

Grundrechte und Freiheiten in der finnischen Verfassung und Politik

Paavo Kastari

Professor des Staatsrechts an der Universität Helsinki

Dank einer sechshundertjährigen gemeinsamen Geschichte baut die finnische Rechtsordnung auf dem gleichen Grunde wie die des alten Bruderlandes Schweden. Als Finnland dann nach 1809 über hundert Jahre lang mit Rußland vereint war, bewahrte es dennoch seine Rechtsordnung ohne Beeinflussung vom Osten. Es erhielt sich auch seine Verfassung. Finnland war nämlich von da an ein konstitutionelles Großfürstentum, das als autonomer Staat auf eine eigenartige Weise an das autokratische Kaiserreich Rußland angeschlossen war. Dieses Verhältnis war aber kein Verbundensein etwa wie bei siamesischen Zwillingen, denn Finnland hing wie ein winziger Zwerg an der Flanke des riesenhaften Rußland, aber es war ein Zwerg, der hartnäckig sein eigenes Leben zu leben wünschte. In den letzten Jahrzehnten seiner Abhängigkeit von Rußland mußte Finnland schließlich einen unblutigen, jedoch erbitterten Kampf insbesondere um seine Konstitution führen, da der panslavistische Riese um die Jahrhundertwende sich zum Ziel gesetzt hatte, die Autonomie des Zwerges zu vernichten und ihn sich einzuverleiben. Dieser Kampf Finnlands um sein Recht, der nach dem Prinzip des passiven Widerstandes erfolgreich geführt wurde, erregte damals auch außerhalb der Grenzen Finnlands Aufsehen, welches das europäische Rechtsempfinden sogar aktiv zum Ausdruck brachte. Aber vor allem erwuchs daraus beim finnischen Volk selbst eine solche Achtung vor dem Grundgesetz, daß dies auch heute noch einen der wichtigsten Faktoren darstellt, ohne den das eigenartige System der bürgerlichen Grundrechte nicht verstanden werden kann.

Die Freiheitstradition hat auch als solche in Schweden und Finnland tief in die Vergangenheit reichende Wurzeln. Nicht einmal Leibeigenschaft hat es gegeben, die diese Freiheit hätte unterbrechen können, denn das Feudalwesen drang in unsere abgelegenen Landstriche erst sehr spät ein und hat niemals ein solches Ausmaß erreichen können, daß der Bauer seine uralte Freiheit dabei eingebüßt hätte. Wir haben auch niemals in Finnland eine

eigentliche Alleinherrschaft gehabt, denn auch das höchste Staatsorgan, das in älteren Zeiten natürlich im König verkörpert war, war immer durch Gesetz gebunden. Diese Bindung insbesondere zum Schutz von Leib, Leben, Freiheit und Eigentum wurde auch schon früh in einer Gesetzesbestimmung zum Ausdruck gebracht, wie in dem »Königskapitel« des im Jahre 1347 fertiggestellten Landrechtes. Der Keim der Grundrechtsparagrafen liegt also weit in der Zeit zurück. Die Selbständigkeit der Entwicklung zeigt sich auch darin, daß es in der schwedischen Verfassung heute noch kein eigentliches Verzeichnis der einzelnen Grundrechte gibt, sondern hauptsächlich nur eine modernere Fassung (»Regierungsform« von 1809, § 16) jener über 600 Jahre alten Gesetzesbestimmung.

An diese alte Überlieferung fügte man dagegen in Finnland bei dem Zustandekommen der gegenwärtigen Staatsverfassung (»Regierungsform«) von 1919 einen besonderen Katalog der Grundrechte, entsprechend der universalen liberalistischen Strömung, die ihren Anstoß durch die französische Revolution mit ihrer Proklamation der Menschenrechte erhalten hatte. Der wichtigste Punkt dieses Katalogs liegt im § 6 der Verfassung, der im Anschluß an jene oben genannte mittelalterliche Gesetzesbestimmung dem Staatsbürger in Bezug auf Leben, Ehre, persönliche Freiheit und Eigentum gesetzlichen Schutz garantiert. Außerdem enthält der Katalog der Grundrechte Gesetzesbestimmungen über die Religionsfreiheit (§§ 8 und 9), über die Druck-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit (§ 10) sowie über den Hausfrieden (§ 11) und über das Brief-, Telegrafien- und Fernsprechgeheimnis (§ 12). Ferner ist dem Staatsbürger das Recht auf Rechtsprechung vor dem gesetzmäßig zuständigen Gericht zugesichert, unter ausdrücklichem Verbot für eine Einsetzung außerordentlicher Gerichte (§§ 13 und 60). Besonders zu erwähnen ist der Verfassungsschutz, den die schwedisch sprechende Minderheit genießt (§ 14). An erster Stelle steht im Katalog der Grundrechte die Bestimmung der Gleichberechtigung der Staatsbürger (§ 5). Mit Ausnahme der Erklärung, daß »die Arbeitskraft der Staatsbürger unter besonderem Schutz des Staates stehe« (§ 6), sowie der in einem besonderen Abschnitt (VIII) enthaltenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Unterrichtswesen, gibt es in der finnischen Verfassung keinerlei soziale Grundrechte oder Programmsätze. Die Grundrechte des Artikels 6 des in Paris 1947 geschlossenen Friedensvertrags werden als in der finnischen Verfassung bereits enthalten angesehen.

Die Grundrechtsparagrafen der finnischen Verfassung weisen an sich also keine Besonderheiten auf. Die meisten von ihnen sind außerdem in einer kurzen, nur das Wichtigste enthaltenden lapidaren Form abgefaßt.

Aber ihre Anwendung in der Praxis weist einige interessante Punkte auf, die man wohl kaum irgendwo anders findet ¹⁾.

Diese besondere Praxis geht schon auf die Zeit vor der heutigen Verfassung zurück. In der Zeit der russischen Herrschaft wurde es nämlich notwendig, gewisse Gesetze zu erlassen, welche die in den damaligen Grundgesetzen geregelten Details berührten oder z. B. Gesetze über die Rechtsstellung der Beamten oder über Besitz und Pachten von Grund und Boden, mit denen man in die durch die damaligen Grundgesetze gesicherte Rechtslage der Beamten oder der Grundbesitzer eingriff. Da es unter den damaligen Verhältnissen eine zweiseitige Sache war, Bestimmungen des Grundgesetzes zu ändern, andererseits ihre möglichst genaue Befolgung von größter Wichtigkeit war, löste man das Problem so, daß man die in Frage stehenden Reformgesetze im gleichen Verfahren erließ, als wenn eine Änderung des Grundgesetzes vorgelegen hätte, ohne dabei jedoch das Reformgesetz selbst als Grundgesetz zu erlassen ²⁾.

So nahm ein Verfahren seinen Anfang, das damals freilich nicht als einzig in seiner Art dastand. Wenigstens in Deutschland wurde ein solches Verfahren früher als bei uns schon in der Kaiserzeit angewandt; und auch in der Zeit der Weimarer Republik blieb man dabei. Die prinzipielle Berechtigung eines solchen Verfahrens wurde bei uns in Finnland – im Gegensatz zu Deutschland ³⁾ – niemals in Frage gestellt. So ist zu bemerken, daß in den letzten Paragraphen sowohl der heutigen finnischen Verfassung als auch der am 13. Januar 1928 erlassenen Reichstagsordnung eine ausdrückliche Bestimmung aufgenommen wurde, wonach, obwohl sie zu allen Teilen als Grundgesetz in Kraft sind, Abweichungen im Wege der Verfassungsgesetzgebung gemacht werden können. Im Zusammenhang hiermit steht auch die Bestimmung des § 20 der Verfassung, wonach in der Eingangsformel eines Gesetzes besonders erwähnt werden muß, falls dieses in dem für die Grundgesetzgebung vorgesehenen Verfahren behandelt worden ist.

¹⁾ Siehe auch V. Merikoski, Précis du droit public de la Finlande, Helsinki 1954, S. 8–19, und Jan Magnus Jansson, Die Verfassungsentwicklung in Finnland seit dem Jahre 1939 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1957, S. 285–318).

²⁾ Z. B. § 15 der Verordnung über das am 26. 11. 1866 erlassene Strafgesetz, die Verordnung vom 3. 2. 1868 über Beamte, welche wegen Einziehung ihres Amtes auf Wartegeld gesetzt werden, die am 5. 8. 1886 erlassene Verordnung über die Vakanzzahlungen der Domänengüter, sowie die am 12. 3. 1908 erlassene Verordnung über die Retroaktivität der Verordnung über Grundstückspacht, und die am 15. 1. 1915 erlassene Verordnung, welche das Recht der Holzwarengesellschaften begrenzte, Grund und Boden zu erwerben. Robert Fernanson, Utlåtanden och betänkanden, Helsingfors 1913, S. 157–159.

³⁾ Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1911, Bd. 2, S. 38–42 und Thoma, Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der Deutschen Reichsverfassung im allgemeinen (Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Berlin 1929, Bd. 1, S. 41–47).

Der Weg des finnischen Verfassungsgesetzgebungsverfahrens bietet für diese Methode besonders günstige Voraussetzungen; es kann nämlich dabei schneller vorgegangen werden als es in den meisten anderen Ländern möglich ist. Der Gesetzgeber hat allerdings bei Erlaß und Änderung des Grundgesetzes das normale Verfahren darin gesehen, daß der Gesetzentwurf zuerst im Reichstag mit einer einfachen Mehrheit angenommen werden muß und danach zum zweiten Mal nach Wahl eines neuen Reichstags mit Zweidrittel-Mehrheit (Reichstagsordnung § 67, Abs. 1). Daneben besteht jedoch die Möglichkeit, ein viel schnelleres Verfahren anzuwenden: Wird nämlich der Entwurf zuerst mit einer so großen Mehrheit wie fünf Sechstel für dringlich erklärt, so kann er sofort mit Zweidrittel-Mehrheit endgültig angenommen werden (RO § 67, Abs. 2). Es geht also ebenso schnell wie bei einer gewöhnlichen Gesetzgebung. In der Praxis hat sich dieser eilige Weg einer Verfassungsgesetzgebung, der an sich nur ausnahmsweise hätte beschritten werden sollen, zu einem Normalverfahren entwickelt. So kann man feststellen, daß während der vierzigjährigen Selbständigkeit des Landes im ganzen mehr als 500 Gesetzentwürfe im Wege der Verfassungsgesetzgebung verabschiedet worden sind, und nur 29 davon mußten bis über die Wahlen zu einem neuen Reichstag liegen bleiben. Alle übrigen, das heißt ganze 94%, wurden mit Fünftel-Mehrheit für dringlich erklärt und unmittelbar angenommen.

Ein Ausländer wird sich sicher wundern, daß während einer Zeit von 40 Jahren eine so große Zahl von Gesetzen, mehr als 500, im Wege der Verfassungsgesetzgebung verabschiedet werden mußten. Diese hohe Zahl ist jedoch keineswegs ein Zeichen für eine Unstabilität unserer Verfassung. Im Gegenteil, die finnische Verfassung ist beinahe die einzige von denen, die bei der Regelung der Verhältnisse nach dem ersten Weltkrieg entstanden sind, die nach wie vor in Kraft ist, und zwar praktisch in unveränderter Form. Nach dem Inkrafttreten der Verfassung wurden die Paragraphen der Verfassungsgesetze nur fünfzehnmal geändert, und das wichtigste, die Regierungsform viermal. Nur eine einzige dieser Änderungen, nämlich das Verbot der kommunistischen Tätigkeit im Jahre 1930 (Reichstagsordnung § 7), war von größerer politischer Bedeutung. Eine entgegengesetzte Änderung mußte natürlich im Jahre 1944 vorgenommen werden, als die Tätigkeit der kommunistischen Partei wieder gestattet wurde. Die übrigen Änderungen der Verfassungsparagraphen bezogen sich mehr auf Einzelheiten technischer Art.

Der ausgesprochen überwiegende Teil oder 96% der im Wege der Verfassungsgesetzgebung erlassenen Gesetze sind also solche Gesetze, die eine Abweichung von der Verfassung bedeuten, ohne jedoch selbst Grundgesetze

zu sein. Davon sind vielleicht 10% solche, die keine Abweichungen von den Grundrechten enthalten, sondern die vor allem deswegen den Weg der Verfassungsgesetzgebung erforderten, weil sie eine Abweichung von der in der Verfassung vorgeschriebenen Verhandlungsordnung oder der Organisation des Regierungsapparates bedeuteten. Die übrigen 86% der Gesetze mußten gerade deswegen in dieser Weise erlassen werden, weil sie eine Abweichung von den in der Verfassung garantierten bürgerlichen Freiheiten bedeuteten.

Die große Zahl der auf diese Weise gemachten Ausnahmen vom Grundgesetz bedeuten auch weder eine Erschütterung noch eine Schwächung des in den Freiheitsrechten garantierten Schutzes. Die Zahl der Ausnahmen ist vor allem dadurch zu erklären, daß viele von ihnen nur für eine kurze Periode erlassen wurden – gewöhnlich für ein Jahr –, wonach das Ausnahmegesetz erneuert werden mußte, und zwar wiederum im Verfahren einer Verfassungsgesetzgebung. Außerdem wurden diese Gesetze oft lediglich zur Regelung einer vorübergehenden Lage erlassen, wonach sie ihre Bedeutung verloren. Als Beispiel kann die Regelung der Schulden der Landwirte in der Krisenzeit der dreißiger Jahre sowie die Ansiedlung der aus dem nach Kriegsende an die Sowjetunion abgetretenen Karelien ausgewanderten Bevölkerung und die Entschädigung dieser Abgewanderten angeführt werden. Es ist auch zu beachten, daß mehr als die Hälfte der im Laufe von vierzig Jahren im Wege der Verfassungsgesetzgebung erlassenen Gesetze in die zehnjährige Periode der sehr außergewöhnlichen Verhältnisse nach Ausbruch des zweiten Weltkrieges fällt. Ferner bedeuten auch solche Gesetze, z. B. betreffend Filmzensur (29. 11. 1945 Nr. 1175) oder normale Siedlungstätigkeit (6. 11. 1936 Nr. 332), die bleibende Gültigkeit erhalten haben oder wenigstens längere Zeit in Kraft verbleiben sollen, nur eine Abweichung von der Verfassungsgarantie in ihrem eigenen begrenzten Bereich. Wenn eine solche Abweichung erweitert oder das Gesetz sonst erneuert werden müßte, so wäre dies nicht anders möglich als im Verfahren der Verfassungsgesetzgebung.

Dieses Verfahren, gewöhnliche Gesetze im Wege der Verfassungsgesetzgebung zu erlassen, die eine Abweichung von der Verfassung bedeuten, kann man also in Finnland nicht als eine versteckte Verfassungsänderung, geschweige denn als eine Durchbrechung der Verfassung bezeichnen, wozu Gegner dieser Methode sie in Deutschland hatten stempeln wollen. Im Gegenteil kann man sagen, daß die ehrfurchtvolle Abneigung des Gesetzgebers gegen eine Gesetzgebung mit einfacher Stimmenmehrheit auf dem Gebiet der verfassungsgeregelten Angelegenheiten und besonders der Grundrechte dazu geführt hat, daß das Verfassungsgesetzgebungsverfahren in häufigen Gebrauch gekommen ist. Diese Tatsache wiederum war geeignet, eine prin-

zipielle Dehnbarkeit und Abschwächung der Grundrechtsparagrafen zu verhindern. Als ein augenfälliges Beispiel hierfür kann angeführt werden, daß die Eigentumsgarantie in Finnland so streng und genau beachtet wird, daß sogar bei der Regulierung des Wirtschaftslebens in Krisenzeiten, d. h. also Reglementierung der Preise, Löhne, Mieten, Verteilung der Lebensmittel, Bekleidung usw., der Devisen und Regelung des Außenhandels, das Verfassungsgesetzgebungsverfahren befolgt werden muß. Überall anderswo gründen sich die Regulierungsmaßnahmen auf gewöhnliche Gesetze. Desgleichen mußten einige dem Prinzip *nullum crimen und nulla poena sine lege* zuwiderlaufende Gesetze (12. 9. 1945 Nr. 890 und 24. 1. 1947 Nr. 35), die nach dem zweiten Weltkrieg auch in Finnland erlassen werden mußten, im Wege der Verfassungsgesetzgebung behandelt werden – offenbar in Finnland als einzigem Land der Welt.

Das Grundrecht, das weitaus am häufigsten unbedingt die Befolgung des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens verlangte, ist die Eigentumsgarantie. Ich habe schon die Wirtschaftsregulierungen genannt, deren Bewerksstellung gewöhnlich auf Grund eines jeweils für ein Jahr gegebenen Ermächtigungsgesetzes (z. B. vom 6. 5. 1941 Nr. 303) der Regierung zur genaueren Ausführung auf dem Verordnungswege übertragen wird. Auf dieselbe Weise mußte auch die Zwangsentziehung des Eigentums im Wege der Verfassungsgesetzgebung geregelt werden, es sei denn, daß sie klar und deutlich für ein allgemeines Bedürfnis erforderlich und gegen volle Entschädigung erfolgt war. So mußte das Verfassungsgesetzgebungsverfahren befolgt werden z. B. bei der umfangreichen Gesetzgebung über die Bodenreform, durch die dem Pächter das Recht verliehen wurde, seinen gepachteten Betrieb um billigen Preis zum selbständigen Eigentum zu bekommen (z. B. 15. 10. 1918 Nr. 135), oder der grundbesitzlosen und der ausgewanderten Bevölkerung ermöglicht wurde, die zwangsentzogenen Siedlungsgrundstücke einzulösen (28. 6. 1940 Nr. 346 und 5. 5. 1945 Nr. 396). Dasselbe war auch der Fall bei der außergewöhnlichen Einschränkung im Eigentumsverfügungsrecht, z. B. Verteilung der Aktiendividenden (28. 12. 1956 Nr. 660) oder Grundstücksverkauf (22. 12. 1944 Nr. 976) oder wenn man rückwirkend in die eigentumsrechtlichen Verhältnisse eingreifen mußte, z. B. mit Moratorien (11. 3. 1932 Nr. 79) oder Verlängerung der Pachtzeiten (z. B. 6. 2. 1931 Nr. 48).

Aber auch die anderen Grundrechte erforderten manchmal, wenn auch viel seltener, die Befolgung des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens. Das sogenannte Kriegsverantwortlichkeitsgesetz (12. 9. 1945 Nr. 890), nach dem einige führende Persönlichkeiten der Kriegszeit auf Verlangen des Siegers zu Freiheitsstrafen verurteilt werden mußten, mußte im Wege der Verfas-

sungsgesetzgebung erlassen werden, da es ein rückwirkendes Strafgesetz war und weil dadurch der Schutz der Ehre, der persönlichen Freiheit und der normalen Gerichtsbarkeit verletzt wurde. Ein in den Schutz der persönlichen Freiheit eingreifendes Gesetz war auch das Arbeitspflichtgesetz (22. 5. 1942 Nr. 418 und 5. 4. 1946 Nr. 260) sowie auch das zur Bekämpfung der vielen Verbrechen in der Nachkriegszeit vorgesehene Gesetz (18. 10. 1945 Nr. 1035, vgl. auch 9. 1. 1934 Nr. 9), auf Grund dessen man gewisse Verbrecher auch nach verbüßter Strafe noch in Haft halten konnte; diese Gesetze mußten also ebenfalls in der vorgenannten Weise erlassen werden. Ebenso mußte man auch bei der Verpflichtung der privaten Tierärzte zur Dienstleistung bei Bekämpfung gefährlicher Epidemien unter den Tieren (8. 5. 1925 Nr. 189 und 25. 10. 1946 Nr. 748) oder bei der Heranziehung der Lehrkräfte privater Schulen unter Ausnahmeverhältnissen zum Unterricht an anderen Schulen vorgehen (14. 9. 1944 Nr. 634). Noch mehr Grund zur Befolgung des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens lag vor, als man während der antidemokratischen Aktivität der dreißiger Jahre (18. 11. 1930 Nr. 336) oder während des Krieges sowie während der schwierigen und heiklen Verhältnisse der Vor- und Nachkriegszeit (6. 10. 1939 Nr. 307) die Regierung auf Grund des sogenannten Gesetzes zum Schutz der Republik ermächtigte, nicht nur in die persönliche Freiheit und die Freizügigkeit, sondern auch in die politisch wichtige Presse- und Versammlungsfreiheit, in das Brief-, Telegraf- und Fernsprecheheimnis und auch in den Hausfrieden einzugreifen. Während eines Krieges und eines Auf- ruhrs ist es in der Verfassung selbst (§ 16) gestattet, mit einfacher Mehrheit auch in die Grundrechte einzugreifen. Das Kriegszustandsgesetz (26. 9. 1930 Nr. 303) konnte darum als gewöhnliches Gesetz erlassen werden.

Andererseits muß zur Vervollständigung des Bildes des Grundrecht- systems gesagt werden, daß es sehr viele Ursachen gibt, die den Gesetzgeber berechtigen, auch nur mit einfacher Gesetzgebung in Rechtslagen einzu- greifen, die im Prinzip in der Verfassung garantiert sind. Der absolut über- wiegende Teil des Zivil- und Strafrechts ist ja auf diesem normalen Wege der Gesetzgebung entstanden. Diese Ursachen sind im allgemeinen die gleichen wie die, auf Grund deren man in denjenigen Ländern, in denen die Gerichte das Recht haben, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen, das entsprechende Eingreifen des Gesetzgebers als verfassungsmäßig betrachtet. Als Beispiel für solche Ursachen kann man die Forderungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der Moral, Gesundheitspflege, des Arbeiterschutzes, der sachgemäßen Benutzung der Gewässer und Wälder, des Verhältnisses zum Nachbarn, der Stadtplanung usw. anführen. So ist man der Ansicht, daß es gestattet ist, auf Grund normaler Gesetzgebung

nicht bloß Verbrecher ihrer Freiheit zu berauben, sondern auch Landstreicher und Alkoholiker, ja selbst solche, die ihrer Pflicht zum Unterhalt der Familie nicht nachgekommen sind, festzusetzen. Diese letzteren Kategorien kann man in eine Arbeitsanstalt sperren, damit sie ihre Unterhaltspflicht durch Arbeit erfüllen (28. 8. 1948 Nr. 614). Ebenso wurden die Gesetze betreffend Unfruchtbarmachung und Entmannung (17. 2. 1950 Nr. 83 und 84) nur mit einfacher Mehrheit erlassen, obwohl sie tief in das Eigenwesen der Persönlichkeit eingreifen.

Es ist deswegen nur natürlich, daß die Frage aufgeworfen wird: wo verläuft denn nun eigentlich die Grenze zwischen einem solchen Eingreifen in die Grundrechte, für das mit einfacher Mehrheit erlassene Gesetze angewendet werden, und einem solchen Eingreifen, wo der Weg der Verfassungsgesetzgebung beschritten werden muß? Eine Antwort auf diese Frage ist nicht leicht zu geben, in einer allgemeingültigen Formulierung, glaube ich, geradezu unmöglich. Im Einzelfall wirken auf die Entscheidung viele Faktoren ein – nicht zuletzt die durch ständige Anwendung in der Gesetzgebung zur Tradition gewordenen Anschauungen. Als allgemeingültigen Gesichtspunkt kann man vielleicht aufstellen, daß die Befolgung des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens dann unumgänglich wird, wenn das Eingreifen des Gesetzgebers in die rechtliche Stellung des Staatsbürgers nicht nur als radikal zu betrachten ist, sondern in der einen oder anderen Weise auch als ein Eingriff außerordentlich zufälliger oder vorübergehender Art und daher als nicht zur normalen Entwicklung der Rechtsordnung gehörend erscheint.

Bei einer solchen Grundrechtsordnung ist es selbstverständlich von größter Bedeutung, wer letzten Endes darüber entscheidet, ob ein in die Grundrechte eingreifendes Gesetz durch einfache Mehrheit erlassen werden kann oder ob der Weg der Verfassungsgesetzgebung zu befolgen ist. Hierfür gibt es in Finnland kein Verfassungsgericht und auch kein anderes Sonderorgan. Es ist vielmehr ein Ergebnis des Zusammenwirkens mehrerer Organe und Faktoren, daß sich der Gesetzgeber innerhalb des Rahmens der Staatsverfassung hält.

Als Reaktion auf die Ungesetzlichkeiten während der russischen Unterdrückungsperiode war die Staatsverfassung mit besonderer Sorgfalt bemüht, Garantien gegen Ungesetzlichkeiten auch seitens der höchsten Staatsorgane zu schaffen. So ist nicht nur bei den Sitzungen der Regierung, sondern auch bei Beschlußfassungen des Reichspräsidenten ein besonderer, hoher Hüter des Gesetzes und der Legalität, Justitiekanzler genannt (Verfassung § 37 und 45–47)⁴⁾, anwesend, der u. a. zu überwachen hat, daß die Eingangs-

⁴⁾ Merikoski, *op. cit.*, S. 41 f.

formel, welche eine Befolgung des Verfassungsverfahrens voraussetzt, schon dem Gesetzentwurf der Regierung zugefügt wird, falls der Gesetzentwurf vom Reichstag in dieser Ordnung behandelt werden soll. In unsicheren Fällen steht die Entscheidung dieser Frage im Reichstag in letzter Linie dem Grundgesetzausschuß zu, dessen Stellungnahme eine verpflichtende Anweisung auch für die Plenarversammlung ist (Reichstagsordnung § 80). Der schwächste Punkt des finnischen Systems liegt zweifellos darin, daß der Grundgesetzausschuß nur ein normaler parteipolitisch zusammengesetzter Ausschuß von 17 Mitgliedern ist, von denen – der allgemeinen Zusammensetzung des Reichstags entsprechend – gewöhnlich nur zwei oder drei Juristen sind. Dieser Ausschuß holt aber beim Lösen dieser schwierigen Rechtsfragen die Gutachten außenstehender Sachverständiger, gewöhnlich von Professoren der Universität ein. Die traditionelle Hochachtung des Grundgesetzes ist jedoch so lebendig, daß der Ausschuß sich beinahe immer der Auffassung dieser Experten anschließt. Vor ein paar Jahren geschah es sogar, daß der Grundgesetzausschuß sich dem einstimmigen Sachverständigengutachten in einer politisch sehr bedeutsamen Frage – nämlich bei der Behandlung des Preisausgleichsgesetzes (30. 12. 1955 Nr. 548) – gefügt und eine viele Jahre fortgesetzte unrichtige Praxis berichtigt hat.

Bedeutungsvoll ist in der Praxis auch der Anteil des Präsidenten der Republik als Hüter der Verfassung geworden, welche Aufgabe sich in dieser Frage auf das Bestätigungsstadium der vom Reichstag beschlossenen Gesetze konzentriert. Der § 19 der Verfassung behält ihm nämlich die Möglichkeit vor, ein Gutachten über den Gesetzentwurf vom höchsten Gericht und vom höchsten Verwaltungsgericht zu verlangen. Im Anfang der zwanziger Jahre ereignete sich auch ein solcher Fall, bei dem dieses Stadium innerhalb des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens eine entscheidende Rolle spielte: Der Reichstag hatte mit einfacher Mehrheit ein Gesetz (5. 9. 1922) verabschiedet, nach dem von den Holzgesellschaften große Landbesitze für Siedlungszwecke freigegeben werden sollten, die die Gesellschaften widerrechtlich durch Strohleute erworben hatten. Als Entschädigung sollte nur der Einkaufspreis vergütet werden, der aber als Folge der Inflation viel niedriger als der wirkliche Wert war. Der Präsident der Republik holte das Gutachten des höchsten Gerichts ein, das darauf hinauslief, daß das Gesetz im Wege des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens hätte behandelt werden müssen. Der Präsident weigerte sich daher, das Gesetz zu bestätigen. Etwas später wurde ein ähnliches Gesetz, wenn auch in gemäßigter Form aufs neue angenommen, jetzt aber im Wege des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens. Dieses erhielt dann auch die Bestätigung des Präsidenten (5. 5. 1925 Nr. 155).

Durch diesen Vorfall erlitt die Autorität des Reichstages einen harten Stoß. Er war um so härter in einem Lande, wo man, durch frühere bittere Erfahrungen belehrt, eine Verletzung des Grundgesetzes als eine Sünde wider den Heiligen Geist betrachtete. Dieser Vorfall war auch sicher geeignet dahin zu wirken, daß der Reichstag und sein Grundgesetzausschuß seitdem so vorsichtig geworden sind, daß man in unklaren Fällen einen Gesetzentwurf lieber im Wege der Verfassungsgesetzgebung behandelt, als das Risiko einer Übertretung des Grundgesetzes einzugehen. Nur ein einziges Mal später – die oben erwähnte Preisausgleichsgesetzgebung ausgenommen – hat man festgestellt, daß der Reichstag – und dann noch offenbar aus Versehen – sich geirrt hat, indem er ein Gesetz (22. 5. 1951) auf gewöhnlichem Wege statt im Wege der Verfassungsgesetzgebung annahm. Auch damals unterließ es aber der Präsident, auf Grund des Gutachtens des höchsten Gerichtes dieses Gesetz zu bestätigen. Auf Grund eines von einem Abgeordneten eingereichten Gesetzentwurfs (Nr. 62/1952) wurde die Änderung später im Wege der Grundgesetzgebung gutgeheißen. Wenigstens ein absichtliches Außerachtlassen der Staatsverfassung kann also dem Reichstag in kaum einem einzigen Falle vorgeworfen werden.

Darin liegt auch die Erklärung, warum die Frage der Kompetenz der Gerichte, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen, in Finnland nicht als ein schwieriges praktisches Problem aufgetreten ist. Das Problem wird zwar erörtert, und einander entgegengesetzte Ansichten sind vorgebracht worden, die Diskussion ist aber bisher mehr theoretisch gewesen. Da ein Vorschlag auf die ausdrückliche Erteilung eines solchen Prüfungsrechtes bei der Annahme der Staatsverfassung seinerzeit abgelehnt wurde⁵⁾, ist die Auffassung vorherrschend, daß die Gerichte kein solches Recht haben. Die Gerichtsjuristen ihrerseits schließen sich gerne dieser Auffassung an, da sie geeignet ist, ihnen schwierige Entscheidungen zu ersparen und das Gerichtswesen davor zu bewahren, in politische Streitfragen verwickelt zu werden. Sollte jedoch der Gesetzgeber trotz alledem sich verleiten lassen, von seiner bisherigen Linie abzuweichen und absichtlich mit einfacher Mehrheit ein Gesetz anzunehmen, das auf Grund ständiger Praxis im Wege der Verfassungsgesetzgebung hätte erlassen werden müssen, könnte dies eine ernste Verfassungskrise hervorrufen. Die Folge könnte dann vielleicht sein, daß die im ganzen Volke tief eingewurzelte Achtung vor dem Grundgesetz

⁵⁾ Desgleichen wurde die Proposition Nr. 8/1931 der Regierung an den Reichstag verworfen, die den Zweck hatte, das höchste Gericht zu ermächtigen, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen. Der Reichstag war nämlich der Ansicht, daß das höchste Gericht auf diese Weise sich mit Fragen befassen würde, welche außerhalb seines ordentlichen Wirkungskreises liegen, und Entscheidungen treffen in Sachen, welche eigentlich den gesetzgebenden Organen obliegen.

auch die Gerichte dazu veranlaßt, ihre Haltung zu dieser Frage aufs neue zu prüfen.

Da die Fragen des Verfassungsschutzes für die Grundrechte in Finnland auf diese Weise schon im voraus im Stadium der Gesetzgebung klargelegt und entschieden werden müssen, ist die Behandlung der Probleme – wenn sie auch ihrem Kern nach dieselben sind – von einer ganz anders gearteten Natur als in vielen anderen Ländern, wo sie erst nachträglich von den Gerichten entschieden werden. Jene Frage tritt nämlich im finnischen System mehr in einer prinzipiellen als konkreten Form auf, mehr allgemein abgerundet als scharf individuell, ja man kann sagen, daß sie mehr die Stellung des Staatsbürgers im allgemeinen im Verhältnis zum Gesetzgeber betrifft, als die subjektiven Rechte irgendwelcher Individuen dem Staat gegenüber. Als solches dürfte dieses Problem besser geeignet sein *ex ante* im Stadium der Gesetzgebung behandelt zu werden, als *ex post* vor den Gerichten. Aber auch in diesem letzteren, von dem unseren abweichend aufgebauten System haben nach meiner Ansicht die Grundrechtsbestimmungen in der Hauptsache eine ähnliche praktische Bedeutung: sie sind geeignet, den Gesetzgeber davon abzuhalten, willkürlich oder mit allzu großer Härte in die Rechtslage des Einzelnen oder der Gruppe einzugreifen. Das finnische System hat allerdings den Vorteil, daß der Gesetzgeber in Ausnahmeverhältnissen oder -situationen, wenn die Not es so fordert, auch recht scharf in den Freiheitsbereich der Staatsbürger eingreifen kann – ohne den Verfassungsschutz normaler Zeiten zu schmälern. Und ist man auf der anderen Seite imstande, sich eine so hohe Mehrheit, wie fünf Sechstel der Stimmen zu beschaffen, so sind die Befugnisse des Gesetzgebers ebenso groß und die Staatsverfassung ebenso elastisch wie z. B. in England, wo bekanntlich die Freiheitsrechte ebenso wenig wie überhaupt Verfassungsfragen einen besonderen formellen Schutz genießen.

Wie funktioniert nun ein solches System in der Praxis? Ist es nicht wahrscheinlich, daß die Minorität des Reichstages, zu der in dringlichen Fällen – und dringlich sind ja die Fälle meistens im heutigen Zeitalter eiligen Tempos – ein gutes Sechstel ausreicht, ist es nicht wahrscheinlich, daß diese kleine Minorität ihre Stellung mißbraucht und die Durchführung der nötigen Abweichungen von den Grundrechten verhindert? Als allgemeines Urteil kann gesagt werden, daß dies nicht der Fall ist. Eine Erklärung dieser Sachlage liegt sicher darin, daß das finnische Volk in vieler Hinsicht sehr homogen und ohne scharfe soziale, religiöse, sprachliche oder Rassengegensätze ist. Außerdem ist die Notwendigkeit, Abweichungen zu machen, sehr oft so offenbar vom allgemeinen Interesse bedingt gewesen, daß die Situation durch ihre eigene Schwere den Reichstag zu der beinahe voll-

ständigen Einigkeit gebracht hat, die die Fünftel-Mehrheit in der Praxis ja bedeutet. Obwohl seit dem zweiten Weltkriege die kommunistische Partei so groß ist – mehr als ein Fünftel des Reichstags –, daß sie auch allein die Obstruktion üben konnte, hat das System doch die ganze Zeit relativ gut funktioniert. Ich darf an die zu Beginn dieses Aufsatzes erwähnte Tatsache erinnern, daß 94% der mehr als 500 im Wege der Verfassungsgesetzgebung erlassenen Gesetze mit Fünftel-Mehrheit als dringlich erklärt worden sind.

Im Ausnahmefall ist man jedoch auch in Schwierigkeiten geraten. So war die Lage Anfang der dreißiger Jahre so, daß man die Tätigkeit der Kommunisten verbieten mußte. Eine eigentliche, dies bezweckende Gesetzgebung konnte mit einfacher Mehrheit angenommen werden. Die Regeln des Strafrechts für die Vorbereitung von Hochverrat konnten nämlich im Wege der einfachen Gesetzgebung so weit ausgedehnt werden, daß jede auf einen gewaltsamen Umsturz der Staatsordnung abzielende Tätigkeit kriminalisiert wurde. Außerdem fand man – wenn auch zögernd –, daß die Paragraphen, welche die Vereins- und Pressefreiheit betrafen, auf dieselbe Weise genügend eng beschnitten werden konnten. Da man aber gleichzeitig denjenigen, die sich an der kommunistischen Tätigkeit beteiligt hatten, ihre Wählbarkeit nehmen wollte und dazu, um eventuelle Unruhen zu unterdrücken, ein Schutzgesetz der Republik erlassen wollte, durch das die Regierung ausnahmsweise ermächtigt wurde, die bürgerlichen Freiheiten zu begrenzen, mußten die diesbezüglichen Gesetzentwürfe im Wege der Verfassungsgesetzgebung behandelt werden. Da eine Fünftel-Mehrheit zur Stütze dieser Gesetzentwürfe nicht aufgebracht werden konnte, mußte der Reichstag aufgelöst werden. In der Wahl schrumpfte die Abgeordnetenzahl der Linken so zusammen, daß die Gesetze (18. 11. 1930 Nr. 336 und 337) im neuen Reichstag gerade und genau mit einer Zweidrittel-Mehrheit angenommen werden und also in Kraft treten konnten. Nach dem zweiten Weltkriege, als die Tätigkeit der Kommunisten wieder erlaubt werden mußte, verursachte das Zustandekommen der nötigen Gesetzesänderungen dagegen keine Schwierigkeiten.

Auch vom parlamentarischen Standpunkt aus gesehen kann dieses System zu einer eigentümlichen Situation führen und zwar dann, wenn die Regierung für einen Gesetzentwurf, den sie für durchaus notwendig hält, die nötige Fünftel-Mehrheit nicht aufbringt, aber das Vertrauen der Reichstagsmehrheit genießt. Schon im Jahre 1920 kam es zu zwei solchen Fällen, welche damals zum Demissionsgesuch der Regierung führten. In beiden Fällen nahm die Regierung jedoch ihr Demissionsgesuch zurück und erließ in der ersten Frage, betreffend die Regulierung der Lebensmittel,

einen neuen, gemäßigten Gesetzentwurf, der mit einfacher Mehrheit angenommen werden konnte (27. 5. 1920 Nr. 155), und in der anderen, betreffend die Sonderverhältnisse in den Grenzgebieten, ebenso einen erleichterten Vorschlag, für den dann eine Fünftel-Mehrheit stimmte (11. 12. 1920 Nr. 301). Auch später sind solche Situationen, obwohl recht selten, manchmal entstanden. So verhinderten zunächst die Kommunisten im Sommer 1957 eine Herabsetzung der Kinderbeihilferaten (Proposition der Regierung Nr. 52), die zufolge der Kassenkrise des Staates unbezahlt geblieben waren. Man war nämlich der Meinung, daß diese Maßnahme hinsichtlich der schon fällig gewordenen Beträge eine rückwirkende Gesetzgebung bedeute und also das Verfassungsgesetzgebungsverfahren erfordere. Die Regierung verblieb jedoch im Amt und versuchte mit Hilfe anderer Maßnahmen die Kassenkrise zu beheben.

Auf die gleiche Weise sind im Zusammenhang mit den Vollmachtgesetzen Spannungen zwischen Reichstag und Regierung entstanden, obwohl die Regierung von ihrer parlamentarischen Mehrheit gestützt wurde. Und diesen Umstand kann die Minderheit ausnützen und Druck ausüben, um die vorliegenden Gesetzentwürfe innerhalb von enger begrenzten Vollmachten zu halten, als sie die Regierung wünscht. Wie ich früher erwähnte, bevollmächtigt der Reichstag die Regierung meist nur für jeweils ein Jahr, auf Grund dieser Gesetze lenkend in das Wirtschaftsleben einzugreifen oder in sonstiger Weise die Freiheit der Staatsbürger einzuschränken. Ich möchte als Beispiel nennen, daß die Minderheitsgruppen des Reichstages in der politisch empfindlichen Nachkriegszeit darauf drängten, die Zensur zu erleichtern, und dann später, sie sogar ganz aufzuheben und dies schneller, als die Regierung und hinter ihr stehenden Mehrheitsgruppen es gewünscht hätten. Ebenso ging es, wenn auch langsamer, mit der Wirtschaftsregulierung, die der Reichstag, hauptsächlich unter Druck der Oppositionsgruppen, einzuschränken und genauer zu präzisieren versuchte, als die Regierung und Mehrheitsgruppen es gewünscht hätten. Der Reichstag ist deswegen einmal sogar so vorgegangen, daß er das Vollmachtgesetz nur für drei Monate annahm (23. 12. 1947 Nr. 991). Die Regierung mußte dann innerhalb dieser Frist einen neuen Gesetzentwurf einbringen. Vor harten Tatsachen hat sich die Minderheit jedoch im allgemeinen beugen müssen. Einen direkten Mißbrauch ihrer Stellung hat sie sich kaum zuschulden kommen lassen, wenn nicht das vorhergenannte Vorgehen der Kommunisten in der Kinderbeihilfenfrage im Sommer 1957 als ein solcher betrachtet werden muß. Einmal (im Herbst 1954) ist es sogar vorgekommen, daß der Reichspräsident selbst an die Minderheit der Rechtsgruppen inoffiziell appellieren mußte, um die nötigen wirtschaftregelnden Vollmachten durchzusetzen.

Ein anderes Mal geschah es, daß die Ausnutzung dieser Macht, verhin-dernd aufzutreten, die dieses System der kleinen Minderheit verleiht, zur Ablehnung von Vollmachten geführt hat, und das zu einem Zeitpunkt, wo man sie, wenigstens nachträglich betrachtet, offenbar nötig gehabt hätte. Im Herbst 1955 erhielt die Regierungsproposition (Nr. 102) auf Verlänge- rung der Vollmachten für die Regulierung unter anderem von Preisen und Löhnen für das folgende Jahr nicht die unerläßliche Fünftel-Mehrheit wegen der Meinungsverschiedenheiten mit den verschiedenen Minderheit- gruppen über den Umfang dieser Vollmachten. Auch dem neuen Versuch der Regierung (Proposition Nr. 148) gegen Ende des Jahres erging es nicht besser. Die Folge war ein neuer Wettlauf zwischen den Preisen für land- wirtschaftliche Erzeugnisse und den Löhnen, der im März 1956 in den von den Gewerkschaften proklamierten Generalstreik und den gleichzeitigen Lieferstreik für landwirtschaftliche Erzeugnisse ausmündete. Das End- ergebnis war ein starkes Fortschreiten der Inflation, wobei auch der Reichs- tag in der Frage der Erneuerung der Regierungsvollmachten nachgeben mußte (15. 3. 1956 Nr. 120).

Ich will jedoch hervorheben, daß der besondere Charakter des Grund- rechtsystems nicht die Ursache der Inflationsentwicklung gewesen ist, die in den letzten Jahren eines der schwersten Probleme Finnlands dargestellt hat. Die Ursachen liegen anderswo, doch ist es nicht möglich, in diesem Zusammenhang näher auf sie einzugehen. Trotz politischer Meinungs- verschiedenheiten und der schwierigen Lage des Landes sind Verantwortungs- gefühl und Achtung vor der Verfassung beim Reichstag so groß gewesen, daß es im allgemeinen stets gelungen ist, ohne größere Schwierigkeiten genügende Einigkeit zu erreichen, um notwendigen Abweichungen von den Grundrechten eine Fünftel-Mehrheit zu sichern. Unter dem harten Zwang der Verhältnisse ist der Gesetzgeber sogar darauf eingegangen, eine so schroffe Abweichung von den Grundrechten gutzuheißen wie jenes rück- wirkende Gesetz von 1945 (12. 9. 1945 Nr. 890), wovon abhing, daß acht führende Persönlichkeiten aus der Kriegszeit, unter ihnen der vormalige Reichspräsident und zwei Staatsminister, als sog. Kriegsverantwortliche zu strengen Strafen verurteilt werden konnten. Dieses Beispiel ist gleich- zeitig geeignet, scharfes Licht auf den Widerspruch zu werfen, der zwischen den in der Rechtsordnung und der Verfassung begründeten bürgerlichen Rechten und den von den erlassenen Gesetzen unabhängigen Menschen- rechten entstehen kann.

Trotz seiner Dehnbarkeit ist das finnische Grundrechtssystem in bedeu- tendem Maße ein stabilisierender und ausgleichender Faktor im politischen Leben geworden. Es besteht kein Zweifel, daß z. B. die Sozialisierungs-

bestrebungen im Wirtschaftsleben, die in den Nachkriegsjahren in Finnland, ebenso wie auch in vielen anderen Ländern, große Mode waren, bei uns zum großen Teil daran scheiterten, daß sie gegen die Mauer anprallten, die Verfassung und Praxis zum Schutze des Eigentums errichtet haben. Man kam zu der Einsicht, daß ihre Verwirklichung, auf jeden Fall in ihrer Eigenschaft als politischer Modeströmung, nicht anders als nur im Wege der Verfassungsgesetzgebung möglich sei. Die Furcht im Reichstage, daß die bisher ständig vorhanden gewesene knappe bürgerliche Mehrheit sich in eine Mehrheit der beiden sozialistischen Parteien verwandeln könnte⁹⁾, ist auch einer der stärksten psychologischen Faktoren gewesen, die den Reichstag besonders in Bezug auf den Eigentumsschutz zur Vorsicht gemahnt haben. Desgleichen hat, um ein weiteres Beispiel anzuführen, die 80/oige schwedisch sprechende Minderheit einen bedeutenden Schutz dadurch, daß der § 14 der Verfassung ihrer Sprache eine gleichberechtigte Stellung neben der Sprache der Mehrheit einräumt und die Befriedigung ihrer kulturellen Bedürfnisse auf den gleichen Grundlagen garantiert.

Das in seiner Art besondere finnische Grundrechtssystem wird natürlich erst die Geschichte einmal richtig beurteilen können. Die Gegenwart kann nicht voraussehen, was die Zukunft in ihrem Schoß birgt. Aber der Umstand, daß dieses System imstande gewesen ist, sich durch fast ein halbes Jahrhundert in einer ungestümen und harten Zeit der Entwicklung des Staates und der Gesetzgebung zu halten, wozu noch zwei Kriege (1939–1940 und 1941–1944) um Sein oder Nichtsein des Volkes mit umwälzenden Folgen kamen, ist ein bemerkenswerter Beweis für seine Lebensfähigkeit. Zu einer positiven Beurteilung trägt auch der Umstand bei, daß sich gegen dieses System trotz der so bedeutenden Rolle, die es im politischen Leben gespielt hat, keine unzufriedenen Stimmen erhoben haben, wenigstens nicht seitens derjenigen, die bestrebt sind, die gegenwärtige staatliche und gesellschaftliche Ordnung aufrecht zu erhalten, aber auch nicht von der gegnerischen Seite in nennenswertem Ausmaß. Vorläufig hat sich die Stellung und Bedeutung dieses Systems im praktischen Staatsleben nur weiter gefestigt.

⁹⁾ So geschah es auch tatsächlich in der Reichstagswahl im Sommer 1958.