

Meinungsstreit zu den Vorgaben des Demokratieprinzips

Da eine Ausübung von Staatsgewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG gegeben ist, besteht eine Legitimationspflicht. Hinsichtlich der Legitimationspflicht ist umstritten, welchen Anforderungen diese unterliegt. Das Bundesverfassungsgericht setzt in Übereinstimmung mit Teilen der Literatur ein hinreichendes Legitimationsniveau voraus.¹ Daneben wird in der Literatur teilweise auch ein optimales Maß an demokratischer Legitimation für ausreichend befunden.² Es stellt sich somit die rechtstheoretische Frage, ob das Demokratieprinzip als Regel oder Prinzip anzusehen ist.

a) Hinreichendes Legitimationsniveau

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sieht das Demokratieprinzip einen Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft vor, weshalb staatliches Handeln auf dem Willen des Volkes beruhen und ihm gegenüber verantwortet werden muss.³ Aus diesem Grunde sei ein hinreichendes Legitimationsniveau erforderlich,⁴ wobei das notwendige Niveau auf verschiedene Arten sichergestellt werden kann.⁵

Nach diesem Verständnis kommt es auf die drei Elemente demokratischer Legitimation an, und zwar die funktionell-institutionelle, die sachlich-inhaltliche und die organisatorisch-personelle Legitimation.⁶ Aus diesen Elementen muss ein hinreichendes Legitimationsniveau folgen.

b) Optimales Maß an demokratischer Legitimation

Soweit hiervon abweichend ein optimales Maß an demokratischer Legitimation gefordert wird, geht dies auf die Arbeiten von Dworkin und Alexy zurück, nach denen Normen in Prinzipien und Regeln zu unterteilen sind.⁷ So sehen Vertreter dieser Auffassung in Art. 20 Abs. 2 GG ein Prinzip im Sinne der Prinzipientheorie,

¹ BVerfGE 93, 37 (67); Böckenförde, HStR II, § 24 Rn. 14ff.

² Hanebeck DÖV 2004, 901 (904); Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 118ff.; Kahl, Die Staatsaufsicht, S. 486.

³ BVerfGE 93, 37 (66).

⁴ BVerfGE 93, 37 (67).

⁵ Schmidt-Assmann, Verwaltungsrecht Dogmatik, S. 162.

⁶ Papier, Grundkurs Öffentliches Recht, Rn. 117; Mayen DÖV 2004, 45 (46).

⁷ Hierzu Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 71ff.

welches neben anderen Verfassungsprinzipien steht.⁸ In der Folge sei es erforderlich, das Demokratieprinzip zusammen mit den anderen Prinzipien in einem bestmöglichen Umfang zur Geltung zu bringen.⁹ Demnach wäre je für den Einzelfall zu bestimmen, was das optimale Maß an demokratischer Legitimation ist und ob dieses erreicht wird.

c) Stellungnahme

Die Forderung nach einem optimalen Maß an demokratischer Legitimation ist aus zwei Gründen problematisch. Einerseits ist es eine Schwäche der Prinzipientheorie, dass es Normen gibt, deren Vorgaben sich nicht in sinnvolle Teilziele zerlegen lassen.¹⁰ Eine Abwägung, die im Ergebnis dazu führt, dass die Herrschaft nicht mehr vom Volk ausgeht, liefe dem Sinn von Art. 20 Abs. 2 GG zuwider.

Andererseits stellt sich die Frage, ob es überhaupt zutreffend ist, wenn Art. 20 Abs. 2 GG als ein Prinzip im Sinne der Prinzipientheorie angesehen wird. Es könnte sich vielmehr um eine Regel handeln. Diese sind nach Alexy anhand von einem geringen Generalitätsgrad und dem Umstand erkennbar, dass sie immer nur erfüllt oder nicht erfüllt werden können.¹¹ Das Abstraktionsniveau von Art. 20 Abs. 2 GG ist nicht hoch. Es besteht die klare Vorgabe, dass die Staatsgewalt vom Volk auszugehen hat.

Gegen eine Qualifizierung als Regel wird allerdings eingewendet, dass es dann Fälle gäbe, in denen gar keine demokratische Legitimation vermittelt wird, weil der Umsetzung des Demokratieprinzips eine andere Regel entgegensteht.¹² Laut Alexy bestehen jedoch Lösungen für eine entsprechende Kollision. So sei es etwa möglich, nach der Bedeutung der konfligierenden Regeln zu entscheiden.¹³ Da es sich bei Art. 20 Abs. 2 GG um eine essentielle Staatsstrukturbestimmung handelt,¹⁴ wäre ihm regelmäßig Vorrang einzuräumen. Folglich stellt Art. 20

⁸ Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 123.

⁹ Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 118.

¹⁰ Klement JZ 2008, 756 (763).

¹¹ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 73, 76.

¹² Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 119.

¹³ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 78.

¹⁴ Waldhoff JZ 2009, 144 (146f.).

Abs. 2 GG kein Prinzip im Sinne der Prinzipientheorie dar, weshalb ein hinreichendes Legitimationsniveau erforderlich ist.