

## Die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Estlands Grundgesetz von 1920 und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung



**Dr. iur. Marju Luts-Sootak**

Juristische Fakultät der Universität Tartu  
Professorin für Rechtsgeschichte  
E-mail: [marju.luts-sootak@ut.ee](mailto:marju.luts-sootak@ut.ee)



**MA iur. et theol. Marelle Leppik**

Juristische Fakultät der Universität Tartu,  
Doktorandin am Lehrstuhl für Rechtsgeschichte  
Rechtsberaterin, Sozialministerium der Republik Estland  
E-mail: [marelle.leppik@ut.ee](mailto:marelle.leppik@ut.ee)

**Schlüsselwörter / Keywords:** Verfassung / constitution, Verfassung der Republik Estland / Constitution of the Republic of Estonia, Konstituierende Versammlung / constitutional assembly, Verfassungsgerichtsbarkeit / constitutional review, Rechtsprechung / judicial practice.

### 1. Einleitung

Im Unterschied zu vielen europäischen Staaten der Gegenwart hat Estland kein separates Verfassungsgericht. Die Gründe dieses Verzichtes liegen u.a. in der estnischen Verfassungstradition der Zwischenkriegszeit. Im Jahr 1919 errichtete man das sog. Staatsgericht als obersten Gerichtshof; er wurde nach der Sowjetzeit im Jahr 1992 wieder ins Leben gerufen. Nach wie vor prüft das Staatsgericht die Entscheidungen der unteren Gerichte im Wege der Revision oder Kassation. Innerhalb des heutigen estnischen Staatsgerichts existiert aber ein Verfassungssenat, der die Aufgaben eines Verfassungsgerichts erfüllt.<sup>1</sup> Diese Lösung weicht von der estnischen Rechts- und Gerichtstradition der Zwischenkriegszeit ab.<sup>2</sup>

Wir wollen hier im Folgenden der Frage über die Verfassungskontrolle in Estland nach dem Ersten Weltkrieg intensiver als die bisherige Forschung<sup>3</sup> nachgehen. Die Untersuchung soll in drei Schritten erfolgen. Es sollen zunächst die gesetzlichen Lösungen und Debatten um die Verfassungskontrolle erläutert werden. Nach einem zweiten Schritt mit einem Seitenblick auf die Diskussion in der zeitgenössischen Literatur und Doktrin sollen im dritten Schritt die konkreten Fälle der inzidenten Verfassungskontrolle in der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Zeitraum von 1920 bis 1934 näher beleuchtet werden. Am Ende soll ein Fazit stehen, das die Ergebnisse unserer Untersuchung zusammenfasst und die weiteren Forschungsperspektiven andeutet.

## 2. Das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gesetzgebung

Beim Thema richterliche Verfassungskontrolle geht es in erster Linie um die Verfassung selbst. Als man die Republik Estland im Februar 1918 unmittelbar vor der deutschen Besatzung als selbständigen und unabhängigen Staat ausrief, gab es noch keine schriftliche Verfassung dieser Republik. Als die deutsche Besatzung im November 1918 endete, begann der sog. Freiheitskrieg, der von der jungen Republik im und nach Osten gegen die Bolschewiken sowie im und nach Süden gegen die deutschbaltische sog. Landeswehr geführt wurde. Noch bevor der Tartuer Frieden zwischen der Republik Estland und dem bolschewistischen Russland vom 2. Februar 1920 diesem Krieg ein Ende gesetzt hatte, sollte die wichtigste legislative Grundlage der Republik geschaffen werden. Zu diesem Zweck wählten die Bürgerinnen und Bürger in einer allgemeinen und freien Wahl vom 5. bis 7. April 1919 eine verfassungsgebende (exakter: Konstituierende) Versammlung.

Die Konstituierende Versammlung nahm am 23. April 1919 ihre Arbeit im estnischen Opern- und Konzerthaus „Estonia“ in Tallinn auf.<sup>4</sup> Die Versammlung verabschiedete am 15. Juni 1920 eine Verfassung (in der direkten Übersetzung richtiger: „Das Grundgesetz der Republik Estland“),<sup>5</sup> die in zwei Schritten in Kraft gesetzt wurde: ein Teil am 9. August und der Rest am 21. Dezember 1920. Das estnische Grundgesetz war in mancher Hinsicht moderner als andere zeitgenössische Verfassungen bzw. Verfassungsvorbilder. Beispielsweise stand hier der Grundrechtskatalog nicht im letzten Kapitel (wie in der Weimarer Verfassung), sondern ganz vorne im zweiten Kapitel, gleich nach grundsätzlichen Regeln über die Staatlichkeit.<sup>6</sup> Es soll uns hier aber vor allem die Frage nach der Durchsetzbarkeit dieser Verfassungsurkunde in der Rechtspraxis interessieren.

Im Punkt „Verfassungsgerichtsbarkeit institutionell“ blieb das Grundgesetz von 1920 ziemlich unergiebig. § 3 formulierte den allgemeinen Vorbehalt der verfassungsmäßigen Gesetze bei der Ausübung aller Staatsgewalt wie folgt:

*„Die Staatsgewalt in Estland kann niemand anders ausüben als auf Grund des Grundgesetzes oder auf der Basis des Grundgesetzes erlassener Gesetze.“<sup>7</sup>*

Die Formulierung war so vage angelegt, dass die Kommentarliteratur noch nach Jahren den Normgehalt anzweifelte. Der einzige Kommentar zum Grundgesetz aus dem Jahr 1920 wurde nicht auf Estnisch und in Estland, sondern auf Deutsch und in Deutschland verfasst und publiziert. Die Verfasser waren allerdings estnische Staatsbeamte: Eugen Madisson war Generalsekretär des Innenministeriums und Oskar Angelus Vizedirektor der Administrativ-Abteilung des Innenministeriums. Ihre Erläuterungen zu § 3 bezeugen einerseits Orientierungslosigkeit, weil die Gesetzgebungsmaterialien nicht besonders aufschlussreich waren; andererseits wollten sie aus diesem deklarativ formulierten Paragraphen eine allgemeine Rechtsstaatsgarantie bis hin zum Widerstandsrecht gegenüber Kräften ableiten, welche die verfassungsmäßige Staatsordnung der Republik Estland gefährden wollten.<sup>8</sup> Unerwähnt blieb an dieser Stelle die Kompetenz zur richterlichen Verfassungskontrolle. Die Kommentatoren schrieben diese Kompetenz dem § 86 zu, dessen Wortlaut keinesfalls klarer war. § 86 befand sich im Kapitel X. über die Rechtskraft und das Änderungsverfahren des Grundgesetzes; die Norm postulierte die Bindung aller Staatsgewalt an das Grundgesetz:

*„Das Grundgesetz ist unwandelbare Richtschnur der Tätigkeit sowohl der Staatsversammlung [= Parlament] sowie des Gerichts und der Regierungsinstitutionen.“*

Wer und wie darauf achten sollte, dass dieses Verfassungsprogramm in der alltäglichen Staats- und Rechtspraxis durchgesetzt wurde, blieb im Grundgesetz völlig offen. Man findet auch kein Wort über ein spezielles Verfassungsgericht oder irgendein sonstiges Organ für die Verfassungskontrolle.

Das heißt aber nicht, dass die Frage der Verfassungskontrolle in der verfassungsgebenden Versammlung völlig außer Acht gelassen worden wäre. Das Grundgesetz war nämlich nicht das einzige Gesetz, das von dieser Versammlung verabschiedet wurde. Insoweit sollte man in der Tat besser etwas allgemeiner von einer ‚Konstituierenden Versammlung‘ sprechen, weil sie auch andere, für den Aufbau eines neuen Staates grundlegende Gesetze und Beschlüsse fasste bzw. verabschiedete. Darunter befand sich das Staatsgerichtsgesetz, das am 21. Oktober 1919 verabschiedet wurde.<sup>9</sup> Das Staatsgericht war ein neu zu errichtender Gerichtshof für die höchstrichterliche Rechtsprechung. Die unteren Instanzen konnte man mit einigen Korrekturen im Bestand und mit den Zuständigkeiten des früheren Justizsystems der Zarenzeit übernehmen. In der Zarenzeit stand darüber noch der sog. Dirigierende Senat des russischen Reichs als höchstes Revisions- und Kassationsgericht, dem allerdings noch weitere Funktionen im Bereich der Legislative zukamen.<sup>10</sup> Dieser war nun mit dem Untergang des Zarenreichs ausgefallen. Also brauchte man einen Ersatz und so sollte das Staatsgericht Estlands laut § 1 des Staatsgerichtsgesetzes „die höchste Gerichtsgewalt in der Republik ausüben im Rahmen der Regeln für den ehemaligen russischen Senat“. Die notwendigen Änderungen sollte der estnische Gesetzgeber vornehmen. Unter anderem sollte nach § 21 dieses Gesetzes die Promulgation der Gesetze in die Zuständigkeit des Staatsgerichts fallen, wie dies auch beim Dirigierenden Senat der Fall gewesen war.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob ein Promulgationsverfahren die präventive Verfassungskontrolle der Einzelgesetze einschließen könnte bzw. sollte. Auf das Institut eines Staatspräsidenten mit entsprechendem Vetorecht hatte man schon im Voraus verzichtet – Estland sollte eine parlamentarische Republik werden. Folgerichtig sollten die Machtbefugnisse des sog. Staatsältesten an der Spitze der Regierung nur die des Regierungschefs sein, nicht die eines Staatsoberhauptes. So war die Möglichkeit der Verfassungskontrolle seitens eines Präsidenten ausgeschlossen. Am 28. Mai 1920 schlugen der Vertreter des Landwirtschaftsverbands Konstantin Päts und das Mitglied der Deutschen Partei Herman Koch in den Verhandlungen der Konstituierenden Versammlung vor, eine zentrale Institution zu installieren, um die gesetzgebende Gewalt zu kontrollieren. Das Oberste Gericht erschien für diese Funktion der passende Ort zu sein, um die parlamentarische Grundstruktur der Republik auch in diesem Punkt zu stärken. Anders als bei einem Staatsoberhaupt oder Präsidenten bestand bei der Gerichtsbarkeit nach einer Ansicht nicht die Gefahr, dass sie sich über die Verfassungskontrolle legislative Kompetenzen anmaßen könnte:

*„[...] unser oberstes Staatsgericht ist kein Präsident und könnte also das Prüfungsrecht in der Frage haben, ob das Gesetz mit dem Grundgesetz übereinstimmt oder nicht. Die Präsidentenfrage ist bei uns in der Kommission beiseitegelegt worden, schon deshalb müsste es jemanden geben, der über die Einhaltung des Grundgesetzes im Staat wacht.“*

Dagegen befürchtete das Mitglied der Arbeitspartei und Vorsitzender der Konstituierenden Versammlung, Ado Anderkopp, dass eine derartige Normenkontrolle *ex ante* durch das Staatsgericht die Prinzipien der Gewaltenteilung verletze und das Gericht dadurch legislative Funktionen übernehmen könnte. Diese Ansicht setzte

sich in der Versammlung durch.<sup>11</sup> So blieb es nach § 21 des Staatsgerichtsgesetzes bei der schlichten Promulgationsaufgabe ohne inhaltliche Verfassungskontrolle:

*„Die Promulgation der Gesetze, Erlasse und Verordnungen und die Sammlung der Originaltexte obliegt dem Staatsgericht ab der Frist, die von der Regierung der Republik gesetzt wird.“*

In der Tat kam es nicht einmal zur schlichten Promulgation oder Sammlung der Gesetze beim Staatsgericht – diese Aufgaben wurden 1919 und 1920 von der Staatskanzlei wahrgenommen. Mit § 53 des Grundgesetzes wurde die Verkündung der Gesetze letztendlich zur Aufgabe des Präsidiums der Staatsversammlung gemacht und das Staatsgericht von jeglicher Beteiligung im Promulgationsverfahren befreit.

### 3. Die Grundsätze der gerichtlichen Verfassungskontrolle in der zeitgenössischen Doktrin und Praxis

Der Verzicht auf die präventive gerichtliche Verfassungskontrolle sollte aber die konkrete Normenkontrolle im Einzelfall nicht ausschließen. Auch das Staatsgericht selbst nahm dazu schon am 16. Januar 1920 auf einer seiner sog. ordnenden Sitzungen Stellung. Die Plenarversammlung des Staatsgerichts lehnte in seiner Stellungnahme einerseits die präventive Verfassungsaufsicht ab. Ebenso hielt die Versammlung die Zuständigkeit der Staatskanzlei unter der Aufsicht des Staatssekretärs in diesem Bereich für hinreichend und rechtmäßig. Andererseits sah die Versammlung die konkreten Verfassungsbeschwerden gegen einzelne Gesetze oder Gesetzesnormen im Einzelfall als zulässig an.<sup>12</sup> Das Staatsgericht präziserte allerdings nicht, wie und unter welchen Bedingungen konkret eine solche Beschwerde erfolgen sollte.

Die zeitgenössische juristische Literatur griff ebenfalls schnell das Problem der gerichtlichen Verfassungskontrolle auf. Schon im November/Dezember 1920 publizierte Eduard Berendts – damals Professor in Tartu, ehemals an der Kaiserlichen Rechtsschule in St. Petersburg und Mitglied des Dirigierenden Senats – in Estlands einziger Rechtszeitschrift „Õigus (Das Recht)“ einen ausführlichen Aufsatz zu dieser Frage. Berendts vertrat die Ansicht, dass die Funktion der Verfassungskontrolle dem Staatsgericht als oberstem Gerichtshof zukommen sollte.

*„In einem Staat, wo kein Präsident existiert, der ein suspensives Vetorecht hätte, kann nur ein Organ als Hüter des Rechts auftreten, und dies ist das Gericht. Genauer, der höchste Gerichtshof im Staat, der aus gesetzeskundigen Männern besteht, die nicht versetzt werden können und frei von Parteipolitik sind. Allein ein höheres gerichtliches Organ besitzt die erforderliche Objektivität, um sine ira et studio zu entscheiden, ob die einfachen Gesetze verfassungsgemäß sind oder nicht.“<sup>13</sup>*

Das Staatsgericht sollte dabei allerdings das einzige Gericht mit einer solchen Kontrollkompetenz sein.

Der Staatsanwalt Richard Rägo hingegen betonte 1922, dass weder das Staatsgerichtsgesetz noch das Grundgesetz die Ansicht Berendts' stützten. Nach Rägo wies § 86 des Grundgesetzes die Verfassungskontrolle der Gesetze und der Entscheidungen der Exekutivgewalt den Gerichten aller Ebenen, also nicht nur dem obersten Gericht zu. Für die Ausübung dieser richterlichen Kontrolle war seiner Meinung nach jedoch eine detailliertere gesetzliche Regelung nötig.

Bald darauf griff das Staatsgericht selbst in die Debatte ein. Im Urteil vom 1. und 8. Februar 1927 betonte die Kammer zu Verwaltungsrechtssachen, dass das Staatsgericht als Nachfolger des ehemaligen russischen Dirigierenden Senats kein zentrales Verfassungsgericht sein könne. Vielmehr folge aus den §§ 3 und 86 des Grundgesetzes, dass alle Gerichte in Estland die Zuständigkeit zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle besitzen sollten, weil ihnen die Pflicht auferlegt war, ausschließlich nach den verfassungsmäßigen Gesetzen zu richten. Also durfte und musste ein jedes Gericht die anzuwendenden Gesetze inzident auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen. Dies offenbar jedoch nicht *ex officio* und auf eigene Initiative. Die Verwaltungsrechtskammer beschränkte nämlich die Prüfung ausdrücklich auf den Fall, dass eine Partei die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Gesetzesvorschrift vor Gericht aufwirft:

*„Die estnischen Gerichte haben entsprechend § 86 des Grundgesetzes zu verfahren, und laut diesem ist jede Gerichtsinstanz, vor der die Frage gestellt wird,<sup>14</sup> ob ein bestimmtes Gesetz mit dem Grundgesetz im Einklang steht, berechtigt und verpflichtet, diese Frage zu beantworten.“<sup>15</sup>*

Das Staatsgericht war also der Meinung, dass nach dem Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift (*ex post*) allen Gerichten, d.h. dem gesamten Gerichtssystem, die Kompetenz zur Verfassungskontrolle zusteht. Es wurde oben schon erwähnt, dass es gar keine formellen Regelungen für das Verfahren der Verfassungskontrolle gab. Nach dem Staatsgericht sollte man dabei von dem Vorbild der Gesetzmäßigkeitskontrolle bei der Prüfung von Verordnungen ausgehen:

*„Bei der Entscheidung der Frage, ob ein gewöhnliches Gesetz mit dem Grundgesetz im Einklang steht oder nicht, hat das Gericht ebenso zu verfahren wie bei der Entscheidung der Frage, ob eine verbindliche Verordnung mit dem Gesetz im Einklang steht oder nicht.“*

Das vom Staatsgericht erwähnte Vorbild der judikativen Gesetzmäßigkeitskontrolle der Verordnungen entstammte aus § 2 der Verwaltungsgerichtsordnung, welche die Staatsadministrations- und Selbstverwaltungsorgane aller Ebenen sowohl bei Tun als auch bei Unterlassen der gerichtlichen Prüfungsgewalt unterwarf.<sup>16</sup>

Eine Kompetenz, verfassungswidrige Gesetze für nichtig zu erklären und damit für die Zukunft außer Kraft zu setzen, sollten alle diese Gerichte freilich nicht haben. Weder den unteren Gerichten noch dem Staatsgericht selbst kam demnach die Funktion eines „negativen Gesetzgebers“ im Sinne Hans Kelsens zu.<sup>17</sup> Nach den Ausführungen des Staatsgerichts sollte nur in diesem konkreten Fall die entsprechende Gesetzesvorschrift unberücksichtigt bleiben:

*„Findet das Gericht, dass eine verbindliche Verordnung im Widerspruch zum Gesetz steht, so lässt es sie unberücksichtigt; ebenso hat das Gericht ein Gesetz unberücksichtigt zu lassen, falls es zum Ergebnis gelangt, dass das Gesetz zum Grundgesetz im Widerspruch steht.“*

Auch die Kommentatoren des Grundgesetzes wiesen auf dieses Urteil hin, wenn sie ihre Ansicht begründen wollten, dass § 86 des Grundgesetzes nicht nur besage, dass das Grundgesetz irgendwie allgemein eine Richtschnur für die aufgezählten Institutionen der Staatsgewalt sei, sondern „zugleich besonders die Kontrolle der Gerichte über die Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze hervorheben“ sollte.<sup>18</sup>

#### 4. Einzelfälle der inzidenten Verfassungskontrolle in der Praxis der Verwaltungsrechtskammer des Staatsgerichts

Inwieweit die estnischen Gerichte nach der Doktrin und höchstrichterlichen Rechtsprechung die inzidente Kompetenz zur Verfassungskontrolle in Anspruch nahmen, ist in der Forschung nach aktuellem Stand im Großen und Ganzen ungeklärt. Die Forschung über die Gerichtsentscheidungen der Zwischenkriegszeit wird durch die Tatsache erschwert, dass man die Entscheidungen nicht publizierte. Auch die Staatsgerichtsentscheidungen wurden nur teilweise bzw. ausschnittsweise veröffentlicht, die Entscheidungen der unteren Gerichte eher gar nicht. Im Archiv sind sie allerdings zumeist gut erhalten und in diesem Sinn der Forschung durchaus zugänglich. Es seien hier nur einige Zahlen genannt, um eine Vorstellung von der Dimension des Quellenmaterials zu bekommen.

Nach den Angaben der elektronischen Datenbank des estnischen Staatsarchivs gibt es für die ganze Zwischenkriegszeit von der Verwaltungsrechtskammer, deren Praxis heute besser erforscht ist als diejenige der übrigen zwei Kammern, insgesamt 16.300 Urteile. Davon erwähnen ca. 200 das Grundgesetz in irgendeiner Weise, nicht unbedingt im Kontext der Verfassungskontrolle. Es soll uns hier aber nur die Praxis aus der Zeit des ersten Grundgesetzes der Republik Estland interessieren, also nur bis zum Jahr 1934. In der Volksabstimmung vom 14. bis 16. Oktober 1933 wurde nämlich das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes der Republik Estland verabschiedet, das am 24. Januar 1934 in Kraft trat. Jenes wird als neues zweites Grundgesetz Estlands für die Zwischenkriegszeit betrachtet, weil damit die Grundlagen für ein starkes Präsidialsystem geschaffen wurden. Allerdings ereignete sich schon im März 1934 ein Staatsstreich; nach mehreren Jahren des Ausnahmezustands wurde 1937 ein weiteres neues Grundgesetz erlassen, das am 1. Januar 1938 in Kraft trat. Damit war die Wende von der parlamentarisch geprägten Staatsordnung Estlands zu einem starken Präsidialsystem verfassungsmäßig vollzogen.<sup>19</sup>

Die Fälle der eigentlichen Verfassungskontrolle für den Zeitraum der Geltung des Grundgesetzes von 1920, also bis zum Jahr 1934, sind dünn gesät. In der Praxis der Verwaltungsrechtskammer lassen sich insgesamt nur acht Stück nachweisen. Diese acht bilden zwei zusammenhängende Gruppen, die zwei konkrete Gesetze bzw. Verwaltungsentscheidungen aufgrund dieser Gesetze betrafen.

Eine erste Welle der gerichtlichen Verfassungskontrolle durch die Verwaltungsrechtskammer des Staatsgerichts löste das Gesetz zum Schutz der Staatsordnung vom 12. Februar 1925 aus.<sup>20</sup> Das Gesetz wurde nach dem kommunistischen Putschversuch bzw. Kommunistenaufstand vom 1. Dezember 1924 verabschiedet. Der Aufstand war von Russland aus koordiniert worden und sollte einen kommunistischen bzw. bolschewistischen Staatssturz bewirken. Er wurde vom estnischen Militär aber in nur wenigen Stunden niedergeschlagen. Man wollte mit dem Staatsschutzgesetz die demokratische – oder wenn man will, bürgerliche – Republik retten, freilich um den Preis eingeschränkter Grundrechte<sup>21</sup> und eingeschränkter politischer Freiheit. Das Gesetz zum Schutz der Staatsordnung räumte in den §§ 1 und 2 dem Innenminister weite Befugnisse zum Verbot gewisser politischer Organisationen und Bewegungen ein:

*„§ 1: Verboten sind jegliche Vereinigungen, die darauf abzielen:*

- 1) mit Gewalt die in der Republik Estland mit dem Grundgesetz verankerte Staatsordnung oder die vorhandene Gesellschaftsordnung zu verändern;*
- 2) die Unabhängigkeit der Republik Estland zu beenden oder irgendeinen Teil davon zu trennen;*

3) *Propaganda zu betreiben, die gegen die Unabhängigkeit der Republik Estland gerichtet ist.*

§ 2: *Gesellschaften, Vereine und Verbände oder deren Untergruppierungen, deren Tätigkeit unter die im vorhergehenden ersten Paragraph genannten Ziele fällt, werden durch den Erlass des Innenministers verboten, auch wenn sie diese Ziele öffentlich nicht aufgestellt oder anerkannt haben.“*

Im § 2 wurde allerdings auch gleich bestimmt, dass die Mitglieder der bezeichneten Organisationen einen solchen Erlass des Ministers nach der Verwaltungsgerichtsbarkeitsordnung anfechten konnten. Nach § 3 kam dem Innenminister des Weiteren die Befugnis zu, die Mandate der Mitglieder solcher Organisationen in den lokalen Selbstverwaltungsorganen für nichtig zu erklären. Die Verfassungsbeschwerden, die im Hinblick auf die Verfassungskontrolle zu höchstrichterlichen Entscheidungen führten, betrafen die Entfernung von Mitgliedern aus den Stadtversammlungen.

In den Jahren 1925 bis 1930 sollten aufgrund des Beschlusses des Innenministers einige Mitglieder die städtischen Kommunalverwaltungen und ihre Wahlämter verlassen, weil sie der verbotenen Arbeiterpartei angehörten oder nahestanden. Im Jahr 1927 klagten mehrere betroffene Stadtverordnete aus der Stadt Viljandi,<sup>22</sup> im Jahr 1930 Stadtverordnete aus Tartu<sup>23</sup> und in einem weiteren Fall die Verordneten aus Tallinn.<sup>24</sup> Sie stellten nicht nur die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Innenministers in Frage, sondern forderten darüber hinaus die Verfassungskontrolle des Gesetzes zum Schutz der Staatsordnung. Nach der Auffassung der Beschwerdeführer verletzte das Gesetz das verfassungsmäßig garantierte aktive bzw. passive Wahlrecht, weil es der Administrativgewalt die Befugnis eingeräumt hatte, willkürlich politische Parteien zu verbieten. Der Innenminister hielt als Beschwerdegegner dagegen, dass die Bestimmungen des Gesetzes zum Schutz der Staatsordnung als die eines Sondergesetzes verfassungsgemäß seien und vor allem zur Verwirklichung der in § 1 Grundgesetz verankerten Werte beitragen würden. Nach § 1 des Grundgesetzes Estlands aus dem Jahr 1920 war Estland „ein selbständiger, unabhängiger Freistaat“. Nach der Auffassung der Verwaltungsrechtskammer des Staatsgerichts sollte das Gesetz zum Schutz der Staatsordnung die in § 1 des Grundgesetzes verankerte Freiheit und Unabhängigkeit des Staates schützen. „Ist es zur Erreichung dieses Zieles notwendig, die Tätigkeit gewisser [...] Handelsgesellschaften, Gesellschaften, Gruppierungen oder ihrer Vereinigungen zu unterbinden, dann gibt es keinen Grund [...] zu klagen“, urteilte das Staatsgericht kompromisslos.<sup>25</sup>

Die Verwaltungsrechtskammer wies daher die drei Verfassungsklagen zurück und erklärte die entsprechenden Erlasse des Innenministers sowohl für gesetzes- als auch für verfassungsgemäß. Auch wenn sich die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf das Grundgesetz sowie auf allgemeine Rechtsgrundsätze beriefen, wies das Staatsgericht sie zurück. Eine weitere Beschwerde anlässlich des Arrestes des Hausgrundstücks der Arbeiterpartei erteilte das gleiche Schicksal – auch hier hielt die Verwaltungsrechtskammer die Maßnahme der Exekutivgewalt für gerechtfertigt und die gesetzliche Grundlage für verfassungsmäßig.<sup>26</sup>

Eine zweite Welle von Verfassungsbeschwerden rief das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Nutzungsordnung der Gemeinde-, Einrichtungs- und Privatpachtländereien vom 15. Mai 1928 hervor.<sup>27</sup> Das ursprüngliche Gesetz vom Jahr 1926<sup>28</sup> hatte den betroffenen Pächtern die Möglichkeit eröffnet, das Eigentum am gepachteten Grundstück zu erwerben. Dem Staat wurde dabei nur für einen begrenzten Zeitraum, d.h. für ein Jahr, das Recht eingeräumt, gewisse Ländereien für gemeinnützige Zwecke zurückzuhalten.

Mit dem Änderungsgesetz von 1928 wurde diese Frist aufgehoben – also konnte der Staat nun beliebig eingreifen und das Erwerbsrecht einschränken. Auch hier kam es in vier Fällen<sup>29</sup> zu Verfassungsbeschwerden, wobei die Beschwerdeführer das im Grundgesetz verankerte Recht auf Privateigentum als verletzt ansahen. § 24 des Grundgesetzes bestimmte nämlich Folgendes:

*„Das Privateigentum ist in Estland jedem Bürger gewährleistet. Ohne Einverständnis des Eigentümers kann dieses nur im allgemeinen Interesse auf Grund der Gesetze und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung enteignet werden.“*

Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes aus dem Jahr 1928 begründeten die Beschwerdeführer damit, dass die Gesetzesänderung das bis dahin bestehende Eigentumserwerbsrecht für Pachtländereien entzogen hatte. Das Erwerbsrecht wurde also dem Eigentumsrecht im Sinn des Grundgesetzes gleichgestellt. Tatsächlich sollte man allerdings höchstens von einem Anwartschaftsrecht bzw. von einer berechtigten Hoffnung sprechen. Auch in diesen Fällen wies die Verwaltungsrechtskammer die Beschwerden zurück. Freilich nicht mit der Begründung, dass die Beschwerdeführer noch kein volles Eigentumsrecht hatten, sondern unter Hinweis darauf, dass man den Eigentumserwerb im „allgemeinen Interesse“ einschränken dürfe. Dass das Grundgesetz in diesem Zusammenhang nur von der Enteignung des Eigentums und nicht von der Einschränkung des Eigentumserwerbs sprach, thematisierte das Gericht nicht.

## 5. Fazit und Ausblick

Es ist also festzuhalten, dass die Verwaltungsrechtskammer in diesen acht konkreten Fällen der inzidenten Verfassungskontrolle aus den Jahren 1920–1934 die Verfassungsbeschwerden zwar prüfte, aber im Ergebnis zurückwies. Obwohl die gerichtliche Verfassungskontrolle also nach Antrag der streitführenden Partei ausgeübt wurde, verhielt sich der Gerichtshof beim Eingriff in die Entscheidungsbereiche der anderen Staatsgewalten eher zurückhaltend. Dies betrifft die Rechtsprechung der Verwaltungsrechtskammer, die in ihrer Praxis überwiegend die neuen, d.h. eigenen Gesetze der Republik Estland anzuwenden bzw. aktuellen Entscheidungen der Exekutivgewalt zu überprüfen hatte.

Es war oben u.a. davon die Rede, dass sowohl die Literatur als auch die höchstgerichtliche Praxis die Auffassung vertrat, dass nicht nur das Staatsgericht und erst recht nicht nur eine seiner Kammern exklusiv die Verfassungskontrolle ausüben durfte. Die Forschung über die historische Praxis der Zivil- und Strafrechtskammer des Staatsgerichts ist allerdings noch rudimentär, so dass hier keine endgültige Aussage getroffen werden kann. Als erstes Ergebnis zur Praxis der Zivilkammer können wir aber immerhin zumindest zwei Urteile des Staatsgerichts vorweisen, wo das Verfassungsargument gegen ein Einzelgesetz erfolgreich durchgesetzt wurde.<sup>30</sup> Die baltische Privatrechtskodifikation aus dem Jahr 1864,<sup>31</sup> die auch in der Republik Estland fortwährend in Geltung blieb, verlangte für die Gültigkeit des notariellen Testaments die Anwesenheit männlicher Zeugen. In den Streitfällen befanden sich aber unter den Zeugen auch Frauen; daher wurden die Testamente in beiden Fällen in den unteren Gerichtsinstanzen angefochten. Die Zivilkammer des Staatsgerichts gab in beiden Fällen den Beklagten Recht, dass die Einschränkung des Zeugenkreises gegen das Prinzip der Geschlechtergleichheit verstößt, das in § 6 des Grundgesetzes verankert war. Offensichtlich war eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen ein altes Gesetz aus der Zarenzeit einfacher als gegenüber einem Gesetz, das nach der estnischen Unabhängigkeit erlassen worden war.

So viel von der Entscheidungspraxis im Bereich der höchstrichterlichen Verfassungskontrolle. Die Forschungsergebnisse decken freilich nicht die ganze höchstrichterliche Rechtsprechung ab und noch weniger die Untergerichte, denen ja nach der Doktrin ebenfalls die Kompetenz zur richterlichen Verfassungskontrolle zukam. Eines ist jedoch schon heute und auch bei unserem relativ spärlichen Befundmaterial bewiesen: Obwohl in Estland das Grundgesetz von 1920 bzw. Einzelgesetze kein spezifisches Verfassungskontrollorgan oder Verfassungsgericht vorsahen und man nirgends das Verfahren regelte, übte zumindest der höchste Gerichtshof, genauer, zumindest zwei der insgesamt drei Kammern, die inzidente gerichtliche Verfassungskontrolle aufgrund der Verfassungsbeschwerden der streitführenden Parteien aus. Die Fälle sind nicht zahlreich, so dass das Staatsgericht in seiner Prüfungstätigkeit keinesfalls als aktiver Intervent im Machtbereich der Legislative oder Exekutive erscheint. Immerhin wies das Gericht die entsprechenden Beschwerden ggf. nicht ungeprüft zurück.

## Zusammenfassung

1. Weder das erste Grundgesetz der Republik Estland aus dem Jahr 1920, das bis zum Jahr 1934 galt, noch die Spezialgesetze zur Gerichtsorganisation sahen eine Institution zur gerichtlichen Verfassungskontrolle vor.

2. Die Doktrin sowie die Rechtsprechung entwickelten aus dem Grundsatz der verfassungs- bzw. gesetzmäßigen Rechtsprechung (§§ 3 und 86 Grundgesetz) die These, dass die Kompetenz der Verfassungskontrolle über die Legislative und Exekutive nicht nur der Höchstgerichtsbarkeit, sondern einem jeden Gericht zukommen sollte.

3. Die jüngere Forschung weist anhand der Rechtsprechungsmaterialien zumindest für die höchstrichterliche Rechtsprechung nach, dass die inzidente Verfassungskontrolle der Gesetze und Rechtsakte der Exekutivgewalt im Einzelfall in der Tat ausgeübt wurde.

*Die Abfassung dieses Beitrags wurde durch die Wissenschaftsförderung der Republik Estland unterstützt (ETF9209 und IUT20-50).*

## Endnoten

<sup>1</sup> Als erste Entscheidung der Verfassungsgerichtsbarkeit gilt das Urteil des Staatsgerichts vom 22. Juni 1993. Überblick zum Neuanfang in der estnischen Verfassungs- und Rechtsgeschichte: *Ernits, M.* The courts and the Supreme Court in concrete norm control, in: *15 Years of Constitutional Review in the Supreme Court of Estonia*, ed. by Suumann, G. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2009 – S. 26–38. Die vergangenen 20 Jahre haben einen sog. Tigersprung in der Verfassungsgerichtsbarkeit und -dogmatik erlebt. Dazu: *Ernits, M.* 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, in: *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit*, Hrsg. Hülshörster, S., Mirow, D. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2012 – S. 123–140; vgl. auch: *Maruste, R.* The Role of the Constitutional Court in Democratic Society, in: *Juridica International.* – 2007 – Vol. XIII – S. 8–13: “The Estonian system, wherein judicial constitutional review is an additional function of general courts, is a unique mixture of the American model and the Continental / Kelsenian model, which is aimed at formal constitutional review of legislation. In addition, the whole solution was justified in the context of its time by the limited means of a small state. The result is not exactly purebred, but it worked and still works. We are still small, but our means are less limited and, we can hope, much more experienced and wiser.” (S. 12)

<sup>2</sup> Von 1920 bis 1940 gab es in Estland kein separates Verfassungsgericht, auch keine entsprechend spezialisierte Kammer beim Staatsgericht. Zu Aufbau und Funktionen des Staatsgerichts in dieser Zeit: *Anepaio, T.* The Supreme Court of the Republic of Estonia, in: *The History of the Supreme Court*

of Europe and the Development of Human Rights, ed. by Solt, P. Budapest: Alfoldi Nyomda Co, 1999 – S. 109–120.

- <sup>3</sup> Abgesehen von den ganz allgemeinen Übersichten zur Verfassungsgeschichte und Geschichte des Justizsystems bzw. der Höchstgerichtsbarkeit gibt es nur eine Spezialuntersuchung zum richterlichen Prüfungsrecht gegenüber der Legislative und Exekutive im Zwischenkriegs-Estland, und das nicht nur theoretisch, sondern auch anhand der konkreten Fälle aus der zeitgenössischen Gerichtspraxis: *Leppik, M.* Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal (Die ersten Zeichen der richterlichen Verfassungskontrolle: die Praxis des Staatsgerichts während der Geltung des Grundgesetzes vom 1920), in: *Juridica*. – 2012 – Nr. 3 – S. 185–192 (auf Estnisch mit englischer Zusammenfassung S. 232 f.).
- <sup>4</sup> Der Versammlungsort war nicht zufällig. Theaterhaus „Estonia“ war ein genuin estnisch-nationales Unternehmen. Einerseits war das Haus mit Spenden neben dem deutschen Theater gebaut und sollte der alten deutschbaltischen Elite die Wandlung der indigenen estnischen Bevölkerung zu einer Nation vor Augen führen. Andererseits war das Theaterhaus nicht durch die früheren obrigkeitlichen Mächte „belastet“ – sowohl die herrschaftlichen Gouvernementsbehörden der Zentrale des Zarenreichs als auch die provinziellen ritterschaftlichen Institutionen hatten ihre Gebäude in Tallinn auf dem Domborg. „Estonia“ befindet sich aber in der unteren Stadt, allerdings außerhalb der alten mittelalterlichen Stadtmauer – auch in diesem Sinne also souverän auf dem Weg zu neuen Ufern der Machtverhältnisse.
- <sup>5</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (Grundgesetz der Republik Estland) 15.06.1920. – Riigi Teataja (Staatsgazette) 1920, 113/114, 243.
- <sup>6</sup> Die Weimarer Republik wurde neben der Schweiz und Frankreich als Vorbild angesehen. Das zeigt sich z. B. durch die Rezeption der sog. neuen oder sozialen Grundrechte im estnischen Grundgesetz. *S. Siimets-Gross, H.* Social and Economic Fundamental Rights in Estonian Constitutions Between World Wars I and II: A Vanguard or Rearguard of Europe?, in: *Juridica International*. – 2005 – Vol. X – S. 137f; *Anepaio, T.* Die rechtliche Entwicklung der baltischen Staaten 1918–1940, in: *Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen, Rechtskulturen des modernen Osteuropa*, Hrsg. Tomasz, G. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2007 – S. 21.
- <sup>7</sup> Die deutsche Fassung wird hier und im Folgenden zitiert nach: Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Madisson, E. und Angelus, O. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, hier S. 14.
- <sup>8</sup> Ebenda.
- <sup>9</sup> Riigikohtu seadus (Staatsgerichtsgesetz) 21.10.1919 – Staatsgazette 1919, 82/83, 164.
- <sup>10</sup> Auf Deutsch über den Titel hinaus auch allgemein zu den Funktionen und Befugnissen des Dirigierenden Senats im späten Zarenreich: *Liessem, P.* Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich: Der Dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung (1864–1917), Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag 1996.
- <sup>11</sup> Asutawa Kogu protokollid, Asutawa Kogu IV istungjärk [13. Apr. – 31. Dets. 1920]. Protokollid Nr. 120–154. Tallinn 1920, veerg 598 ja 611 (Protokolle der Gründungsversammlung, IV. Sitzung der Gründungsversammlung [13. Apr. – 31. Dez. 1920], Protokolle Nr. 120–154. Tallinn 1920, Spalte 598 und 611.
- <sup>12</sup> Bescheid der ordnenden Sitzung der Plenarversammlung des Staatsgerichts, 16.01.1920, in: *Estlands Staatsarchiv 1356-1-117*, S. 3v; hier nach *Anepaio, T.* Riigikohus. Otsuste valikkogumik 1920-1940 (Staatsgericht. Die Auswahl von Urteilen 1920–1940), Tartu: Elmatar 1999 – S. 12f.
- <sup>13</sup> *Berendts, E.* Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid (Das Staatsgericht der Republik Estland und die Prinzipien des Grundgesetzes von 1920), in: *Õigus*. – 1920 – Nr. 3 – S. 56–61.
- <sup>14</sup> „... vor der die Frage gestellt wird“ ist die direkte Übersetzung des estnischen Originaltextes. *Madisson und Angelus* zitieren diesen Passus ebenfalls, benutzen an dieser Stelle aber die Formulierung „in welcher die Frage aufgeworfen wird“, welche die Initiative des Gerichts bei der Frage der Verfassungskontrolle freilich miteinschließt. Vgl. *Madisson / Angelus* (wie Anm. 7), S. 85.
- <sup>15</sup> Urteil der Kammer des Verwaltungsrechts des Staatsgerichts 01.02. und 08.02.1927, 343 I. – Estnisches Staatsarchiv (hier weiter: EStA).1356.2.1005, die Akte ist unpaginiert.
- <sup>16</sup> Administratiiv-kohtu kord (Verwaltungsgerichtsordnung). 12.02.1919 – Riigi Teataja (Staatsgazette) RT 1919, 10. Zehn Jahre später wurde die Verwaltungsgerichtsordnung zwar einer gründlichen Revision unterworfen, § 2 blieb auch nicht unangetastet. Vgl. *Administratiiv-kohtu korra muutmise seadus* (Änderungsgesetz der Verwaltungsgerichtsordnung). 12.02.1919 – Riigi Teataja (Staatsgazette) RT 1929, 16, 110.
- <sup>17</sup> *Kelsen, H.* Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, Hrsg. u. mit einer Einf. u. Auswahlbibliographie versehen v. Ooyen, R. Ch. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008 – S. 78.
- <sup>18</sup> *Madisson / Angelus* (wie Anm. 7) – S. 84.

- <sup>19</sup> Neben der Analyse der Entwicklung des Verfassungsrechts mit Schwerpunkt auf sozialen Grundrechten in Estland 1920-1940 auch ein Überblick zur äußeren Verfassungsgeschichte: Siimets-Gross (wie Anm. 6) – S. 135–143; s. auch: *Nakanishi, Y.* Die Entwicklung der Grundgesetze in Estland vom Jahre 1917 bis zum Jahre 1934. Tokyo 2004.
- <sup>20</sup> Riigikorra kaitse seadus (Gesetz zum Schutz der Staatsordnung) 12.02.1925. – Riigi Teataja (Staatsgazette) RT 1925, 29/30, 7.
- <sup>21</sup> S. die Beispiele zur höchstrichterlichen Rechtsprechung, welche die grundgesetzlich gewährte (§ 18) Streikfreiheit betrafen: Siimets-Gross (wie Anm. 6), S. 139 f.; zum Problem des sog. Ausnahmezustandes im Bereich der Strafgerichtsbarkeit, die ggf. nicht von ordentlichen Gerichten, sondern von Militärgerichten auch über Zivilpersonen ausgeübt wurde: Sedman, M. Military Penal Law – not only for Military Personnel: Developments in Estonian Penal Law after the First World War, in: Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum / Unity and Plurality of Law in the Legal History of the Baltic Sea Area, ed. by Luts-Sootak, M., Osipova, S., Schäfer, F. L. Frankfurt am Main, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2012 – S. 253–273.
- <sup>22</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 01.02. und 08.02.1927, 343 I. – EStA.1356.2.1005.
- <sup>23</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 393 II. – EStA.1356.2.193.
- <sup>24</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 669 II. – EStA.1356.2.103.
- <sup>25</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 393 II. – EStA.1356.2.193.
- <sup>26</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 681 II. – EStA.1356.2.10617.
- <sup>27</sup> Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse muutmise seadus (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Nutzungsordnung der Gemeinde-, Behörden- und Privatpachtgrundstücke) v. 25.05.1928. – RT 1928, 46.
- <sup>28</sup> Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus (Gesetz über die Nutzungsordnung der Gemeinde-, Behörden- und Privatpachtgrundstücke). 11.02.1926. – RT 16, 1926.
- <sup>29</sup> Vier Urteile der Verwaltungsrechtskammer v. 03.07.1930, 421 II. – EStA.1356.2.103; v. 09.06.1931, 12 II. – EStA.1356.2.6807; v. 09.06.1931, 14 II. – EStA.1356.2.6556; v. 09.06.1931, 15 II. – EStA.1356.2.6791.
- <sup>30</sup> Urteile der Zivilrechtskammer v. 31.05.1928, 3. – EStA 1356.3.76 und v. 28.04.1932, 375. – EStA 1356.3.92.
- <sup>31</sup> Provincialrecht der Ostseegouvernements. Dritter Theil. Privatrecht: Liv-, Est- und Curlaendisches Privatrecht. Zusammenestellt auf Befehl des Herrn und Kaisers Alexander II. St. Petersburg: Buchdruckerei der Zweiten Abtheilung Seiner kaiserlichen Majestät Eigener Kanzlei 1864. In der Republik Estland sollte dieses Gesetzbuch natürlich nicht in dieser Urfassung, sondern mit den späteren Veränderungen gelten. Diese waren aber eher punktuell und haben die grundsätzlichen Lösungen der Kodifikation nicht betroffen. Allgemein zur Gesetzesideologie dieses Gesetzbuchs: Luts, M. Private Law of the Baltic Provinces as a Patriotic Act, in: *Juridica International: Law Review of Tartu University*. 2000 – Vol. V – S. 157–167; m. w. N. auf die jüngere Forschung: Luts-Sootak, M. Die baltischen Privatrechte in den Händen der russischen Reichsjustiz, in: *Rechtsprechung in Osteuropa. Studien zum 19. und frühen 20. Jahrhundert*, hg. v. Pokrovac, Z. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag, 2012 – S. 269 ff.