

# Das Prinzip der Gewaltenteilung in informationsrechtlicher Sicht

*Marie-Theres Tinnefeld*

*tinnefel@rz.fh-muenchen.de*

**Schlagworte:** Aufklärung, Gewaltenteilung, Rechtsstaat, Informationsrecht, Europäische Verfassung, Leitgewalt, Exekutive, Transparenzordnung

**Abstract:** Im Jahrhundert der Aufklärung formulierte Montesquieu das verfassungsstaatliche Modell der drei Gewalten. Der Prozess der Europäisierung und Privatisierung verändert das Verhältnis der Gewalten zueinander, die Exekutive verdrängt als Leitgewalt die Macht der Parlamente. Gleichzeitig gewinnt das Prinzip der informationellen Gewaltenteilung und die Funktion freiheits-sichernder Transparenzrechte im Sinne der Informationsfreiheit und des Datenschutzes für die Autonomie des Citoyens und für seine Teilhabe am demokratischen „Europäischen Regieren – Good Governance“ eine elementare Bedeutung.

## 1. Einleitung

Im Jahrhundert der Aufklärung formulierte Montesquieu seine Kritik am Absolutismus in literarischer Form und anonym, wie dies unter den gegebenen Bedingungen der Unfreiheit<sup>1</sup> nicht anders möglich war. In seinem wohl bekanntesten Werk „L'Esprit des Lois“ (1748) fordert der Verfasser die Trennung der Exekutive, Legislative und richterlichen Gewalt, um bürgerliche Freiheit zu ermöglichen.<sup>2</sup> Neben Charles-Louis Secondat de Montesquieu ist John Locke einer der beiden Klassiker, auf den die Doktrin einer Gewaltenteilung zurückgeht. Sie bildet bis heute den tragenden Pfeiler rechtsstaatlicher Verfassungen.<sup>3</sup>

Die Wechselwirkung zwischen Staat und Gesellschaft findet bei Montesquieu durch das Medium der Gesetze statt. Sie müssen den Menschen und ihren Verhältnissen entsprechen.<sup>4</sup> Es liegt auf der Hand, dass der Prozess der Gesetzgebung auf verlässliche Informati-

---

<sup>1</sup> Lettres persanes, in Oeuvres complètes, Bd 1, 126 (Brief 63).

<sup>2</sup> Montesquieu, Esprit des Lois 1748.

<sup>3</sup> Dreier, Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, DÖV, 2002, 537-547; sa Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, 68ff.

<sup>4</sup> Esprit des Lois, 187 (XXVIII, 6).

onen und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist. Der Prozess kann jedoch in einer Gesellschaft, die sich selbst als Informations- und Wissensgesellschaft bezeichnet, nicht gelingen, wenn machtvolle Politiker versuchen, Informationszugang und -verteilung zu beherrschen, um Regierung und Gesellschaft gleichzuschalten.

Zu den politisch probatesten Mitteln gehört es, Medien als „watch-dogs“<sup>5</sup>, als Kontrolleure staatlicher Macht in der öffentlichen Auseinandersetzung auszuschalten bzw in korrupte Interessen „einzubinden“, obwohl sie als unabhängige Einrichtung von der Verfassung garantiert werden und eine besondere Verantwortung haben. In den USA spielen inzwischen Institutionen und Initiativen eine Rolle, die sich mit dem Fehlverhalten von Medien befassen und „Media-Monitoring“ betreiben.<sup>6</sup> Diese Entwicklung provoziert ein Nachdenken über maßgebliche Errungenschaften der europäischen Aufklärung, die den mündigen „Citoyen“, den Staatsbürger als Mitgesetzgeber zum Ziel hatte.

Der Gesetzgeber, der über den Willen der Bürger legitimiert wird, ist gegenüber der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt die wesentliche Steuerungsinstanz im demokratischen Staat.<sup>7</sup> Im Zeichen der Europäische Union und der zunehmenden Bedeutung internationaler Politik nimmt allerdings die Macht nationaler Parlamente ab. Dieser Wandel wirkt sich auch auf die nationalen Gestaltungsperspektiven einer informationellen Gewaltenteilung und Transparenzordnung aus,<sup>8</sup> die im Informationsrecht<sup>9</sup> angelegt ist, das sich mit den Rahmenbedingungen der Informations- und Kommunikationstechniken befasst.

In Verbindung mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gewinnt die Sicherung von Informationsrechten betroffener Personen eine herausragende Bedeutung in der Europäischen Union.<sup>10</sup> Dabei stellt sich die

---

<sup>5</sup> EGMR-Urteile *Observer und Guardian c Großbritannien*, Ser A Nr 216, Ziff 59, EuGRZ 1995, 20 (Presse) sowie *Jesild c Dänemark*, Ser A Nr 298, Ziff 31, ÖJZ 1995, 228 (audiovisuelle Medien).

<sup>6</sup> Ruß-Mohl, *Der I-Faktor: Qualitätssicherung im amerikanischen Journalismus – Modell für Europa*, 1994, 239.

<sup>7</sup> Hofmann, *Legitimität und Rechtsgeltung 1977*, 78ff.

<sup>8</sup> Vgl Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, 2004.

<sup>9</sup> Zum Rechtsbegriff der „Information“ und ihrer Regulierung vgl Kilian, CR 2001, 133; zur Konkurrenz von Rechtsinformatik und Informationsrecht Bizer, *Vom Eros der Fragestellung: Gegenstandssuche der Rechtsinformatik*, in Taeger/Wiebe (Hg) FS Kilian, 2004, 48ff.

<sup>10</sup> Vgl Weissbuch „Europäisches Regieren – Good Governance“ v 1. 7.2001, 28 KOM (2001) 428 endg, insb Abschnitt III. 3.1.

Frage, ob die Annahme der Europäischen Verfassung<sup>11</sup> durch die Mitgliedsstaaten nicht die beste Gelegenheit wäre, die freiheitssichernde Funktion der Transparenzrechte in Verbindung mit den Menschen- und Grundrechten auf Datenschutz und Informationsfreiheit zu unterstreichen.<sup>12</sup>

## 2. Mediale Holzwege?

Am Jahresende 2004 beklagt der Philosoph Flores d'Arcias in der Süddeutschen Zeitung, dass die Politik in Italien über die Justiz herrsche: „Es ist die Vorherrschaft der gegenwärtigen Regierung, die sich in ein Regime verwandelt hat, ein Regime, welches das System der Kommunikation total beherrscht. Spricht man in einer postmodernen Gesellschaft von Gewaltenteilung, muss man heute das Kommunikationssystem dazurechnen. Womöglich ist es sogar zur wichtigsten Macht geworden.“<sup>13</sup>

Wenn der erste Mann im Staat nahezu uneingeschränkt die wichtigsten Medien beherrscht, dann ist „politische“ und „staatliche“ Macht weitgehend identisch.<sup>14</sup> Es entstehen autoritäre Regime, die mit medialen Kunstgriffen, Informationen so steuern können, dass ein Machtverlust der Judikative und Legislative die Folge ist.<sup>15</sup> Dank einer solchen Informationsmacht passt ein Regime – weit mehr als private Mediengiganten<sup>16</sup> – den Informationsfluss im Lande den eigenen Interessen an und verhindert Meinungsverschiedenheit, Medienkritik an der Regierung, also das tiefe Eindringen in Sachfragen und eine resonanzfähige Öffentlichkeit.<sup>17</sup>

Die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament und ein investigativer Journalismus sind dann nicht mehr ein vorzügliches Medium zur Ordnung der Gesellschaft. Das seit der europäischen Aufklärung wohl

---

<sup>11</sup> Dazu Simitis, Der verkürzte Datenschutz, 2004, 9.

<sup>12</sup> Tinnefeld/Ehmann/Gerling, Einführung in das Datenschutzrecht. Datenschutz und Informationsfreiheit in europäischer Sicht, 2005, 75ff, 613ff; vgl Petri, Europol, 2001, 78ff.

<sup>13</sup> Interview Klüver mit dem Philosophen Flores d'Arcias, Das rote Schweigen, SZ v 13.12.2004, S. 15; sa Bericht „Wer kontrolliert die Medienbesitzer. Problematische Zustände in Europa, NZZ v 29./30.1.2005, 45.

<sup>14</sup> Smend, FN 3, 78.

<sup>15</sup> Umberto Eco, SZ v 27.12.2004, 15.

<sup>16</sup> Vgl England, wo Rupert Murdoch die Times, die Sunday Times, die Massenblätter Sun und News kontrolliert.

<sup>17</sup> Tinnefeld, MMR aktuell, 5/2004, XXVIIIf.

wichtigste politische Grundrecht, die Presse- bzw Medienfreiheit, verkümmert in Verbindung mit dem Abbau der Gewaltenteilung.

### 3. Was ist Aufklärung

Bei der Entwicklung einer uneingeschränkten Informationsmacht, einer staatlichen Einheit im Sinne einer Informationseinheit sind offensichtliche Gemeinsamkeiten mit Niccolò Machiavelli<sup>18</sup> und Thomas Hobbes<sup>19</sup> nicht zu übersehen. Im Sinne der Staatsphilosophie von Hobbes könnte man vom Entstehen einer unanfechtbaren Politik sprechen, auf die jede individuelle Urteilsmacht übergegangen ist.<sup>20</sup>

Die deutlichste Abgrenzung von diesem Hobbes'schen Denken stammt wohl von Immanuel Kant. Die Vernunft, so Kant in der „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“, bezieht die Maximen des Willens als allgemein gesetzgebend auf jeden anderen Willen und auch auf jede Handlung gegen sich selbst, und das nicht um irgendeines anderen praktischen Beweggrundes oder künftigen Vorteils willen, „sondern aus der Idee der Würde eines vernünftigen Wesens, das keinem Gesetz gehorcht, als dem, was es sich zugleich selbst gibt.“<sup>21</sup>

Kant hat in seiner Schrift „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“ den Mut des Bürgers gefordert, sich aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit zu lösen. Für ihn ist die Meinungs- und Pressefreiheit eine wesentliche Bedingung für die Freiheit des Einzelnen „von der Vernunft in allen Stücken öffentlich Gebrauch zu machen.“<sup>22</sup> Jede Macht ist nach Kant stabiler, wenn sie sich öffentlich zeigt. Das Diktum von Louis D. Brandeis (Richter am Supreme Court in den USA) aus dem Jahre 1931: „Sunlight is said to be the best of the disinfectants“<sup>23</sup> vertieft die Spuren Kants im öffentlichen und im privaten Sektor.

### 4. Die Exekutive als neue Leitgewalt

Im Rahmen seiner staats-theoretischen Konstruktion nennt Montesquieu die bereits genannten drei Arten staatlicher Vollmachten: die

<sup>18</sup> Machiavelli, Der Fürst, übers v E. Merian-Genast, 1984.

<sup>19</sup> Hobbes, Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen Staates, übers v W. Euchner, hrsg v I. Fetscher, 1966.

<sup>20</sup> Hobbes, FN 18, 168f.

<sup>21</sup> Kant, in: Werke in sechs Bänden, hrsg v W. Weischedel, 1956, Bd IV, 67f.

<sup>22</sup> Kant, Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? In: Kant, Aufsätze zur Geschichte der Philosophie<sup>4</sup>, 1994, 55ff.

<sup>23</sup> Brandeis, Other People's Money and how the Bankers use it, 1932.

legislative, exekutive und richterliche Befugnis. Sie haben den Zweck das öffentliche Wohl, die dem Bürger vom Staat zugebilligten Rechte zu gewährleisten.<sup>24</sup> Die drei Gewalten stehen in einem noch näher zu bezeichnenden notwendigen Verhältnis zueinander: Das Parlament bildet im Unterschied zur konstitutionellen Epoche das „Gravitationszentrum in einem demokratischen Verfassungsstaat“, die Exekutive das demokratische Vollzugsinstrument.<sup>25</sup> Der Judikative kommt im Namen des subjektiven Rechtsschutzes die Aufgabe nachträglicher Rechtskontrolle zu, insbesondere in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nach diesem Modell ist in Deutschland (Art 19 Abs 4 GG) eine umfassende Kontrolle und hohe Kontrolldichte entstanden.<sup>26</sup>

Der Deutsche Bundestag<sup>27</sup> hat heute – wie andere nationale europäische Parlamente auch – nur noch eine eingeschränkte mittelbare Mitwirkungsbefugnis bei der Gesetzgebung in der Europäischen Union.<sup>28</sup> Die zunehmende Bedeutung der supranationalen und internationalen Politikebene hat zur Folge, dass sich innenpolitische Entscheidungsmaterien in außenpolitische verwandeln: „Die Exekutiven werden immer mächtiger, die Parlamente immer machtloser.“<sup>29</sup> Diese Entwicklung birgt das Risiko, dass eine informierte Beteiligung der Bürger am politischen Willensbildungsprozess verloren geht.<sup>30</sup>

## 5. Die freiheitssichernde Funktion informationeller Transparenzrechte

Im Zuge der Entwicklung einer abgewogenen Transparenzordnung stellen sowohl die Europäische Union als auch deren Mitgliedstaaten das Recht auf Informationsfreiheit und Verwaltungsöffentlichkeit an die Seite des Datenschutzes.<sup>31</sup> Ein eigenständiger Anspruch des Bürgers auf Zugang zu den Akten der Verwaltung gehört ebenso wie die

<sup>24</sup> Esprit des Lois, 148f (XXVI,15).

<sup>25</sup> Dreier, FN 3, 537.

<sup>26</sup> Frowein (Hg), Die Kontrolldichte bei der Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993.

<sup>27</sup> Vgl Art. 23 GG.

<sup>28</sup> Zu Struktur der EU und ihren Regelungsinstrumenten vgl Tinnefeld/Ehmann/Gerling, FN 11, 113ff.

<sup>29</sup> Lübbe-Wolff, Die Internationalisierung der Politik und der Machtverlust der Parlamente, djb, aktuelle Informationen 2004, Heft 4, 5-8.

<sup>30</sup> Lübbe-Wolff, FN 29, 8.

<sup>31</sup> BVerfGE 65, 1; Datenschutzrichtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz persönlicher Daten und zum freien Datenverkehr vom 24. Oktober 1995, ABI EG Nr L 281/31 v 23.11. 1995.

Transparenzgebote im Recht des Datenschutzes zu den Grundvoraussetzungen demokratischer Selbstbestimmung.<sup>32</sup> Der Zugang zu Akten bringt „self-government“, wie es im First Amendment zur amerikanischen Verfassung heißt, in Verbindung mit der diskursiven Einheit einer informierten Öffentlichkeit.<sup>33</sup> Datenschutz und Informationsfreiheit steigern, so gesehen, den verantwortungsvollen Umgang mit Informationen auf Seiten des Staates und des Citoyen.

---

<sup>32</sup> Vgl Richtlinie zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors des Europäischen Parlaments und des Rates, ABI EU L 345, 90f vom 31. Dezember 2003, in Kraft seit dem 1. Januar 2004.

<sup>33</sup> Dazu Scherer, *Verwaltung und Öffentlichkeit*, Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd 9, 1978, 42f.