

# Inhalt

Vorwort .....	7
<b>A. Einleitende Ausführungen .....</b>	<b>17</b>
I. Gegenstand der Arbeit und begriffliche Grundlagen .....	17
1. Begriff der Verfassung .....	17
a. Allgemeine Ausführungen .....	17
aa. Juristischer und politischer Verfassungsbegriff .....	18
bb. Materieller und formeller Verfassungsbegriff .....	19
cc. Verfassung als freiheitlich-demokratische Grundordnung ..	21
dd. Zusammenfassung: Das Verfassungsverständnis der vorliegenden Abhandlung .....	22
b. Estnischer Verfassungsbegriff .....	23
2. Begriff der Verfassungsänderung .....	25
II. Konkretisierung des Prüfungsgegenstands .....	28
III. Relevanz des Prüfungsgegenstands und Problemstellung .....	30
1. Kernfragen des Untersuchungsgegenstands .....	30
2. Zum Stand der estnischen Rechtswissenschaft .....	31
IV. Gang und Ziel der Untersuchung .....	33
1. Allgemeine Ausführungen .....	33
2. Aufbau der Arbeit .....	34
3. Einfluss des deutschen Rechts auf die estnische Rechtsordnung und Darstellung in der vorliegenden Abhandlung .....	35
<b>B. Das estnische Grundgesetz und seine förmliche Änderung .....</b>	<b>39</b>
I. Historische Entwicklung der Verfassung und ihrer Änderung in Estland .....	39
1. Einleitende Anmerkungen .....	39
2. Kurze Einführung in die (Verfassungs-)Geschichte der Republik Estland .....	39
a. Das erste estnische Grundgesetz von 1920 .....	40
b. Das zweite estnische Grundgesetz von 1933 .....	44
c. Das dritte estnische Grundgesetz von 1937 .....	46
d. Das vierte estnische Grundgesetz von 1992 .....	51
3. Gestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung im estnischen Grundgesetz .....	55
a. Die Verfahren der Verfassungsänderung in den vormaligen Grundgesetzen der Republik Estland .....	55
b. Gestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung durch die verfassungsgebende Versammlung 1991–1992 .....	57
4. Empfehlungen der Grundgesetz-Gutachterkommission zum Verfassungsänderungsverfahren (1998) .....	65

5.	Zusammenfassung: Zum Wesen des estnischen Grundgesetzes von 1992	67
a.	Zur Verfassung als Ergebnis historischer und kultureller Erfahrung	68
b.	Zur estnischen Verfassung als Konsens gesellschaftlicher Bedürfnisse	70
c.	Historischer und kultureller Hintergrund des Verfahrens der Verfassungsänderung im geltenden Grundgesetz	71
II.	Die Regelung des Verfahrens der Verfassungsänderung im estnischen Grundgesetz von 1992	72
1.	Einleitende Anmerkungen	72
2.	Anmerkung zum Verfassungsänderungsverfahren des Grundgesetzes	73
3.	Das Initiativrecht (§ 161 I PS)	74
a.	Initiativrecht des Parlaments	75
b.	Initiativrecht des Präsidenten	76
aa.	Allgemeine Ausführungen	76
bb.	Offene Fragen des Initiativrechts des Präsidenten in der praktischen Anwendung	78
c.	Zusammenfassung: Das Recht, Verfassungsänderungen zu initiieren	81
4.	Verbot der Verfassungsänderung im Ausnahmezustand (§ 161 II)	82
5.	Inhaltlich-verfahrensrechtlicher Vorbehalt der Verfassungsänderung durch Volksentscheid (§ 162 PS)	82
a.	Regelungsgehalt des § 162 PS	82
aa.	Allgemeine Ausführungen	82
bb.	Änderungsbegriff des § 162 PS	83
cc.	Zwischenergebnis: Der Änderungsbegriff des § 162 als Maßstab für den Vorbehalt der Verfassungsänderung durch Volksentscheid	85
b.	Vorbehalt der Verfassungsänderung durch Volksabstimmung nach § 3 PSTS	87
c.	Erweiterte Anwendbarkeit des § 162 PS	87
aa.	Stellungnahme des Rechtskanzlers	88
bb.	Weitere Stellungnahmen in der Rechtswissenschaft	89
cc.	Zwischenergebnis: Prüfung der Argumente zugunsten einer erweiterten Auslegung des Änderungsbegriffs des § 162 PS	91
d.	Abschließende Anmerkung zur Sinnhaftigkeit rechtswissenschaftlicher Begriffsbestimmung	93
e.	Die Lösung des deutschen Grundgesetzes	95

6. Grundsätze des förmlichen Verfahrens der Verfassungsänderung (§ 163 PS) . . . . .	97
a. Die drei alternativen Verfahrensarten der Verfassungsänderung, § 163 I PS . . . . .	97
b. Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	98
aa. Einleitende Anmerkungen. . . . .	98
bb. Beratung förmlicher Gesetzesentwürfe in drei Lesungen. . . . .	99
cc. Anforderungen an das Einbringen von Gesetzesentwürfen . . . . .	100
dd. Der verantwortliche Ausschuss als „Herr über den Gesetzesentwurf“ . . . . .	103
ee. Beschränkungen des Rechts zur Einreichung von Änderungsvorschlägen im Rahmen der Verfassungsänderung . . . . .	105
ff. Die Lösung des deutschen Gesetzgebers . . . . .	106
gg. Zusammenfassung: Offene Fragen des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	111
c. Verfahrensrechtliche Sperrfristen (§ 163 II S. 1 PS) . . . . .	114
d. Wahl des Verfahrens der Verfassungsänderung (§ 163 II S. 2 PS) . . . . .	114
aa. Regelung der Verfahrensauswahl im Grundgesetz . . . . .	114
bb. Beschluss über die Art der Verfassungsänderung nach § 124 RKKTS . . . . .	116
cc. Zwischenergebnis: Wahl des Verfahrens der Verfassungsänderung als strategische Entscheidung? . . . . .	118
7. Verfassungsänderung durch Volksabstimmung (§§ 163 I Nr. 1, 164 PS) . . . . .	118
a. Regelung des Verfahrens. . . . .	118
b. Anforderungen an die Durchführung der Volksabstimmung . . . . .	120
c. Anwendbarkeit der allgemeinen verfassungsrechtlichen Regeln der Volksabstimmung im Fall der Verfassungsänderung . . . . .	121
d. Anwendung des § 3 III S. 2 RaHS im Verfahren der Verfassungsänderung . . . . .	124
e. Anwendbarkeit der §§ 163 I Nr. 1, 164 PS im Rahmen des § 162 PS . . . . .	126
f. Ergebnis: Wesentliche Merkmale und offene Fragen des Verfahrens der Verfassungsänderung durch Volksabstimmung . . . . .	127
8. Verfassungsänderung durch das Parlament in zwei Legislaturperioden (§§ 163 I Nr. 2, 165 PS) . . . . .	128
a. Allgemeine Ausführungen . . . . .	128

b.	Verfahrensrechtliche Regelungen .....	129
c.	Ergebnis: Wesentliche Merkmale des Verfahrens der Verfassungsänderung im Wege zweier aufeinanderfolgender Parlamentszusammensetzungen .....	130
9.	Verfassungsänderung im Wege des Eilverfahrens (§§ 163 I Nr. 3, 166 PS) .....	130
a.	Regelungsgehalt des Eilverfahrens .....	130
b.	Begriff der „Eile“ in §§ 163 I Nr. 3, 166 PS .....	132
c.	Ergebnis: Wesentliche Merkmale der Verfassungsänderung im Eilverfahren .....	134
10.	Ausfertigung und Inkrafttreten der Verfassungsänderung, § 167 PS .....	135
a.	Regelung im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren .....	135
b.	Besonderheiten des Verfahrens der Verfassungsänderung .....	136
aa.	Inkrafttreten verfassungsändernder Gesetze nach frühestens drei Monaten .....	136
bb.	Umfang der Prüfungskompetenz des Präsidenten .....	136
c.	Zusammenfassung: Die Frage des Prüfungsrechts des Präsidenten bei der Ausfertigung der Grundgesetzänderung .....	139
11.	Sperrwirkung einer durchgefallenen Verfassungsänderung (§ 168 PS) .....	139
12.	Abschließende Gedanken zur förmlichen Verfassungsänderung: Eigentümlichkeiten und (offene) Fragen des Verfahrens .....	140
a.	Regelung des Verfahrens der Verfassungsänderung im Grundgesetz .....	140
aa.	Alternativität und Rangfolge der Änderungsverfahren .....	140
bb.	Zweckmäßigkeit der einzelnen Verfahrensalternativen .....	142
cc.	Zweckmäßigkeit der Verfahrensauswahl .....	142
dd.	Weitere ungeklärte Fragen .....	143
b.	Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung .....	144
c.	Schlussfolgerungen .....	144
III.	Förmliche Änderungen des estnischen Grundgesetzes seit 1992 .....	146
1.	Verfassungsänderung durch Volksabstimmung .....	146
2.	Verfassungsänderungen durch zwei aufeinanderfolgende Parlamente .....	148
a.	Änderung der Präambel zur Bewahrung der estnischen Sprache .....	149
b.	Änderung der Bestimmungen über die Landesverteidigung .....	151
c.	Änderung der Verfassung zur Absenkung des Wahlalters bei den Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre .....	153
3.	Verfassungsänderung im Eilverfahren .....	154

4. Praxis der angestrebten Änderungsbegehren . . . . .	155
5. Zusammenfassung: Anwendungsdogmatik des Verfahrens der Verfassungsänderung . . . . .	158
<b>C. Die Auslegung und ihre Grenzen im estnischen Recht . . . . .</b>	<b>161</b>
I. Einleitende Anmerkungen . . . . .	161
II. Das Rechtsinstitut der Auslegung . . . . .	162
1. Prinzipien der Auslegung im estnischen Recht . . . . .	162
2. Objektive oder subjektive Theorie? . . . . .	163
3. Methode(n) der Auslegung . . . . .	166
4. Mögliche Grenzen der Auslegung . . . . .	169
a. In claris non fit interpretatio? . . . . .	169
b. Der Gesetzeswortlaut als Auslegungsgrenze? . . . . .	172
c. Zusammenfassung: Sinn und Zweck möglicher Interpretationsgrenzen . . . . .	175
5. Verfassungsinterpretation . . . . .	176
III. Die Rechtsfortbildung . . . . .	181
1. Abgrenzung bzw. Abgrenzbarkeit von Auslegung und Rechtsfortbildung . . . . .	181
a. Historischer Hintergrund des „deutschen Sonderwegs“ . . . . .	181
b. Die Rechtsfortbildung im estnischen Recht . . . . .	182
aa. Allgemeine Ausführungen . . . . .	182
bb. Rechtsgrundlage der Rechtsfortbildung im estnischen Recht . . . . .	184
cc. Die spezielle Regelung des § 2 Punkt 4 Strafprozessgesetz . . . . .	184
c. Abgrenzungsfragen . . . . .	185
aa. Allgemeine Ausführungen . . . . .	185
bb. Abgrenzung als Kompetenzfrage . . . . .	186
cc. Abgrenzung als Zulässigkeitsfrage . . . . .	188
2. Lückenhaftigkeit als notwendige Voraussetzung der Rechtsfortbildung? . . . . .	189
3. Auslegung gegen den Wortlaut als unzulässige Rechtsfortbildung? . . . . .	192
a. Rechtsanwendung „contra legem“ in Estland . . . . .	192
b. Rechtsanwendung „contra legem“ nach deutschem Recht und Gemeinschaftsrecht . . . . .	194
c. Ergebnis: Offene Fragen einer möglichen Gesetzesanwendung „contra legem“ . . . . .	196
4. Zusammenfassung: Das unbekanntes Rechtsinstitut der Rechtsfortbildung . . . . .	197

IV. Schlussfolgerungen: Methodische Unwägbarkeiten des estnischen Rechts .....	197
<b>D. Das verfassungsrechtliche Gebot unionsrechtskonformer Auslegung und seine Auswirkungen auf den Bestand des Grundgesetzes .....</b>	<b>201</b>
I. Das Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz .....	201
1. Vorbemerkung .....	201
2. Entstehungsgeschichte .....	201
a. Politisch-historischer Hintergrund .....	201
b. Die Entscheidung zugunsten eines verfassungsergänzenden Akts .....	202
aa. Vorarbeit der Grundgesetz-Gutachterkommission .....	202
bb. Idee eines verfassungsergänzenden Akts .....	204
c. Das Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz der Republik Estland .....	205
aa. Wortlaut des Gesetzestextes .....	205
bb. Begründung des Gesetzgebers .....	206
d. Kritik .....	208
e. Volksabstimmung über den EU-Beitritt .....	209
3. Regelungsgehalt des Ergänzungsgesetzes .....	211
a. § 1 PSTS .....	211
b. § 2 PSTS .....	214
c. § 3 PSTS .....	215
d. § 4 PSTS .....	217
4. Zusammenfassung: Das Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz als gesellschaftlicher und politischer Kompromiss .....	217
5. Gestaltung der europarechtlichen Integration durch den deutschen Gesetzgeber .....	218
a. Einleitung .....	218
b. Europa-Artikel des Grundgesetzes .....	219
aa. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und Grundrechtsschutz .....	222
bb. Schranken der Übertragung von Hoheitsrechten .....	222
c. Inkorporationsgebot des Art. 79 I S. 1 GG .....	223
6. Rekapitulation: Herausforderungen an die verfassungsrechtliche Sicherung gemeinschaftsrechtlicher Integrationsoffenheit .....	225
II. Die Umsetzung des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz .....	226
1. Urteil des Staatsgerichts vom 19. April 2005 zur Parteimitgliedschaft von EU-Bürgern .....	227
a. Sachverhalt und Entscheidungsgründe .....	227
b. Sondervoten .....	228
c. Stellungnahme .....	229

2.	Beschluss des Staatsgerichts vom 25. April 2006 zur unionskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts . . . . .	230
a.	Sachverhalt und Entscheidungsgründe . . . . .	230
b.	Stellungnahme . . . . .	231
3.	Stellungnahme des Staatsgerichts vom 11. Mai 2006 zum alleinigen Emissionsrecht der estnischen Zentralbank (Eesti Pank) .	232
a.	Hintergrund der Stellungnahme des Staatsgerichts – Gesetzesänderung zur Ermöglichung eines von der Regierung erwünschten Rechtsstreits. . . . .	232
b.	Sachverhalt und Entscheidungsgründe . . . . .	234
c.	Sondervoten . . . . .	235
d.	Stellungnahme . . . . .	236
4.	Beschluss des Staatsgerichts vom 7. Mai 2008 zu überschüssigen Lagerbeständen. . . . .	238
a.	Sachverhalt und Entscheidungsgründe . . . . .	238
b.	Stellungnahme . . . . .	239
5.	Urteil des Staatsgerichts vom 26. Juni 2008 zur Verwerfungskompetenz . . . . .	240
a.	Sachverhalt und Entscheidungsgründe . . . . .	240
b.	Stellungnahme . . . . .	241
6.	Urteil des Staatsgerichts vom 12. Juli 2012 zur Verfassungskonformität des Art. 4 IV ESM-Vertrag . . . . .	242
a.	Sachverhalt und Entscheidungsgründe . . . . .	242
b.	Sondervoten . . . . .	244
c.	Stellungnahme . . . . .	245
7.	Das Verhältnis zwischen der staatsgerichtlichen Rechtsprechung zum Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz und der Verfassungsänderung . . . . .	245
8.	Die deutsche Rechtsprechung zum Unionsrecht . . . . .	246
a.	Verhältnis von nationalem Verfassungsrecht und Unionsrecht. . .	246
b.	Unionsrechtskonforme Auslegung . . . . .	248
c.	Ähnlichkeiten und Unterschiede der estnischen und deutschen Rechtsprechung zur unionsrechtskonformen Rechtsanwendung .	250
III.	Zusammenfassung: Die Wirkung des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz auf den Bestand des Grundgesetzes . . . . .	251
1.	Der Grundsatz der Rechtsklarheit als Garant der Beständigkeit geltenden Rechts. . . . .	251
a.	Allgemeine Ausführungen . . . . .	251
b.	Das Gebot der Verfassungsklarheit. . . . .	254
c.	Die Rechtsklarheit im Licht des Ergänzungsgesetzes zum Grundgesetz . . . . .	254

2.	Änderung des Grundgesetzes durch die Rechtsprechung des Staatsgerichts zum Ergänzungsgesetz zum Grundgesetz . . . . .	256
3.	Fazit: Das Recht als Erfüllungsgehilfe politisch erwünschter Integration. . . . .	259
<b>E.</b>	<b>Abschließende Gedanken zum Bestand der estnischen Verfassung . . . . .</b>	<b>263</b>
I.	Kriterien der Stabilität und Änderung des estnischen Grundgesetzes . . .	263
II.	Anmerkungen zur Einbindung deutschen Rechts in die vorliegende Arbeit . . . . .	266
III.	Die Zukunft des estnischen Grundgesetzes: Wege und Aussichten . . . .	267
<b>F.</b>	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>273</b>