

# Paloma Krõõt Tupay

## Verfassungsinterpretation für Europa – Das Ende des estnischen Verfassungsrechts?

Die estnische Verfassung feierte 2012 ihren zwanzigsten Geburtstag.<sup>1</sup> Nach dem anfänglichen Interesse am estnischen Grundgesetz<sup>2</sup> (*Eesti Vabariigi põhiseadus*, PS<sup>3</sup>) in der Geburtsstunde der mittel- und osteuropäischen Staatsverfassungen infolge des Untergangs der Sowjetunion<sup>4</sup> kann heute auf eine unlängst volljährig gewordene Verfassung geblickt werden, die bereits ihren „individuellen Charakter“ entwickeln konnte. Eine der Eigentümlichkeiten des estnischen Grundgesetzes ist das Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz (*Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus*, PSTS), das den Beitritt Estlands zur Europäischen Union (EU) auch in rechtlicher Hinsicht sicherstellen sollte.<sup>5</sup> Nachdem das Ergänzungsgesetz 2003 per Referendum verabschiedet wurde, soll nunmehr die Gelegenheit genutzt werden, seine Auswirkungen auf das estnische Verfassungsrecht näher zu betrachten. Die vorliegenden Ausführungen sind mithin nicht lediglich adressiert an eine speziell am estnischen Recht interessierte Leserschaft, sondern sollen darüber hinaus auch einen Beitrag leisten zur „unionstypischen“ Problematik der Koexistenz nationaler Verfassungen und des Europarechts.

---

<sup>1</sup> Die Autorin dankt Frau Dr. Carmen Schmidt, Herrn LL.M. Madis Ernits und Herrn Dr. Christoph Schewe für die Durchsicht des vorliegenden Beitrages.

<sup>2</sup> Die wörtliche Übersetzung von *Eesti Vabariigi põhiseadus* lautet *Grundgesetz der Republik Estland*. Obwohl auch im Estnischen das Wort *Verfassung* (*konstitutsioon*) gebräuchlich ist, wurde bereits die erste estnische Grundordnung von 1920 als *põhiseadus* bezeichnet. Mit der Betonung des förmlichen Akts eines *Grundgesetzes* liegt das Hauptaugenmerk der estnischen Verfassung seit jeher auf dessen normativem Geltungswert. Zum anderen wurden die oktroyierten und auf den Verfassungen der UdSSR basierenden zwei Verfassungen der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik von 1940 und 1978<sup>2</sup> als „Konstitution“ bezeichnet; deren politisch-ideologisierender Inhalt (der unter anderem den annektierten Staaten ein Austrittsrecht einräumte) war jedoch rein deklarativer Natur. Im Folgenden wird aufgrund dessen die wörtliche Übersetzung (estnisches Grundgesetz) vorgezogen.

<sup>3</sup> *Põhiseadus*, Riigi Teataja (RT) 1992, 26, 349, das Gesetzblatt, das seit 2006 mit Ausnahme weniger Kontrollausdrucke nur noch in elektronischer Form veröffentlicht wird ([www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee)). Amtliche englischsprachige Übersetzungen sind ebenfalls unter <https://www.riigiteataja.ee/tutvustus.html?m=3> zu finden.

<sup>4</sup> Z.B. *Wiegandt, Manfred H.*, Grundzüge der estnischen Verfassung von 1992, JöR 45 (1997), S. 151 ff.; *Kofmel, Sabine*, Rechtsentwicklung im Baltikum: Die neue Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992, ZaöRV 1993, S. 135 ff.; *Uibopuu, Henn-Jüri*, Estlands legislativer Weg zur Souveränität, Recht in Ost und West 1994, S. 1 ff.

<sup>5</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung zum PSTS vom 12.11.2002, [http://www.riigikogu.ee/op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023170013](http://www.riigikogu.ee/op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023170013). Das Gesetzgebungsverfahren, die Versionen des Gesetzesvorhabens und die Gesetzesbegründung sind abrufbar unter: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=1067&assembly=9&u=20121109155105>. Die Verfahren der vom Parlament seit 1999 angenommenen Gesetzesvorhaben werden auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht und sind unter [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) zugänglich.

## I. Politisch-historischer Hintergrund des PSTS zum Grundgesetz

### 1. Souveränität und politisches Ziel Europa

Die Republik Estland ist lediglich 41 Jahre alt – umso älter ist die Geschichte des kleinen, aber widerstandsfähigen estnischen Volkes.<sup>6</sup> So schrieb der Vorsitzende des estnischen Staatsgerichts zum 15. Geburtstag des estnischen Grundgesetzes von 1992: „Den Großteil ihrer Geschichte sind die Esten ohne einen Staat oder eine Verfassung ausgekommen [...]“<sup>7</sup> Den Großteil der Geschichte hat das estnische Volk unter der Fremdherrschaft anderer Völker gestanden: Unter Deutschen, Dänen, Schweden, Russen und zuletzt als Teil der Sowjetunion waren die Esten fremdregiert. Der von *Habermas* geprägte Ausdruck des „Verfassungspatriotismus“<sup>8</sup> gewinnt in Estland eine eigene Konnotation: Mit dem Bestehen der Republik Estland ist immer auch die Geltung eines estnischen Grundgesetzes einhergegangen. Das erste Grundgesetz der Republik Estland wurde 1920 nach erstmaliger Ausrufung der Republik Estland 1918 verabschiedet. Nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 wurde das nun geltende (vierte) Grundgesetz der Republik Estland 1992 in einem Referendum angenommen. Der Beitritt der Republik Estland zur Europäischen Union war seit Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1991 eines der primären Ziele der estnischen Politik.<sup>9</sup> Diese klare Westorientierung findet ihren Grund in der geopolitischen und historischen Position des Landes.<sup>10</sup> Nach langen Jahren der unfreiwilligen Mitgliedschaft in der UdSSR wollte man die Unabhängigkeit dieses kleinen Staates um jeden Preis auch für die Zukunft sichern. Nach der Wiedererlangung der Souveränität und ihrer juristischen Manifestation im Grundgesetz von 1992 wendeten sich die Esten daher zielbewusst Richtung Europa. 1995 stellte Estland den Antrag auf EU-Mitgliedschaft, die Beitrittsverhandlungen wurden im Oktober 1998 aufgenommen und fanden ihren Abschluss mit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags am 16. April 2003 in Athen.<sup>11</sup> Bis zum offiziellen Beitritt Estlands zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 hatte das Parlament anschließend Zeit, den Beitrittsvertrag zu ratifizieren.

<sup>6</sup> Erste Formen der Siedlung bestanden auf dem Gebiet Estlands bereits vor rund 10.000 Jahren. Die *Aesti* als eigener Volksstamm wurden erstmalig von dem römischen Historiker *Tacitus* in seinem Werk *Germania* erwähnt. Ob es sich hierbei um den ethnischen Stamm der Esten handelte, ist nicht abschließend geklärt. Der finno-ugrische Sprachstamm, dem das Estnische angehört, kann wohl bis 3000 v. Chr. zurückgeführt werden. Siehe auch *Brüggemann, Karsten / Tuchtenhagen, Ralph*, Tallinn – Kleine Geschichte der Stadt, Köln 2011, S. 14 f.

<sup>7</sup> *Rask, Märt*, Tänu põhiseadusele (Dank dem Grundgesetz), Riigikogu Toimetised (periodische parlamentarische Zeitschrift, <<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10194>, 15, 2007>).

<sup>8</sup> Einführend zur Verfassungspatriotismus von *Habermas* z.B. *Foley, Beth*, Verfassungspatriotismus: The key to understanding Jürgen Habermas's political thought? European Social and Political Research, Vol. 13 (2006–2007), S. 50 ff.

<sup>9</sup> Eingehend zur estnischen Europa-Politik: Estonia's way into the European Union, Außenministerium Estland (Hrsg.), 2009, <[http://web-static.vm.ee/static/failid/052/Estonias\\_way\\_into\\_the\\_EU.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/052/Estonias_way_into_the_EU.pdf)>.

<sup>10</sup> Siehe z.B. *Laar, Mart*, Kas Euroopa unistus tuhmub? (Verliert der europäische Traum seinen Glanz?), Postimees vom 20.10.2012, <<http://arvamus.postimees.ee/1012438/mart-laar-kas-euroopa-unistus-tuhmub/>>.

<sup>11</sup> ABl. 2003, L 236 und C 227 E vom 23.9.2003. Die deutschsprachige Version des Beitrittsvertrags von 2003 ist im Internet abrufbar unter:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0017:0032:DE:PDF>>.

In Estland hatte man sich bereits zuvor über die Art und Weise der innerstaatlichen Umsetzung geeinigt.<sup>12</sup> Mit Beschluss vom 18. Dezember 2002 hatte das estnische Parlament (*Riigikogu*) mit großer Mehrheit die Entscheidung gefasst, das Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz, das den Beitritt Estlands zur Europäischen Union vorsah, zur Entscheidung des Volkes in einem Referendum zu stellen.<sup>13</sup>

## 2. Die Entscheidungen zugunsten eines ergänzenden Akts

Bereits im Mai 1996 war auf Vorschlag des Verfassungsausschusses des Parlaments von der Regierung eine Grundgesetz-Gutachterkommission (*põhiseaduse ekspertiisi komisjon*) ins Leben gerufen<sup>14</sup> worden, deren Aufgabe u.a. darin bestand, die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung im Hinblick auf den Beitritt Estlands zur Europäischen Union (damals noch Europäische Gemeinschaften) zu untersuchen. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass auf Grundlage des geltenden estnischen Grundgesetzes ein Beitritt Estlands zur EU nicht ohne vorherige Änderung des PS möglich sei.<sup>15</sup> Die Kommission schlug abschließend die Änderung des PS (nicht die Verabschiedung eines Ergänzungsgesetzes) vor. Sechs von insgesamt 13 ausländischen Rechtsexperten, die von der Kommission angehört wurden,<sup>16</sup> veröffentlichten ihre Stellungnahmen zur Notwendigkeit einer Verfassungsrevision anlässlich des Beitritts zur EU. Eine Änderung wurde grundsätzlich für notwendig befunden, die einzelnen Vorschläge unterschieden sich allerdings nach Umfang und Art der Änderung erheblich. Als problematisch wurde in diesen Gutachten insbesondere das in § 48 PS vorgesehene „Esten-Privileg“ hinsichtlich der Parteizugehörigkeit (§ 48 I Satz 2: „Parteien dürfen nur estnische Staatsangehörige angehören.“) und das in § 111 PS verbriefte alleinige Recht der Estnischen Bank zur Geldemission angesehen.<sup>17</sup> Erst 2002 jedoch wurde, bedingt durch den alsbald anstehenden Beitritt Estlands zur EU, eine parlamentarische Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertretern der Fraktionen und Sachverständigen – geschaffen, deren Aufgabe es war, die für den Beitritt erforderlichen gesetzlichen Regelungen auszuarbeiten.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Übersichtlich zum juristischen Reformprozess anlässlich des Beitritts Estlands zur EU *Laffranque, Julia*, Estlands Grundgesetz und der EU-Beitritt, in: Deutsch-Estnische Rechtsvergleichung und Europa, S. 35 ff.

<sup>13</sup> Der Beschluss wurde mit 88 Stimmen gebilligt (bei einer Enthaltung und einer Nein-Stimme). Parlamentsbeschluss: *Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses* (Das Abhalten eines Referendums über die Frage zum Beitritt Estlands zur Europäischen Union und dem Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz der Republik Estland), RT I 2003, 60.

<sup>14</sup> *Vabariigi Valitsuse 4.5.1996. a. korraldus põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni moodustamise kohta* (Verfügung der estnischen Regierung vom 4. Mai 1996 zur Einrichtung einer Grundgesetz-Gutachterkommission, RT I 1996, 35, 725.

<sup>15</sup> Die abschließenden Berichte der Gutachterkommission sind in estnischer Sprache im Internet auf der Homepage des estnischen Justizministeriums abrufbar unter <<http://www.just.ee/10716>>.

<sup>16</sup> *Dr. Hubert Beemelmans, Prof. Guy Carcassone, Prof. John Pierce Gardner, Luis Lopez Guerra, Dr. Matti Niemivuo, McKenna & Co.*

<sup>17</sup> Vgl. unten III.1. und III.2. Eine Übersicht der unterschiedlichen Stellungnahmen der hinzugezogenen internationalen Rechtsexperten findet sich bei *Albi, Anneli*, *Põhiseaduse muutmise Euroopa Liitu astumiseks* (Die Änderung des Grundgesetzes für den Beitritt zur Europäischen Union), *Juridica* 2001, S. 603 ff, 608 ff.

<sup>18</sup> U.a. beteiligt an der Ausarbeitung des PSTS waren als juristische Sachverständige *Märt Rask, Ülle Madise, Julia Laffranque* (als Vertreter des Justizministeriums), Rechtskanzler *Allar Jõks, Kalle Merusk* von der Universität Tartu u.a., vgl. Stenogramm der ersten Lesung des Gesetzesentwurfes zum PSTS (SE 1067) vom 11. Juni 2002. Die Stenogramme des Parlaments (ab 1992) sind über die Homepage des Parlaments abrufbar: <[www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)>. I.Ü. werden sie von der Verwaltungsabteilung der Kanzlei des

Wie aus den späteren Berichten der an der Ausarbeitung beteiligten Sachverständigen ersichtlich wird, spielte bei der Entscheidung zugunsten eines das PS ergänzenden, eigenständigen Rechtsakts und gegen eine Lösung im Wege einzelner, in das PS integrierter Änderungen der zur Entscheidungsfindung eingeräumte begrenzte zeitliche Rahmen eine wesentliche Rolle.<sup>19</sup> *Laffranque* hat insoweit angemerkt, dass eine detaillierte Modifizierung der Verfassung auch „psychologisch für das Volk zu kategorisch“ gewesen wäre.<sup>20</sup> Der Beitritt Estlands zur Europäischen Union, der lange Zeit sowohl von Politikern als auch innerhalb der Gesellschaft intensiv debattiert wurde, fand einen juristisch-formellen Kompromiss im PSTS, das den äußeren Bestand der estnischen Verfassung unangetastet ließ.

Das PSTS wurde am 14. September 2003 im Wege der Volksabstimmung angenommen<sup>21</sup> (vgl. insoweit auch § 162 PS: „Kapitel I „Allgemeine Bestimmungen“ und Kapitel XV „Änderung des Grundgesetzes“ des Grundgesetzes dürfen nur durch Volksabstimmung geändert werden.“<sup>22</sup>). Die neun, gegen das PSTS erhobenen verfassungsrechtlichen Klagen wurden aus formalen Gründen abgewiesen, ohne dass sich das Gericht in der Sache zu den Klagen geäußert hat.<sup>23</sup> Nachfolgend sollen zum besseren Verständnis der Materie zunächst Wortlaut und wesentlicher Inhalt des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz vorgestellt werden. Anschließend wird anhand der grundlegenden staatsgerichtlichen Entscheidungen zum PSTS<sup>24</sup> die Entwicklung der Integration des Gemeinschaftsrechts in die estnische Rechtsordnung veranschaulicht.

---

Parlaments (Riigikogu kantslei dokumendi- ja asjaajamisosakond) in gedruckter Ausgabe herausgegeben.

<sup>19</sup> Der von einigen an der Ausarbeitung des PSTS beteiligten Sachverständigen in der rechtswissenschaftlichen Zeitschrift *Juridica* veröffentlichte Artikel führt die begrenzte Ausarbeitungszeit als beachtliches, jedoch nicht entscheidendes Argument an. Der – von ebenfalls überwiegend an der Gesetzesausarbeitung zum PSTS beteiligten Autoren verfasste – Kommentar zum PSTS im PS-Kommentar weist darauf hin, dass es aufgrund der verbliebenen Zeit „unwahrscheinlich“ gewesen sei, eine integrierte Lösung zu verabschieden, s. *Aaviksoo, Laffranque, Madise, Pöld*, in: Põhiseadus, Kommenteeritud Väljaanne (Grundgesetz, kommentierte Ausgabe), Tallinn 2008, (im Folgenden: PSKom), Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (Verfassungsergänzungsgesetz der Estnischen Republik, im Folgenden: PSTS), Einleitung, Rn 6.

<sup>20</sup> *Laffranque, Julia*, Estlands Grundgesetz und der EU-Beitritt, in: Deutsch-Estnische Rechtsvergleichung und Europa, *Oksaar, Sven I., von Redecker, Niels* (Hrsg.), Frankfurt am Main 2004, S. 35 ff, S. 42.

<sup>21</sup> Bei einer Wahlbeteiligung von 64% antworteten auf die Frage: „Sind Sie für einen Beitritt zur Europäischen Union und für die Annahme des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz?“ 66,8% der Beteiligten mit „Ja“, 33,2% mit „Nein“. Vgl. *Albi, Anneli*, EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge 2005, S. 89 f. Hierauf verweist auch *Nußberger, Angelika*, Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas, DÖV 2005, S. 357 ff, S. 359.

<sup>22</sup> Vgl. zur Frage der Notwendigkeit bzw. Möglichkeit der Durchführung eines Referendums: *Laffranque*, Fn. 20, S.43 f; *Aaviksoo/Laffranque/Madise/Pöld*, PSKom, PSTS, Einleitung Rn 8.

<sup>23</sup> Vgl. *Albi, Anneli*, Fn. 21, S. 92.

<sup>24</sup> Vgl. auch die Besprechungen von *Ernits, Madis*, Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaat), Tartu 2011, S. 39 ff; *Laffranque, Julia*, Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas. Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis (Der unabhängige und demokratische Rechtsstaat in der Praxis des Staatsgerichts. Estland im Kontext der Europäischen Union), *Juridica* 2009, S. 483 ff., S. 485 f; *Kalmo, Hent*, Mis on järel põhiseadusest? (Was ist übrig vom Grundgesetz? Nochmal über den Vorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechts), *Juridica* 2008, S. 583 ff.

## II. Der Regelungsgehalt des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz

Das estnische Volk hat in der Volksabstimmung am 14. September 2003 gemäß<sup>25</sup> § 162 des Grundgesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes für die Republik Estland das folgende Gesetz verabschiedet:

§ 1. Estland kann ausgehend von den Grundprinzipien des Grundgesetzes für die Republik Estland der Europäischen Union angehören.

§ 2. Während der Mitgliedschaft Estlands in der Europäischen Union wird das Grundgesetz für die Republik Estland unter Berücksichtigung der sich aus dem Beitrittsvertrag ergebenden Rechte und Pflichten angewendet.

§ 3. Dieses Gesetz darf nur durch Volksabstimmung geändert werden.

§ 4. Dieses Gesetz tritt drei Monate nach seiner Ausfertigung in Kraft.

### 1. Zu § 1

Zwei Sachverhalte stehen hinter der Entstehungsgeschichte des § 1 PSTS – zum einen die Frage der innerstaatlichen Legitimation des Beitritts Estlands zur Europäischen Union<sup>26</sup>, zum anderen der Vorschlag des früheren Rechtskanzlers *Allar Jõks*, dem Gesetz eine sog. „Schutzklausel“ (*kaitseklausel*) beizufügen<sup>27</sup>. Mit § 1 PSTS hat das Volk im Wege der Volksabstimmung seine Zustimmung zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags zur EU erteilt.<sup>28</sup> In seiner ursprünglichen Fassung lautete § 1 PSTS: „Estland kann der Europäischen Union beitreten.“<sup>29</sup> Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens brachte der Rechtskanzler zum Schutz der in der Verfassung verbrieften Grundsätze im Fall einer negativen Entwicklung der EU den Vorschlag einer „Krisenklausel“ (*kriisiklausel*) ein, die sich an der in Art. 23 I S. 1 des deutschen Grundgesetzes geregelten Struktursicherungsklausel<sup>30</sup> orientierte.<sup>31</sup> Diese Idee einer „Krisen- bzw. Schutzklausel“ fand ihren Niederschlag in dem vom Ausschuss für Verfassungsfragen abschließend vorgelegten und verabschiedeten Wortlaut des geltenden § 1 PSTS: „Estland kann ausgehend von den Grundprinzipien des Grundgesetzes für die Republik Estland der Europäischen Union angehören.“ Ausweislich des Wortlauts der Gesetzesbegründung

<sup>25</sup> Bei der verwendeten Übersetzung handelt es sich um eine 2007 vom Justizministerium in Auftrag gegebene und von *Madis Ernits* verfasste revidierte deutsche Übersetzung des PS. Sprachlich korrekter wäre vorliegend die deutsche Übersetzung „auf Grundlage des § 162“. Aus den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens, dem Regelungsgehalt des Gesetzes selbst und des § 162 PS ist ersichtlich, dass § 162 PS nicht Grund der Verabschiedung des PSTS gewesen ist, sondern die in § 162 PS geregelte Volksabstimmung die Entgegennahme des Gesetzes per Referendum bedingt hat.

<sup>26</sup> *Laffranque, Madise, Merusk, Pöld, Rask*, Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust (Über den Gesetzesentwurf des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz), *Juridica* 2002, S. 563 ff, S. 566.

<sup>27</sup> *Aaviksoo/Laffranque/Madise/Pöld*, in: PSKom, PSTS, § 1 Rn 1.

<sup>28</sup> *Aaviksoo/Laffranque/Madise/Pöld*, in: PSKom, PSTS, § 1 Rn; *Laffranque/Madise/Merusk/Pöld/Rask*, Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust (Über den Gesetzesentwurf des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz), *Juridica* 2002, S. 563 ff, S. 566. Insoweit bestätigend auch die neuere Rechtsprechung: Urteil 3-4-1-6-12 des Plenums des Staatsgerichts vom 12.8.2012, Rn 223, und vgl. Ausführungen unter Punkt III.6.

<sup>29</sup> „§ 1. Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga.“

<sup>30</sup> Hierzu statt vieler *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 65. Ergänzungslieferung 2012, § 23 Rn 70 ff.

<sup>31</sup> Schreiben des Rechtskanzlers (Az. 1-18/324) zum Gesetzesentwurf des PSTS (1067 SE) vom 16.10.2002, adressiert an den damaligen Justizminister *Märt Rask*.

wird § 1 PSTS als „Schutzklausel“ bezeichnet. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags ist es nicht möglich, auf die ausladende Diskussion und die Auseinandersetzung innerhalb der Rechtswissenschaft über die Auslegung und Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Grundprinzipien“ näher einzugehen.<sup>32</sup>

## 2. Zu § 2

In der einseitigen Gesetzesbegründung zum PSTS finden sich keine konkreten Ausführungen zum Regelungsgehalt des § 2 PSTS. Neben der Feststellung, dass § 1 PSTS i.V.m. § 2 PSTS die wesentliche Grundlage für das Verhältnis von EU-Recht und estnischem Recht sei und das Ergänzungsgesetz damit eine hinreichende Verfassungsergänzung darstelle, wird ebenfalls konstatiert, dass § 2 die Anwendung des PS in den Beziehungen zu den Europäischen Institutionen und Personen regelt (aus dem Kontext kann geschlossen werden, dass es sich hierbei wohl um die Beziehungen des estnischen Staates zu den Institutionen und Personen der EU handelt).<sup>33</sup> Laut Kommentar zum PS regelt § 2 die Anwendung des PS in den Beziehungen Estlands zur EU und umfasst demgemäß die mit dem Vorrang und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts verbundenen Fragenkomplexe.<sup>34</sup>

## 3. §§ 3, 4 PSTS

Gemäß § 162 PS dürfen Kapitel I „Allgemeine Bestimmungen“ und Kapitel XV „Änderung des Grundgesetzes“ des PS nur durch Volksabstimmung geändert werden.<sup>35</sup> Ist das PSTS ein die Grundsätze des estnischen Grundgesetzes ändernder Akt, so hat die Nennung des § 162 PS in der Präambel lediglich klarstellende Funktion, und § 3 PSTS beschränkt sich auf eine Wiederholung. Die am Gesetzesentwurf beteiligten Autoren haben angemerkt, dass § 3 PSTS deshalb lediglich eine für die Bürger klarstellende Funktion habe.<sup>36</sup> Bei § 4 PSTS handelt es sich um eine rechtstechnisch erforderliche Regelung, da § 167 PS für die Verfassungsänderung eine vom regulären Gesetzgebungsverfahren abweichende Frist für das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vorsieht.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Zu den Grundprinzipien des estnischen Rechts und dem diesbezüglichen wissenschaftlichen Diskurs eingehend m.w.N. *Ernits*, Fn. 24, S. 4 ff (§ 1.).

<sup>33</sup> Gesetzesbegründung zum PSTS vom 12.11.2002, ([http://www.riigikogu.ee/op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023170013](http://www.riigikogu.ee/op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023170013)).

<sup>34</sup> Aaviksoo/Laffranque/Madise/Pöld, in: PSKom, PSTS, § 2 Rn 1

<sup>35</sup> Ob die Verabschiedung eines das estnische Grundgesetz ergänzenden Rechtsakts eine Änderung des Kapitels XV über die Änderung des Grundgesetzes darstellt (eine Änderung des Grundgesetzes durch ergänzende Akte sieht dieses nicht vor) und damit ein Referendum erforderlich macht, wurde im Rahmen der Diskussion um die Verabschiedung des PSTS nicht eingehender behandelt.

<sup>36</sup> *Laffranque/Madise/Merusk/Pöld/Rask*, Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust (Über den Gesetzesentwurf des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz), *Juridica* 2002, S. 563 ff., S. 568; ebenso *Laffranque, Julia*, Estlands Grundgesetz und der EU-Beitritt, in: *Deutsch-Estnische Rechtsvergleichung und Europa*, S. 35 ff, S. 46.

<sup>37</sup> § 167 PS: „Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wird vom Präsidenten der Republik ausfertigt und tritt zu der im Gesetz selbst bestimmten Frist in Kraft, jedoch nicht früher als drei Monate nach der Ausfertigung.“



### III. Die Interpretation des PSTS in der höchstrichterlichen Rechtspraxis

#### 1. Das Urteil des Staatsgerichts vom 19. April 2005 zur Parteimitgliedschaft von EU-Bürgern<sup>38</sup>

Im Rahmen seines Rechts zur abstrakten Normenkontrolle<sup>39</sup> beantragte der Rechtskanzler am 21. Dezember 2004<sup>40</sup> vor der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts<sup>41</sup> u.a. die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des § 5 I Parteiengesetz (*erakonnaseadus*, EKS<sup>42</sup>). Da hiernach Mitglieder einer Partei lediglich estnische Staatsangehörige sein können, stelle die Regelung einen rechtswidrigen Verstoß gegen den Grundsatz des aktiven und passiven Wahlrechts der Unionsbürger bei Kommunalwahlen<sup>43</sup> dar und verletze das sich aus § 2 PSTS und dem Unionsrecht ergebende Gebot der Gleichbehandlung der EU-Bürgern.<sup>44</sup> Hinsichtlich des auf verfassungsrechtlicher Ebene in § 48 PS entsprechend geregelten Grundsatzes des „Esten-Privilegs“ der Parteizugehörigkeit (s.o. unter I. 2.) hielt der Rechtskanzler jedoch eine europarechtskonforme Auslegung für möglich.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> Urteil der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts vom 19.05.2005, Rs 3-4-1-1-05. Veröffentlicht im staatlichen Amtsblatt <<https://www.riigiteataja.ee/akt/889616>> und auf der Homepage des Staatsgerichts <[www.nc.ee](http://www.nc.ee)>, auf der auch eine englischsprachige Übersetzung des Urteils Rs. 3-4-1-1-05 (mit Sondervoten) veröffentlicht ist.

<sup>39</sup> Die Institution des Rechtskanzlers, die ihren Ursprung in der skandinavischen Ombudsmann-Funktion hat, hat in Estland eine besondere Ausformung erfahren. Gemäß § 139 PS ist der Rechtskanzler eine von der übrigen Staatsgewalt unabhängige Amtsperson, der über die Einhaltung der Verfassungsmäßigkeit der Akte der rechtsprechenden und exekutiven Staatsgewalt wacht. Ferner ist ihm eine gesetzliche Ombudsmann-Funktion zugeschrieben, denn jedermann hat das Recht, sich im Fall der Verletzung seiner Grundrechte und -freiheiten durch die öffentliche Gewalt an den Rechtskanzler zu wenden (§ 19 I des Rechtskanzler-Gesetzes (*õiguskantsleri seadus*). Der Rechtskanzler wird auf Vorschlag des Präsidenten der Republik vom Parlament für eine Amtszeit von 7 Jahren in sein Amt gewählt. Informationen in Englisch zur Tätigkeit des Rechtskanzlers können auf der Homepage des Rechtskanzlers unter <<http://oiguskantsler.ee/en>> abgerufen werden.

<sup>40</sup> Der Antrag des Rechtskanzlers (Estnisch) ist abrufbar unter: <[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_tautlus\\_riigikohtule\\_valimisliitude\\_keelustamine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_tautlus_riigikohtule_valimisliitude_keelustamine.pdf)>.

<sup>41</sup> Das estnische Staatsgericht (*Riigikohus*) ist sowohl Revisionsinstanz (die Kammern für Verwaltungs-, Zivil- und Strafsachen) als auch „Verfassungsgericht“; die Kammer für Verfassungsfragen (*põhiseadusliku järelevalve kolleegium*), der Richter der unterschiedlichen Revisionskammern angehören, prüft Fragen des Verfassungsrechts. Bei unterschiedlichen Rechtsauffassungen der einzelnen Kammern sind Sondergremien einzuberufen. Sind Rechtsfragen zur Wahrung der einheitlichen Rechtsprechungspraxis von grundlegender Bedeutung, entscheidet das Plenum des Staatsgerichts (*Riigikohtu üldkogu*), dem alle 19 Richter des Staatsgerichts angehören. Vgl. die englischsprachige Vorstellung des Gerichts: <[http://www.riigikohus.ee/vfs/1264/Riigikohus\\_broz2011\\_ENG\\_www.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1264/Riigikohus_broz2011_ENG_www.pdf)>.

<sup>42</sup> Alle Fassungen des EKS sind abrufbar im staatlichen Amtsblatt unter: <<https://www.riigiteataja.ee/akt/127062012007>>.

<sup>43</sup> Art. 19 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (heute Art. 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

<sup>44</sup> Antrag des Rechtskanzlers vom 21.12.2004, Rn 89 ff (Estnisch, <[www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)>).

<sup>45</sup> Ebenda, Rn 96. Zum Vergleich: Das deutsche BVerfG hatte eine Erweiterung des in Art. 28 I 2 GG verankerten kommunalen Wahlrechts „des Volkes“ auf Ausländer für verfassungswidrig erklärt (BVerfG, NJW 1991, 162, 164 f.; BVerfG, NJW 1991, 159, 162). Eine entsprechende Verfassungsänderung durch Ergänzung des Art. 28 I S. 3 GG erfolgte 1992. Der Regelungsgehalt der sog. „Deutschen-Grundrechte“ (Art. 8 I, 9 I, 11 I, 12 I, 16, 20 IV, 33 I-III GG) auf EU-Bürger findet nach der Rechtsprechung des BVerfG Anwendung über Art. 2 I GG, so auch BVerfG, NJW 1988, 2290. Kritisch hierzu: *Lücke, Jörn*, Zur Europarechtskonformität der Deutschen-Grundrechte, Europarechtskonforme Auslegung oder

Durch Urteil des Plenums des Staatsgerichts wurde dieser Antrag des Rechtskanzlers als unzulässig abgewiesen.<sup>46</sup> Das Gericht stellte zunächst fest, dass sich der Antrag des Rechtskanzlers, obgleich hiermit auch die Verletzung von Verfassungsnormen gerügt wurde, inhaltlich auf europarechtliche Vorgaben stütze.<sup>47</sup> Es fehle aber an einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, die dem Rechtskanzler die Kompetenz zuspreche, vor dem Staatsgericht die Nichtigkeitserklärung eines Gesetzes wegen eines Widerspruchs zum Gemeinschaftsrecht zu beantragen.<sup>48</sup> Da nach ständiger Rechtsprechung des EuGH die Vorrangigkeit des EU-Rechts lediglich als Anwendungsvorrang<sup>49</sup> zu verstehen sei, sei eine Prüfung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen des verfassungsgerichtlichen Kontrollverfahrens auch nicht obligatorisch. Es sei deshalb allein Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob dieser für solche Fälle ein Verfahren der Nichtigkeitsklärung widersprechender estnischer Rechtsvorschriften vorsehe oder dem Rechtskanzler das Recht einräumen wolle, innerstaatliches Recht auf dessen EU-Rechtskonformität zu prüfen.<sup>50</sup> Das Staatsgericht könne über den entsprechenden Antrag des Rechtskanzlers nicht entscheiden, da ihm die Kompetenz fehle, innerstaatliche Rechtsakte aufgrund ihrer EU-Rechtswidrigkeit für nichtig zu erklären.<sup>51</sup>

#### a. Sondervoten

Dem von oben dargelegter Urteilsbegründung abweichenden Sondervotum von Richterin *Julia Laffranque*<sup>52</sup> schlossen sich fünf der insgesamt 18 Richter des Plenums an. In ihrer Mindermeinung machte die Richterin geltend, dass einer fehlenden, konkret benannten Kompetenz zum Trotz dem Rechtskanzler nicht die Zuständigkeit abgesprochen werden könne, auf EU-Recht beruhende Rechtsakte auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.<sup>53</sup> Aufgabe des Gerichts wäre es gewesen, so *Laffranque*, den vom Rechtskanzler erhobenen Einwand der Verfassungswidrigkeit des § 5 EKS zu prüfen, wobei es in diesem Rahmen auch das Recht und die Pflicht gehabt hätte, die allgemein anerkannten Grundsätze des EU-Rechts insoweit in seine Prüfung einzubeziehen, als diese nicht im Widerspruch mit den Grundprinzipien der Verfassung stünden.<sup>54</sup> Hätte das Gericht Zweifel an der Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung des § 48 PSTS gehabt, so hätte es diese Frage dem EuGH im Vorabentscheidungsverfahren zur Entscheidung vorlegen müssen.<sup>55</sup> Die Richter der Mindermeinung äußern des Weiteren ihr Bedauern darüber, dass es das höchste Gericht unterlassen habe, die Bedeutung und Geltung des

---

Rechtsfortbildung der Grundrechte?, EuR 2001, 112 ff. Fraglich insoweit Sondervotum 3-4-1-1-05-e2, Rn 10. (Es bleibt zu beachten, dass nach dem deutschen Recht die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23, 24 GG nicht dem Textänderungsgebot des Art. 79 I 1 GG unterliegt. Hierzu *Dreier*, GG-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 79 I Rn 26.)

<sup>46</sup> Punkt 3 des Tenors des Urteils 3-4-1-1-05.

<sup>47</sup> Rn 48 des Urteils 3-4-1-1-05.

<sup>48</sup> Rn 49 des Urteils 3-4-1-1-05.

<sup>49</sup> Allgemein zu den (insb. europarechtlich geprägten) Prinzipien des Anwendungs- und Geltungsvorrangs *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV Art. 1 Rn 18.

<sup>50</sup> Rn 50 des Urteils 3-4-1-1-05.

<sup>51</sup> Rn 51 des Urteils 3-4-1-1-05.

<sup>52</sup> Sondervotum 3-4-1-1-05-e2.

<sup>53</sup> Sondervotum 3-4-1-1-05-e2, Rn 4.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Sondervotum 3-4-1-1-05-e2, Rn 11.



PSTS zu erklären und grundlegende Ausführungen zu dessen Auswirkungen für die Verfassungsauslegung zu machen.<sup>56</sup>

#### b. Zusammenfassende Anmerkungen

Noch während der Ausarbeitung des PSTS war eine mit obigem Urteil vom Staatsgericht abgelehnte Prüfungskompetenz des Rechtskanzlers augenscheinlich für notwendig befunden worden. So erklärte der für den Vortrag des Gesetzesvorhaben des PSTS im Parlament verantwortliche Abgeordnete *Mart Nutt* in der zweiten Lesung des Gesetzesentwurfes, dass dem Rechtskanzler die ergänzende Kompetenz eingeräumt werden müsse, die Kompatibilität des estnischen Rechts mit EU-Recht zu prüfen;<sup>57</sup> dem Rechtskanzler erwachse aus dem Widerspruch beider Rechtsordnungen zweifelsohne eine entsprechende Pflicht zum Handeln.<sup>58</sup>

Auch dem Staatsgericht hat der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zum PSTS ausdrücklich die Kompetenz zugesprochen, die Vereinbarkeit des innerstaatlichen Rechts mit EU-Recht zu prüfen; da Letzteres im Bereich der Alleinzuständigkeit der EU Vorrang vor dem nationalen Recht genieße, so der Gesetzgeber in seiner Begründung, sei das Staatsgericht unter Zugrundelegung der §§ 1 und 2 PSTS zuständig für die Kontrolle der Konformität von Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht.<sup>59</sup>

Das Urteil ist die erste klare Manifestation der Zurückhaltung des Staatsgerichts gegenüber dem PSTS. Wie *Anneli Albi* anmerkt, kann man sich nur schwerlich des Eindrucks erwehren, dass das Gericht mit dem Urteil der ihm vom parlamentarischen Gesetzgeber zugewiesenen Aufgabe der rechtlichen Sicherstellung der Gemeinschaftsrechtskonformität innerstaatlichen Rechts zielgerichtet widersprochen und die Verantwortung für die sich aus dem PSTS ergebenden rechtlichen Folgen an Letzteren zurückverwiesen hat.<sup>60</sup>

## 2. Der Beschluss des Staatsgerichts vom 25. April 2006 zur unionskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts<sup>61</sup>

Im Rahmen der Rechtsfrage, wann das Gericht verpflichtet sei, den EuGH um ein Vorabentscheidungsverfahren zu ersuchen, führte die Kammer für Verwaltungssachen in ihren einleitenden Ausführungen zum Prüfungsumfang der estnischen Gerichte aus<sup>62</sup>:

Die Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgericht merkt an, dass mit dem am 14. September 2003 im Wege der Volksabstimmung zur Ergänzung des Grundgesetzes angenommenen Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz (PSTS) die Verhältnisse zwischen Estland und der Europäi-

<sup>56</sup> Sondervotum 3-4-1-1-05-e2, Rn 6.

<sup>57</sup> Stenogramm der zweiten Lesung des Gesetzesentwurfes zum PSTS (SE 1067), 12.11.2002.

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> Gesetzesbegründung zum PSTS vom 12.11.2002 (im Internet abrufbar unter:

<[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023170013](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023170013)>  
Eine ähnliche Formulierung findet sich bei *Laffranque/Madise/Merusk/Pöld/Rask*, Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust (Über den Gesetzesentwurf des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz), Juridica 2002, S. 563 ff, S. 567.

<sup>60</sup> *Albi, Anneli*, Supremacy of EC Law in the New Member States, European Constitutional Law Review 2007, 25 ff, S. 44. *Albi* verweist hierbei insbesondere auf den Kompromisscharakter des PSTS, s.o. Punkt I., S. 3.

<sup>61</sup> Beschluss der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 25.4.2006, Rs. 3-3-1-74-05.

<sup>62</sup> Ebd., Rn 12.

schen Union sowie die Bedingungen der Zugehörigkeit Estlands zur Europäischen Union bestimmt werden – das Festhalten an den Grundprinzipien des Grundgesetzes und die Vorrangigkeit des Rechts der Europäischen Union sowie dessen unmittelbare Anwendbarkeit unter bestimmten Bedingungen.

Entsprechend § 2 PSTS wird während der Mitgliedschaft Estlands in der Europäischen Union das Grundgesetz der Republik Estland unter Beachtung der sich aus dem Beitrittsvertrag ergebenden Rechte und Pflichten angewandt. Mit dem Beitrittsvertrag hat Estland unter den in diesem Vertrag vereinbarten Bedingungen den geltenden Besitzstand der Europäischen Union übernommen (*acquis communautaire*).

Aus vorgenannten Gründen kann es keinen Widerspruch zwischen dem ergänzten estnischen Grundgesetz und dem heute geltenden Primärrecht der Europäischen Union (dem EU-Vertrag, dem EG-Vertrag) geben. Das estnische Gericht kann nicht an der Gültigkeit der der Europäischen Union zugrunde liegenden Verträge und dem übrigen Primärrecht der EU zweifeln.

*Laffranque* hat zu diesem Urteil angemerkt, dass die Kammer für Verwaltungssachen sich mit vorliegendem Urteil einer Rechtsauslegung bediene, welche die Möglichkeit eines Widerspruchs zwischen estnischem Recht und EU-Recht von vornherein ausschließe – es lege schlicht das estnische Recht mittels des PSTS EU-rechtskonform aus<sup>63</sup> und vermeide somit zugleich die ausdrückliche Anerkennung des Vorrangs des EU-Rechts auch gegenüber dem estnischen Grundgesetz.<sup>64</sup> Eine solche Sichtweise setzt wiederum voraus, dass man die Auslegung als eine Art rechtsmethodisch „entgrenztes“ Rechtsinstitut versteht, das allein nach seiner Zweckmäßigkeit im konkreten Fall zu bewerten ist und keinen durch die Rechtswissenschaft gesetzten, methodischen Beschränkungen unterliegt.<sup>65</sup>

### 3. Stellungnahme des Staatsgerichts v. 11. Mai 2006 zum alleinigen Banknotenemissionsrecht der estnischen Zentralbank (*Eesti Pank*)<sup>66</sup>

In der folgenden Rechtssache machte das Parlament erstmalig und bisher einmalig von dem ihm unmittelbar zuvor durch § 7<sup>1</sup> des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren der Verfassungskontrolle (*põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus*, PSJKS)<sup>67</sup> eingeräumten Recht Gebrauch, die unverbindliche Stellungnahme des Staatsgerichts zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des PS im Rahmen eines aufgrund europarechtlicher Vorgaben ergehenden Gesetzesvorhabens einzuholen.<sup>68</sup> In der Sache ging es

<sup>63</sup> Vgl. obiges Zitat des Urteils: „Es kann keinen Widerspruch geben[...]“.

<sup>64</sup> *Laffranque, Julia*, Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas. Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis (Der unabhängige und demokratische Rechtsstaat in der Praxis des Staatsgerichts. Estland im Kontext der Europäischen Union), *Juridica* 2009, S. 483 ff, S. 494

<sup>65</sup> Das Staatsgericht hat sich an anderer Stelle auch mit den Grenzen der Auslegung befasst; u.a. in dem Urteil des Plenums des Staatsgericht vom 03. Januar 2008 in der Rs. 3-3-1-101-06 (in der Sache ging es dabei um Fragen rein innerstaatlichen Bezugs) verweist das Gericht darauf, dass eine dem eindeutigen Wortlaut des Normtextes entgegenstehende Auslegung des Gesetzes ausgeschlossen ist, Rn 32 des Urteils.

<sup>66</sup> Urteil der Kammer für Verfassungsfragen vom 11.5.2006, Rs. 3-4-1-3-06. Eine englische Übersetzung des Urteils mit seinen Sondervoten ist unter <www.nc.ee> verfügbar.

<sup>67</sup> Auf der Grundlage von § 7<sup>1</sup> PSJKS.

<sup>68</sup> Ein solches Recht wurde dem Parlament in der X. Zusammensetzung mit Annahme der Gesetzesänderung SE 762 und deren Inkrafttreten am 23.12.2005 eingeräumt. Die Verfassungsmäßigkeit stellen u.a. die beiden Richter *Villu Kõve*, 3-4-1-3-06-e1, und *Erik Kergandberg*, 3-4-1-3-06-e2, in Frage. Hierzu auch: Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, Kommentaarid (Kommentierte Ausgabe des Gesetzes über die Hausordnung und Arbeitsweise des Parlaments), Tallinn 2012, S. 342. Ausweislich der Gesetzesbegrün-

um die Frage, ob § 111 S. 1 PS, wonach das alleinige Recht zur Emission estnischen Geldes der estnischen Bank zusteht, vereinbar ist mit der infolge der Übernahme der Einheitswährung auch unmittelbar auf Estland Anwendung findenden Regelung des Art. 106 des Vertrags über die europäische Gemeinschaft (EGV, heute Art. 128 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU, AEUV), der der Europäischen Zentralbank das alleinige Recht zur Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zuweist. Die Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts erklärte zunächst zur Rechtswirkung des PSTS im Allgemeinen<sup>69</sup>:

Dem Grunde nach bedeutet dies [die Regelung des § 2 PSTS, Anm. der Verfasserin] **die wesentliche und durchgängige Änderung des Grundgesetzes insoweit, als dieses nicht dem europäischen Recht entspricht.** [Hervorhebung durch die Verfasserin] Um festzustellen, welcher Teil des Grundgesetzes Anwendung findet, muss dieses in Verbindung mit dem durch den Beitrittsvertrag für Estland verbindlich gewordenen Recht der europäischen Union ausgelegt werden. Anwendung kann insoweit lediglich der Teil des Grundgesetzes finden, der mit dem europäischen Recht im Einklang ist oder Verhältnisse regelt, die das europäische Recht nicht festlegt. Die Wirkung derjenigen **Regelungen des Grundgesetzes, die nicht im Einklang sind mit dem Recht der europäischen Union und die deshalb nicht angewendet werden können, wird angehalten.**<sup>70</sup> [Hervorhebung durch die Verfasserin]

In der Sache stellte die Kammer fest, dass § 111 PS mit Art. 106 EGV nicht vereinbar sei. Beide Bestimmungen könnten nicht nebeneinander angewendet werden, da die entsprechenden Regelungen gegensätzliche Alleinkompetenzen für die Emission des estnischen Geldes bzw. des Euros vorsähen.<sup>71</sup> Ausgehend von § 2 PSTS müsse man aufgrund dessen § 111 PS unangewendet lassen und insoweit vom Regelungsinhalt des Art. 106 EGV ausgehen.<sup>72</sup> Damit seien die Anforderungen des Art. 109 EGV<sup>73</sup> erfüllt, denn das PSTS erlaube es, das Grundgesetz in gemeinschaftsrechtskonformer Weise zu lesen (das Gericht spricht hier von lesen, *lugema*, nicht von auslegen, *tõlgendama*).<sup>74</sup>

#### a. Sondervoten

Ihre abweichende Meinung erklärten zwei der neun Richter der Kammer.<sup>75</sup> Richter *Kergandberg* machte u.a. geltend, dass die Kammer den Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts, der vom EuGH und durch die vom Plenum des Staatsgerichts (Urteil vom 19. Mai 2005, s.o., Punkt III.1.) übernommene Rechtsprechung als Anwendungsvorrang verstanden wird, ungerechtfertigter Weise zu einer Kompetenz zur Verfassungsänderung erweitert habe.<sup>76</sup> Die Richter *Kergandberg* und *Kõve* kritisierten des Weiteren die Anwendung des PSTS durch die Kammer, die sich lediglich auf den Regelungsgehalt des

---

dung schließt die Regelung einer solchen staatsgerichtlichen Stellungnahme die gerichtliche Kompetenz zur Konformitätsprüfung sekundären Gemeinschaftsrecht mit den Grundprinzipien des PS aus.

<sup>69</sup> Rn 13 des Urteils 3-4-1-3-06.

<sup>70</sup> Rn 16 des Urteils 3-4-1-3-06.

<sup>71</sup> Rn 18 des Urteils 3-4-1-3-06.

<sup>72</sup> Ebd.

<sup>73</sup> Art. 131 AEUV, ex-Art. 109 EGV: „Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung seiner nationalen Zentralbank mit den Verträgen sowie mit der Satzung des EZSB und der EZB im Einklang stehen.“

<sup>74</sup> Ebd.

<sup>75</sup> Sondervoten *Villu Kõve*, 3-4-1-3-06-e1, und *Erik Kergandberg*, 3-4-1-3-06-e2.

<sup>76</sup> Rn 3 des Sondervotums 3-4-1-3-06-e2.

§ 2 PSTS gestützt habe, ohne § 1 PSTS auch nur zu erwähnen oder sich zu dessen Anwendbarkeit zu erklären.<sup>77</sup>

#### b. Hintergrund der Stellungnahme des Staatsgerichts

In seinen Ausführungen<sup>78</sup> verweist der für den Vortrag des Gesetzesentwurfes zum PSJKS in der ersten Lesung zuständige Abgeordnete *Reinsalu* darauf, dass unmittelbarer Anlass der Ausarbeitung des betreffenden Gesetzesvorhabens der zwischen der estnischen Regierung und der Europäischen Kommission andauernde Disput über die Auslegung des § 111 PS sei, die dem Bestreben der Regierung, die Gemeinschaftswährung Euro zum 1. Januar 2007 zu übernehmen, entgegenstehen könne.<sup>79</sup> Die Kommission habe sich jedoch bereit erklärt, ihre insoweit bestehenden Bedenken im Fall eines positiven Urteils des estnischen Staatsgerichts, dass die Verfassungskonformität des § 111 PS bestätige, fallen zu lassen.<sup>80</sup> Aufgrund des politischen Risikos, dass das Staatsgericht die Auffassung des Parlaments hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des § 111 PS nicht teilen oder die Kommission ein bestätigendes Urteil des Staatsgerichts letztendlich doch nicht akzeptieren könnte, habe man es für notwendig befunden – so *Reinsalu* – noch während der Ausarbeitung des Gesetzesvorhabens von der Universität Tartu und dem Staatsgericht entsprechende Rechtsgutachten anzufordern.<sup>81</sup>

#### c. Zusammenfassende Anmerkungen

Das Gericht führt in dem Urteil wiederholt aus, das PS müsse europarechtskonform ausgelegt werden, ohne sich jedoch in rechtsmethodischer Hinsicht dazu zu erklären, auf welche Weise eine solche Auslegung stattzufinden habe.<sup>82</sup> Unklar bleibt auch, wer konkret Adressat der vom Gericht statuierten Pflicht der europarechtskonformen Auslegung und Anwendung sein soll – einen Normadressaten nennt das Urteil nicht.<sup>83</sup> Wie auch aus obigem Ausschnitt ersichtlich wird, wird die Bezeichnung „Auslegung“ hier synonym für die Frage der Anwendbarkeit der Verfassung verstanden. Ohne nähere Ausführungen stellt die Kammer einen Widerspruch zwischen § 111 PS und Art. 106 EGV fest und lässt in der Folge § 111 PS unangewendet. Konsequenterweise spricht auch das Urteil bei der konkreten Lösung des Falls nicht von „Auslegung“ (*tõlgendamine*), sondern stellt fest, dass die Geltung einer innerstaatlichen, nicht-gemeinschaftsrechtskonformen Rechtsnorm „angehalten“ (*peatub*) werde, der entsprechende Art. des EGV hingegen anzuwenden (*kohaldama*) sei.<sup>84</sup> Unter Heranziehung des oben genannten Urteils vom 25. April 2006 (Punkt III. 2.) verweist *Laffranque* auf die insoweit unterschiedliche Anwendung des PSTS in der Rechtsprechung der Kammern; während die Verwaltungskammer eine explizite Erklärung der Vorrangigkeit des EU-Rechts auch vor der estnischen Verfassung durch extensive Auslegung umgehe (vgl. Punkt III. 2.), erkenne die Verfassungskammer mit vorliegendem Urteil die Vorrangig-

<sup>77</sup> Rn 2 des Sondervotums 3-4-1-3-06-e2; Rn 2 des Sondervotums 3-4-1-3-06-e1.

<sup>78</sup> Stenogramm des Parlaments vom 9.11.2005.

<sup>79</sup> Stenogramm des Parlaments vom 9.11.2005. Der Euro wurde in Estland schließlich zum 01.01.2011 eingeführt. Grund hierfür war die wiederholt zu hohe Inflationsrate. Vgl. auch: Estonia's National Changeover Plan, Version No. 8.4.2010, S.7, <<http://www.pangaliit.ee/et/est-ueleminek-eurole>>.

<sup>80</sup> Stenogramm des Parlaments vom 9.11.2005.

<sup>81</sup> Ebd.

<sup>82</sup> Vgl. Rn 12, 15, 16, 18 des Urteils 3-4-1-3-06.

<sup>83</sup> Rn 16 und 18 des Urteils 3-4-1-3-06.

<sup>84</sup> Ebd.

keit des EU-Rechts auch gegenüber dem PS an<sup>85</sup>. Im Rahmen des EU-Rechts haben die einzelnen Kammern des Staatsgerichts ihre jeweilige Methodik zur Sicherung der unionsrechtlichen Konformität jedoch augenscheinlich für nicht hinlänglich divergent gehalten, um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung des Staatsgerichts im Wege der Anrufung des Plenums des Staatsgerichts oder durch Einberufung eines Sondergremiums (vgl. insoweit Fn. 27) sicherzustellen. Auch *Laffranque* kommt zu dem Ergebnis, dass die Urteile der Kammer sich im Ergebnis in die Richtung einer Vereinheitlichung der das EU-Recht betreffenden Rechtsprechung bewegen<sup>86</sup> (vgl. auch nachfolgend, Punkt III. 5.).

Wie *Kalmo* treffend bemerkt, ist eine Differenzierung zwischen dem *inter partes* wirkenden Anwendungsvorrang des EU-Rechts im konkreten Fall einer Kollision mit dem innerstaatlichen Recht und dem *inter omnes* Wirksamkeit beanspruchenden Geltungsvorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht anhand des vorliegenden Urteils nur schwer realisierbar.<sup>87</sup> Das Gericht selbst äußert sich hierzu nicht.<sup>88</sup> In oben zitierter Randnummer 16 des Urteils spricht es sowohl von der „Anwendung“, der „Änderung“ als auch von dem „Anhalten“<sup>89</sup> des nationalen Rechts im Verhältnis zum EU-Recht, wobei der Ausdruck des „Anhaltens“ solcher Regelungen, die nicht anwendbar sind, im allgemeinen Sprachgebrauch eine Wirkung *erga omnes* vermuten lässt.<sup>90</sup>

Die im Hinblick auf die Gemeinschaftsrechtskonformität des § 111 PS geäußerten unterschiedlichen Rechtsauffassungen unterscheiden sich mithin im Kern nicht. Wie auch die Konvergenzberichte der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission<sup>91</sup> 2004 feststellten, wird § 111 PS gemeinhin als mit dem EU-Recht unvereinbar angesehen.<sup>92</sup> Die Ansichten gehen vielmehr auseinander über die Folgen der Unvereinbarkeit. Während die Zentralbank (mit dem großen Teil der estnischen Rechtsliteratur) eine Verfassungsänderung aus Gründen der Rechtssicherheit „nachdrücklich empfiehlt“,<sup>93</sup> ist von der Gegenseite eingewandt<sup>94</sup> worden, dass eine entsprechende Än-

<sup>85</sup> *Laffranque, Julia*, Fn. 64, S. 494.

<sup>86</sup> Ebd.

<sup>87</sup> *Kalmo*, Fn. 24, S. 594 f.

<sup>88</sup> Vgl. dagegen das Urteil vom 19.4.2005, das den Anwendungsvorrang konkret benennt, oben unter III.1. und Fn 51.

<sup>89</sup> „Anhalten“ (*peatumine*) ist kein geläufiger Ausdruck der estnischen Rechtssprache.

<sup>90</sup> Insbesondere in der vorliegenden Wortverbindung des „Anhaltens der Wirkung“ erscheint es folgerichtig, ein solches „Anhalten“ für den gesamten Zeitraum des Widerspruchs zum EU-Recht *in largo sensu* zu verstehen. Das Anhalten einer Sache hat in der Regel Auswirkungen auf alle (potentiellen) Nutzer. So im Ergebnis auch *Kalmo, Hent*, Fn. 24, S. 595.

<sup>91</sup> Convergence Report 2004, European Commission, S. 32; <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication7786\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7786_en.pdf)>; Konvergenzbericht 2004, Europäische Zentralbank, S. 39, <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004de.pdf>>.

<sup>92</sup> Rn 18 des Urteils 3-4-1-3-06; zu selbigem Ergebnis kommt der Abschlussbericht der Grundgesetz-Gutachterkommission ebenso wie die Mehrzahl der beigezogenen ausländischen Rechtsexperten (vgl. insoweit oben, Punkt I und Fn 13-14); *Tupits, Andres*, Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid (Staatsrechtliche Aspekte der Übernahme der gemeinschaftlichen Währung Euro), *Juridica*, 2005, S. 459 ff, S. 464; *Madise, Ülle*, Euro käibele tulek ei sõltu põhiseaduse muudatusest (Das Kommen des Euro hängt nicht von einer Verfassungsänderung ab), *Eesti päeva* lehitud vom 06.09.2005, <[www.epl.ee](http://www.epl.ee)>.

<sup>93</sup> So der Konvergenzbericht der Europäischen Zentralbank, S.39. Im Ergebnis ebenso *Tupits*, Fn. 92, (u.a. unter Verweis auf die entsprechende Änderung des deutschen Grundgesetzes, S. 464), S. 465; vgl. auch *Kalmo*, Fn. 24, S. 596.

<sup>94</sup> So z.B. *Tupits*, Fn. 92, dort Fn. 21, unter Verweis auf *Madise, Ülle*, Euro käibele tulek ei sõltu põhiseaduse muudatusest (Das Kommen des Euro hängt nicht von einer Verfassungsänderung ab), *Eesti päeva* lehitud vom 06.09.2005 (vgl. Fn 96).

derung nicht nur entbehrlich sei, sondern darüber hinaus auch die Gefahr mit sich bringe, Probleme aufleben zu lassen, die durch Annahme des PSTS gerade umgangen werden sollten;<sup>95</sup> die Widersprüchlichkeit der Verfassung sei ein offenes Geheimnis, wobei selbiges Problem auch in anderen Ländern der EU bestehe, so *Madise*.<sup>96</sup> Das Gericht hat sich (auch vorliegend) zu dem Argument der Rechtssicherheit nicht geäußert.

#### 4. Die Beschlüsse des Staatsgerichts v. 7. Mai 2008 zu überschüssigen Lagerbeständen<sup>97</sup>

Im Rahmen mehrerer Rechtsstreitigkeiten, die in der Sache überschüssige Lagerbestände betrafen, machte die Kammer für Verwaltungssachen folgende allgemeine Anmerkungen zum gerichtlichen Prüfungsumfang der Vereinbarkeit estnischen Rechts mit EU-Recht:<sup>98</sup> An erster Stelle müsse das Gericht die EU-Rechtskonformität des angewendeten innerstaatlichen Rechts prüfen. Bei Zweifeln an der Vereinbarkeit sekundären EU-Rechts mit primärem Gemeinschaftsrecht sei das Gericht gehalten, den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren anzurufen. Die grundgesetzliche Prüfung innerstaatlicher Rechtsakte, die auf europarechtlichen Vorgaben beruhten, sei lediglich insoweit zulässig, als diese nicht einen Teil der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bildeten, den Mitgliedstaaten bei der Übernahme und Umsetzung ein gewisses Maß an Ermessen zugesprochen worden sei oder die formelle Verfassungskonformität des die Vorgaben umsetzenden estnischen Rechtsakts gerügt werde. Des Weiteren führt das Gericht aus:<sup>99</sup>

Mit dem Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz wurden die sich aus dem Beitrittsvertrag ergebenden Rechte und Pflichten, einschließlich des sekundären EU-Rechts (s. die Stellungnahme des Staatsgerichts vom 11. Mai 2006 in der Sache 3-4-1-3-06, insbesondere Rn 15 und 16), übernommen. Deshalb fehlt es insoweit, als der Europäische Gerichtshof der Ansicht ist, dass das dem nationalen Recht zugrunde liegende EU-Recht mit dem primären EU-Recht im Einklang ist, an der Notwendigkeit, diese EU-Rechtsakte und grundsätzlich auch auf deren Grundlage verabschiedetes estnisches Recht einer Verfassungsmäßigkeitskontrolle zu unterziehen. [...]

Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Verfassungsmäßigkeitsprüfung und der Schutzklausel des Ergänzungsgesetzes ist jedoch eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung solcher Änderungen des primären EU-Rechts (die EU-Verträge ändernde Verträge) und damit einhergehender Regelungen, die der europäischen Union zusätzliche Kompetenzen übertragen, nicht ausgeschlossen. **Dies gilt insofern, als das Staatsgericht nach dem geltenden Recht hierzu befugt ist.** [Hervorhebung durch die Verfasserin].

<sup>95</sup> Hierbei spezifiziert *Madise* nicht, um welche Probleme es sich genauer handelt. Unter Bezugnahme auf *Laffranque*, *Madise*, *Merusk*, *Pöld*, *Rask*, *Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust* (Über den Gesetzesentwurf des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz), *Juridica* 2002, S. 563 ff., S. 565, ist anzunehmen, dass sich die Autorin insoweit auf das Problem der ganzheitlichen Erfassung aller notwendigen Änderungen bezieht.

<sup>96</sup> *Madise*, *Ülle*, Euro käibele tulek ei sõlta põhiseaduse muudatusest (Das Kommen des Euro hängt nicht von einer Verfassungsänderung ab), *Eesti päevaleht* vom 06.09.2005 (Fn 94). Ähnlich auch *Laffranque*, die auf die Äußerungen von Richterkollegen und Mitautoren der Stellungnahme des Gerichts vom 11.05.2006 verweist, die geäußert hatten, dass mit der Stellungnahme lediglich ausgesprochen wurde, was ohnehin bekannt sei – dass das Europarecht auch Vorrang vor dem PS genieße. *Laffranque*, Fn. 64, S. 485 f.

<sup>97</sup> Beschluss der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.05.2008, Rs 3-3-1-85-07.

<sup>98</sup> Folgende Ausführungen beruhen auf Rn 38 und 39 des Beschlusses 3-3-1-85-07 der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.05.2008; auf die in diesen Rn enthaltenen allgemeinen Ausführungen verweisen die Beschlüsse 3-3-1-86-07 (Rn 44), 3-3-1-87-07 (Rn 39), 3-3-1-88-07 (Rn 34) der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.05.2008.

<sup>99</sup> Rn 39 des Beschlusses 3-3-1-85-07.



## 5. Das Urteil des Staatsgerichts v. 26. Juni 2008 zur Verwerfungskompetenz auf dem EU-Recht beruhenden innerstaatlichen Rechts<sup>100</sup>

In einer weiteren Rechtssache aus dem Jahr 2008 hatte die Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Gesetzesnorm des Vergabegesetzes zu entscheiden, dessen – u.a. – Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Kläger geltend gemacht hatte. Das Gericht bestätigte zunächst seine grundsätzliche Nichtzuständigkeit bezüglich einer Prüfung der Verfassungskonformität des EU-Rechts<sup>101</sup> sowie solcher innerstaatlicher Rechtsakte, die auf EU-Recht beruhen<sup>102</sup>, da bei einer Prüfung letzterer Normen implizit der erstgenannte Grundsatz der beschränkten Prüfungskompetenz umgangen werde.<sup>103</sup> Würde das Staatsgericht seine in § 152 II PS verankerte verfassungsrechtliche Normverwerfungskompetenz auf solche Rechtsakte anwenden, die auf dem Europarecht beruhen, so würde es mit Letzterem in Widerspruch geraten.<sup>104</sup> Das Gericht führt folgend aus:<sup>105</sup>

Weiterhin merkt die Kammer an, dass für den Fall, dass das befassende Gericht bei der Prüfung der Gemeinschaftsrechtskonformität des estnischen Rechts – bei Bedarf mithilfe der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs im Vorabentscheidungsverfahren – zu dem Ergebnis kommen sollte, dass das estnische Recht nicht vereinbar ist mit dem EU-Recht und dieser Widerspruch nicht im Wege der konformen Auslegung beseitigt werden kann, das Gericht diese Norm [d.h. die streitgegenständliche estnische Rechtsnorm, Anmerkung der Verfasserin] ohne Einleitung eines Verfahrens der Verfassungskontrolle unangewendet lassen muss [...].

Den Gerichten ist [...] nicht das Recht eingeräumt worden, ein Verfahren der Verfassungskontrolle aus dem Grunde einzuleiten, dass ein rechtssetzender Akt im Widerspruch mit dem Recht der europäischen Union steht.

Folgend zitiert das Gericht das Urteil vom 19. April 2005 (s.o., Punkt III. 1.), wonach das innerstaatliche Recht im konkreten Fall des Widerspruchs mit dem Gemeinschaftsrecht nicht angewendet wird<sup>106</sup> – dies jedoch, ohne dass sich das Gericht dazu äußert, wie diese Aussage zum Anwendungsvorrang mit der zwei Randnummern zuvor getätigten Aussage des Gerichts zu vereinbaren ist, in der es mit Verweis auf die Stellungnahme des Staatsgerichts vom 11. Mai 2006 (s.o., Punkt III. 3.) das „Anhalten“ solcher Rechtsnormen bestätigt, die mit dem Europarecht nicht vereinbar sind.<sup>107</sup>

Unter Heranziehung des Urteils der Kammer für Verwaltungssachen vom 7. Mai 2008 (s.o., Punkt III. 4.) wiederholt die Kammer sodann in einer, nach eigenen Worten nicht abschließenden Aufzählung oben genannte drei Sachverhalte, in denen das Staatsgericht zur Prüfung der Verfassungskonformität eines auf EU-Recht beruhenden Rechts-

<sup>100</sup> Urteil der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts vom 26.6.2008, Rs 3-4-1-5-08 (<www.nc.ee>, auch in Englisch).

<sup>101</sup> Rn 29 des Urteils 3-4-1-5-08, unter Verweis auf das Urteil des EuGH vom 17.12.1970 in der Rechtssache 11/70 Internationale Handelsgesellschaft.

<sup>102</sup> Rn 30 des Urteils 3-4-1-5-08, unter Verweis auf die Stellungnahme des Staatsgerichts vom 11.5.2006, Rs 3-4-1-3-06, Rn 16.

<sup>103</sup> Ebd.

<sup>104</sup> Ebd.

<sup>105</sup> Rn 32 des Urteils 3-4-1-5-08.

<sup>106</sup> Rn 32 des Urteils 3-4-1-5-08 mit Verweis auf Rn 49 des Urteils 3-4-1-1-05 der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts vom 19.4.2005, vgl. oben Fn 52.

<sup>107</sup> Rn 30 des Urteils 3-4-1-5-08 mit Verweis auf Rn 16 der Stellungnahme 3-4-1-3-06 der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts vom 11.5.2006, vgl. oben Fn 74.

akts befugt ist.<sup>108</sup> In der Literatur wurde insoweit angemerkt, dass sich die Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts nicht dazu geäußert habe, ob es die Kompetenz zur Prüfung der Grundprinzipien des PS im Rahmen des sekundären Europarechts besitze (vgl. § 1 PSTS)<sup>109</sup> – die Kammer hat diese Möglichkeit weder ausdrücklich ausgeschlossen noch eindeutig benannt. Nur schwerlich vereinbar erscheint es jedoch, in die Erklärungen der Kammer eine Reservation zur Prüfung der Grundprinzipien des PS hineinzulesen<sup>110</sup> – dies insbesondere insofern, als die Kammer für Verwaltungssachen des Gerichts zuvor *expressis verbis* erklärt hat, dass neben dem grundsätzlichen Fehlen der Notwendigkeit einer Kompatibilitätsprüfung des EU-Rechts mit dem innerstaatlichen Recht auch die präventive Kompatibilitätskontrolle der Grundprinzipien des PS mit Änderungen des primären Europarechts solange ausgeschlossen sei, als dem Staatsgericht eine entsprechende Zuständigkeit nicht eingeräumt worden sei<sup>111</sup>.

Ziel der Kammer scheint es zu sein, mit vorliegendem Urteil die Einheitlichkeit der Rechtsprechung des Staatsgerichts zum Verhältnis Europarecht – Grundgesetz aufzuzeigen bzw. herzustellen. Es tut dies unter Verweis auf die bisherige Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichts, ohne jedoch die Aussagen der einzelnen Urteile durch Subsumtion unter eine einheitliche argumentative Grundlage auch inhaltlich miteinander in Einklang zu bringen.<sup>112</sup>

## 6. Das Urteil des Staatsgerichts v. 12. August 2012 über die Verfassungskonformität des Art. 4 Abs. 4 des ESM-Vertrags<sup>113</sup>

Bereits einleitend stellt das Plenum des Staatsgerichts in seinem Urteil zum ESM-Vertrag (ESMV) fest, dass es sich bei dem ESMV weder um primäres noch um sekundäres Unionsrecht handele und das PSTS deshalb auf den vorliegenden Fall keine Anwendung finde.<sup>114</sup> Obwohl das PSTS in den weiteren Ausführungen des Gerichts zur Sache keine Erwähnung findet, ist das Ergänzungsgesetz Gegenstand der getrennt von der Rechtssache erfolgenden abschließenden allgemeinen Ausführungen des Gerichts zur Mitgliedschaft Estlands in der Europäischen Union<sup>115</sup> und findet Erwähnung auch in den diversen

<sup>108</sup> Rn 33 – 36 des Urteils 3-4-1-5-08.

<sup>109</sup> *Lõhmus, Uno*, Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses (Die Grundgesetzänderung und Änderungen im Grundgesetz), Juridica 2011, S. 12 ff, S. 25; *Kalmo*, Fn. 24, S. 591.

<sup>110</sup> So im Ergebnis auch *Ernits*, Fn. 24, S. 40 f.

<sup>111</sup> Siehe den Beschluss der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.5.2008, Rs 3-3-1-85-07, Rn 39.

<sup>112</sup> Zum Vergleich: Gemäß dem BVerfG ist eine konkrete Normenkontrolle insoweit unzulässig, als sie „auf einer den deutschen Gesetzgeber bindenden Vorgabe des Gemeinschaftsrechts beruht“, so BVerfG, 1 BvL 3/08 vom 4.10.2011, Rn 43. Dies stets eingedenk des durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts geprägten *ultra-vires*- und Verfassungsidentitätsvorbehalts, Rn 46 des Urteils.

<sup>113</sup> Urteil des Plenums des Staatsgerichts vom 12. August 2012, Rs 3-4-1-6-12. Das Urteil mit seinen Sondervoten ist auf [www.nc.ee](http://www.nc.ee) auch in Englisch einsehbar; s. hierzu Selge, Ilmar, OER 4/2012, S. 30 ff.

<sup>114</sup> Rn 110 des Urteils 3-4-1-6-12. Dennoch ist das Gericht der Auffassung, dass mit dem Referendum vom 14. September 2003 zum Beitritt Estlands zur EU (und der damit einhergehenden Annahme des PSTS) das estnische Volk zugleich seine Zustimmung zu einem Beitritt Estlands zum Euro-Währungsgebiet gegeben habe. Damit sei die wirtschaftliche und finanzielle Nachhaltigkeit der Euro-Zone mit der Übernahme der Einheitswährung Teil der estnischen Verfassungswerte geworden (Rn 163). Ebenso verweist das Gericht darauf, dass gem. Art. 3 I c) des AEUV die Währungspolitik der Länder der Eurozone der Alleinzuständigkeit der EU unterfällt, (Rn 164).

<sup>115</sup> Rn 217 – 223 des Urteils 3-4-1-6-12.

Sondervoten<sup>116</sup> der Richter. Aus diesem Grunde sollen auch vorliegend die das Ergänzungsgesetz betreffenden Aspekte des Urteils<sup>117</sup> näher beleuchtet werden. Erstmals seit Inkrafttreten des PSTS findet dessen § 1 nähere Erläuterung in einem Urteil des Staatsgerichts<sup>118</sup>:

Das Plenum ist der Ansicht, dass § 1 PSTS sowohl als Vollmacht verstanden werden muss, den Beitrittsvertrag zur Europäischen Union zu ratifizieren, als auch als eine in die Zukunft gerichtete Vollmacht, die es Estland erlaubt, einer sich verändernden Europäischen Union anzugehören. Dies gilt unter der Bedingung, dass die Änderung des Vertrags der Europäischen Union oder der Abschluss eines neuen Vertrags<sup>119</sup> mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Zugleich beinhaltet das PSTS nach Auffassung der Plenums keine Vollmacht zur Legitimierung des Integrationsprozesses der Europäischen Union oder zur grenzenlosen Übertragung estnischer Kompetenz an die Europäische Union. Deshalb muss insbesondere das Parlament über jede Änderung des Vertrags der Europäischen Union ebenso wie über die Annahme eines neuen Vertrags getrennt beraten und beschließen, ob die Änderung des Vertrags der Europäischen Union oder der neue Vertrag eine Vertiefung des Integrationsprozesses und damit verbunden eine ergänzende Kompetenzübertragung Estlands an die Europäische Union und damit verbunden auch eine intensivere Beeinträchtigung der Prinzipien des Grundgesetzes<sup>120</sup> mit sich bringt. Stellt sich heraus, dass der neue Vertrag der Europäischen Union oder die Vertragsänderung eine weitergehende Delegation von Kompetenzen an die Europäische Union und einen intensiveren Eingriff in das Grundgesetz mit sich bringt, ist hierzu vom höchsten Träger der Gewalt, dem Volk, die Zustimmung zu erteilen und voraussichtlich das Grundgesetz erneut zu ergänzen. Diese Anforderungen sind auch dann zu beachten, wenn der ESM-Vertrag eine Änderung des EUV und AEUV mit sich bringt.

In der Sache<sup>121</sup> urteilte das Staatsgericht, dass der streitgegenständliche Artikel des ESMV zwar einen Eingriff in die parlamentarische Finanzhoheit, den Grundsatz des

<sup>116</sup> Neun der insgesamt 19 Richter des Plenums erklärten ihre abweichende Mindermeinung in insgesamt vier Sondervoten. (Sondervotum 4-1-6-12-e2 des Richters Jüri Ilvest; Sondervotum 4-1-6-12-e3 der Richter Henn Jõks, Ott Järvesaare, Eerik Kergandberg, Lea Kivi, Ants Kull und Lea Laarmaa; Sondervotum 4-1-6-12-e4 des Richters Tambet Tampuu; Sondervotum des Richters Jaak Luige 4-1-6-12-e5;). Seine zustimmende Mindermeinung erklärte Richter Villu Kõve in dem Sondervotum 4-1-6-12-e1.

<sup>117</sup> Die inhaltliche Erörterung des Urteils 3-4-1-6-12 des Staatsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des Artikels 4 Absatz 4 des ESMV ist nicht Gegenstand des vorliegenden Artikels.

<sup>118</sup> Rn 23 des Urteils 3-4-1-6-12

<sup>119</sup> Unter den Verträgen (*aluslepingud*/ dt. Übers.: *Grundverträge*) werden in der Regel auch im estnischen Recht die EU-Verträge in ihrer Mehrzahl verstanden. Aus dem Kontext des Textes kann nicht geschlossen werden, dass der vorliegenden singulären Nennung eines Vertrages eine besondere Bedeutung zukommen soll. Auszugehen ist insofern auch hier von den Verträgen als Primärrechtsquellen im weiteren Sinne. Der hier verwendete Begriff des „Vertrags der Europäischen Union“ in der Einzahl ist mithin nicht zu beschränken auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV).

<sup>120</sup> Das Urteil 3-4-1-6-12 spricht hier lediglich von den „Prinzipien“ des Grundgesetzes. Ausgehend von dem Kontext der Ausführungen ist davon auszugehen, dass die „Prinzipien“ hier synonym mit den in § 1 PSTS genannten „Grundprinzipien“ zu verstehen sind und nicht nur einen Teil oder Aspekt des Letzteren umfassen.

<sup>121</sup> Artikel 4 Absatz 4 des ESMV sieht vor, dass im Rahmen des Eilverfahrens Beschlüsse mit einer qualifizierten Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen gefasst werden können. Estland als Kleinstaat betrifft diese Regelung insbesondere deshalb, weil der im Rahmen der EU gewährte Schutz des Stimmengewichts der Kleinstaaten (bspw. durch eine entsprechende, nicht rein proportionale Sitzverteilung im Europäischen Parlament) im Rahmen des ESMV keine Anwendung findet. Das Stimmengewicht Estlands im Rahmen des ESM beträgt entsprechend seines Haftungsumfangs 0,1860%. Näher zu der Benachteiligung der Kleinstaaten durch das ESMV: *Ginter, Carri / Narits, Raul*, ESM lepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus (Die Verfassungsmäßigkeit des ESM-Vertrages als Frage des Defizits eines demokratischen Verfahrens), *Juridica* 2012, S. 343 ff.

demokratischen Rechtsstaats und die Souveränität Estlands darstelle, dieser jedoch gerechtfertigt sei.<sup>122</sup>

#### a. Sondervoten

Unter Berufung auf die oben zitierten Ausführungen des Gerichts zum PSTS machen die Richter *Henn Jõks*, *Ott Järvesaare*, *Eerik Kergandberg*, *Lea Kivi*, *Ants Kull* und *Lea Laarmaa* in ihrem Sondervotum geltend, dass es Aufgabe des Gerichts gewesen wäre, den im Urteil allgemein formulierten verfassungsrechtlichen Fragen zur Kompetenzübertragung bereits im vorliegenden Fall konkret nachzugehen; das Gericht hätte insoweit prüfen müssen, ob nicht der ESMV selbst bereits eine solche Änderung der Verträge darstelle, die der Zustimmung des Volkes bedürfe.<sup>123</sup> Darüber hinaus äußern die Richter ihre Sorge darüber, dass das Gericht seine Entscheidung in übermäßiger Eile getroffen habe;<sup>124</sup> hiervon zeuge der Umstand, dass das Urteil bei weitem nicht alle wesentlichen Aspekte des Streitgegenständlichen Sachverhaltes erfasse.<sup>125</sup>

Richter *Ilvest* macht in seiner Mindermeinung<sup>126</sup> geltend, dass das Volk mit dem Beitritt zur EU nicht auch einer weiteren Übertragung der Souveränität, insbesondere außerhalb dieses Rechtsrahmens, zugestimmt hätte. Deshalb sei die Zustimmung zum ESMV nicht vom Regelungsgehalt des PSTS umfasst gewesen und hätte eines Referendums bedurft. Richter *Tampuu* macht ebenfalls geltend, dass das Volk mit der Entgegennahme des PSTS der europäischen Union nicht auch die Haushaltshoheit des Parlaments übertragen habe.<sup>127</sup> Auch wenn es sich bei dem ESMV um einen völkerrechtlichen Vertrag handele, so hätte Art. 4 Abs. 4 des Vertrages aufgrund der damit voraussichtlich einhergehenden Änderung des EUV und des AEUV an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des § 1 PSTS gemessen werden müssen.<sup>128</sup>

#### b. Zusammenfassende Anmerkungen

Obwohl es sich bei dieser Entscheidung um das wohl am meisten beachtete Urteil in der Geschichte des estnischen Staatsgerichts<sup>129</sup> handelt, ist dieses bisher in Estland nicht Gegenstand näherer wissenschaftlicher Abhandlung gewesen. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht kann der Grund hierfür auch in der Tatsache gesucht werden, dass neben einer rhetorischen Kräfteverschiebung zugunsten der verfassungsrechtlichen Grundsätze keine relevanten inhaltlichen Abweichungen von der bisherigen Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichts festzustellen sind. Zwar erklärt sich das Plenum in dem allgemein gehaltenen *obiter dictum* seiner Entscheidung erstmalig zu den (Rechts-)Folgen einer zukünfti-

<sup>122</sup> Siehe auch die Mitteilung des Gerichts vom 12.7.2012 zu dem ergangenen Urteil im staatsgerichtlichen Nachrichtenarchiv: Riigikohus: õiguskantsleri vaidlustatud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu säte on põhiseaduspärane (Staatsgericht: Die vom Rechtskanzler angefochtene Regelung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist verfassungskonform.); Estnisch: <www.nc.ee>.

<sup>123</sup> Rn 5 des Sondervotums 4-1-6-12-e3.

<sup>124</sup> Der Antrag des Rechtskanzlers, die Unvereinbarkeit des Art. 4 Abs. 4 ESMV mit dem estnischen Grundgesetz festzustellen, ging am 12.3.2012 beim Staatsgericht ein. Die Kammer für Verfassungsfragen verwies die Sache mit Beschluss vom 22.3.2012, Rs 4-1-6-12-m, an das Plenum, <www.nc.ee>.

<sup>125</sup> Einleitende Ausführungen zum Sondervotum 4-1-6-12-e3.

<sup>126</sup> Sondervotum 4-1-6-12-e2.

<sup>127</sup> Rn 3 des Sondervotums 4-1-6-12-e4.

<sup>128</sup> Ebenda.

<sup>129</sup> Vgl. statt vieler z.B. die Aussage des Vorsitzenden Richters des Staatsgerichts *Märt Rask*, der das Urteil „historisch“ nennt: *Märt Rask*, ESM-i otsus oli kõigi aegade keerulisim (Die ESM-Entscheidung war die Schwerste aller Zeiten), Eesti päevaleht vom 13.7.2012, <http://www.epl.ee>.

gen Beschränkung der in § 1 PSTS verankerten (Grund-)Prinzipien der Verfassung durch eine Änderung des Primärrechts<sup>130</sup> (ohne insoweit den in der Gesetzesbegründung zu § 1 PSTS verwendeten Begriff der „Schutzklausel“ zu verwenden) und den damit verbundenen Grenzen der Souveränitätsübertragung auf Grundlage des PSTS.<sup>131</sup> Es folgt bei diesen Aussagen jedoch im Wesentlichen der bisherigen Rechtsprechung des Gerichts. Die Kammer für Verwaltungssachen hatte bereits in ihren Beschlüssen vom 7. Mai 2008 erklärt, dass eine zukünftige Änderung des Primärrechts der Überprüfung durch das Gericht unterfallen könne, sofern der Gesetzgeber eine entsprechende prozessuale Kompetenz einräume.<sup>132</sup> Ohne Erklärung eines Abweichens von der bisherigen Rechtsprechung stellt das Plenum in vorliegendem Fall fest, dass die Prüfung primärrechtlicher Änderungen insbesondere Aufgabe des Parlaments sei.<sup>133</sup> Da das Gericht auch im Übrigen nicht näher auf seine Kompetenzen im Fall der Kollision von estnischem Verfassungsrecht und EU-Recht eingeht, kann hierin eine Bestätigung der bisherigen diesbezüglichen Aussagen des Gerichts gesehen werden, wonach es selbst zu einer Prüfung der Verfassungskonformität des Primärrechts nicht kompetent ist.<sup>134</sup>

Obwohl auch das Plenum in seinem Urteil die in der Natur der Sache liegende Verbundenheit der Regelungen des Euro-Währungsgebiets mit denjenigen des EU-Rechts bestätigt,<sup>135</sup> lässt das Gericht das PSTS im Ergebnis jedoch unangewendet und überlässt die Erörterung des realen Anwendungsbereichs des § 1 PSTS auch künftig der Rechtswissenschaft.

#### IV. Schlussfolgerungen

Mit dem Urteil vom 19. April 2005 hat das Plenum des Staatsgerichts<sup>136</sup> den Grundstein für die künftige Entwicklung der Rechtsprechung zum Verhältnis von nationalem und Gemeinschaftsrecht gelegt. Dieses Verhältnis findet seinen formaljuristischen Ausdruck in der Anwendung des PSTS, mit dem das Parlament den legislativen Rahmen für den Beitritt Estlands zur EU geschaffen hat.<sup>137</sup> Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichts zum EU-Recht sich dadurch auszeichnet, dass sich das Gericht konsequent bemüht, sich selbst für nichtzuständig zu erklären.<sup>138</sup>

---

<sup>130</sup> S. Fn. 122.

<sup>131</sup> Aus den Ausführungen der Plenumsentscheidung könnte zu schließen sein, dass unter die von § 1 PSTS genannten Grundprinzipien nur solche verfassungsrechtlichen Grundsätze zu fassen sind, die bei einer weiteren Kompetenzverschiebung von der nationalen auf die gemeinschaftsrechtliche Ebene notwendiger Weise beeinträchtigt würden (mithin Fragen der staatlichen Souveränität; fraglich wäre mithin, ob auch individuelle Grundrechte Grundprinzipien i.S. des § 1 PSTS darstellen können). Das Urteil enthält hierzu keine näheren Erläuterungen.

<sup>132</sup> Siehe oben Punkt III. 4.

<sup>133</sup> Entsprechend § 7<sup>1</sup> PSJKS kann das Parlament gegenwärtig bei Fragen der Kompatibilität EU-rechtlicher Vorgaben und verfassungsrechtlicher Grundprinzipien auch die unverbindliche Stellungnahme der Kammer für Verfassungssachen des Staatsgerichts einholen, s.o. unter Punkt III. 3. und Fn 72.

<sup>134</sup> Vgl. dagegen *Kalmo*, Fn. 24, S. 594, der eine Auslegung der bisherigen Rechtsprechung des Staatsgerichts im Sinne einer *Solange*-Rechtsprechung nach dem Vorbild des BVerfG für möglich hält, sofern eine Korrektur der von der Kammer für Verwaltungsfragen vertretenen Ansicht erfolgt, wonach lediglich das Primärrecht einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterfallen kann.

<sup>135</sup> Vgl. Fn 116.

<sup>136</sup> S. Punkt III. 1.

<sup>137</sup> Vgl. Punkt II.1. und Fn 28.

<sup>138</sup> Vgl. insbesondere die staatsgerichtlichen Entscheidungen unter Punkt III.1., III.4., III.5.

§ 1 PSTS, ausweislich des in der Gesetzesbegründung manifestierten Willens des Gesetzgebers als „Schutzklausel“ konzipiert,<sup>139</sup> ist mit der Rechtsprechung des Staatsgerichts zu einer Legitimationsgrundlage verkürzt worden, die die Inkorporation des Gemeinschaftsrechts in das estnische Rechtssystem sicherstellt und sich mit dem Vollzug des Beitritts Estlands zur EU im Jahr 2004 im Wesentlichen erledigt hat.<sup>140</sup> Hieraus zieht das Staatsgericht den Schluss, dass das PS nach dem Beitritt Estlands 2004 mit dem Gemeinschaftsrecht jedenfalls solange nicht im Widerspruch stehen kann, wie dessen Regelungsgehalt nicht durch eine wesentliche Änderung oder Erneuerung der Verträge verändert wird.<sup>141</sup> Das Gericht lässt hierbei unbeachtet, dass es sich bei dem (geltenden) Recht und dessen Anwendung nicht um eine feste Größe handelt – Recht wie Rechtsprechung sind dem ständigen Wandel unterworfen. Eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten, der Gesinnung oder des Rechtsverständnisses, die sich in einem gewandelten Verständnis der Rechtsnormen, ihrer Auslegung und Anwendung ausdrückt, hat Auswirkungen auch auf den Inhalt des geltenden Rechts.

Indes hat sich das Gericht auch für den Fall wesentlicher formaler Änderungen des Primärrechts für (derzeit) nicht befugt erklärt, deren Vereinbarkeit mit estnischem Verfassungsrecht zu prüfen<sup>142</sup>. Die (wenn auch lediglich mittelbare) Justitiabilität im Fall innerstaatlichen Rechts, sofern dieses auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beruht, steht mithin grundsätzlich allein dem EuGH zu.<sup>143</sup> Diese Rechtsprechungspraxis ist auch als quasi-föderalistisch qualifiziert worden.<sup>144</sup>

Die vertrauensvolle Berufung des Staatsgerichts auf die Unfehlbarkeit der europäischen Rechtsprechung –

(Deshalb fehlt es insoweit, als der Europäische Gerichtshof der Ansicht ist, dass das dem nationalen Recht zugrunde liegende EU-Recht mit dem primären EU-Recht im Einklang ist, an der Notwendigkeit, diese EU-Rechtsakte und grundsätzlich auch auf deren Grundlage verabschiedetes estnisches Recht einer Verfassungsmäßigkeitskontrolle zu unterziehen.<sup>145</sup>) –

und die damit einhergehende Begründung des Fehlens der Notwendigkeit einer rechtlichen Kontrolle vergleicht *Ernits* mit dem Zurücklassen einer unbeaufsichtigten Kinderschar mit dem Hinweis, dass man sich Erbsen nicht in Nase und Ohren stecken dürfe.<sup>146</sup>

<sup>139</sup> Ebd.

<sup>140</sup> Vgl. *Kalmo*, Fn. 24, S. 591; siehe auch *Aaviksoo/Laffranque/Madise/Põld*, in: PSKom, PSTS, § 1, Rn 12.4.2. f.

<sup>141</sup> Rn 223 des Urteils 3-4-1-6-12, Punkt III.6. Eine solche wesentliche Änderung wurde beispielsweise von der Arbeitsgruppe zur Erstellung eines staatsrechtlichen Gutachtens zum europäischen Verfassungsvertrag im Rahmen der Prüfung des Gesetzesvorhabens zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa verneint, s. Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi tööühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses (Stellungnahme der Arbeitsgruppe zur staatsrechtlichen Evaluation des Europäischen Verfassungsvertrags zur Frage der Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa). Das Gutachten vom 11.12.2005 ist im Internet abrufbar unter: [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1\\_20051211\\_ee.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1_20051211_ee.pdf). Vgl. auch Kalmos Versuch der Parallelenziehung zur „Solange“-Rechtsprechung des BVerfG (Fn. 136).

<sup>142</sup> Rn 39 des Beschlusses 3-3-1-85-07 der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.5.2008, vgl. Punkt III.4.

<sup>143</sup> Vgl. insoweit die in den Urteilen 3-3-1-85-07 und 3-4-1-5-08 des Staatsgerichts genannten Ausnahmefälle. Siehe unter Punkt III. 4 und III.5.

<sup>144</sup> *Ernits*, Fn. 24, S.41. Instruktiv auch die tabellarische Übersicht zur europarechtlichen Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichts, ebd., S. 42 f.

<sup>145</sup> Rn 39 des Beschlusses der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.5.2008, Rs 3-3-1-85-07, Punkt III.4. oben.

<sup>146</sup> *Ernits*, Fn. 24, S.47.



Dass sachliche Kritik auch an der Rechtsprechung des EuGH – wie jedes anderen Gerichts, das menschlicher Fehlbarkeit unterworfen ist – gerechtfertigt ist, bedarf hier keiner näheren Erläuterung.<sup>147</sup>

## V. Rekapitulation und Ausblick

### 1. Zur kritischen Argumentation

2009 erklärte *Laffranque* zur Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichts<sup>148</sup>, dass es den Anschein habe, als würden einige der Staatsrichter die umfassende Priorität des Europarechts als „Trotzreaktion“ auf die Tatsache anerkennen, dass die anderen staatlichen Kräfte den Schutz der nationalen Verfassung unter Vernachlässigung der eigenen Kompetenzen dem Verfassungsgericht überlassen hätten.<sup>149</sup> Dennoch vertritt auch *Laffranque* an selbiger Stelle die Ansicht, dass der Mehrwert der Entscheidungen derart „kritischer“ Verfassungsgerichte wie insbesondere des deutschen oder tschechischen fraglich sei. Eine ähnlich abstrakte und ausführliche Abhandlung des Themas (wie insbesondere zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts) würde der estnischen Unabhängigkeit und Demokratie wohl keinen Gewinn bringen; auch die in einem solchen Urteil in Richtung EU gesprochenen warnenden Worte dürften diese kaum beeindrucken,<sup>150</sup> so *Laffranque*. Förderlicher als die Behauptung eines (letzten Endes nicht angewendeten) Kompetenzvorbehalts sei deshalb das Eingeständnis, dass im Rahmen der EU die Mitgliedstaaten und deren Gerichte über keine besonderen Entscheidungsbefugnisse verfügen.<sup>151</sup> *Kalmo* ist hierbei noch weiter gegangen und hat (ebenfalls unter Berufung auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts) zu bedenken gegeben, dass eine solche „aktive“ gerichtliche Kontrolle, würde sie von allen Mitgliedern der Union angewandt, die Gefahr eines Zerfalls der EU mit sich brächte – denn nur dann würden die Mitglieder der Union sich der gemeinsamen Sache verpflichtet fühlen, wenn die gleichen Pflichten von allen Mitgliedern getragen werden müssten und es keine Möglichkeit eines „Sonderweges“ gebe.<sup>152</sup> Des Weiteren macht *Kalmo* geltend, dass die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle auch der nationalen Verfassungsgerichte zu einem „race to the top“ verleiten würde, bei dem die Gerichte um den Titel des „besten Verfassungsschützers“ konkurrierten, ohne dabei den gemeinschaftlichen Interessen zu dienen.<sup>153</sup>

<sup>147</sup> Beispiele einer pointierten Kritik an der Rechtsprechung des EuGH finden sich bei:

*Herzog, Roman* und *Gerken, Lüder*, Stop the European Court of Justice, Centrum für Europäische Politik 2008, <[http://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/Pressemappe/CEP\\_in\\_den\\_Medien/Herzog-EuGH-Webseite\\_eng.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Pressemappe/CEP_in_den_Medien/Herzog-EuGH-Webseite_eng.pdf)>; *Albi, Anneli*, On secret legislation, blanket data recording, arrest warrants and property rights: questions on the rule of law and judicial review in the EU in the light of post-communist constitutions, in: *Human Rights Protection in the European Legal Order: The Interaction between the European and National Courts*, *Popelier, P.* and *Van De Heyning, C.* and *Van Nuffel, P.* (Hrsg.), Cambridge 2011, S. 173 ff., m.w.N. *Bobek Michal*, On the Application of European Law in (not Only) the Courts of the New Member States: „Don’t do as I Say?“, in: *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 10, 2007-2008, Oxford and Portland 2008, S. 1 ff.

<sup>148</sup> *Julia Laffranque* war selbst Richterin am Staatsgericht von 2004 – 2011.

<sup>149</sup> *Laffranque*, Fn. 64, S. 485 f.

<sup>150</sup> Ebd., S. 491.

<sup>151</sup> Ebd., S. 492.

<sup>152</sup> *Kalmo, Hent*, Kes peaks kaitsma Eesti põhiseadust? (Wer sollte das estnische Grundgesetz schützen?), *Juridica* 2010, S. 323 ff, S. 332 f.

<sup>153</sup> Ebd., S. 333.

Dass keine Notwendigkeit besteht, in einer kritisch-sachlichen Haltung gegenüber dem EuGH eine Gefahr für die EU als solche oder für die Mitgliedschaft Estlands in der Union zu sehen, hat *Ernits* unter Widerlegung obiger Ansichten hinreichend begründet dargelegt.<sup>154</sup> Dies belegen auch die bisherigen kritischen Stellungnahmen höchster Gerichte anderer Mitgliedstaaten.<sup>155</sup> Unter Heranziehung des aktuellen Beispiels der sog. „Griechenland-Krise“<sup>156</sup> darf ernsthaft in Zweifel gezogen werden, ob die kritische Entscheidung eines höchsten nationalen Gerichts tatsächlich das leisten kann, was ein drohender Staatsbankrott nicht zu leisten imstande ist – das Ausscheiden eines Mitgliedes der Union diesem realiter in Aussicht zu stellen. Mit *Ernits* sei hier vielmehr auf *Albi* verwiesen<sup>157</sup>, die anmerkt, dass insbesondere die Entwicklung des Grundrechtsschutzes des EuGH durch eine entsprechend kritische Haltung der nationalen Gerichte angestoßen wurde. Auch auf der Ebene gemeinschaftspolitischer Entscheidungen können Grundsätze nationaler Verfassungen Verhandlungspositionen bestimmen.<sup>158</sup> Die Zurückhaltung kritischer Stellungnahmen scheint vorliegend mithin vielmehr Ausdruck einer persönlichen Haltung als die Folge rechtswissenschaftlich fundierter Analyse zu sein.

## 2. Zum Grundsatz der Rechtssicherheit

*Löhmus* merkt an, dass sich das Staatsgericht, indem es über die Geltung des PS im Einzelfall entscheide,<sup>159</sup> zum faktischen Gesetzgeber erhebe [im Gegensatz zu der von dem Gericht selbst deklarierten Zurückhaltung, Anmerkung der Verfasserin]; wird im Fall einer Kollision von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht gemäß der Rechtsprechung des EuGH auch lediglich die Anwendbarkeit der streitgegenständlichen innerstaatlichen Rechtsnorm angehalten,<sup>160</sup> so ist dem Einwand von *Löhmus* dennoch zuzugeben, dass jede richterliche Entscheidung Auswirkungen auf die (zukünftige) Rechtspraxis und das allgemeine Rechtsverständnis hat (dies insbesondere eingedenk der Tatsache, dass es das Europarecht ist, das heute das nationale Recht bestimmt<sup>161</sup>). In diesem Licht ist auch die weitere Kritik von *Löhmus* zu verstehen,<sup>162</sup> die gängige Rechtsprechungspraxis habe dazu geführt, dass Unklarheit darüber herrsche, in welchem Rahmen das ge-

<sup>154</sup> *Ernits*, Fn. 24, S. 54 ff.

<sup>155</sup> Ebenda, S. 56, unter beispielhaftem Verweis auf die frühe verfassungsgerichtliche Rechtsprechung Italiens und die Entscheidung des ungarischen Verfassungsgerichts vom 25.5.2004 in der Rs 17/2004 (ebenda, Fn. 239 und 240).

<sup>156</sup> Vgl. hierzu statt vieler: Fragen und Antworten zur Eurokrise. Entwicklungen und Reformmaßnahmen seit der Griechenland-Krise, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin, April 2012, <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_30726-544-1-30.pdf?120530121808](http://www.kas.de/wf/doc/kas_30726-544-1-30.pdf?120530121808)>; Euro-Austritt Griechenlands würde zu weltweiter Krise führen (mit Verweis auf Studie der Bertelsmann Stiftung), ZEIT- online vom 17.10.2012, <<http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-10/suedeuropa-euro-austritt-kosten>>.

<sup>157</sup> *Ernits*, Fn. 24, S. 48, mit Verweis auf *Albi*, Fn. 145, siehe dort insb. S. 205.

<sup>158</sup> *Grimm, Dieter*, § 168, Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/2: Europäische Grundrechte II – Universelle Menschenrechte, Heidelberg 2009, Rn. 58.

<sup>159</sup> *Löhmus*, Fn. 109, S. 24 f.

<sup>160</sup> Prinzip des Anwendungsvorrangs, vgl. Punkt V. und Fn. 161.

<sup>161</sup> Vgl. insoweit die für Deutschland errechneten Prozentsätze von 1998- 2004; der Anteil der legislativen und exekutiven Rechtsvorschriften der EU betrug den Angaben des Zentrums für Europäische Politik zufolge durchschnittlich 84,4% des gesamten deutschen Rechts, <<http://www.cep.eu/eu-fakten/mitgliedstaaten-der-eu/deutschland-in-der-eu/anteil-eu-recht/>>.

<sup>162</sup> *Löhmus*, Fn. 109, S. 23 f.

schriebene Wort der Verfassung überhaupt noch eine tatsächliche Wirkung beanspruchen kann.

Das Prinzip der Rechtssicherheit ist im estnischen<sup>163</sup> und auch im EU-Recht anerkannt und findet als solches Anwendung auch jenseits einer Diskussion um die Frage des Anwendungs- und/oder Geltungsvorrangs. So hat der EuGH erklärt, dass gemeinschaftsrechtswidrige innerstaatliche Rechtsnormen, die unmittelbar wirksame Vorschriften des EU-Rechts umsetzen, aufgrund ihrer anhaltenden Unsicherheit für den Normadressaten nicht unverändert im innerstaatlichen Recht fortbestehen dürfen; dass diese aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts jedenfalls nicht angewendet werden, sei insofern unbeachtlich.<sup>164</sup> Das Staatsgericht hat das Argument der Rechtssicherheit im Rahmen seiner Rechtsprechung zum Europarecht auch dann übergangen, als dies in der Frage des alleinigen Rechts der Emission der estnischen Währung von der EZB und der Kommission problematisiert wurde.<sup>165</sup>

### 3. Zur Prüfungskompetenz des Staatsgerichts

Mit seiner im Urteil vom 26. Juni 2008 abgegebenen Erklärung, dass sich das Staatsgericht mit EU-Recht in Widerspruch setzen würde, wenn es im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Normverwerfungskompetenz (§ 152 II PS) auch Rechtsakte prüft, die auf EU-Recht beruhen,<sup>166</sup> habe sich das höchste Gericht – so *Ernits* – eigenmächtig und grundrechtswidrig seiner eigentlichen Daseinsberechtigung beraubt;<sup>167</sup> von seinen verfassungsrechtlichen Aufgaben könne das Staatsgericht aber nur vom Gesetzgeber entbunden werden.<sup>168</sup> Auch sei eine Prüfung der Verfassungskonformität sekundären Gemeinschaftsrechts mit den Grundprinzipien der Verfassung nicht etwa deshalb hinfällig, weil der EuGH letztverbindlich über die Anwendung und Auslegung des EU-Rechts entscheide; obwohl die nationale und die Rechtsordnung der EU eng miteinander verflochten seien, handle es sich um zwei im Ergebnis selbstständige Rechtsordnungen, die sich lediglich bezüglich ihrer Anwendbarkeit, nicht jedoch bezüglich ihrer Wirksamkeit bedingen.<sup>169</sup> *Kalmo* hat dabei die Rechtsprechung des Gerichts, wonach die Verträge zwar auf eine die Grundprinzipien der Verfassung verletzende Art abgeändert werden können (entsprechend der Ansicht des Staatsgerichts, wonach im Fall der Änderung der Verträge eine Kontrolle des primären Gemeinschaftsrechts grundsätzlich möglich ist<sup>170</sup>), die eine Verletzung bei Umsetzung bereits gebilligter Änderungen der Verträge jedoch

<sup>163</sup> Vgl. statt vieler Urteil der Kammer für Verfassungsfragen vom 2.12.2004, Rs. 3-4-1-20-04, Rn 12: „[...] Rechtssicherheit bedeutet Klarheit des Inhalts der geltenden Rechtsnormen (Grundsatz der Rechtsklarheit) als auch Sicherheit bezüglich ihres Bestehenbleibens (Grundsatz des Vertrauensschutzes)“.

<sup>164</sup> Vgl. *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl., München 2009, Art. 249 EGV, Rn 36, mit Verweis auf u.a. EuGH, Urteil vom 29.10.1998, Rs. C-185/96, Slg. 1998, I-6601 und EuGH, Urteil vom 26.4.1988, Rs. 74/86, Slg. 1988, 2139.

<sup>165</sup> Vgl. die Stellungnahme 3-4-1-3-06 des Staatsgerichts vom 11.5.2006 unter Punkt III. 3.

<sup>166</sup> Urteil der Kammer für Verfassungsfragen vom 26.6.2008, Rs 3-4-1-5-08, Rn 30 (Punkt III. 5.).

<sup>167</sup> *Ernits*, Fn. 24; S. 61 f.

<sup>168</sup> Ebd., S. 61 f.

<sup>169</sup> *Ernits*, Fn. 24, S. 47.

<sup>170</sup> So bspw. Rn 39 des Beschlusses der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.5.2008, Rs 3-3-1-85-07, Punkt III.4.

ausschließt (keine Prüfung des sekundären Gemeinschaftsrechts<sup>171</sup>), als „dogmatisch“ kritisiert.<sup>172</sup>

Setzt man obigen Einwänden beider Autoren auch das Argument des Anwendungsvorrangs entgegen,<sup>173</sup> so befreit dies dennoch nicht von der Frage, wer den *status quo* der estnischen Verfassung im Rahmen des EU-Rechts letztverbindlich zu (er)klären befugt ist. Hierbei ist auch der eigentliche Grund zu beachten, der den EuGH zur Institutionalisierung des Prinzips des Anwendungsvorrangs bewogen hat, nämlich selbst zur materiellen Prüfung und der damit verbundenen Nichtigerklärung nationalen Rechts nicht befugt zu sein.<sup>174</sup> Die Umsetzung der Rechtsprechung des EuGH in das innerstaatliche Recht verbleibt mithin bei den nationalen Instanzen.<sup>175</sup> Ausweislich des estnischen Grundgesetzes ist, wie *Ernits* richtig anmerkt<sup>176</sup> und wie es auch aus der Gesetzesbegründung zum PSTS folgt, hierüber zu wachen (unter Beachtung der im estnischen Grundgesetz verankerten Grundprinzipien, § 1 PSTS) die Aufgabe des Staatsgerichts. Indes hat dieses bis zu einer gesonderten Kompetenzzerteilung durch die Legislative seine diesbezügliche Unzuständigkeit erklärt.<sup>177</sup> Mit der Rechtsprechung des Staatsgerichts, wonach der Schutz des estnischen Grundgesetzes im Bereich des EU-Rechts nicht seiner verfassungsrechtlichen Prüfungskompetenz unterfällt,<sup>178</sup> begründet das Staatsgericht mithin ein höchstrichterliches Vakuum im estnischen Verfassungsrecht, über das jeder Richter (in Fragen mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug) nach eigenem Ermessen entscheiden kann.<sup>179</sup>

#### 4. Des Pudels Kern und die Geister einer pragmatischen Rechtsprechung<sup>180</sup>

Die Rechtsprechungspraxis des Staatsgerichts in Fragen des EU-Rechts, insbesondere der Anwendung des Letzteren im Rahmen des PSTS, wird gemeinhin als „pragmatisch“ qualifiziert.<sup>181</sup> Der vorsitzende Richter am Staatsgericht, *Märt Rask*, erklärte in seiner Rede zum 90. Jahrestag des Staatsgerichts am 14. Januar 2010, dass das Staatsgericht mit

<sup>171</sup> Ebd.

<sup>172</sup> *Kalmo*, Fn. 24, S. 591.

<sup>173</sup> Das nationale Recht lebt mithin bei Wegfall des gemeinschaftsrechtlichen Hindernisses automatisch wieder auf, so *Grimm, Dieter*, § 168, Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa, Rn 31, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/2: Europäische Grundrechte II – Universelle Menschenrechte, Heidelberg 2009.

<sup>174</sup> Vgl. Urteil des EuGH vom 7.2.1984, Rs. 273/82 (Jongeneel Kaas/Niederlande), Slg. 1984, 483, Rn. 6.

<sup>175</sup> *Grimm*, Fn. 173, Rn 31.

<sup>176</sup> Vgl. oben und Fn 154.

<sup>177</sup> Vgl. Urteil der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts vom 19.5.2005, Rs. 3-4-1-1-05, Punkt III.1., Beschluss der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 7.5.2008, Rs 3-3-1-85-07, Punkt III. 4.

<sup>178</sup> Vgl. u.a. obige Ausführungen zu den Urteilen des Staatsgerichts aus dem Jahre 2008, Punkt III. 4. und III. 5.

<sup>179</sup> Vgl. Urteil der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts vom 26.6.2008, Rs 3-4-1-5-08, insbesondere Rn 32.

<sup>180</sup> „Das also war des Pudels Kern! Ein fahrender Skolast? Der Kasus macht mich lachen.“ (Johann Wolfgang von Goethe, *Faust I*, Vers 1323 f); „Herr, die Noth ist groß! Die ich rief, die Geister, Werd’ ich nun nicht los.“ (Der Zauberlehrling, Johann Wolfgang von Goethe, Zeilen 90-95).

<sup>181</sup> *Lõhmus*, Fn. 109, S. 24; *Albi, Anneli*, Supremacy of EC Law in the New Member States, European Constitutional Law Review 2007, 25 ff, S. 34; *Laffranque*, Fn. 64, S. 486. Zum Argument des Pragmatismus auch: *Ernits*, Fn. 24, S. 58 ff.

seiner Entscheidung vom 11. Mai 2006<sup>182</sup> keine neue Art der Auslegung des Grundgesetzes vorgenommen habe, sondern lediglich „pragmatisch respektiere [...]“, was das Volk bei der Annahme des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz gesagt hat. Das Gericht hat öffentlich bestätigt, was allen ohnehin bekannt ist – die Vorrangigkeit des EU-Rechts auch vor unserem Grundgesetz.“<sup>183</sup>

Ähnlich der im Duden<sup>184</sup> enthaltenen Erläuterung, wonach pragmatisch „auf die anstehende Sache und entsprechendes praktisches Handeln gerichtet; sachbezogen“ bedeutet, beschreibt nach dem estnischen Wörterbuch<sup>185</sup> das Adjektiv „pragmaatiline“ (pragmatisch) einen am praktischen Ergebnis bzw. dem Nutzen orientierten, die praktische Seite betonenden Zustand. Was aber ist der Kern einer sog. „pragmatischen“ Rechtsprechung?

Es ist bereits in anderen Abhandlungen darauf verwiesen worden, dass die Folgen fünfzigjähriger autokratischer Herrschaft des Obersten Sowjets auch an der Rechtsprechung der osteuropäischen Gerichte nicht spurlos vorbeigezogen sind.<sup>186</sup> Die Anwendung abstrakter Rechtsgrundsätze und das Erfordernis teleologischer Auslegung, die insbesondere im Rahmen des EU-Rechts eine beachtliche Rolle spielen und allein Ergebnis eines produktiven Wettstreits der Ideen sein können, können nicht über Nacht einem Rechtssystem eigen werden, in dem die strikte Orientierung am vorgegebenen, ideologisch-korrekten Ergebnis Jahrzehnte lang imperative Vorgabe war.<sup>187</sup> Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang die Feststellung von *Bobek*, die dieser selbst als „häretisch“ bezeichnet hat, dass es einige erstaunliche Ähnlichkeiten gebe zwischen dem kommunistisch-marxistischen Dogma, das dem Richter im Namen der Herrschaft der Arbeiterklasse und der kommunistischen Revolution die Außerachtlassung geschriebenen Rechts gebot, und der durch den EuGH von den nationalen Gerichten eingeforderten Umsetzung des gemeinschaftsrechtlichen *effet-utile*-Prinzips.<sup>188</sup>

In der Sache begrenzt sind auch die rechtswissenschaftlichen Ressourcen der etwa 1,3 Millionen Einwohner zählenden estnischen Republik (dies insbesondere eingedenk der Tatsache, dass namentlich im Bereich des Europarechts alle Mitglieder der Union, unabhängig ihrer Größe und Kapazität, grundsätzlich dieselben Pflichten und Aufgaben

<sup>182</sup> Siehe III. 3.

<sup>183</sup> Die Ansprache ist im Internet unter <www.nc.ee> abrufbar. Der Verfasser erachtet es hierbei für erforderlich, auf die Aussage von *Julia Lafranque* zurückzuverweisen, der zufolge zu dem Zeitpunkt der Annahme des PSTS eine detaillierte Modifizierung der Verfassung für das Volk auch „psychologisch zu kategorisch“ gewesen wäre, s.o. Fn 21. Auch die in der Rechtswissenschaft und -praxis divergierenden Auffassungen über den Anwendungsbereich des PSTS lassen daran zweifeln, ob das Volk zum Zeitpunkt des Referendums 2003 realiter die weitere Entwicklung der EU und die damit verbundenen Folgen für die estnische Verfassung voraussehen konnte. Wahrscheinlicher erscheint es deshalb davon auszugehen, dass sich *Rask* vorliegend nicht spezifisch auf die Zustimmung des Volkes zum PSTS, sondern vielmehr auf die Zustimmung zum Beitritt zur EU im weiteren Sinne zu berufen wünscht.

<sup>184</sup> Duden online (www.duden.de).

<sup>185</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat (Erklärendes Wörterbuch des estnischen Sprache), Eesti Keele Instituut, 6. Aufl., Stand: 2009, <www.eki.ee>.

<sup>186</sup> Vgl. *Rodin, Siniša*, Discourse and Authority in Europe and post-communist legal culture, Croatian Yearbook of European Law, 2005, S. 1 ff, S. 6; *Albi, Anneli*, Supremacy of EC Law in the New Member States, European Constitutional Law Review 2007, 25 ff, S. 33; vgl. auch dies., On secret legislation, blanket data recording, arrest warrants and property rights..., Fn. 147, S. 174.

<sup>187</sup> *Rodin, Siniša*, ebd.

<sup>188</sup> *Bobek*, Fn. 147, S. 23 f, unter Verweis darauf, dass diktatorische Systeme im Allgemeinen dazu tendieren, das geltende Recht durch dogmatisch-konforme Interpretation zu ersetzen, Fn. 68 mit Verweis auf *Rüthers, Bernd*, Die unbegrenzte Auslegung: Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus, 6. Aufl., Tübingen 2005.

zu erfüllen verpflichtet sind). Wie *Drechsler* und *Annus* bereits 2001 feststellten,<sup>189</sup> scheitert ein fundierter rechtswissenschaftlicher Diskurs in Estland auch heute noch regelmäßig an den realen Gegebenheiten – es gibt lediglich eine juristische Fachzeitschrift („Juridica“),<sup>190</sup> originär estnische rechtswissenschaftliche Literatur ist rar, juristische Themenbereiche werden meist von einigen wenigen Vertretern aus Wissenschaft und Lehre abgedeckt, weshalb es nicht selten an der für einen regen wissenschaftlichen Austausch erforderlichen Meinungsvielfalt mangelt.

Ohne Zweifel ist es angebracht, die genannten Umstände bei einer näheren Auseinandersetzung mit dem estnischen Recht im Auge zu behalten. Hierbei soll auch nicht angezweifelt werden, dass praktische Notwendigkeiten häufig zeitnahe rechtliche Entscheidungen bedingen (ein gutes Beispiel hierfür sind die mit dem ESMV verbundenen Rechtsfragen<sup>191</sup>) und auch Richter nur über menschliche, d.h. beschränkte Kapazitäten<sup>192</sup> verfügen.

Um nicht den Rahmen der vorliegenden Abhandlung zu sprengen, kann hier nur am Rande auf das insbesondere dem Verfassungsrecht immanente Spannungsverhältnis der Grenzen von Politik und Recht, Legislative und Judikative hingewiesen werden.<sup>193</sup> *Mälksoo* aber ist zuzustimmen, wenn er geltend macht, dass die (auch) politische Natur höchstrichterlicher Rechtsprechung ihrer Unabhängigkeit nicht per se entgegensteht, diese zu ihrer Legitimierung jedoch einer fundierten Begründetheit und Argumentationslinie verpflichtet ist.<sup>194</sup> Rechtsprechung muss mithin ihrem wissenschaftlichen Anspruch genügen – die Grenze ist überschritten, wo das politische Ziel der richterlichen Entscheidung rechtlicher Begründung entbehrt.<sup>195</sup> Ohne eine übertriebene Polemisierung zwischen willkürlichem Richterrecht und unbedingtem Rechtspositivismus<sup>196</sup> kann deshalb im Allgemeinen festgestellt werden, dass rechtliche Begründungspflicht und Methodik

<sup>189</sup> *Drechsler, Wolfgang, Annus, Taavi*: Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001, JöR, S. 473 ff, S. 488 f.

<sup>190</sup> Vgl. insoweit <[www.juridica.ee](http://www.juridica.ee)>. Siehe auch die internationale Ausgabe der *Juridica*, *Juridica International*, <[www.juridicainternational.eu](http://www.juridicainternational.eu)> (seit ihrer Begründung 1996 sind 19 Ausgaben der *Juridica International* erschienen).

<sup>191</sup> Statt vieler EU Observer vom 17.4.2012: Legal challenges may delay eurozone bail-out fund, <<http://euobserver.com/economic/115915>>; Reuters's UK vom 11.9.2012: Germany's constitutional court won't delay bailout fund ruling, <<http://uk.reuters.com/article/2012/09/11/uk-eurozone-germany-court-idUKBRE88A07P20120911>>.

<sup>192</sup> Vgl. *Bobek*, Fn. 147, S. 3 ff, der den nationalen Richter zwischen seinen innerstaatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Aufgaben als „European Hercules (in Action)“ bezeichnet.

<sup>193</sup> Statt vieler *Preuß, Ulrich K.*, Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: Zum Begriff der Verfassung, *Preuß, Ulrich K.* (Hrsg.), Frankfurt am Main 1994, S. 7 ff; *Hirsch, Günter*, Im Namen des Volkes: Gesetz – Recht – Gerechtigkeit, ZRP 2012, 205 ff; *Rüthers, Bern*, Rechtswissenschaft ohne Recht? NJW, 434 ff; *Hassemer, Winfried*, Gesetzesbindung und Methodenlehre, ZRP 2007, 213 ff; *Venter, Francois*, The Politics of Constitutional Adjudication, ZaöRV 2005, S. 129 ff; interessant (mit Bezug auf das U.S. Rechtssystem) *Furgeson, Joshua R. / Babcock, Linda / Shane Peter M.*, Behind the Mask of Method: Political Orientation and Constitutional Interpretive Preferences, Law and Human Behavior, Vol. 32, Nr. 6 (December 2008), S. 502 ff.

<sup>194</sup> *Mälksoo, Lauri*, Eesti Suveräänsus 1988 – 2008, in: Iganenud või Igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest, *Kalmo, Hent / Luts-Sootak, Marju* (Hrsg.), Tartu 2010, S. 132 ff, S. 148. *Ernits*, Fn. 24, S. 69 mit Verweis auf *Mälksoo, Lauri*, Eesti Suveräänsus 1988 – 2008, in: Iganenud või Igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest, *Kalmo, Hent / Luts-Sootak, Marju* (Hrsg.), Tartu 2010, S. 132 ff, S. 148.

<sup>195</sup> Vgl. *Rüthers*, Fn. 193, S. 434, 436; *Hassemer*, Fn. 193, S. 214 f. *Mälksoo* kritisiert beispielsweise, dass das Staatsgericht mit seiner Stellungnahme 3-4-1-3-06 (s.o. Punkt III.3.) eine politische Entscheidung getroffen habe, die der Legitimität entbehre, *Mälksoo, Lauri*, Fn. 194, S. 147.

<sup>196</sup> Vgl. die Aufsätze Fn 186.



kein reiner Selbstzweck der Rechtswissenschaft sind. Mit den Worten von *Hirsch*: Die Methodik der Auslegung des Gesetzes ist der Kompass der Rechtsfindung.<sup>197</sup>

*Mälksoo* hat konstatiert, dass die Richter des höchsten Gerichts sich bei der Anwendung des Rechts nicht einfach „irren“,<sup>198</sup> es besteht auch im Rahmen der vorliegenden Besprechung kein Anlass daran zu zweifeln, dass die Entscheidungen des Staatsgerichts auf der bewussten Entscheidung (der Mehrheit) der Richter beruhen. Dies gilt ebenso für das Schweigen des Gerichts.

Ein markantes Beispiel höchstrichterlichen Schweigens stellt die Stellungnahme des Staatsgerichts zu § 111 PS dar, in dessen Rahmen es sich auch entgegen ausdrücklicher Bedenken der EZB und der EU-Kommission nicht veranlasst sah, zum Prinzip der Rechtssicherheit Stellung zu beziehen.<sup>199</sup> Ebenso fehlt es an einer hinreichenden Begründung für das lange währende Ausbleiben einer Stellungnahme seitens des Gerichts zu § 1 PSTS, der ausweislich der Gesetzesbegründung als Schutzklausel i.V.m. § 2 PSTS die rechtliche Grundlage des Verhältnisses von EU-Recht und estnischem Recht zu bilden bestimmt ist.<sup>200</sup> Entbehrt die Entscheidung des Staatsgerichts aber hinreichender Begründung und Schlüssigkeit, führt die Rechtsprechungspraxis zu einem Auseinanderklaffen von Gesetzeswortlaut und dessen tatsächlicher Anwendbarkeit, so entscheidet das Gericht auf Kosten von Rechtssicherheit und -klarheit. Mangelnde Bestimmbarkeit geschützter Rechtsgüter und die hierdurch bedingte Verunsicherung des Rechtssuchenden marginalisieren die geschriebene Rechtsordnung und mit ihr das Vertrauen in den Rechtsstaat.<sup>201</sup> Die „sachbezogene“, pragmatische Lösung kann deshalb niemals leisten, was Aufgabe einer differenzierten Begründung ist.

Die kritische Auseinandersetzung mit der existentiellen Frage des nationalen Verfassungsrechts, ihrem Bestehen selbst, ist niemals unangebracht. Vielmehr können die Werte der Verfassung nur so lange Geltung beanspruchen, wie sie Gegenstand der konstruktiven Auseinandersetzung sind.<sup>202</sup> Sie verlieren aber ihre Geltung – mögen sie auch auf dem Papier weiter bestehen –, sofern ihr Regelungsgehalt infolge einer hiermit divergierenden, tatsächlichen Rechtsanwendung obsolet wird.<sup>203</sup>

Es ist deshalb richtig, wenn *Mälksoo* und *Ernits* feststellen, dass das Staatsgericht mit seiner Rechtsprechung zur Priorität des Gemeinschaftsrechts der estnischen Rechtswissenschaft *in toto* eine vernichtende Bewertung gebe.<sup>204</sup>

Nur der Verfassungsgeber, das estnische Volk, kann die europäischen Rechtsprinzipien als vorrangig gegenüber estnischen Normen anerkennen. Solange ihm hierzu nicht die Gelegenheit eingeräumt wird, ist die Judikative ihnen verpflichtet. Anderenfalls wird das Staatsgericht im kritischen Moment<sup>205</sup> zum Spielball fremder Interessen, denen es dann keine eigenen, schutzwürdigen (Verfassungs-)Werte entgegenzusetzen hat. Die

<sup>197</sup> *Hirsch, Günther*, Rechtsstaat – Richterstaat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.), 29.04.2007, <<http://www.faz.net/themenarchiv/2.1198/recht-und-politik-rechtsstaat-richterstaat-1435378.html>> und F.A.Z. vom 30.4.2007, Nr. 100, S. 8.

<sup>198</sup> *Mälksoo*, Fn. 194, S. 147.

<sup>199</sup> Vgl. Punkt III.3.c) und Fn. 946, 97.

<sup>200</sup> Vgl. Fn 35 und Punkt III.1.b. mit Fn. 63.

<sup>201</sup> Vgl. *Lõhmus*, Fn. 109, S. 23 f.

<sup>202</sup> Vgl. auch: *Kalmo*, Fn. 24, S. 591.

<sup>203</sup> Vgl. *Herdegen*, in: Grundgesetz, Kommentar, Maunz/Dürig (Begr.), Loseblattsammlung, München, Stand April 2012, Art. 79 Rn 30 f.

<sup>204</sup> *Ernits*, Fn. 24, S. 69 mit Verweis auf *Mälksoo*, Fn. 194, S. 152.

<sup>205</sup> Unter dem „kritischen Moment“ ist hier der Widerspruch von Interessen der EU mit Grundprinzipien des estnischen Grundgesetzes zu verstehen.

Geschichte hat die Folgen der herbeigerufenen Geister sinnenleerer Rechtswissenschaft leidvoll aufgezeigt.<sup>206</sup> Mit *Mälksoo* ist im Gedenken an die Zeiten, als Estland noch Teil der UdSSR war, an eine prägnante Redewendung zu erinnern: Die Esten besäßen die Fähigkeit, russische Gesetze mit deutscher Gründlichkeit zu erfüllen.<sup>207</sup> Dies sollte jedem estnischen Juristen als hinreichende Warnung dienen und diesen stets daran erinnern, dass auch Recht immer das Ergebnis einer eigenständigen Denkleistung bleiben muss.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> Es ist heute hinlänglich bekannt, dass Recht grundsätzlich jedes Unrecht legitimieren kann. Vgl. aber die von Radbruch infolge der nationalsozialistischen Gesetzgebung aufgestellte Formel, wonach es sich bei eklatant moralwidrigem, formell rechtmäßig ergangenen Recht nicht um Recht, sondern um in Gesetzesform gegossenes Unrecht handelt. Hierzu: *Hilgendorf, Eric*, Recht durch Unrecht? Interkulturelle Perspektiven, JuS 2008, S. 761 ff, 766 f.

<sup>207</sup> *Mälksoo*, Fn. 194, S. 151.

<sup>208</sup> Letzteres gilt ohne Zweifel für jeden Juristen, ungeachtet seiner Nationalität.