

Dr. Eike Lindinger Rechtsanwalt

Wickenburggasse 26/5
1080 Wien

Telefon 01/402 01 73
Fax 01/402 01 73 - 40
kanzlei@ra-el.at

EINSCHREIBEN
VERFASSUNGSGERICHTSHOF
Judenplatz 11
1010 Wien

PG EUR 220,00 ENTRICHTET

GZ.: neu
Wien, am 02.03.2010
Dr. L / EL

I. VOLLMACHTSBEKANNTGABE

II. ANTRAG gem. Art 140a Abs 1 iVm Art 140 Abs 1 S.4 B-VG

3-fach
1 Rubrik
Überweisungsbeleg PG

A. Darstellung der Rechtslage.....	3
B. Prüfungsgegenstand.....	4
C. Antragslegitimation.....	4
D. Darlegung der Bedenken.....	6
I. Historische Betrachtung.....	6
1. Nichtakt – fehlende Berechtigung.....	6
2. Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung.....	9
II. Einschränkung der politischen, bürgerlichen und allgemeinen Freiheit (Art 1 B-VG).....	11
1. Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung.....	11
2. Politische Freiheit und grundrechtliche Determinierung.....	12
3. Staatlicher Souveränitätsverlust - Bundesstaat.....	13
4. Eingriffe in die durch das demokratische Prinzip normierte „bürgerliche Freiheit“.....	13
5. Verletzung der politisch-demokratische Gestaltungsfreiheit.....	14
6. Verlust des innerstaatlich-verfassungsrechtlich determinierten Rechtsschutzes.....	15
7. Verletzung des Legalitätsprinzips.....	16
III. Recht auf Vertretung durch den Nationalrat (Art 26 Abs 1 iVm Art 24 B-VG).....	18
1. Grenzen der Begrenzung der Hoheitsbefugnisse.....	18
2. Eingriff in die Legislativkompetenz des österreichischen Nationalrats.....	19
3. Rechtsschutz.....	21
4. Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot.....	22
IV. Recht auf Abstimmung bei Gesamtänderung der Bundesverfassung aus Art 44 Abs 3 B-VG ...	24
1. Gesamtänderung – Notwendigkeit einer Volksabstimmung.....	24
2. Gutachten – keine Gesamtänderung.....	27
3. Keine Zustimmung zum Reformvertrag aufgrund Österreichs Beitritt 1995.....	28
V. Vorrang des Unionsrechts.....	29
1. Vorrang des Unionsrechts.....	30
2. Grenzen des Vorrangprinzips durch andere Verfassungsgerichte.....	31
3. Änderung der Rechtslage seit Beitritt zur Europäischen Union.....	32
4. Gesamtänderung – Eingriff in die Bauprinzipien der Verfassung.....	33
VI. Kompetenzverteilung im Vertrag von Lissabon.....	35
1. Zuständigkeitsverteilung Art 5 EUV.....	35
2. Zuständigkeiten – Kompetenzen nach Art 2ff AEUV.....	36
3. Verstoß gegen das Legalitätsprinzip.....	38
4. Kompetenzeinschränkung des österreichischen Nationalrats.....	40
5. Ineffektiver Rechtsschutz.....	40
6. Aktivlegitimation der nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle:.....	41
VII. Bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung.....	42
1. Änderung der Europäischen Union zum Bundesstaat.....	42
2. Einschränkung des demokratischen Prinzips durch den EU-Bundesstaat.....	45
3. Ausweitung der Zuständigkeit des EU-Bundesstaates.....	45
4. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung.....	48
VIII. Vereinfachtes Änderungsverfahren.....	53
1. Vereinfachtes Änderungsverfahren.....	53
2. Ausweitung der Zuständigkeit aufgrund unbestimmter Zielformulierungen.....	55
3. Ausschluss der nationalstaatlichen Verfassungshoheit.....	55
IX. Flexibilitätsklausel.....	57
1. Pauschale Erweiterungsmöglichkeit.....	57
2. Verstoß gegen das demokratische Bauprinzip.....	58
X. Immerwährende Neutralität.....	59
1. Neutralität in Verfassung.....	59
2. Derogation der Neutralität durch Art 27 und Art 28 EUV.....	61
XI. Generalermächtigung zur Mittelbeschaffung.....	63
1. Generalermächtigung.....	63
2. Eigenmächtige Finanzgestaltung – Europäische Steuern.....	65
3. Jahreshaushalt.....	66
E. Aufhebungsbegehren.....	67

I VOLLMACHTSBEKANNTGABE

In umseits bezeichneter Individualantragsrechtssache haben die Antragsteller Dr. Eike Lindinger, Rechtsanwalt, Wickenburggasse 26/5, 1080 Wien mit ihrer rechtsfreundlichen Vertretung beauftragt. Der einschreitende Anwalt beruft sich auf die ihm erteilte Bevollmächtigung gemäß § 8 RAO / § 30 Abs 2 ZPO.

II. ANTRAG gem. Art 140a Abs 1 iVm Art 140 Abs 1 S.4 B-VG

A. Darstellung der Rechtslage

Mit BGBl III, 2009, 132 wurde der vom Nationalrat am 09.04.2008 beschlossene Staatsvertrag - Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen (Reformvertrag) am 30.11.2009 im BGBl verlautbart und ist mit 01.12.2009 in Kraft getreten.

Die vom Bundespräsidenten unterzeichnete und vom Bundeskanzler gegengezeichnete Ratifikationsurkunde wurde am 13.05.2008 bei der Regierung der italienischen Republik hinterlegt.

In diesem "Vertrag von Lissabon - Reformvertrag" werden unter anderem, wie unter Punkt D dargestellt, die politisch demokratischen Rechte gemäß Art 1 B-VG eingeschränkt, das Recht auf Vertretung durch den Nationalrat gemäß Art 24 in Verbindung mit Art 26 B-VG, das Recht auf Durchführung einer Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG, der Vorrang des EU-Rechts gemäß der 27. Erklärung, welche als Anhang zu dem Reformvertrag ebenfalls unmittelbare Wirkung in Kraft setzt, die Kompetenzverteilung im Sinne der Kompetenztatbestände der Art 10ff B-VG, die bundesstaatliche Zuständigkeit gemäß der Kompetenzverteilung, ein vereinfachtes Änderungsverfahren, eine Flexibilitätsklausel eingeführt, sowie die Neutralität im Sinne der Neutralitätsgesetzes beendet und letztlich eine Generalermächtigung zur Mittelbeschaffung normiert.

B. Prüfungsgegenstand

Die Antragsteller bekämpfen gemäß Art 140a Abs 1 in Verbindung mit Art 41 Abs 1 Satz 4 B-VG den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen (Reformvertrag) vom 30.11.2009, kundgemacht im BGBl III 2009/132, und zwar folgende Art des EUV Art 5, 5 (1), 7 (1), 27, 28 28 (2), 35, 46b, 48 (6) EUV, sowie folgende Art des AEUV Art 2, 2 (1), 2 (2), 2 (3), 2 (4), 2 (5), 2 (6), 3, 4, 4 (2), 4 (3), 5, 5 (1), 5 (2), 5 (3), 6, 48 (6), 249a (3), 269, 308 (1), 311, 311 (3), 312, 313, 314, 352 AEUV, sowie folgende Art der Zusatzklärung/ 17. Erklärung, welche Bestandteil des Reformvertrages ist, Art I 33 (1) und Abs 1 und Abs 2, sowie Art 36 EVV wegen Verfassungswidrigkeit.

C. Antragslegitimation

Die Antragsteller sind aufgrund der Wahl vom 28.09.2008 seit der konstituierenden Sitzung des Nationalrats am 28.10.2008 Abgeordnete zum österreichischen Nationalrat, Ing. Heinz Hackl ist seit 22.10.2009 Abgeordneter zum österreichischen Nationalrat und sind die Antragsteller sohin Mitglieder des österreichischen Nationalrates. Die wesentlichen Aufgaben und die Funktion des Nationalrats sind in Art 50ff B-VG sowie Art 24ff B-VG normiert.

Der Abgeordnete gelobt zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode folgende Eidesformel:

"Sie werden geloben unverbindliche Treue der Republik Österreich, stete und volle Beobachtung der Verfassungsgesetze und aller anderen Gesetze und gewissenhafte Erfüllung Ihrer Pflichten."

Als Abgeordneter gehört es zu den wesentlichen Aufgaben, an der Gesetzgebung im Sinne der Art 24ff B-VG unter Einhaltung der Verfassungsgrundsätze mitzuwirken.

Österreich ist durch den Bundesverfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 grundsätzlich von dem Prinzip der Gewaltentrennung, sowie einer strikten Trennung der Legislative von der Vollziehung und diese wiederum von der Exekutive geprägt. Ein Verstoß gegen die wesentlichen Prinzipien der Gewaltentrennung, des Legalitäts- und Bestimmtheitsgebotes als Ausdruck des Art 18 B-VG, sowie gegen die Bauprinzipien - wie vor allem des demokratischen Prinzips - stellt nicht nur eine Verletzung von Verfassungsgrundsätzen, sondern auch eine Verletzung einfacher Gesetze dar.

Ein solcher verfassungswidriger Vorgang/ Eingriff eines verfassungswidrigen Staatsvertrages in verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte führt zu einem Anspruch eines durch die Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes oder Staatsvertrages unmittelbar Betroffenen wider die Republik aus dem Titel der Amtshaftung.

Der einzelne Antragsteller als Mitglied des österreichischen Nationalrats und als Organwahrer mitwirkend an der Gesetzgebung ist durch die Normen des Vertrages von Lissabon unmittelbar betroffen, da diese aufgrund der Vorrangsprinzipien des Gemeinschaftsrechtes unmittelbare Anwendung haben. Der einzelne Antragsteller ist durch die unten angeführten näher bezeichneten Bestimmungen in seinem ihm durch die Verfassung eingeräumten Recht und in seinen ihm durch die Verfassung eingeräumten und übertragenen Pflichten und Aufgaben an der Ausübung seiner Rechtsstellung als Abgeordneter des österreichischen Nationalrates begrenzt und greift der Vertrag von Lissabon unmittelbar in die ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte ein.

Der einzelne Antragsteller wird unmittelbar durch den angefochtenen Vertrag von Lissabon in seinen durch die Verfassung normierten Rechten als Nationalratsabgeordneter verletzt und ist dieser Vertrag ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder Erlass eines Bescheides unmittelbar seit 01.12.2009 anwendbar geworden.

Es wird durch diesen Vertrag von Lissabon unmittelbar in die Rechtssphäre des einzelnen Antragstellers eingegriffen und wird diese nicht nur potenziell, sondern aktuell unmittelbar betroffen, sodass dem einzelnen Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr und Abhilfe zur Verfügung steht.

Aufgrund der normierten Vorrangswirkung des Gemeinschaftsrechtes (s. dazu Punkt D.V.) ist mit der jederzeitigen Verwirklichung des den einzelnen Antragsteller speziell im Rahmen seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung bzw. seines Ausschlusses verpflichtenden bzw. entpflichtenden Tatbestandes zu rechnen. Der Vertrag von Lissabon wirkt sich daher auch objektiv nachteilig aus, da bei verständiger Würdigung der konkret dargelegten Umstände (s. Punkte D.I-XI.) es zu einer Änderung der Rechtsstellungsposition des einzelnen Antragstellers als Organwalter und Träger der österreichischen Bundesverfassung kommt, die für ihn nachteilig und durch die Verfassung nicht gedeckt ist.

Es liegt auch kein anderer zumutbarer Weg vor, da der Vertrag von Lissabon unmittelbar anwendbar ist und der einzelne Antragsteller als Organwalter der Legislative nicht Bescheidadressat eines aus dem Vertrag von Lissabon entspringenden Bescheides ist und er diesen Vertrag unmittelbar anzuwenden hat. Es besteht quasi eine „gesetzliche“ Verpflichtung, diesen Vertrag anzuwenden.

Aus Sicht der Antragsteller ist es unzumutbar, die, die Kompetenzverteilung missachtenden, die gegen das Legalitäts- und Bestimmtheitsgebot verstoßenden, die die Souveränität des Nationalrats außer Kraft setzenden, sowie die das Neutralitätsrecht verletzenden Bestimmungen des Vertrages von Lissabon anzuwenden.

D. Darlegung der Bedenken

I. Historische Betrachtung

1. Nichtakt – fehlende Berechtigung

Der Verfassungsgesetzgeber des B-VG 1920 war die konstituierende Nationalversammlung, welche am 01.10.1920 das Gesetz vom 01.10.1920 womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz), beschlossen hat. Dieses Bundesverfassungsgesetz löste damit ein "Verfassungsprofessorium" ab, welches nach Ende des Ersten Weltkriegs von der Provisorischen Nationalversammlung eingerichtet worden war.

Hervorzuheben ist, dass es sich um die historisch erste Verfassung, deren Geltung man annimmt¹, handelt, wenn man der in Österreich geltenden Wiener rechtspositivistischen Schule folgt. Ein Abgehen von dieser Verfassung, welche nach wie vor im Wesentlichen nahezu unverändert als eine der ältesten Verfassungen Europas bezeichnet werden kann, bedarf daher gesonderter Regelungen.

Das Recht regelt seine eigene Erzeugung², sodass im Falle von tiefgreifenden, elementaren die Baugesetze und Bauprinzipien der Verfassung eingreifenden Änderungen die Erzeugungsregelungen gesondert zu beachten sind. Im Zuge historischer und politischer Entwicklungen kann die Verfassung zum Teil oder zur Gänze geändert werden, wenn diese Änderungen nur in der jeweils vorgeschriebenen Weise erfolgen. In einem solchen Fall lässt sich die Geltung der neu geschaffenen Verfassung auf die frühere bis dahin geltende zurückzuführen, es ist daher eine Kontinuität gegeben.

Wird allerdings eine Verfassung nicht auf Grundlage einer bestehenden Verfassung erlassen bzw. die Erzeugungsregeln nicht eingehalten, so liegt zwar vielleicht eine effektive Ordnung, welche als Rechtsordnung gedeutet werden kann vor, sie ist auch als eine Verfassung im juristischen Sinn zu qualifizieren, allerdings liegt zwischen ihr und der früheren im gleichen Bereich effektiv und gültig gewesenen Verfassung Diskontinuität vor.

Ein Bruch der Rechtskontinuität - also so wie dargestellt „Diskontinuität“ und liegt darin letztlich der juristische Kern dessen, was als Revolution bezeichnet wird³ - ist daher gegeben, wenn sich eine neue effektive „Macht“ etabliert, deren wirksame Anordnungen nicht aufgrund des bisher geltenden Rechts als rechtliche Anordnungen gedeutet werden können, sondern nur unter Annahme ihrer Geltung als normativ existent erscheinen können.

Durch den unbestrittenermaßen - auch von Befürwortern des Vertrages von Lissabon - formulierten tendenziellen Eingriff in Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, welche nach diesen Stimmen jedoch nicht die Qualität einer Gesamtänderung erreichen soll,

¹ vgl. *Walter* in Österreichisches Bundesverfassungsrecht, § 9 S. 20 sowie *Walter*, Kelsens Rechtslehre, Zeitung für öffentliches Recht NF, XVIII, 331 ff.

² vgl. *Kelsen*, Reine Rechtslehre, 73, 228, 314.

³ vgl. *Fiedler*, Staatskontinuität und Verfassungsrechtssprechung, 1970, sowie *Herrfahrdt*, Revolution und Rechtswissenschaft, 1930.

verbleibt allerdings der Umstand des tatsächlichen und effektiven Eingriffs bzw. der Änderung der österreichischen Bundesverfassung.

Der Reformvertrag von Lissabon wurde allerdings nicht nach den Erzeugungsregeln, welche für die ursprüngliche, historisch erste Verfassung von 1920 vorgesehen waren, generiert. Historischer Verfassungsgesetzgeber war die Nationalversammlung, das Pendant dazu wäre - folgt man dem derzeit geltenden österreichischen Bundesverfassungsrecht Art 38 B-VG - die Bundesversammlung. Die Bundesversammlung hat insbesondere, wie sich aus Art 39 Abs 1 B-VG ergibt, die Rechtsstellung des Bundespräsidenten im Rahmen der ihr übertragenen und eingeräumten Verfassungsvollziehung zu überwachen und einzuhalten bzw. die notwendigen Schritte zu ergreifen. Als die wichtigste staatsrechtliche Kompetenz aus Art 142 Abs 2 lit a B-VG ergibt sich, die rechtliche Verantwortung des Bundespräsidenten zu überwachen.

Wie sich aus der Kundmachung und Verlautbarung des Reformvertrages von Lissabon ergibt, wurde dieser nach den Lesungen im Nationalrat sowie auch Bundesrat, vom Bundespräsidenten am 28.04.2008 unterzeichnet.

Der Bundespräsident hätte allerdings - auch wenn ihm Gutachten namhafter Verfassungsrechtler, wie Univ.Prof. Adamovich oder Univ.Prof. Öhlinger vorgelegen sind - zu überprüfen gehabt, ob die Beschlussfassung im Nationalrat, sowie auch im Bundesrat vor dem Hintergrund der historisch ersten Verfassung im Rahmen einer konstituierenden Nationalversammlung nicht der Einberufung eines "höheren" Gremiums, nämlich der Bundesversammlung bedurft hätte, welche als ein Pendant zur Nationalversammlung anzusehen ist.

Gerade für diese Art von tiefgreifenden Eingriffen in Bauprinzipien der österreichischen Verfassung ist nicht der "einfache" Verfassungsgesetzgeber der Nationalrat sowie im Anschluss daran der Bundesrat zuständig, sondern folgt man der Intention des Bundesverfassungsgesetzgebers des Jahres 1920, die Nationalversammlung, d.h. die Bundesversammlung.

Entgegen der Auffassung von Prof. Adamovich konnte der Nationalrat daher keine authentische Interpretation der Verfassungsrechtslage vornehmen, da der Nationalrat nicht im

Sinne des Gesetzgebers der historisch ersten Verfassung alleine berechtigt gewesen ist, eine authentische Interpretation vorzunehmen.

Zusammengefasst ist daher festzuhalten, dass die Erzeugungsregeln nicht eingehalten worden sind und es sich bei der Beschlussfassung und Abstimmung im Nationalrat und im Anschluss im Bundesrat - unter dem Blickwinkel der historisch ersten Verfassung des Jahres 1920 - um einen formell fehlerhaften, auch nicht durch das Fehlerkalkül gedeckten Nicht-Akt handelt. Der Reformvertrag von Lissabon ist daher nicht anzuwenden.

2. Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung

Darüber hinaus ist bei der wesentlichen Frage, ob der Reformvertrag von Lissabon eine Gesamtänderung darstellt, ebenfalls auf die historische Entwicklung abzustellen und Rücksicht zu nehmen.

Kelsen, ein Mitverfasser der Bundesverfassung 1920, qualifizierte bereits im Jahr 1927, einen "Anschluss" Österreichs an das Deutsche Reich als eine Gesamtänderung⁴, die die Durchführung einer Volksabstimmung erforderlich mache.

Auch die Bundesverfassungsnovelle 1929 hatte im Rahmen der Überprüfung der Vorentwürfe die Frage der Gesamtänderung der Verfassung zum Thema.

- Der Regierungsentwurf sah beispielsweise eine Stärkung der Bundesregierung vor - vergleiche als Pendant dazu in Reformvertrag von Lissabon bzw. dem EU Vertrag bereits in der Verfassung geregelt, das Widerspruchsrecht eines Mitgliedes der Bundesregierung aus wichtigen außenpolitischen und integrationspolitischen Gründen gemäß Art 23e Abs 2 sowie Art 23d Abs 2 B-VG gegen eine Beschlussfassung des Nationalrates
- eine erhebliche Kompetenzverschiebung von den Ländern auf den Bund - vergleiche nur die Kompetenzregelungen in den Art 2, 3, 4, 5 AEUV
- die Einführung einer dritten Kammer - vergleiche nur die Neuschaffung von EU-Organen und Aufwertung des Europäischen Parlaments sohin Abwertung der innerstaatlichen nationalen Parlamente

⁴ vgl. *Kelsen*, Die staatsrechtliche Darstellung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, ZÖR 6/1927, 329f (352).

- die Beseitigung der Stellung Wiens als Land - vergleiche nur den Verlust der Steuer- und Finanzhoheit durch die Ermächtigung des Reformvertrages von Lissabon.

Für Kelsen bedeuteten diese im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung, dass Österreich dann, wenn sie umgesetzt werden sollten, weder ein Bundesstaat noch eine parlamentarische - demokratische Republik sei⁵. Kelsen bezeichnete dies

*"Der Regierungsentwurf lässt zwar die bundesstaatliche Form nach außen bestehen, versucht sie aber durch zentralistische Einzelbestimmungen, im Inneren auszuhöhlen. Anstelle der bestehenden Parlamentsherrschaft soll ein Scheinparlamentarismus treten, hinter dem eine Majoritätsdiktatur errichtet wird, die sich durch die wesentlich erweiterte Macht des Bundespräsidenten und der der Majoritätsregierung unterstehenden Bürokratie, sowie durch Verstärkung der Befugnisse der Polizei und Militärbehörden auswirkt"*⁶. Kelsen kommt daher zur Auffassung, dass es sich bei den im Regierungsentwurf enthaltenen Änderungsmodalitäten um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt.

Vor dem Hintergrund dieser profunden Darstellung, die nichts anderes ist als eine authentische Interpretation der Verfassung durch Kelsen, hat nichts anderes für die im Folgenden dargestellten Änderungen, welche durch den Reformvertrag von Lissabon unmittelbar in die österreichische Bundesverfassung eingreifen, zu gelten.

Die Einschränkung der politischen, bürgerlichen und allgemeinen Freiheit gemäß Art 1 B-VG durch den Reformvertrag von Lissabon im gesamten, sowie insbesondere auch durch die Art 5, 5 (1), 7 (1), 27, 28 28 (2), 35, 46b, 48 (6) EUV, sowie folgende Art des AEUV Art 2, 2 (1), 2 (2), 2 (3), 2 (4), 2 (5), 2 (6), 3, 4, 4 (2), 4 (3), 5, 5 (1), 5 (2), 5 (3), 6, 48 (6), 249a (3), 269, 308 (1), 311, 311 (3), 312, 313, 314, 352 AEUV, sowie folgende Art der Zusatzklärung/ 17. Erklärung, welche Bestandteil des Reformvertrages ist, Art I 33 (1) und Abs 1 und Abs 2, sowie Art 36 EVV, wird nicht nur das Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG, das Recht auf Vertretung durch den Nationalrat im Sinne des Art 26 Abs 1 B-VG, das Recht auf Durchführung einer Volksabstimmung, da eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG, das Recht auf Ausübung der legislativ übertragenen Kompetenz

⁵ vgl. Kelsen, JBl 1929 Die Verfassungsreform, 503f.

⁶ Kelsen, Die Verfassungsreform, JBl 1929, 457.

im Sinne der Art 10ff B-VG, die Steuer- Finanzhoheit, das Neutralitätsgebot, sowie auch das demokratische Bauprinzip verändert.

Insgesamt stellt es daher durch die Intensität des Eingriffes eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung, da, welche zwingend der Durchführung einer Volksabstimmung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG bedarf.

II. Einschränkung der politischen, bürgerlichen und allgemeinen Freiheit (Art 1 B-VG)

Der durch BGBl III, 2009, 132 am 30.11.2009 kundgemachte und seit 01.12.2009 in Kraft getretene Staatsvertrag - Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen (Reformvertrag) greift in seiner Gesamtheit mit allen Bestimmungen des EUV sowie des AEUV samt Protokollen und Anhängen sowie Schlusserklärungen in die Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, insbesondere in das in Art 1 B-VG normierte demokratische Prinzip, das die politische, bürgerliche und allgemeine Freiheit des Einzelnen, dh des Normadressaten der Verfassung enthält, ein.

1. Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung

Aus Art 1 B-VG folgt das gesetzlich gewährleistete Recht der **politischen Freiheit des Normunterworfenen**. Eine „**demokratische Republik**“ ist ein Gemeinwesen von freien und in der Freiheit gleichen Menschen. Wenn „das Recht vom Volk ausgeht“, ist der Geltungsgrund des Rechts die Freiheit der Bürger, deren Willensautonomie. Die demokratische Republik ist die Staatsform der allgemeinen politischen Freiheit⁷. Das **demokratische Bauprinzip** Österreichs ist identisch mit der politischen Freiheit der Bürger. Demokratie und Republik gehören zu den grundlegenden Systemprinzipien der Bundesverfassung. Kein anderes Rechtsprinzip bedarf mehr des verfassungsrechtlichen und verfassungsgerichtlichen Schutzes als die politische Freiheit. Als solches entfaltet sich das

⁷ K. A. Schachtschneider, Res publica res populi. Grundlegung einer allgemeinen Republikehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, 1994, S. 14 ff., 71 ff., 111 ff., 275 ff., 441 ff., 519 ff.; ders., Freiheit in der Republik, 2007, S. 44 ff., 67 ff., 115 ff., 318 ff., 391 ff., 405 ff., 440 ff.

demokratische Prinzip vor allem durch Teilhabe an der politischen und damit staatlichen Willensbildung. Demokratie steht im Dienst der politischen Freiheit für die Masse⁸.

2. Politische Freiheit und grundrechtliche Determinierung

Die **politische** – gemeint: **demokratische - Freiheit** findet in besonderen **Menschen- und Grundrechten**, wie vor allem dem Recht der freien Meinungsäußerung des Art 10 Abs 1 MRK, der Pressefreiheit des Art 13 Abs 2 StGG und Z.2 des Beschlusses der Prov. NV von 1918 und der Vereins- und Versammlungsfreiheit des Art 12 StGG und Art 11 EMRK, aber auch in dem Recht, den Nationalrat zu wählen und durch den Nationalrat vertreten zu werden, das Art 26 Abs 1 und Art 24 B-VG regeln, und in dem Recht aus Art 44 Abs 3 B-VG, über Gesamtänderungen der Bundesverfassung abzustimmen, eine besondere Ausgestaltung.

Gerade die politische Freiheit materialisiert das Recht der **Menschenwürde**, der sich Österreich als einem „allgemeinen Wertungsgrundsatz seiner Rechtsordnung“⁹ auch durch seine Zustimmung zur Grundrechte-Charta der Europäischen Union (Art 1) verpflichtet weiß.

Das demokratische Prinzip vermag sich nur in einer demokratischen Republik, welche durch die **Prinzipien Freiheit und Gleichheit** definiert ist, zu entfalten¹⁰. Demgemäß bekräftigt die **Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** in der Präambel (3. Erwägung) *„den tiefen Glauben“ der Mitglieder des Europarats „an diese Grundfreiheiten, welche die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bilden und die am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung sowie durch ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte gesichert werden“*.

Wie jede verfassungswidrige Gesetzgebung, welche den Normadressaten belastet, nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und auch des deutschen Bundesverfassungsgerichts die allgemeine Handlungsfreiheit beeinträchtigt¹¹, so

⁸ Merkl, ÖVW 1993, 949.

⁹ P. Pernthaler, Ungeschriebene Grundrechte und Grundprinzipien, FS Öhlinger, 2004, S. 461 ff.; Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, 7. Aufl. 2007, Rdn. 748, S. 326.

¹⁰ Dazu K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 1 ff., 14 ff., 71 ff., 234 ff., 253 ff., 441 ff.; ders., Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 15, 22 ff., 28 ff., 97 ff.; ders., Freiheit in der Republik, S. 19 ff., 34 ff., 115 ff., 274 ff., 405 ff.

¹¹ Vgl. BVerfGE 6, 32 (37 f.); 19, 253 (257); 63, 88 (108 f.); 80, 137 (153).

beeinträchtigt und **verletzt** den Normadressaten erst recht **ein baurechtswidriges Verfassungsgesetz** oder eben ein Verfassungsvertrag wie es der Vertrag von Lissabon der Sache nach ist. Dieser schränkt die existentielle Staatlichkeit des durch das Verfassungsgesetz verfassten existentiellen Staates ein und verändert die politischen Verhältnisse.

3. Staatlicher Souveränitätsverlust - Bundesstaat

Der Vertrag von Lissabon **schränkt einerseits die existentielle Staatlichkeit der Republik Österreichs wesentlich ein** und entwickelt dafür im Gegenzug die existentielle Staatlichkeit der Europäischen Union in einem solchen Maße weiter, dass die **Union zu einem (echten) Bundesstaat** wird, einem existentiellen Unionsstaat, der der **demokratischen Legitimation entbehrt**, weil er **nicht durch** ein europäisches Volk, eine **Unionsbürgerschaft, legitimiert** ist. Damit sind auch die politische Freiheit und die demokratischen Rechte in dem geschützten Kernbereich des demokratischen Prinzips und des Freiheitsprinzips verletzt¹². Andererseits wird massiv in die Kompetenz des Nationalrats als Legislativorgan und in die vom Bundesverfassungsgesetzgeber normierte Kompetenzteilung eingegriffen.

Die Entwicklung eines Unionsstaates, zumal eines Bundesstaates mit existentieller Staatlichkeit, überschreitet Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsorgane der Republik Österreich. Die für eine solche Integration erforderliche Grundlage kann nur ein Verfassungsgesetz geben, das nach Maßgabe des Art 44 B-VG zustande kommen müsste, um seine existentielle Staatlichkeit zu beenden oder einzuschränken, damit eine existentielle Staatlichkeit der Union, ein Europäischer Bundesstaat, geschaffen werden kann.

4. Eingriffe in die durch das demokratische Prinzip normierte „bürgerliche Freiheit“

Die bürgerliche Freiheit der Antragsteller ist

- durch die wesentliche Neuordnung der Wirtschaftsverfassung durch den Vertrag von Lissabon sowie
- durch die wesentliche Weiterentwicklung der Grundrechtsordnung einschließlich der Rechtsprechungsgewalt des Gerichtshofs der Europäischen Union,

¹² Vgl. für Deutschland BVerfGE 89, 155 (182).

- durch die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Europäische Staatsanwaltschaft u.a.), vor allem aber
- durch die Erweiterung und Vertiefung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die die Verteidigungspolitik einschließt,

beeinträchtigt und verletzt, zumal die Militarisierung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten „Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“, Kriege in aller Welt also, vorsieht, die mit dem Gewaltverbot, dem Prinzip der Nichteinmischung (Art 2 Abs 1 UNO-Charta), und erst recht nicht mit der immerwährenden Neutralität Österreichs vereinbar sind¹³.

All die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon, der die europäische Integration verfestigt und weiterentwickelt, ändern die Verfassung und die bisherigen Verfassungsgrundsätze grundlegend.

5. Verletzung der politisch-demokratischen Gestaltungsfreiheit

Die politisch-demokratische Freiheit ist durch den Vertrag von Lissabon und damit durch die Genehmigung des Nationalrates, die Zustimmung des Bundesrates und die Ratifikation des Bundespräsidenten unmittelbar, aktuell und persönlich tiefgreifend beeinträchtigt; denn **der Normadressat und -unterworfenen** als Teil des *pouvoir constituant* **wird** bereits **durch** diese Genehmigung, Zustimmung und Ratifikation des **Vertrages von Lissabon**, der unumkehrbar sein soll, **in seinem ursprünglichen** Recht, zusammen mit anderen Normadressaten das Verfassungsgesetz zu geben, verletzt.

Dieses ursprüngliche Recht, nichts anderes als die politische Freiheit, findet einen wesentlichen Ausdruck in Art 44 Abs 3 B-VG, der Gesamtänderungen der Bundesverfassung von einer zustimmenden Abstimmung des gesamten Bundesvolkes abhängig macht. Wenn Art 44 Abs 3 B-VG missachtet wurde, ist jeder Normunterworfenen in seinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt, an einer Gesamtänderung der Bundesverfassung mitzuwirken¹⁴.

¹³ Vgl. dazu Ch. Hillgruber, Humanitäre Intervention, Großmachtspolitik und Völkerrecht, Der Staat 40 (2001), S. 165 ff.; H.-J. Blanke, Menschenrechte als Interventionstitel, AVR 1998, S. 257 (264); D. Thürer/M. Herdegen, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The failed State“, in: Berichte DGVR 34 (1996), S. 58 m.N.; A. Emmerich-Fritsche, Vom Völkerrecht zum Weltrecht, 2008, S. 167 ff., 175 ff.

¹⁴ Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 901, S. 399; a.A. in einer Nebenbemerkung VfGH 175.88/205, G 62/05.

Der Vertrag von Lissabon ist aus den angeführten Gründen verfassungswidrig und ergibt sich die Legitimation gemäß Art 140a Abs 1 S. 1 B-VG in Verbindung mit Art 140 Abs 1 S. 4 B-VG, diese Verletzung und den Grundrechtseingriff beim Verfassungsgerichtshof geltend zu machen. Die „unmittelbare Rechtsverletzung“ ergibt sich aus der Missachtung der Bürgerrechte bei der Gesamtänderung der Bundesverfassung. Entweder ist Art 44 Abs 3 B-VG auch bei Staatsverträgen anzuwenden¹⁵ oder (richtigerweise) dürfen Staatsverträge keine Gesamtänderungen der Bundesverfassung zum Inhalt haben¹⁶. In beiden Fällen ist das Recht auf Beteiligung an Gesamtänderungen der Bundesverfassung verletzt.

Wenn der einzelne Rechtsunterworfenen und Normadressat des Bundesverfassungsgesetzes ein subjektives Verfassungsrecht hat, an Gesamtänderungen der Bundesverfassung mitzuwirken (Art 44 Abs 3 B-VG), ein wesentlicher Verfahrensschutz der Baugesetze des Verfassungsgesetzes, dann folgt daraus mit dem Argument *a minore ad maiorem*, dass der Normadressat erst recht ein subjektives Recht hat, einen verfassungswidrigen Staatsvertrag abzuwehren.

Aufgrund der Verlautbarung und Kundmachung im BGBl III 2009, 132 des Vertrages von Lissabon ist der Antrag beim Verfassungsgerichtshof auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit nach Art 140a Abs 1 S. 1, Art 140 Abs 1 S. 4 B-VG zulässig.

6. Verlust des innerstaatlich-verfassungsrechtlich determinierten Rechtsschutzes

Die Antragsteller **verlieren** durch die **Erweiterung** der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Union, durch die weite und offene Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und damit die Verlagerung der existentiellen Staatlichkeit von den Mitgliedstaaten auf die Union in allen wichtigen Bereichen der Wirtschaft, der Währung, des Sozialen, aber auch in wichtigen anderen Bereichen der Politik, wie dem der Gesundheit und des Umweltschutzes, **in dem Maße, in dem die Rechtsetzungsbefugnisse auf die Organe**

¹⁵ R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 10. Aufl. 2007. Rdn. 146, S. 78, Rdn. 246/6, S. 130, auch Rdn. 246/21, S. 142; i.d.S. Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 135, 137, S. 88 f., Rdn. 191, S. 105 f.; ders., Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs, in: W. Hummer/ W. Oberexer (Hrsg.), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick, 2005, S. 20 f.

¹⁶ So H. P. Rill/H. Schäffer, in: dies. (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, 2001, Art 44 Rdn. 12 (im Sinne Hans Kelsens).

der Europäischen Union übergeleitet werden, zugleich den Rechtsschutz der **österreichischen Gerichte**, insbesondere des Verfassungsgerichtshofs, weil die Grundrechtsgerichtsbarkeit gegenüber den sekundären und auch tertiären Rechtsakten der Union auf den Gerichtshof der Europäischen Union übergeht, der ohnehin die wesentliche Verantwortung für die Grundrechte und die Grundsätze des Rechts erlangt.

7. Verletzung des Legalitätsprinzips

Das Legalitätsprinzip und damit einhergehend das Prinzip, dass das gesamte Handeln eines Staates aufgrund von Gesetzen passiert, ist durch Verlautbarung und Kundmachung des Vertrages von Lissabon unmittelbar und aktuell beeinträchtigt und verletzt. Das Legalitätsprinzip ist Schutzvorschrift, dass das Grundrecht des Normadressaten nur durch solche Vorschriften in der Handlungsfreiheit beeinträchtigt werden darf, die formell und materiell der Verfassung konform sind und nach den Erzeugungsregeln richtig zustande gekommen sind¹⁷.

Wenn die Ausübung der Staatsgewalt und damit die Gesetzgebung und Vertragsgebung nicht so praktiziert wird, wie das Verfassungsgesetz das vorschreibt, sind die verfassungswidrigen Gesetze nicht nur verfassungswidrig und nichtig, sondern verletzen die allgemeine Handlungsfreiheit derjenigen, die ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf verfassungsgemäße Gesetzlichkeit und Vertraglichkeit und auf Einhaltung des Legalitätsprinzips haben.

Eine Gesetzgebung, die nicht mehr durch Ausübung österreichischer Staatsgewalt zustande kommt und darüber hinaus nicht mehr demokratisch, also gemäß dem Bundes-Verfassungsgesetz und somit nicht mehr wesentlich vom Österreichischen Volk, legitimiert, ist, ist nicht mehr die vom Bundes-Verfassungsgesetz verfasste Staatlichkeit und kann darum die allgemeine Handlungsfreiheit nicht verfassungsgemäß einschränken. Eine solche Rechtsetzung geht nicht vom Volk aus (Art 1 S. 2 B-VG).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 29, 402 (408).

Die tragenden Bau- und Verfassungsprinzipien der österreichischen Bundesverfassung sind durch Verfassungsgesetzänderungen nicht abänderbar, auch nicht durch Schritte europäischer Integration aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen.

Das Legalitätsprinzip sichert das Recht auf eine verfassungsgemäße Rechtsetzung, aber auch auf einen verfassungsgemäßen Gesetzesvollzug und insbesondere auf eine verfassungsgemäße Rechtsprechung.

Die in Art 18 Abs 1 B-VG normierte Bindung der Vollziehung an das Gesetz im formellen Sinn bedeutet die Festlegung der Gesetzesherrschaft. Art 18 B-VG ist der zentrale Ausdruck des rechtsstaatlichen Grundprinzips. Eine Beseitigung der Gesetzesbindung der Vollziehung wäre als eine Gesamtänderung einer Volksabstimmung zu unterziehen, ebenso eine Beseitigung der Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung¹⁸.

Auch wenn der Gesetzesbegriff des Art 18 Abs 1 B-VG durch Gemeinschaftsrecht erweitert wurde, hat das Gesetz oder auch VO dem Bestimmtheitsgebot zu entsprechen und darf nicht durch eine unmittelbare Anwendung allgemeiner und damit unbestimmter Vorschriften wie zB die Art des Vertrages von Lissabon überspielt werden. Aus dem Gebot, inhaltlich ausreichend bestimmte Regelungen zu schaffen, folgt das Bestimmtheitsgebot – schrankenloses Ermessen ist unzulässig.

Der einzelne Antragsteller ist einerseits als Wahlberechtigter, andererseits als Mitglied des österreichischen Nationalrates unmittelbar durch die Norm des Reformvertrages betroffen, da diese nicht nur in seine Rechtsstellung, wie dargestellt, grundlegend eingreift, sondern auch in seine von der Verfassung geschützte Organwalterstellung massiv eingreift und ihn von der verfassungsgesetzlich eingeräumten Mitwirkung an der Gesetzgebung in wesentlichen Kompetenztatbeständen ausschließt bzw. einschränkt und der Reformvertrag als solcher aufgrund der schweren Lesbarkeit und Unbestimmtheit gegen das Legalitätsprinzip und das Bestimmtheitsgebot verstößt.

¹⁸ Vgl. Anm. I.1 zu Art 18 B-VG, *Mayer*, Bundesverfassungsrecht⁴.

III. Recht auf Vertretung durch den Nationalrat (Art 26 Abs 1 iVm Art 24 B-VG)

Der einzelne Antragsteller wird in seinem Recht aus Art 26 Abs 1 in Verbindung mit Art 24 B-VG durch die Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon durch die Bundesregierung, dessen Genehmigung durch den Nationalrat, die Zustimmung des Bundesrates und dessen Ratifikation durch den Bundespräsidenten, sowie Kundmachung im BGBl beeinträchtigt und verletzt. Diese Rechtsakte beeinträchtigen (und verletzen) ihn selbst, unmittelbar und aktuell in seinem Recht auf Vertretung durch den Nationalrat, sowie in seinem Recht, an der Gesetzgebung durch den Nationalrat mitzuwirken.

1. Grenzen der Begrenzung der Hoheitsbefugnisse

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat 1993 im Maastricht-Urteil das verfassungsbeschwerdefähige grundrechtsgleiche Recht aus Art 38 Abs 1 S. 2 GG auf substantielle Vertretung der Wähler durch den Deutschen Bundestag anerkannt¹⁹. Das Gericht hat ausgesprochen:

„Das durch Art 38 GG gewährleistete Recht, durch die Wahl an der Legitimation von Staatsgewalt teilzunehmen und auf deren Ausübung Einfluß zu gewinnen, schließt es im Anwendungsbereich des Art 23 GG aus, dieses Recht durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art 79 Abs 3 i.V.m. Art 20 Abs 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.“²⁰

Das Gericht hat weiter ausgeführt, dass „im Blick auf die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften Art 23 Abs 1 GG den Bundesgesetzgeber“ ermächtige, „unter den dort genannten Voraussetzungen der Europäischen Union die eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen bis zur Grenze des Art 79 Abs 3 GG einzuräumen (Art 23 Abs 1 Satz 3 GG)“²¹. Wenn „der Deutsche Bundestag Aufgaben und Befugnisse aufgibt, insbesondere zur Gesetzgebung und zur Wahl und Kontrolle anderer Träger von Staatsgewalt, so“ berühre „das den Sachbereich, auf den der demokratische Gehalt des Art 38 GG sich“ beziehe²². Weiterhin:

¹⁹ BVerfGE 89, 155 (171 ff.).

²⁰ BVerfGE 89, 155 (182).

²¹ BVerfGE 89, 155 (172).

²² BVerfGE 89, 155 (172).

„Das Recht des Beschwerdeführers aus Art 38 GG kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union oder der Europäischen Gemeinschaften übergeht, daß die nach Art 20 Abs 1 und 2 i.V.m. Art 79 Abs 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenüberstehenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden.“²³

Weiter hat das Gericht ausgesprochen:

„Art 38 GG wird demnach verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der – supranationalen – Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt (vgl. BVerfGE 58, 1 (37)). Steht nicht fest, in welchem Umfang und Ausmaß der deutsche Gesetzgeber der Verlagerung der Ausübung von Hoheitsrechten zugestimmt hat, so wird die Inanspruchnahme nicht benannter Aufgaben und Befugnisse durch die Europäischen Gemeinschaften ermöglicht. Dies käme einer Generalermächtigung gleich und wäre damit eine Entäußerung, gegen die Art 38 GG schützt.“²⁴

Die vom deutschen Bundesverfassungsgerichtshof entwickelten Grundsätze sind auf die österreichischen Verfassungsartikel anwendbar, und zwar aus folgenden Gründen.

2. Eingriff in die Legislativkompetenz des österreichischen Nationalrats

Nach Art 26 Abs 1 S. 1 B-VG wird der Nationalrat vom Bundesvolk gewählt. Nach Art 24 B-VG übt der Nationalrat die Gesetzgebung des Bundes gemeinsam mit dem Bundesrat aus. Der Nationalrat vertritt somit das Bundesvolk in der Gesetzgebung. Das folgt auch aus Art 1 S. 1 B-VG, nämlich daraus, dass Österreich eine demokratische Republik ist. In einer Republik, die demokratisch sein muss, übt das Volk die Staatsgewalt durch Vertretungsorgane und in den Vertretungsorganen durch Organwähler als Vertreter des Volkes aus, soweit das Volk nicht unmittelbar die Staatsgewalt durch Abstimmungen ausübt²⁵. Nur durch eine solche

²³ BVerfGE 89, 155 (172).

²⁴ BVerfGE 89, 155 (187).

²⁵ K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 637 ff.

Organverfassung kann „das Recht vom Volk ausgehen“ (Art 1 S. 2 B-VG). Die Vertretungsdogmatik folgt zudem aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie, das nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Baugesetz Österreichs ist²⁶.

Die Verfassungsrechtslage unterscheidet sich somit nicht von der der Bundesrepublik Deutschland. Wenn die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes entleert sind, hat der Nationalrat keine hinreichenden Gesetzgebungsbefugnisse mehr, so dass dem Wahlrecht des Bundesvolkes aus Art 26 Abs 1 S. 1 B-VG die Substanz genommen ist.

Das demokratische Prinzip, das durch Art 26 Abs 1 S. 1 B-VG und Art 24 B-VG für den Bund seine nähere Ausprägung findet, ist entwertet, wenn der Bund keine substantiellen Gesetzgebungsbefugnisse mehr hat.

Der Vertrag von Lissabon überträgt zu den durch die früheren Verträge auf die Europäische Union übertragenen Hoheitsrechten weitere Hoheitsrechte auf die Europäische Union, insbesondere im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Bereich der Außen- und der Sicherheitspolitik und in anderen Bereichen, vor allem aber begründet der Vertrag von Lissabon weitreichende Kompetenz-Kompetenzen. Die Gesetzgebung des Bundes wird auf die Umsetzung der Politik der Europäischen Union reduziert.

Das **Wahlrecht**, durch das das Bundesvolk Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes nehmen kann und nimmt, so dass der Grundsatz des Art 1 S. 2 B-VG, dass das Recht vom Volk ausgeht, Substanz findet, hat für die Gesetzgebung weitgehend **an Bedeutung eingebüßt**. Das beeinträchtigt und verletzt das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht aus Art 26 Abs 1 S. 2 B-VG in Verbindung mit Art 24 B-VG; denn das Grundrecht schützt nicht nur die Allgemeinheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit, Geheimheit, Persönlichkeit und Freiheit der Wahlen, sondern auch die politische Relevanz der Wahlen.

Der Vertrag von Lissabon hat das demokratische Defizit bei der Ausübung von Staatsgewalt weiter verstärkt. Das Prinzip der **begrenzten Ermächtigung**, das demokratierechtlich die Verantwortung für die Unionspolitik den nationalen Parlamenten zuzurechnen erlaubt, ist **noch stärker missachtet** als bisher schon. Die existentielle Staatlichkeit der Europäischen

²⁶ VfGH VfSlg. 3134/1956; 13.500/1993; 16.241/2001; Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 342 ff., S. 157 ff.; R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn. 149, S. 80.

Union ist soweit fortgeschritten, dass der Restbereich existentieller Staatlichkeit der Mitgliedstaaten zunehmend schwindet.

Insbesondere ermächtigt der Vertrag von Lissabon die Europäische Union ohne Zustimmung der nationalen Parlamente, Vorschriften/Maßnahmen zu erlassen,

- um die Ziele der Verträge zu erreichen, auch wenn der Union keine Befugnisse übertragen sind (Art 352 AEUV, Flexibilitätsklausel),
- weiterhin sich mit Mitteln auszustatten, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politiken durchführen zu können, auch eigene Steuern zu erheben (Art 311 AEUV)
- und sogar den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ohne dass die nationalen Parlamente zustimmen müssen, in wesentlichen Teilen zu ändern (Art 48 Abs 6 EUV).
- Auch die Aufgaben und Befugnisse der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik werden zu Lasten der Verantwortung des Nationalrates erweitert, obwohl sie schon durch die vorausgegangenen Vertragswerke soweit entwickelt waren, dass das demokratische Prinzip des Art 1 B-VG ausgehöhlt war. Das gilt insbesondere für die existentielle Währungspolitik²⁷.

Hinzu kommt eine im Vertrag über die Europäische Union definierte Verteidigungspolitik, die den Auftrag des Bundesheeres wesentlich auf „Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“, also Kriege in aller Welt, erweitert und sich zunehmend von der notwendigen demokratisch-parlamentarischen Legitimation löst.

3. Rechtsschutz

Weiterhin ist die Rechtsprechung in hohem Maße dem Gerichtshof der Europäischen Union überantwortet, der durch den Vertrag von Lissabon weiter an Legitimation gewinnt, aber für die Grundsatzfragen einer rechtsprechenden Gewalt nicht ausreichend demokratisch

²⁷ Vgl. W. Hankel/W. Nölling/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty, Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss, 1998; *dies.*, Verfassungsbeschwerde und Antrag auf einstweilige Anordnung gegen die Währungspolitik der Bundesrepublik Deutschland wegen Verletzung der Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art 38 Abs 1, Art 14 Abs 1 und Art 2 Abs 1 GG vom 12. Januar 1998, Az.: 2 BvR 1877/97 und 2 BvR 50/98; dazu BVerfGE 97, 350 ff.

legitimiert ist. Mit dem rechtsstaatlichen Baugesetz effektiven Rechtsschutzes²⁸ ist das unvereinbar; denn ein solcher Rechtsschutz muss Rechtsschutz des Österreichischen Volkes, also demokratisch legitimiert sein.

In diesem Zusammenhang ist auf die angetestete polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zu verweisen²⁹. In diesem Bereich ist ein Rechtsschutz gegen europäische Rechtsakte in diesem Anwendungsbereich auf europäischer Ebene ausgeschlossen. Art 46 lit b in Verbindung mit Art 35 EUV schränkt die Zuständigkeit des EuGH im Bereich der dritten Säule stark ein. Aber auch die mangelnde Anfechtbarkeit von Rechtsakten im Bereich der GASP, sowie die nach wie vor bestehende Beschränkung bei der Klagsbefugnis von Individuen legen transparent dar, dass ein effektiver Rechtsschutz gegen Akte der Union für den Normadressaten und Normunterworfenen tatsächlich nicht besteht. Der VfGH hat dazu grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass Rechtsschutzeinrichtungen nicht nur die Erlangung einer rechtsrichtigen Entscheidung, sondern auch ein Mindestmaß an faktischer Effizienz für den Rechtsschutzwerber aufweisen müssen³⁰.

4. Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot

Die weiten und offenen Ermächtigungen, Grundfreiheiten und Grundrechte, aber auch Prinzipien und Werte der Europäischen Union haben zu einer die Lebensverhältnisse weit- und tiefgehend bestimmenden Rechtsprechung geführt, die der nationale Gesetzgeber aufgrund der Verträge nicht erwarten konnte, weil sie nicht voraussehbar waren und darum auch von dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber nicht verantwortbar waren, und sie werden weiter dazu führen.

Durch die Erweiterungen der nationalen Ermächtigungen wird nicht nur die Rechtserkenntnisbefugnis dieses Gerichtshofs erweitert, sondern auch dessen politische Gestaltungsmacht.

²⁸ VfGH VfSlg. 11.196/1986; 16.245/2001; *H. P. Rill/H. Schäffer*, in: dies. (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, B-VG, Art 144, Rdn. 29, 33; *Th. Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rdn. 74, S. 60; *H. Mayer*, B-VG, Art 6 MRK, C S. 603; *R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn. 167, S. 91 f.; Rdn. 1564, S. 804, Rdn. 1566, S. 805 f.

²⁹ vgl. Titel VI EUV.

³⁰ vgl. Pöschl, ZfV 2001,169.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat keine eigenständige demokratische Legitimation, welche das demokratische Defizit der Rechtsetzung durch die Vertragsgebung ausgleichen könnte. Die Regelungen des Vertrages von Lissabon sind in einem Maße offen und weit, dass sie, gemessen am rechtsstaatlichen Bestimmtheitsprinzip, auch Teil des Baugesetzes Rechtsstaat³¹ als unbestimmt und daher als Verstoß gegen Art 18 B-VG anzusehen sind.

Eine solche Offenheit und Weite verträgt ein Verfassungsgesetz, nicht aber ein Staatsvertrag, wenn dieser dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung entsprechen soll. Das ist (längst) nicht mehr der Fall, führt aber dazu, dass die Integration auf ein wirkliches Verfassungsgesetz gestützt werden müsste, das aber einen Verfassungsakt, jedenfalls des Österreichischen Volkes, voraussetzt, der eine solche Integration ermöglicht.

Das Bürgerrecht aus Art 26 Abs 1, Art 24 B-VG auf politische (gesetzgeberische) Vertretung durch den Nationalrat ist dadurch verletzt, dass der Nationalrat über die Genehmigung des Vertrages von Lissabon entschieden hat, ohne dass ihm ein lesbarer Text des Vertrages vorlag.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Stellungnahme des Außenministeriums auf der Internetseite <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/eu-reformvertrag/im-volltext-zum-nachlesen.html>, wo wörtlich angeführt wird:

Der Vertrag von Lissabon ergänzt und überarbeitet die bestehenden Verträge – daher ist der Vertrag selbst schwer lesbar, er besteht primär aus Verweisen auf bestehende Art.

Es ist schwierig, das Vertragswerk zu verstehen. Das setzt umfassende Kenntnisse des Primärrechts, des Sekundärrechts und der Praxis der Europäischen Union, insbesondere der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, voraus, über welche in der Regel die Abgeordneten der Parlamente nicht zu verfügen pflegen.

Davon abgesehen aber bedarf eine Abstimmung über einen Staatsvertrag - nicht anders als eine Abstimmung über ein Gesetz - einer ohne größere Schwierigkeiten zugänglichen Fassung

³¹ R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn. 165, S. 90 f.

des Gesetzestextes (Klarheitsprinzip). Das hat der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden³². Allein schon aus diesem Defizit des Vertrages von Lissabon selbst folgt die Rechtlosigkeit des Genehmigungsverfahrens durch den Nationalrat.

Die Antragsteller sind durch die Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007, dessen Genehmigung, die Zustimmung zu diesem Vertrag und dessen Ratifikation, sowie Kundmachung im BGBl III 2009, 132 am 30.11.2009 unmittelbar, aktuell und persönlich in ihrem Grundrecht auf Vertretung durch die Vertreter des ganzen Volkes aus Art 26 Abs 1 und Art 24 B-VG beeinträchtigt und verletzt. Das Prinzip der Vertretung des ganzen Volkes durch die Abgeordneten des Nationalrates ist durch die genannten Verfassungsartikel geschützt.

Die Antragsteller sind durch die im gesamten "Reformvertrag" enthaltenen Bestimmungen in ihren aufgrund ihrer Abgeordnetenstellung durch die österreichische Bundesverfassung übertragenen Mitwirkung an der Legislative im Rahmen der dem Bund aufgrund von Art 10ff B-VG eingeräumten Kompetenzen verletzt, da durch die Zuständigkeitstatbestandsregelungen der Art 2, 3, 4, 5, 6 AEUV die Kompetenz des Nationalrates eingeschränkt bzw. die Zuständigkeit ausgeschlossen wird.

IV. Recht auf Abstimmung bei Gesamtänderung der Bundesverfassung aus Art 44 Abs 3 B-VG

Der einzelne Antragsteller ist durch die durch den Staatsvertrag eingetretene Gesamtänderung in seinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Durchführung einer Volksabstimmung - als Ausfluss des Art 1 in Verbindung mit Art 44 Abs 3 B.-VG - verletzt.

1. Gesamtänderung – Notwendigkeit einer Volksabstimmung

Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung erfordert nach Art 44 Abs 3 B-VG abgesehen von dem Beschluss des Nationalrates nach Art 44 Abs 1 B-VG und der Beteiligung des

³² VfGH VfSlg. 3130; 12.420/1990; 16.379/2001; 16.381/2001; R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn. 167, S. 93.

Bundesrates gemäß Art 42 B-VG „eine Abstimmung des gesamten Bundesvolkes. Das soll auch gelten, wenn politische Staatsverträge eine Gesamtänderung der Bundesverfassung enthalten³³.

Aus der Verweisung des Art 50 Abs 3 B-VG auf Art 44 Abs 1 und 2 kann keinesfalls geschlossen werden, dass Gesamtänderungen der Bundesverfassung durch Staatsverträge allein durch den Nationalrat und den Bundesrat ohne Abstimmung des Bundesvolk erfolgen können. Es wäre absurd, wenn Gesamtänderungen der Bundesverfassung im ordentlichen Verfahren der Änderungen des Verfassungsgesetzes der Abstimmung des ganzen Bundesvolkes bedürfen würden, nicht aber Gesamtänderungen der Bundesverfassung durch Staatsverträge.

Umgekehrt ist daraus, dass Art 50 Abs 3 B-VG Art 44 Abs 3 B-VG nicht nennt, zu schließen, dass politische Staatsverträge Gesamtänderungen der Bundesverfassung nicht vornehmen dürfen³⁴. Jedenfalls ist die letztere Logik allein schon wegen des Wortlautes naheliegend und auch in der Sache überzeugend.

Art 44 Abs 3 B-VG gibt jedem Bürger ein subjektives Recht darauf, dass Gesamtänderungen der Bundesverfassung nicht durchgeführt werden, ohne dass er an einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes darüber teilnehmen konnte³⁵. Der Verfassungsgerichtshof hat ein solches verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht in einer nicht näher begründeten Bemerkung in VGH VfSlg. 17588, G 62/05 zurückgewiesen. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art 44 Abs 3 B-VG ist fraglos.

Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ohne eine Abstimmung des gesamten Bundesvolkes ist verfassungswidrig und nichtig. Das Rechtsklärungsbedürfnis bei einem derart wichtigen Rechtsakt ist ebenso fraglos. Nicht weniger fraglos ist das Interesse jedes einzelnen Mitgliedes des Bundesvolkes, also jedes Bürgers Österreichs, dass eine Abstimmung des gesamten Bundesvolkes durchgeführt wird, wenn die Bundesverfassung einer Gesamtänderung unterzogen werden soll; denn die Bürger in ihrer Gesamtheit und

³³ R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn. 146, S. 78, Rdn. 246/6, S. 130, auch Rdn. 246/21, S. 142; vgl. auch Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 135, 137, S. 88 f., Rdn. 191, S. 105 f.

³⁴ So H. P. Rill/H. Schäffer, in: dies. (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, B-VG, Art 44, Rdn. 12; so schon H. Kelsen, in: Kelsen/Froehlich/Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, S. 137.

³⁵ Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 901, S. 399,

damit jeder einzelne Bürger sind ein Verfassungsorgan, ohne welches eine Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht möglich ist.

Das gesamte Bundesvolk kann das Recht auf Abstimmung im Verfahren zur Gesamtänderung der Bundesverfassung aus technischen Gründen nicht geltend machen. Ein besonderes Quorum von Bürgern, welches das Abstimmungsrecht zur Geltung bringen könnte, sieht weder das Bundes-Verfassungsgesetz noch das Verfassungsgerichtshofsgesetz vor.

Angesichts dessen, dass die repräsentativen Staatsorgane die Notwendigkeit einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes nach Art 44 Abs 3 B-VG verkennen können, wie dieser Verfassungsprozess erweist, kommen nur die einzelnen Bürger Österreichs als Antragsteller in Betracht, die die Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen initiieren können.

Schon zum Recht der politischen Freiheit ist darauf hingewiesen, dass das Recht um seiner Verbindlichkeit willen zwangsbewehrt, also mit Rechtsschutz verbunden sein muss. Art 44 Abs 3 B-VG ist ein Teil der verfassungsgesetzlichen Verwirklichung der politischen Freiheit. Es ist keine andere Verfahrensregelung der politischen Willensbildung erkennbar als die des Art 44 Abs 2 B-VG, für die es selbstverständlicher wäre, dass ein subjektives Recht jedes einzelnen Bürgers auf Durchführung des Verfahrens bestünde.

Gesamtänderungen der Bundesverfassung erfordern ein Verfahren gemäß Art 44 Abs 1 bis 3 B-VG einschließlich der Abstimmung des gesamten Bundesvolkes. Das Recht der Bürger auf dieses Verfahren wird durch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung durch politische Staatsverträge nach Art 50 B-VG verletzt.

Jeder Bürger hat ein verfassungsmäßig gewährleistetes Recht darauf, unter einer Bundesverfassung zu leben, welche rechtmäßig ist. Die Einführung einer rechtswidrigen Bundesverfassung verletzt ihn in diesem fundamentalen Bürgerrecht (wie auch in der politischen Freiheit) unmittelbar, aktuell und persönlich.

Wenn man der Auffassung folgt, dass auch Gesamtänderungen der Bundesverfassung durch politische Staatsverträge erlaubt sind, diese aber der Abstimmung des gesamten Bundesvolkes gemäß Art 44 Abs 3 B-VG bedürfen, ist dieses Recht der Bürger und der Antragsteller

dadurch verletzt, dass über den Vertrag von Lissabon keine solche Abstimmung durchgeführt worden ist.

Die Verweigerung der Abstimmung der Gesamtänderung der Bundesverfassung durch das gesamte Bundesvolk beeinträchtigt und verletzt jeden Bürger Österreichs unmittelbar, aktuell und persönlich, weil das Recht, an der Verfassungsänderung mitzuwirken, als politisches Gestaltungsrecht, missachtet ist.

2. Gutachten – keine Gesamtänderung

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass gerade für die kontroversiell geführte Diskussion über die Notwendigkeit einer Volksabstimmung zwei Gutachten als Begründung für die Nichtdurchführung einer solchen herangezogen wurden.

Anstatt ein Universitätsgutachten einzuholen oder ein Verfahren beim Verfassungsgerichtshof anzustrengen, wurde von Univ. Prof. Dr. Adamovich auf knapp sieben Seiten begründet, warum es keiner Abstimmung bedürfe - dies unter anderem mit der wesentlichen Begründung, dass der Nationalrat eine "authentische Interpretation" der Verfassungsrechtslage unternommen hätte und aus den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage (ein Akt der Vollziehung) sich daher keine Gesamtänderung ergebe.

Auch Univ. Prof. Dr. Öhlinger sieht vordergründig keine Gesamtänderung der Bundesverfassung, da ohnehin bereits durch die Zustimmung von 1994 der gesamte Rechtsbestand übernommen wurde und seitdem Österreich mitgewirkt habe. Eine Erweiterung zB des Mehrheitsprinzips verändert daher die Position Österreichs in der Union nicht in jenem qualitativen Sinn, den der Begriff "Gesamtänderung der Bundesverfassung" voraussetzt.

Die Argumentation bedient sich unbestimmter Begriffe und ist verfassungsrechtlich im Sinne des Art 18 B-VG nur schwer nachvollziehbar. Darüber hinaus wurden - gegen den historischen Verfassungsgesetzgeber - nicht festgeschriebene Elemente der Auslegung hinzugezogen und verstößt eine solche Auslegung gegen die verfassungsrechtlich zulässigen Interpretationsmethoden.

3. Keine Zustimmung zum Reformvertrag aufgrund Österreichs Beitritt 1995

Der Beitritt Österreichs zum Jahre 1995, welcher die Zustimmung des gesamten Bundesvolkes in der Abstimmung vom 12.06.1994 gefunden hat, ändert an dieser Dogmatik nichts. Der Beitritt ist aufgrund des Beitrittsvertrages Österreichs mit der Europäischen Union vom 24.06.1994 erfolgt.

Dieser Beitrittsvertrag hat den (so genannten) Besitzstand der Europäischen Union, des *acquis communautaire*, zum Gegenstand des Beitritts gemacht. Dem Bundesvolk, das über den Beitritt, genauer: das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt, abgestimmt hat, hat aber nicht über den Beitrittsvertrag abgestimmt und abstimmen können, weil der (vorbereitete, aber noch nicht geschlossene) Beitrittsvertrag nicht in das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt aufgenommen worden war³⁶.

Vielmehr ist lediglich auf den Beitrittsvertrag hingewiesen worden. Eine Abstimmung über Rechtstexte, die der Abstimmende allenfalls zufällig kennt, weil sie nicht in die Abstimmungsvorlage aufgenommen wurden, vermag diese Texte nicht zu legalisieren. Davon abgesehen, können, wie dargelegt, politische Staatsverträge keine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken. Vielmehr muss die Bundesverfassung selbst geändert werden, wenn Staatsverträge Rechtswirkungen erzielen können sollen, welche ohne die Änderung der Bundesverfassung verfassungswidrig wären.

Eine Verfassungsdurchbrechung durch ein Bundesverfassungsgesetz³⁷, das lediglich auf einen politischen Staatsvertrag verweist, ist verfassungswidrig³⁸.

Durch die Abstimmung vom 12.06.1994 hat das gesamte Bundesvolk der Österreicher

- lediglich dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union insoweit zugestimmt, als dieser Beitritt sich in den Grenzen des Bundes-Verfassungsgesetzes hält. Eine andere Materie der Abstimmung wäre verfassungswidrig gewesen.

³⁶ Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 136, S. 89.

³⁷ Vgl. Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 136, S. 89.

³⁸ Zu den Grenzen der Verfassungsdurchbrechung vgl. P. Pernthaler, Der Verfassungskern, Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur, 1998, S. 78 ff.

- Sie kann auch aus dem Abstimmungstext nicht geschlossen werden. Änderungen der Bundesverfassung hat somit diese Abstimmung nicht bewirkt, wie gesagt, aus mehrfachem Grunde. Die vielfach vertretene Dogmatik, dass der Beitritt Österreichs aufgrund eines Bundes-Verfassungsgesetzes, das der Abstimmung des gesamten Bundesvolkes nach Art 44 Abs 3 B-VG unterzogen wurde, die Baugesetze des Bundes-Verfassungsgesetzes verändert habe³⁹, ist somit nicht haltbar.

Die Unvereinbarkeit des Unionsrechts in der derzeit geltenden Fassung der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza ist verfassungsgerichtlich noch nicht zur Geltung gebracht.

Der gegenständliche Antrag legt somit nicht nur die verfassungswidrigen Änderungen des Bundesverfassungsrechts durch den Vertrag von Lissabon auf den Prüfstand des Verfassungsgerichtshofs, sondern das gesamte Vertragswerk.

Die Antragsteller sind durch den Reformvertrag samt Erklärungen und Anhängen, welcher in seiner Gesamtheit - und nur so sind sie zu interpretieren - eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung darstellt, in ihrem demokratischen Recht gemäß Art 1 B-VG auf Durchführung einer Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG verletzt. Den Ausführungen Öhlingers, dass wenige Prozent ein Unterschied ausmachen⁴⁰, kann nicht gefolgt werden, da er die Kompetenzeingriffe außer Acht lässt und offensichtlich die Bedeutung der Kraft innerstaatlicher Gerichte überschätzt und verkennt, dass gerade durch den Reformvertrag eine Stärkung der gemeinschaftlichen Gerichte angestrebt wird.

V. Vorrang des Unionsrechts

Die Antragsteller werden durch die 17. Erklärung, welche Bestandteil des Reformvertrages ist, in ihrem verfassungsgesetzlich eingeräumten Rechten und Pflichten eingeschränkt, da sie - auf die österreichischen Verfassungsgrundsätze und deren Einhaltung angelobt - diese aufgrund der Vorrangregelung des Unionsrechtes nicht einhalten können.

³⁹ H. P. Rill/H. Schäffer, in: dies. (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, B-VG, Art 44 B-VG, Rdn. 25, 51; H. Schäffer, daselbst, Art 140, Rdn. 33; R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn. 146, S. 78, S. 130, auch Rdn. 246, S. 78, Rdn. 246/6, S. 130, auch Rdn. 246/21, S. 142; Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 135, 137, S. 88 f., Rdn. 191, S. 105 f.

⁴⁰ vgl. Th. Öhlinger, Der Vertrag von Lissabon S. 419.

1. Vorrang des Unionsrechts

Der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union praktizierte Vorrang des Unionsrechts auch vor dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten wird durch den Vertrag von Lissabon gefestigt.

Zum Reformvertrag gehören u.a. – was die Lesbarkeit steigert - die Erklärungen der Regierungskonferenz, die Bestandteil des Vertrages von Lissabon sind. Diese Erklärungen sind (je nach ihrem Inhalt) authentische Klärungen der Rechtslage der Europäischen Union. Die 17. Erklärung befasst sich mit dem Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Sie lautet:

„Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.

Darüber hinaus hat die Konferenz beschlossen, dass das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zum Vorrang in der Fassung des Dokuments 11197/07 (JUR 260) dieser Schlussakte beigefügt wird:

„Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 22. Juni 2007

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964¹) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.““

¹„Aus (...) folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“

Der Europäische Gerichtshof respektiert keinerlei Begrenzung des Vorranges des Gemeinschaftsrechts (EuGH v. 15.07.1964 – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251 (1269, Rdn. 8 ff.); EuGH v. 09.03.1978 – Rs. 106/77 (Simmenthal II), Slg. 1978, 629 (643 ff., Rdn. 17 f.)), auch nicht die Grenze des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten oder auch nur der grundlegenden Verfassungsprinzipien derselben, obwohl diese in den Mitgliedstaaten unabänderlich sein können, wie zB nach Art 79 Abs 3 GG in Deutschland (nämlich die Grundsätze des Art 1 und Art 20 des Grundgesetzes), so aber auch vor allem in Österreich, jedenfalls die Grundsätze der Bundesverfassung, die durch Art 44 Abs 3 B-VG allenfalls durch Abstimmung des gesamten Bundesvolkes geändert werden können, also der Kern der Verfassung, insbesondere das demokratische Prinzip, das Rechtsstaatsprinzip und das Bundesstaatsprinzip (integrationsfester Verfassungskern).

Der Europäische Gerichtshof meint, dass das Unionsrecht diesen Prinzipien selbst genügt, weil die Union nach Art 2 EUV diesen Prinzipien als Werte verpflichtet sei. Insbesondere ist es ein wesentlicher Unterschied, ob die grundlegenden Rechtsprinzipien von der nationalen Gerichtsbarkeit, insbesondere den Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten, verantwortet werden oder vom Europäischen Gerichtshof, zumal der Europäische Gerichtshof nicht nur keinerlei demokratische Legitimation hat. Der Europäische Gerichtshof judiziert durchgehend integrationistisch und ist strukturell nicht in der Lage, den nationalen Besonderheiten der Verfassungsprinzipien gerecht zu werden.

Demgemäß spielen die grundlegenden Rechtsprinzipien in der Judikatur des Gerichtshofs keine wesentliche Rolle. Die weitgehende Entdemokratisierung der Rechtsetzung hat der Gerichtshof nicht einmal als Problem ausgesprochen. Der Gerichtshof hat in mehr als einem halben Jahrhundert noch nicht ein einziges Mal einen europäischen Rechtssetzungsakt als grundrechtswidrig erkannt, obwohl er die Verantwortung für die Grundrechte an sich gezogen hat. Die Rechtskultur der Mitgliedstaaten ist in der von dem Gerichtshof verantworteten Integration weitestgehend verloren gegangen.

2. Grenzen des Vorrangprinzips durch andere Verfassungsgerichte

Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts Grenzen gezogen: Erstens bei allgemeiner Verletzung des

Wesensgehalts der Grundrechte oder eben des allgemeinen deutschen Grundrechtstandards, zweitens bei Verletzung der Strukturprinzipien des Art 20 GG, also des demokratischen, des bundesstaatlichen, des sozialen und des rechtsstaatlichen Prinzips, so dass die vielfältigsten Möglichkeiten des Unrechts durch Gemeinschaftsrechtsakte in Betracht kommen. Drittens können die Rechtsakte gegen das Prinzip der begrenzten und bestimmbaren Ermächtigung der Gemeinschaften, also das *ultra-vires*-Prinzip, verstoßen. Viertens ist das Subsidiaritätsprinzip, welchem das Bundesverfassungsgericht als Kompetenzausübungsschranke Verbindlichkeit beigemessen hat, grundgesetzliche Grenze der Gemeinschaftsgewalt. Fünftens schließlich ist die gemeinschaftsrechtliche Mehrheitsregel durch die „elementaren Interessen der Mitgliedstaaten“ begrenzt, deren Respektierung ebenfalls von der deutschen Gerichtsbarkeit zu gewährleisten ist (BVerfGE 89, 155 (171 ff., 181 ff.); vgl. schon BVerfGE 37, 271 (279); 73, 339 (386, 387))⁴¹.

Der polnische Verfassungsgerichtshof hat sogar erkannt, dass das gesamte Recht der polnischen Verfassung dem Gemeinschaftsrecht vorgehe⁴².

3. Änderung der Rechtslage seit Beitritt zur Europäischen Union

Die Rechtslage im Zeitpunkt des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union (1994) war eine andere als die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Das Gemeinschaftsrecht hatte nur einen begrenzten Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Demgegenüber führt die zitierte 27. Erklärung zum vertraglichen uneingegrenzten Vorrang des Unionsrechts vor dem gesamten Recht der Mitgliedstaaten. Die Materie der grundlegenden Verfassungsprinzipien der Mitgliedstaaten, insbesondere des Demokratieprinzips und des Rechtsstaats- und des Sozialprinzips, aber auch und insbesondere die Prinzipien der Wirtschaftsverfassung bestimmt nach der Erklärung vom Vorrang letztlich der Europäische Gerichtshof und nicht mehr die nationalen Gerichte. Das bedeutet eine tiefgehende Entstaatlichung der Verfassungen der Mitgliedstaaten. Die gleichen Vokabeln, welche das Unionsrecht und die Verfassungsgesetze der Mitgliedstaaten, auch das Bundesverfassungsgesetz Österreichs, nutzen, führen keineswegs zur gleichen Rechtsmaterie.

⁴¹ Dazu K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 82 ff.

⁴² Urteil vom 11. Mai 2006, Az. K 18/04, Europarecht 2006, 236 ff.

So sieht neuerdings der europäische Integrationismus das demokratische Prinzip verwirklicht, wenn die Politik legitim, transparent und effizient ist⁴³. Transparenz, vor allem Publizität, und Effizienz sind fraglos richtige Rechtsprinzipien; Legitimität aber vermag Legitimation nicht zu ersetzen. Jedwedes politische System gibt sich als legitim aus. Demokratisch ist allein die Legitimation durch das zum Staat verfasste Volk. Diese Legitimation setzt freie, allgemeine und gleiche Wahlen zu einem das Volk vertretenden Parlament voraus, und dieses vom Volk gewählte Parlament hat und muss die substantielle Verantwortung für die Politik des Staates haben. Politik hat wesentlich die Gesetzgebung zum Gegenstand. Die Gesetze binden das Volk. Das ist nur rechtens, wenn die Gesetze der Wille des Volkes sind. Das gebietet die politische Freiheit als Autonomie des Willens⁴⁴.

Die Gewaltenteilung vor allem zwischen der Legislative und der Exekutive besteht in der Europäischen Union nicht. Die Rechtsetzung ist wesentlich Sache der Exekutive. Das Europäische Parlament ist kein wirkliches Parlament, welches demokratische Legitimation zu leisten vermag. Das rechtsstaatliche Fundamentalprinzip der Gewaltenteilung ist in der Europäischen Union nicht verwirklicht. Die soziale Zielsetzung hat in der Europäischen Union, in der das Marktprinzip strukturell wegen der Grundfreiheiten, die vom Europäischen Gerichtshof mit aller Härte durchgesetzt werden, dominiert, keine Verwirklichungschance. Die Deklaration der Werte in Art 2 EUV ersetzt in keiner Weise das Leben nach den nominell gleichen Grundprinzipien der Verfassungsgesetze der Mitgliedstaaten.

4. Gesamtänderung – Eingriff in die Bauprinzipien der Verfassung

Zunächst ist festzuhalten, dass durch das Unionsrecht künftig jene Rechtswirkungen, die derzeit dem Gemeinschaftsrecht zukommen, nämlich unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang, entfallen. Demnach sind alle Bestimmungen des primären und sekundären Unionsrechtes, die unmittelbare Wirkung entfalten, im Falle einer Kollision mit staatlichem Recht von den mitgliedstaatlichen Gericht und Verwaltungsbehörden vorrangig anzuwenden. Der Vorrang des Unionsrechtes gilt gegenüber dem gesamten staatlichen Recht,

⁴³ Etwa *A. v. Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 2000, S. 28 ff., 35 ff., 107 ff, 304 ff., 433 ff. Hilfflos meint die herrschende Europarechtslehre (etwa *B. Beutler*, in: H. v. d. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), EU-/EG-Kommentar, Bd. I, 6. Aufl. 2003, Art 6 EU, Rdn. 27 ff.) dem demokratischen Postulat mit einem „unionsspezifischen Demokratiebegriff“ genügen zu können, der einen doppelten Legitimationsstrang, einen „unmittelbaren und einen mittelbaren“ habe, wobei die demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament verwirklicht werde. Das Europäische Parlament leistet aber mangels Gleichheit der Wahl keine demokratische Legitimation und ist an der Rechtsetzung nur begrenzt beteiligt.

⁴⁴ Zum Ganzen *K. A. Schachtschneider*, Freiheit in der Republik, 2007, insb. S. 281 ff., 318 ff., 391 ff., 405 ff.

als auch gegenüber dem Verfassungsrecht und sogar im Verhältnis zu den Strukturprinzipien der Verfassung.

Dadurch wird klar, dass entgegen der Darstellung von Öhlinger grundsätzlich auch ein Vorrang gegenüber den Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung grundsätzlich normiert wird.

Die Erklärung Nr. 17, in der darauf hingewiesen wird, dass der Vorrang des Unionsrechtes den in der Rechtsprechung des EuGH festgelegten Bedingungen unterliegt, reicht keinesfalls aus, die Absicherung der Bauprinzipien der Österreichischen Bundesverfassung abzusichern. Mit dieser Erklärung sind nicht die aus dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten allenfalls resultierenden Beschränkungen gemeint, sondern die für den Anwendungsvorrang notwendigen Bedingungen der unmittelbaren Wirkung der einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechtes.

Darüber hinaus umfasst der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes somit nicht nur den Bereich der Union, sondern auch die Bereiche der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Schließlich gibt Anwendungsvorrang auch für die Grundrechtscharta, obwohl diese nicht Teil der Verträge ist.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass durch das Vorrangsprinzip, entgegen der Auffassung von Öhlinger u.a. - aufgrund der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH sowie des Gemeinschaftsrechtes - innerstaatliches nationales Bundesverfassungsrecht einschließlich der Bauprinzipien gebrochen wurde.

Der erklärte Vorrang des Unionsrechtes vor dem Recht der Mitgliedstaaten ist eine grundlegende Änderung der nationalen Verfassungen und damit eine Gesamtänderung der Bundesverfassung Österreichs, die nach Art 44 Abs 3 B-VG ohne Volksabstimmung keinesfalls hätte verabschiedet werden dürfen.

Zwar wird das nur in einer Erklärung dokumentiert (17. Erklärung), aber, weil diese Erklärung eine Bestätigung der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs (im Übrigen im Widerspruch zur Rechtsprechung verschiedener Mitgliedstaaten, insbesondere des deutschen

Bundesverfassungsgerichts⁴⁵) ist, wird dieser typisch bundesstaatliche Vorrang des Rechts des Zentralstaates gegenüber dem Recht der Gliedstaaten zementiert. Die abweichende Rechtsprechung einiger Mitgliedstaaten wird sich dagegen nicht behaupten können. Demgemäß ist auch diese Erklärung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung.

Die Antragsteller sind durch diese 17. Erklärung, welche integrierter Bestandteil des Reformvertrages ist, in ihrem Recht als Abgeordnete zum österreichischen Nationalrat in den Kompetenztatbeständen der Art 10ff B-VG im Rahmen der ihnen eingeräumten Mitwirkung / Gestaltung durch die Verfassung verletzt, da sie den Reformvertrag unmittelbar anzuwenden haben und die Art 2ff AEUV in die Kompetenz des Bundesgesetzgebers eingreifen.

VI. Kompetenzverteilung im Vertrag von Lissabon

Der einzelne Antragsteller ist aufgrund des Vorranges des Unionsrechts durch den Art 5 EUV sowie durch die in Art 2, 4, 5, 6 AEUV geregelte und normierte Zuständigkeitsverteilung in seinen von der Verfassung normierten und vorgegebenen Kompetenzen zur Mitwirkung eingeschränkt, ohne dass der einzelne Antragsteller die Möglichkeit hatte, darüber abzustimmen.

1. Zuständigkeitsverteilung Art 5 EUV

In Art 5 EUV werden die zentralen Grundsätze der Verteilung der gesetzgeberischen Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten festgelegt. Auch das Subsidiaritätsprinzip wird in Art 5 Abs 3 EUV normiert. Diese Formulierung wird - entgegen der früheren Bestimmung - geändert. Die wesentliche Änderung im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip betrifft allerdings das Verfahren zur Kontrolle der Beachtung dieses Grundsatzes.

Den nationalen Parlamenten steht zwar grundsätzlich die Möglichkeit frei, innerhalb von acht Wochen mit einer begründeten Stellungnahme darzulegen, warum ein Entwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar ist. Erreicht die Anzahl solcher ablehnender Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten

⁴⁵ BVerfGE 89, 155 (174 f., 184, 187 ff., 191 ff., 210 ff.).

zugewiesenen Stimmen, muss der Entwurf überprüft werden. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gilt zudem die Besonderheit, dass bei Vorliegen kritischer Stellungnahmen durch eine einfache Mehrheit nationaler Parlamente die Kommission im Falle eines Festhaltens an den Vorschlag in einer begründeten Stellungnahme darlegen muss, weshalb dieser Vorschlag ihres Erachtens doch mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht.

Daneben besteht auch die Möglichkeit einer Überprüfung beim Europäischen Gerichtshof, wobei die EuGH-Zuständigkeit für die diesbezüglichen Klagen gemäß Art 263 AEUV entweder von einem Mitgliedstaat oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlamentes übermittelt wird.

Aus der Verwendung des Begriffes "übermittelt", aber auch daraus, dass dieses als Alternative zur Klageerhebung durch die Mitgliedstaaten dargestellt wird, ist unklar, ob es sich um eine eigenständige Befugnis des nationalen Parlaments handelt oder die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, solche Klagen weiterzuleiten.

Es liegt hier ein klassischer Kompetenzkonflikt vor, entweder im Sinne eines positiven oder negativen Kompetenzkonfliktes, welcher gegen das Legalitätsprinzip des Arts 18 B-VG verstößt.

2. Zuständigkeiten – Kompetenzen nach Art 2ff AEUV

Die ausschließliche Zuständigkeit gemäß Art 2 Abs 1 AEUV ist dadurch charakterisiert, dass in dem betreffenden Bereich nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen darf. Die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur auf Grundlage einer Ermächtigung durch die Union oder zur Durchführung des Unionsrechtsaktes tätig werden.

Die geteilte Zuständigkeit wird in Art 2 Abs 2 AEUV so definiert, dass in dem betreffenden Bereich sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können. Die Mitgliedstaaten können Zuständigkeit jedoch

nur wahrnehmen, *"sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat"* und sie können diese *"erneut" wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben*". Die darin enthaltene Formulierung ist dahingehend auszulegen, dass eine Sperre mitgliedstaatlicher Zuständigkeit schon mit der bloßen Ausübung der Unionskompetenz in dem betreffenden Bereich eintritt. Dadurch hat grundsätzlich die Union die Möglichkeit der Blockade, um Mitgliedstaaten von der geteilten Zuständigkeit bzw. Bereiche, die in der geteilten Zuständigkeit liegen, auszuschließen.

Art 2 Abs 5 AEUV enthält die so genannte unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmenkompetenz, wobei gemeinsamer Nenner dieser Zuständigkeiten ist, dass die Unionskompetenz für die betreffenden Bereiche auch im Falle ihrer Ausübung nicht an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.

Art 2 Abs 3 und Abs 4 AEUV regelt eine *sui generis* Kompetenz für die Bereiche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Daraus ergibt sich eindeutig, dass im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik die Union grundsätzlich die Möglichkeit hat, in innerstaatliche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitikvorgänge einzugreifen.

In den Art 3 ff. nimmt der AEUV eine Zuordnung einzelner Regelungsgebiete zu den Kompetenztypen vor. Diese Zuordnung ist - wie auch Art 2 Abs 6 AEUV klarstellt - nicht zuständigkeitsbegründend. Die im Einzelnen vorgenommene Zuordnung entspricht im Großen und Ganzen der Kodifizierung der Rechtsprechung des EuGH.

Allerdings ist es bei Betrachtung des konkreten Rechtsaktes, beispielsweise bei Fragen des Binnenmarktes, nicht möglich, von einer geteilten Zuständigkeit zu sprechen. Jede konkrete Zielzuständigkeit wird in der Regel eine sein, die von vornherein nur die Union ausüben kann. Auch wenn man sie wegen der Zuordnung in Art 4 AEUV zu den geteilten Kompetenzen nicht als ausschließliche Kompetenzen bezeichnen kann und die Ausübung dieser Kompetenzen daher auch dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt, so wird doch faktisch - wenn die Zuständigkeit grundsätzlich eingreift, d.h. eine entsprechende Harmonisierungsnotwendigkeit gegeben ist - mitgliedstaatliches Handeln von vornherein nicht in Betracht kommen und die Voraussetzung des Subsidiaritätsprinzips mehr oder weniger automatisch erfüllt sein.

Auch die Frage der Außenzuständigkeit ist nicht abschließend kodifiziert, sondern ist eine ausschließliche Unionszuständigkeit auch für den Fall vorgesehen, dass der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt vorgesehen ist. Dies ist jedenfalls problematisch, da es fraglich ist, ob es dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung entspricht, dass Gemeinschaftsgesetzgeber sich auf diese Weise selbst eine Rechtsetzungsbefugnis einräumen können.

Dadurch wird das Recht auf den gesetzlichen Richter im Sinne des Arts 83 B-VG verletzt und verstößt darüber hinaus gegen Art 18 B-VG.

Nicht nachvollziehbar ist bei näherer Betrachtung auch die Zuordnung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln zu den ausschließlichen Kompetenzen. Es mag zwar zutreffen, dass diese wohl nur auf Unionsebene erlassen werden können. Gleiches trifft allerdings auch auf alle anderen Rechtsnormen zu, die für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind. Die Zuordnung zu den ausschließlichen Kompetenzen ist nur dadurch möglich, dass man hier nicht auf den gesamten Regelungsbereich des Wettbewerbsrechtes, wie auch beim Anwendungsvorrang gemäß Art 6 - für das Wettbewerbsrecht besteht eine geteilte Zuständigkeit -, abstellt, sondern auf die zielbezogene Einzelregelung.

Nicht nachvollziehbar ist auch die Zuordnung der Zuständigkeiten in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt zu den geteilten Zuständigkeiten in Art 4 Abs 3 AEUV.

3. Verstoß gegen das Legalitätsprinzip

In Art I - 36 EVV ist die so genannte Europäische Verordnung verankert. Es handelt sich dabei um eine exekutive Gesetzgebung - eine Begrifflichkeit, die an sich eine "*contradictio in adiecto*" darstellt und die ganze Hilflosigkeit belegt, diese Rechtsakte mit gewaltenteilender Terminologie erfassen zu wollen - durch die Kommission, die bisher im EG-Vertrag nicht vorgesehen war. Die hinsichtlich dieser delegierten europäischen Verordnung vorgesehenen Anforderungen - Beschränkung auf nicht wesentliche Regelungen (vgl. Art I - 33 Abs 1 U

Abs 1 und U Abs 2 Satz 2 EVV) sowie Beachtung der "gesetzlichlichen" Vorgaben von Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung (Art I - 33 Abs 1 U Abs 2 Satz 1 EVV) sollen dem auch im nationalen Verfassungsrecht herrschenden "Legalitätsprinzip" im Sinne eines entsprechenden Determinierungs- und Konkretisierungsgebotes und rechtsstaatlichen Rückbindung des Verordnungsgebers an den Willen des Gesetzgebers entsprechen und verbotene formalgesetzliche Delegationen verhindern.

Durch diese so genannten Europäischen Verordnungen, in denen die Kommission in Wirklichkeit einen Akt der sekundären Rechtsetzung setzt, und nicht ein bloßes Vollzugsorgan ist, sondern einen Akt delegierter Rechtsetzung setzt, wird die Gewaltentrennung im Sinne des Art 18 B - VG verletzt. Festzuhalten ist, dass eindeutig staatsrechtlich besetzte Begriffe bewusst dazu verwendet werden, um verbandsrechtliche Defizite in der EU (wie zum Beispiel Demokratie - und Legitimitätsdefizite) zu kaschieren und damit den Eindruck zu erwecken, dass die Verbandsgewalt der EU genau demselben rechtsstaatlich - gewaltenteilenden Sicherungsmittel unterliegt, wie dies im Falle der Staatsgewalt im Rahmen der mitgliedstaatlichen Verfassungen der Fall ist. Gerade das ist aber nicht der Fall, sodass jedwede diesbezügliche staatsrechtliche Analogie im Verbandsrecht internationaler / supranationaler Organisationen zu Widersprüchen führt und grundsätzlich zu vermeiden ist.

Eine präzise Abgrenzung von Gemeinschafts- bzw. Unionskompetenz ist nicht möglich. Wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten sind zum Teil zielbezogen - also nicht oder nicht nur materienbezogen - und sind, auch weil diese Ziele in der Regel zu ambitioniert erscheinen, notwendigerweise dynamisch und einer *a priori* Begrenzung daher kaum zugänglich.

Wegen dieser finalen Ausrichtung ist es nicht nur nicht vorhersehbar, ob und unter welchen Voraussetzungen die Zuständigkeit nun tatsächlich entsteht, es ist bei einer Norm dieses Typs auch nicht prognostizierbar, wie sie konkret ausgeübt wird bzw. ausgeübt werden muss, um damit die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in dem betreffenden Regelungsbereich zu verdrängen.

4. Kompetenzeinschränkung des österreichischen Nationalrats

Die nationalen Parlamente, welche mit der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips betraut wurden, um eine wirksame Kontrolle der Ausübung der Unionskompetenz zu ermöglichen, sind die Hauptopfer der Kompetenzenmaßung der Union.

Darüber hinaus sind keine Ressourcen vorhanden, um die eingeräumte Möglichkeit der Subsidiaritätskontrolle tatsächlich effektiv vorzusehen.

5. Ineffektiver Rechtsschutz

Klagen bzw. Rügen auf Verletzung des Subsidiaritätsprinzips werden in der Regel selten erfolgreich sein, da⁴⁶:

Die Europäische Gemeinschaft bzw. Union über zwei unterschiedliche Arten gesetzgeberischer Befugnis verfügt, nämlich zum einen über Legislativbefugnisse zur Verwirklichung bestimmter Ziele und zum anderen über Gesetzgebungsbefugnisse in bestimmten Regelungsbereichen. Was nun die Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip betrifft, besteht das Problem darin, dass die einzig relevante Frage bei diesen finaldeterminierten Kompetenzen ist, ob sie überhaupt so entstehen. Wenn dies aber der Fall ist, bleibt jedenfalls für das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinn kein sinnvoller Anwendungsbereich mehr. Denn es ist offenkundig, dass die Gemeinschaft bzw. Union besser als die Mitgliedstaaten in der Lage ist, die betreffenden Ziele zu erreichen. Dies gilt jedenfalls für Ziele wie das Binnenmarktziel, zu dessen Verwirklichung die Europäische Gemeinschaft gegründet wurde. Die Übertragung dieser Zuständigkeit reflektiert die Annahme der Mitgliedstaaten, dass die betreffenden Ziele eben nur durch gemeinschaftliches Vorgehen erreicht werden können. Die entscheidende Frage wird häufig nur sein, ob die vom Unionsgesetzgeber ins Auge gefasste Maßnahme tatsächlich erforderlich ist, um das fragliche Gemeinschaftsziel zu erreichen. Ist diese Frage zu bejahen, wird gleichzeitig regelmäßig auch das Subsidiaritätsprinzip erfüllt sein.

⁴⁶ vgl. *Th. Eilmannsberger*, in: *Der Vertrag von Lissabon, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen Union und den Mitgliedsstaaten*, S. 205.

All dies bedeutet zusammenfassend, dass die Zuordnung des Binnenmarkts zu den geteilten Kompetenzen irreführend ist.

In der Europäischen Union gibt es daher ein Kompetenzdarstellungsproblem. Die im EU-Vertrag und im Vertrag über die Arbeitsweise der EU enthaltenen Regeln von Kompetenztypen mitsamt ihrer entsprechenden Zuordnung der einzelnen Regelungsbereiche schaffen hier keine Klarheit und ist der Nutzen begrenzt.

Auch die Zuordnung eines Regelungsbereiches zu einem bestimmten Kompetenztyp auch im Hinblick auf die verbleibenden mitgliedstaatlichen Legislativkompetenzen ist nur begrenzt aussagekräftig. Mit der Zuordnung etwa zu den nicht ausschließlichen Kompetenzen ist daher noch keinerlei Aussage darüber getroffen, in welchem Ausmaß damit mitgliedstaatliche Handlungsspielräume tatsächlich beschnitten werden bzw. beschnitten werden können. Dies hängt zum einen davon ab, ob die Union durch die betreffende Handlungsbefugnis ermächtigt wird, in einem bestimmten Bereich detailliert eine umfassende Regelungen zu treffen, und zum anderen davon, ob die Union diese Möglichkeit auch wahrnehmen wird oder bereits wahrgenommen hat. Dies wird allein durch die Zuordnung eines Regelungsbereiches zur Kategorie der nicht ausschließlichen Zuständigkeit aber in keiner Weise sichtbar gemacht.

Nicht nur im Hinblick auf eine wirksamere Kontrolle der Ausübung von Unionszuständigkeiten, sondern auch unter Transparenzgesichtspunkten ist eine präzisere Umschreibung der bestehenden Einzelkompetenzen erforderlich. Solange die bestehenden Einzelermächtigungen unkontrolliert bleiben, wie das derzeit vielfach der Fall ist, sind die Grundsatzbestimmungen zur vertikalen Kompetenzverteilung widersprüchlich und stehen im Widerspruch zu nationalem innerstaatlichen Verfassungsrecht.

6. Aktivlegitimation der nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle:

Das Klagerecht ist im Bundesverfassungsgesetz zu regeln. Die Erhebung von Subsidiaritätsklagen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union ist eine Maßnahme der Vollziehung. Die Mitwirkung gesetzgebender Organe an der Vollziehung ist verfassungsrechtlich zu verankern und kann nicht durch einfaches Bundesgesetz erweitert werden. Dabei ist festzulegen, ob das Klagerecht entweder nur dem Nationalrat oder auch - und in welchen Fällen, zum Beispiel in denen die Gesetzgebung Landessache ist – das Recht

dem Bundesrat zukommen und wie die Abstimmung zwischen beiden Kammern des Parlaments erfolgen soll.

Ungeklärt ist vor allem, ob und inwieweit die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auch die Miterörterung der Kompetenzfrage und / oder der Verhältnismäßigkeit erfordert.

Offen ist die Frage der Rechtsstellung der einzelnen Länder, ob hier die Vertretung durch den Bundesrat ausreicht oder ob nicht die Landtage damit zu befassen sind.

Aus den Darlegungen ergibt sich, dass dem einzelnen Antragsteller nur *de iure*, nicht jedoch *de facto* eine Rechtsschutzmöglichkeit eingeräumt wurde. Durch diesen letztlich ineffektiven Rechtsschutz wird das Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG verletzt. Daneben werden durch die Art 5 EUV, sowie Art 2ff AEUV die Kompetenztatbestände der Art 10ff B-VG massiv eingeschränkt.

VII. Bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung

Die Antragsteller werden durch die in Art 2, 3, 4, 5 und 6 AEUV geregelten geänderten und erweiterten Zuständigkeiten in ihrer ihnen aus der Bundesverfassung eingeräumten Kompetenz zu Zuständigkeit, dh Regelung von Materien, die nach dem B-VG in die Zuständigkeit des Bundes fallen, begrenzt. Darüber hinaus ändern sich durch diese Zuständigkeitsregelungen in Art 2, 3, 4, 5, 6 AEUV auch die Zuständigkeiten im Sinne des Art 1 B-VG. Das in Österreich geltende Recht wird nicht mehr im Sinne „Das Recht geht vom Volk aus“ (gemeint ist der Staatsbürger) angewendet und unterliegt nicht mehr der Ingerenz und damit den Erzeugungsregelungen, nach denen österreichische Gesetze zustande kommen. Die legislative Kompetenz des österreichischen Nationalrats, dessen Organwalter die Antragsteller sind, wird dadurch massiv eingeschränkt.

1. Änderung der Europäischen Union zum Bundesstaat

Die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung ändert sich durch Art 2-6 AEUV grundlegend. Es entsteht eine typisch bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung, weil die Mitgliedstaaten im

Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union nicht mehr zuständig sind und im Bereich der geteilten Zuständigkeiten ihre Zuständigkeit einbüßen, wenn die Europäische Union von einer solchen Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Mit dieser Zuständigkeitsordnung entsteht endgültig der (echte) Bundesstaat Europäische Union.

Obwohl der Reformvertrag nicht mehr - wie der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa - von „Verfassung“ spricht, um nicht deutlich werden zu lassen, dass mit dem Integrationsschritt des Reformvertrages ein Staat verfasst wird, macht der Reformvertrag den Schritt vom Staatenverbund zum Bundesstaat, zum europäischen Unionsstaat. Das erweist (abgesehen von den staatsmäßigen weiten Aufgaben und Befugnissen der Union) die neue Zuständigkeitsordnung der Art 2 - 6 AEUV.

Bisher war die Europäische Union nach Auffassung der Praxis, insbesondere nach Auffassung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, kein Staat und kein Bundesstaat (BVerfGE 22, 293 (296); 37, 271 (278); 75, 223 (242); 89, 155 (188)). Nach dem Reformvertrag ist der Staatscharakter der Union nicht mehr zu leugnen. Das ergibt sich weniger aus dem Sprachgebrauch, obwohl dieser von der völkerrechtlichen Sprache der bisherigen Unions- und Gemeinschaftsverträge näher an die staatsrechtliche Sprache herangerückt wird (so wird jetzt von Gesetzgebung gesprochen), sondern aus dem Gegenstand der Regelungen, insbesondere aus der Zuständigkeitsordnung.

Bislang wurden die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zur gemeinschaftlichen Ausübung übertragen. Die Hoheitsrechte verblieben den Mitgliedstaaten, weil in den Mitgliedstaaten ausschließlich Staatsbürger die Hoheit haben; diese sollten aber im Interesse der Gemeinschaft von den Gemeinschaftsorganen gemeinschaftlich ausgeübt werden, soweit sie dieser zu diesem Zweck übertragen waren (so BVerfGE 89, 155 (188 f.))⁴⁷. Dementsprechend behielten die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit, in allen politischen Bereichen Gesetze zu geben.

Die Gesetze der Mitgliedstaaten wurden durch Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft nicht nichtig. Vielmehr waren die Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft lediglich vorrangig vor den Gesetzen der Mitgliedstaaten anwendbar, wenn ein Widerspruch zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem mitgliedstaatlichen Recht bestand (EuGH – Rs. 26/62 (van

⁴⁷ Vgl. K. A. Schachtschneider, *Prinzipien des Rechtsstaates*, 2006, S. 74 f.

Gend & Loos), Slg. 1963, 1 (24 f.); EuGH – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251, 1269 f., Rdn. 8 ff.); BVerfGE 37, 271 (279 ff.); 58, 1 (28); 73, 339 (366 ff.); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (182 ff., 190 f., 197 f.)). Die vorrangige Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts vor dem gesamten Recht der Mitgliedstaaten (einschließlich dem Verfassungsrecht) hat die Praxis des Europäischen Gerichtshofs durchgesetzt. Diese wurde von den Mitgliedstaaten hingenommen⁴⁸ und war der Besitzstand der Gemeinschaft, der *acquis communautaire*, bereits, als die Republik Österreich der Europäischen Union mit Wirkung zum 01.01.1995 beigetreten ist. Diese Gemeinschaftsrechtslage wurde im Allgemeinen als Supranationalität der Europäischen Gemeinschaft verstanden, diese Supranationalität aber gerade nicht als Bundesstaat, sondern als ein Staatenverbund (so BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.))⁴⁹ gesehen, wohl nur, weil jedenfalls in Deutschland die Integration in einen Bundesstaat grundgesetzwidrig wäre, Österreich ist einem supranationalen Staatenverbund beigetreten, nicht einem Bundesstaat.

Die neue Zuständigkeitsteilung des Reformvertrages schließt allerdings die Dogmatik vom Staatenverbund aus. Der Reformvertrag unterscheidet in Art 2 Abs 1 und Abs 2 AEUV „*ausschließliche Zuständigkeiten*“ und „*geteilte Zuständigkeiten*“, abgesehen von Koordinierungszuständigkeiten in Art 5 und Art 6 AEUV. Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten „*kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen*“. „*Die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen*“ (Art 2 Abs 1 AEUV).

Nach dem eindeutigen Wortlaut verlieren die Mitgliedstaaten im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit ihre Gesetzgebungshoheit, die sie durch den Reformvertrag auf die Europäische Union übertragen. Durch den Reformvertrag wird somit über die bisherige Integration hinaus ein Bundesstaat begründet. Österreich wird damit zu einem Gliedstaat in einem Bundesstaat und verliert (wie alle anderen Mitgliedstaaten auch) einen Teil seiner Hoheit, d.h. kann die Staatsgewalt nur noch zum Teil ausüben, wie das in einem Bundesstaat, in dem die Ausübung der Staatsgewalt zwischen dem Bund, dem Zentralstaat, und den Gliedstaaten, den Ländern, üblich ist.

⁴⁸ Vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 82 ff.

⁴⁹ Vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 69 ff.

Das Recht geht nicht mehr insgesamt vom Volk aus, wie das Art 1 S. 2 B-VG vorschreibt, sondern in dem zur ausschließlichen Zuständigkeit der Union übertragenen Bereich von der Union. Das entspricht einer „autonomen“ Rechtsordnung der Gemeinschaft, von der der Europäische Gerichtshof ausgeht, die aber mangels originärer Hoheit keine Grundlage hat und im Maastricht-Urteil vom Bundesverfassungsgericht nicht mehr aufgegriffen wurde (vgl. EuGH v. 15.07.1964 – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251, Rdn. 8 ff.; BVerfGE 22, 293 (296), 31, 145 (173 f.); 37, 271 (277 f.); 58, 1 (27); richtig BVerfGE 89, 155 (188 f.)).

2. Einschränkung des demokratischen Prinzips durch den EU-Bundesstaat

Das fundamentale Bauprinzip der österreichischen Bundesverfassung – der Demokratie des Art 1 B-VG - wird somit für den Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der Union eingeschränkt, aber auch für den Bereich der geteilten Zuständigkeiten der Union nach Art 2 Abs 2 AEUV, soweit die Union die geteilten Zuständigkeiten ausgeübt hat. Wenn die Mitgliedstaaten, also auch Österreich, in dem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union oder auch nur in dem Bereich der geteilten Zuständigkeit der Union, wenn diese die Zuständigkeit ausgeübt hat, gesetzgeberisch tätig werden, sind diese Gesetze mangels Zuständigkeit nichtig.

Dieser Schritt zum Bundesstaat schränkt das demokratische Prinzip wesentlich ein, weil nicht mehr das Volk Österreichs einen / den wesentlichen Teil des Rechts setzt, sondern die Europäische Union. Ganz abgesehen davon, dass die Europäische Union keine eigenständige demokratische Legitimation hat. Das ist fraglos eine Gesamtänderung der Bundesverfassung. Österreich wahrt seine Eigenständigkeit und, wenn man so will, Souveränität nur darin, dass es gemäß Art 50 EUV aus der Union austreten kann. Diese Möglichkeit ändert nichts daran, dass Österreich, solange es Mitglied der Europäischen Union ist, Gliedstaat eines Bundesstaates ist, der nur noch einen (geringen) Teil der Hoheit, der Staatsgewalt also, inne hat.

3. Ausweitung der Zuständigkeit des EU-Bundesstaates

Die Zuständigkeiten der Union sind umfassend. Die ausschließlichen Zuständigkeiten erfassen u.a. die Bereiche der Wettbewerbsregeln, der Währungspolitik (für die

Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, wie Österreich) und die Gemeinsame Handelspolitik. Diese Politiken sind für die Wirtschaft in der globalisierten Welt von schicksalhafter Bedeutung. Die Handelspolitik etwa, die Außenwirtschaftspolitik also, bestimmt die Regeln für den Export und den Import der Waren und Dienstleistungen (u.a.m.), sie bestimmt damit zunehmend auch die Landwirtschaftspolitik.

Durch die Generalklausel des Art 3 Abs 2 AEUV hat die Union aber auch die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit der Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

Diese Generalklausel ermöglicht die Bindung der österreichischen Gesetzgebung durch internationale Übereinkünfte in weitem Umfang und kann alle Bereiche der Gesetzgebung erfassen, in denen die Union nach ihren Verträgen Zuständigkeiten hat, also auch alle Bereiche der geteilten Zuständigkeiten, wenn die Union meint, dass sie ihre internen Zuständigkeiten nur ausüben könne, wenn internationale Abkommen geschlossen sind. Das ermöglicht auch Abkommen über den Kapitalverkehr und vieles andere mehr.

Der Europäische Gerichtshof pflegt – wie die Rechtsprechung zeigt - die Zuständigkeiten der Union weitest möglich auszulegen.

Österreich gibt durch den Reformvertrag die Zuständigkeit, die Staatsgewalt auszuüben, weitestgehend aus der Hand und überantwortet seine Staatsgewalt (genauso wie alle anderen Mitgliedstaaten) weitestgehend der Union. Die Zuständigkeiten der Union gehen deutlich über die Zuständigkeiten des Bundes in Österreich wie auch des Bundes in Deutschland hinaus.

Die geteilten Zuständigkeiten der Union, die, wie gesagt, den Mitgliedstaaten ebenfalls die Zuständigkeit zur Gesetzgebung nehmen, wenn die Union diese ausgeübt hat, sind fast allumfassend, wie der Katalog in Art 4 Abs 2 AEUV zeigt. Sie umfassen den Binnenmarkt, also die gesamte Politik der Grund- oder Marktfreiheiten, die Sozialpolitik, zwar nur hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte, diese Aspekte sind aber überaus weitreichend, jedenfalls erfassen sie auch das Arbeitsrecht. Die geteilten Zuständigkeiten

umfassen weiterhin den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (das ist die gesamte Politik, die auf Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der ganzen Union zielt), die Landwirtschaft und Fischerei, die Umwelt, den Verbraucherschutz, den Verkehr, die transeuropäischen Netze, die Energie, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, also das Polizeirecht, das Strafrecht, usw., aber auch gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte.

Dieser Zuständigkeitskatalog erfasst fast die gesamte Innenpolitik, jedenfalls die Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Landwirtschaftspolitik, aber auch die Energiepolitik und die Politik der inneren Sicherheit. Der Mitgliedstaat ist durch diesen Zuständigkeitskatalog seiner Kompetenz beraubt und stellt dies einen Eingriff in die Kompetenztatbestände der Art 10ff B-VG dar. Der Mitgliedsstaat behält weniger Gesetzgebungshoheit, als sie derzeit die Länder haben, die durch den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind.

Die Mitgliedstaaten verlieren in der Substanz ihre existentielle Staatlichkeit und werden materiell zu den bloßen regionalen Selbstverwaltungskörpern, als die sie Art 4 Abs 2 EUV in der Fassung des Reformvertrages definiert. „*Regionale Selbstverwaltungen*“ sind aber keine Staaten, wie sie die Länder nach der Verfassung der Republik Österreich ausweislich Art 2 Abs 2 B-VG („selbständige Länder“) sind⁵⁰, sondern unterstaatliche Verwaltungseinheiten.

Die Fülle der Zuständigkeiten der Union, welche die Gesetzgebungshoheit der Mitgliedstaaten ausschließt, führt funktional zu einem Zentralstaat, wenn auch die institutionellen Strukturen nicht zentralstaatlich sind, solange die Mitgliedstaaten überhaupt existieren und immerhin die Organe personell besetzen, insbesondere den Europäischen Rat durch die Staats- und Regierungschefs, aber auch den Rat durch die Minister und den Gerichtshof durch die Richter, aber auch das Europäische Parlament durch die in den Mitgliedstaaten gewählten Abgeordneten, sowie die Kommission durch die Kommissare aus den Mitgliedstaaten. Diese föderalistischen Elemente ändern jedoch nichts an dem funktionalen Zentralismus, der die Mitgliedstaaten weitestgehend entstaatlicht, jedenfalls als Gesetzgeber, aber auch in der Grundsatz- und Grundrechtsrechtsprechung, die mehr und mehr dem Europäischen Gerichtshof überlassen wird⁵¹.

⁵⁰ Vgl. R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadelmayer, Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts, Rdn. 171 ff., S. 96 ff., Rdn. 194 ff., S. 103 ff.

⁵¹ K. A. Schachtschneider, Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung, in: St. Brink/H. A. Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, Festschrift für Hans Herbert v. Arnim, 2004, S. 779 ff.

Der Föderalismus in den Organen gleicht in keiner Weise das demokratische Defizit der Gesetzgebung der Union aus. Vor allem die Gesetzgebung muss demokratisch legitimiert sein, wird aber durch die Zuständigkeitsordnung des Reformvertrages weitestgehend der Union übertragen und dadurch entdemokratisiert.

Diese überaus weitreichende Umgestaltung des österreichischen Staatswesens, nämlich die Eingliederung Österreichs in den Bundesstaat Europäische Union, ist eine Änderung verfassungsrechtlicher Kompetenztatbestände sowie des bundesstaatlichen Prinzips im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG. Diese ist verbunden mit einer Entdemokratisierung der Rechtsetzung, die auch für Österreich Verbindlichkeit haben wird. Das stellt eine Änderung der Baugesetze Österreichs, die ebenfalls eine Gesamtänderung der Verfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG ist, dar.

Die Frage, ob derartig Änderungen der Verfassung nicht gegen unverrückbare Verfassungsprinzipien, nämlich gegen die Verfassung der Menschheit des Menschen, verstoßen, nämlich die Rechtsprinzipien, die nicht zur Disposition der Politik stehen, also den integrationsfesten Verfassungskern⁵² wie insbesondere das aus der Freiheit folgende demokratische Prinzip, wurde bereits oben behandelt.

4. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

Die normierten Zuständigkeiten legen dar, dass die Europäische Union zum Bundesstaat entwickelt wurde, dieser wird nicht durch den Grundsatz „der begrenzten Einzelermächtigung“ des Art 5 Abs 1 S. 1 und Abs 2 EUV eingeschränkt, sondern vielmehr verstärkt. Absatz 2 des Art 5 EUV stellt klar, dass der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nicht mehr ist als das Prinzip der Zuständigkeiten; denn nach diesem Grundsatz „wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“. *„Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten“.*

⁵² R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadelmayer, Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts, Rdn. 246/20.

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird somit explizit auf den Zuständigkeitsgrundsatz reduziert und verliert damit seine eigenständige verfassungsrechtliche Bedeutung. Dass Zuständigkeitsvorschriften die Zuständigkeiten begrenzen, ist selbstverständlich. Die Zwecksetzung der Zuständigkeiten, nämlich die Verwirklichung der in den Verträgen niedergelegten Ziele, ist schon deswegen keinerlei Begrenzung der Zuständigkeiten, weil die Ziele der Union grenzenlos weit sind. Die eindeutige Definition des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ist Art 5 Abs 2 EUV erweist, dass der Reformvertrag einen staatsrechtlichen Paradigmenwechsel vom Staatenverbund zum Bundesstaat vornimmt, der eine Gesamtänderung der Verfassung bewirkt.

Der bisherige Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der in Art 5 EUV und in Art 5 Abs 1 EGV, aber auch in Art 7 Abs 1 UAbs 1 EGV, verankert war, wonach die Gemeinschaft „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig“ war, war nach der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts dahin verstanden worden, dass die Befugnisse der Gemeinschaft, also deren Ermächtigungen, derart bestimmt und begrenzt sein müssen, dass die Politik der Gemeinschaft für die nationalen Parlamente „voraussehbar“ und dadurch „verantwortbar“ ist (BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.))⁵³.

In dieser Sicht war das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der entscheidende demokratierechtliche Baustein der Gemeinschaft, weil die Rechtsetzung der Gemeinschaft von den nationalen Parlamenten demokratisch legitimiert wurde, nicht vom Europäischen Parlament. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung der Gemeinschaft hat das deutsche Bundesverfassungsgericht lediglich als „Abstützung“ der demokratischen Legitimation bezeichnet (BVerfGE 89, 155 (184, 186)). Dadurch war der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung der Rettungsanker der demokratischen Legitimation der europäischen Integration. Das konnte er aber nur sein, wenn die Befugnisse oder Ermächtigungen der Gemeinschaft derart bestimmt und begrenzt waren, dass, wie gesagt, die nationalen Parlamente die Politik der Gemeinschaft verantworten konnten. Das setzte deren Voraussehbarkeit voraus.

⁵³ Vgl. K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 71 ff.

Davon kann angesichts der extensiven Auslegung der Befugnisse und Ermächtigungen in der Praxis der Gemeinschaftsorgane keine Rede mehr sein. In der Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 27.05.2005, die der Abgeordnete des deutschen Bundestages Dr. Peter Gauweiler beim deutschen Bundesverfassungsgericht einreichte, wurde dies im 2. Teil zu B bis D (S. 88 ff., 143 ff., 179 ff.) ausführlich dargelegt.

Diese Verfassungsklage hat das deutsche Bundesverfassungsgericht veranlasst, dem deutschen Bundespräsidenten die Unterzeichnung des Zustimmungsgesetzes des Bundestages und des Bundesrates und auch die Ratifikation des Verfassungsvertrages zu untersagen. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung soll somit nach dem bisherigen Gemeinschaftsrecht die Ausübung der Befugnisse oder Ermächtigungen der Gemeinschaft auch im Sinne eines substantiellen Subsidiaritätsprinzips begrenzen.

Demgegenüber verliert der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung durch den Vertrag von Lissabon seine verfassungsrechtliche und politische Substanz, weil er nichts anderes besagt als das Zuständigkeitsprinzip. Die Zuständigkeiten der Union sind aber nach dem Reformvertrag grenzenlos weit und haben die entstaatlichende Wirkung der Mitgliedstaaten, die dargelegt ist.

Die Europäische Union wird aufgrund der Zuständigkeitsordnung zu einem echten Bundesstaat. Der echte Bundesstaat unterscheidet sich von dem unechten Bundesstaat dadurch, dass er auf Vertrag beruht und dass die Mitgliedstaaten des echten Bundesstaates aus diesem ausscheiden können⁵⁴, während der unechte Bundesstaat auf einem Verfassungsgesetz des Gesamtstaates beruht, aber bundesstaatliche Strukturen verfasst sowie das Ausscheiden der Länder aus dem Bundesstaat allenfalls in existentiellen Lagen erlaubt. Auch der vertraglich begründete Bundesstaat ist ein Staat mit Staatsgewalt. Seine Besonderheit ist, dass ihm die Staatsgewalt von den Mitgliedstaaten übertragen wird, wie das durch den Vertrag von Lissabon geschieht.

Der Charakter der Übertragung der Hoheitsrechte ändert sich grundlegend gegenüber der Übertragung der Hoheitsrechte in den früheren Gemeinschaftsverträgen, wie das oben zur Zuständigkeitsdogmatik dargelegt ist. Es gibt keine Willensentscheidung des Volkes, dass die

⁵⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, in: W. Hankel, K. A. Schachtschneider, J. Starbatty (Hrsg.), *Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage*, Festschrift für Wilhelm Nölling, 2003, S. 279 ff.; vgl. auch *ders.*, Verfassungsklage Dr. Peter Gauweiler, 2. Teil, A)

Republik Österreich Mitglied eines derartigen echten Bundesstaates sein will, in dem der Großteil der Zuständigkeiten an die Union derart übertragen wird, dass Österreich diese nicht mehr wahrnehmen kann, so dass wegen der Übertragung der Hoheitsrechte die Staatlichkeit Österreichs, also dessen Staatsgewalt, weitestgehend eingeschränkt ist.

Die Union ist nicht deswegen kein Bundesstaat, weil ihre Ausübung der übertragenen Staatsgewalt nicht demokratisch legitimiert ist. In dem demokratischen Defizit liegt vielmehr ein wesentlicher Mangel der Integrationspolitik, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ist. Die maßgeblichen Organe der Gesetzgebung sind die Kommission und der Rat, beide Exekutivorgane. Das Europäische Parlament hat keine demokratische Legitimationskraft, weil es nicht gleichheitlich gewählt ist. Es wird weiterhin nicht wesentlich an der Gesetzgebung beteiligt. Insbesondere hat das Europäische Parlament kein Initiativrecht. Das Vorschlagsrecht hat vielmehr grundsätzlich und in der Regel die Kommission. Schon gar nicht kann das Parlament Gesetze aus eigener Macht hervorbringen und durchsetzen.

Die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Gesetzgebung, die sich auf die Information und die Möglichkeit der Stellungnahme begrenzt, ist für die demokratische Legitimation ohne hinreichendes Gewicht. Die einen Rechtsakt ablehnende Stellungnahme des Nationalrats vermag sich nach Art 23e Abs 2 S. 2 B-VG gegen die Integrationspolitik weder rechtlich noch gar politisch durchzusetzen. In Deutschland sind die Stellungnahmen des Bundestages und Bundesrates lediglich zu „berücksichtigen“, allenfalls „maßgeblich zu berücksichtigen“ (Art 23 Abs 3 und 5 GG), also so gut wie bedeutungslos. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, das seiner bisherigen Substanz nach die Verantwortbarkeit der Gemeinschaftspolitik durch die nationalen Parlamente ermöglichen sollte, ist zu einem reinen Zuständigkeitsprinzip abgesenkt.

Die ausschließliche Zuständigkeit, wie sie Art 2 Abs 1 und Art 3 AEUV vorsehen, wie sie aber auch Art 2 Abs 2 und Art 4 AEUV ermöglichen, gab es in dem bisherigen Gemeinschaftsrecht nicht. Zwar kannte Art 5 Abs 2 EGV in der Subsidiaritätsregelung den Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit, aber dieser Begriff hatte einen gänzlich anderen Inhalt als der der ausschließlichen Zuständigkeit im Vertrag von Lissabon.

Zum einen reagierte dieser Begriff, der erst durch den Maastricht-Vertrag in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen worden ist, auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, welche bestimmte ausschließliche Zuständigkeiten, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik kreiert hatte (insbesondere die AETR-Doktrin, vgl. EuGH v. 31.03.1971 – Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263 ff.). Derartige ausschließliche Zuständigkeiten kannte das Gemeinschaftsrecht nicht, jedenfalls nicht in den Texten. Die ausschließliche Zuständigkeit war allenfalls dadurch gerechtfertigt, dass die Mitgliedstaaten bestimmte gemeinschaftliche Aufgaben nicht wahrnehmen konnten, weil diese Aufgaben die Gemeinschaft voraussetzten, wie etwa die Definition der „einheitlichen Grundsätze“ der Gemeinsamen Handelspolitik nach Art 133 Abs 1 EGV.

Dieser Begriff „*ausschließlicher Zuständigkeit*“ ist ein gänzlich anderer als der des Vertrages von Lissabon, der den Mitgliedstaaten die Gesetzgebungsbefugnis und Kompetenz nimmt, in dem sie als Staaten fraglos Gesetze erlassen könnten. Eine Zuständigkeitsordnung eines Bundesstaates kannte das Gemeinschaftsrecht bislang nicht und verstoßen diese Bestimmungen der Art 5 EUV, sowie Art 2,3,4,5,6 AEUV gegen Art 10ff B-VG, welche die Antragsteller in ihren Rechten als Abgeordnete zum österreichischen Nationalrat einschränken.

Aufgrund des Vertrages von Lissabon wird aufgrund des Subsidiaritätsprotokolls ein so genanntes Frühwarnsystem in Form einer Subsidiaritätsklage eingeführt. Dem österreichischen Nationalrat sind die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union zu übermitteln. Die nationalen Parlament bzw. ihre Kammern können gemäß Art 6 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls binnen acht Wochen ab Übermittlung im Rahmen einer begründeten Stellungnahme die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen. Aufgrund des bundesstaatlichen Prinzips sind daher die österreichischen Landtage jedenfalls dann zu konsultieren, wenn Landesgesetzgebungskompetenzen berührt sind. Entgegen der verbreiteten Auffassung, dass es für die Konsultation hinreichend erscheint, den Landtagen zumindest die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der EU zu übermitteln und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahme zu geben, ist zu beachten, dass Adressaten dieser Bestimmungen aufgrund der Kompetenzverteilung gemäß Art 10ff B-VG in aller Regel die Landtage selbst sind und nicht die Länder. Der Mitwirkungsmechanismus des Bundesrates reicht daher nicht aus, die verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestände auch tatsächlich einzuhalten.

Die Eingliederung Österreichs in einen zentralistischen Bundesstaat ist eine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG, der das gesamte Bundesvolk hätte zustimmen müssen.

Im Unterlassen dieser liegt die Verfassungswidrigkeit begründet, da der einzelne Antragsteller durch die Schaffung des neuen Bundesstaates in seiner ihm kraft österreichischer Bundesverfassung zustehenden Gesetzkompetenz beschränkt ist.

VIII. Vereinfachtes Änderungsverfahren

Der Vertrag von Lissabon greift in die vom Bundesverfassungsgesetzgeber normierte Gesetzes- und Verfassungskompetenz in einer nicht im Sinne des Art 18 B-VG vorhersehbaren Weise ein. Art 48 Abs 6 EUV verstößt gegen Art 18 B-VG. Das vereinfachte Änderungsverfahren des Art 48 Abs 6 EUV schafft eine Kompetenz-Kompetenz für den Europäischen Rat, aufgrund derer dieser alle vertraglichen Regelungen des Dritten Teils des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union beschließen kann. Die Antragsteller werden durch die Anwendung des Art 48 Abs 6 EUV unmittelbar betroffen, da die legislative Kompetenz des Nationalrats an der Gesetzgebung ausgeschlossen wird. Darüber hinaus wird der Grundsatz der Gewaltenteilung durch die Einräumung einer „Gesetzeskompetenz“ an die Regierung verletzt.

1. Vereinfachtes Änderungsverfahren

Nach Art 48 Abs 6 AEUV kann der Europäische Rat durch Beschluss nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich der Europäischen Zentralbank, auf Initiative der Regierung jedes Mitgliedstaates, des Europäischen Parlaments und der Kommission einstimmig „die Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ beschließen. Dieser Dritte Teil umfasst alle wichtigen Politiken der Union außer der Außen- und Sicherheitspolitik, nämlich den freien Warenverkehr (mit der Zollunion), die Landwirtschaft, die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (also den Binnenmarkt und die Grundfreiheiten), den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, den Verkehr, die gemeinsamen Regeln

betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften, die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Beschäftigung, die Gemeinsame Handelspolitik, die Zusammenarbeit im Zollwesen, die Sozialpolitik, die allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, die Kultur, das Gesundheitswesen, den Verbraucherschutz, die transeuropäischen Netze, die Industrie, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die Forschung und technologische Entwicklung, die Umwelt, die Entwicklungszusammenarbeit, die wirtschaftliche und finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern.

Der Beschluss tritt zwar nach UnterAbs 2 S. 3 des Art 48 Abs 6 AEUV „erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft“. Der Beschluss ist aber kein „politischer Staatsvertrag“ im Sinne des Art 50 B-VG, welcher der Zustimmung des Nationalrates und gegebenenfalls des Bundesrates und der Ratifikation durch den Bundespräsidenten (Art 65 Abs 1 B-VG) bedarf. Die **Gesetzgebungsorgane** – Nationalrat, Bundesrat, Landtage, denen kraft der Verfassung die Legislative zusteht - müssen **an dem Verfahren nicht beteiligt werden**. Aufgrund ihrer außenpolitischen Befugnisse kann die Zustimmung von der Bundesregierung oder auch nur von dem zuständigen Bundesminister erteilt werden, sodass hier die Exekution am Gesetzgebungsprozess mitwirkt und so gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung verstößt.

Der Bundeskanzler ist nach Art 23e Abs 2 B-VG bei der Abstimmung im Europäischen Rat an die Stellungnahme des Nationalrates, dem nach Absatz 1 dieser Vorschrift Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, gebunden. Aber er darf davon nach S. 2 „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ abweichen. Die Integrationspolitik vermag sich somit durchzusetzen. Die genannten Gründe sind eine Frage der Außenpolitik, die regelmäßig als nicht judiziabel gilt⁵⁵.

Ein Rechtsakt im vereinfachten Änderungsverfahren kann und wird regelmäßig „eine Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechts“ bedeuten, so dass nach Absatz 3 des Art 23e B-VG „eine Abweichung jedenfalls nur zulässig ist, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht“. Wegen des „jedenfalls“ (ein mehr als unklarer Tatbestand) ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung letztlich den integrationspolitischen Zwängen gemäß Absatz 2 S. 2 folgen darf. Dafür spricht auch die

⁵⁵ I.d.S. Th. Öhlinger, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsgesetz, Bd. II, 1. Lieferung 1999, Kommentar, Art 23 B-VG, Rdn. 12.

Pflicht nach Absatz 4 S. 2, das Abweichen von der Stellungnahme des Nationalrates diesem unverzüglich zu begründen. Folglich ist auch im Falle des Absatz 3 ein Abweichen der Bundesregierung möglich. Die Zuständigkeiten des Nationalrates obliegen nach Absatz 5 im Übrigen grundsätzlich dessen Hauptausschuss, bzw einem eigenen ständigen Unterausschuss.

2. Ausweitung der Zuständigkeit aufgrund unbestimmter Zielformulierungen

Der Beschluss darf zwar nach Unterabsatz 3 des Art 48 Abs 6 EUV „nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen“, aber diese Zuständigkeiten sind in Art 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV), dem bisherigen Gemeinschaftsvertrag, als ausschließliche Zuständigkeiten und in Art 4 AEUV als geteilte Zuständigkeiten geregelt. Hinzu kommen die weiteren Zuständigkeiten zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der Sozialpolitik in Art 5 AEUV und zu Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit, zur Industrie, zur Kultur, zum Tourismus, zur allgemeinen und beruflichen Bildung, zur Jugend und zum Sport, zum Katastrophenschutz und zur Verwaltungszusammenarbeit nach Art 6 AEUV.

Alle Zuständigkeiten sind denkbar weit formuliert. Die Politiken des Dritten Teils des Reformvertrages, welcher den Teil III des gegenwärtig geltenden Gemeinschaftsvertrages mit gewissen Änderungen fortschreibt, sind nicht als Zuständigkeiten bezeichnet. Sie regeln die Grenzen der Ermächtigungen, die folglich ohne Zuständigkeitsänderung erweitert werden können, und die Verfahren der Politiken, die ebenfalls ohne Zuständigkeitsänderung verändert werden können, indem etwa Organe in die Verfahren integriert oder Organe aus den Verfahren desintegriert werden.

3. Ausschluss der nationalstaatlichen Verfassungshoheit

Das vereinfachte Änderungsverfahren überträgt die Verfassungshoheit somit dem Europäischen Rat. Nicht einmal das Europäische Parlament muss zustimmen, geschweige denn die nationalen Parlamente. Gerade diese Generalklausel ist wesentlicher Teil der durch den Reformvertrag erweiterten existentiellen Staatlichkeit der Europäischen Union. Diese

gewinnt durch die Ermächtigung weitestgehende Verfassungshoheit, ohne dafür demokratisch legitimiert zu sein, schon gar nicht durch ein Unionsvolk mit originärer Hoheit.

Mit dem Demokratieprinzip des Parlaments als Legislative ist das „vereinfachte Änderungsverfahren“ daher unvereinbar. Schon deswegen ist die Einführung dieses Verfahrens eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, zu deren Strukturprinzipien (Baugesetze) das demokratische Prinzip gehört.

Das vereinfachte Änderungsverfahren erleichtert die Totalrevision der internen und weitgehend der externen (insbesondere die Handelspolitik) Politikbereiche der Union und macht diese nicht nur von der Zustimmung der nationalen Parlamente unabhängig, sondern vor allem von den gegebenenfalls vorgeschriebenen Volksabstimmungen in den einzelnen Staaten.

Bemerkt sei, dass die geteilte Zuständigkeit nach Art 4 AEUV für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt allemal auch die (in der Integrationspolitik für dringlich gehaltene) Angleichung der mitgliedstaatlichen Steuer- und Sozialpolitik umfasst.

Das vereinfachte Änderungsverfahren ist ein Ermächtigungsgesetz für den Europäischen Rat, das es diesem erlaubt, die innere und weitgehend auch die äußere Ordnung der Union und damit die der Mitgliedstaaten umzuwälzen. Mit der Zustimmung zu dem Reformvertrag ist die Europäische Union zu jedweder materialen Änderung der Bundesverfassung ermächtigt. An diesen Änderungen wirkt für Österreich, wie dargelegt, maßgeblich nur der Bundeskanzler – ein Exekutivorgan - mit, weil der Europäische Rat einstimmig entscheiden muss.

Der Maastricht-Vertrag enthielt eine vergleichsweise Regelung nicht. Art F III, jetzt Art 6 Abs 4 AEUV, wonach sich „*die Union mit den Mitteln ausstattet, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind*“, war nach dem Maastricht-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts nur eine politische Absichtserklärung ohne rechtliche Verbindlichkeit (BVerfGE 89, 155 (196 f.)).

Der österreichische Gesetzgeber wird durch die Ermächtigung des Art 48 Abs 6 EUV entmachtet und verliert seine Verfassungshoheit. Keinesfalls hätte der Nationalrat durch seine Zustimmung zu einem solchen Vertrag das Volk entmachten dürfen.

Zwar wurde durch die Einführung des Art 50 Abs 2 Ziff. 1 in das Bundes-Verfassungsgesetz dem Nationalrat ermöglicht, derartige Vertragsänderungen im einfachen Vertragsänderungsverfahren von der Genehmigung des Nationalrats abhängig zu machen, das Bundesvolk ist aber an diesen Verfahren grundsätzlich nicht beteiligt.

Diese Generalermächtigung widerspricht nicht nur dem demokratischen Prinzip, sondern ist auch mit einem Verfassungsstaat unvereinbar.

Durch die in diesem Art 48 Abs 6 EUV normierte jederzeitige Eingriffsmöglichkeit in die durch die Verfassung geregelten Kompetenztatbestände der Art 10ff B-VG, sowie die Unbestimmtheit der Zielvorgaben und Schaffung eines Quasi-Verfassungsgesetzgebers außerhalb des österreichischen Nationalrats und des Bundesrats wird das Recht des einzelnen Antragstellers im Rahmen der ihm durch die Verfassung eingeräumten übertragenen Rechte und Pflichten beschränkt - ohne dass dazu eine verfassungsrechtliche Eingriffsnorm erlassen wurde.

IX. Flexibilitätsklausel

Nichts anderes gilt für die erweiterte Flexibilitätsklausel des Art 352 AEUV, wonach die Union sich neue Befugnisse geben kann, wenn diese erforderlich erscheinen, um die Ziele der Union zu verwirklichen. Deren Ziele sind grenzenlos weit. Aufgrund dessen kann das Befugnisgefüge der Union gänzlich verändert werden, sodass auch dadurch die Bundesverfassung zur Disposition der Europäischen Union steht – ein Verstoß gegen das Legalitäts- und Bestimmtheitsgebot des Art 18 B-VG.

1. Pauschale Erweiterungsmöglichkeit

Die Flexibilitätsklausel des Art 308 Abs 1 AEUV ermöglicht es der Union, zur Verwirklichung der überaus weit gesteckten Ziele der Verträge durch Vorschriften des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche“ tätig zu werden, auch wenn die Verträge die dafür erforderlichen Befugnisse nicht vorsehen. Auf dieser Grundlage kann sich

die Union so gut wie jede Befugnis verschaffen, ohne dass die Mitgliedstaaten dem zustimmen müssen. Letztere können lediglich ihre Einwendungen aus dem Subsidiaritätsprinzip zur Geltung bringen (Abs 2).

Diese Kompetenz-Kompetenz geht deutlich über die bisherige Generalklausel des Art 308 EGV hinaus, welche auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes beschränkt war. Lediglich Harmonisierungsverbote dürfen durch die Vorschriften nicht überspielt werden (Absatz 3) und die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darf nicht auf diesen Artikel gestützt werden (Abs 4).

Der Rat kann die Vorschriften auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen. Der Rat kann sie auch nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ erlassen, wiederum auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Ausschließlich Unionsorgane geben folglich die Vorschriften, welche die vertraglichen Ermächtigungen, die ohnehin äußerst weit gefasst sind, weiter ausdehnen und auf neue Politiken erstrecken können, soweit das die Ziele der Verträge, also der Union, zulassen, d.h. grenzenlos. Nur „Politikbereiche“, nicht die vertraglichen Regelungen der Politiken bilden eine Grenze.

Das ermöglicht der Union fast jede Art der Politik, etwa auch Steuerpolitik und Sozialpolitik, insbesondere Wirtschaftspolitik, auch solche, welche die Steuer-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten umgestaltet. Die Grenze zwischen der auslegenden Vertragsausdehnung aufgrund dieser Ermächtigung und der Vertragsänderung durch Vertrag ist bekanntlich fließend⁵⁶ und nicht definierbar. Beispielsweise hat die Europäische Gemeinschaft, gestützt auf Art 235 EWGV, dem Vorläufer des Art 308 EGV, die Fusionskontrolle eingeführt, eine wettbewerbsrechtliche Institution von weitreichender Bedeutung, die keine Grundlage im Gemeinschaftsvertrag hatte.

2. Verstoß gegen das demokratische Bauprinzip

Die Kompetenz-Kompetenz des Art 308 AEUV ist mit dem demokratischen Prinzip nicht zu vereinbaren, zumal sie die Exekutive ermächtigt. Das Europäische Parlament leistet keine

⁵⁶ Vgl. die Mahnung des Bundesverfassungsgerichts, die Grenze zur Vertragsänderung nicht zu überschreiten, BVerfGE 89, 155 (210).

demokratische Legitimation, weil es nicht gleichheitlich gewählt ist und kein Unionsvolk vertritt, ja im demokratischen Sinne kein Parlament ist (vgl. BVerfGE 89, 155 (185 ff.)). Die Ermächtigung ist deutlicher Ausdruck der existentiellen Staatlichkeit der Union, welche dieser mangels existentieller Staatseigenschaft (originärer Hoheit) nicht zusteht. Der Hinweis in Absatz 2 auf das Subsidiaritätsverfahren ist von geringer praktischer Bedeutung.

Eine solche Kompetenz-Kompetenz zugunsten der Union ist ein massiver Eingriff in die Bundesverfassung und somit eine Gesamtänderung des Bundesverfassungsgesetzes, die ohne Abstimmung des Bundesvolkes nach Art 44 Abs 3 B-VG nicht zulässig ist. Dadurch wird massiv in die sich aus der Verfassung ergebenden Rechte und Pflichten des einzelnen Antragstellers als Organwalter eingegriffen.

X. Immerwährende Neutralität

Die immerwährende Neutralität findet (trotz gewisser Vorbehalte zugunsten der neutralen Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon) im Wesentlichen durch diesen Vertrag ein Ende. Die Neutralität Österreichs hat, wenn der Vertrag von Lissabon zur Geltung kommt, keine Substanz mehr. Die Neutralität ist ein wesentliches Baugesetz der Republik Österreich⁵⁷. Dessen weitestgehende Einschränkung ist eine Gesamtänderung der Bundesverfassung. Der einzelne Antragsteller, sowie die Antragsteller insgesamt sind durch die in Art 27,28 EUV verankerte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie das in Art 28 normierte "Operative Vorgehen", die unmittelbar wirksam sind, in ihrer Verpflichtung zur Wahrung und Einhaltung der Neutralität verletzt.

1. Neutralität in Verfassung

Die immerwährende Neutralität Österreichs, ausweislich des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955 ist ein wesentlicher Baustein der österreichischen Verfassung, der auch in Art 9 a B-VG die umfassende Landesverteidigung Österreichs bestimmt, die nämlich „insbesondere zu Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität“

⁵⁷ Str., vgl. R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Rdn.170, S. 95; Th. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rdn. 97, S. 72.

dienen soll. Sie stellt die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union seit dem Beitritt in Frage. Die umfangreiche Diskussion dieses Problems hat bisher nicht zu dessen Lösung geführt⁵⁸.

Ein derart weitreichender und tiefgehender Staatenverbund, wie der der Europäischen Union und (bislang) der Europäischen Gemeinschaft lässt es nicht zu, die Neutralitätsfrage auf sogenannte Kernelemente, nämlich auf die Teilnahme an Kriegen, die Bündnis- und die Stützpunktlosigkeit zu reduzieren⁵⁹. Das widerspricht bereits dem ersten Absatz des Art 1 des Neutralitätsgesetzes, wonach Österreich die immerwährende Neutralität „mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen“ wird. Die in Abs 2 dieses Artikels genannten Kernelemente der Neutralität, sind lediglich besonders schwerwiegende Neutralitätsverstöße. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die schon durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auch auf Kriege ausgerichtet ist, ist sicher keine Maßnahme, welche die Neutralität aufrecht zu erhalten und zu verteidigen geeignet ist, schon gar nicht, seit der Vertrag von Amsterdam die sogenannten Petersberg-Aufgaben in Art 17 Abs 2 verankert hat, nämlich „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen“.

Kampfeinsätze bei Krisenbewältigung können nicht anders als Frieden schaffende Maßnahmen Militärmaßnahmen sein, die nicht der Verteidigung dienen und jedenfalls völkerrechtswidrig sind, wenn sie nicht durch die Vereinten Nationen gemäß deren Charta legalisiert sind. Der Einschränkung des Neutralitätsprinzips auf eine militärische Kernneutralität widerspricht Art 9 a Abs 2 B-VG selbst; denn dort heißt es: „Zur umfassenden Landesverteidigung gehören die militärische, die geistige, die zivile und die wirtschaftliche Landesverteidigung“.

Richtig sieht die Bundesverfassung die Notwendigkeit, alle Kräfte für die Verteidigung des Landes einzusetzen. Demgemäß sind die geistigen, die zivilen und vor allem die

⁵⁸ Hingewiesen sei auf die Abhandlung von Waldemar Hummer „Österreich zwischen Neutralität und Integration. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Implikationen einer Mitwirkung Österreichs in Systemen sicherheitspolitischer und wirtschaftspolitischer Integration“, in: Matthias Pape (Hrsg.), Österreich – von der Monarchie zum EU-Partner, 2000, S. 221 ff., der die dogmatischen Versuche, das Neutralitätsproblem zu beseitigen oder zu verkleinern, darlegt; vgl. auch R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadelmayer, Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts, Rdn. 168, S. 94 („Neutralitätsgesetz partiell“ durch Art 23 B-VG „materiell derogiert“; Österreich „verschiedentlich nicht mehr als neutral“, „sondern als bündnislos bezeichnet“.

⁵⁹ Vgl. W. Hummer, ebenda, S. 269 f.

wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Landes Teil des Neutralitätsprinzips. Vor allem wirtschaftlich ist Österreich gänzlich in die Europäische Union integriert.

Der Vertrag von Lissabon entwickelt die Sicherheits- und Verteidigungsunion deutlich weiter. Zum einen schafft er einen Bundesstaat, in den Österreich eingegliedert ist. Dieser Bundesstaat beendet die immerwährende Neutralität Österreichs und ist damit eine Verfassungsänderung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG.

2. Derogation der Neutralität durch Art 27 und Art 28 EUV

Die auf eine immer engere Vereinigung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten ausgerichtete Regelung des Art 27 EUV lässt eine eigenständige Landesverteidigung, wie sie Österreich in Art 9 a B-VG vorsieht, nicht mehr zu. Die Verteidigung, die ausweislich Art 27 Abs 2 UAbs 1 S. 2 „zu einer gemeinsamen Verteidigung“ führen soll, sobald der Europäische Rat diese einstimmig beschlossen hat, schließt Österreich nicht aus. Auch Österreich verpflichtet sich durch den Vertrag nach Art 27 Abs 3 UAbs 2 S. 1, „seine militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“. Das ist eine Aufrüstungsverpflichtung im (vermeintlichen) Interesse aller Mitgliedstaaten, die zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik genutzt werden soll.

Nach Art 17 Abs 1 UAbs 2 ließ die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ insgesamt unberührt. Diese Regelung nahm Rücksicht auf die zur Neutralität verpflichteten Mitgliedstaaten, auch Österreich. Das mag der Neutralitätspflicht genügt haben, wenn man diese auf einen Kernbereich reduziert. Die entsprechende Formulierung findet sich jetzt aber nur noch in Abs 2 S. 2 des Art 27 EUV und betrifft darum ausschließlich die Bündnispflicht im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates.

Abgesehen davon, dass die Europäische Union durch den Reformvertrag zum Bundesstaat wird, so dass die sicherheits- und verteidigungspolitische Differenzierung der Mitgliedstaaten fragwürdig ist, bleiben alle anderen Verpflichtungen aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch für die neutralen Staaten, also auch für Österreich, verbindlich.

Österreich wird durch den Reformvertrag weitestgehend in die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union integriert und beendet damit (endgültig) die immerwährende Neutralität.

So verpflichtet sich Österreich durch Art 28 Abs 2 EUV auch zu „humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“. Nach Satz 2 dieser Vorschrift kann mit diesen Missionen „zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet“. Die Terrorismusbekämpfung gestaltet sich gegebenenfalls zu Angriffskriegen, wie die gegenwärtige Lage in verschiedenen Teilen der Welt erweist.

Durch Art 23 f. B-VG hat Österreich die Neutralität bereits weitgehend eingeschränkt⁶⁰ und die Beschlüsse des Europäischen Rates zur gemeinsamen Verteidigung der Europäischen Union und zu einer Integration der Westeuropäischen Union der Beschlussfassung des Nationalrates und des Bundesrates überantwortet. Absatz 4 des Art 23 f. B-VG ermöglicht sogar die Verpflichtung Österreichs zur Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen zu friedenserhaltenden Maßnahmen und Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenschaffender Maßnahmen. Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Verpflichtungen, die der Vertrag von Lissabon einführt, gehen über diese bereits zu Lasten der immerwährenden Neutralität in der Bundesverfassung verankerten militärischen Integration Österreichs in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutlich hinaus, insbesondere die Verpflichtung zur Aufrüstung und die Verpflichtung, den Terrorismus in aller Welt zu bekämpfen, was Angriffskriege im völkerrechtlichen Sinne einschließt.

Die Antragsteller sind aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Art 27 und 28 EUV nicht mehr in der Lage, dem Erfordernis der Verfassung auf Schutz, Einhaltung und Garantie der Neutralität nachzukommen.

⁶⁰ So auch R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadelmayer, Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts, Rdn. 168, S. 94; H. R. Klecatsky/S. Morscher/B. Ohms, Die österreichische Bundesverfassung, VI, S. 323.

XI. Generalermächtigung zur Mittelbeschaffung

Die Antragsteller sind durch die Generalermächtigung zur Mittelbeschaffung im Sinne der Art 311, 312, 113, 314, 249a, 269 AEUV an der ihm aus der Verfassung übertragenen Mitwirkung im Sinne der Art 51ff B-VG an der Haushaltssteuerung in seinen Kompetenzen als Organwalter verletzt.

1. Generalermächtigung

Die Generalermächtigung zur Mittelbeschaffung des Art 311 Abs 3 AEUV ist eine Gesamtänderung der Bundesverfassung. Diese Ermächtigung ermöglicht (u.a.) die Einführung von Unionssteuern durch Rechtsakte der Europäischen Union und verändert dadurch die Finanzverfassung Österreichs.

Der Reformvertrag hat trotz des Maastricht-Urteils, das der großen Generalklausel, der Kompetenz-Kompetenz des Art F Abs 3 EUV (Art 6 Abs 4 EUV bisherige Fassung) die rechtliche Verbindlichkeit (zur Rettung des Maastricht-Vertrages) abgesprochen hat (BVerfGE 89, 155 (196 f.)), in Art 269 Abs 1 AEUV eine fast gleichlautende Bestimmung beibehalten, diese allerdings in den Titel II des Fünften Teils, der die Finanzen der Union regelt, gestellt, also auf Mittel zur Finanzierung des Haushaltes der Union begrenzt.

Jetzt wurde aber ein Verfahren für die Umsetzung dieser Generalermächtigung eingeführt, das an der rechtlichen Verbindlichkeit der Ermächtigung keinen Zweifel erlaubt. Nach Absatz 3 Unterabsatz 1 nämlich erlässt der Rat einen Beschluss, den er einstimmig nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments fasst, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Dieser Beschluss kann neue Kategorien von Eigenmitteln einführen, aber auch bestehende Kategorien abschaffen. Die neuen Kategorien von Eigenmitteln können und werden europäische Steuern sein.

Dieser Beschluss tritt wiederum (wie im vereinfachten Änderungsverfahren, s. oben dargestellt) nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Weil der Beschluss kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern ein Organakt der Union ist, bedarf es keiner Ratifikation der Mitgliedstaaten. Eine solche Ratifikation ist auch nicht vorgesehen.

Der Reformvertrag pflegt - wie vorher schon der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa - sehr genau zwischen der Zustimmung der Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu Organakten der Union zum einen und der Ratifikation von Verträgen zu unterscheiden. Folglich genügt nach der Praxis der auswärtigen Politik die Zustimmung der Bundesregierung in Österreich (nach der zu I, 2 geschilderten Beteiligung des Nationalrates gemäß Art 23e B-VG), nicht anders als in Deutschland (vgl. BVerfGE 68, 1 (84 ff.); 90, 86 (Ls. 7 a, S. 287, 357 ff.)), um den Eigenmittelbeschluss verbindlich zu machen. Die Bundesregierung – die Vollziehung - erlangt demgemäß die Macht, Österreich mit finanziellen Lasten, auch Unionssteuern, zu belasten, die keine Zustimmung des Nationalrates und gegebenenfalls des Bundesrates bzw. der Landtage gefunden haben müssen (etwa bloßer Fristablauf nach Art 23e Abs 3 B-VG), schon gar nicht im steuerrechtlich gebotenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (mit der gebotenen öffentlichen Diskussion).

Das „besondere Gesetzgebungsverfahren“, welches Art 269 AEUV vorsieht, ist in Art 249 a Abs 2 AEUV geregelt. Wenn das Europäische Parlament anzuhören ist, entspricht das der dort vorgesehenen Beteiligung desselben. Folglich bedarf die Einführung neuer Kategorien von Eigenmitteln keinerlei Zustimmung eines Parlaments. Diese Maßnahme ist ein Exekutivakt, der aber die Qualität eines Finanzverfassungsgesetzes hat. Der Beschluss des Rates gilt nach Art 249 a Abs 3 AEUV als „Gesetzgebungsakt“, obwohl er keinerlei gesetzgeberischen Charakter hat, abgesehen von seiner allgemeinen Verbindlichkeit.

Die Generalklausel, Eigenmittel zu beschaffen, ist daher nicht nur mit dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung unvereinbar, sondern verstößt auch gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung und ist folglich eine Veränderung der Bundesverfassung in einem Baugesetz und somit eine Änderung der Gesamtverfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG.

Nach Absatz 3 Unterabsatz 2 des Art 269 AEUV werden Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union durch Verordnungen des Rates „nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren“ festgelegt, sofern dies in dem nach Absatz 3 Unterabsatz 1 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Die Durchführungsmaßnahmen beschließt der Rat nach

Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die nationalen Parlamente sind nicht einbezogen, obwohl die Durchführungsmaßnahmen funktional Steuergesetze sein können.

Die Union kann sich also Eigenmittel verschaffen, indem sie ohne Zustimmung der nationalen Parlamente, nur aufgrund der Beschlüsse des Rates, die allein von dem Willen der Regierungen abhängen, ein System von Eigenmitteln der Union schafft, das durch Verordnung des Rates, welche nicht der Einstimmigkeit, aber der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf, durchgeführt wird. Die Bestimmung ermächtigt zu einer Steuererhebung der Union, die gänzlich unbestimmt und mit der Steuerhoheit als wesentlichem Teil der existentiellen Staatlichkeit der Völker unvereinbar ist.

Die bereits im Maastricht-Prozess in Deutschland gescheiterte Regelung des Art F Abs 3 EUV (zur Zeit Art 6 Abs 4 EUV) wird aufrecht erhalten, die formalen Schwächen (keine Rechtssubjektivität der Europäischen Union, unklare Verfahrensregelungen) sind behoben, die entscheidende materiale Schwäche, die Verletzung der existentiellen Staatlichkeit (Souveränität) der Mitgliedstaaten und das demokratische Defizit jedoch nicht. Der steuerverfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt, ein wesentlicher Teil des demokratischen Prinzips⁶¹, wird beiseite geschoben.

2. Eigenmächtige Finanzgestaltung – Europäische Steuern

Die Möglichkeit nach Art 311 Abs 2 und 3 AEUV Eigenmittel zur Finanzierung der Europäischen Union zu kreieren, also auch **europäische Steuern**, ohne dass das der Zustimmung der nationalen Parlamente bedarf, ist eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der politischen Freiheit.

Art 311 Abs 1 AEUV regelt, dass mittels Eigenmittelbeschluss neue Kategorien von Eigenmittel eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden können und erhält die Union dadurch die Möglichkeit allenfalls eigene Steuern einzuführen. Durch Verlust der Finanzhoheit des Mitgliedstaates in seiner Finanzgebarung tritt einhergehend ein Souveränitätsverlust ein.

⁶¹ Für Deutschland BVerfGE 9, 3 (11); 69, 188 (202 ff.); 99, 216 (243), st. Rspr.

Hervorzuheben ist, dass gemäß Art 312 Abs 2 U Abs 1 AEUV der mehrjährige Finanzrahmen in einer Verordnung festgelegt wird. Diese wird vom Rat im Rahmen eines besondern Gesetzgebungsverfahrens einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, dass mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, erlassen. Vom Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat kann ohne Vertragsänderung abgewichen werden. Gemäß Art 312 Abs 2 U Abs 2 AEUV kann der europäische Rat einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat beim Erlass der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.

Damit einhergehend ist klar ersichtlich, dass das Mitspracherecht des einzelnen Mitgliedstaates über die Gestaltung der Finanzen ausgehöhlt ist und ein Souveränitätsverlust gegeben ist.

3. Jahreshaushalt

In Art 314 AEUV wird der Jahreshaushaltsplan der Union neu gestaltet. Festzuhalten ist, dass in jenen Fällen, in denen ein im Vermittlungsausschuss vereinbarter Kompromiss vom Europäischen Parlament bestätigt und vom Rat abgelehnt wird, die Haltung des Parlaments maßgeblich ist. Dieser Vorrang des Europäischen Parlaments stellt kein Letztentscheidungsrecht dar, wie es den nationalen Parlamenten in den Haushaltsverfahren in den Mitgliedstaaten zukommt. Dadurch wird ersichtlich, dass auch hinsichtlich der Finanzgebarung hier eine massive Einschränkung vorliegt und eine staatliche Mitsprachemöglichkeit nicht besteht.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Haushaltssteuern des Bundes finden sich in Art 51-51c B-VG, sowie in Art 42 Abs 5 B-VG. Durch Art 51c B-VG erfolgt eine stärkere Einbindung des Parlaments in den Budgetvollzug. Durch Art 311 Abs 1 AEUV wird massiv in die Kompetenz des Nationalrats und damit in die von der Verfassung vorgesehene Kompetenz eingegriffen, da auch ohne Befassung des Nationalrats neue Steuern beschlossen werden können. Die Antragsteller sind durch die Anwendung des Art 311 Abs 1, sowie Art 312 Abs 2 UAbst AEUV unmittelbar betroffen, da sie nicht mehr ihrer ihnen verfassungsmäßig übertragenen Pflicht zur Mitwirkung an der Haushaltsführung nachkommen können.

E. Aufhebungsbegehren

Die Antragsteller stellen daher aus all diesen Gründen an den Verfassungsgerichtshof die

Anträge

1. den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen (Reformvertrag) enthaltenen Artikel, und zwar wegen mangelnder Einhaltung der Erzeugungsregeln gem. Punkt I dieser Beschwerde aufzuheben bzw. für nichtig erklären

in eventu

2. den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen (Reformvertrag) wegen der im Vertrag unter Punkt I bis XI dargestellten qualifizierten Eingriffe durch die Artikel des EUV, und zwar Art 5, 5 (1), 7 (1), 27, 28 28 (2), 35, 46b, 48 (6) EUV, sowie folgende Art des AEUV Art 2, 2 (1), 2 (2), 2 (3), 2 (4), 2 (5), 2 (6), 3, 4, 4 (2), 4 (3), 5, 5 (1), 5 (2), 5 (3), 6, 48 (6), 249a (3), 269, 308 (1), 311, 311 (3), 312, 313, 314, 352 AEUV, sowie folgende Art der Zusatzklärung/ 17. Erklärung, welche Bestandteil des Reformvertrages ist, Art I 33 (1) und Abs 1 und Abs 2, sowie Art 36 EVV in das österreichische Bundesverfassungsrecht, und zwar in Artikel 1, 2, 10, 11, 12, 15, 18, 23d, 23e, 24, 26, 42, 44, 50 Abs 3, 51, 51a, 51b, 51c B-VG, welche eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellen, zu aufzuheben, da keine zwingend erforderliche Volksabstimmung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG durchgeführt wurde

in eventu

3. die im Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen

(Reformvertrag) enthaltenen Artikel, und zwar folgende Art des EUV Art 5, 5 (1), 7 (1), 27, 28 28 (2), 35, 46b, 48 (6) EUV, sowie folgende Artikel des AEUV Art 2, 2 (1), 2 (2), 2 (3), 2 (4), 2 (5), 2 (6), 3, 4, 4 (2), 4 (3), 5, 5 (1), 5 (2), 5 (3), 6, 48 (6), 249a (3), 269, 308 (1), 311, 311 (3), 312, 313, 314, 352 AEUV, sowie folgende Art der Zusatzklärung/ 17. Erklärung, welche Bestandteil des Reformvertrages ist, Art I 33 (1) und Abs 1 und Abs 2, sowie Art 36 EVV wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben.

4. Des Weiteren beantragen die Antragsteller Ersatz der Kosten zu Handen des Antragstellervertreeters, wobei im Sinne des § 27 letzter Satz VfGG der Zuspruch für alle regelmäßig anfallenden Kosten zuzüglich Ust begehrt wird.

1. NAbg. Dr. Dagmar BELAKOWITSCH-JENEWEIN
2. NAbg. DI Gerhard DEIMEK
3. NAbg. Rupert DOPPLER
4. NAbg. Dr. Peter FICHTENBAUER
5. NAbg. Carmen GARTELGRUBER
6. NAbg. Komm.Rat Alois GRADAUER
7. NAbg. Mag. Dr. Martin GRAF
8. NAbg. Ing. Heinz HACKL
9. NAbg. Mag. Roman HAIDER
10. NAbg. Werner HERBERT
11. BPO-Stv. NAbg. Ing. Norbert HOFER
12. NAbg. Dr. Johannes HÜBNER
13. NAbg. Ing. Christian HÖBART
14. NAbg. Harald JANNACH
15. NAbg. Dr. Andreas KARLSBÖCK
16. GS NAbg. Herbert KICKL
17. NAbg. Anneliese KITZMÜLLER
18. NAbg. DDr. Werner KÖNIGSHOFER
19. NAbg. Mario KUNASEK
20. LPO NAbg. Dr. Gerhard KURZMANN
21. NAbg. Christian LAUSCH
22. NAbg. Leopold MAYERHOFER
23. NAbg. Edith MÜHLBERGHUBER
24. NAbg. GR Werner NEUBAUER
25. NAbg. Dr. Walter ROSENKRANZ
26. NAbg. Mag. Harald STEFAN
27. BPO KO LPO NAbg. Heinz Christian STRACHE
28. NAbg. Bernhard THEMESSEL
29. NAbg. Mag. Heidemarie UNTERREINER
30. GS NAbg. Harald VILIMSKY
31. NAbg. Bernhard VOCK
32. LPO NAbg. Lutz WEINZINGER
33. NAbg. Dr. Susanne WINTER
34. NAbg. GR Wolfgang ZANGER
35. NAbg. Josef JURY
36. NAbg. Max LINDER
37. NAbg. Dr. Martin STRUTZ

Wien, am 02.03.2010

AZ: 2/09