

PETITION zum EU-REFORMVERTRAG (Vertrag von Lissabon)

„Alles Recht geht vom Volk aus!“

I.) Petition

- 1.) an den Nationalrat der Republik Österreich
- 2.) an den Bundesrat der Republik Österreich
- 3.) an den Herrn Bundespräsidenten
- 4.) an die Österreichische Bundesregierung
- 5.) an die Landtage von Wien, Niederösterreich, Burgenland, Steiermark, Kärnten, Salzburg, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg
- 6.) an den Herrn Bundeskanzler
- 7.) an die Frau Bundesministerin für auswärtige und europäische Angelegenheiten
- 8.) an die Landeshauptmänner von Wien, Niederösterreich, Burgenland, Steiermark, Kärnten, Salzburg, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg
- 9.) an den Verfassungsgerichtshof
- 10.) an die Volksanwaltschaft

Das durch Artikel 11 Staatsgrundgesetz jedermann eingeräumte Petitionsrecht berechtigt zur Stellung von Petitionen. Petitionen sind Anträge allgemeiner Art an die Organe der Gesetzgebung und/oder Vollziehung, mit denen die Erlassung bestimmter Anordnungen begehrt wird (vgl. dazu aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes: VfSlg 4065, VfSlg 4295, VfSlg 6131, VfSlg 6441). Jede staatliche Institution ist verpflichtet, Petitionen entgegenzunehmen und einzusehen, und jedermann ist berechtigt, Petitionen einbringen, ohne Rechtsnachteile befürchten zu müssen (vgl. *Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht, 3. Auflage, Seite 554, Erl. I zu Art 11 StGG).

Unter Hinweis auf beiliegende Rechtsanalyse von Prof. Dr. *Adrian Hollaender*, die einen integralen Bestandteil der gegenständlichen Petition verkörpert, stellen wir hiermit gemäß Artikel 11 des Staatsgrundgesetzes die

P e t i t i o n ,

den Abschluss des EU-Reformvertrags („Vertrag von Lissabon“) durch die Republik Österreich sowie dessen Ratifikation durch die Republik Österreich aus den in nachstehender Rechtsanalyse näher dargelegten Gründen einer

Volksabstimmung

zu unterziehen bzw. darauf mit allen rechtlich zu Gebote stehenden Mitteln hinzuwirken.

II.) Rechtliche Analyse

**Rechtliche Analyse der bevorstehenden
Gesamtänderung der Bundesverfassung
durch den EU-Reformvertrag**

von

ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. *Adrian Eugen. Hollaender**

Inhaltsübersicht:

I.) Die verfassungsrechtliche Grundordnung

II.) Obligatorische Volksabstimmung bei Gesamtänderung der Verfassung

III.) Implikationen des Vertrags von Lissabon („EU-Reformvertrag“) für die österreichische Verfassung

IV.) Verfassungsrechtliche Konsequenzen

V.) Conclusio

* Der Verfasser ist Doktor der Rechtswissenschaften der Universität Wien (Dissertation bei Verfassungsgerichtshofspräsident Prof. Dr. Korinek), Lehrbeauftragter an der Universität Wien, ao. Univ.-Prof. an der Universität Klausenburg, Associate Professor an der International University, Vortragender an der Österreichischen Akademie für Recht und Steuern, Leiter des Zentrums für Rechtsforschung und Vorsitzender des österreichischen Grundrechtskonvents. Postanschrift: Dr. Adrian Hollaender, Universität Wien, Universitätsstraße 7, A – 1010 Wien

I.) Die verfassungsrechtliche Grundordnung

Der **verfassungsrechtlichen Grundordnung** liegen laut *Mayer*, B-VG, Bundes-Verfassungsrecht, 3. Auflage (2002), Seite 198, folgende **Baugesetze** zugrunde:

- das demokratische Prinzip
- das bundesstaatliche Prinzip
- das liberale Prinzip
- das rechtsstaatliche Prinzip
- das gewaltenteilende Prinzip.

Laut *Berka*, Lehrbuch Verfassungsrecht (2005), Seite 30, Randziffer 114, zählen folgende **Grundprinzipien** zur verfassungsrechtlichen Grundordnung:

- das demokratische Prinzip
- das republikanische Prinzip
- das bundesstaatliche Prinzip
- das rechtsstaatliche Prinzip.

Übereinstimmend besteht somit unter Vergleich dieser beiden Aufzählungen – im Einklang mit der insofern einhelligen österreichischen Verfassungsrechtslehre – somit der **Kernbestand der verfassungsrechtlichen Grundordnung** jedenfalls zumindest aus folgenden Grundprinzipien:

- demokratisches Prinzip
- bundesstaatliches Prinzip
- rechtsstaatliches Prinzip

Eine **Änderung der verfassungsrechtlichen Grundordnung** und damit eine **Gesamtänderung der Bundesverfassung** ist dann anzunehmen wenn eines der genannten Prinzipien beseitigt wird oder wenn ein neues Prinzip geschaffen wird oder wenn die bestehenden Prinzipien für sich oder in ihrem strukturellen Verhältnis zueinander verändert werden (*Mayer*, aaO).

Eine **Gesamtänderung der Verfassung** wird insofern nach herrschender Lehre (vgl die bisher zitierten Lehrmeinungen sowie weiters *Klecatsky/Morscher/Ohms*, Die österreichische Bundesverfassung, 11. Auflage, I A 1, Seite 3, und *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Verfassungsrecht, 10. Auflage, Randziffer 146 ff) jedenfalls durch substantielle **Änderungen der strukturellen Grundprinzipien** der Bundesverfassung bewirkt.

Auch nach der Judikatur des österreichischen **Verfassungsgerichtshofs** liegt eine Gesamtänderung der Verfassung dann vor, wenn eine Änderung der

PETITION zum EU-REFORMVERTRAG (Vertrag von Lissabon)

verfassungsrechtlichen Grundordnung erfolgt bzw. einzelne Grundprinzipien der Verfassung abgeändert werden (vgl VfSlg 2455).

II.) Obligatorische Volksabstimmung bei Gesamtänderung der Verfassung

Im Fall einer **Gesamtänderung der Bundesverfassung** ist gemäß Artikel 44 Absatz 3 B-VG die Durchführung einer **Volksabstimmung obligatorisch**, wobei eine nachprüfende Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof gemäß Artikel 140 (bzw. bei Staatsverträgen gemäß Artikel 140a) B-VG möglich ist.

Die bislang einzige formelle Gesamtänderung der österreichischen Verfassung erfolgte durch **Österreichs Beitritt zur EU**. Das B-VG, mit dem die Ermächtigung zum Abschluss des Beitrittsvertrages geschaffen wurde (BGBl 1994/744), wurde daher einer verpflichtenden Volksabstimmung unterzogen und in dieser angenommen (BGBl 1994/735). Die **Grundprinzipien der österreichischen Verfassung** wurden damit aber **nicht beseitigt**, sondern **nur modifiziert**. Sie gelten in dieser modifizierten Bedeutung weiterhin und stellen insofern eine Schranke für die weitere Integration dar, nämlich den sogenannten **integrationsfesten Verfassungskern** (Mayer, B-VG, Bundes-Verfassungsrecht, 3. Auflage (2002), Seite 200, sowie Mayer in Anwaltsblatt 1996, 154). Eine diesbezügliche **weitere Änderung** wäre **nur unter der Voraussetzung** einer verpflichtenden **Volksabstimmung** gemäß Artikel 44 Absatz 3 B-VG zulässig. In dem Sinne meint auch *Öhlinger* (Verfassungsrecht, 5. Auflage [2003], Kapitel VI. „Verfassungsrecht und Europäische Integration“, Rz 160), „eine Änderung der Gründungsverträge einschließlich des Beitrittsvertrages, ist neuerlich an den Grundprinzipien zu messen und gegebenenfalls einer Volksabstimmung zu unterziehen.“

III.) Implikationen des Vertrags von Lissabon („EU-Reformvertrag“) für die österreichische Verfassung

Derzeit erfolgt von **EU-Seite** der Versuch, die bereits infolge europaweit (nicht aber in Österreich) durchgeführter Volksabstimmungen letztlich am klaren Votum der Franzosen und der Niederländer gescheiterte „EU-Verfassung“ nunmehr in getarnter Form mittels des am 13. Dezember 2007 in Lissabon zu unterzeichnenden sogenannten „**Vertrages von Lissabon**“ durchzusetzen. Jener Vertrag, der schon legislativ verunglückt ist, indem er an Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit kaum zu übertreffen ist, strebt **massivste Änderungen** der österreichischen Bundesverfassung an.

PETITION zum EU-REFORMVERTRAG (Vertrag von Lissabon)

Zu nennen sind insbesondere die folgenden **durch den EU-Reformvertrag bewirkten Eingriffe in die Baugesetze der österreichischen Verfassung:**

- der Eingriff in das demokratische Baugesetz der Bundesverfassung durch die Einrichtung des „vereinfachten Änderungsverfahrens“ durch Artikel 33 Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union und durch die in Artikel 269 Absatz 1 und Artikel 249a Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (fortan: Vertrag über die Arbeitsweise der Union) vorgesehene Mittelbeschaffungsermächtigung unter Ausschaltung der Zustimmung des Nationalrates;
- der Eingriff in das demokratische und in das rechtsstaatliche Prinzip der Bundesverfassung durch die in Artikel 308 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union vorgesehene „Flexibilitätsklausel“ aufgrund derer Vorschriften des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche möglich werden, auch wenn die Verträge die dafür erforderlichen Befugnisse nicht vorsehen;
- der Eingriff in die staatliche Eigenständigkeit Österreichs durch Eingliederung Österreichs in den Bundesstaat Europäische Union infolge der neuen Zuständigkeitsordnung der Artikel 2 bis 6 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union, aus der sich fortan der Bundesstaatscharakter der Union ergibt;
- die Einschränkung der Durchsetzungsmöglichkeit österreichischer Interessen in der EU durch weitgehende Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips innerhalb der EU, in der fortan Mehrheitsentscheidungen ausschlaggebend sein werden, was bedeutet, dass Österreich in wesentlichen Fragen nicht mehr mit einem Veto seine Interessen verteidigen könnte, verbunden mit der Aufgabe des bisherigen Grundsatzes, dass in die EU-Kommission von jedem EU-Mitgliedsstaat ein Kommissar entsendet wird, sodass Österreich künftig der potenzielle Verlust eines EU-Kommissars, wie ihn Österreich bisher immer gehabt hat, droht;
- der Eingriff in das rechtsstaatliche Grundprinzip durch den in der (einen Bestandteil des Reformvertrages bildende) 27. Erklärung der EU-Regierungskonferenz festgelegten absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechts

- der Eingriff in die im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 erklärte „immerwährende Neutralität Österreichs“ und der in Art 9a B-VG festgelegten umfassenden und insbesondere zu Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität dienenden Landesverteidigung Österreichs infolge der auf eine Vereinigung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten ausgerichteten Regelung der Artikel 27 und 28 des neuen EU-Vertrages, dessen „Solidaritätsklausel“ in der Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten dazu führt, dass die EU-Mitgliedsländer einander beim Kampf gegen „terroristische Aktivitäten“ auch militärisch beistehen müssen; der Begriff „terroristische Aktivitäten“ ist dabei undefiniert und militärischer Beistand heißt jedenfalls Einsatz mit Waffengewalt. Das bedeutet im Klartext, Österreich könnte verpflichtet werden, bei militärischen Aktionen in anderen EU-Ländern mitzumachen, was im Widerspruch zur verfassungsrechtlich verankerten Neutralität steht.

IV.) Verfassungsrechtliche Konsequenzen

Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung ist zwingend an den **Voraussetzungen des Artikel 44 Absatz 3 B-VG** zu messen, auch eine derartige Verfassungsänderung durch Staatsverträge (vgl. *Hollaender*, Das Volk muss entscheiden – Schutz der verfassungsrechtlichen Grundordnung, Der Staatsbürger, 14. 1. 2006; im gleichen Sinne *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 5. Auflage [2003], Rz 469), wobei es in der Lehre grundlegend umstritten ist, ob Staatsverträge überhaupt eine Gesamtänderung der Verfassung herbeiführen dürfen (dies ausdrücklich verneinend: *Berka*, Lehrbuch Verfassungsrecht [2005], Randziffer 267).

Durch den – **massive Eingriffe in Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Souveränität und Neutralität** bewirkenden – EU-Reformvertrag, wie die vormalige EU-Verfassung jetzt (inhaltlich leicht verändert) genannt wird, wird die österreichische Verfassung jedenfalls in zentralen Bereichen und in grundlegenden Baugesetzen überlagert, sodass es diesbezüglich zwingend einer Volksabstimmung nach Artikel 44 Absatz 3 B-VG bedarf, weil mehrere Teile des Inhalts des neuen Vertragswerkes der Europäischen Union auf eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung abzielen.

PETITION zum EU-REFORMVERTRAG (Vertrag von Lissabon)

Die Unterlassung einer solchen Volksabstimmung wäre nicht nur eine derart **offenkundige und schwerwiegende Verfassungsverletzung**, dass der Bundespräsident eine allfällige Beurkundung zu verweigern hätte (vgl. *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 [1922], 124; *Adamovich/Spanner*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts [1957], 304; *Pernthaler*, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 [1967], 193; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 [1998], Rz 21.079; *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 5. Auflage [2003], Rz 442), sondern würde überdies zur **absoluten Nichtigkeit** der auf eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ohne verfassungsrechtliche Legitimation durch ein Verfahren nach Artikel 44 Absatz 3 B-VG abzielenden Teile des EU-Reformvertrags in Bezug auf die österreichische Rechtsordnung führen, was jedenfalls eine nicht vertretbare **schwelende Rechtsunsicherheit** bewirken würde.

Ein Verzicht auf eine (aus den genannten Gründen mehrfach gebotene) Volksabstimmung käme im Ergebnis einer Aufgabe der – bisher als **zentrale Norm zur Absicherung der österreichischen Bundesverfassung** verstandenen – verfassungsrechtlichen **Grundlagenschranke des Artikel 44 Absatz 3 B-VG** gleich.

V.) Conclusio

Aus **verfassungsdogmatischen, staatsrechtlichen und demokratiepolitischen** Gründen erscheint es somit aus juristischer Perspektive **u n a b d i n g l i c h**, die aktuell durch den EU-Reformvertrag bevorstehende Änderung der österreichischen Bundesverfassung einer **Abstimmung durch** das gesamte abstimmungsberechtigte **österreichische Bundesvolk** zu unterziehen.

Wien, am 17. November 2007

Adrian Eugen Hollaender

