

BERICHTE UND URKUNDEN

Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der italienischen Verfassung

*I. Einleitung *)*

In Art. 10/I¹⁾ der am 1. Januar 1948 in Kraft getretenen Verfassung hat der italienische Verfassungsgeber erstmals eine ausdrückliche Regelung des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht getroffen. Ähnliche Vorschriften finden sich in zahlreichen neueren Verfassungen²⁾. Ihr Sinn ist, der Verwirklichung des Völkerrechts zu dienen und die Beziehungen zwischen beiden Rechtsordnungen im Felde ihrer Berührung zu klären. Bei Darstellung dieser italienischen Regelung soll im folgenden jeweils ein knapper Vergleich zu dem gemäß Art. 25 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) geltenden Recht gezogen werden.

II. Vorgeschichte

In der ersten italienischen Verfassung, dem Statuto Albertino von 1848, findet sich keine das Verhältnis Völkerrecht-innerstaatliches Recht betreffende Regelung: Teilbereiche dieses Problems wurden allein im Wege der Gesetzgebung geregelt³⁾. Dies führte zu einem Meinungsstreit darüber, ob wirklich **keine** Regelung, ob also eine »offene Frage«, eine Lücke⁴⁾, oder

*) Abkürzungen: C. C. = Corte Costituzionale; Foro it. = Il Foro italiano; Giur. cost. = Giurisprudenza costituzionale; Giur. it. = Giurisprudenza italiana; JUS = JUS, Rivista di Scienze Giuridiche; Riv. DI = Rivista di Diritto Internazionale; RTDP = Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico; sent. = sentenza, sentenze.

¹⁾ Art. 10/I der italienischen Verfassung lautet: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

²⁾ Z. B. Art. 25 GG, Präambel Abs. 14 der französischen Verfassung von 1946, Art. 9 der österreichischen Verfassung, Art. 7 der spanischen Verfassung.

³⁾ Dies traf besonders für das Immunitätsrecht der Diplomaten zu. Vgl. Art. 3 Codice penale Zanardelli von 1889, Art. 11 Legge delle guarentigie von 1871, Legge n° 575 vom 28. 12. 1902.

⁴⁾ M. Miele, La costituzione italiana ed il diritto internazionale (Milano 1951), S. 12.

ob eine stillschweigende Regelung, eine inhaltlich dem heutigen Art. 10/I entsprechende *norma tacita*⁵⁾ vorliege. Letztere Meinung kann wohl als die herrschende angesehen werden, die auch in der Rechtsprechung überwog⁶⁾. Diesen Meinungsstreit hat Art. 10/I beendet, da ihm rückwirkende Kraft beigelegt wird⁷⁾.

III. Auslegung von Art. 10/I der italienischen Verfassung

1. Rechtstheoretische Vorfragen

Ein Verständnis von Art. 10/I der italienischen Verfassung muß von der grundsätzlichen Stellung Italiens zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht ausgehen. Beide Rechtsordnungen sind nach einhelliger italienischer Doktrin⁸⁾ im Sinne der dualistischen Theorie voneinander völlig unabhängig, ursprünglich und autonom. Sie unterscheiden sich vor allem durch die Verschiedenartigkeit der Normadressaten, der Normen, deren Anwendung sowie Inhalt. Um die zahlreichen Wechselbeziehungen zwischen den beiden Rechtsordnungen zu regeln, bedarf es einer Vorschrift wie Art. 10/I, da die Erfüllung der Völkerrechtspflichten im innerstaatlichen Bereich nicht vom Völkerrecht in bestimmter Weise vorgeschrieben wird, sondern es dem Staat obliegt, hier geeignete Wege zu schaffen. Eine derartige Regelung ist folglich nicht, wie es scheinen könnte, Ausdruck einer Abhängigkeit des Staates vom Völkerrecht im Sinne der monistischen Theorie mit Völkerrechtsprimat⁹⁾ 10). Da infolge der Selbständigkeit der beiden Rechtsord-

⁵⁾ G. Vedovato, I rapporti internazionali dello Stato, in: Commentario sistematico alla Costituzione italiana diretto da P. Calamandrei e da A. Levi Bd. 1, S. 88. G. Biscottini, L'adeguamento del diritto italiano alle norme internazionali, *JUS* Jg. 2 (1951), S. 215. A. Chiappetti, Alcuni problemi di interpretazione dell'articolo 10, 1° comma, della costituzione, *RTDP* Jg. 18 (1968), S. 1409/10.

⁶⁾ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 19 ottobre 1951 n. 2644, *Giurisprudenza italiana* (*Giur. it.*) Jg. 104 (1952), S. 444, und 26 marzo 1949, *Foro italiano Repertorio* 1949, Stichwort «convenzioni internazionali» Nr. 39 und 62; vgl. auch C. Papi, Ancora in tema di requisizioni da parte delle truppe tedesche, *Giur. it.* Jg. 107 (1955), S. 199 Anm. 7 mit zahlreichen Rechtsprechungsnachweisen, sowie C. Fabozzi, Problemi di diritto internazionale nella *Giurisprudenza italiana* (1954), *Comunicazioni e Studi* Bd. 7 (1955), S. 658, ebenfalls mit Rechtsprechungsnachweisen. Für die Doktrin vgl. auch Biscottini, a.a.O., S. 215, Chiappetti, *RTDP* Jg. 18, S. 1409/10.

⁷⁾ A. Bernardini, *Diritto internazionale generale ed ordinamento interno*, *Giur. cost.* Jg. 6 (1961), S. 1466.

⁸⁾ Z. B. Vedovato, a.a.O. (Anm. 5), S. 87/88, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* (8. Aufl. 1969), S. 1345.

⁹⁾ Mortati, a.a.O., S. 1343. Zu den Theorien vgl. u. a. H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public* (1927); H.

nungen jede Norm nur in dem Rahmen verbindlich ist, für den sie geschaffen wurde, dennoch aber zahlreiche Regeln bestehen, die nur effektiv werden können, wenn sie Wirksamkeit in der anderen Rechtsordnung erlangen¹¹⁾, zeigt die Rechtslehre folgende theoretischen Wege auf, um die Wirksamkeit völkerrechtlicher Regeln im innerstaatlichen Bereich zu ermöglichen:

1. Die Übertragung von Völkerrechtsregeln im Wege der normalen Gesetzgebung, d. h. daß parallel zu jeder Völkerrechtsregel, die ins innerstaatliche Recht übertragen werden soll, eine entsprechende Regel seitens des Staates erlassen wird. Die Nachteile dieser Methode bestehen darin, daß die gebotene innerstaatliche Gesetzgebung unter Umständen unterbleibt, sich verspätet, unvollständig ist oder nur ungenau dem Inhalt der Völkerrechtsregel entspricht.

2. Die Umsetzung durch einen Vollzugsbefehl (*ordine di esecuzione*), der in der italienischen Rechtsordnung für die Anpassung an Völkerrechtsverträge charakteristisch ist. Dieser konkretisiert sich in einem gesetzgeberischen Akt, durch den jeweils die uneingeschränkte Vollziehung des Vertrages selbst geboten wird, dessen Inhalt zusammen mit dem Vollzugsbefehl veröffentlicht wird. Diese Methode hilft nur dem Nachteil der unvollständigen, nicht auch dem der verspäteten Anpassung ab.

3. Das Verfahren der automatischen Anpassung im Wege einer Verfassungsnorm, nach der die Völkerrechtsregeln — oder ein Teil

Triepel, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, RdC Bd. 8 (1923), S. 77 ff.; D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale* Bd. 1 (3. Aufl. 1928), S. 48 ff.; W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht* (1967), S. 128 ff.

¹⁰⁾ Während Italien eindeutig auf dem Boden des Dualismus steht, ist diese Frage für die BRD nicht so klar zu beantworten (vgl. K. Doehring, *Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht* [Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 39] [1963], S. 139; G. Papadimitriou, *Die Stellung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht* [Schriften zum Völkerrecht Bd. 25] [1973], S. 19 ff.). Man wird wohl sagen können, daß hier ein gemäßigter Dualismus vertreten wird, jedoch ist auf Grund dieser wenig klaren Stellung für die rechtstechnische Methode der Aufnahme der Völkerrechtsregeln in das innerstaatliche Recht weder die Transformations- noch die Vollzugs- oder Adaptationsform zwingend. Vgl. dazu unten S. 333.

¹¹⁾ In diesem Zusammenhang wird zum Teil von *self-executing*-Völkerrechtsregeln gesprochen (vgl. I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht* [2. Aufl. 1969], S. 106), ein Begriff, der dem Völkervertragsrecht entlehnt ist. Ob dieser Begriff auch für die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Anwendung finden kann, ist problematisch, da der Inhalt dieser Regeln der bestimmten Umgrenzung ermangelt und schon für die — präzise gefaßten — Verträge kaum Einigkeit über die erforderlichen Kriterien erzielt werden kann (vgl. dazu A. Bleckmann, *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Versuch einer allgemeinen Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage* [Berlin 1970], S. 49 ff.).

der Völkerrechtsregeln — unmittelbar Regeln des innerstaatlichen Rechts werden, ohne ein Tätigwerden des Staates zu erfordern, wodurch beide oben genannten Nachteile ausgeschlossen werden.

4. Die Rezeption von Völkerrechtsregeln in das innerstaatliche Recht, d. h. die Aufnahme von Völkerrechtsregeln ohne Umsetzung, wird von der italienischen Doktrin völlig abgelehnt auf Grund der Tatsache, daß die Aufnahme der Völkerrechtsregeln einer Umformung zumindest bezüglich der Normadressaten bedürfe¹²⁾.

Der italienische Verfassungsgeber hat sich für die dritte der genannten Möglichkeiten, die automatische Anpassung, entschlossen, Art. 10/I wird danach charakterisiert als «un dispositivo di adattamento automatico dell'ordinamento interno italiano al diritto internazionale»¹³⁾. Diese Lösung steht auch im Einklang mit dem Text von Art. 10/I, wonach die italienische Rechtsordnung sich den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts anpaßt, im Gegensatz zum Wortlaut von Art. 25 GG, nach dem die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind. Die von Italien angewandte Formulierung zeigt, daß es sich um einen Entschluß des Staates handelt, sein internes Recht den Völkerrechtsregeln anzupassen. Die Völkerrechtsregeln gehen nicht als solche in die italienische Rechtsordnung ein, sondern bewirken kraft der Verfassung die Entstehung einer der Völkerrechtsregel entsprechenden Regel des innerstaatlichen Rechts. Im Gegensatz dazu läßt sich aus dem Wortlaut von Art. 25 GG entnehmen, daß es keiner Umsetzung der Völkerrechtsnormen bedarf, sondern daß diese als solche, *en bloc*, Bestandteil des innerdeutschen Rechts sind¹⁴⁾. In diesem Sinn ist auch der Satz 2 Halbsatz 2 von Art. 25 GG zu verstehen, in dem die Verbindlichkeit der Völkerrechtsregeln auch für den Einzelnen hervorgehoben wird. Einer solchen Betonung hätte es bei Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht nicht bedurft¹⁵⁾.

2. Die Anpassung der italienischen Rechtsordnung an die Völkerrechtsregeln

Gegenstand der Anpassung: Begriff der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts

Die Anpassung der italienischen Rechtsordnung vollzieht sich nach Art.

¹²⁾ Mortati, a.a.O. (Anm. 8), S. 1344.

¹³⁾ Assemblea Costituente, Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni Bd. III, S. 2429.

¹⁴⁾ H. Mosler, L'application du droit international public par les tribunaux nationaux, RdC Bd. 91 (1957 I), S. 642.

¹⁵⁾ Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Grundgesetz, Kommentar Art. 25, Randziffer 25 a) bb).

10/I nicht an das Völkerrecht schlechthin, sondern nur an die »allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts«.

aa) »Regeln des Völkerrechts«

Der Begriff »Regel des Völkerrechts« stellt zweierlei klar: einmal daß nur »Regeln«, also generell-abstrakte objektive Normen, und zwar solche des Rechts, nicht der Moral gemeint sind, andererseits nur Regeln des Völkerrechts wie sie den klassischen Völkerrechtsquellen entspringen.

bb) »Allgemein anerkannte« Regeln des Völkerrechts

Die Deutung der Worte »allgemein anerkannte« Regeln des Völkerrechts machte schon in der Costituente¹⁶⁾ unter zwei Gesichtspunkten Schwierigkeiten: Einerseits im Hinblick auf die Frage, wie umfassend die Anerkennung sein müsse, andererseits bezüglich der Frage, ob die Anerkennung durch Italien unerlässlich sei. Diese Fragen erhoben sich besonders im Hinblick auf die Erfahrungen mit Art. 4 Weimarer Reichsverfassung (WRV), dessen Abfassung Italien hier zum Vorbild nahm. Art. 4 WRV hatte jedoch bekanntlich eine restriktive Auslegung erfahren, die nur auch von Deutschland anerkannte Regeln des Völkerrechts einbezog. Um diese Konsequenz auszuschalten, ist in Art. 25 GG nur noch von »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« die Rede. Insofern besteht also ein Unterschied zwischen den beiden hier betrachteten Verfassungsvorschriften, der den Schluß auf einen inhaltlichen Unterschied nahelegt. Dennoch besagt die Fassung von Art. 10/I nichts anderes als Art. 25 GG, da die beiden oben aufgeworfenen Fragen in Italien heute unumstritten sind in dem Sinne, daß nicht die »universelle« Anerkennung der Regeln des Völkerrechts Voraussetzung für die Umsetzung ins italienische Recht ist, sondern daß eine generelle, von der Mehrzahl der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft getragene Anerkennung ausreicht, was sich schon aus dem Wortlaut entnehmen lasse¹⁷⁾.

Die zweite Frage nach der Anerkennung der Regel durch Italien selbst ist negativ entschieden worden¹⁸⁾.

¹⁶⁾ Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni Bd. III, S. 2429 und 2464.

¹⁷⁾ Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1433, M. Fiore, The Relation of the International to the Domestic Law and the Italian Constitution (Schriftenreihe der deutschen Gruppe der AAA Bd. 1) (1957), Aktuelle Probleme des internationalen Rechts, S. 173.

¹⁸⁾ A. La Pergola, Costituzione ed adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale (1961), S. 236; ders., Adattamento automatico e norme inter-

Das sich hieraus möglicherweise ergebende Problem, daß Regeln zwar innerstaatlich gemäß Art. 10/I verbindlich sind, Italien als Völkerrechtssubjekt sie jedoch nicht anerkannt hat, dürfte wohl rein theoretische Bedeutung haben, da kaum vorstellbar ist, daß Italien sich an eine sonst allgemein anerkannte Völkerrechtsregel als nicht gebunden ansieht. Es muß jedoch zugegeben werden, daß in einem solchen Falle die diese Regeln anwendenden innerstaatlichen Gerichte vor der großen Schwierigkeit stehen würden, völlig von der außenpolitischen Haltung des eigenen Staates abzuweichen¹⁹⁾.

c) Rechtsquellen der allgemein anerkannten Regeln
des Völkerrechts

Der Begriff »allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechts« bezeichnet keine der Völkerrechtsquellen direkt; sein Gegenstand muß aus diesen erst ermittelt werden.

i) Völkergewohnheitsrecht

Das Völkergewohnheitsrecht weist bekanntlich zweierlei Arten auf: das universale und das partikuläre oder regionale Völkergewohnheitsrecht. Während letzteres nur für eine begrenzte Gruppe von Staaten gilt, bindet das universale Völkerrecht alle Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Nur das universale Völkergewohnheitsrecht fällt nach einhelliger Meinung unter Art. 10/I, und zwar, wie gezeigt, in seiner jeweiligen Form und soweit es seiner Natur nach umsetzungsfähig ist²⁰⁾.

Zum Teil wird eine weitere Klarstellung dieser Aussage vorgenommen in dem Sinne, daß nur diejenigen allgemeinen Regeln umgesetzt werden, die Italien verpflichten, nicht hingegen solche, die Rechte gewähren, denn wenn eine bestimmte Handlungsweise gestattet, nicht aber geboten ist, steht es den zuständigen Instanzen frei, wie sie ihr Handeln einrichten wollen²¹⁾.

ii) Allgemeine Rechtsgrundsätze

Die Frage, ob unter die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 38 1 (c) des IGH-

nazionali in conflitto con la Costituzione, Giur. cost. Jg. 8 (1963 II), S. 1504; vgl. aber auch P. De Visscher, *Les tendances internationales des Constitutions modernes*, RdC Bd. 80 (1952 I), S. 532/33.

¹⁹⁾ Mosler, RdC Bd. 91, S. 695.

²⁰⁾ Chiapetti, RTDP Jg. 18, S. 1433; T. Perassi, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale* (Milano 1952), S. 22.

²¹⁾ Biscottini, JUS Jg. 2, S. 217; Fiore, a.a.O. (Anm. 17), S. 174.

Statuts fallen, wird in Italien, anders als in der BRD²²⁾, einstimmig verneint. Begründet wird diese Haltung damit, daß aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die in den internen Rechtsordnungen der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft gleichartig bestehen, zwar allgemeine Regeln des Völkerrechts entstehen können, die dann über Art. 10/I für die italienische Rechtsordnung Verbindlichkeit erlangen, daß aber die italienische Rechtsordnung nicht die Pflicht habe, sich Prinzipien anzupassen, nur weil sie gleichmäßig in der Mehrzahl der Staaten intern gelten²³⁾. Diese Auffassung teilt offensichtlich auch der italienische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 48 vom 18. April 1967²⁴⁾, der sich zwar einer ausdrücklichen Klärung dieser Frage enthält, aus dessen Ausführungen jedoch eine Bestätigung der oben dargestellten Meinung zu entnehmen ist²⁵⁾. Dieser Meinung ist allerdings entgegenzuhalten, daß sie zu einer unterschiedlichen Behandlung von Völkerrechtsnormen führt, da die Völkerrechtsnormen, die in der Form eines allgemeinen Rechtsprinzips im innerstaatlichen Recht gelten, allein auf Grund dieser Qualität nicht von Art. 10/I erfaßt werden, was z. B. für die Rangfrage dieser Rechtsgrundsätze von Bedeutung ist.

iii) Vertragliches Völkerrecht

Unter die allgemeinen Regeln des Völkerrechts fällt eindeutig nicht das durch Verträge geschaffene Recht, das Rechtsbeziehungen zwischen einzelnen Staaten regelt²⁶⁾. Für die Anpassung der innerstaatlichen Rechtsord-

²²⁾ Auch hier deckt sich die herrschende Meinung mit der in Italien einhellig vertretenen Auffassung, ist jedoch nicht unwidersprochen geblieben. Vgl. z. B. E. Menzel, Art. 25 GG, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Anm. 2; W. Pigorsch, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland (1959), S. 14; Rudolf, a.a.O. (Anm. 9), S. 255/56; anderer Ansicht Doehring, a.a.O. (Anm. 10), S. 126 mit Nachweisen.

²³⁾ G. Gaja, Sull'accertamento delle norme internazionali generali da parte della Corte Costituzionale, Rivista di diritto internazionale (RivDI) Bd. 51 (1968), S. 319; Mortati, a.a.O. (Anm. 8), S. 1344 Anm. 3; Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1432.

²⁴⁾ Sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale (C. C.) 6 (1967), S. 207, sentenza 18 aprile 1967, n. 48.

²⁵⁾ Vgl. aber auch C. C., sent. n. 135, 13 luglio 1963 (Giur. cost. Jg. 8 [1963 II], S. 1494, wo aus Leitsatz 2 eine gegenteilige Meinung entnommen werden könnte. Die Begründung für den Ausschluß der allgemeinen Rechtsgrundsätze scheint allerdings unlogisch, da ein schon innerstaatlich vorhandener Rechtssatz höchstens »re-adaptiert« werden könnte, wodurch eventuell seine Rangstelle verbessert werden könnte. Ein Prinzip, und darum ging es vor der C. C., das nicht in der italienischen Rechtsordnung vorhanden ist, kann wohl gar nicht als »allgemeines Rechtsprinzip« qualifiziert werden. Vgl. Rudolf, a.a.O. [Anm. 91], S. 255/56).

²⁶⁾ Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni Bd. III, S. 2428 ff.; Perassi, a.a.O. (Anm. 20), S. 22; für die BRD Rudolf, a.a.O. (Anm. 9), S. 257; Mosler, RdC Bd. 91, S. 692.

nung an Staatsverträge hat die Verfassung andere Wege gewählt als für die Anpassung an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts (Art. 80 und 87 der italienischen Verfassung und Art. 59 Abs. 2 GG). Diese andersartige Regelung mag zwar besonders im Hinblick auf den hierdurch bestimmten Rang der Vertragsinhalte im innerstaatlichen Recht mißlich sein — diese erhalten den Rang eines einfachen Gesetzes, können also durch spätere einfache Gesetze derogiert werden —, läßt sich jedoch nicht im Wege über Art. 10/I ausschalten²⁷⁾.

Auch die Rechtsprechung hat sich eindeutig für den Ausschluß des vertraglichen Rechts geäußert. Eingeleitet durch die Entscheidung des Kassationshofs von 1955²⁸⁾ wurde sie dann in der grundlegenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs von 1960²⁹⁾ bestätigt, in der das Gericht ausführte:

«Per quel che attiene all'art. 10 Cost., è da osservare che esso si riferisce alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e non ai singoli impegni assunti in campo internazionale dallo Stato: ciò risulta chiaramente dal testo dell'art. 10 ed emerge dai lavori preparatori»³⁰⁾.

Diese Rechtsprechung hat das Verfassungsgericht seitdem fortgesetzt, regelmäßig mit direktem Verweis oder Zitat dieser Passage³¹⁾.

Das soeben Ausgeführte gilt gleichermaßen für die Verträge, die Völkergewohnheitsrecht kodifizieren. Das hierin niedergelegte Völkergewohnheitsrecht gilt im innerstaatlichen Bereich kraft Art. 10/I nur in seiner Eigenschaft als Gewohnheitsrecht, daneben hat die Ratifizierung des betreffenden Vertrags für Art. 10/I keine Bedeutung. Gleiches gilt für Völkerrechtsverträge, aus denen Völkergewohnheitsrecht entsteht: Für die Verbindlichkeit im innerstaatlichen Bereich gemäß Art. 10/I ist nicht der Vertrag maßgeblich, sondern das dann aus diesem Vertrag entstandene Völkergewohn-

²⁷⁾ Zu diesem Verfahren, das hier nicht zu behandeln ist, vgl. u. a. Perassi, a.a.O. (Anm. 20), S. 24 ff.; Biscottini, *JUS* Jg. 2, S. 223 ff.; rechtsvergleichend besonders Bleckmann, a.a.O. (Anm. 11).

²⁸⁾ Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, sent. 31 ottobre 1955, n. 3572, *Foro it.* Jg. 19 (1956), S. 721—731.

²⁹⁾ Sent. 12 maggio 1960, n. 32, *Giur. cost.* Jg. 5 (1960), S. 537 ff., 555/56.

³⁰⁾ Den Vorarbeiten zu Art. 10 lag zunächst der Entwurf Ago/Morelli vor, der die automatische Anpassung auch für das Völkervertragsrecht vorsah, jedoch zurückgewiesen wurde; ebenso wurde ein Antrag abgewiesen, der die Worte *generalmente riconosciute* im Zusammenhang mit »Regeln des Völkerrechts« streichen wollte. *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni* Bd. III, S. 2428 ff.

³¹⁾ Sent. 22 dicembre 1961, n. 67, *Giur. cost.* Jg. 6 (1961), S. 1251; sent. 22 dicembre 1961, n. 68, *ibid.*, S. 1253, zuletzt sent. 26 giugno 1969, n. 104, *Giur. it.* Jg. 121 (1969 I), S. 1846 ff., 1850.

heitsrecht³²⁾. Der Vertragsbindung kommt nur insoweit Bedeutung zu, als zwischen den Vertragspartnern die Vermutung gilt, daß die kodifizierte gewohnheitsrechtliche Regel als Gewohnheitsrecht den im Vertrag festgelegten Inhalt hat; soweit die Vermutung widerlegt wird, ist der Inhalt der Regel nur als Vertragsinhalt bindend, fällt also nicht unter Art. 10/I. Nicht-Vertragspartnern gegenüber ist diese Regel des Völkergewohnheitsrechts in der jeweils existenten, allgemein anerkannten Form verbindlich, also nicht in einer »zementierten«, sondern in wandlungsfähiger Form. Dieser Standpunkt wird ebenfalls überwiegend in der BRD vertreten; Gegenstimmen konnten sich bisher nicht durchsetzen³³⁾.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß der Begriff der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in Art. 10/I nichts anderes bedeutet als Regeln des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts.

dd) Die Regel *pacta sunt servanda*

Daß von Italien geschlossene Verträge als solche nicht unter die Bestimmung des Art. 10/I fallen, ist, wie dargelegt, einhellige Meinung. Verschiedentlich wird aber die Meinung vertreten, daß dieses Vertragsrecht über die nach herrschender italienischer Auffassung zu den generellen Regeln des Völkerrechts gehörige Norm *pacta sunt servanda* oder *consuetudo est servanda* in den Anpassungsautomatismus einzubeziehen ist.

In diesem Zusammenhang werden in Italien vier Meinungen vertreten, die mit im wesentlichen gleicher Argumentation und gleichen Varianten auch in der deutschen Doktrin zu finden sind³⁴⁾.

1. In Italien herrscht die Meinung vor, daß wegen des eindeutigen Wortlautes von Art. 10/I auch über die Klausel *pacta sunt servanda* eine automatische Anpassung der italienischen Rechtsordnung an das Vertragsrecht

³²⁾ Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1462, A. Cassese, L'articolo 10 della Costituzione italiana e l'incostituzionalità di atti normativi contrari a norme interne di adattamento al diritto internazionale generale, RTDP Jg. 14 (1964), S. 355; Fiore, a.a.O. (Anm. 17), S. 91.

³³⁾ Vgl. Pigorsch, a.a.O. (Anm. 22), S. 11, der die Erstreckung von Art. 25 GG auf das Völkervertragsrecht sogar als herrschende Meinung bezeichnet. Dagegen Rudolf, a.a.O. (Anm. 9), S. 251; Doebling, a.a.O. (Anm. 10), S. 130.

³⁴⁾ Für die deutsche Doktrin vgl. u. a. H. Mosler, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte (Karlsruhe 1957), S. 42; Pigorsch, a.a.O. (Anm. 22), S. 91; Doebling, a.a.O. (Anm. 10), S. 133 ff., 137; K.-J. Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 6) (1964), S. 72; Papadimitriou, a.a.O. (Anm. 10), S. 80; aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts u. a. BVerfGE 6, 362 ff., in Abweichung von der Entscheidung BGHSt 5, 396 ff., 402.

nicht erfolgt, da diese Klausel ihre Wirkung allein im völkerrechtlichen Bereich entfaltet, ohne Einfluß auf das innerstaatliche Recht zu nehmen, da sie ihrer Natur nach nicht umsetzbar ist³⁵).

2. Im Gegensatz dazu steht die Meinung, daß über die genannte Generalklausel auch Vertragsrecht Gegenstand der Anpassung gemäß Art. 10/I wird. Der Hauptverfechter dieser Meinung ist Quadri³⁶). Er argumentiert wie folgt: Da zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts die Regel *pacta sunt servanda* und *consuetudo est servanda* gehöre, könne kein Zweifel daran bestehen, daß das Verfahren des Art. 10/I auch hierfür eingreife.

«Non conformandosi ai Trattati ed alle consuetudini particolari, l'ordinamento italiano non si conformerebbe infatti alle norme generali «pacta sunt servanda» e «consuetudo est servanda»³⁷).

Ohne die Kritik an dieser These hier vertiefen zu können, sollen kurz die wesentlichen Gegenargumente aufgezeigt werden.

Der erste Einwand wird aus den Vorarbeiten zur Verfassung abgeleitet: ein Entwurf, der Vertragsrecht einschloß, wurde abgelehnt³⁸).

Weiter wird der Wortlaut von Art. 10/I angeführt, in dem es ausdrücklich heißt *norme generalmente riconosciute*, was deutlich die Einbeziehung von Völkervertragsrecht ausschließt, und an dritter Stelle wird vorgebracht, daß die Meinung von Quadri zu einem Zweistufen- oder Ketten-Anpassungsautomatismus führen würde, wobei die über Art. 10/I innerstaatlich verbindliche Regel *pacta sunt servanda* ihrerseits wieder automatisch Normsetzungskraft hätte bezüglich der Vertragsinhalte³⁹). Schließlich wird die Verfassungssystematik ins Feld geführt: Art. 7/II und Art. 10/II verlören durch Quadris These ihre Funktion und Daseinsberechtigung⁴⁰).

³⁵) Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1455; Perassi, a.a.O. (Anm. 20), S. 22; La Pergola, Costituzione, a.a.O. (Anm. 18), S. 304/05; Tribunale di Bergamo, Ordinanza 8 gennaio 1958, RivDI Bd. 41 (1958), S. 451. So auch die herrschende Meinung in der BRD. Vgl. Anm. 34.

³⁶) R. Quadri, Diritto internazionale pubblico (4. Aufl. 1964), S. 56 ff.; vgl. aber auch weitere Nachweise bei Chiappetti, a.a.O., S. 1436 Anm. 102.

³⁷) Quadri, a.a.O., S. 59.

³⁸) Biscottini, JUS Jg. 2, S. 222; vgl. oben Anm. 30.

³⁹) M. G. Severini, L'ordinamento giuridico italiano e il diritto internazionale, Foro it. Jg. 79 (1956), S. 723; G. Pau, Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza, RivDI Bd. 51 (1968), S. 259.

⁴⁰) C. Mortati, Influenza delle convenzioni internazionali in ordine alla tutela dell'uso della lingua tedesca nella Provincia di Bolzano, Giur. cost. Jg. 5 (1960), S. 545; sehr ausführlich zum Ganzen: La Pergola, Costituzione, a.a.O. (Anm. 18), S. 299; Biscottini, JUS Jg. 2, S. 221 ff.

3. Relativ verbreitet ist eine Zwischenposition zwischen den genannten Thesen, die aus dem über Art. 10/I innerstaatlich verbindlichen Satz *pacta sunt servanda* die Verpflichtung der innerstaatlichen Organe ableitet, die Schritte zu unternehmen, die erforderlich sind, um den Vertrag innerstaatlich wirksam zu machen⁴¹⁾. Art. 10/I hätte somit also eine zweifache Funktion: Einmal die direkte Aufnahme von Völkergewohnheitsrecht in das innerstaatliche Recht, zum andern die Schaffung der Verpflichtung für die zuständigen Staatsorgane, das Erforderliche zu unternehmen, um Völkerrechtsverträge verbindlich zu machen. Dem ist entgegenzuhalten, daß das Völkerrecht, somit der Satz *pacta sunt servanda*, nichts aussagt über die innerstaatliche Verbindlichkeit der Verträge oder gar über die Art und Weise, wie sie innerstaatlich verbindlich gemacht oder ausgeführt werden, sondern allein die Pflicht statuiert, Verträge zu halten.

4. Eine neuerdings im Vordringen befindliche Auffassung legt die Regel *pacta sunt servanda* in dem Sinne aus, daß alle ordnungsgemäß ratifizierten Verträge als von Art. 10/I erfaßt angesehen werden, und ihre automatische Aufnahme in das innerstaatliche Recht somit als gegeben anzusehen ist. Es bedürfe also keines *ordine di esecuzione* mehr⁴²⁾ ⁴³⁾. Die hierfür gegebene Begründung vermag nicht zu überzeugen.

ee) Rechtsfolgen der Anpassung

Nach dem Wortlaut von Art. 10/I paßt sich »die italienische Rechtsordnung« den allgemeinen Regeln des allgemeinen Völkerrechts an. Dieser Befehl richtet sich also an die gesamte Staatsordnung⁴⁴⁾, an alle, die Träger dieser Ordnung sind, und begründet Pflichten und Rechte für sie. Daraus folgt, daß Regionen, Körperschaften und Personen, juristische und natürliche, die Verletzung der unter Art. 10/I entstandenen Rechte auf dem verfassungsmäßig vorgesehenen Weg geltend machen können⁴⁵⁾ ⁴⁶⁾.

Weiter folgt daraus, daß alle Normen, die bei Inkrafttreten der Verfassung galten, jedoch den allgemeinen Regeln des Völkerrechts widersprachen, aufgehoben sind; weiter, daß keine den allgemeinen Regeln des Völkerrechts widersprechende Gesetze erlassen werden dürfen bzw. daß

⁴¹⁾ Vertreter dieser Lehre sind u. a. Biscottini, a.a.O., S. 221 ff.; Mortati, a.a.O., S. 546; Fiore, a.a.O. (Anm. 17), S. 176; Severini, Foro it. Jg. 79, S. 724.

⁴²⁾ Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1437 ff.

⁴³⁾ Pau, RivDI Bd. 51, S. 261.

⁴⁴⁾ Cassese, RTDP Jg. 14, S. 362.

⁴⁵⁾ Mortati, Giur. cost. Jg. 5, S. 544.

⁴⁶⁾ Vgl. hierzu aber Corte Costituzionale, sent. 18 maggio 1960, n. 32, Giur. cost. Jg. 5 (1960), S. 537, wo die Corte Costituzionale den Regionen dieses Recht abspricht.

solche, falls sie erlassen werden sollten, aufhebbar sind, sofern sich nicht durch völkerrechtskonforme Auslegung Abhilfe schaffen läßt.

3. Der Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in der innerstaatlichen Normenhierarchie

Der italienische Verfassungsgeber hat es, im Gegensatz zur Regelung in anderen Ländern (z. B. Art. 25 GG⁴⁷⁾), offenbar nicht für erforderlich gehalten, die aus der Anpassung des italienischen Rechts an das Völkerrecht gemäß Art. 10/I möglicherweise sich ergebenden Konflikte zu regeln. Diese liegen darin, daß die Folge der Anpassung an die Völkerrechtsregeln nicht *ipso iure* die Nichtigkeit entgegenstehender innerstaatlicher Regeln ist (siehe auch S. 346, so daß für die tatsächliche Bestandskraft innerstaatlichen Rechts gegenüber den Völkerrechtsregeln die Vorrangfrage von größter Bedeutung ist, auch wenn der Verfassungstext sie übergeht.

Die Bestimmung des Ranges der gemäß Art. 10/I in das innerstaatliche Recht umgesetzten Völkerrechtsregeln kann nach der dualistischen Theorie nur durch den innerstaatlichen Gesetzgeber, nicht durch die Völkerrechtsordnung erfolgen. Der italienische Verfassungsgesetzgeber hat jedoch eine solche Regelung in Art. 10/I nicht getroffen; ebensowenig kann aus den Vorarbeiten der Costituente oder aus der Rechtsprechung eine eindeutige Klärung dieser Frage abgeleitet werden. Auf verschiedenen Wegen versucht daher die Doktrin diese Frage zu lösen, wobei im Vordergrund das Ziel steht, die *norme di adattamento*, die Anpassungsnormen, d. h. die Normen, die nach Art. 10/I in Anpassung an die Normen des allgemeinen Völkerrechts in der internen Rechtsordnung entstanden sind, gegen das innerstaatliche Recht abzusichern, was hier nur schematisch, ohne Auseinandersetzung mit den einzelnen Meinungen, dargestellt werden kann, gegliedert nach drei Möglichkeiten der Rangeinstufung a) in Verfassungsrang, b) in den Rang des einfachen Gesetzes, c) zwischen diesen beiden Rängen.

a) Verfassungsrang

Der höchstmögliche Rang der *norme di adattamento*, der Normen des allgemeinen Völkerrechts in der italienischen Rechtsordnung ist Verfassungsrang, da die Verfassung, Art. 10/I, keine Normen schaffen kann, die höheren Rang haben als sie selbst. Diesen höchstmöglichen Rang erkennt die herrschende Meinung⁴⁸⁾ den Anpassungsnormen zu. Hergeleitet wird diese

⁴⁷⁾ Vgl. dazu unten S. 345.

⁴⁸⁾ La Pergola, Giur. cost. Jg. 8, S. 1500 ff.; Quadri, a.a.O. (Anm. 36), S. 65; Mortati, Giur. cost. Jg. 5, S. 543.

Auffassung einerseits aus der Tatsache, daß die Rechtsquelle der *norme di adattamento* eine Verfassungsnorm ist, was jedoch keine zwingende Konsequenz für den Rang der Anpassungsregeln hat, andererseits aus dem Wortlaut von Art. 10/I in dem Sinne, daß die Aussage «l'ordinamento giuridico ... si conforma» zu verstehen ist als «tutto l'ordinamento giuridico ... si conforma», also die Verfassung selbst eingeschlossen ist⁴⁹⁾.

Durch diese Einordnung ergibt sich einerseits eine Überordnung, somit Bestandskraft, gegenüber einfachen Gesetzen, andererseits folgt daraus die Möglichkeit einer stillschweigenden Verfassungsergänzung oder auch Verfassungsänderung (*revisione tacita*). Letztere ist jedoch dadurch beschränkt, daß die Anpassungsnormen keinen höheren Rang als die Verfassungsnormen haben und daher in Anwendung des Satzes *lex posterior derogat legi priori* eine Anpassungsnorm, die Verfassungsrecht verdrängt hat, durch späteres Verfassungsrecht ihrerseits wiederum aufgehoben werden kann. Diese als mißlich angesehene Konsequenz, die nach verbreiteter Meinung gegen Art. 138 der italienischen Verfassung verstößt, der ausdrücklich eine *revisione tacita* ausschließen soll, auszuschalten, ist Ziel verschiedener Varianten dieser genannten herrschenden Meinung.

Einheitlich wird als Grenze einer solchen *revisione tacita* Art. 139 der italienischen Verfassung angesehen, also die Garantie der republikanischen Staatsform. Ohne diese Aussage näher zu erörtern kann gesagt werden, daß diese Vorschrift rein internen Charakter trägt, also eine mögliche Kollision zwischen dieser Bestimmung und einer allgemeinen Regel des Völkerrechts ausgeschlossen ist.

Einige Autoren⁵⁰⁾ billigen zwar den Anpassungsnormen Verfassungsrang mit derogierender Kraft auch gegenüber Verfassungsnormen zu, nehmen hiervon jedoch neben Art. 139 der italienischen Verfassung die Elementarsätze der Verfassung (*cardini essenziali del sistema*) aus. Abgesehen vom Fehlen einer plausiblen Begründung, ist es kaum denkbar, daß eine Regel des allgemeinen Völkerrechts, die elementaren Grundsätzen einer rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung widerstreitet, je allgemeine Anerkennung finden könnte.

Daneben wird behauptet⁵¹⁾, nur solche Regeln des allgemeinen Völkerrechts seien umsetzbar, die mit der Verfassung in Einklang stehen. Dem

⁴⁹⁾ La Pergola, *Costituzione*, a.a.O. (Anm. 18), S. 253, 268; Chiappetti, *RTDP* Jg. 18, S. 1425; Cassese, *RTDP* Jg. 14, S. 373.

⁵⁰⁾ Cassese, a.a.O., S. 362; Chiappetti, a.a.O., S. 1425.

⁵¹⁾ La Pergola, *Costituzione*, a.a.O. (Anm. 18), S. 262, 292, und ders., *Giur. cost.* Jg. 8, S. 1501 (mit Meinungsänderung).

steht entgegen, daß Art. 10/I gerade nicht darauf abstellt, daß eine Regel des allgemeinen Völkerrechts auch durch Italien anerkannt ist.

Vorbehaltlos wird, soweit ersichtlich, die These vom Verfassungsrang nicht vertreten, obwohl dies mit dem Wortlaut von Art. 10/I am besten zu vereinbaren wären. Denn dem Gegenargument, daß der Verfassungsgeber durch Art. 138 der Verfassung (Verfassungsänderung) eine somit mögliche *revisione tacita* der Verfassung ausschließen wollte, kann entgegengehalten werden, daß Art. 10/I vom Verfassungsgeber selbst als Ausnahme zu Art. 138 der Verfassung gesehen wurde. In diesem Sinne tritt dann an die Stelle der in Art. 138 der Verfassung vorgesehenen Mehrheiten die quasi-Unanimität der Völkerrechtsgemeinschaft, die zur Entstehung einer allgemein anerkannten Regel des Völkerrechts erforderlich ist, und in aller Regel wird Italien zu den Ländern zählen, die einer solchen Regel die Anerkennung nicht versagen, so daß also der Fall einer Verfassungsänderung gegen den Willen Italiens rein theoretische Bedeutung hätte. Außerdem hätte Italien gegebenenfalls die Möglichkeit, durch Verfassungsgesetz Abhilfe zu schaffen⁵²⁾, wobei man noch nicht einmal so weit gehen müßte, Art. 10/I selbst aufzuheben.

Das einzige ernsthafte Bedenken gegen diese Theorie liegt darin, daß auf diese Weise die von der Costituente schon hervorgehobene Unabhängigkeit der staatlichen Rechtsordnung gegenüber der Völkerrechtsordnung eingeschränkt würde und daß dies eher dem Monismus entspräche⁵³⁾. Dem steht entgegen, daß die *norme di adattamento* keine Bestandskraft gegenüber späterem Verfassungsrecht haben, und selbst in diesem Fall wäre Abhilfe durch Aufhebung des zum abänderbaren Verfassungsrecht gehörigen Art. 10/I möglich.

Nicht überzeugend sind schließlich auch die Argumente, die gegen den Verfassungsrang der Anpassungsnormen aus der Rechtsprechung der Corte Costituzionale hergeleitet werden⁵⁴⁾. Hiernach soll sich implizit aus der Entscheidung Nr. 67 vom 22. Dezember 1961 und Nr. 135 vom 13. Juli 1963⁵⁵⁾, in der das Gericht die Verfassungsverletzung ausschließlich bezüglich Art. 10/I prüft, nicht bezüglich der Anpassungsnorm, ergeben, daß letztere eben nicht den Rang einer Verfassungsnorm hat⁵⁶⁾.

⁵²⁾ Cassese, RTDP Jg. 14, S. 371.

⁵³⁾ Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1415/16.

⁵⁴⁾ Chiappetti, aa.O., S. 1422 ff.

⁵⁵⁾ Sent. 22 dicembre 1961, n. 67, Giur. cost. Jg. 6 (1961), S. 1251 ff., sent. 13 luglio 1963, n. 135, Giur. cost. Jg. 8 (1963 II), S. 1494.

⁵⁶⁾ Vgl. hiergegen A. Bernardini, L'articolo 10 della Costituzione e i poteri dello Stato della bandiera sulle navi in mare libero, Giur. cost. Jg. 6 (1961), S. 1254; L a

b) Gesetzesrang

Die Alternative zu dieser Auffassung ist eine Einordnung der *norme di adattamento* auf der Ebene der einfachen Gesetze mit der Folge, daß dann schon durch jedes spätere einfache Gesetz oder jedes einfache speziellere Gesetz eine Derogierung der Anpassungsnormen möglich wäre⁵⁷⁾. Die Ausschaltung dieser, sicher nicht mit Art. 10/I in Einklang stehenden Konsequenz wird mit der Begründung erreicht, daß die Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts kein einmaliger Vorgang ist, sondern permanent stattfindet, so daß auch jedes spätere einfache Gesetz sogleich im Wege der Anpassung nach Art. 10/I an die Völkerrechtsregeln wieder derogiert wird⁵⁸⁾.

c) Zwischenlösungen

Die Einordnung auf der Ebene des einfachen Gesetzes wird jedoch in Italien in dieser strikten Form nicht vertreten. Zwar wird dem allgemeinen Völkerrecht formell der Rang des einfachen Gesetzes zuerkannt, es genießt jedoch im Kollisionsfall diesen gegenüber stets Vorrang⁵⁹⁾, so daß die *norme di adattamento* gegenüber einfachen Gesetzen, deren Rang sie an sich teilen, durch die Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers, die Regeln des allgemeinen Völkerrechts zu respektieren, indirekt geschützt sind, wenn ein Konfliktfall auftritt, der nicht im Wege der völkerrechtskonformen Auslegung zu klären ist. Im Wortlaut von Art. 10/I findet diese These keine Stütze, wohl aber, so ihre Anhänger, in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs⁶⁰⁾, aus der der Schutz der Anpassungsnormen gegenüber einfachen, widersprechenden Gesetzen hervorgeht⁶¹⁾, ohne daß ihnen Verfassungsrang zuerkannt werden müßte. Das wiederum wird von den Vertretern dieser Meinung schon aus einer Entscheidung des Kassationshofs vom 25. November 1959⁶²⁾ entnommen, der nur von einer Garantie nicht aber von einer Aufnahme dieser Regeln durch die Verfassung gemäß Art. 10/I spricht, was Bernardini so auslegt, daß die Anpassungs-

Pergola, Giur. cost. Jg. 8, S. 1502; ders., L'articolo 10, 1° comma Cost. ed i controlli di costituzionalità, Giur. it. Jg. 114 (1962), S. 779, die gerade den gegenteiligen Schluß aus diesen Entscheidungen ziehen.

⁵⁷⁾ De Visscher, RdC Bd. 80, S. 530.

⁵⁸⁾ Quadri, aa.O. (Anm. 36), S. 65.

⁵⁹⁾ Bernardini, Giur. cost. Jg. 6, S. 1482 ff.; Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1423; Mortati, aa.O. (Anm. 8), S. 1347 (erst neuerdings).

⁶⁰⁾ Sent. 22 dicembre 1961, n. 67, Giur. cost. Jg. 6 (1961), S. 1251.

⁶¹⁾ Bernardini, Giur. cost. Jg. 6, S. 1254.

⁶²⁾ Bernardini, Giur. cost. Jg. 6, S. 1464.

norm selbst nicht Verfassungsrang hat. Ebenso legt La Pergola eine entsprechende Äußerung der Corte Costituzionale aus⁶³⁾.

Auch diese Auffassung tritt in Abwandlungen auf, wenn diese auch mehr terminologischer Art sind. So wird zum Teil betont, daß die *norme di adattamento* auf Grund ihrer Resistenz gegenüber einfachen Gesetzen »über den Gesetzen« stehen⁶⁴⁾, teils werden sie auf Grund dieser Tatsache als *leggi interposte* bezeichnet⁶⁵⁾, was nicht im Sinne eines »Zwischenrangs«⁶⁶⁾ übersetzt werden kann, sondern nur Ausdruck der materiellen Einstufung, also der Bewertung im konkreten Kollisionsfall, ist.

Eine Rängeinteilung *ratione materiae*, also entweder auf der Ebene der Verfassung oder des einfachen Gesetzes oder auch der Verordnung je nach dem Inhalt, befürwortet Cassese⁶⁷⁾. Diese Meinung könnte zumindest das Fehlen einer Festlegung des Verfassungsgebers erklären. Dennoch ist diese Meinung nicht überzeugend, da der innerstaatliche Rang einer Völkerrechtsregel nicht von ihrem Inhalt, sondern vom Willen des Gesetzgebers bestimmt wird, also nicht wie bei internem Gewohnheitsrecht üblich nach dem Rang der Norm, die durch den Inhalt des Gewohnheitsrechts beeinflußt wird. Außerdem ist zu bemerken, daß auch diese Lösung die aufgezeigten Konflikte nicht zu beseitigen vermag.

Wie oben (S. 341) bereits erwähnt, enthält Art. 25 GG im Gegensatz zu Art. 10/I der italienischen Verfassung eine Rangregelung. Durch die Klarstellung, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts den Gesetzen vorgehen, scheint Art. 25 GG die Rangproblematik gelöst zu haben und somit vollkommener zu sein als Art. 10/I der italienischen Verfassung. Diese Vermutung hält jedoch einer näheren Prüfung nicht stand, da zwar eine Grenze der möglichen Einstufung nach »unten« festgelegt ist — die allgemeinen Regeln können einfachen Gesetzen nicht gleichgestellt, sondern nur übergeordnet sein —, die Frage der Einordnung nach »oben« aber offen bleibt. So ist trotz dieser Bestimmung in der deutschen Doktrin eine ebenso große Vielzahl möglicher Einstufungen mit im wesentlichen gleicher Argumentation wie in Italien aufgetreten. Die Gerichte haben auch hier, wie in Italien, zur Klärung der Frage nur wenig beigetragen. So ist allein die Aussage des Bundesverfassungsgerichts in der Konkordatsentscheidung insofern von

⁶³⁾ Corte Costituzionale, sent. 22 dicembre 1961, n. 67, Giur. it. Jg. 114 (1962), S. 778, mit Anmerkung von La Pergola, S. 781.

⁶⁴⁾ Mortati, a.a.O. (Anm. 8), S. 1346.

⁶⁵⁾ Chiappetti, RTDP Jg. 18, S. 1422 ff., 1424.

⁶⁶⁾ Einen echten Zwischenrang zwischen einfachen Gesetzen und der Verfassung erörtert La Pergola, Costituzione, a.a.O. (Anm. 18), S. 257 ff., besonders S. 282. Vgl. dazu auch Bernardini, Giur. cost. Jg. 6, S. 1471.

⁶⁷⁾ RTDP Jg. 14, S. 366 ff., mit ausführlicher Begründung.

Nutzen gewesen, als sie die Möglichkeit eines Überverfassungsrangs, den anzunehmen sich anbot, wenn man unter Gesetz in Art. 25 GG auch die Verfassung verstand, ausschloß⁶⁸⁾.

Ohne auf den Stand der Meinungen näher einzugehen⁶⁹⁾, kann festgestellt werden, daß in Deutschland die Auffassung überwiegt, die den Völkerrechtsregeln einen Rang zwischen dem einfachen Gesetz und der Verfassung einräumt⁷⁰⁾. Im übrigen ist die Rangfrage für die deutsche Rechtsordnung insofern von geringerer Bedeutung als in Italien, als der Verfassungsgeber in Art. 100 Abs. 2 GG grundsätzlich die Kompetenz des Verfassungsgerichts festgelegt hat, diese also nicht, wie in Italien, von der Rangfrage abhängig ist, wie im folgenden darzulegen ist.

4. Anwendung und Auslegung durch die Gerichte

Wie gezeigt und wie aus dem Wortlaut von Art. 10/I hervorgeht, werden die allgemeinen Regeln des Völkerrechts über Art. 10/I in innerstaatliche Normen umgesetzt, die für die italienische Rechtsordnung verbindlich sind. Alle Staatsorgane haben folglich diese Normen zu beachten und anzuwenden. Das bringt zwar die Verpflichtung für den Gesetzgeber mit sich, keine im Widerspruch zu den Völkerrechtsregeln stehenden Gesetze zu erlassen⁷¹⁾, dennoch sind entgegen dieser Verpflichtung erlassene Gesetze nicht nichtig, sondern formal gültig, und es ist Sache der Gerichte, hier die Entscheidung zu treffen, welche Norm im Einzelfall vorzuziehen ist. Als Vorfrage haben die Gerichte dabei zu klären, ob überhaupt eine allgemeine Regel des Völkerrechts und somit eine entsprechende Anpassungsnorm besteht und welchen konkreten Inhalt sie hat. Die Gerichte sind bei Erfüllung dieser Aufgabe nicht verpflichtet, die Meinung der für die internationalen Beziehungen zuständigen Staatsorgane einzuholen oder zu beachten⁷²⁾. Bei

⁶⁸⁾ BVerfGE 6, 363: »... daß diese Regeln ohne Transformationsgesetz, also unmittelbar, Eingang in die Rechtsordnung finden und dem deutschen innerstaatlichen Recht — nicht dem Verfassungsrecht — im Range vorgehen. Diese Rechtssätze brechen insoweit jede Norm aus deutscher Rechtsquelle, die hinter ihnen zurückbleibt oder ihnen widerspricht«.

⁶⁹⁾ Es sei jedoch auf die einschlägige Literatur verwiesen: Partsch, a.a.O. (Anm. 34), S. 61 ff.; Rudolf, a.a.O. (Anm. 9), S. 264/65; Doehring, a.a.O. (Anm. 10), S. 173 ff.; Mosler, a.a.O. (Anm. 34), S. 43 ff.; Pigorsch, a.a.O. (Anm. 22), S. 31 ff.

⁷⁰⁾ Nachweis bei Pigorsch, a.a.O., S. 32; Maunz/Dürig/Herzog, a.a.O. (Anm. 15), Randziffer 25; anderer Ansicht Rudolf, a.a.O., S. 267, Partsch, a.a.O., S. 70.

⁷¹⁾ Cassese, RTDP Jg. 14, S. 361.

⁷²⁾ Miele, a.a.O. (Anm. 4), S. 67.

der Entscheidung der Frage eines Widerspruchs zwischen einer Völkerrechts- bzw. der entsprechenden Anpassungsnorm und dem innerstaatlichen Gesetz ist die Rangfrage von besonderer Bedeutung, da eine Vorschrift wie Art. 100 Abs. 2 GG, die für derartige Zweifelsfragen die Einholung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorsieht, fehlt. Hat nämlich die Anpassungsnorm nur den Rang einfachen Gesetzes, so ist gemäß Art. 134 der italienischen Verfassung eine Vorlage an die Corte Costituzionale nicht möglich. Die Tatsache, daß die Rangfrage weder durch den Verfassungsgeber, noch sonst eindeutig klargestellt ist, sowie auch das Fehlen des in der Verfassung vorgesehenen Verfassungsgerichtshofs bis zum Jahre 1955, dem die Frage hätte in jedem Fall vorgelegt werden können, wenn man, wie die herrschende Meinung, den Anpassungsnormen Verfassungsrang zuerkennt, führte zu einer Rechtsprechung, die am klarsten mit den Worten des Kassationshofs aus der Entscheidung vom 28. April 1954 wiederzugeben ist:

«... in caso di divergenza tra l'ordinamento interno e l'ordinamento internazionale, il magistrato deve applicare il comando legislativo che emana lo Stato, per il quale egli esercita la funzione giurisdizionale, lasciando allo Stato stesso la responsabilità internazionale per non aver uniformato la propria legge positiva agli obblighi internazionalmente assunti»⁷³⁾ 74).

Diese Auffassung, die auch in der Doktrin zum Teil vertreten wird⁷⁵⁾, ist jedoch völlig unbefriedigend und wird heute abgelehnt⁷⁶⁾. In der Tat liegt es näher, in Konfliktsfällen wie dem oben genannten die Entscheidung der Corte Costituzionale einzuholen. Trotz Fehlens einer Bestimmung wie Art. 100 Abs. 2 GG wie auch einer Äußerung des Verfassungsgebers über den Rang der Anpassungsnormen hat die Rechtsprechung der Corte Costituzionale⁷⁷⁾ gezeigt, daß dennoch gemäß Art. 134 der italienischen Verfassung ihre Kompetenz zu begründen ist.

Die Corte Costituzionale hat hierbei eine Klärung der Rangfrage, die jegliche Zweifel an ihrer Kompetenz hätte ausräumen können, vermieden, so daß ihre Zuständigkeit in Bezug auf die Prüfung des einfachen Gesetzes ausschließlich an der Anpassungsnorm weiterhin nur dann bejaht werden kann, wenn man dieser Anpassungsnorm Verfassungsrang zuerkennt. Die Corte Costituzionale hat sich darauf beschränkt, die Frage zu prüfen, ob

⁷³⁾ Cassazione I Sezione, 28 aprile 1954, n. 1306, Giur. it. Jg. 107 (1955 I, 1), S. 196 ff., 206.

⁷⁴⁾ Aus den genannten Gründen sollte man diese Entscheidung auch nicht zur Klärung der Rangfrage heranziehen.

⁷⁵⁾ De Visscher, RdC Bd. 80, S. 531.

⁷⁶⁾ Cassese, RTDP Jg. 14, S. 351 Anm. 4.

⁷⁷⁾ Sent. 22 dicembre 1961, n. 67, Giur. cost. Jg. 6 (1961), S. 1251 ff.

die angefochtene innerstaatliche Rechtsnorm dem in Art. 10/I niedergelegten Prinzip der Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts widerspricht. Sie hat als Maßstab der Prüfung also allein die Verfassungsnorm herangezogen und somit den Rahmen von Art. 134 der Verfassung nicht überschritten. Sie konnte sich hierauf auch insofern beschränken, als vorweg die Frage nach dem Bestehen einer allgemeinen Regel des Völkerrechts zu prüfen ist, erst nach der Bejahung dieser Frage die Prüfung der Anpassungsnorm im Zusammenhang mit dem hiermit angeblich im Widerspruch stehenden Gesetz zu klären ist. Da die Corte Costituzionale bisher stets das Vorliegen der angeführten allgemeinen Regel des Völkerrechts verneinte⁷⁸⁾, ist bisher keine Klärung der Frage erfolgt, ob ausreichend für die Begründung der Kompetenz der Corte Costituzionale schon allein der Bezug zu dem in Art. 10/I niedergelegten Prinzip ist oder ob konkret nicht das Prinzip, sondern die einzelne Anpassungsnorm Prüfungsmaßstab zu sein hat, so daß nach Bejahung des Bestehens einer entsprechenden Völkerrechtsregel an das vorliegende Gericht zurückverwiesen werden müßte, wenn die Anpassungsnorm nur den Rang eines einfachen Gesetzes hat.

Ob die Corte Costituzionale ihre Rechtsprechung ändern wird, ist nicht abzusehen, aber auch nicht zu erwarten angesichts der Tatsache, daß die von ihr begründete Praxis mit Art. 134 der italienischen Verfassung in Einklang steht⁷⁹⁾.

Trotz Fehlens einer Vorschrift wie Art. 100 Abs. 2 GG kann also gesagt werden, daß in der Praxis zwischen der italienischen und der deutschen Regelung in dieser Frage kein Unterschied besteht, seit die Corte Costituzionale für sich dieselben Rechte in Anspruch nimmt, die Art. 100 Abs. 2 GG dem Bundesverfassungsgericht übertragen hat.

IV. *Schlußbemerkung*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß Art. 10/I der italienischen Verfassung und Art. 25 GG in ihrer praktischen Bedeutung und An-

⁷⁸⁾ *Ibid.*, S. 1251; 13 luglio 1963, n. 135, Giur. cost. Jg. 8 (1963 II), S. 1494; 18 aprile 1967, n. 48, Sent. e ordinanze della Corte Costituzionale 6 (1967), S. 207. Ebenso untere Gerichte (zum Teil vor dem Tätigwerden der Corte Costituzionale): Tribunale Palermo, 18 dicembre 1956, RivDI Bd. 41 (1958), S. 596 f.; Appello Palermo, 20 marzo 1958, Diritto internazionale Bd. 14 (1960), S. 395.

⁷⁹⁾ Vgl. hierzu La Pergola, Giur. it. Jg. 114, S. 781 ff., der ausführliche Untersuchungen über andere Möglichkeiten der Begründung der Kompetenz der Corte Costituzionale anstellt, die von der Corte Costituzionale selbst vertretene letztlich jedoch für durchgreifend hält.

wendung trotz der unterschiedlichen Abfassung und der unterschiedlichen Stellung der beiden Staaten zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht prinzipiell als einander völlig entsprechend bezeichnet werden können⁸⁰⁾.

Eine Gesamtbewertung der beiden genannten Verfassungsvorschriften führt zu der Erkenntnis, daß in beiden Staaten so weit wie möglich dem Völkerrecht innerstaatliche Geltung verschafft werden soll. Bezüglich der allgemeinen Regeln des Völkerrechts ist, wie dargelegt, eine zufriedenstellende, wenn auch nicht optimale Lösung erreicht worden. Ein Optimum wäre erst erzielt worden, wenn das Völkerrecht in jedem Fall Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht — auch dem Verfassungsrecht — hätte, eine Forderung, die zu erfüllen die Staaten vorerst nicht bereit zu sein scheinen. So verbleibt die Verwirklichung der Völkerrechtsregeln im innerstaatlichen Bereich wesentlich Aufgabe der Gerichte, die im Wege der völkerrechtskonformen Auslegung zwar viel erreichen können, als Gerichte eines Staates jedoch an die verfassungsmäßig bestimmten Grenzen gebunden sind.

Karin Oellers-Frahm

Summary

The Relation between International Law and Municipal Law in the Italian Constitution

Art. 10/I of the Italian Constitution of 1948 contains a rule on the relation between international law and municipal law. A similar rule comprises art. 25 of the fundamental law of the Federal Republic of Germany. Though both provisions are drafted in a different way, they are completely corresponding to each other as to their practical significance and application.

In both provisions there is no difference as to the norms of international law to be applied. Within the scope of application are exclusively general principles of international law, that is to say customary international law. International treaty law does not fall within the scope of the provisions but is regulated by different articles.

There are three distinctions between art. 10/I of the Italian constitution and art. 25 of the German fundamental law, two of which have been eliminated by practice, the third being without practical relevance.

1. The first distinction concerns the grade of general principles of international law incorporated by the constitutional provisions in the hierarchy of the national

⁸⁰⁾ La Pergola, *ibid.*, S. 782.

legal order. The Italian constitution does not regulate this question and the German constitution refers to it only in an unsatisfactory manner. A great number of corresponding answers have been given in both countries relating to this problem. In Italy the opinion which concedes general principles of international law constitutional rank prevails. In Germany the opinion is predominant that grants these rules a rank between constitutional and ordinary law. This question does not involve in Germany any legal consequences as to the jurisdictional competence since art. 100/II of the fundamental law prescribes explicitly the competence of the Constitutional Court as to questions arising out of art. 25.

2. In Italy there is no such norm like art. 100/II of the fundamental law. The practice, however, of the Italian Constitutional Court assumes the same competence with regard to questions out of art. 10/I as exist for the German constitutional court.

3. There is only one real difference between the two constitutional provisions and it lies in a purely theoretical sphere. It concerns the basic position of both States with regard to the relation of international law and municipal law. Italy on the one side adheres to the dualistic theory. Art. 10/I of its constitution therefore contains a rule of transformation providing that general international law becomes obligatory only after transformation into municipal law.

Germany, on the other side, adheres to a moderate dualism. As a result thereof Germany refuses the idea of transformation. Art. 25 of the fundamental law therefore has been drafted as an "order of execution" integrating general principles of international law as such into the national legal order without changing their character as international law. This different position just described has only the effect of a *petitio principii* since it does not have any influence upon the practical value of the norms concerned.

Karin Oellers-Frahm