



**Der Verfassungsrechtsschutz gegen die
Unionspolitik in Österreich nach der Ablehnung
des Vertrages von Lissabon durch die Iren**

Stellungnahme

von

Karl Albrecht Schachtschneider

Nürnberg

29. Juni 2008

Inhaltsübersicht

A. Korrektur der Abstimmung der Iren	1
I. Neue Abstimmung in Irland	1
II. Europa der zwei Geschwindigkeiten.....	2
III. Neuer Vertrag eines Teils der Mitgliedstaaten	3
IV. Beitrittsverträge	4
B. Verfassungsrechtsschutz gegen den Vertrag von Lissabon in Österreich	4
I. Drei Ebenen der Verletzung der Verfassung.....	4
II. Fünf verfassungsgesetzlich (rechtlich) gewährleistete Rechte der Bürger gegen die Verfassungsverletzungen.....	5
C. Relevanz der Kundmachung des Vertrages von Lissabon für den Verfassungsrechtsschutz	7
D. Die Rechtsschutzlage gegen die europäische Integration in Österreich nach der Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch die Iren.....	8
I. Rechtsschutz der unabänderlichen Verfassungsprinzipien Österreichs	8
II. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.....	10
III. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Vertrag von Lissabon	11

A. Korrektur der Abstimmung der Iren

I. Neue Abstimmung in Irland

Die Iren haben am 12. Juni 2008 die nach der Verfassung der Republik Irland vom 1. Juli 1937, zuletzt geändert am 24. Juni 2004, für die Ratifikation des Vertrages von Lissabon nach Art. 29 Verf.Irland erforderliche Verfassungsänderung abgelehnt. Der nach Art. 46 Abs. 2 Verf.Irland notwendige Volksentscheid hat eine Mehrheit gegen den Vertrag von Lissabon ergeben. Damit ist der Vertrag von Lissabon, der nach Art. 54 Abs. 2 EUV nur in Kraft treten kann, wenn alle Mitgliedstaaten ihn nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert haben, gescheitert. Der Versuch, den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu ändern, der zur Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember 2007 geführt hat und den (u.a.) Österreich aufgrund der Genehmigung des Nationalrates vom 9. April 2008 und der Zustimmung des Bundesrates vom 24. April 2008 durch den Bundespräsidenten am 28. April 2008 ratifiziert hat, ist erfolglos beendet.

Dennoch sehen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausweislich ihrer Bekundungen in der Regierungskonferenz vom 19./20. Juni 2008 den (sogenannten) Reformprozeß als nicht beendet an und sind bemüht, den Vertrag von Lissabon trotz der Ablehnung durch die Iren durchzusetzen. Die Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten, die den Vertrag von Lissabon noch nicht ratifiziert haben, wie insbesondere Deutschland, sollen fortgesetzt werden. Die irische Ablehnung hofft man korrigieren zu können. In Betracht kommt

- a) eine erneute Abstimmung in Irland über den Vertrag von Lissabon,
- b) eine Veränderung des Vertrages von Lissabon, eine erneute Unterzeichnung durch die Vertreter aller Mitgliedstaaten und eine erneute Ratifikation in allen Mitgliedstaaten.

Die Durchführung eines erneuten Volksentscheids in Irland nach Art. 46 Abs. 2 Verf.Irland wäre rechtlich bedenklich. Sie würde einer Organentscheidung, zumal einem Volksentscheid, im Gesetzgebungsverfahren die Verbindlichkeit absprechen. Das ist nach allgemeinem Recht nicht möglich. In Betracht kommt ein erneutes Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Verfassung aufgrund einer erneuten Gesetzesvorlage. Auch einem solchen Verfahren stehen verfassungsrechtliche Bedenken entgegen, solange sich nicht die Lage derart verändert hat, daß die Bindungswirkung des Volksentscheids seine

Kraft verloren hat. Diese irischen Verfassungsfragen, deren einfachgesetzliche Aspekte zu prüfen wären, entscheidet Irland innerstaatlich. Wenn Irland entgegen der eigenen Verfassungsordnung diesen Weg geht und der Vertrag von Lissabon in einem erneuten Volksentscheid von den Iren angenommen werden sollte, ist das von den anderen Mitgliedstaaten der Union hinzunehmen. Für die Ratifikation gibt es keine Ausschlußfristen. Die Ratifikationen des Vertrages durch die verschiedenen Mitgliedstaaten behalten ihre Wirkung, solange, bis der Vertrag aufgehoben ist oder durch einen neuen Vertrag ersetzt worden ist oder auch ein Mitgliedstaat die Ratifikation völkerrechtlich verbindlich gegenüber den Vertragspartnern als gescheitert erklärt hat.

Für eine Vertragsänderung genügt auch die Änderung von Protokollen oder Anhängen (Art. 51 EUV, Vertrag von Lissabon). Es können auch Erklärungen zum Vertrag, welche Irische Interessen begünstigen, abgegeben werden. Die Erklärungen sind an sich nicht Bestandteil der Verträge, haben aber nach Art. 31 Abs. 2 b WVRK (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969) Bedeutung für die Auslegung der Verträge und sind damit nicht nur politisch, sondern auch rechtlich (nach dem Grundsatz von Treu und Glauben) relevant, gemeinsame mehr als einseitige Erklärungen, deren Zusammenhang mit dem Vertrag von den Vertragspartnern angenommen wurde¹. Erklärungen können je nach Wortlaut, Gegenstand und Umständen genügen, um ein erneutes Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Verfassung Irlands zu legitimieren, weil das die politische Lage für Irland hinreichend verändern kann. Diese Änderung ist aber zugleich eine Veränderung der Rechtslage, jedenfalls der rechtlich relevanten Interpretationsfrage, für alle Mitgliedstaaten, so daß eine solche Maßnahme wiederum der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Diese Frage und insbesondere das Verfahren der Erklärung und der Zustimmung ist freilich umstritten.

Das jeweilige Verfahren um die Ratifikation Irlands hat für den Rechtsschutz in Österreich gegen den Vertrag von Lissabon unterschiedliche Wirkungen, die zum einen von den Ebenen der Verfassungsverletzung und zum anderen von den verletzten Rechten der Bürger abhängen. Die Rechtsschutzlage ist somit komplex.

II. Europa der zwei Geschwindigkeiten

Das Unionsrecht läßt abgesehen von Sonderregelungen eine „verstärkte Zusammenarbeit“ in Art. 43 ff. EUV zu. Die verstärkte Zusammenarbeit, die mindestens acht Mitg-

¹ Vgl. A. Weber, in: v.d. Groeben/Schwarze, EU/EG, Kommentar, 6. Aufl. 2004, Art. 311 EG, Rdn. 2; W. Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 18, insb. Rdn. 4 ff.

liedstaaten umfaßt (Art. 43 lit. g EUV), muß u.a. „den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union beachten“ (b) und „im Rahmen der Zuständigkeiten der Union/der Gemeinschaft bleiben“ (d). Im übrigen darf nach Art. 43a EUV eine verstärkte Zusammenarbeit nur „als letztes Mittel aufgenommen werden, wenn der Rat zu dem Schluß gelangt ist, daß die mit der Zusammenarbeit angestrebten Ziele unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können“. Die wesentlichen und besonders fragwürdigen Änderungen des Vertrages von Lissabon an dem Vertragswerk der Union sind institutionell und kompetentiell. Insbesondere wird die Ratspräsidentschaft neu geordnet, ein Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (Außen- und Verteidigungsminister) geschaffen, auf längere Sicht das Rotationsverfahren in der Kommission eingerichtet, das Gesetzgebungsverfahren verändert, vor allem die Mehrheitsentscheidungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (zu Lasten des Konsensprinzips) vermehrt, aber auch wesentliche Kompetenz-Kompetenzen bis hin zum „vereinfachten Änderungsverfahren“ des Art. 48 Abs. 6 EUV eingeführt, das die weitestgehende Änderung des Vertrags über die Arbeitsweise Europäischen Union durch Beschluß des Europäischen Rates ohne vertraglich vorgeschriebene Zustimmung der nationalen Parlamente ermöglicht (dazu meine Expertise vom Oktober 2007). Für diese Regelung kommt ausweislich der zitierten Bestimmungen des Art. 43 EUV die verstärkte Zusammenarbeit nicht in Betracht. Bedenkenswert wäre die verstärkte Zusammenarbeit für die Änderung des Rechts des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, gegebenenfalls auch für die Politik des Äußeren und der Sicherheit. Für diese ist auch jetzt schon eine verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 27 a ff. EUV möglich. Insgesamt können somit mittels der verstärkten Zusammenarbeit die Änderungen des Vertrages von Lissabon nicht für einen Teil der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verwirklicht werden. Das Verfahren bietet sich zur Lösung der „Krise“ der Union durch die (die Freiheit und das Recht verteidigende) Abstimmung der Iren nicht an.

III. Neuer Vertrag eines Teils der Mitgliedstaaten

Hingewiesen sei auch auf die Möglichkeiten eines Teils der Mitgliedstaaten, trotz des Art. 48 EUV, der Vertragsänderungen an die Mitwirkung von Unionsorganen bindet, einen neuen Vertrag im Sinne des Vertrages von Lissabon zu schließen. Ein solcher Vertrag wäre völkerrechtlich verbindlich, weil die Mitgliedstaaten Herren der Verträge bleiben. Freilich würde ein solcher Vertrag die Vertragstreue gegenüber Irland verletzen. Auch mit den Regelungen der Art. 43 ff. EUV über die verstärkte Zusammenarbeit, die einen solchen Sonderweg erübrigen sollen, wäre ein solcher einen oder mehrere Mitgliedstaaten ausschließender Vertrag vertragswidrig. Ein solcher Vertrag würde aber die

Vertragsparteien völkerrechtlich binden, zumal alle Mitgliedstaaten die Union verlassen können, um eine neue Zusammenarbeit zu begründen. Eine derart krasse Mißachtung des Vertragsänderungsverfahrens des Art. 48 EUV geltender Fassung, der Interessen eines Mitgliedstaates (Irlands) und des demokratischen Prinzips ist kaum zu erwarten und würde wohl auch nur von wenigen Mitgliedstaaten befürwortet werden. Es wäre der Sache nach der Ausschluß eines Mitgliedstaates, der vertraglich nicht vorgesehen ist.

IV. Beitrittsverträge

Beitrittsverträge die auch der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedürfen, können zwar Vertragsanpassungen vereinbaren (Art. 49 Abs. 2 EUV), aber nur soweit, als das durch den Beitritt des neuen Mitglieds notwendig ist. Beitrittsverträge dürfen nicht benutzt werden, um allgemeine Vertragsänderungen zu bewirken. Insoweit greift (nur) Art. 48 EUV ein.

B. Verfassungsrechtsschutz gegen den Vertrag von Lissabon in Österreich

I. Drei Ebenen der Verletzung der Verfassung

1. Ebene 1:

Die Bundesverfassung Österreichs beruht auf Prinzipien der Menschheit der Menschen, die nicht zur Disposition der Politik stehen. Das sind die Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, mit denen die Menschenrechte verbunden sind. Diese Prinzipien machen das Leben in Würde aus. Dazu gehören auch Prinzipien der Staatswillensbildung, allen voran das demokratische Prinzip, aber auch das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das föderalistische Prinzip. Keine Politik steht über diesen Prinzipien des modernen aufklärerischen Staates. Diese Prinzipien stehen nicht zur Disposition des gesamten Bundesvolkes.

2. Ebene 2:

Die Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Beitritt Österreichs und seither durch die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon, aber auch durch die Praxis, insbesondere die Judikatur des Gerichtshofs der Europäischen Union, ist verfassungswidrig.

a) Der Beitritt Österreichs, dem das gesamte Bundesvolk zugestimmt hat, war keine wirksame Gesamtänderung der Bundesverfassung, weil das durch Staatsvertrag nicht möglich ist und ein dahingehender Text dem Volk nicht vorlag.

b) Die Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Beitritt war verfassungswidrig (Unbestimmtheit, Unklarheit, Verletzung unabänderlicher Prinzipien u.a.).

3. Ebene 3:

Die Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Vertrag von Lissabon ohne Abstimmung des gesamten Bundesvolkes (vgl. meine Expertise vom Oktober 2007) ist verfassungswidrig.

Über keine der Verfassungsverletzungen hat der Verfassungsgerichtshof bisher entschieden.

II. Fünf verfassungsgesetzlich (rechtlich) gewährleistete Rechte der Bürger gegen die Verfassungsverletzungen

1. Recht 1:

Die Politische Freiheit, gestützt auf die Menschenwürde und das demokratische Prinzip der Republik, ist das grundlegende Recht der Menschen in einem freiheitlichen Gemeinwesen, dessen Recht auf dem Volk beruht. Das Recht wird gemäß dem Verfassungsgesetz entwickelt, das wiederum der Verfassung der Menschheit des Menschen genügen muß. Wenn diese Verfassung oder das Verfassungsgesetz mißachtet werden, ist die politische Freiheit der Menschen und Bürger verletzt. Allgemein wird die politische Freiheit als Grundlage der Republik Österreich angesehen. Sie hat aber noch keine Anerkennung als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht durch den Verfassungsgerichtshof gefunden. Das ist einzufordern und rechtlich näher zu begründen.

2. Recht 2:

Die allgemeine Handlungsfreiheit erlaubt Einschränkungen (Nachteile) nur auf Grund von verfassungsgemäßen Gesetzen. Zu diesen Gesetzen gehören auch die politischen Staatsverträge, soweit diese unmittelbar anwendbar sind. Dieses auch in Österreich anerkannte verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht (VerfGH VSlg. 11.765, G 76/87) beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip, wonach alles Handeln erlaubt ist, das nicht rechtens verboten ist. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird nur durch wirksame Gesetze oder

Verträge eingeschränkt. Diese müssen somit prinzipiell kundgemacht sein. Richtigerweise genügt die Gefährdung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch die Politik, wenn das Inkrafttreten von Gesetzen mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann. In Deutschland spricht man von einer Grundrechtsgefährdung (BVerfGE 51, 324 (347); 113, 348 (363)).

3. Recht 3:

Aus Art. 26 in Verbindung mit Art. 24 B-VG folgt das Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat einen solches Recht, gestützt auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG anerkannt und auf dessen Grundlage gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht Rechtsschutz gegeben (BVerfGE 89, 155 (171 ff.)). Der Nationalrat hat zu viele Gesetzgebungsbefugnisse eingebüßt und das Prinzip der begrenzten Ermächtigung ist verletzt. Das demokratische Prinzip der begrenzten Ermächtigung fordert, jedenfalls nach der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.)), daß die Politik der Gemeinschaft für die nationalen Parlamente „voraussehbar“ und dadurch „verantwortbar“ ist; denn die demokratische Legitimation des Unionsrechts begründen die nationalen Parlamente. Davon kann keine Rede mehr sein, keinesfalls, wenn die äußerst weitreichende Kompetenz-Kompetenzen eingeführt werden, die der Vertrag von Lissabon vorsieht (vgl. meine Expertise vom Oktober 2007 zu I und III).

4. Recht 4:

Aus Art. 44 Abs. 3 B-VG folgt das Recht auf Abstimmung des gesamten Bundesvolkes bei Gesamtänderungen der Bundesverfassung.

a) Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die Weiterentwicklung der Integration hat die Bundesverfassung Österreichs insgesamt grundlegend verändert. Eine Abstimmung über diese Veränderung hat nicht stattgefunden, sondern nur eine Abstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Ein politischer Staatsvertrag ist richtigerweise nicht geeignet, eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu bewirken.

b) Der Vertrag von Lissabon würde erneut eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken (vgl. meine Expertise vom Oktober 2007).

Der Verfassungsgerichtshof hat ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Abstimmung des gesamten Bundesvolkes aus Art. 44 Abs. 3 B-VG in einem kurzen Satz in

der Martin-Sache zurückgewiesen (VerfGH 175.88, G 62/05). Das Recht auf Gesamtabstimmung erscheint selbstverständlich, bedarf aber tieferer Begründung, um es beim Verfassungsgerichtshof durchzusetzen.

5. Recht 5:

Jeder Verfassung ist ein Widerstandsrecht gegen die, welche die Verfassung zu beseitigen unternehmen, immanent. Deutschland hat dieses Widerstandsrecht in Art. 20 Abs. 4 GG im Zuge der Notstandsverfassung zu einem Grundrecht gemacht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). Das Widerstandsrecht ist auf die Verteidigung der Verfassung der Menschheit des Menschen begrenzt. Jeder Mensch hat ein Recht auf Recht, also ein Recht auf ein Verfassungsgesetz und damit auf eine Rechtsordnung, welche dieser menschheitlichen Verfassung entspricht. Das folgt aus seiner Freiheit, die mit der Gleichheit in der Freiheit und der Brüderlichkeit (Solidarität) untrennbar verbunden ist (vgl. K. A. Schacht-schneider, Freiheit in der Republik, 2007, S. 44 ff., 281 ff.). Aus diesem Widerstandsrecht folgt ein Recht auf andere Abhilfe durch Verfassungsgerichtsschutz. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist entwickelt, um die Verfassungsrechtigkeit des gemeinsamen Lebens zu gewährleisten, insbesondere die unabänderlichen Verfassungsprinzipien zu stützen. Sie ist eine Einrichtung zur Befriedung des Widerstandes, um gewaltsam Widerstand zu erübrigen. Demgemäß muß ein Verfassungsgericht andere Abhilfe geben, wenn die menschheitliche Verfassung durch Organe des Staates beeinträchtigt wird. Vor allem wird dadurch das demokratische Prinzip geschützt.

C. Relevanz der Kundmachung des Vertrages von Lissabon für den Verfassungsrechtsschutz

I. Die Kundmachung ist für den Verfassungsrechtsschutz nur bedeutsam, wenn der Vertrag von Lissabon angefochten wird, nicht aber wenn die Verletzung der unabänderlichen Prinzipien durch die Integration Österreichs in die Europäische Union (B I 1), die Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Beitritt Österreichs und durch die Verträge von Amsterdam und Nizza usw. (B I 2) vom Verfassungsgerichtshof geprüft werden sollen, weil die entsprechenden Vertragstexte kundgemacht sind.

II. Soweit Gegenstand des Verfassungsprozesses der Vertrag von Lissabon ist, der noch nicht kundgemacht ist, kann der Umstand, daß der Vertrag erst kundgemacht werden wird, wenn er von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist und dadurch in Kraft getreten ist (Art. 51 EUV) nur für die politische Freiheit (B II 1), soweit diese durch den Vertrag von Lissabon (weiter) eingeschränkt wird, für die allgemeine Handlungsfreiheit (B

II 2), soweit diese durch den Vertrag von Lissabon (weitere) Einschränkungen erfährt und für das Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat (B II 3), soweit auch dieses Recht durch den Vertrag von Lissabon (weiter) beschnitten wird, bedeutsam sein. Das Recht auf Gesamtabstimmung aus Art. 54 Abs. 3 B-VG (B II 4) ist schon durch das Vertragsverfahren, unabhängig von der Kundmachung des Vertrages von Lissabon verletzt, weil keine Gesamtabstimmung über den Vertrag von Lissabon durchgeführt worden ist. Ebenso wenig hängt das Recht auf andere Abhilfe durch Verfassungsgerichtsschutz, gestützt auf das Widerstandsrecht, von der Kundmachung des Vertrages von Lissabon ab, weil die Widerstandslage bereits durch die Gefährdung der unabänderlichen Verfassungsprinzipien entstanden ist, die das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon bewirken würde, welches nicht mehr von Rechtsakten der Organe Österreichs abhängt, ganz abgesehen von der Entwicklung der Widerstandslage durch die europäische Integration vor dem Vertrag von Lissabon.

III. Ganz unabhängig von der Kundmachung des Vertrages von Lissabon bestehen also Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Integrationspolitik wegen der Entwicklung bis zum Vertrag von Lissabon aber auch die durch den Vertrag von Lissabon. Im übrigen ist es allenfalls für die Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (B II 2) bedenkenswert, den Rechtsschutz von der Kundmachung des Vertrages von Lissabon abhängig zu machen, weil ohne Kundmachung des Vertrages, welche dessen Inkrafttreten voraussetzt, die allgemeine Handlungsfreiheit mangels Änderung der Rechtslage nicht (weiter) beeinträchtigt ist. Allerdings droht die Beeinträchtigung, was den grundrechtsgemäßen Schutz bereits rechtfertigt, wenn auch diese Grundrechtsgefährdung durch die Ablehnung des Vertrages durch die Iren geringer geworden ist.

D. Die Rechtsschutzlage gegen die europäische Integration in Österreich nach der Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch die Iren

I. Rechtsschutz der unabänderlichen Verfassungsprinzipien Österreichs

1. Wenn die Verteidigung der unabänderlichen Prinzipien der Verfassung Österreichs, die nicht zur Disposition der Politik stehen, auf die politische Freiheit gestützt wird, ist die Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch die Iren weitestgehend bedeutungslos. Die politische Freiheit (Recht 1) ist durch die gesamte Integrationsentwicklung verletzt, soweit letztere die Bundesverfassung Österreichs und die unabänderlichen Prinzipien des österreichischen Verfassungsrechts verletzt. Dazu gehört vor allem das demokratische Prinzip, aber auch das Rechtsstaats-, das Sozial- und das Bundesstaatsprinzip, vor allem aber die existentielle Staatlichkeit Österreichs. Auch der Vertrag von Lissabon ist

auf seine Vereinbarkeit mit den unabänderlichen Prinzipien der österreichischen Verfassung zu prüfen, weil er von Österreich ratifiziert worden ist, ohne daß das gesamte Bundesvolk abgestimmt hat, obwohl der Vertrag eine Gesamtänderung der Bundesverfassung mit sich bringt. Es kommt dabei nicht darauf an, daß der einzelne Bürger bereits Nachteile durch den (noch nicht kundgemachten) Vertrag erleidet.

2. Die allgemeine Handlungsfreiheit (Recht 2) ist durch die Mißachtung der unabänderlichen Verfassungsprinzipien Österreichs im Zuge der Integrationsentwicklung vielfältig beeinträchtigt und verletzt, weil der in Österreich angewandten Rechtsordnung, die weitestgehend Unionsrecht ist oder auf Unionsrecht beruht, Verträge zugrundeliegen, welche nicht hätten geschlossen werden dürfen. Das Unionsrecht beansprucht Vorrang vor dem gesamten nationalen Recht und enthält mannigfache materiale Regeln, die unmittelbar anwendbar sind, etwa die Grundfreiheiten. Allein deren Regelungen bewirkten vielfältige Nachteile für die Österreicher, zumal für die österreichischen Unternehmen und Verbraucher. Die Grundfreiheiten, aber auch andere Vorschriften des Primärrechts der Union haben die Wirtschaftsverfassung Österreichs umgewälzt, weitgehend zum Nachteil von Österreichern. Das gilt auch für das Währungsrecht, das Wettbewerbsrecht und mannigfache andere Regelungen. Allein schon der größere Wirtschaftsraum des Binnenmarktes bewirkt in vielfältiger Weise Nachteile für Österreicher, die nicht auf verfassungsgemäßen Regelungen beruhen.

3. Das Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat (Recht 3) ist schon durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die weitere Entwicklung des Unionsrechts verletzt, weil der Nationalrat viele Gesetzgebungsbefugnisse eingebüßt hat. Der Vertrag von Lissabon setzt diese Entwicklung fort, freilich nur wenn er in Kraft tritt. Dem steht bisher die Abstimmung in Irland entgegen. Es ist zu bedenken, daß die weitere Verkürzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Nationalrats noch nicht eintritt, solange der Vertrag von Lissabon noch nicht in Kraft ist. Allerdings ist die Genehmigung des Vertrages von Lissabon durch den Nationalrat eine Selbstentmachtung des Nationalrates, welche mit dem Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat unvereinbar ist. Es ist gut vertretbar, daß das Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat schon vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gegen diesen Vertrag in Stellung gebracht werden kann, soweit der Vertrag unabänderliche Prinzipien der Verfassung Österreichs mißachtet.

4. Das Recht auf Gesamtabstimmung aus Art. 44 Abs. 3 B-VG (Recht 4) ist bereits durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die Weiterentwicklung der Integration verletzt worden, weil diese Politik eine Gesamtänderung der Bundesverfas-

sung mit sich gebracht hat, aber auch der Vertrag von Lissabon bedeutet als solcher gegenüber dem bisherigen Integrationsstand eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und hätte vor seiner Ratifikation einer Abstimmung des ganzen Bundesvolkes unterzogen werden müssen. Die Verletzung des Art. 44 Abs. 3 B-VG ist unabhängig von der Kundmachung des Vertrages von Lissabon und auch unabhängig von dessen Inkrafttreten und damit unabhängig von der Ablehnung des Vertrages in Irland. Entscheidend ist allein, daß das Recht auf GesamtAbstimmung aus Art. 44 Abs. 3 B-VG, wenn es richtigerweise anerkannt wird, verletzt worden ist.

5. Das Recht auf andere Abhilfe durch Verfassungsrechtsschutz (Recht 5) gegen die Verletzung unabänderlicher Verfassungsprinzipien, welche ein Widerstandsrecht begründet, ist unabhängig von dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und damit unabhängig von der Ablehnung des Vertrages durch die Iren. Es ist bereits durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die Weiterentwicklung des Unionsstandes begründet, aber auch durch die Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon, durch dessen Genehmigung durch den Nationalrat, die Zustimmung des Bundesrates und die Ratifikation des Bundespräsidenten, die alle unabänderliche Prinzipien der Verfassung Österreichs verletzen, insbesondere das demokratische Prinzip durch die Kompetenz-Kompetenzen, die der Vertrag von Lissabon einführen soll.

II. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union

Die Rechtsschutzlage entspricht der zu I geschilderten Rechtsschutzlage, weil und insoweit der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union die Weiterentwicklung und Integration eine Gesamtänderung der Bundesverfassung mit sich gebracht hat, ohne daß die Bundesverfassung in dem von Art. 44 Abs. 3 B-VG vorgeschriebenen Verfahren geändert worden wäre. Die vielfältige Änderung der Rechtsordnung von Österreich durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die weitere Integration hat mannigfache Nachteile für Österreicher mit sich gebracht, so daß die allgemeine Handlungsfreiheit wegen der Verfassungswidrigkeit des Beitritts verletzt wurde. Ebenso ist das Recht der Österreicher auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat verletzt. Die Frage, ob die Ratifikation des Vertrages von Lissabon, ohne daß diese kundgemacht ist oder in Kraft getreten ist, auch dieses Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat verletzt, stellt sich ebenso wie zu I 3. Das Recht auf GesamtAbstimmung aus Art. 44 Abs. 3 B-VG ist wiederum verletzt, weil die bloße Abstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union keine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu bewirken vermochte. Das gilt auch für den Vertrag von Lissabon, wie zu I 4 dargelegt.

Auch für das Recht auf andere Abhilfe, gestützt auf das Widerstandsrecht, ergibt sich nichts anderes.

Wenn man davon ausgeht, daß der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkt hat², war diese Gesamtänderung aus mancherlei Gründen verfassungswidrig, insbesondere wegen der Unbestimmtheit und Unklarheit, aber auch wegen der Verletzung unabänderlicher Verfassungsprinzipien Österreichs. So daß sich für die Rechtsschutzlage wegen dieser Verletzung der Verfassung keine Besonderheiten ergeben.

III. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Vertrag von Lissabon

1. Die politische Freiheit (Recht 1) der Bürger Österreichs ist bereits durch die Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon, dessen Genehmigung durch den Nationalrat, der Zustimmung durch den Bundesrat und der Ratifikation durch den Bundespräsidenten verletzt, weil diese Organe nur nach Maßgabe der Verfassung und des Verfassungsgesetzes handeln dürfen. Der Vertrag von Lissabon bewirkt aber eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, ohne daß die Bundesverfassung vorgängig im vorgeschriebenen Verfahren verändert wurde, abgesehen davon, daß eine Änderung der Bundesverfassung, insbesondere um die Kompetenz-Kompetenzen des Vertrages von Lissabon zu ermöglichen, unabänderliche Prinzipien der Verfassung Österreichs mißachten würde. Die politische Freiheit steht einer solchen Politik der Organe Österreichs entgegen und ist bereits verletzt, auch wenn der Vertrag von Lissabon wegen der Abstimmung der Iren nicht in Kraft tritt und im übrigen nicht oder noch nicht kundgemacht ist.

2. Die allgemeine Handlungsfreiheit (Recht 2) wird erst verletzt, wenn der Bürger durch ein verfassungswidriges Gesetz oder einen verfassungswidrigen Vertrag Einschränkungen hinnehmen muß. Solange ein Gesetz oder ein Vertrag nicht in Kraft getreten ist, bewirken sie keine Nachteile. Somit kommt es für die allgemeine Handlungsfreiheit darauf an, ob der Vertrag kundgemacht wurde, so daß die Ablehnung des Vertrages durch die Iren relevant ist. Die Rechtsschutzlage stellt sich anders dar, wenn akzeptiert wird, daß die drohende Rechtsverletzung für den Verfassungsrechtsschutz genügt. Die Gefahr einer solchen Rechtsverletzung ist durch die Abstimmung der Iren geringer geworden.

² Etwa H. Schäffer, in: Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht, Kommentar, 2001, Art. 140, Rdn. 33; R. Walter/H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 10. Aufl. 2007, Rdn. 246,6 S. 130; T. Öhlinger, Verfassungsrecht, 7. Aufl. 2007, Rdn. 135 ff., S. 88 f.

3. Das Recht auf substantielle Vertretung durch den Nationalrat (Recht 3) ist, wie zu I 3 dargelegt, bereits durch die Selbstentmachtung des Nationalrates mittels der Genehmigung des Vertrages von Lissabon verletzt, wenn auch die Gesetzgebungsbefugnisse des Nationalrates solange unverändert bleiben, als der Vertrag von Lissabon nicht in Kraft getreten ist. Insoweit ist die Kundmachung des Vertrages als solche nicht bedeutsam, weil die Hoheitsrechte, die der Vertrag von Lissabon auf die Europäische Union überträgt, auch wirksam übertragen sind, wenn der Vertrag nicht in Österreich kundgemacht wurde. Das folgt aus Art. 48 Abs. 3 EUV geltender Fassung, der das Inkrafttreten der Änderungsverträge und damit deren (nach der Judikatur) europarechtlich begründete unmittelbare Anwendbarkeit von der Ratifikation, nicht von der innerstaatlichen Veröffentlichung in den Mitgliedstaaten abhängig macht. Im übrigen wird die Kundmachung schnellstmöglich nach dem Inkrafttreten erfolgen, so daß Verfassungsrechtsschutz schon vor der Kundmachung angezeigt ist.

4. Das Recht auf Gesamtabstimmung aus Art. 44 Abs. 3 B-VG (Recht 4) ist durch die Ratifikation des Vertrages von Lissabon ohne Abstimmung des gesamten Bundesvolkes verletzt, es kommt insoweit weder auf die Kundmachung noch darauf an, ob die Abstimmung in Lissabon das Inkrafttreten des Vertrages behindert oder verzögert.

5. Auch das Recht auf andere Abhilfe (Recht 5) gegen die die Widerstandslage begründenden Organakte, aufgrund derer der Vertrag von Lissabon von Österreich ratifiziert wurde, besteht unabhängig von dem Inkrafttreten des Vertrages oder dessen Kundmachung.