

Erstes Hauptstück

Allgemeine Bestimmungen. Europäische Union

A. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1.

Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.

StF: BGBl 1920/1.

Literatur

Adamovich, Demokratie und Rechtsstaat, FS Rosenzweig (1988) 27; *Bäumlin*, Die rechtsstaatliche Demokratie (1954); *Bernatzik*, Republik und Monarchie (1919); *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in Isensee/Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts I (1987) 887; *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? Zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, FS Pernthaler (2005) 85; *Bußjäger*, Demokratische Innovation und Verfassungsreform, in Bußjäger/Gamper (Hrsg), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion (2015) 1; *Bußjäger/Lampert*, Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren (2016); *Eberhard*, Inländer, Ausländer, Staatsbürger – wer gehört dazu? GS Machacek (2015) 26; *Fröhler*, Das demokratische Baugesetz und die Wirtschaftsverfassung, FS F.Korinek (1972) 97; *Gamper*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in Lienbacher/Pürgy (Hrsg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 101; *Giese/Holzinger/Jablonek* (Hrsg), FS Stolzlechner (2013); *Heintschel von Heinegg*, Art 2 EUV, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht³ (2018); *Herdegen*, Völkerrecht³⁹ (2020); *Hinterauer*, Das demokratische Prinzip der Bundesverfassung der Republik Österreich, FS Adamovich (2002) 181; *Isensee*, Republik, in Görres-Gesellschaft (Hrsg), Staatslexikon IV⁸ (2020) 1417; *Janko*, Gesamtänderung der Bundesverfassung (2004); *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929); *Kneihls*, Die »demokratische Republik«: Zu den Befugnissen des Bundespräsidenten, JRP 2017, 73; *Kurz*, Volkssouveränität und Volksrepräsentation (1965); *Lachmayer*, Repräsentative Demokratie als verfassungsrechtliche Systementscheidung in Österreich, in Gamper (Hrsg), Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel (2010) 71; *Merkl*, Demokratie und Verwaltung (1923); *Morscher*, EU-Beitritt und Bundesverfassung, Montfort 2004, 212; *Novak*, Demokratisches Prinzip und Verfassungswandel, FS Mantl (2004) 117; *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, 402; *Öhlinger*, Die Transformation der Verfassung. Die staatliche Verfassung und die europäische Integration, JBl 2002, 2; *Öhlinger*, Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen, in Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 117; *Öhlinger*, Wer und was ist der Gesetzgeber? ZfV 2015, 210; *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus – Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015); *Pernthaler*, Der Verfassungskern (1997); *Pernthaler*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, JBl 2000, 808; *Pernthaler*, Das Volk als Souverän, als Verfassungsorgan und als Inbegriff der bürgerlichen Freiheiten, FS Welan (2002) 199; *Poier*, Instrumente

und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141; Pöschl, Wahlrecht und Staatsbürgerschaft, FS Schäffer (2006) 633; Reinisch/Seidl-Hohenveldern/Hummer/Köck, Die Staaten, in Reinisch (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 150; Rill, Die Republik und ihre Absicherung in der österreichischen Bundesverfassung, FS Pernthaler (2005) 345; Schambeck, Die Demokratie, in Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 149; Vašek, Modernisierung und Informalisierung. Die Teilnahme privater Akteure an Rechtsetzungsprozessen als demokratisches Problem? in Schmid/Tiefenthaler/Wallnöfer/A. Wimmer (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011) 27; Vašek, Unabänderliches Verfassungsrecht und Revisionssschranken in der österreichischen Bundesverfassung (2013); Welan, Art 1 B-VG, FS Adamovich (1992) 721; Wiederin, Ihr Recht geht vom Volk aus: Rechtsstaatliche Demokratie nach 90 Jahren Bundesverfassung, in ÖJT (Hrsg), 90 Jahre Österreichische Bundesverfassung (2010) 15.

Übersicht

I.	Vorbemerkung	Rz	1
II.	Die völker- und europarechtliche Einbettung des demokratischen und republikanischen Prinzips	Rz	2–4
III.	Dimensionen des demokratischen Prinzips	Rz	5–15
	A. Vom Volk ausgehendes Recht	Rz	5–9
	1. Das Volk als Rechtsbegriff	Rz	5–7
	2. Demokratische Legitimation des Rechts	Rz	8–9
	B. Repräsentative Demokratie	Rz	10–11
	C. Plebiszitäre Demokratie	Rz	12–14
	D. Partizipative Demokratie	Rz	15
IV.	Die Republik	Rz	16–20
	A. Begriff	Rz	16–17
	B. Ausgestaltung	Rz	18–20

I. Vorbemerkung*

1 Art 1 Satz 1 B-VG postuliert zwei Prinzipien, die als sog »Bauprinzipien« oder »Baugesetze« der Bundesverfassung teiländerungsfest sind und gem Art 44 Abs 3 B-VG – abgesehen von den sonstigen Voraussetzungen des erhöhten Präsenz- und Konsensquorums in NR und allenfalls auch BR (Art 44 Abs 2 B-VG) – nur mit Zustimmung des Bundesvolkes abänderbar sind. Mit der »demokratischen Republik« im ersten Satz, deren Recht gem zweitem Satz vom Volk ausgeht, wird einerseits das **demokratische Prinzip** und andererseits das **republikanische Prinzip** im B-VG verankert. Nach hM und Rsp des VfGH schützt Art 44 Abs 3 B-VG die Bauprinzipien vor ihrer gänzlichen Beseitigung sowie einer schwerwiegenden Beeinträchtigung oder Veränderung ihrer Bedeutung im Gefüge der anderen Bauprinzipien der Bundesverfassung (Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger Rz 147; Berka Rz 137 f; Oberndorfer, Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek et al, Rz 8 f; VfSlg 2455/1952; s im Übrigen die Kommentierung zu Art 44 B-VG).

* Der Autor bedankt sich bei Univ.-Ass. Mag. Julia Oberdanner für die Unterstützung.

Beide Prinzipien werden in Art 1 B-VG nicht oder nur wenig konkretisiert. Während die Bestimmung den Begriffsinhalt einer Republik überhaupt voraussetzt, wird das im ersten Satz postulierte Demokratieprinzip im zweiten Satz immerhin dahingehend präzisiert, dass das Recht der demokratischen Republik vom Volk ausgeht.

Unter einer **demokratischen Republik** iSd B-VG ist somit grds eine Volksherrschaft zu verstehen (*Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 8; *Obernborfer*, Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek et al, Rz 10 ff), die entweder repräsentativ, plebiszitär oder partizipativ ausgestaltet sein kann. Im ersten Fall erfolgt die politische Willensbildung mittelbar durch Repräsentanten des Volkes, im zweiten Fall unmittelbar durch das Volk selbst. Die partizipative Demokratie räumt dem Volk dagegen Mitwirkungsrechte am Prozess der Willensbildung und in der Vollziehung ein (dazu näher *Bußjäger*, in Bußjäger/Gamper, 5). Die Volkssouveränität äußert sich dadurch, dass einerseits die Rechtsetzungsbefugnis vom Volk ausgeht und andererseits die Verfassung das Volk als die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger definiert (Art 26, Art 95 und Art 117 Abs 2 B-VG; *Pernthaler* 61).

Das B-VG selbst geht von einer grds Ausgestaltung in Form einer **repräsentativen Demokratie** aus, kennt aber ebenso Formen der **plebiszitären Demokratie** und erlaubt auch die **partizipative Demokratie** (s näher unter III.; *Öhlinger*, Montfort 2000, 404 ff; *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 26 ff jedoch ohne Erwähnung der partizipativen Demokratie; vgl demgegenüber *Pernthaler* 67 ff).

Die nähere Ausgestaltung des Demokratieprinzips in staatsorganisatorischer Hinsicht ist der Bundesverfassung überlassen. Im demokratischen Rechtsstaat ist es grundlegend, dass Gesetze nur von einem demokratisch gewählten Gesetzgeber mit repräsentativer Ausprägung erlassen werden dürfen (*Öhlinger/Eberhard* Rz 344 f; *Berka* Rz 133 ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Rz 149; *Obernborfer*, Art 1 B-VG, in Korinek/Holoubek et al, Rz 14 ff; *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 26; *Mayer/Muzak* Art 1 B-VG II.2.). Daraus ergibt sich die Verpflichtung des Bundesverfassungsgesetzgebers, auf Bundes- und Landesebene (Art 2 B-VG) **Parlamente** als Repräsentativkörper vorzusehen. Die Vollziehung muss ebenfalls demokratisch legitimiert sein, woraus sich nicht nur eine demokratische Verantwortlichkeit ihrer obersten Organe ergibt (*Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 44), sondern sich auch eine demokratische Gemeindeorganisation ableiten lässt (vgl *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Rz 152).

Die Bedeutung der Postulierung des Demokratieprinzips in Art 1 B-VG erschöpft sich nicht in einem inhaltlich wenig konkreten Programmsatz (vgl *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Rz 147), der durch die Bundesverfassung näher auszuführen wäre, sondern bindet den einfachen Gesetzgeber wie auch den Verfassungsgesetzgeber. Wenngleich der Spielraum des Verfassungsgesetzgebers ein weiter ist, ergeben sich für ihn gleichermaßen Beschränkungen, etwa hinsichtlich der Ausgestaltung der Rolle des Volkes in der unmittelbaren oder plebiszitären Demokratie (dazu näher III.C.).

Das demokratische Prinzip impliziert nach hM hingegen keine Verpflichtung des Bundesverfassungsgesetzgebers, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Demokratie herzustellen (*Berka* Rz 139; *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, Rz 8; *Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in *Korinek/Holoubek et al*, Rz 12).

Art 1 Satz 1 B-VG legt darüber hinaus die **Staatsform** Österreichs als eine **Republik** fest. Damit wird, wie noch zu zeigen sein wird (IV.), aber nicht lediglich die Staatsform einer Nicht-Monarchie postuliert, wie dies durch eine Aufspaltung des eigentlich zusammengehörenden Terminus »demokratische Republik« durch die hL indiziert wird. Das republikanische Prinzip beinhaltet sehr wohl auch materielle Komponenten, wie die demokratische Verfasstheit und die Souveränität der Republik.

II. Die völker- und europarechtliche Einbettung des demokratischen und republikanischen Prinzips

- 2 Weder das demokratische noch das republikanische Prinzip stehen zur alleinigen Disposition des gesamt- oder teiländernden Verfassungsgesetzgebers. Art 3 1. ZP EMRK gewährleistet das Recht auf freie Wahlen der gesetzgebenden Körperschaften (*Grabenwarter/Pabel* § 24 Rz 103). Damit ergibt sich auch aus dieser Bestimmung eine Garantie demokratischer Gesetzgebung.

Im Übrigen bestimmt Art 8 StV Wien, dass Österreich eine »demokratische, auf freie Wahlen gegründete Regierung haben [wird]«, womit eine weitere völkerrechtliche Garantie hinzutritt (*Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Rz 151).

Zu den Werten, auf die sich die EU gründet, zählt gem Art 2 EUV ua die Demokratie. Selbst wenn die Bestimmung den Mitgliedstaaten kein spezifisches Demokratiekonzept vorgibt, lassen sich daraus doch materielle Vorgaben ableiten, wie etwa, dass die Hoheitsgewalt des Staates durch das Volk legitimiert sein muss und ein allgemeines Postulat der demokratischen Ordnung nicht hinreichend ist (*Heintschel von Heinegg*, Art 2 EUV, in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Rz 8). Abgesichert ist das Demokratieprinzip auch durch Art 7 EUV, wonach ein Sanktionsverfahren, das bis hin zur Suspendierung von Mitgliedschaften in der EU führen kann, eingeleitet werden kann, wenn ein Verstoß gegen die in Art 2 EUV verankerten Werte, darunter eben das Demokratieprinzip, vorliegt.

- 3 Im Übrigen garantiert Art 39 GRC das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum EP mit der für Mitgliedstaaten wichtigen Vorgabe, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, auch das aktive und passive Wahlrecht ausüben können müssen.
- 4 Daraus ergibt sich, dass einer Beseitigung oder schwerwiegenden Beeinträchtigung des demokratischen Prinzips durch das Völker- und Unionsrecht Grenzen gesetzt sind, die bei einer Disposition über das republikanische Prinzip gleichermaßen zu beachten wären. Letztere dürfte ebenfalls nicht die in Art 2 EUV ge-

nannten Werte verletzen, ohne sonst zu massiven rechtlichen und politischen Problemen iZm der Mitgliedschaft in der EU zu führen.

III. Dimensionen des demokratischen Prinzips

A. Vom Volk ausgehendes Recht

1. Das Volk als Rechtsbegriff

Gem Art 1 Satz 2 B-VG geht das Recht der demokratischen Republik vom Volk aus. Der normative Gehalt dieser Anordnung besteht, wie der VfGH betont, darin, dass das Volk aus dem Kreis der wahl- und stimmberechtigten **Staatsbürgerinnen und Staatsbürger** besteht (VfSlg 12.023/1989, 17.264/2004; krit dazu *Pernthaler*, JBl 2005, 195 ff; vgl zum »Volksbegriff« iSd Art 1 B-VG etwa auch *Eberhard*, GS Machacek, 26). Der Begriff des »Volkes« wird daher nicht mit dem völkerrechtlichen Begriff des Staatsvolkes gleichgesetzt, der heute alle innerhalb eines Staatsterritoriums lebenden Menschen, die der Staatsgewalt unterliegen, umfasst (*Herdegen*, Völkerrecht¹⁹, 81 f; ein noch weiter gehender Begriff des »Volkes« iSd Bestehens eines gegenseitigen Treueverhältnisses zu einem Staat wird vertreten bei *Reinisch* et al, in *Reinisch*, Rz 623 ff). Daher ist ein einfachgesetzlich oder landesverfassungsrechtlich eingeräumtes Ausländerwahlrecht verfassungswidrig (VfSlg 17.264/2004; vgl dazu etwa auch *Eberhard*, GS Machacek, 28 ff mwN). Dieser Vorbehalt des Wahl- und Stimmrechts für österr Staatsbürger ist nach der hier vertretenen Auffassung allerdings nicht teiländerungsfest und könnte daher vom Bundesverfassungsgesetzgeber geändert werden, ohne das Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG durchzuführen (*Öhlinger/Eberhard* Rz 332; vgl auch *Eberhard*, GS Machacek, 27 f). Allerdings werden in der Lit auch Bedenken geäußert, dass eine Ausdehnung des Kreises der Wahlberechtigten auf Ausländer als baugesetzwidrig zu qualifizieren wäre (*Pöschl*, FS Schäffer, 652). *Schreiner* etwa schreibt in seinem Kommentar zu Art 26 B-VG, dass im Falle der Bewertung des allgemeinen Wahlrechts als Ausfaltung der Volkssouveränität seine Ausdehnung auf Nicht-Staatsbürger Bedenken im Hinblick auf Art 44 Abs 3 B-VG hervorrufen würde (*Schreiner*, Art 26 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, Rz 23). Kein Zweifel besteht im Übrigen, dass eine Einschränkung des Kreises der Wahlberechtigten (etwa hinsichtlich eines Ausschlusses bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht) abgesehen von der Festlegung eines bestimmten Mindestalters für das aktive und passive Wahlrecht (s nachstehende Rz) baugesetzwidrig wäre (vgl *Pöschl*, FS Schäffer, 652).

5

Die Verfassung zieht der Wahl- und Stimmberechtigung in aktiver und passiver Hinsicht Altersgrenzen (Art 26 Abs 1 und 4 B-VG) und lässt bestimmte Gründe zu, die den Ausschluss einer Person vom Wahlrecht ermöglichen (Art 26 Abs 4 und 7 B-VG).

6

Dieses Prinzip gilt grds sowohl für die Bundes- als auch für die Landes- und die Gemeindeebene. Das Volk iSd Art 1 Satz 2 B-VG ist daher das Bundesvolk sowie das jeweilige Landes- und Gemeindevolk (vgl – allerdings nur zwischen Bundes-

7

und Landesvolk differenzierend – *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihns/Lienbacher, Rz 23). Auf der Gemeindeebene tritt freilich hinzu, dass auf Grund des Unionsrechts EU-Bürger nach Maßgabe der Kommunalwahl-RL (RL 94/80/EG, ABl L 368/38) aktiv und passiv wahlberechtigt sind. Lediglich die Funktion des Bgm ist ihnen vorenthalten.

2. Demokratische Legitimation des Rechts

- 8 Wenn das gesamte Recht der Republik demokratisch legitimiert sein muss, stellt sich die Frage, welches »Recht« Art 1 B-VG eigentlich meint.
- 9 Unter »**Recht**« versteht das B-VG generelle und individuelle Rechtsakte. Der Vorbehalt der **demokratischen Legitimation** erstreckt sich nicht nur auf die Gesetzgebung, sondern auch auf die Vollziehung, die ebenfalls Recht schafft, sei es in Form von generellen Akten, wie VO, oder individuellen Akten, wie Bescheiden und Urteilen (vgl *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihns/Lienbacher, Rz 50).

Die demokratische Legitimation der **Vollziehung** erfolgt im Bereich der **Verwaltung** va durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der obersten Organe des Bundes und der Länder sowie die demokratische Organisation der Gemeindeverwaltung.

In der **Gerichtsbarkeit** steht dem Erfordernis der demokratischen Legitimation die Unabhängigkeit der Rsp als Bestandteil des gewaltenteilenden bzw rechtsstaatlichen Prinzips gegenüber. Das B-VG geht dbzgl Kompromisse ein. Diese zeigen sich darin, dass etwa beim VwGH das Prinzip der (weitgehenden) Selbstrekrutierung besteht, wobei Präsident und Vizepräsident auf Vorschlag der BReg vom BPräs ernannt werden (Art 134 Abs 3 B-VG). Die Mitglieder des VfGH werden vom BPräs einerseits auf Grund von Vorschlägen des NR oder des BR, also der gesetzgebenden Organe, andererseits auf Grund von Vorschlägen der BReg ernannt (Art 147 Abs 2 B-VG). Die Mitglieder der VwG des Bundes (BVwG und Bundesfinanzgericht) werden vom BPräs auf Vorschlag der BReg ernannt, während jene der LVwG von den LReg auf Grund von Dreivorschlägen der Vollversammlung des jeweiligen LVwG bestellt werden (Art 134 Abs 2 und 3 B-VG). Die Bestellung der Präsidenten bzw Vizepräsidenten obliegt dem BPräs auf Vorschlag der BReg bzw durch die LReg (vgl Art 134 Abs 2 B-VG). Die Richter der ordentlichen Gerichte werden vom BPräs auf der Grundlage von Selbstrekrutierung der Gerichtsbarkeit ernannt (vgl Art 86 Abs 1 B-VG).

B. Repräsentative Demokratie

- 10 Aus den Bestimmungen des B-VG über den Gang der Bundesgesetzgebung (Art 41 ff B-VG) und der vergleichsweise geringen Bedeutung der Instrumente der **plebiszitären Demokratie** auf Bundesebene (Art 41, Art 43, Art 44 Abs 3 und Art 49b B-VG) ist ersichtlich, dass die österr Demokratie **repräsentativ-parlamentarisch** ausgerichtet ist (vgl *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Rz 148; *Öhlinger*, Montfort 2000, 404 ff, der das System der repräsentativen Demokratie als

»praktisch unumgängliche Form der ›Volksherrschaft« erachtet, um aus dem »empirischen Mehrheitswillen des Volkes [...] ein am Gemeinwohl orientiertes Gesetz [...] zu formen«). Der VfGH leitet daraus in einer methodischen Verkürzung ab, dass das demokratische Prinzip als solches in Form der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie teiländerungsfest ist und daher zumindest eine Volksgesetzgebung, in welcher das Volk an die Stelle des Parlaments tritt, mit dem demokratischen Bauprinzip der Bundesverfassung unvereinbar ist (VfSlg 16.241/2001; krit *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, Rz 27 ff; *Öhlinger*, in *Bußjäger et al*, 118; *Bußjäger*, FS *Pernthaler*, 106 ff; vgl auch *Öhlinger*, *Montfort* 2000, 404 ff, der die Volksgesetzgebung unter gewissen Umständen für zulässig erachtet). Man wird wohl eine qualitative Betrachtung vornehmen müssen: Eine Systemänderung zu Lasten des Parlaments ist anders zu beurteilen, als eine Ergänzung der Instrumente der direkten Demokratie iSe verpflichtenden Abstimmung über Volksbegehren, die eine bestimmte Unterstützung erreicht haben, auch wenn diese Abstimmung bindend wäre (*Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in *Korinek/Holoubek et al*, Rz 14 f; *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, Rz 26 ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Rz 149; *Berka* Rz 137; *Öhlinger*, *Montfort* 2000, 404 ff; *Öhlinger/Eberhard* Rz 66; *Gamper*, in *Lienbacher/Pürgy*, 104 ff).

Die repräsentative Demokratie dominiert nicht nur das System des Bundes, sondern auch jenes der Länder (Art 95 B-VG), ja sogar der Gemeinden (Art 117 B-VG). Angesichts der restriktiven Jud des VfGH ist die Verfassungskonformität bestimmter landesverfassungsrechtlicher Normen nicht gesichert (vgl zB Art 35 Abs 1 Vbg LV, wonach über LG eine Volksabstimmung stattzufinden habe, wenn eine solche ua von 10.000 Stimmberechtigten oder von wenigstens zehn Gemeinden beantragt wird; vgl dazu auch *Bußjäger/Sonntag*, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in *Öhlinger/Poier* [Hrsg], *Direkte Demokratie und Parlamentarismus – Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* [2015] 349). Zweifel an der Bundesverfassungskonformität bestehen gleichermaßen gegenüber verschiedenen Bestimmungen der Gemeindeordnungen (zB §§ 124 ff stmk VolksrechteG, §§ 44 ff Innsbrucker StR, § 47 Abs 4 Innsbrucker StR; vgl dazu *Gamper*, in *Lienbacher/Pürgy*, 116 f). Dies gilt insb seit der Aufhebung der Regelungen über die verpflichtende Volksabstimmung in ua § 22 Vbg GemeindeG durch den VfGH mit Erk v 6.10.2020, G 166-168/2020-15, V 340/2020-15.

Ein weiteres Element der repräsentativen Demokratie sind die politischen Parteien (vgl *Berka* Rz 131). Entsprechend der Verfassungsbestimmung des § 1 Abs 1 ParteienG 2012 sind die Existenz und Vielfalt politischer Parteien wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich. Deshalb garantiert die Verfassung auch eine weitreichende Parteienfreiheit (vgl *Berka* Rz 143). Damit gehören die Parteien ebenso zum demokratischen Prinzip (*Pernthaler* 45).

11

▷

C. Plebiszitäre Demokratie

- 12 Plebiszitäre Elemente kennt das demokratische Prinzip in Österreich auf der Bundesebene in den Formen des **fakultativen Referendums** (Art 43 bzw Art 44 Abs 3 B-VG hinsichtlich der Teiländerung), des **obligatorischen Referendums** im Falle einer **Gesamtänderung** der Bundesverfassung (Art 44 Abs 3 B-VG), der Volksbefragung (Art 49b B-VG) und des Volksbegehrens (Art 41 B-VG). Der Umstand, dass die direkte Demokratie gegenüber der repräsentativen Demokratie eine deutlich geringere Rolle spielt, sollte nicht den Blick darauf verstellen, dass gerade die Gesamtänderung der Bundesverfassung von der Zustimmung des Bundesvolkes abhängig ist.
- 13 Das demokratische Prinzip der Bundesverfassung als solches beinhaltet – richtig verstanden – keine Schranken für die Einführung und den Ausbau direktdemokratischer Instrumente auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene (vgl zur Verfassungsautonomie der Länder in diesem Bereich auch *Öhlinger*, Montfort 2000, 407f). Solche Beschränkungen können sich lediglich aus expliziten Anordnungen der Bundesverfassung ergeben, wie der Monopolisierung der Landesgesetzgebung beim LT (Art 95 B-VG) oder eben dem Grundsatz des Art 1 Satz 2 B-VG, woraus sich auch für die Landesebene die Unzulässigkeit eines Ausländerwahlrechts ableiten lässt.
- 14 Hinsichtlich der Schranken eines möglichen Ausbaus der Instrumente der plebiszitären Demokratie auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ist auf die Ausführungen unter III.B. zu verweisen.

D. Partizipative Demokratie

- 15 Zur partizipativen Demokratie enthält das B-VG wenig ausdrückliche Regelungen. Die Bedarfsgesetzgebungskompetenz zur Regelung des Bürgerbeteiligungsverfahrens gem Art 11 Abs 6 B-VG hat der einfache Gesetzgeber seit Einführung der Bürgerbeteiligung in Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren nicht mehr in Anspruch genommen (*Bußjäger/Lampert*, Bürgerinitiativen, 41). Als ein weiteres partizipatives Instrument kann noch das Petitionsrecht (Art 11 Abs 1 StGG) gewertet werden (*Bußjäger*, in *Bußjäger/Gamper*, 12). Damit verbleibt im Übrigen sowohl dem Bundesgesetzgeber als auch den Ländern im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie ein gewisser Spielraum, der verschiedentlich im Wege von Staatszielbestimmungen (vgl zB Art 1 Abs 4 Vbg LV, wonach sich das Land zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen bekennt und »auch andere Formen der partizipativen Demokratie« fördert, oder Art 7 TLO, der verschiedene Ziele und Grundsätze staatlichen Handelns [ua Schutz und Pflege der Umwelt, freie Entfaltung der Wirtschaft unter Berücksichtigung der sozialen Marktwirtschaft] festlegt) oder Regelungen über Bürgerbegutachtungen von Gesetzesentwürfen (vgl zB Art 68 Abs 4 bgl L-VG, Art 33 K-LVG, Art 25 Abs 3 nÖ LV 1979, Art 58 oÖ L-VG, Art 68 Abs 4 stmk L-VG, Art 34 Vbg LV) genutzt wird. Relevant ist idZ auch die Bestimmung des Art 117 Abs 8 B-VG über die Mitwirkung des Gemeindevolkes (*Pernthaler* 71).

Zu den Instrumenten der Partizipation kann überdies die Mitwirkung des Volkes an der Strafgerichtsbarkeit im Rahmen der Geschworenen- und Schöffengerichte gezählt werden (Art 91 Abs 2 und 3 B-VG; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger Rz 152; Pernthaler 66, spricht idZ von einer »echten« Mitwirkung des Volkes, welche über jene bei Verwaltungsentscheidungen hinausgehe).

IV. Die Republik

A. Begriff

In der Allgemeinen Staatslehre wird der Begriff der **Republik** vorwiegend negativ 16 definiert, nämlich dahingehend, dass dieser Staat **keine Monarchie** ist (*Gamper* 144). Somit soll der entscheidende Unterschied zwischen Republik und Monarchie die Art der Bestellung des Staatsoberhauptes sein: In der Monarchie erfolgt diese durch dynastische Abstammung bzw in den seltenen Fällen sog »Wahlmonarchien« durch Wahl des Staatsoberhauptes aus einer bestimmten Gruppe dynastischer Personen durch ein dynastisch bestimmtes Gremium (vgl *Berka* Rz 151), wohingegen das Staatsoberhaupt in einer demokratischen Republik vom Volk gewählt wird.

Freilich bringt diese Unterscheidung das moderne Verständnis einer Republik nur 17 unzureichend zur Geltung. Es kann nicht nur darauf ankommen, wie das Staatsoberhaupt bestellt wird. Die demokratische Republik setzt einen völkerrechtlich **souveränen Staat** voraus, in dem die Grund- und Freiheitsrechte des Staatsvolkes anerkannt sind, und der auf demokratischen Grundlagen beruht (*Isensee*, in *Görres-Gesellschaft*, 1417 ff; vgl dazu etwa auch *Oberndorfer*, Art 1 B-VG, in *Korinek/Holoubek et al*, Rz 13 ff zur Ausgestaltung des demokratischen Prinzips und Rz 30 ff zum republikanischen Prinzip; *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, Rz 22 ff zum Inhalt des demokratischen Prinzips des B-VG und Rz 55 ff zum republikanischen Prinzip; *Kneihs*, JRP 2017, 74 ff; *Berka* Rz 152; *Öhlinger/Eberhard* Rz 67 ff). Sie ist damit auch eine Absage an eine Autokratie (vgl *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, Rz 55). Die Republik ist, wie *Berka* zutreffend schreibt, als *Res Publica* ein Staat, der der Sache aller Bürger und dem Gemeinwohl verpflichtet ist (*Berka* Rz 152). Art 1 B-VG bildet daher eine Symbiose mit dem rechtsstaatlichen bzw liberalen Prinzip.

B. Ausgestaltung

Die demokratische Republik ist durch ein gewähltes **Staatsoberhaupt**, den BPräs, 18 der für seine Amtsführung politisch und rechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann, gekennzeichnet (*Berka* Rz 151; *Gamper* 145). Sie ist in der Form eines Systems ausgestaltet, das zwar Anleihen an ein Präsidialsystem aufweist, aber im Wesentlichen von den Prinzipien des parlamentarischen Regierungssystems geprägt ist.

Dazu kommt, dass das republikanische Prinzip durch die Abwesenheit jeder be- 19 vorrechteten, privilegierten Klasse von Bürgern gekennzeichnet ist. Die Abschaf-

fung von Adelsbezeichnungen, wie dies durch das Adelsgesetz und das Habsburgergesetz, welche gem Art 149 Abs 1 B-VG im Verfassungsrang stehen, vorgesehen ist, wird allerdings nicht als teiländerungsfest betrachtet (*Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 58).

- 20 Art 1 B-VG erwähnt den Staatsnamen »Österreich«. Damit wird der Gesamtstaat als Völkerrechtssubjekt bezeichnet, der jedoch mit dem Bund nicht identisch ist (*Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, Rz 59). Die Republik besteht vielmehr aus den Trägern der Staatsgewalt, also dem Bund und den Ländern. Wenn das B-VG selbst gelegentlich von Bund, Ländern und Gemeinden spricht (Art 7 Abs 1 und 2, Art 8 Abs 2, Art 13 Abs 2 und 3, Art 82 Abs 2 B-VG), ist das staatstheoretisch unrichtig, weil die Gemeinden ihre Vollzugsgewalt von Bund und Ländern ableiten. Daran vermag eine falsa demonstratio auch nichts zu ändern.

Im Übrigen bringt die Postulation der Republik Österreich in Art 1 B-VG zum Ausdruck, dass die Bundesverfassung Österreich als souveränen Staat und Völkerrechtssubjekt versteht. Dies ist – gerade in Bezug auf die europäische Integration – insoweit von Relevanz, als eine weitere signifikante Integrationsverdichtung der EU die Frage der Gesamtänderung (Art 44 Abs 3 B-VG) auch unter dem Blickwinkel des republikanischen Prinzips aufwerfen würde (*Morscher*, Montfort 2004, 213f).