

## Die Verfassungsänderung in Estland\*)

Dr., Dr. h. c. **Stephan v. Csekey**, ord. Professor für Politik an der kgl. ungarischen Franz-Josephs-Universität Szeged

### I. Die Kennzeichen der bisher geltenden Verfassung und die Geschichte der Verfassungsänderung.

Die erste Verfassung der Republik Estland bildete das von der verfassunggebenden Versammlung am 15. Juni 1920 erlassene Grundgesetz der Republik Estland (RT 113/114—1920<sup>1)</sup>), welches am 21. Dezember 1920 in Kraft trat. Der Grundgedanke dieser Verfassungsurkunde, die bis zum 24. Januar 1934 in Geltung stand, war der, daß Estland eine demokratische Republik ist, in der die Staatsgewalt in den Händen des Volkes ruht. Eine konsequente Durchführung des demokratischen Gedankens offenbarte sich auch in der unmittelbaren Teilnahme des Volkes nicht nur an der Gesetzgebung, sondern auch an der Vollziehung durch weitreichende Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung. An Stelle des monarchischen Prinzips der Gewaltentrennung trat das demokratische Bestreben nach der Gewaltenvereinigung. Nach der estnischen Verfassung stand die höchste Gewalt dem Volke zu, welches sie teils unmittelbar durch den Volksentscheid und das Volksbegehren, teils mittelbar durch die von ihm gewählte Volksvertretung (Riigikogu = Staatsversammlung) ausübt. Eine außerordentlich weitgehende Teilnahme des Volkes an der Vollziehung bestand insofern, als die vollziehende Gewalt der parlamentarisch verantwortlichen Regierung der Republik zustand, die von der Volksvertretung, nicht notwendig aus ihren eigenen Mitgliedern, gewählt wurde. Schließlich trat die Anteilnahme des Volkes an der richterlichen Gewalt in der Wahl der Mitglieder des obersten Gerichts (Staatsgerichts) durch die Volksvertretung zutage<sup>2)</sup>.

\*) Text der neuen Verfassung in deutscher Übersetzung s. oben S. 438 ff.

<sup>1)</sup> RT 113/114—1920 = Riigi Teataja [Staatsanzeiger] Nr. 113/114 vom Jahre 1920.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu eingehender Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928. (SA. aus dem Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. XVI, S. 168—269.) Tübingen 1928. Dasselbst eine korrekte deutsche Übersetzung der estnischen Verfassung S. 213 f. — Ein Kommentar zu dieser Verfassung erschien von Maddison—Angelus, Das Grundgesetz des Freistaates Estland vom 15. Juni 1920. Berlin 1928.

Die ganz besondere Eigenart dieser Verfassung bestand aber darin, daß sie das Institut eines Staatspräsidenten nicht kannte. Im Gegensatz zur Präsidenschaftsrepublik, in welcher der als Staatsoberhaupt wirkende Präsident ein ausgesprochen monarchisches Element darstellt, war die Exekutive in Estland einem Verwaltungskollegium, der »Regierung der Republik« (Vabariigi Valitsus), anvertraut, d. h. also einem von der Volksvertretung, somit letzten Endes vom Volk, gewählten Vollzugskollegium. Es versah auch einige Funktionen des Staatsoberhauptes, nur die Ausübung eines bescheidenen Teiles derselben wurde seinem Vorsitzenden, dem sogenannten »Staatsältesten« (Riigivanem), überlassen.

Dieses System entsprach vollständig dem äußersten demokratisch-republikanischen Gedanken. In dieser Hinsicht bestand zwischen dem estnischen Grundgesetz und der schweizerischen Bundesverfassung eine weitreichende Ähnlichkeit. Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten war der des schweizerischen Bundespräsidenten insofern ähnlich, als in beiden Fällen Staatsoberhaupt und Ministerpräsident zusammenfielen. Sie unterscheiden sich dagegen darin, daß der schweizerische Bundespräsident aus der Zahl der Mitglieder des Bundesrats (d. h. des Ministerkollegiums) gewählt wird, während der estnische Staatsälteste neben den anderen Mitgliedern der Regierung in sein Amt berufen wurde. Das wesentlichste Unterscheidungsmerkmal bestand aber darin, daß die schweizerische Regierung für einen bestimmten Zeitablauf (Beamtenregierung), die estnische dagegen auf so lange, wie sie das Vertrauen des Parlaments genießt (parlamentarische Regierung), gewählt wurde. In der letzteren Beziehung war die Stellung der estnischen Regierung der des Staatsministeriums in einigen deutschen Ländern bis zum Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes vom 7. April 1933 ähnlich, aber mit dem Unterschiede, daß in diesen die Direktorialbefugnisse der Regierung als kollegialen Staatsoberhauptes dadurch sehr abgeschwächt waren, daß die Länder nach außen keine Souveränität besaßen. Dabei entsprach die Stellung des Ministerpräsidenten oder des Staatspräsidenten in den deutschen Ländern dem Kanzlertypus, während die Stellung des estnischen Staatsältesten in bezug auf seine eigenen Befugnisse als Staatsoberhaupt mehr monokratischen Charakter hatte<sup>3)</sup>.

Aus dem Dargelegten geht hervor, daß der Staatsälteste der Staatsversammlung gegenüber kein Gegengewicht darstellte. Die Exekutive war in Estland nur der Agent der Legislative, die das oberste Staatsorgan bildete. Das Verhältniswahlssystem und die Parteizersplitterung in Verbindung mit dem Streben nach künstlichem Parlamentarismus gestatteten keine feste und dauernde Regierungsbildung, da nur eine

<sup>3)</sup> Siehe eingehender Csekey, Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten. (Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. IX, 1929, S. 104 f.)

Koalitionsregierung möglich war. Von dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 21. Dezember 1920 bis zur Verfassungsänderung am 24. Januar 1934 bestanden siebzehn Regierungen, d. h. siebzehn Regierungswechsel in vierzehn Jahren.

Es hatte also die Staatsversammlung, d. h. die Gesetzgebung, entschieden das Übergewicht der Regierung gegenüber. Die letztere, bzw. der Staatsälteste besaß kein Vetorecht, nicht einmal das Recht der Auflösung des Parlaments, so daß der Staatsälteste im Falle eines Konfliktes zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt nicht an das Volk appellieren konnte. Alle diese staatsrechtlichen Eigenarten verursachten eine unmöglich unsichere Stellung der Regierung und den häufigen Ausbruch von Regierungskrisen, welche mitunter wochenlang dauerten und die innerpolitischen Mißstände im Lande vermehrten. Da die *ipso jure* Auflösung des Parlaments als Folge eines Volksentscheides (§ 32 der Verfassung) ein seltenes und höchst kompliziertes Verfahren ist, wurde die Allmacht der Volksvertretung auch dadurch nicht abgeschwächt. Eben der Umstand, daß die Staatsversammlung schon nach den ausdrücklichen Bestimmungen der Verfassung eine Menge wichtiger Verwaltungsfunktionen besaß und außerdem noch die ganze Exekutive in den Händen hielt, in dem Sinne, daß die letztere mit der Legislative in enger Verbindung stand und von ihr abhing, hat zum Verlangen gewisser politischer Kreise nach der Einsetzung eines Staatspräsidenten geführt, der ein Gleichgewicht zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt herstellen würde.

Bereits vom Jahre 1926 an machte sich ein starkes Streben in dieser Richtung bemerkbar. Da aber das estnische Grundgesetz ebenso eine starre Verfassung darstellt, wie diejenige der anderen modernen demokratischen Republiken, konnte die Verfassungsänderung nur in erschwerten Gesetzgebungsformen vorgenommen werden: entweder auf dem Wege eines durch die Staatsversammlung oder eines durch ein Volksbegehren beantragten Volksentscheides.

Zunächst wurde der erste Weg gewählt. Am 27. September 1926 wurde seitens der Fraktion des Verbandes der Landwirte der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes in die Staatsversammlung eingebracht, in dem das Amt eines Präsidenten der Republik vorgesehen war. Diese Vorlage fand aber im Parlament keine Mehrheit, da man der Meinung war, daß die notwendigen Änderungen im Regierungssystem auch auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung, insbesondere durch die Reform der Geschäftsordnung der Staatsversammlung, ohne Verfassungsänderung durchzuführen seien.

In der darauf folgenden Zeit beschäftigten sich nur die Juristentage mit der Frage. Der VII. Estnische Juristentag in Tartu (Dorpat) am 13. April 1928 empfand kein Bedürfnis nach Änderung der Ver-

fassung, die dem demokratisch-republikanischen Wesen des estnischen Staates entspreche, und somit war wenig Grund anzunehmen, daß sich das Volk zu einer so einschneidenden Reform wie die Schaffung des Instituts des Präsidenten in kurzer Zeit entschließen werde.

Die oben angedeuteten Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten in der rechtlichen Stellung des Staatsältesten haben indessen die Gesetzgebung dazu veranlaßt, durch den Erlaß des Gesetzes über die Organisation der Regierung der Republik und der Ministerien vom 19. März 1929 (RT 28—1929) eine Verbesserung des Regierungssystems vorzunehmen und wichtige Anordnungen betreffend die rechtliche Stellung und den Wirkungskreis des Staatsältesten einzuschalten. Die Regierung von Otto Strandman, die nach dem Erlaß dieses Gesetzes durch eine Koalition aller bürgerlichen Parteien gebildet wurde, blieb auch am längsten in ihrem Amte, nämlich vom 9. Juli 1929 bis 12. Februar 1931, so daß der frühere Plan der Verfassungsänderung in den Hintergrund trat.

Indessen wurden zwei Verfassungsänderungsentwürfe von den beiden rechtsstehenden Parteien, der Volkspartei und dem Verband der Landwirte, beide selbständig, dem Staatsältesten unterbreitet 4). Beide Entwürfe wichen von einander nur wenig ab, und in beiden war die Einführung des Präsidentschaftsinstituts vorgesehen.

In der Staatsversammlung wurde aber eine Mehrheit für die Verfassungsänderung nur dadurch erreicht, daß zu Beginn des Jahres 1932 ein Zusammenschluß des Verbandes der Altlandwirte mit der Partei der Ansiedler zur vereinigten Agrarpartei einerseits und der estnischen Volkspartei, der christlichen Volkspartei, der Arbeitspartei und der Hausbesitzerpartei zur nationalen Mittelpartei andererseits stattgefunden hat. Bis dahin waren nämlich die Ansiedler- und die Arbeitspartei gegen die Einführung des Präsidentschaftsinstituts.

Inzwischen wurde in der Staatsversammlung ein interparteilicher Unterausschuß gebildet, bestehend aus den Abgeordneten Professor Dr. Uluots als Vertreter der Agrarpartei, Kukke als Vertreter der Mittelpartei und Rei als Vertreter der Sozialisten, welche letzteren sich zwar der Verfassungsänderung gegenüber nach wie vor ablehnend verhielten, aber die Arbeit des Ausschusses durch ihren Vertreter beeinflussen wollten. Der Ausschuß wollte erstens unter Zugrundelegung der Parallelentwürfe des Verbandes der Landwirte und der Volkspartei einen neuen Verfassungsänderungsentwurf ausarbeiten und zweitens das Verfahren des Volksentscheides erleichtern. Die Verfassung hat nämlich die Frage offen gelassen, eine wie große Mehrheit im Volks-

4) Vgl. Nõges, Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a. Põhiseaduse muutmiseks. [Vorlagen zur Änderung der Verfassung der Republik Estland vom J. 1920.] Tartu [Dorpat] 1932, S. 15 f. und S. 126 f.

entscheid zur Annahme verfassungsändernder Gesetze erforderlich ist. Dagegen bestimmte das Gesetz über die Wahlen in die Staatsversammlung, den Volksentscheid und das Volksbegehren vom 18. Februar 1926 (RT 16—1929 § 37 Abs. 1)<sup>5)</sup>, daß eine Änderung des Grundgesetzes nur dann als durch Volksentscheid angenommen gilt, wenn wenigstens die Hälfte aller stimmberechtigten Bürger für denselben gestimmt hat. Als Ergebnis der Arbeit des Ausschusses wurde am 12. Juni 1931 die Novelle des Wahlgesetzes erlassen (RT 50—1931), wonach eine Verfassungsänderung auch in Zukunft nur dann als durch den Volksentscheid angenommen zu gelten habe, wenn wenigstens die Hälfte aller stimmberechtigten Bürger für denselben gestimmt hat, wobei jedoch die Teilnahme an den auf Verfassungsänderung bezüglichen Volksentscheiden in Zukunft für jeden stimmberechtigten Bürger unter Androhung einer Geldstrafe verbindlich sein sollte<sup>6)</sup>.

Der Verfassungsänderungsentwurf des parlamentarischen Ausschusses wurde von der Staatsversammlung am 23. März 1932 angenommen, aber im Wege des am 13.—15. August 1932 stattgefundenen Volksentscheides mit knapper Mehrheit (50,8%) abgelehnt.

Inzwischen wurde vom Zentralverband der Freiheitskämpfer im Herbst 1932 ein neuer Verfassungsänderungsentwurf ausgearbeitet, der die Befugnisse des Staatspräsidenten erheblich erweiterte. Von den Freiheitskämpfern wurde nun der Weg des Volksbegehrens zur Verfassungsänderung gewählt, wobei die im § 31 der Verfassung geforderte Mindestzahl von 25000 Unterschriften durch die im Laufe der beiden ersten Monate des Jahres 1933 stattgefundenene Sammlung erheblich überschritten wurde. Bevor jedoch die Sammlung der Unterschriften beendet war, beschloß die Staatsversammlung am 14. Februar 1933, einen neuen Verfassungsänderungsentwurf noch vor der Abstimmung über den Entwurf der Freiheitskämpfer zum Volksentscheid zu bringen. Dabei erließ sie am 21. Februar 1933 eine zweite Novelle zum Wahlgesetz (RT 19—1933), in der der Stimmzwang wieder aufgehoben und bestimmt wurde, daß Verfassungsänderungsentwürfe durch Volksentscheid schon dann als angenommen zu gelten haben, wenn die Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer sich für die Annahme ausgesprochen hat, und wenn diese Mehrheit wenigstens dreißig Prozent der Anzahl aller stimmberechtigten Bürger beträgt. Dieser zweite Verfassungsänderungsentwurf wurde in der Volksabstimmung vom 10.—12. Juni 1933 mit zwei Drittel Mehrheit (67,3%) abgelehnt.

Nun wurde von der Staatsversammlung kurz vor dem dritten Volksentscheide am 4. Oktober 1933 eine dritte Novelle zum § 37 des

<sup>5)</sup> Abgedruckt bei Csekey, Verfassungsentwicklung S. 256 f.

<sup>6)</sup> Siehe eingehender Csekey, Valimise kohustus. [Die Wahlpflicht.] (Eesti Politsei [Die Estnische Polizei], Tallinn [Reval], Jg. XI, 1932, Nr. 4, S. 269f.)

Wahlgesetzes erlassen (RT 81—1933), wonach das zur Annahme eines Verfassungsänderungsentwurfes erforderliche Quorum wieder von dreißig auf fünfzig Prozent aller stimmberechtigten Bürger heraufgesetzt wurde. Trotzdem erhielt aber der Verfassungsänderungsentwurf des Zentralverbandes der Freiheitskämpfer durch den am 14.—16. Oktober 1933 stattgefundenen Volksentscheid eine unerwartet große Mehrheit von 72,7%, d. h. 416879 Pro-Stimmen von 739416 stimmberechtigten Bürgern 7).

Auf Grund dieser Volksabstimmung beschloß das Präsidium der Staatsversammlung am 25. Oktober 1933, das im Wege des Volksbegehrens initiierte und durch Volksentscheid am 14., 15. und 16. Oktober 1933 erlassene Gesetz über die Abänderung der Verfassung der Republik Estland zu verkünden, was in der am 28. Oktober 1933 erschienenen Nr. 86 des »Riigi Teataja« (Staatsanzeigers) als Artikel 628 geschehen ist. In dieser Weise ist die erste Verfassungsänderung in Estland erfolgt 8).

## II. Der technische Aufbau und das Inkrafttreten des Verfassungsänderungsgesetzes.

Das estnische Verfassungsänderungsgesetz besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil wird zunächst bestimmt, daß die Präambel, ferner die §§ 29, 36, 39, 41—44, 51, 53—55, 57—67, 69, 70, 75, 76, 80—82 und 86 sowie die Überschrift des fünften Hauptstückes der Verfassung abgeändert und durch einen entsprechenden neuen Text ersetzt werden. Des weiteren folgt der Wortlaut des neuen Textes. Es wurden also dreißig Paragraphen der 1920er, aus insgesamt zehn Hauptstücken, bzw. 89 Paragraphen bestehenden Verfassung geändert. Im zweiten Teil des Verfassungsänderungsgesetzes sind Übergangsbestimmungen von der alten Ordnung in die neue und gleichzeitig die Besonderheiten und An-

7) Siehe die recht interessanten statistischen Angaben der Volksentscheide Rahvahäätused Põhiseaduse muutmiseks — Plébiscites concernant les changements dans la Constitution de la République. (Eesti Statistika [Estnische Statistik], Tallinn [Reval], Nr. 145 (12), 1933, S. 605f.)

8) Der deutsche Text des Gesetzes über die Abänderung der Verfassung der Republik Estland veröffentlicht von Csekey in dieser Zeitschrift Bd. IV, 1934, S. 438 ff. — Der letzte Absatz des letzten \*§ (4) des II. Teiles des Verfassungsänderungsgesetzes ist aus technischem Versehen weggeblieben. Der Text ist also auf S. 450 dieser Zeitschrift mit dem folgenden Schlußabsatz zu ergänzen: »Der beim Inkrafttreten der Abänderungen der Verfassung der Republik Estland im Amt befindliche Staatsälteste gilt als Ministerpräsident, gerechnet vom Tage des Inkrafttretens der Verfassungsänderungen bis zum Beginn der Vollmachten des auf Grund des § 58 des I. Teiles des vorliegenden Gesetzes gewählten Staatsältesten.« — Eine nicht ganz einwandfreie Übersetzung: Die Verfassung des Estländischen Freistaates. Reval 1933. — Als Entwurf abgedruckt in der Revalschen Zeitung vom 11. Juli 1933. — Der deutsche Text des zweiten Verfassungsänderungsentwurfes ebenda vom 9. März 1933.

derungen im Rechtsleben der Übergangszeit, ferner die Bestimmungen betreffend das Inkrafttreten des Verfassungsänderungsgesetzes enthalten.

Dieser zweite Teil besteht aus vier Paragraphen. Laut ihren Bestimmungen wird die Übergangszeit in zwei Phasen geteilt. Die erste dauerte im Sinne des § 1 bis zum 23. Januar 1934, 12 Uhr nachts, da die Änderungen der Verfassung, die im I. Teil des Verfassungsänderungsgesetzes enthalten sind, am hundertsten Tage nach der Annahme des Gesetzes durch Volksentscheid in Kraft treten sollten. Da aber als Tag der Annahme des Verfassungsänderungsgesetzes auf Grund einer Erläuterung des Staatsgerichts der letzte der drei Abstimmungstage betrachtet wird, ist die neue Verfassung am 24. Januar 1934 um 0 Uhr in Kraft getreten. In dieser ersten Zeitspanne war die Staatsversammlung auf Grund des § 2 der Übergangsbestimmungen verpflichtet, die zur Durchführung der neuen Verfassung erforderlichen Ausführungsgesetze zu erlassen.

Die zweite Phase der Übergangszeit dauerte hundert Tage lang, gerechnet vom Tage des Inkrafttretens der Verfassungsänderungen, d. h. vom 24. Januar bis zu 24. Stunde des 3. Mai 1934. In dieser Zeitspanne mußten auf Grund der in der ersten Phase erlassenen Gesetze einige verfassungsmäßige Einzelakte durchgeführt werden, die im Hergang der Schaffung höherer Staatsorgane nötig und unerläßlich waren. Laut § 3 der Übergangsbestimmungen hätten die neuen Staatsversammlungen und die Wahlen des Staatsältesten bis zu diesem Termin stattfinden müssen. In diesem Sinne hat das Hauptwahlkomitee als Zeitpunkt für den ersten Wahlgang der Staatsältestenwahl den 22. und 23. April 1934 und für die Wahl der neuen Staatsversammlung den 29. und 30. April 1934 festgesetzt. Indessen hat aber Konstantin Päts, der stellvertretende Staatsälteste, am 12. März den Ausnahmezustand für die Dauer von sechs Monaten über das ganze Gebiet der Republik verhängt und mit einem Dekret vom 19. März die auf April festgesetzten Staatsältesten- und Staatsversammlungswahlen bis zur Aufhebung des Ausnahmezustandes aufgeschoben. Gleichzeitig wurden Regierungsmaßnahmen gegen die Freiheitskämpfer getroffen, wonach die endgültige Schließung des Bundes der Freiheitskämpfer und dessen Ortsgruppen auf Grund des Gesetzes über den Schutz der Staatsordnung und die Annullierung der Mandate der Freiheitskämpfer in den Vertretungskörperschaften der Kommunen erfolgte<sup>9)</sup>. Im Motivenbericht

<sup>9)</sup> In der Begründung der Verfügung des Justiz- und Innenministers heißt es u. a.: »Aus den Angaben der Untersuchung gegen den geschlossenen Freiheitskämpferbund geht hervor, daß er von den in seinen Statuten vorgesehenen Aufgaben abgewichen und sich Zielen zugewandt hat, welche mit den geltenden Gesetzen und der verfassungsmäßigen Ordnung in Widerspruch stehen. Der Freiheitskämpferbund war bestrebt, die Allein-

zum Dekret des stellvertretenden Staatsältesten vom 19. März 1934 wird u. a. ausgeführt: »Die Verhängung des Ausnahmezustandes und die darauffolgenden Maßregeln waren durch die Gefahr bedingt, welche den inneren Frieden und die Sicherheit des Staates bedrohte. Infolge der heftigen Agitation, welche der geschlossene Freiheitskämpferbund gegen die Staatsgewalt entwickelte, ist die Stimmung im Volk dermaßen aufgepeitscht, daß eine nüchterne und bewußte Entscheidung der grundlegenden Fragen des Staatslebens durch das Volk sich als unmöglich erweist.«<sup>10)</sup>

Aus dem Dargelegten geht hervor, daß die Übergangszeit faktisch nicht mit den beiden Phasen beendet zu sein braucht. Tatsächlich war und ist auch eine dritte Phase möglich, wenn die verfassungsmäßigen Einzelakte, welche zum Inkrafttreten der neuen Verfassung nötig sind, bis zum 3. Mai 1934 nicht durchgeführt werden konnten. Die dritte Phase der Übergangszeit dauert also nunmehr bis zu einem unbestimmten Zeitpunkt, d. h. bis zum Beginn der Vollmachten des auf Grund des § 58 der Verfassung gewählten Staatsältesten<sup>11)</sup>. § 3 des II. Teiles des Verfassungsänderungsgesetzes sagt: »Die neuen Staatsversammlungen und die Wahlen des Staatsältesten werden spätestens im Lauf von hundert Tagen... vorgenommen«. Beide Wahlen werden also »im Lauf« der zweiten Periode der Übergangszeit »vorgenommen« (võetakse ette). Der Gesetzestext verlangt somit nicht, daß die Wahlen bis zu dieser Zeit auch durchgeführt werden. Mag aber die Begründung auf Grund des Ausnahmezustandes anders sein, jedenfalls wurden

herrschaft einer Partei einzuführen und die gegenwärtige demokratische Ordnung durch ein System zu ersetzen, bei welchem das Führerprinzip eine ausschlaggebende Rolle spielt. Gleich nach der Annahme der neuen Verfassung nahm der Freiheitskämpferbund den Kampf gegen die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung auf und begann, die einzelnen Bevölkerungsschichten gegeneinander aufzuhetzen. Gleichzeitig wurden die andersdenkenden Bürger auf verschiedene Weise terrorisiert. Vielfach sprachen die Redner der Freiheitskämpfer den Gedanken aus; daß man Macht nur durch Macht brechen könne, und daß man, falls es nicht möglich sei, durch die Wahlen zur Macht zu gelangen, dieses mit Gewalt erreichen müsse. Das zeigt, daß die Tätigkeit des Estnischen Freiheitskämpferbundes organisiert und entwickelt worden ist, um in einem günstigen Augenblick gewalt- sam gegen die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung aufzutreten und die Diktatur der Freiheitskämpferpartei zu errichten.« (Revalsche Zeitung vom 23. März 1934.) — Die Führer der Freiheitskämpfer, an der Spitze Rechtsanwalt Arthur Sirk, wurden verhaftet. Der eine Staatsältesten-Kandidat, Generalleutnant Johann Laidoner, wurde zum Oberkommandierenden der Wehrmacht ernannt. Der andere mit den meisten Aus- sichten in die Wahl gehende Staatsältesten-Kandidat der Freiheitskämpfer war General Andreas Larka, der dritte der gegenwärtige Ministerpräsident und gleichzeitig stell- vertretende Staatsälteste Päts.

<sup>10)</sup> Dorpater Zeitung vom 21. März 1934.

<sup>11)</sup> Übereinstimmend Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. [Die verfassungsmäßigen Akte der Übergangszeit.] (Õigus [Das Recht], Tartu [Dorpat], Jg. XIV, 1933, Nr. 9, S. 392.)

schließlich die Klagen gegen den Aufschub der Wahlen von der Verwaltungsabteilung des Staatsgerichts abgewiesen.

Auf Grund des § 4 der Übergangsbestimmungen dauern die Mandate der bisherigen (V.) Staatsversammlung bis zum Tage der Verkündung der Ergebnisse der neuen Staatsversammlungswahlen. Der beim Inkrafttreten des Verfassungsänderungsgesetzes im Amt befindliche Staatsälteste gilt als Ministerpräsident, der auch die Befugnisse des Staatsältesten in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatsältesten ausübt. Er und seine Regierung können also auf Grund eines Mißtrauensvotums nicht aus dem Amt entfernt werden. Der am 24. Januar 1934 im Amt gewesene Staatsälteste, Konstantin Päts, bleibt also bis zum Beginn der Vollmachten des auf Grund des § 58 der Verfassung zu wählenden Staatsältesten Ministerpräsident und stellvertretender Staatsältester.

### III. Die parlamentarische Reform.

Die Verfassungsänderung betrifft zunächst die Volksvertretung, die sogenannte Staatsversammlung. Die Abgeordnetenzahl wird von hundert auf fünfzig verringert (§ 36 Abs. 1), die normale Wahlperiode von drei Jahren auf vier Jahre erhöht (§ 39 Abs. 1), und das Wahlsystem geändert (§ 36 Abs. 1). Der »fünfstöckige« Wahlmodus (allgemeines, gleiches, unmittelbares, geheimes Wahlrecht und das Verhältniswahlsystem) wird zwar in der neuen Verfassung beibehalten, jedoch so, daß der Wähler die Möglichkeit hat, einzelne Personen zu wählen. Statt des d'Hondtschen Systems der starren Listen wird also durch das neue Gesetz über die Wahl der Staatsversammlung, den Volksentscheid und das Volksbegehren vom 22. Januar 1934 (RT 5—1934) ein recht kompliziertes Wahlsystem eingeführt, dessen Muster Finnland entlehnt wurde. Die Beteiligung am Volksentscheid und an der Wahl der Staatsversammlung kann in Zukunft nicht mehr auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung zur Pflicht erklärt werden (§ 29 Abs. 2).

Die neue Verfassung hat in Estland der Alleinherrschaft der Staatsversammlung ein Ende bereitet. Mit der Errichtung des Amtes eines Staatspräsidenten wurde ein Teil der Befugnisse der Staatsversammlung diesem übertragen. Hinsichtlich der Gesetzgebungsfunktionen hat der Staatsälteste das Recht, die ordentlichen Tagungen der Staatsversammlung vor Ablauf von sechs Monaten zu beenden (§ 41 Abs. 2), während früher die Staatsversammlung ihre Tagungen über das ganze Jahr ausdehnen konnte. Die frühere Verfassung kannte kein Auflösungsrecht der Staatsversammlung durch ein außerhalb derselben stehendes Staatsorgan, abgesehen von dem im § 32 vorgesehenen Ausnahmefall der *ipso jure* Auflösung. Die neue Verfassung erteilt dem Staatsältesten

das Recht, vor Ablauf der normalen Wahlperiode Neuwahlen anzuordnen (§ 39 Abs. 2). Außerordentliche Tagungen können nunmehr nur auf Verlangen des Staatsältesten oder der Hälfte aller Mitglieder der Staatsversammlung einberufen und müssen jederzeit auf Verlangen des Staatsältesten geschlossen werden (§ 42 Abs. 1 und 3), während früher bereits ein Beschluß des Präsidiums der Staatsversammlung oder das Verlangen eines Viertels der Mitglieder der Staatsversammlung für die Einberufung genügte. Früher wurden die Gesetze von der Staatsversammlung, nunmehr vom Staatsältesten verkündet (§ 53 Abs. 1).

Die Verwaltungsfunktionen der Staatsversammlung wurden ebenfalls wesentlich verringert. Gemäß § 59 der alten Verfassung war die Einsetzung und die Entlassung der Regierung eine Befugnis der Staatsversammlung. Nach der neuen Verfassung wird die Regierung durch den Staatsältesten ins Amt berufen und von ihm auf eigene Initiative, auf Vorschlag des Ministerpräsidenten oder auf Grund eines Mißtrauensvotums der Staatsversammlung aus dem Amt entlassen (§ 64 Abs. 1 und 2). Früher wurden die Mitglieder des Staatsgerichts von der Staatsversammlung gewählt, nunmehr vom Staatsältesten aus der Zahl der vom Staatsgericht vorgestellten Kandidaten im Amt bestätigt (§ 69).

Eine Neuerung hinsichtlich der Staatsversammlung ist die Bestimmung, wonach die Abgeordneten nur für die Dauer der Tagungen und nicht auch für die Zeitabschnitte zwischen den Tagungen eine Vergütung erhalten (§ 51), eine weitere, daß die Sitzung bis zur Wahl des neuen Vorsitzenden nicht mehr vom Vorsitzenden der vorigen Staatsversammlung, sondern vom Alterspräsidenten geleitet wird (§ 43). Schließlich bestimmt die Verfassung, daß die Geschäftsordnung der Staatsversammlung als Gesetz verkündet wird (§ 44). Dies geschah durch das Gesetz vom 19. Januar 1934 (RT 5—1934)<sup>12)</sup>. Die neue Geschäftsordnung ist gleichzeitig mit dem Verfassungsänderungsgesetz am 24. Januar 1934 in Kraft getreten.

#### IV. Der Staatspräsident.

Zweifelsohne ist die wichtigste, für das ganze Staatsleben der Republik Estland ausschlaggebendste Änderung in der neuen Verfassung die Einführung des Instituts eines Staatspräsidenten. Für seine Benennung wurde der Ausdruck »Staatsältester« (Riigivanem) beibehalten. Die Benennung selbst ist der estnischen Geschichte entnommen. Schon im XII. Jahrhundert wurden die Häuptlinge als Älteste (vanem) bezeichnet. Mit der Schaffung des Postens eines Staatsältesten durch die

<sup>12)</sup> Die wichtigsten Vorschriften der Geschäftsordnung von W[alter] M[eder]. Die neue Geschäftsordnung der Staatsversammlung. (Revalsche Zeitung vom 13. Februar 1934.)

estnische Verfassung vom Jahre 1920 hielt jedoch ein neuer Begriff den Einzug in das Verfassungsrecht. Der Staatsälteste wird vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl auf fünf Jahre gewählt (§ 58 Abs. 1). Wählbar ist jeder stimmberechtigte Bürger, der das vierzigste Lebensjahr vollendet hat, und dessen Kandidatur von wenigstens zehntausend stimmberechtigten Bürgern aufgestellt worden ist (§ 58 Abs. 3). Die nähere Ordnung der Wahl des Staatsältesten wird von der Verfassung einem Spezialgesetz überlassen (ebenda), welches als Gesetz über die Wahl des Staatsältesten vom 19. Januar 1934 (RT 5—1934) erlassen worden ist. Erhält im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit aller abgegebenen Stimmen, so findet spätestens im Lauf von drei Monaten ein zweiter Wahlgang statt. Für diesen können neue Kandidaten aufgestellt werden. Im zweiten Wahlgang gilt als gewählt der Kandidat, der die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Haben mehrere Kandidaten gleich viel Stimmen, gilt als gewählt derjenige, welcher älter ist (§ 58 Abs. 2).

Die Vollmachten des Staatsältesten beginnen mit der Ablegung eines feierlichen Gelöbnisses vor der Staatsversammlung (§ 59). Das Gehalt, welches der Staatsälteste während der Dauer seiner Amtszeit bezieht, wird durch ein Gesetz bestimmt, das nur inbezug auf den bei der nächsten Wahl zu wählenden Staatsältesten abgeändert werden kann (§ 59, Abs. 4). Das Gesetz über das Gehalt des Staatsältesten vom 21. März 1934 (RT 27—1934) hat dafür monatlich 1000 Kronen festgesetzt. Außerdem erhält der Staatsälteste das Schloß Katharinenthal (Kadriorg) als Wohnung mit Einrichtung, Beheizung, Beleuchtung und Dienerschaft.

Ist das Amt des Staatsältesten vakant oder vermag er wegen Krankheit oder anderer Hindernisse seine Obliegenheiten nicht zu erfüllen, so werden dieselben vom Ministerpräsidenten versehen (§ 59 Abs. 5). Da die Verfassung hier keine Einschränkung macht, können in solchen Fällen alle Befugnisse des Staatsältesten ohne Ausnahme vom Ministerpräsidenten in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatsältesten ausgeübt werden. Ist das Amt des Staatsältesten vakant oder sind die Hindernisse dauernder Art, so wird möglichst bald zur Wahl eines neuen Staatsältesten geschritten (§ 59 Abs. 5). Das ist der einzige Fall, in dem eine Neuwahl vor dem Ablauf der fünfjährigen Amtsperiode möglich ist. Da die Wiederwahl in der Verfassung ausdrücklich nicht ausgeschlossen ist, kann sie für zulässig gehalten werden.

Was nun die Befugnisse des Staatsältesten anlangt, so ist er durch dieselben der Hauptfaktor des estnischen Staatslebens geworden. Mit der Beibehaltung des parlamentarischen Systems hat seine Stellung einen monokratischen Charakter der Präsidentschaftsrepublik, aber mit Neigung zum Dualismus, indem dem Staatsältesten eine selbstän-

dige Stellung mit Machtfüllen zugesichert wird, wie sie nicht einmal der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika genießt. In einem parlamentarisch regierten Staat handelt das Ministerkabinet, das auch die politische Verantwortung vor dem Parlament trägt. Nach der neuen estnischen Verfassung sind beide, sowohl die Regierung als auch der Staatsälteste, Handlungsfaktoren, obwohl die Verantwortung nur von der ersteren getragen wird.

Als Vertreter des Volkes übt der Staatsälteste die höchste Regierungsgewalt im Staate aus (§ 57 Abs. 1). Er kann aber faktisch leicht zum einzigen Faktor werden, wie dies in Amerika geschehen ist. Er ist nämlich ein handelndes Regierungsorgan, und neben ihm »besteht zwecks Verwaltung des Staates die Regierung der Republik« (ebenda). Als Inhaber der höchsten Regierungsgewalt leitet der Staatsälteste die Innen- und Außenpolitik des Staates, trägt Sorge für seine äußere Unantastbarkeit, seine innere Sicherheit und die Erfüllung der Gesetze (§ 60 Abs. 1). Er überwacht die Ausübung der Staatsgewalt in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung (§ 60 Abs. 2, Z. 2). Er vertritt den Staat, ernennt die Vertreter Estlands in den auswärtigen Staaten und empfängt deren Vertreter (§ 60 Abs. 2 Z. 1). Er schließt im Namen der Republik Estland Verträge mit auswärtigen Staaten und unterbreitet sie der Staatsversammlung zur Bestätigung (§ 60 Abs. 2 Z. 5). Er erklärt den Krieg und schließt Frieden auf Grund eines Beschlusses der Staatsversammlung (§ 60 Abs. 2 Z. 6). Neben diesen völkerrechtlichen Befugnissen wurden ihm auch beinahe alle innerstaatlichen Regierungsaufgaben übertragen, welche früher die Regierung der Republik und der Staatsälteste gemeinsam ausgeübt haben.

Der Staatsälteste unterbreitet der Staatsversammlung den Vorschlag der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zur Bestätigung (§ 60 Abs. 2 Z. 3). Er ernennt und entläßt die Militär- und Zivilbeamten, soweit diese Aufgabe nicht anderen Behörden gesetzlich anvertraut ist (§ 60 Abs. 2 Z. 4). Er verhängt den Ausnahmezustand sowohl in einzelnen Gebietsteilen des Staates als auch im ganzen Staat und legt diesen Beschluß der Staatsversammlung zur Bestätigung vor (§ 60 Abs. 2 Z. 7). Der Staatsälteste ist ferner der oberste Führer der Wehrmacht (§ 60 Abs. 2 Z. 8) und ernennt als solcher den Oberbefehlshaber im Falle einer Mobilisierung oder eines Krieges (§ 80). Er hat außerdem das Recht, von der sonst nur der Staatsversammlung zustehenden Befugnis der Anordnung einer Mobilisierung Gebrauch zu machen, wenn ein auswärtiger Staat Estland den Krieg erklärt, die Kriegstätigkeit begonnen oder eine Mobilisierung gegen die Republik angeordnet hat (§ 82 Abs. 2). Ferner hat der Staatsälteste das Recht, auf den Grundlagen und in der Ordnung, wie sie in einem Spezialgesetz<sup>13)</sup> vorgesehen

<sup>13)</sup> Gesetz über die Ordnung der Erlassung von die Wehrmacht betreffenden De-  
Z. ausl. öff. Recht u. Völkerk. Bd. IV.

sind, die Wehrmacht betreffende Dekretgesetze (Reglements mit Gesetzeskraft) und Verordnungen zu erlassen (§ 81).

Der Staatsälteste erläßt im Einklang mit den Gesetzen Verordnungen (§ 60 Abs. 2 Z. 10) und hat das Recht, in der Staatsversammlung Gesetzentwürfe einzubringen (§ 60 Abs. 2 Z. 11). Im Fall unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit verkündet er Gesetzentwürfe als Dekrete (Notverordnungen), die Gesetzeskraft besitzen. Durch Dekret können nicht abgeändert werden die Gesetze über den Volksentscheid, das Volksbegehren, die Wahl der Staatsversammlung sowie die Wahl des Staatsältesten (§ 60 Abs. 2 Z. 12). Ebenso kann das Staatsbudget auf dem Wege des Dekretrechts nicht in Kraft gesetzt werden, da es nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Staatsversammlung (§§ 157—163) kein Gesetz ist, sondern der Bestätigung durch einen nicht vom Staatsältesten, vielmehr vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden Beschluß (otsus) der Staatsversammlung unterliegt<sup>14)</sup>. Das Dekret ist gültig bis zu seiner Aufhebung durch den Staatsältesten oder durch die Staatsversammlung (§ 60 Abs. 2 Z. 12). Schon aus dem Wortlaut der Verfassung folgt, daß die Gesetzesform hierbei nicht erforderlich ist, sondern die Aufhebung erfolgt durch einen vom Präsidium der Staatsversammlung im »Staatsanzeiger« zu verkündenden Beschluß der Staatsversammlung (Gesetz über die Organisation der Regierung der Republik vom 19. Januar 1934 [RT 5—1934] § 10)<sup>15)</sup>.

Die Befugnisse des Staatsältesten der Staatsversammlung gegenüber wurden schon oben bei der parlamentarischen Reform (III) größtenteils besprochen. Die folgenden kommen hinzu: Der Staatsälteste besitzt ein Suspensiv-Vetorecht insofern, als er aus staatlichen Erwägungen von der Staatsversammlung angenommene Gesetze unverkündet lassen kann, indem er sie der Staatsversammlung zur erneuten Durchberatung und Beschlußfassung zurückgibt. Ausgenommen sind die im § 34 der Verfassung vorgesehenen Gesetze, welche der Staatsälteste so lange unverkündet lassen kann, bis die Staatsversammlung

kretgesetze und Verordnungen auf Grund des § 81 der Verfassung vom 6. Dezember 1921 (RT 1—1922). — Über die rechtliche Natur dieser Rechtsquellen siehe Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. (Bibliotheca Hungarico-Estica Nr. 8—13.) Tartu [Dorpat] 1930, S. 98f. und S. 114.

<sup>14)</sup> Übereinstimmend Uluots, Muudatud põhiseadus ja selle eeldused. [Die abgeänderte Verfassung und ihre Voraussetzungen.] (Vaba Sõna [Das Freie Wort], Tartu [Dorpat] vom 23. Oktober 1933. — Ebenso Maddison, Die Abänderung der Verfassung. (Revalsche Zeitung vom 24. Oktober 1933.) — Meder, Die neue Verfassung Estlands. (Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft Jg. VII, 1933/34, H. 3, S. 140.) — Kliimann, a. a. O. S. 403. — Anderer Meinung Grimm, Eesti Vabariigi Põhiseaduse uue muutmise seaduse eelnõu. [Entwurf des neuen Verfassungsänderungsgesetzes der Republik Estland.] (Õigus [Das Recht], Tartu [Dorpat], Jg. XIV, 1933, Nr. 7, S. 319.)

<sup>15)</sup> Übereinstimmend Maddison, a. a. O. — Meder, a. a. O. — Anderer Meinung Grimm, a. a. O. S. 317 f.

sie entweder mit den vom Staatsältesten gewünschten Abänderungen angenommen hat, oder bis die Staatsversammlung nach den nächsten Wahlen dasselbe Gesetz erneut annimmt (§ 53 Abs. 2). Seinen Beschluß betreffend die Nichtverkündung eines Gesetzes nebst den diesbezüglichen Erwägungen teilt der Staatsälteste dem Präsidium der Staatsversammlung spätestens im Lauf von dreißig Tagen, gerechnet vom Empfang des Gesetzes an, mit (§ 53 Abs. 3). Gegen eine wiederholte Rückverweisung seitens des Staatsältesten sprechen mehrere Gründe, vor allen Dingen aber die Bestimmung des § 53 Abs. 1 der Verfassung, wonach die Verkündung der Gesetze seitens des Staatsältesten kein subjektives Recht, sondern eine Pflicht darstellt<sup>16)</sup>.

Die Beschlüsse des Staatsältesten müssen, um gültig zu sein, vom Staatsältesten und auch vom Ministerpräsidenten oder dem zuständigen Fachminister unterzeichnet sein, der für den Beschluß vor der Staatsversammlung verantwortlich ist. Doch ist eine Reihe von Beschlüssen, darunter die allerwichtigsten, auch ohne Gegenzeichnung gültig. So die Amtseinsetzung und Entlassung der Regierung oder eines ihrer Mitglieder, die Ausschreibung neuer Staatsversammlungswahlen vor Ablauf der normalen Wahlperiode, die Beendigung ordentlicher Tagungen der Staatsversammlung, die Festsetzung der Dauer außerordentlicher Tagungen der Staatsversammlung und die Bestätigung der Staatsrichter und der übrigen Richter im Amt (§ 61 Abs. 1).

Daß der Staatsälteste nicht nur formell, sondern auch faktisch das Haupt der vollziehenden Gewalt darstellt, folgt auch daraus, daß der Ministerpräsident die Sitzungen der Regierung leitet, »wenn der Staatsälteste es nicht für notwendig erachtet, dies selbst zu tun« (§ 64 Abs. 4), ferner daraus, daß, wenn die Regierung findet, daß ihr Recht zur endgültigen Entscheidung irgend einer Frage strittig ist, diese Kompetenzfrage vom Staatsältesten entschieden wird (§ 65 Abs. 2).

## V. Die Regierung der Republik.

Die Regierung der Republik besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern, wobei der Staatsälteste aus der Zahl der Minister einen Stellvertreter des Ministerpräsidenten ernennt (§ 64 Abs. 3). Nach der früheren Verfassung gab es keinen Ministerpräsidenten, da der Staatsälteste völkerrechtlich die Stellung eines monokratischen Staatsoberhauptes, innerstaatlich dagegen nicht einmal die eines Premierministers innehatte, dessen Wille die Entscheidung gibt, so daß früher die estnische Regierung mehr zum Kollegialtypus (Ministerien auf Gleichordnung) als zum Kanzlertypus (Ministerien auf Unterordnung) gehörte.

<sup>16)</sup> Übereinstimmend Kliimann, *Vetoõigus*. [Das Vetorecht.] (*Õigus* [Das Recht], Tartu [Dorpat], Jg. XV, 1934, Nr. 1, S. 10f.) — Für ein absolutes und frequentatives Vetorecht sind Grimm, a. a. O. S. 314f. — Maddison, *Die Abänderung der Verfassung*. (Revalsche Zeitung vom 21. Oktober 1933.) — Meder, a. a. O. S. 139.

Die Anzahl der Minister, die Arbeitsteilung zwischen den Ministerien und ihre Geschäftsordnung muß durch ein Gesetz bestimmt werden (§ 64 Abs. 5). Das ist geschehen durch das Gesetz über die Organisation der Regierung der Republik vom 19. Januar 1934 (RT 5—1934). Auf Grund der §§ 14 und 30 dieses Gesetzes gibt es folgende acht Ministerien: Bildungs- und Sozialministerium, Wehrministerium, Justizministerium, Wirtschaftsministerium, Landwirtschaftsministerium, Innenministerium, Verkehrsministerium und Außenministerium.

Die Befugnisse der Regierung werden im § 65 der Verfassung geregelt. Bemerkenswert ist, daß beinahe alle diejenigen Aufgaben, die früher die Regierung der Republik und der Staatsälteste zu erfüllen hatten, auf den Staatsältesten übergegangen sind.

Der Staatsälteste, der Ministerpräsident und die Minister können nur auf Grund eines diesbezüglichen Beschlusses der Staatsversammlung zur gerichtlichen Verantwortung gezogen werden. Die Verhandlung der Angelegenheit unterliegt dem Staatsgericht. Das Verfahren der Verantwortlichmachung und der Verhandlung der Angelegenheit wird durch ein Gesetz bestimmt (§ 67). Diese Verfassungsversprechung wurde bisher noch nicht eingelöst. Nach der früheren Verfassung war ein derartiges Verfahren nur für Amtsvergehen vorgesehen, während in anderen Angelegenheiten ein Beschluß der Staatsversammlung nicht nötig war.

Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, daß sich die Verfassungsänderung nicht nur darauf beschränkt hat, die Organisation der zentralen Regierungsgewalt umzugestalten, sie hat vielmehr auch die Bestimmungen der Verfassung über die örtlichen Selbstverwaltungseinheiten geändert. Die frühere Verfassung hat diese nicht aufgezählt und somit die Regelung dieser Frage der einfachen Gesetzgebung überlassen. Im § 75 der neuen Verfassung werden die Stadt-, Flecken- und Gemeindegemeinschaften ausdrücklich benannt, woraus der Schluß gezogen wurde, daß die Kreis-Selbstverwaltungen, deren Bestehen schon längst angefeindet wurde<sup>17)</sup>, abgeschafft werden müssen. Dies ist nun durch das Gesetz über die zeitweilige Verwaltung der Kreise vom 19. Januar 1934 (RT 5—1934) verwirklicht worden. Die bisherigen Kreisämter sind aus kommunalen in staatliche Verwaltungsbehörden umgewandelt.

Aus dem Dargelegten geht es hervor, daß die modernen Ideen des autoritären und totalitären Präsidenschaftsstaates auch die neue Verfassung der Republik Estland durchweben, vor allen Dingen in dem Sinne, daß das übertriebene Kollegialsystem der früheren Verfassung nun durch das monokratische System ersetzt wurde. Dabei wird das Legalitätsprinzip und teilweise das parlamentarische System beibehalten.

<sup>17)</sup> Vgl. Csekey, Omavalitsuste reform Eestis. Referat: Die Selbstverwaltungsreform in Estland. (Bibliotheca Hungarico-Estica Nr. 14.) Tartu [Dorpat] 1932.