

11 Der *Freedom of Information Act* von 1967 bis 1974: der Weg zu seiner ersten Novellierung

Anlässlich der Verabschiedung des FOIA veröffentlichte Robert Blanchard im Sommer 1966 einen äußerst kritischen Artikel über den Moss-Ausschuss. Blanchard hatte 1965 als *American Political Science Association Congressional Fellow* beim Moss-Ausschuss gearbeitet, um Recherchen für seine Dissertation über die Arbeit des Moss-Ausschusses durchzuführen. Sein Artikel gründete sich deshalb zusätzlich zu seinen politikwissenschaftlichen Studien auf seine direkten Erfahrungen beim Moss-Ausschuss.

Blanchard schrieb, seit 10 Jahren sei der Moss-Ausschuss als Speerspitze des Kongresses gegen exekutive Geheimhaltung bekannt. Trotz seiner unstrittig anerkannten Erfolge sei er augenblicklich nahezu gelähmt. Diese Situation lasse sich möglicherweise durch die Erfolge des Moss-Ausschusses während der 50er Jahre erklären. Mit Unterstützung von Journalistenvereinigungen habe der Moss-Ausschuss die Eisenhower-Administration zwischen 1955 und 1960 scharf angegriffen. In umfangreichen Anhörungen dokumentierte der Moss-Ausschuss Hunderte von Informationsverweigerungen. Nicht weniger verdienstvoll sei, dass es dem Moss-Ausschuss so gelungen sei, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf diese Problematik zu richten und die Diskussion um Geheimhaltung auf die politische Agenda zu setzen. 1960 habe der Moss-Ausschuss den Höhepunkt seiner Kraft erreicht. Seitdem befinde es sich in einem Abwärtstrend. Zuletzt habe der Moss-Ausschuss im Zusammenhang mit der Verabschiedung des FOIA die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erreichen können. Aber dieser Erfolg sei eine späte Belohnung für die Arbeit während der 50er Jahre. Der Wortlaut dieses Gesetzes sei weitgehend im Frühjahr 1960 vom damaligen Mitarbeiter Jacob Scher erarbeitet worden. Die meisten Änderungen an diesem Wortlaut seien 1964 durch die Arbeit im Senat erfolgt. Um die Implementierung des FOIA zu überwachen, müsse Moss erneut motiviert werden. Möglicherweise wäre es jedoch besser, wenn der Moss-Ausschuss von einem jungen Abgeordneten übernommen werden würde, der in einer aggressiven Führung des Ausschusses seine Chance sehe, sich politisch zu profilieren.¹ Wie zutreffend Blanchards Analyse war, wird in diesem Kapitel deutlich.

11.1 Erste Erfahrungen mit dem *Freedom of Information Act*

Kritiker und Befürworter des FOIA waren sich einig, dass der praktische Wert des Gesetzes stark von der Überwachung seiner Implementierung durch den Kongress abhängig sein würde. Diese Einschätzung schlug sich in den Zeitungskomentaren zum neu verabschiedeten FOIA in der Aufforderung nieder, den FOIA möglichst intensiv zu nutzen und über dessen Implementierung durch die Verwaltung zu berichten.²

Noch vor dem Inkrafttreten des FOIA wurden Meldungen über die Organisation von Widerstand gegen das Gesetz innerhalb der Verwaltung verbreitet. George Lardner berichtete in der *New York Times*, Mitarbeiter des *Bureau of Medicine* der *Food and Drug*

¹ Blanchard, Robert O. (Sommer 1966): *A Watchdog in Decline*, Columbia Journalism Review, Bd. 5, S. 17-21.

² *Publishers Note Gains for Dailies and 'Alarming' Rise in Strikes* (24. April 1967), New York Times, S. 29, Sp. 5. Kruger, Helen N. (September 1967): *The Access to Federal Records Law*, Freedom of Information Center Report, Nr. 186, S. 1.

Administration seien aufgefordert worden, so wenig wie möglich schriftlich niederzulegen, um so den FOIA zu umgehen.³

Aus dem *Department of Health Education and Welfare* wurde bekannt, dass nach dessen Ausführungsbestimmungen die neun im FOIA stehenden Ausnahmeregelungen sehr weitgehend interpretiert wurden. Nach den Regeln des Ministeriums sollte beispielsweise alle Korrespondenz zwischen dem Ministerium und anderen Behörden auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene von FOIA-Anfragen ausgeschlossen werden.⁴

Zu dieser Kritik passen Vorwürfe, die im 1967 *FOI Report* der *Society of Professional Journalist* geäußert wurden. In dem Bericht wurde der Johnson-Administration vorgeworfen, trotz Johnsons Akzeptanz des FOIA die restriktive Informationspolitik der Administration nicht geändert zu haben. Positiv sei zu bemerken, dass Verteidigungsminister McNamara die Vorschrift aufgehoben habe, welche die Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums verpflichtet hatte, Kontakte zu Journalisten noch am gleichen Arbeitstag zu melden. Hingegen verweigere die Administration weiterhin genauere Auskünfte zur Kontroverse um das neue Kampfflugzeug TFX oder zu Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Generalstabes zum Vietnamkrieg. Speziell dem Außenministerium wurde vorgeworfen, Informationen zu unrecht als *national security information* zu klassifizieren.⁵

Ein weiterer Indikator für das schlechte informationspolitische Klima war im April 1968 der Versuch des *House Government Operations Committee*-Vorsitzenden William Dawson, den Moss-Ausschuss aufzulösen. Die entsprechende Anweisung Dawsons löste im Kongress bei beiden Parteien Proteste aus.

In der *New York Times* hieß es, Dawsons Anweisung drohe, die Führung der demokratischen Partei zu spalten. Das Auflösen des Ausschusses entzöge den Journalisten ihre einzige Anlaufstelle für Beschwerden gegen Informationsverweigerungen, die ihnen neben den Gerichten zur Verfügung stehe. Moss opponierte offen gegen Dawson und kündigte seinen Widerstand im *Committee on Government Operation* und im Plenum des Repräsentantenhauses an.

Im Kongress wurde gerüchteweise vermutet, Dawson handle im Auftrag der Johnson-Administration, die mit diesem Schritt ein Ende der unbequemen Untersuchungen des Moss-Ausschusses zu Korruption und Erfolglosigkeit der amerikanischen Entwicklungspolitik in Südvietnam herbeiführen wolle. Mit dem Aufdecken von Korruption bei der Verwendung amerikanischer Entwicklungshilfe durch südvietnamesische Beamte hatte der Moss-Ausschuss in den vorangegangenen zwei Jahren viel Aufmerksamkeit erhalten. Die Arbeit des Ausschusses war als Meilenstein in der Arbeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse bezeichnet worden. Jüngst habe der Ausschuss berichtet, das Scheitern der Landreform in Südvietnam gefährde die Stabilität der dortigen Regierung und gefährde darüber hinaus unabhängig von militärischen Entwicklungen

³ "Some agencies appeared to be making a maximum effort to push such exemptions to the limit." Lardner, George (8. Mai 1967): *U. S. Aides Still Baffled By Information Law*, Washington Post, Teil A, S. 1, 7.

⁴ "HEW declared exempt 'records of correspondence between federal and state or local officials, privileged through custom or usage or where disclosure might prejudice negotiations in progress.'" Grant, Gerald (1. Juli 1967): *Information ... Agencies Open Records*, Washington Post, S. A13, Sp. 1.

⁵ Janson, Donald (13. November 1967): *Press Group Hails Easing of Secrecy During 1967*, New York Times, S. 42, Sp. 3.

einen Sieg im Krieg gegen Nordvietnam. Zum Zeitpunkt von Dawsons Entscheidung untersuchte der Ausschuss die Arbeit der *Alliance for Progress*, der Organisation, die in Südvietnam die amerikanische Entwicklungspolitik koordinierte und für deren Arbeit die Johnson-Administration gerade zirka acht Milliarden Dollar vom Kongress beantragt hatte.⁶

Dawson bzw. die Johnson-Administration konnte die Auflösung des Moss-Ausschusses letztendlich nicht durchsetzen.⁷ Das Vorgehen der Johnson-Administration gegen ein Mitglied der eigenen Partei und Inhaber des vierthöchsten Amtes im Kongress (*House Deputy Majority Whip*) illustriert die Bedeutung der Informationspolitik im Kontext des Vietnamkrieges.⁸

Nachdem der FOIA ein Jahr in Kraft war, wurden widersprüchliche Kommentare zu dessen Implementierung durch die Verwaltung veröffentlicht. Während der Moss-Ausschuss zu dem Ergebnis kam, der FOIA werde weitgehend akzeptabel umgesetzt, berichteten das *Wall Street Journal* und *The Nation* deutlich kritischer über die Umsetzung des Gesetzes durch die Verwaltung.⁹

Samuel Archibald, der frühere Mitarbeiter von Moss und aktuelle Direktor des Washingtoner Büros des *FOI Center* der *University of Missouri*, bestätigte die kritische Einschätzung der genannten Zeitungen. Er warf einem Großteil der Verwaltung vor, das Jahr zwischen der Verabschiedung des FOIA und dessen Inkrafttreten nicht zum Erarbeiten von Richtlinien für dessen Implementierung genutzt zu haben. Die Marine beispielsweise habe das Gesetz vier Monate lang ignoriert und erst nach hartnäckiger Aufforderung durch den Moss-Ausschuss Richtlinien für den Umgang mit FOIA-Anträgen beschlossen. Das Landwirtschaftsministerium habe Richtlinien erlassen, in welchen die neun Ausnahmebestimmungen im Gesetz um viele weitere Ausnahmen ergänzt worden seien. Archibald schloss in seine Kritik auch den Moss-Ausschuss und die Medien ein. Ersterem warf er vor, die Implementierung des FOIA nicht ausreichend zu überwachen. Die Journalisten nutzten aus seiner Sicht den FOIA nicht ausreichend.¹⁰

Donald Rumsfeld, das führende Mitglied der republikanischen Partei im Moss-Ausschuss, bewertete das Umsetzen des FOIA durch die Verwaltung deutlich positiver:

"Events since the law's inception have shown that, far from being useless, it has already had a salutary effect on the Executive Branch. Most federal officials have recognized and accepted the inevitability of conforming the law, and nearly all federal agencies and departments have rewritten their information regulations in keeping with the law's goal of disclosure."¹¹

⁶ Belair, Felix (18. April 1968): *Watchdog Panel in House Dispute*, New York Times, S. 37, Sp. 1.

⁷ Associated Press (8. Mai 1968): *Dawson May Retain Information Panel*, New York Times, S. 34, Sp. 6.

⁸ Obwohl Moss diesen Angriff abwehren konnte, scheiterte seine politische Karriere letztlich an seiner kritischen Haltung zu der Politik, die sein Land gegenüber Vietnam betrieb.

⁹ Landauer, Jerry (23. Oktober 1968): *Federal Secrecy*, Wall Street Journal, S. 1, 28. [editorial] (11. November 1968), The Nation. *Information Law Assayed in House* (28. November 1968), New York Times, S. 25, Sp. 1. *Moss Subcommittee, "Nation" Assay Fails in Implementation of Public Records Law* (November-Dezember 1968), Freedom of Information Digest, Bd. 10, Nr. 4, S. 1.

¹⁰ *After One Year: The FoI Law in Retrospect Or, How the Federal Public Records Law Is Being Nullified* (Juli-August 1968), Freedom of Information Digest, Bd. 10, Nr. 2, S. 4-6.

¹¹ Rumsfeld, Donald (21. Februar 1968): *FoI Cleanup Hitters with Good Follow through*, Congressional Record, Bd. 114, S. S1550-S1551.

Letztlich müssen die beiden sich widersprechenden Einschätzungen mehr als Meinungen denn als Ausdruck von Wissen eingestuft werden. Auch ein im Senat erstellter Bericht zu den ersten Erfahrungen mit dem FOIA kam zu keinem schlüssigen Ergebnis.¹² Unstrittig war lediglich, dass die Verwaltung kein Interesse an einer bürgerfreundlichen Implementierung des Gesetzes hatte. Diese Einschätzung kommt auch in dem Zitat aus der Rede von Rumsfeld zum Ausdruck, wenn er formuliert, "[... most] federal officials have recognized and accepted the inevitability of conforming to the law [...]"¹³. Sowohl die Anzahl der auf Grundlage des FOIA gestellten Anträge als auch die Anzahl der aus diesen Anträgen resultierenden Rechtsstreite war am Ende des ersten Jahres der Geltung des Gesetzes noch so gering, dass eine empirisch fundierte Bewertung der Arbeit der Verwaltung noch nicht gegeben werden konnte.¹⁴

Neben der Frage, wie die Verwaltung das Gesetz implementiere, gewann allmählich die Frage an Bedeutung, wie die Gerichte das Gesetz interpretieren würden. Wer gehofft hatte, die Gerichte würden dem restriktiven Auslegen des FOIA entgegenreten, wurden enttäuscht. Die Richter orientierten sich bei ihrer Urteilsfindung an dem *Attorney General's Memorandum* und an dem zum Gesetz erstellten *House Report*.¹⁵

11.2 Nutzung des *Freedom of Information Act*

In den Jahren der Auseinandersetzung um den zukünftigen FOIA war das Akteneinsichtsrecht regelmäßig als integraler Bestandteil des ersten Zusatzes zur amerikanischen Verfassung, d.h. als notwendige Ergänzung zu den Garantien für Meinungs- und Pressefreiheit charakterisiert worden. Dieses Verständnis kommt auch in der Benennung des Akteneinsichtsrechtes als 'Informationsfreiheitsgesetz' zum Ausdruck. Der im Deutschen gebräuchliche spezifische Begriff 'Akteneinsichtsrecht' fehlt im Englischen! Das Rechtfertigen der Forderung nach einem Akteneinsichtsrecht durch dessen Verknüpfung mit den Garantien für Meinungs- und Pressefreiheit legte die Journalisten als wichtigste Nutzergruppe für dieses Recht nahe.

11.2.1 Journalisten - die prognostizierte Nutzergruppe

Entgegen den während des Gesetzgebungsprozesses geäußerten Erwartungen stellten Journalisten nicht die zahlenmäßig stärkste Gruppe der FOIA-Antragsteller.¹⁶ Von den 1.413 FOIA-Anträgen, die bis 1971 gestellt worden waren, stammten nach einer Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Kongresses lediglich 90 von Journalisten:

¹² United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1968): The Freedom of Information Act. Ten Month Review, Committee Print, Congress 90-2, Washington, D.C.

¹³ Rumsfeld, Donald (21. Februar 1968): *FoI Cleanup Hitters with Good Follow through*, Congressional Record, Bd. 114, S. S1550-S1551.

¹⁴ *More Time Is Needed for Federal Records Law Testing* (November-Dezember 1967), Freedom of Information Digest, Bd. 9, Nr. 4, S. 2-3.

¹⁵ Huard, Leo A. (Januar 1969): *1966 Public Information Act: An Appraisal Without Enthusiasm*, Public Contract Law Journal, Bd. 2, S. 213-224. Salomon, Kenneth D.; Wechsler, Lawrence H. (Oktober 1969): *The Freedom of Information Act: A Critical Review*, George Washington Law Review, Bd. 38, Nr. 1, S. 150-163.

¹⁶ *Two News Media Uses of FoI Law Totted Up; Nader Group Charges FTC Noncompliance* (Januar-Februar 1969), Freedom of Information Digest, Bd. 10, Nr. 5, S. 2.

Tabelle 4:
FOIA-Anträge 1967-1971 differenziert nach Nutzergruppen¹⁷

Art der Antragsteller	Anzahl der Anträge	Anteil an der Gesamtzahl der Anträge
Unternehmen	390	25,96 %
Anwaltskanzleien	250	16,63 %
Medien	90	6,00 %
Public Interest Groups	85	5,67 %
nicht-Bundes-Regierungsstellen	53	3,53 %
Wissenschaftler	41	2,74 %
Kongressabgeordnete	34	2,27 %
Gewerkschaften	13	0,86 %
andere	547	36,34 %
Gesamtzahl	1503	100,00 %

Das Ergebnis dieser Studie deckt sich mit der Selbsteinschätzung von Journalisten, die klagten, innerhalb ihres Berufsstandes sei das Wissen über die Existenz des FOIA nicht ausreichend verbreitet.¹⁸

Bei Kommentatoren aus dem Lager der Journalisten, aber auch bei Politikern, die sich für den FOIA eingesetzt hatten, provozierte dieses enttäuschend geringe Nutzung Kritik.¹⁹ Obwohl beim Argumentieren für den FOIA oft betont worden war, dass es sich bei dem Gesetz nicht um ein Spezialgesetz zum Nutzen von Journalisten handele, wirkte es irritierend, dass die Gruppierung, die sich am stärksten und prominentesten für das Gesetz engagiert hatte, es jetzt kaum nutzte.

Es wurde versucht, dieses Verhalten zu erklären: Ein wesentliches Hindernis für das Nutzen des FOIA stellten aus Sicht von Journalisten die langen Bearbeitungszeiten der FOIA-Anträge dar. Der Nutzung des FOIA für das Recherchieren für Artikel, die am folgenden oder in den kommenden Tagen erscheinen sollten, stand die zu lange Bearbeitungszeit der FOIA-Anträge entgegen. Ein weiteres bis heute gängiges Argument lautete, allein die Existenz des FOIA bzw. das Drohen mit einem FOIA-Antrag reiche in vielen Fällen aus, Zugang zu den gesuchten Informationen zu erlangen. Diese Form des 'Nutzens' des FOIA schlage sich jedoch in Statistiken nicht nieder und führe so zu einer Unterbewertung der Nutzung des FOIA. Ein weiteres Problem für das Nutzen des FOIA durch Journalisten ergibt sich aus der allgemeinen Zugänglichkeit der über einen FOIA-

¹⁷ Auszüge aus der Studie sind abgedruckt in: Relyea, Harold C.; Gressle, Sharon S. (23. März 1972): *Special Analysis of Operations of the Freedom of Information Act*, Congressional Record, Bd. 118, S. E2867-E2870. *APME FoI Committee Report Says Rights Can Be Recovered* (September-Oktober 1968), Freedom of Information Digest, Bd. 10, Nr. 3, S. 6. *Media said to Ignore Freedom of Information Act* (18. März 1972), New York Times, S. 64, Sp. 1.

¹⁸ Ragan, Sam (1968): *The New Freedom of Information Law*, in: Freedom of Information and Press-Bar, American Society of Newspaper Editors, Annual Report, 1967-68, S. 8-14.

¹⁹ *U. S. Agencies Urged to Fee Information Under Act of 1967* (10. Juni 1968), New York Times, S. 32, Sp. 4. Ragan, Sam (1968): *The New Freedom of Information Law*, in: Freedom of Information and Press-Bar, American Society of Newspaper Editors, Annual Report, 1967-68, S. 8-14. *Archibald Says Press Lax in Pursuing Access to Government Material* (Mai-Juni 1969), Freedom of Information Digest, Bd. 11, Nr. 1, S. 5.

Antrag erhaltenen Informationen. Für Journalisten ist es oft wichtig, exklusiv auf Informationen zugreifen zu können. Das Beschaffen von Informationen mit Hilfe des FOIA birgt für den Journalisten immer das Risiko, dass auch ein Konkurrent auf die von den Behörden herausgegebenen Informationen zugreift.²⁰

Das Nutzungsverhalten der Journalisten legt die Frage nahe, wieso die Journalistenverbände sich so vehement für den FOIA eingesetzt hatten, wenn absehbar war, dass die Arbeitsweise der meisten Journalisten ein Nutzen des FOIA nicht eben nahe legte. Diese Frage gewinnt weiter an Bedeutung, wenn man sich ins Bewusstsein ruft, dass weite Teile der von Journalisten kritisierten Geheimhaltung durch den FOIA bis heute nicht angetastet werden. An erster Stelle sind hier Informationsverweigerungen zu nennen, die durch das Klassifizieren von Informationen legitimiert werden. Im vorangegangenen Teil der Arbeit wurde wiederholt geschildert, wie das Argument, die nationale Sicherheit schützen zu müssen, zur Rechtfertigung für in Wahrheit anders motivierte Geheimhaltung herangezogen worden war.

Der weit verbreiteten Abstinenz der Journalisten vom Nutzen des FOIA standen einzelne spektakuläre Fälle wie der des NBC Reporters Carl Stern gegenüber. Stern klagte 1973, unterstützt durch Ralph Nader,²¹ erfolgreich auf Einsicht in FBI-Akten zum COINTELPRO-Projekt (*Counterintelligence Program*).²² Unter diesem Decknamen spionierte das FBI in der zweiten Hälfte der 60er Jahre 'linke Oppositionelle' systematisch aus und nutzte die gewonnenen Informationen, um diese Personen zu diskreditieren.

Das wahrgenommene Ungleichgewicht zwischen Einsatz für und Nutzen vom FOIA war jedoch lediglich ein vordergründiges Ungleichgewicht. Der Einsatz für den FOIA unterstützte über das Befördern dieses umstrittenen Gesetzes hinaus weitere Ziele. Das Instrumentalisieren der Debatte um den FOIA durch die Parteien wurde bereits thematisiert. Der Moss-Ausschuss wäre mutmaßlich nie eingesetzt worden, hätte die Führung der demokratischen Partei den Ausschuss nicht als politische Waffe gegen den republikanischen Präsidenten begriffen. Aus institutioneller Sichtweise war es sogar für beide im Kongress vertretenen Parteien interessant, den informationellen Vorsprung der Exekutive anzugreifen.

Für die Medienvertreter bot der Einsatz für den FOIA die Gelegenheit, sich als Garanten der Meinungsfreiheit zu profilieren. Dieses Selbstverständnis bzw. diese Selbstdarstellung war damals und ist auch heute für die journalistische Zunft wichtig. Das Besetzen dieser gesellschaftlichen Rolle dient dem Rechtfertigen der von den Journalisten beanspruchten Privilegien wie der Publikationsfreiheit, des bevorzugten Zuganges zu Informationen, der Forderung nach Quellenschutz, besonderer Tarife für den Versand von Zeitschriften und Büchern etc.

²⁰ *Press Use of the Freedom of Information Act is Criticized Unduly* (Juli-August 1971), Freedom of Information Digest, Bd. 13, Nr. 4, S. 2.

²¹ Ralph Nader ist ein bis heute in den USA prominenter Anwalt, der verschiedenen Konsumenten- und Bürgerrechtsorganisationen vorsteht und als dritter Kandidat für Präsidentschaftswahlen 2000 zur Zeit in den USA viel Aufmerksamkeit erhält.

²² *Stern v. Richardson*, 367 F. Supp. 1316 (D. D. C. 1973).

11.2.2 Nicht prognostizierte Nutzergruppen

An Stelle von Journalisten etablierten sich andere 'Gruppierungen' als starke Nutzer des FOIA. Neben Vertretern von Konsumenteninteressen waren dies vor allem Unternehmer, die sich von über FOIA-Anträgen gewonnen Informationen geschäftlichen Nutzen versprachen.

11.2.2.1 Vertreter von Konsumenteninteressen und NGOs

Vertreter von Konsumenteninteressen bildeten das Gegenbeispiel zu den Journalisten. Sie waren als wichtige Nutzer des FOIA nicht vorhergesehen worden. Auch hatten Vertreter von Konsumenteninteressen beim Durchsetzen des FOIA keine greifbare Rolle gespielt. Als Nutzer des neuen Gesetzes erhielten sie indes Aufmerksamkeit auf nationaler Ebene.²³

Wenige Monate nach Inkrafttreten des FOIA klagte eine Mutter auf Zugang zu Informationen darüber, wer im Gesundheitsministerium das Verbot eines ihrem Kind verschriebenen Medikamentes verfügt hatte.²⁴ Die *Consumers Union* verlangte von der *Veterans Administration* Einsicht in einen Test von Hörgeräten. Ziel dieses Antrages war es, den Konsumenten Informationen über die Tauglichkeit der einzelnen Modelle zugänglich zu machen. Die *Veterans Administration* verweigerte die Daten, musste sie jedoch nach einem Gerichtsentscheid herausgeben.²⁵

Für eine Bewertung der Nutzung bzw. Wahrnehmung des FOIA durch die breite Öffentlichkeit ist wichtig zu berücksichtigen, dass es sich bei den beiden genannten Fällen nicht um Einzelfälle handelte.

Das Thema Konsumentenschutz war 1969-70 auf den Titelseiten der Presse diskutiert worden, nachdem Studien von Ralph Nader und von der *National Commission on Product Safety* Defizite bei der Informiertheit der Konsumenten angeprangert hatten. In einer Reihe voneinander unabhängiger Fälle waren in diesem Zusammenhang mehr Informationen für die Konsumenten gefordert worden.²⁶ Zum Beispiel hatte die *Food and Drug Administration* 1970 eine Liste mit Namen von Produkten der Pharmaindustrie, deren therapeutische Wirkung sie bestritt oder die sie als gefährlich einstufte, erst nach Auseinandersetzungen mit Interessenvertretern von Konsumenten veröffentlicht.

Im gleichen Jahr war von der *National Commission on Product Safety* eine Liste von Fernsehgeräten veröffentlicht worden, durch welche leicht Brände verursacht werden konnten. Offensichtlich hätte solch eine Liste auch früher veröffentlicht werden können. Auch 1970 wandte sich Ralph Nader mit der Behauptung an die Öffentlichkeit, General Motors halte Informationen über eines ihrer Automodelle geheim, die zeigten, dass dieses Modell außergewöhnlich unsicher sei. Er hatte deshalb vom Verkehrsministerium verlangt, die Besitzer dieses Autos auf diese Gefahr hinzuweisen.

²³ Reynolds, John R. (16. Mai 1970): *Four Years of FoI Law: Is Secrecy Gap Widened?*, Editor and Publisher, Bd. 103, Nr. 20, S. 14, 30-38. Clark, Elias (März 1975): *Holding Government Accountable: The Amended Freedom of Information Act*, Yale Law Journal, Bd. 84, S. 748-749.

²⁴ *Mother Fights F.D.A. For Barring Medicine* (24. Februar 1968), New York Times, S. 31, Sp. 1.

²⁵ *Consumers Union Invokes Federal Records Law; V. A. Reveals Names of Defective Hearing Aids* (November-Dezember 1969), Freedom of Information Digest, Bd. 11, Nr. 4, S. 8.

²⁶ *President Orders Agencies to Reveal Prod Information to Public* (November-Dezember 1970), Freedom of Information Digest, Bd. 12, Nr. 4, S. 2.

Diese Diskussion nahm die Nixon-Administration auf. Im Oktober 1970 veranlasste Präsident Nixon durch den Erlass einer Exekutivorder das Gründen einer Art Verbraucherzentrale (*Consumer Product Information Coordinating Center*). Die Institution sollte für Konsumenten wichtige Informationen innerhalb der Verwaltung sammeln und veröffentlichen. Durch die Exekutivorder wurden die Behörden jedoch nicht gezwungen, Informationen herauszugeben. Damit blieb die Exekutivorder hinter den Forderungen einer Arbeitsgruppe zurück, welche die Veröffentlichung aller in der Verwaltung erarbeiteten Testergebnisse von Konsumentenprodukten gefordert hatte.

Mit dem Aufschwung des Themas Verbraucherschutz entstand eine Verknüpfung des Konfliktes um Informationszugänge mit einem Themenbereich mit direkten Alltagsbezug. Damit wurde für viele Bürger der Nutzen und der Wert des FOIA unabhängig vom Argument der politischen Partizipation deutlich. Lobbyisten für politische Verwaltungstransparenz erhielten so die Möglichkeit, Interessenvertretungen in die Gruppe ihrer Unterstützer einzureihen, die ihrem Anliegen bislang indifferent gegenübergestanden hatten. Gegner dieses Anliegens mussten zur Kenntnis nehmen, dass Akteneinsichtsrecht nicht mehr nur ein Thema für politisch besonders Interessierte war.

Die Nutzung des FOIA durch Konsumenteninteressen vertretende Organisationen ist nur ein Beispiel für die Nutzung des Gesetzes durch Organisationen, deren Ziel das Befördern öffentlicher Interessen ist. In der auf Seite 241 abgedruckten Tabelle mit den Ergebnissen der Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Kongresses zur Aufteilung der Nutzergruppen des FOIA wird der Anteil sogenannter *Public Interest Groups*, heute *Non Government Organizations* (NGO), mit 5,6 % angegeben. Mit diesem Anteil lagen die NGOs fast gleich auf mit den Journalisten (6 %) und wurden lediglich von Anwaltskanzleien (16,63 %) und Unternehmen (25,96 %) überflügelt. Gemessen daran, dass NGOs in der Gruppe der Lobbyisten für den FOIA keine erwähnenswerte Rolle gespielt hatten, war das Ergebnis der Studie, dass *Public Interest Groups* den FOIA ähnlich stark genutzt hatten wie Journalisten, die wichtigste Lobby für das Gesetz, erstaunlich, auch wenn der absolute Anteil der *Public Interest Groups* an der Gesamtgruppe der Nutzer gering war.

11.2.2.2 Wissenschaftler

Die gerade angesprochene Kritik der schwachen Nutzung des FOIA durch Journalisten muss durch einen Hinweis ergänzt werden. In einem zwischen wissenschaftlicher Arbeit und Tagesjournalismus gelegenen Arbeitsfeld wurde der FOIA auch von Journalisten genutzt. Gemeint sind hiermit Recherchen für Monographien zu meist politischen Themen. Die daraus resultierenden Veröffentlichungen hatten bzw. haben oft wissenschaftlichen Charakter und wurden bzw. werden oft in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern erstellt. Zum Beispiel nutzten Edward Cox und Robert Fellmeth den FOIA für Recherchen für ihr 1970 veröffentlichtes Buch *The Interstate Commerce Omission, The Nader Report*.

'Reine' Wissenschaftler, speziell Historiker, bildeten eine weitere Gruppe, für welche die Nutzungsbedingungen des FOIA akzeptabel waren. Nationale Aufmerksamkeit erhielt beispielsweise der am *Hoover Institute* tätige Historiker Julius Epstein. Er hatte an das Verteidigungsministerium einen Antrag auf Einsicht in die Akten zu der *Operation Keelhaul* gestellt. Mit dem beantragten Material hoffte er, seine These untermauern zu können, dass dieses Kennwort eine groß angelegte geheime Operation der amerikani-

schen Regierung bezeichnete, innerhalb derer am Ende des Zweiten Weltkrieges neun Millionen russische Soldaten gezwungen worden seien, in ihre Heimat zurückzukehren. Dort waren viele von ihnen in Lagern gestorben oder exekutiert worden. Epstein nahm an, dass die von ihm verlangten Akten nicht zum Schutz der nationalen Sicherheit, sondern zur Vermeidung von Peinlichkeiten verschlossen gehalten wurden. Das Verteidigungsministerium weigerte sich, diese Informationen herauszugeben.²⁷

Die amerikanische Öffentlichkeit nahm auch den FOIA-Antrag des Historikers Weinstein sehr interessiert zur Kenntnis. Er untersuchte die Rechtmäßigkeit der Verurteilung von Alger Hiss als Spion.²⁸

11.2.2.3 Der *Freedom of Information Act* als Mittel zur informationellen Selbstbestimmung

Eine weitere gut zu beschreibende Nutzergruppe waren Personen oder Organisationen, die mit Hilfe des FOIA erfahren wollten, welche Informationen bestimmte Behörden über sie gesammelt hatten. Ziel dieser Anfragen waren vor allen Dingen das FBI und die CIA.²⁹

11.2.2.4 *Freedom of Information Act*-Anträge aus wirtschaftlichem Interesse

Unternehmen führten die Liste der Nutzer des FOIA an.³⁰ Nach einer vom Moorhead-Ausschuss veröffentlichten Untersuchung wurden von Unternehmen dreimal mehr FOIA-Anträge gestellt als von Journalisten, Wissenschaftlern und Vertretern von *Public Interest NGOs* zusammen.³¹ Die Unternehmen nutzten FOIA-Anträge, um mehr über den Kunden 'Verwaltung' und über konkurrierende Unternehmen zu erfahren. Typische Beispiele für entsprechende FOIA-Anträge waren behördliche Beschaffungslisten oder die auf Ausschreibungen bei einer Behörde eingegangenen Angebote.

11.3 Probleme beim Umsetzen des *Freedom of Information Act* durch die Verwaltung

Im Juni 1969 kündigte Ralph Nader, der bis heute prominente und einflussreiche 'Konsumentenanwalt', an, in Zusammenarbeit mit einer Projektgruppe aus 80 Studenten die Implementierung des FOIA durch die Behörden zu testen.³² Dies war die erste systema-

²⁷ *Researcher Denied Access to War File* (28. Juni 1968), New York Times, S. 46, Sp. 3. *Court Reviewing FoI Law to Decide If Army Must Justify "Secret" Tag* (September-Oktober 1968), Freedom of Information Digest, Bd. 10, Nr. 3, S. 1.

²⁸ Oelsner, Lesley (12. November 1973): *F.B.I. to Open Secret Files, With Some Deletions, on Hiss and the Rosenbergs*, New York Times, S. 34, Sp. 1.

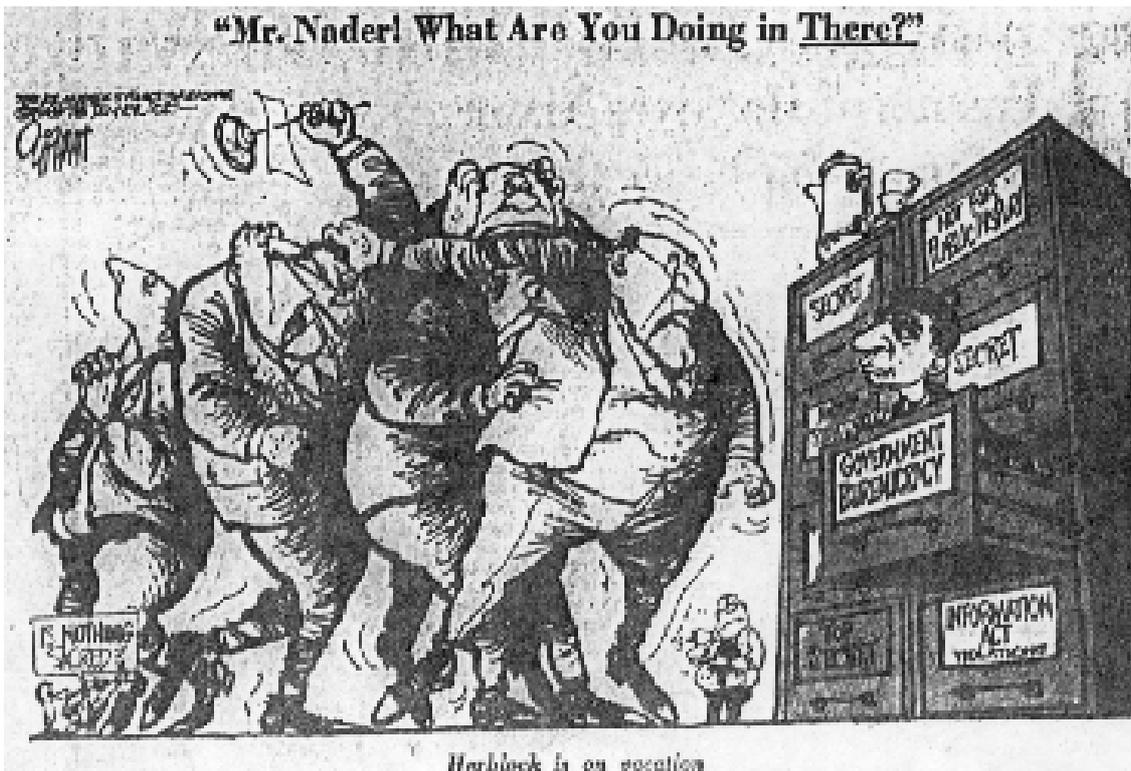
²⁹ *Representative Koch, Rosenthal and Bingham Sue FBI Personal Files* (5. Dezember 1973), Washington Post, A, S. 13, Sp. 1.

³⁰ Wellford, Harrison (1974): *Rights of People: The Freedom of Information Act*, in: Dorsen, Norman; Gillers, Stephen, eds., None of Your Business: Government Secrecy in America, New York, S. 196. Waples, Gregory L. (Juni 1974): *The Freedom of Information Act: A Seven-Year Assessment*, Columbia Law Review, Bd. 74, Nr. 5, S. 958.

³¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1972): Administration of the Freedom of Information Act, An Evaluation of Government Information Programs Under the Act, 1967-72, Report 92-1419, Congress 92-2, Washington, D.C., S. 73.

³² Morris, John (1. Juni 1969): *Nader Recruits 80 New Students to Investigate the Operations of a Dozen Federal Agencies*, New York Times, S. 43, Sp. 6. *Nader's Team Will Fight 'Bureaucratic Secrecy' By Filing Lawsuit Under FoI Act If Necessary* (Mai-Juni 1969), Freedom of Information Digest, Bd. 11, Nr. 1, S. 2.

tische Untersuchung zur Implementierung des Gesetzes. Mit der folgenden Karikatur kommentierte die *Washington Post* diese Untersuchung:



Karikatur 8: "Mr. Nader! What Are You Doing There?"³³

Das Ergebnis der von Nader geleiteten Untersuchung ließ die Verwaltung in einem wenig vorteilhaften Licht erscheinen. Nader kam zu dem Ergebnis, die Verwaltung sperre sich gegen den Geist des Gesetzes und implementiere es auf eine Weise, die den FOIA von einem Zugangs- zu einem Verschlussgesetz pervertiere. Beispielsweise verweigerte das Arbeitsministerium den Zugang zu Informationen zu 5-15 Jahre zurückliegenden Verletzungen des *Walsh-Healy Act*.³⁴ Die *Federal Trade Commission* verweigerte die Herausgabe eines Berichtes zu irreführenden Garantiebestimmungen, die in der Autobranche verwandt wurden. Diese Weigerung war besonders grotesk, weil die Behörde den Bericht den Autoherstellern zugänglich gemacht hatte.³⁵ Das Verteidigungsministerium verweigerte den Zugang zu einer Liste mit Unternehmen, mit welchen das Ministerium keine Geschäfte mehr tätigte, da diese Unternehmen in Korruptionsfälle verwickelt waren. Das Finanzamt (*Internal Revenue Service*) war nicht bereit, Namen von Unternehmen und Privatpersonen herauszugeben, deren Steuerschulden in Höhe von insgesamt 347 Millionen Dollar die Behörde abgeschrieben hatte. Die Resultate der Untersuchung wurden veröffentlicht³⁶ und gegen 62 Informationsverweigerungen

³³ Oliphant (4. September 1969): *Mr. Nader! What Are You Doing There?*, Karikatur, *Washington Post*, S. A16, Sp. 3.

³⁴ Das Gesetz verankert minimale Löhne und Sicherheitsstandards für Arbeitnehmer bei Unternehmen, welche Regierungsstellen jährlich Waren im Wert über \$10.000 liefern.

³⁵ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 143.

³⁶ Nader, Ralph et al. (3. September 1969): *A Status Report on the Responsiveness of Some Federal Agencies to the People's Right to Know about Their Government*, *Congressional Record*, S. H7480-H7483. Nader, Ralph (Januar 1970): *Freedom From Information: The Act and Agencies*, *Harvard Law Review*, Bd. 5, S. 1-15.

wurde geklagt. Die Glaubwürdigkeit der Untersuchung wurde durch Zustimmung erhärtet, die Nader zum Beispiel von Vertretern der Anwaltschaft erhielt.³⁷

Im Dezember 1969 reagierte das Justizministerium auf die Probleme bei der Implementierung des FOIA und gründete innerhalb des Ministeriums einen Ausschuss zum FOIA. Dieser Schritt ist kein Beleg für einen Wechsel im Kurs der Implementierung des FOIA, auch wenn zu Beginn des Jahres eine neue Administration unter der Führung Richard Nixons in das Weiße Haus eingezogen war.³⁸

Harrison Wellford, ein Mitarbeiter von Ralph Nader, erläuterte 1973 auf einer Konferenz zur Transparenz der amerikanischen Verwaltung einige Probleme bei der Implementierung des FOIA.³⁹

Wellford versuchte in seinem Vortrag, Erklärungen für den Drang der Verwaltung zur Geheimhaltung zu finden. Eine interessante These bezog sich auf den Machtkampf zwischen dem permanenten Teil der Verwaltung und der aus politischen Beamten gebildeten und damit wechselnden Führung der Behörden. Wellfords These lautete, es läge im Interesse des permanenten Teiles der Verwaltung sicherzustellen, dass die Verwaltungsspitze mit ihren Informationsbedürfnissen möglichst stark auf den permanenten Teil der Verwaltung angewiesen sei. Die hieraus resultierende Abhängigkeit der Verwaltungsspitzen von den Rümpfen der Behörden werde in dem Maße gefährdet, in welchem es Dritten möglich sei, Informationen über die Arbeit der Behörde zu erhalten und so mögliche Hinweise auf Missstände oder Verbesserungsvorschläge den politischen Spitzen der Verwaltungen unabhängig von der Kontrolle der mittleren Verwaltungsebene direkt zugänglich zu machen.

Ein Beispiel soll diese Probleme bei der Informationsübermittlung innerhalb einer Behörde verdeutlichen. Im August 1971 wurden in beiden Häusern des Kongresses Anhörungen zu den möglichen Folgen des Beimischens eines Hormones in Tierfutter abgehalten. Senator William Proxmire befürchtete, diese Verwendung des Hormones führe beim Endverbraucher zu einem erhöhten Krebsrisiko. Der stellvertretende Landwirtschaftsminister beruhigte die Abgeordneten mehrfach mit dem Hinweis, seinem Ministerium lägen keine Erkenntnisse vor, welche die Befürchtungen von Proxmire erhärteten. Dem Minister war nicht bekannt, dass in der Forschungsabteilung seines Ministeriums Hinweise gefunden worden waren, die Proxmires These stützten. Diese Ergebnisse waren von den zuständigen Stellen innerhalb der Behörde nicht an deren Spitze weitergeleitet worden, weil sie der Politik des Ministeriums, die Hormonbeimischung als ungefährlich einzustufen, widersprachen.

Bei Recherchen in dieser Sache erhielt Peter Schuck, ein Anwalt des *Center for Responsive Law*, vom Leiter der für Fleischkontrolle zuständigen Abteilung des Landwirtschaftsministeriums die Auskunft, Gerüchte, die ihm unterstehenden Laboratorien hät-

³⁷ Rugaber, Walter (27. August 1969): *Nader Charges Many U.S. Aides Violate Free Information Law*, New York Times, S. 24, Sp. 1. Roe, David (27. August 1969): *US Agencies Violate Information Act*, Los Angeles Times. Rugaber, Walter (2. September 1969): *Consumer Press Drive to Tap Big Reservoir of Federal Data*, New York Times, S. 24, Sp. 3. *Federal Officials Charged With Promoting Secrecy, Dogging FoI Law* (September-Oktober 1969), Freedom of Information Digest, Bd. 11, Nr. 3, S. 3. *Nader's Raiders Charge FoI Law Violation by CAB; File Lawsuit* (November-Dezember 1969), Freedom of Information Digest, Bd. 11, Nr. 4, S. 8. 26. November 1969.

³⁸ *100 Suits Filed Under FoI Act in Last Years* (September-Oktober 1970), Freedom of Information Digest, Bd. 12, Nr. 3, S. 2.

ten Ergebnisse gefunden, welche die bisherige Praxis des Ministeriums in Frage stellten, seien falsch. Am Tag nach diesem Gespräch meldete sich der Gesprächspartner von Schuck mit der Nachricht zurück, bei genaueren Recherchen habe er feststellen müssen, dass die Gerüchte doch stimmten.

Das Bekanntwerden dieses Befundes führte zum Verbot des Beimischens des umstrittenen Hormones in Futtermittel und der Minister entschuldigte sich für das Fehlverhalten innerhalb seines Hauses.

Das Beispiel zeigt, wie zunächst Informationen unterdrückt wurden, weil sie einer etablierten Doktrin der Behörde entgegenliefen und wie das Engagement von außerhalb es der politischen Spitze der Behörde bzw. den sie beaufsichtigenden Kongressausschüssen ermöglichte, die unterdrückten Informationen gegen den Widerstand des Mittelbaus der Behörde doch zu erhalten und in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen.

Wellford sah auch psychologische Faktoren als Grund für Geheimhaltung. Als Illustration für diesen Einflussfaktor diente ihm eine Anekdote eines Journalisten der *Washington Post*. Der hatte sich beim *Indian Arts and Crafts Board* über von Indianern hergestelltes Kunsthandwerk erkundigt. Am Schluss des Telefonates verweigerte ihm der Auskunft gebende Beamte seinen Namen. Als der Journalist darauf bestand, den Namen seines Gesprächspartners zu erfahren, hielt der Beamte Rücksprache mit seinem Vorgesetzten und teilte ihm daraufhin mit, es sei Politik der Behörde, keine Namen von Mitarbeitern nach außen zu geben. Für den Journalisten war nicht verständlich, wieso sein Gesprächspartner so reagiert hatte. Letztlich erschien die Reaktion als automatischer Reflex einer Institution, die ohne erkennbaren Grund Öffentlichkeit scheute.

Wellford machte auch deutlich, dass neben psychologischen Faktoren auch konkrete Risiken dazu beitragen, dass Mitarbeiter bestimmter Verwaltungseinheiten Informationen nur ungern herausgeben.

In einer Reihe von Regulierungsbehörden drohen den Mitarbeitern rechtliche Konsequenzen, wenn sie Informationen herausgeben, die von den beaufsichtigten Unternehmen als Geschäftsgeheimnisse betrachtet werden. Im Gegenzug drohten den Mitarbeitern der Verwaltung bei ungerechtfertigter Geheimhaltung in der Regel keine negativen Konsequenzen. Wellford illustrierte seine Feststellung mit einem Beispiel:

Ein Mitarbeiter des *Office of Economic Opportunity* wurde mit der Begründung von seinem Dienst suspendiert, er habe vertrauliche Informationen über die Bezahlung von Lehrern bei privat geführten Schülerhorten weitergegeben. Der Beamte verlangte daraufhin gestützt auf einen FOIA-Antrag Zugang zu genau diesen Informationen. Auf diesem Weg erhielt er diese 'geheimen' Informationen, jedoch erst, nachdem er mit einer Klage gedroht hatte. Der Feststellung, dass die Informationen bei einem FOIA-Antrag freigegeben werden mussten, bewog jedoch die Behörde nicht, die Suspendierung des Beamten aufzuheben.

Die daraus zu ziehende Lehre war für alle seine Kollegen klar: im Zweifelsfall geheim halten!

³⁹ Wellford, Harrison (1974): *Rights of People: The Freedom of Information Act*, in, Dorsen, Norman; Gillers, Stephen, eds., *None of Your Business: Government Secrecy in America*, New York, S. 195-216.

Wellfords Schilderung der Probleme bei der Implementierung des FOIA durch die Verwaltung repräsentierte die herrschende Meinung, die, was die Problembeschreibung anging, auch von der Nixon-Administration geteilt wurde.⁴⁰

11.3.1 Probleme mit der ersten Ausnahmebestimmung des *Freedom of Information Act*

Die oben erwähnte Klage des Historikers Epstein gegen die Entscheidung des Verteidigungsministeriums wurde zum ersten wichtigen Test für die Reichweite der ersten Ausnahmebestimmung des FOIA. Die erste Ausnahmebestimmung klammert klassifizierte Dokumente vom Geltungsbereich des FOIA aus. Epstein argumentierte, im Falle der von ihm beanspruchten Dokumente sei die durch das Verteidigungsministerium vorgenommene Klassifikation nicht angemessen. Aus der Argumentation Epsteins leitete sich die Frage ab, ob die Gerichte die Rechtmäßigkeit der Klassifikation überprüfen dürften und sollten. Moss wurde in der zweiten Instanz des Verfahrens als Zeuge gehört und sagte aus, der FOIA erlege die Beweislast für Informationsverweigerungen den Behörden auf. Der Vorsitzende Richter lehnte jedoch die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Klassifikation der Akten ab.⁴¹

Die wichtige Frage, ob und wie die Gerichte die Berechtigung der Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmungen des FOIA überprüfen sollten, stellte sich bei der Anwendung aller Ausnahmebestimmungen. Im Bereich der ersten Ausnahmebestimmung kam der Frage jedoch besondere Bedeutung zu, weil hier um den klassischen Vorwurf, viele Informationen würden zu unrecht oder zu hoch klassifiziert, gestritten wurde.

11.3.2 Urteil des *Supreme Court* in *EPA v. Mink*

Im Juli 1971 bahnte sich erneut ein Konflikt um die Frage der Überprüfbarkeit der Anwendung der ersten Ausnahmebestimmung des FOIA an. In den Medien wurde berichtet, Berater von Präsident Nixon hätten aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen der Gefahren für die Umwelt einen auf der alaskischen Insel Amchitka geplanten Atomtest nicht einhellig befürwortet.⁴²

Präsident Nixon verweigerte Patsy Mink, der Repräsentantin aus dem betroffenen Wahlkreis, Einsicht in die Stellungnahmen seiner Berater. Sie stellte daraufhin zusammen mit 32 weiteren Repräsentanten beim *Environmental Protection Agency* einen FOIA-Antrag, um Einsicht in die Stellungnahmen der Berater zu erhalten. Das *Environmental Protection Agency* lehnte den Antrag ab und rechtfertigte die Ablehnung mit der ersten Ausnahmebestimmung (Schutz der nationalen Sicherheit) und der fünften Ausnahmebestimmungen (Korrespondenz innerhalb oder zwischen Regierungsstellen).

Gegen diese Ablehnung klagten die Antragsteller. Die Klage wurde vom *District Court* zugunsten des *Environmental Protection Agency* entschieden. Die Kläger legten Widerspruch gegen dieses Urteil ein. Vor der zweiten Instanz, dem *Court of Appeals*, wurde ein differenzierteres Urteil gesprochen. Die umstrittenen Akten sollten nicht vollständig

⁴⁰ Richardson, Elliot L. (1974): *Freedom of Information*, *Loyola University Law Review*, Bd. 20, Nr. 1, S. 46-47. Richardson war Justizminister der Nixon Administration.

⁴¹ *Case Tests Army Justification For 'Top Secret' Classifications* (29. September 1968), *New York Times*, S. 28, Sp. 1. *Court Reviewing FoI Law to Decide If Army Must Justify "Secret" Tag* (September-Oktober 1968), *Freedom of Information Digest*, Bd. 10, Nr. 3, S. 1.

geheim bleiben. Das *District Court* sollte die Akten *in camera*⁴³ einsehen und die Teile, die nicht in den Bereich der beiden Ausnahmebestimmungen fielen, sollten den Klägern zugänglich gemacht werden.

Gegen das Urteil der zweiten Instanz legte diesmal die *Environmental Protection Agency* Widerspruch beim *Supreme Court* ein. Damit musste das oberste Gericht erstmals über die Auslegung des FOIA urteilen. Die Mehrheit der *Supreme Court* Richter widersprach am 22. Januar 1973 der Entscheidung des *Court of Appeals*.⁴⁴

Damit bestätigten die Richter des *Supreme Court* die 1970 im gleichen Gericht gefällte Entscheidung im ähnlich gelagerten Fall *Epstein v. Resor*.⁴⁵ Auch in diesem Fall hatten die *Supreme Court*-Richter eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer offiziellen Klassifikation abgelehnt. Epstein hatte dieses Urteil zu Recht als Kastration des FOIA gebrandmarkt.⁴⁶

Im Zentrum der Urteilsbegründung der Mehrheit der Richter im Fall *Environmental Protection Agency (EPA) v. Mink* standen zwei Aussagen. Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anwendung der ersten Ausnahmebestimmung kamen die Richter zu dem Ergebnis, der FOIA sehe eine *in camera*-Überprüfung der Berechtigung einer Klassifikation nicht vor und es sei kein Wille des Kongresses, so zu verfahren, erkennbar. Das Gericht und die Antragsteller müssten sich deshalb in diesem Fall mit der eidesstattlichen Aussage des Vizeverteidigungsministers, die Dokumente seien zu Recht klassifiziert, zufrieden geben.

Bezüglich der Anwendung der fünften Ausnahmebestimmung hieß es, grundsätzlich stehe dem Gericht die Möglichkeit offen, zu prüfen, ob nach dem im Privatrecht gültigen Prozessrecht den Klägern Einsicht in die Akten hätte gegeben werden müssen. Ob solch eine Überprüfung eine Einsichtnahme in die Akten durch das Gericht einschließen müsse, läge im Ermessen der Richter. Auch diesem Punkt wurde somit das Urteil des *Court of Appeals* kassiert.

Drei Richter formulierten abweichende Meinungen. Die Richter Brennan und Marshall waren der Meinung, das Anwenden aller im FOIA aufgelisteten Ausnahmebestimmungen könne grundsätzlich durch die Gerichte überprüft werden. Dies müsse jedoch nicht notwendigerweise eine *in camera*-Inspektion einschließen.

Richter Douglas grenzte sich stärker von dem Urteil ab. Er schrieb, wenn den Gerichten zukünftig nicht mehr Möglichkeiten für das Überprüfen der Rechtmäßigkeit von Informationsverweigerungen zu Verfügung stehen sollten, als es durch das Urteil im vorliegenden Fall bestimmt werde, werde mit dieser Entscheidung der FOIA unterlaufen.

Richter Stewart, der dem Urteil zugestimmt hatte, formulierte eine Ergänzung zu der Urteilsbegründung der Mehrheit. Er schrieb, das vorliegende Urteil sei nicht durch ver-

⁴² Terry, Herbert A. (Juli-August 1973): *What's Left of the FOI Act?*, *Columbia Journalism Review*, S. 58-59.

⁴³ Mit einer Einsicht *in camera* ist gemeint, dass der oder die Richter eines Verfahrens Beweisstücke, die nicht öffentlich vorgelegt werden können, in nichtöffentlicher Sitzung einseht.

⁴⁴ United States; Supreme Court (22. Januar 1973): *EPA v. Mink*, *United States Supreme Court Reports*, Bd. 410, S. 73.

⁴⁵ Der FOIA-Antrag des Historikers Epstein auf Einsicht in Akten der Operation Kellhaul wurde bereits erwähnt.

⁴⁶ Epstein, Julius (1971): *Epstein v. Resor or the Emasculation of the Freedom of Information Act* (296 F. Supp. 214 (N. D. Cal. 1969)), *Lincoln Law Review*, Bd. 7, Nr. 1, S. 82. Ashbrook, John M. (14. Oktober 1970): [Zum *Supreme Court* Urteil in *Epstein v. Resor*], *Congressional Record*.

fassungsrechtliche Erwägungen gefunden worden. Vielmehr sei der vermeintliche Wille des Kongresses interpretiert worden. Es stehe dem Kongress frei, durch eine Novellierung des FOIA die Interpretation des *Supreme Court* zu korrigieren.

Der Fall *EPA v. Mink* war für den FOIA in zweifacher Hinsicht wichtig. Zum einen lieferte das Urteil Vorgaben für das Prozessrecht bei FOIA-Verfahren. Zum anderen war das Urteil mit einer 'Aufforderung' von Richter Stewart an den Kongress verbunden, diesem stünde es frei, die Folgen des Urteiles des *Supreme Court* in *EPA v. Mink* durch ein Novellieren des FOIA zu 'korrigieren'. Hätten die Richter des *Supreme Court* ihre Entscheidung in dem Fall durch verfassungsrechtliche Überlegungen untermauert, wäre das Handlungsspektrum des Kongresses bei einer Novellierung des FOIA dadurch unter Umständen erheblich eingeschränkt worden.

Ein weiterer Aspekt dieses Konfliktes verdient besondere Erwähnung. Der FOIA soll die Informationsansprüche der 'einfachen' Bürger gegenüber der Verwaltung regeln. Anders als diese haben in parlamentarischen Regierungssystemen Angehörige des Parlamentes wesentlich weiter reichende Informationsrechte gegenüber der Exekutive. Teilweise stehen diese Informationsrechte einzelnen Abgeordneten zu. Teilweise können bestimmte Rechte nur im Namen von Ausschüssen, Fraktionen oder ganzen Kammern wahrgenommen werden. Diese Rechte werden mit zwei Argumentationen gerechtfertigt. Zum einen benötigen die Abgeordneten Informationen, um ihrem Gesetzbefehl in angemessener Form nachkommen zu können, zum anderen ergeben sie sich aus dem Kontrollrecht der Legislative gegenüber der Exekutive. Die Grenzen der Informationsrechte des Kongresses gegenüber der Administration sind, wie im Kapitel zum Exekutivprivileg bereits dargelegt wurde, umstritten. Im vorliegenden Fall versuchte die Abgeordnete Mink und die sie unterstützenden Abgeordneten, Informationsansprüche, die sie auf parlamentarischen Wege nicht durchsetzen konnten, außerparlamentarisch durchzusetzen. Gleiches hatten die Abgeordneten Moss und Reid mit den Pentagon-Papieren (s. S. 260) versucht und 1973 klagte der Repräsentant Les Aspin auf Einsicht in den Peers-Bericht, den offiziellen Untersuchungsbericht zum My Lai-Massaker.⁴⁷ An diesen Fällen wird deutlich, dass der FOIA für die Kongressabgeordneten einen direkten Wert im Konflikt mit der Exekutive hat, der über die bereits thematisierte politische Bedeutung des Themas Akteneinsichtsrecht als 'politische Munition' hinaus geht.

11.4 Interesse im Kongress an der Überwachung der Implementierung des *Freedom of Information Act*

Nach dem Verabschieden des FOIA nahm das Interesse der beiden einschlägig mit dem FOIA befassten Ausschüsse im Repräsentantenhaus und im Senat deutlich ab. Den neuen Mitarbeitern von Moss fehlte die Expertise und die Kontakte ihres alten Büroleiters Samuel Archibald. Der hatte eine neue Stelle als Direktor des Washingtoner Büros des *FOI Center* der *University of Missouri* angetreten. Darüber hinaus war die Arbeitsteilung zwischen den Mitarbeitern von Moss neu organisiert worden. Jetzt war nur

⁴⁷ Die Nixon-Administration versuchte, das My Lai-Massaker zu vertuschen. Siehe dazu: Goldstein, Joseph; Marshall, Burke; Schwartz, Jack (eds.) (1976): The My Lai Massacre and its Cover-up: Beyond the Reach of Law? The Peers Commission Report with a Supplement and Introductory Essay on the Limits of Law, New York. Hersh, Seymour M. (1970): My Lai 4: A Report on the Massacre and its Aftermath, New York. Hersh, Seymour M. (1972) Cover-Up,

noch eine Vollzeitkraft mit der Informationspolitik der Exekutive beschäftigt. Noch schlechter sah es im *Senate Subcommittee on Administrative Practice and Procedure* aus. Dort war keiner der Mitarbeiter mehr ausschließlich für diese Fragen zuständig.

Erst nach einem Wechsel in ihrem Vorsitz entwickelten die beide Ausschüsse wieder nennenswerte Aktivitäten. Ihre Aufmerksamkeit galt zunächst dem Überwachen der Implementierung des FOIA. 1970, am Ende der 91. Legislaturperiode, schied Moss aus dem Kongress aus. Mit Beginn des 91. Kongresses übernahm der aus Pennsylvania stammende Demokrat William S. Moorhead den Vorsitz im *House Subcommittee on Foreign Operations and Government Information*. Zum selben Zeitpunkt wurde Edward V. Long (*D-Missouri*) von Edward M. Kennedy (*D-Massachusetts*) als Vorsitzenden des *Senate Judiciary Subcommittee on Administrative Practice and Procedure* abgelöst.

Zum Wiederaufleben des Interesses am FOIA trug auch der Machtwechsel im Weißen Haus von Johnson zu Nixon bei. Mit ihm fiel der Konflikt zwischen exekutiver und legislativer Regierungsgewalt wieder mit dem Machtkampf zwischen demokratischer und republikanischer Partei zusammen. Die Demokraten konnten jetzt Auseinandersetzungen um das Akteneinsichtsrecht wie während der Amtszeit von Präsidentschaft Eisenhower als Ansatzpunkt für Kritik an einer von der Opposition beherrschten Exekutive nutzen. War es während der Amtszeit von Kennedy und Johnson an den Republikanern gewesen, besonders laut über Geheimhaltung zu klagen, konnten jetzt wieder die Demokraten ihrem Herz befreit Luft machen.

Das Erkennen parteipolitischer Untertöne bei Konflikten zwischen Exekutive und Legislative darf nicht zu dem falschen Schluss führen, die Rivalität der Parteien überzubewerten und die Themen, an welchen diese Rivalität ausgetragen wird, als zufällig einzustufen. Eine isolierte Betrachtung der Konflikte um die Verabschiedung des FOIA mag solch eine Sichtweise noch Vorschub leisten, die im folgenden angesprochenen Reformgesetze machen indes deutlich, dass der FOIA Teil einer Gruppe von Gesetzen war, deren gemeinsame Zielsetzung das Schaffen von mehr politischer Transparenz und Verantwortlichkeit war. So standen beispielsweise im Kongress der relativen Apathie bei der Überwachung der Implementierung des FOIA wichtige Aktivitäten der Abgeordneten zum Schaffen von mehr Transparenz innerhalb des Kongresses gegenüber.

11.4.1 Konflikt um Regel 509

Im oben geschilderten Fall *EPA v. Mink* hatten die Richter des *Supreme Court* über eine Problematik zu urteilen, welche die Gerichte unabhängig vom FOIA immer wieder beschäftigt. Wie sollen vertrauliche Informationen innerhalb von Gerichtsverfahren behandelt werden, um einerseits berechnete Interessen am Schutz solcher Informationen und andererseits das Interesse an der Transparenz der Justiz in angemessener Weise zu berücksichtigen? Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, verzichtet der öffentliche Ankläger in vielen Fällen auf das Verfolgen bestimmter Delikte, weil eine Verurteilung des Beschuldigten die Herausgabe von sensiblen Informationen notwendig machen würde.

Im gleichen Zeitraum, in dem der *Supreme Court* sich *EPA v. Mink* auf spezifischer Ebene mit dieser Problematik auseinandersetzen musste, war das Gericht an anderer

Stelle mit der grundsätzlichen Erwägung der Problematik, wie weit die Rechte der Exekutive auf Geheimhaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht gehen sollten, beschäftigt. Anlass für diese grundsätzlichere Auseinandersetzung war das neue Beweiserhebungsrecht, welches das *Supreme Court* im November 1972 an den Kongress übermittelte.

Durch eine Reihe von Gesetzen sind die Richter des *Supreme Court* ermächtigt, innerhalb bestimmter Rahmen Regeln für das für Bundesgerichte gültige Prozessrecht zu erlassen. Dieses Verfahrensrecht erlangt, sollte der Kongress keinen gegenteiligen Beschluss fassen, 90 Tage nachdem es vom *Supreme Court* an den Kongress übermittelt wurde, Rechtskraft. Der *Supreme Court* ist in diesem Prozess in der Praxis lediglich eine Durchgangsstation, ohne dessen Zustimmung das Prozessrecht jedoch keine Rechtskraft erlangen kann. Konkret erarbeitet wird das Prozessrecht von einem Ausschuss, der von der *Judicial Conference of the United States* beaufsichtigt wird. Das am 20. November 1972 von den Richtern des *Supreme Court* beschlossene Beweiserhebungsrecht war über einen Zeitraum von sieben Jahren erarbeitet worden, und es lag dem Gericht bereits seit Dezember 1971 vor. Nach der Annahme durch die Richter wurde der Kodex am 5. Februar 1973 an das *House Judiciary Committee* weitergegeben. Dort ließ dessen *Subcommittee on Reform of Federal Criminal Laws* den neuen Kodex vom 7. Februar bis zum 15. März 1973 in mehrtägigen öffentlichen Anhörungen kommentieren.⁴⁸

In diesen Kodex war die Regel (*rule*) 509 enthalten.⁴⁹ Durch sie sollte die Exekutive die Möglichkeit erhalten, bestimmte Informationen als Staatsgeheimnisse und "privilegierte offizielle Informationen" zu deklarieren und so deren Bekanntwerden in Form von Beweismitteln innerhalb von Strafprozessen verhindern können. Diese Geheimhaltung sollte auf zwei Weisen ermöglicht werden. Zum einen wurde mit der Regel 509 den Gerichten der Zugang zu sogenannten Staatsgeheimnissen untersagt. Damit waren Informationen gemeint, von welchen die Exekutive behauptete, sie beträfen die Verteidigungs- oder Außenpolitik der USA und deren Bekanntwerden schade dem öffentlichen Interesse. Zum anderen sah das neue Prozessrecht vor, der Exekutive die Möglichkeit zu geben, Aussagen von Zeugen vor Gericht zu verbieten, wenn die Gefahr bestünde, dass durch diese Aussagen Staatsgeheimnisse verraten würden.⁵⁰

Diese Regelung warf die grundsätzliche Frage auf, ob ein gerichtlich nicht kontrollierbares Recht der Exekutive auf solch ein Privileg von der Verfassung gedeckt werde. Dem Gewähren diese Privileges stand die Argumentation entgegen, das jeweils zuständige Gericht sollte die Möglichkeit haben, die Rechtmäßigkeit des Einsatzes dieses Privileges überprüfen zu können.

In *United States v. Reynolds*⁵¹ hatten 1953 die zuständigen *Supreme Court*-Richter das Privileg, so wie es in der Regel 509 festgeschrieben werden sollte, anerkannt. Weitere Fälle vergleichbarer Art waren vom *Supreme Court* noch nicht entschieden worden.

⁴⁸ United States; Congress; House of Representatives; Committee on the Judiciary (1973): Rules of Evidence, Hearings on proposed rules of evidence, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C.

⁴⁹ Abgedruckt in, Berger, Margaret A. (Sommer 1975): *How the Privilege for Government Information Met Its Watergate*, Case Western Reserve Law Review, Bd. 25, S. 756-757, Fußnote 51.

⁵⁰ Die folgenden Ausführungen zum Konflikt um die Regel 509 orientieren sich im wesentlichen an: Berger, Margaret A. (Sommer 1975): *How the Privilege for Government Information Met Its Watergate*, Case Western Reserve Law Review, Bd. 25, S. 747-795.

Durch die einzelne Entscheidung war das Privileg noch nicht sicher verankert worden. In *United States v. Reynolds* hatten die Angehörigen von drei Testpiloten der Luftwaffe auf Einsicht in die Akten zu den Umständen des Flugzeugunglückes geklagt, in dessen Verlauf die drei Piloten umgekommen waren. Da die Unglücksmaschine mit geheimer Elektronik zu Spionagezwecken ausgerüstet gewesen war, hatte die Luftwaffe die Einsicht in die Akten verweigert. Das Festhalten des Verteidigungsministeriums am Geheimhalten der Akten hatten die Instanzen unterhalb des *Supreme Court* zugunsten der Angehörigen ausgelegt und ihnen deshalb den Anspruch auf Entschädigungen, der mit Hilfe der Akteneinsicht hatte belegt werden sollen, zugesprochen. Die Richter am *Supreme Court* war diesem Schluss der niedrigeren Instanzen nicht gefolgt. Sie hatten jedoch gleichzeitig eine klare Entscheidung über das umstrittene Privileg umgehen wollen. In der Urteilsbegründung hieß es deshalb, die geheimgehaltenen Informationen seien für ein Bewerten der Rechtmäßigkeit der Forderungen der Angehörigen nicht entscheidend. Auf eine Diskussion der verfassungsrechtlichen Grundlagen oder Auswirkungen des Urteils hatten die Richter vollständig verzichtet.

Die gleiche Halbherzigkeit lag der Formulierung der Regel 509 zugrunde. Wie in der Urteilsbegründung in *United States v. Reynolds* hatten deren Autoren vermieden, durch eine klare Formulierung eine feste Machtverteilung zwischen Exekutive und Judikative in dieser Problematik festzuschreiben. Der Machtkampf zwischen den beiden Regierungsgewalten hatte sich im Verlauf der sieben Jahre, in welchen an dem gesamten Kodex gearbeitet worden war, in einer Reihe verschiedener Versionen der Regel 509 niedergeschlagen. Zuletzt hatte die Nixon-Administration über Senator McCellan starken Druck auf den Ausschuss, der das Regelpaket ausarbeitete, ausgeübt. Zum Beispiel hatte er, um seiner Forderung nach einer 'Exekutive-freundlicheren' Formulierung der Regeln Nachdruck zu verleihen, im August 1971 den Gesetzesvorschlag *S. 2432* eingebracht. Mit ihm sollte die Rolle des *Supreme Court* beim Formulieren von Prozessrecht deutlich eingeschränkt werden. Am Ende der Auseinandersetzungen um die Regel 509 stand eine Formulierung, die von vielen Beobachtern als zu weitreichende Konzession an die Exekutive bewertet wurde.

Die Gegner der am Ende durchgesetzten Formulierung meldeten sich innerhalb der Anhörungen im Repräsentantenhaus zu dem neuen Prozessrecht wieder zu Wort. Die Regel 509 wurde von einigen Kommentatoren als direkter Angriff auf die geplante Novellierung der ersten Ausnahmebestimmung des FOIA interpretiert.⁵² Zwar widersprach der Repräsentant des Ausschusses, der das Paket erarbeitet hatte, dieser Interpretation, jedoch war die Regel so zwiespältig formuliert, dass ein Ausschließen des befürchteten 'Missbrauches' nicht möglich war. Aus Sicht der Rechtswissenschaftlerin Margaret Berger resultierten die Schwierigkeiten in der Interpretation der umstrittenen Regel aus dem Unvermögen der Kontrahenten, das Zusammenspiel des Prozessrechtes mit dem FOIA angemessen zu verstehen.⁵³

Auch das Justizministerium war mit der Formulierung der Regel unzufrieden, weil die Regel kein Privileg für "offizielle Informationen", bei welchen es sich nicht um Staats-

⁵¹ United States; Supreme Court (9. März 1953): *United States v. Reynolds*, United States Supreme Court Reports, Bd. 345, S. 1.

⁵² Berger, Margaret A. (Sommer 1975): *How the Privilege for Government Information Met Its Watergate*, Case Western Reserve Law Review, Bd. 25, S. 756-457.

⁵³ Ebd., S. 756-759.

geheimnisse handelte, vorsah. Bis 1958 hatte das *Housekeeping Statute* die Rolle des nun geforderten Privileges erfüllt. Dies war nach der Novellierung dieses Gesetzes nicht mehr möglich (s. S. 149). Die Exekutive wollte durch die Regel 509 die Informationen geschützt sehen, die innerhalb des FOIA durch die fünfte und siebte Ausnahmebestimmung geschützt waren. Aus diesem Grund wurde in der Regel 509 auf den FOIA Bezug genommen. Aus dieser Verknüpfung ergab sich die Problematik, dass in Prozessen, in welchen um die Interpretation der Ausnahmebestimmungen des FOIA gestritten wurde, die Situation entstehen konnte, dass das anzuwendende Prozessrecht auf das im Prozess umstrittene Recht Bezug nehmen würde und so also ein Zirkelschluss entstünde. Dies war offensichtlich eine unglückliche Lösung. Die Problematik wurde weiter kompliziert, weil in der fünften und siebten Ausnahmebestimmung des FOIA die Möglichkeit, Informationen als Beweis in einem Gerichtsverfahren einbringen zu können, als Maßstab für deren Zugänglichkeit herangezogen wurde.⁵⁴

Eine weitere Problematik ergab sich aus dem Umstand, dass mit dem FOIA die persönliche Betroffenheit (Parteiöffentlichkeit) als Voraussetzung für das Legitimieren von einem Anspruch auf Akteneinsicht abgeschafft worden war. Genau diese Überlegung spielte jedoch innerhalb des Prozessrechtes für die Frage, welche Beweisanträge zugelassen werden sollten, eine zentrale Rolle.

Noch bevor im Repräsentantenhaus die Anhörungen zu dem Regelwerk begonnen hatten, hatte Senator Ervin einen Gesetzentwurf eingebracht, der das Inkrafttreten des Paketes bis zum Ende der aktuellen Sitzungsperiode des Kongresses verschieben sollte. Als Begründung für sein Vorgehen hatte Ervin argumentiert, die neuen Regeln würden mehr Probleme auf, als in den 90 Tagen, während welcher der Kodex im Kongress diskutiert werden könne, sinnvoll diskutiert werden könnten.

Das neue Prozessrecht erreichte den Kongress zu einer für seine Befürworter ungünstigen Zeit. Der Kongress stritt mit der Nixon-Administration um den *War Powers Act*⁵⁵, der Watergate-Skandal weitete sich aus und nur wenige Wochen zuvor, im Januar 1973, hatte in Los Angeles der zweite Prozess gegen die zwei Personen (Ellsberg und Russo) begonnen, denen die Nixon-Administration vorwarf, die Pentagon-Papiere durch eine gezielte Indiskretion der Öffentlichkeit zugänglich gemacht zu haben. In diesem Prozess hatte der vorsitzende Richter gerade die Regierung aufgefordert, dem Gericht die geheimen Berichte zugänglich zu machen, welche belegen sollten, dass das Bekanntwerden der Pentagon-Papiere den nationalen Interessen der USA geschadet habe. Wenige Tage bevor die Richter des *Supreme Court* die Vorschläge für das neue Prozessrecht an den Kongress gesandt hatten, war Richter Sirica, der den Prozess gegen die beim Einbruch in die Wahlkampfzentrale der Demokratischen Partei festgenommenen Personen leitete, zu dem Ergebnis gekommen, im Verlauf des Verfahrens sei es nicht gelungen, die Hintergründe für diesen Einbruch vollständig zu klären. Sowohl bei den Strafverfahren im Kontext der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere als auch im Prozess gegen die Einbrecher aus dem Watergate Hotel hatte die Nixon-Administration das Interesse, nicht durch Beweisbeschlüsse zur Herausgabe von sie kompromittierenden Informationen verpflichtet zu werden. Ein Inkrafttreten der neuen Regeln für das Behandeln von

⁵⁴ Ebd., S. 468-469.

⁵⁵ Gesetz zur Sicherung der Mitsprache des Kongresses bei der Entscheidung über das Entsendung von Truppen.

Beweisanträgen lag deshalb im direkten Interesse der Nixon-Administration, jedoch nicht im allgemeinen Interesse der USA.

Aus der Sicht vieler Kongressabgeordneter war die Regel 509 deshalb ein weiterer Versuch der Nixon-Administration, sich der öffentlichen Kontrolle zu entziehen. Es war deshalb naheliegend, dass in Teilen des Kongresses die Regel 509 auch als neuer Angriff der Exekutive auf die Rechte des Parlamentes begriffen wurde.

Der Widerstand im Kongress manifestierte sich am 14. März 1973 im Repräsentantenhaus und am 19. März im Senat durch den jeweiligen Beschluss eines Gesetzes, durch welches zum einen das automatische Inkrafttreten des neuen Prozessrechtes nach 90 Tagen außer Kraft gesetzt werden sollte und zum anderen das Inkrafttreten des neuen Prozessrechtes von einer Zustimmung beider Häuser des Kongresses abhängig gemacht werden sollte. Nixon stimmte diesem Gesetz am 30. März 1973 zu.

Die Vorbehalte im Kongress ergaben sich außerdem aus den Erfahrungen mit dem Exekutivprivileg. Die Nixon-Administration hatte das Informationsbedürfnis des Kongresses öfter als alle früheren Administrationen mit dem Hinweis auf das Exekutivprivileg frustriert. Dieser Politik blieb die Nixon-Administration auch in dieser heiklen Situation treu. In dem Zeitraum, in welchem im Kongress das umstrittene Regelwerk diskutiert wurde, kündigte Präsident Nixon an, das Anhören seines Beraters John Dean durch den Watergate-Untersuchungsausschuss des Senates gestützt auf das Exekutivprivileg verhindern zu werden. Dieser Administration gegenüber der Judikative ein vergleichbares Verhalten zu ermöglichen, fiel den Abgeordneten deshalb schwer.

Eine Schwächung der Informationsrechte der Judikative gegenüber der Exekutive traf bei den Kongressabgeordneten auch deshalb auf Vorbehalte, weil damals nicht eindeutig geklärt war, ob nicht sowohl die Informationsrechte der Judikative gegenüber der Exekutive als auch die entsprechenden Rechte der Legislative einschließlich deren Anspruch auf ein Recht auf Mitgestaltung des Klassifikationssystemes auf den identischen Rechtsgrundlagen innerhalb der Verfassung beruhten. War dies der Fall, hätte der Kongress durch seine Zustimmung zur Regel 509 seine eigenen Informationsrechte gegenüber der Exekutive in Frage gestellt.

Das Verhalten des Kongresses konnte auch bedeutende Auswirkungen auf die Behandlung des FOIA durch die Gerichte haben. Aus Sicht der Johnson- und der Nixon-Administration warf der FOIA verfassungsrechtliche Probleme auf, weil durch das Gesetz der exekutive Anspruch auf Kontrolle der Informationen in ihrem Besitz eingeschränkt wurde. Die Frage, ob der Kongress durch das Verabschieden des FOIA über die ihm durch die Gewaltenteilung gesetzten Grenzen hinausgegangen war, war 1973-74 aus Sicht von Margaret Berger noch nicht geklärt.

In den parallel zu dieser Diskussion im Kongress stattfindenden Anhörungen zu der Frage, welche Privilegien Journalisten genießen sollten, um die Pressefreiheit sicherzustellen, wurde der Vorwurf laut, die Regel 509 gäbe der Regierung die Möglichkeit, Informationen nach Belieben geheim zu halten. Dieser Vorwurf war der Auslöser für eine große Zahl von Zeitungsartikeln, in welchen kritisch über die Regel 509 berichtet wurde.

In der Version des Regelwerkes, das schließlich im Kongress verabschiedet wurde, war die Regel 509 nicht mehr enthalten.

Der Konflikt um die Regel 509 macht deutlich, dass der FOIA nicht als ein Resultat der Arbeit einer kleinen, aber hartnäckigen Gruppe von Abgeordneten und Lobbyisten oder der Parteienrivalität abgetan werden darf. Konflikte um die Informationsrechte des Kongresses gegenüber der Exekutive sind ständig auf der Tagesordnung und - wie die Diskussion der Regel 509 zeigt - weitreichend verknüpft. Auch die Kongressabgeordneten selbst konnten sich der Ausstrahlung ihres Engagements für mehr Transparenz der Exekutive nicht entziehen. In den 70er Jahren reformierte der Kongress seine Geschäftsordnung mehrfach, um seine Arbeit effektiver und transparenter zu gestalten.

11.4.2 Der Legislative Reorganization Act von 1970

In den Anhörungen zum späteren FOIA und danach war regelmäßig auch mehr Transparenz bei den Entscheidungsprozessen im Kongress gefordert worden (s. S. 138).⁵⁶ Mit dem Verabschieden des FOIA hatten die Kongressabgeordneten für die Exekutive Maßstäbe aufgestellt, welchen sie selbst nicht gerecht wurden. Aus der bisherigen Schilderung wurde deutlich, dass in dem behandelten Zeitraum die Administrationen den Kongress zunehmend dominierten.

⁵⁶ *News Curbs Assailed* (4. Mai 1958), New York Times, S. 59, Sp. 4. *ASNE Committee Scores Administration Withholding* (Mai-Juni 1961), Freedom of Information Digest, Bd. 3, Nr. 1, S. 7. *Series Assails Secrecy in Congress* (September-Oktober 1962), Freedom of Information Digest, Bd. 4, Nr. 3, S. 4. Salant, Richard S. (1. Februar 1963): *Television's Access of News*, Bulletin of the American Society of Newspaper Editors, Nr. 461, S. 5-6. Nelson, Bryce (21. Juni 1966): *House Votes Information Access Bill*, Washington Post, S. 1, Sp. 5. [Editorial zur Verabschiedung des FOIA] (7. Juli 1966), St. Louis Globe-Democrat. Cohen, Marla (Januar 1969): *Freedom of Information Attitudes of the 91st Congress*, Freedom of Information Center Report, Nr. 214.

Die gleiche Forderung wurde auch an die Parlamente der Bundesstaaten gestellt. z.B. in New York: *Political Secrecy Assailed by Editor* (30. Januar 1957), New York Times, S. 30, Sp. 6. *Improving the Legislature* (30. Dezember 1967), editorial, New York Times, S. 22, Sp. 1.

Aus dieser Situation zogen die Abgeordneten den Schluss, ihre Arbeit reorganisieren zu müssen, um die Entscheidungsprozesse im Kongress transparenter zu gestalten und um die Effizienz der Arbeit des Kongresses zu steigern. Letzteres sollte dazu beitragen, das politische Gewicht des Kongresses gegenüber den Administrationen wieder zu erhöhen. Für das Erarbeiten von Lösungsvorschlägen für beide Problemfelder, Steigerung der Transparenz der Entscheidungsprozesse und der Effizienz der Arbeit der Abgeordneten, wurde im Kongress bereits 1965 das *Joint Committee on the Organization of the Congress* eingesetzt. Die Kongressabgeordneten griffen damit Kritik auf, die ihnen schon lange vorgehalten worden war. (s. die nebenstehende und die folgende Karikatur) Aus der Arbeit des *Joint Committee on the Organization of the Congress* resultierte der 1970 verabschiedete *Legislative Reorganization Act*⁵⁸.



HAUNTED HOUSE

Karikatur 9: "Haunted House"⁵⁷

Innerhalb des Kongresses herrschten starke Spannungen zwischen der konservativen Führung des Kongresses und der Gruppe der jungen - meist progressiven - Abgeordneten. Durch den *Legislative Reorganization Act* wurden eine Reihe von Privilegien, welche die Macht der Führung des Kongresses begründeten, abgeschafft oder gemildert.

⁵⁷ Block, Herbert (12. Juli 1970): *Haunted House*, Karikatur aus der Washington Post vom 12. Juli 1970, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 197.

⁵⁸ Public Law 91-510, 84 Stat. 1140.

Hier interessiert das Gesetz jedoch weniger wegen seiner Auswirkungen auf die Machtverteilungen innerhalb des Kongresses denn als Beleg für ein sich änderndes politisches Klima in den USA der 70er Jahre, das unter anderem durch lauter werdende Forderungen nach politischer Transparenz gekennzeichnet war. Aus diesem Grund wird im Rest dieses Kapitels die Zusammenfassung der durch das Gesetz beschlossenen Neuregelungen auf jene beschränkt, die eine transparentere Arbeitsweise des Kongresses herbeiführen sollten.

Die durch den *Legislative Reorganization Act* beschlossenen Reformen sind teilweise nur aufwendig darzustellen, weil für ein Verständnis einzelner Reformen detailliertes Wissen über die differierenden Geschäftsordnungen der beiden Häuser des Kongresses notwendig ist.



THE GODFATHER

Zum Beispiel wurde im Repräsentantenhaus für Beschlussfassungen innerhalb des *Committee of the Whole* die Möglichkeit eingeführt, namentliche (protokollierte) Abstimmungen durchzuführen. Das *Committee of the Whole* entspricht dem Plenum des jeweiligen Hauses des Kongresses. Tagt das Plenum des Repräsentantenhauses statt als Kammer als *Committee of the Whole*, gelten unterschiedliche Teile der Geschäftsordnungen. Vor dem Inkrafttreten des *Legislative Reorganization Act* wurde im Repräsentantenhaus im *Committee of the Whole* bei Abstimmungen lediglich protokolliert, welche Vorlage eine Mehrheit erhalten hatte. Die Details des Abstimmungsergebnisses, wie Anwesenheit, Stimmenverhältnis und Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten, wurden nicht festgehalten. Nach den neuen Regeln konnten im *Committee of the Whole* des Repräsentantenhauses 20 Abgeordnete eine namentliche Abstimmung verlangen. Im Senat hatte bereits früher die Möglichkeit bestanden, die Abstimmungsergebnisse im *Committee of the Whole* genau protokollieren zu lassen.

Karikatur 10: "The Godfather"⁵⁹

Durch das Gesetz wurden außerdem die Ausschüsse beider Kammern verpflichtet, sich schriftlich niedergelegte Geschäftsordnungen zu geben, und sie wurden aufgefordert, ihre Sitzungen öffentlich abzuhalten. Die Ergebnisse namentlicher Abstimmungen (*roll call votes*) in den Ausschüssen mussten zukünftig veröffentlicht werden. Der Minderheitsfraktion in den Ausschüssen wurde durch das Gesetz das Recht zugesprochen, in Anhörungen eigene Sachverständige zu laden.

Eine weitere wichtige Neuerung war, dass spätestens drei Tage vor einer Abstimmung über ein Gesetz der zu dem Gesetz gehörige Bericht (auch der des Vermittlungsausschusses) den Abgeordneten zugänglich sein musste.

⁵⁹ Block, Herbert (19. Juli 1970): *The Godfather*, Karikatur aus der Washington Post vom 19. Juli 1970, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 178.

Für die Medien war wichtig, dass durch den *Legislative Reorganization Act* mehr Radio- und Fernsehübertragungen aus den beiden Vollversammlungen und aus den Ausschüssen zugelassen wurden.

Der Senat hatte erstmals in den 40er Jahren Übertragungen aus den Ausschüssen erlaubt. 1951 hatten die Übertragungen der Anhörungen des Kefauver-Ausschusses zur organisierten Kriminalität auf nationaler Ebene große Aufmerksamkeit erhalten. Ähnlich groß war 1954 die Aufmerksamkeit für die Übertragungen der *Army-McCarthy-Anhörungen* gewesen. Live-Fernsehübertragungen aus dem Plenum des Senates wurden erstmals vier Jahre nach dem Inkrafttreten des *Legislative Reorganization Act* zugelassen. Am 19. Dezember 1974 wurde die Amtseinführung von Vizepräsident Nelson Rockefeller aus dem Plenum des Senates live übertragen. Bis zur nächsten Live-Übertragung aus dem Plenum des Senates vergingen weitere vier Jahre. 1978 musste die Fernsehjournalisten wieder einen Rückschritt ihrer Übertragungsrechte aus dem Senat hinnehmen. In diesem Jahr durfte die Debatte über den Panama-Kanal-Vertrag lediglich als Radioübertragung gesendet werden.

Das Repräsentantenhaus hatte erstmals 1947 eine Fernsehübertragung aus dem Plenum (Eröffnung der Legislaturperiode) zugelassen. Danach waren Fernsehübertragungen bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr zugelassen worden. Nach dem Beschluss des *Legislative Reorganization Act*, genauer ab 1971, wurden viele Debatten aus dem Plenum des Repräsentantenhauses im Fernsehen übertragen. Seit 1979 werden alle Debatten vollständig übertragen.

11.5 Außen- und Informationspolitik der Nixon-Administration im Kreuzfeuer

Im Juni 1971 rückten die hinter der umstrittenen Vietnampolitik der USA stehenden Entscheidungsprozesse durch die Veröffentlichung von Auszügen der sogenannten Pentagon-Papiere (*Pentagon Papers*) ins Zentrum der Aufmerksamkeit der amerikanischen Öffentlichkeit. Im Januar 1972 wurde die Außen- bzw. Sicherheitspolitik der Nixon-Administration durch die Veröffentlichung der Anderson-Papiere (*Anderson-Papers*), internen Papieren zur Haltung der Nixon-Administration im Indisch-Pakistanischen Krieg, erneut desavouiert. Die Auswirkungen dieser beiden Veröffentlichungen auf die Glaubwürdigkeit der Nixon-Administration und damit auch auf die Diskussion der Novellierung des FOIA werden in diesem Kapitel diskutiert.

11.5.1 Die Pentagon-Papiere

Der Inhalt der Pentagon-Papiere diskreditierte die in den Indochinakrieg verwickelten amerikanischen Administrationen derart, dass Max Frankel in der *New York Times* schrieb:

"It is a chilling record of diplomatic and military duplicity by four American Administrations, even to those who deem the course more just than that of the communist adversaries. The Pentagon study of 47 volumes states in its analyses and demonstrates in its texts that the American commitments to cold and hot war overrode at every stage every conventional consideration of domestic and international law, of the rights of Congress, the requirements of the constitution, the sensibilities of allies, the fate of individual personalities, the rights of American citizens and the most elementary standards of truth."⁶⁰

⁶⁰ Frankel, Max (20. Juni 1971): *Pentagon Papers: A Great Test - 'This, Too, Vietnam Wrought'*, *New York Times*.

Artikeln mit Auszügen aus dem geheimen Bericht des Verteidigungsministeriums. Kurz darauf zog die *Washington Post* mit Veröffentlichungen aus dem gleichen Bericht nach. Der Bericht war den Redaktionen der beiden Zeitungen in Form einer Indiskretion zugespielt worden.

Die Nixon-Administration reagierte auf diese Veröffentlichung mit Anträgen auf eine einstweilige Verfügung, welche den Redaktion der *New York Times* und der *Washington Post* das Veröffentlichen weiterer Auszüge aus dem Bericht untersagen sollte. Dies war ein massiver Schritt, denn die Nixon-Administration stellte damit das fest verankerte und durch die Rechtsprechung des *Supreme Court* untermauerte Verständnis von Pressefreiheit in Frage. Nach diesem Verständnis durfte die amerikanische Regierung nur bei Gefahr in Verzug Vorzensur ausüben. Diese Behauptung war nicht haltbar, da in den Pentagon-Papieren bereits abgeschlossene Entscheidungsprozesse, nicht aktuelle militärische Planungen analysiert wurden. Die beiden folgenden Karikaturen macht deshalb deutlich, dass amerikanische Soldaten seit Jahren in Südostasien bedroht waren und dort - nicht in den USA - weiterhin bedroht wurden.



**"THE GOVERNMENT SAYS
PUBLICATION OF THOSE
DOCUMENTS ON THE WAR CAN
BE INJURIOUS."**

Karikatur 14: "The Government Says Publication of Those Documents on the War Can Be Injurious"⁶⁷



**"CAN YOU BE SURE THAT
PUBLICATION OF THOSE PAPERS
WON'T SOMEHOW SOME WAY
RESULT IN CASUALTIES?"**

Karikatur 13: "Can You Be Sure That Publication of Those Papers Won't Somehow Some Way Result in Casualties?"⁶⁶

⁶⁵ Sheehan, Neil (13. Juni 1971): *Vietnam Archive: Pentagon Study Traces Three Decades of Growing US Involvement*, *New York Times*, S. 35-40.

⁶⁶ Block, Herbert (2. Juli 1971): *Can You Be Sure That Publication of Those Papers Won't Somehow Some Way Result in Casualties?*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 2. Juli 1971, in, *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 60.

⁶⁷ Block, Herbert (16. Juni 1971): *The Government Says Publication of Those Documents on the War Can Be Injurious*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 16. Juni 1971, in, *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 60.

Die beiden folgenden Karikaturen illustrieren, wie gravierend das Vorgehen der Nixon-Administration gegen die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere wahrgenommen wurde:



Karikatur 15: "Follow That Car - and That One - and That One -"⁶⁸



Karikatur 16: "New Hand in the Newsroom"⁶⁹

Nachdem die Nixon-Administration einstweilige Verfügungen erstritten hatte, welche der *New York Times* und der *Washington Post* untersagten, weitere Auszüge aus den Pentagon-Papieren zu veröffentlichen, klagten die Herausgeber der beiden Zeitungen gegen diese Vorzensur. Am 30. Juni entschieden Richter des *Supreme Court*, dass die Redaktionen der *New York Times* und der *Washington Post* durch die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere den verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Pressefreiheit nicht verlassen hätten.⁷⁰

11.5.2 Die Anderson-Papiere

Die Diskussion über den Umgang mit den Pentagon-Papieren wurde durch eine weitere, ähnlich gelagerte Indiskretion verschärft. Im Januar 1972 veröffentlichte der prominente Kolumnist Jack Anderson Auszüge aus *top-secret*-Dokumenten, die zeigten, dass die Nixon-Administration sich im indisch-pakistanischen Krieg nicht wie öffentlich behauptet neutral verhielt, sondern Pakistan favorisierte.⁷¹ Für diese Veröffentlichung erhielt Jack Anderson 1972 den Pulitzerpreis.⁷²

⁶⁸ Block, Herbert (23 Juni 1971): *Follow That Car - And That One - And That One*, Karikatur, in, *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 58.

⁶⁹ Block, Herbert (25. Juni 1971): *New Hand in the News Room*, Karikatur, in, *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 58.

⁷⁰ *New York Times Co. v. United States*, 403 U. S. 713.

⁷¹ Wells, Benjamin (1. Januar 1972): *Anti-India Remark Is Laid to Kissinger*, *New York Times*, S. 2, Sp. 1.

⁷² Kihss, Peter (2. Mai 1972): *The Times Wins a Pulitzer Prize For Pentagon Papers*, *New York Times*, S. 1, Sp. 5.

Das kurze Aufeinanderfolgen von zwei solch aufsehenerregenden Indiskretionen, die beide die Nixon-Administration bloß stellten, motivierte diese, mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die 'undichten Stellen' zu suchen und Maßnahmen gegen weitere Indiskretionen zu ergreifen.⁷³ Zu diesen 'Mitteln' zählten auch strafbare Handlungen. Das Auskundschaften Jack Andersons war der erste große Auftrag der *Plumbers*, der Gruppe, deren späterer Einbruch in das zentrale Wahlkampfbüro der Demokraten im Watergate Hotel dem gleichnamigen Skandal den Namen gab.⁷⁴

Wie bereits bei der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere deckten auch die Veröffentlichungen von Anderson große Probleme bei den Entscheidungsprozessen zu außenpolitischen Themen innerhalb der Nixon-Administration auf. Die Unfähigkeit der Nixon-Administration, eine interne Einigung über zentrale außenpolitische Fragen zu erzielen, bildete eine Ursache für viele nicht gerechtfertigte Geheimhaltungen, das Belügen der Öffentlichkeit und letztendlich das Auftreten von Indiskretionen.⁷⁵

⁷³ Smith, Terence (4. Januar 1972): *Columnist Says Nixon Pressed Policy Against India*, New York Times, S. 10, Sp. 3.

⁷⁴ Hersh, Seymour M. (15. Januar 1974): *Stennis Will Scan Reports of 'Spying' by Pentagon*, New York Times, S. 16, Sp. 5.

⁷⁵ Reston, James B. (9. Januar 1972): *The Anderson Papers*, New York Times, Teil IV, S. 17, Sp. 1. Gwertzman, Bernard (10. Januar 1972): *White House Denies 'Credibility Gap' During India-Pakistan War*, New York Times, S. 2, Sp. 3.

Die Anderson-Papiere machten deutlich, dass das Lügen und un gerechtfertigte Geheimhalten im Kontext des Vietnamkrieges keine Ausnahmen waren. Diese Auffassung, dass mit den Pentagon-Papieren nur eine von vielen 'Leichen' im Keller der Regierung entdeckt worden war, wird auch mit der nebenstehenden Karikatur vertreten.

Die Bürger der USA wurden immer wieder mit Nachrichten konfrontiert, die ihnen unmissverständlich deutlich machten, dass sie den Aussagen ihrer politischen und militärischen Entscheidungsträger nicht trauen konnten. Diese als Glaubwürdigkeitslücke bezeichnete Erosion des Vertrauens in den Regierungsapparat wurde durch die Veröffentlichung der Pentagon- und der Anderson-Papiere nachhaltig beschleunigt.⁷⁷



"OH, YOU WOULDN'T BE INTERESTED IN THE OTHERS."

Karikatur 17: "Oh, You Wouldn't Be Interested in the Others"⁷⁶

11.6 Reaktionen auf die Kritik an der Außen- und Informationspolitik der Nixon-Administration

11.6.1 Reaktionen der Republikaner und konservativer Wähler

Von konservativer Seite wurde die Veröffentlichung der Pentagon- und der Anderson-Papiere von Beginn der Affäre an heftig kritisiert. Im Mai 1972, auf dem zentralen Parteitag der Republikaner für die Nominierung Nixons zur Wahl für eine zweite Amtsperiode, ging Senator Robert Dole so weit, den Medien vorzuwerfen, die Vietnampolitik der Nixon-Administration zu sabotieren und dabei die Gefährdung amerikanischer Soldaten in Kauf zu nehmen. Er behauptete sogar, die Medien hätten ein geschäftliches Interesse daran, dass die USA diesen Krieg verlören. Senator Goldwater hatte in seiner Parteitagsrede die wichtigsten der Medien aufgezählt, an welche sich die Anschuldigungen Doles richteten: die *New York Times*, die *Washington Post*, den *St. Louis Post-Dispatch* und die *TV Networks*. Besonderen Abscheu hatte bei den Parteigängern Nixons die Verleihung des Pulitzerpreises für die Veröffentlichung der Pentagon- und der Anderson-Papiere ausgelöst. Senator Goldwater klagte deshalb auf dem Parteitag

⁷⁶ Block, Herbert (9. Juli 1971): *Oh, You Wouldn't Be Interested in the Others*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 9. Juli 1971, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 63.

⁷⁷ Schlesinger, Arthur M. (6. Februar 1972): *The Secrecy Dilemma*, *New York Times Magazine*, VI, S. 12ff. *Anderson Says Errors Are Labeled Top Secret* (11. März 1972), *New York Times*, S. 13, Sp. 4. Wicker, Tom (4. Januar 1973), *New York Times*, S. 33, Sp. 1.

an: "Jeder verdammte Gauner"⁷⁸ könne sich durch diese Preisverleihung in seinem Handeln bestätigt fühlen!

Das wiederholte Entlarven führender Vertreter der Nixon-Administration und Nixons selbst als Lügner hielt die Mehrheit der Wähler nicht ab, im November des Jahres in überwältigender Mehrheit für Nixon zu stimmen. Nixon gewann in dieser Wahl in allen bis auf einen Bundesstaat die Mehrheit der Delegierten.

Dieses Wahlergebnis steht nicht unbedingt im Widerspruch zu dem diagnostizierten Vertrauensverlust in die Nixon-Administration, da das Wahlergebnis zunächst keine genauere Auskunft über die Entscheidungsgründe der Wähler gibt. Das Wahlergebnis belegt jedoch durchaus die Existenz einer 'schweigenden Mehrheit', auf deren Unterstützung sich Nixon wiederholt berief.

Die Annahme solch einer 'schweigenden Mehrheit' wirkt sich auf die Einschätzung der politischen Kraft der Kritiker der exekutiven Geheimhaltungspolitik aus. Offensichtlich fällt es einem Präsidenten, der sich in wesentlichen Punkten seiner Politik durch eine breite Mehrheit der Wähler unterstützt fühlt, leichter, sich gegen Kritik seiner Gegner zu behaupten. In den Medien dominierten Nixons Kritiker. Nixon bzw. Vertreter seiner Administration behaupteten deshalb, die veröffentlichte Meinung über die Arbeit der Nixon-Administration decke sich nicht mit der wirklichen öffentlichen Meinung. Eine breite, aber eben aufgrund ihres fehlenden Zuganges zu den Medien schweigende Mehrheit unterstütze die Politik der Nixon-Administration. Diese Überlegung bleibt indes Spekulation, weil kein statistisches Material vorliegt, mit dessen Hilfe diese Überlegung überzeugend verifiziert werden kann. Herbert Block z.B. bestritt mit seiner im November 1969 in der *Washington Post* veröffentlichten Karikatur die Existenz der 'schweigenden Mehrheit'.



"SPEAKING FOR THE GREAT SILENT MAJORITY -"

Karikatur 18: "Speaking for the Great Silent Majority -"⁷⁹

11.6.2 Reaktion des Kongresses I: Klagen über seinen Ausschluss von Entscheidungsprozessen zur Außen- und Sicherheitspolitik

Auch im Kongress wurde heftig auf die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere reagiert. Kritiker des Vietnamkrieges beklagten die durch die Nixon-Administration erwirkte Vorzensur. Da die Nixon-Administration auch Kongressabgeordneten den Zugang zu dem Bericht nicht gestattete, boten Senator Fulbright und Repräsentant McCloskey der

⁷⁸ "every damn crook in the country", s. *Dole Scores Media for War 'Sabotage'* (14. Mai 1972), *New York Times*, S. 66, Sp. 8.

⁷⁹ Block, Herbert (18. November 1969): *Speaking For the Great Silent Majority*, Karikatur, in, *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 73.

Redaktion der *New York Times* an, die Dokumente im *Congressional Record* zu veröffentlichen. In einem Brief an den Herausgeber der *New York Times* erklärte Senator Fulbright außerdem, nach seiner Einschätzung gefährde das Veröffentlichen des Berichtes die nationale Sicherheit der USA nicht. Aus diesem Grund sei die Veröffentlichung durch das erste Amendement geschützt. 62 Repräsentanten, meist liberale Demokraten, unterzeichneten einen Brief an Verteidigungsminister Laird und Justizminister Mitchell, in welchem Laird aufgefordert wurde, den umstrittenen Bericht dem Kongress zugänglich zu machen, und Mitchell aufgefordert wurde, die Redaktion der *New York Times* nicht länger rechtlich unter Druck zu setzen.⁸⁰

Senator Gravel ging einen Schritt weiter. Er diktierte Auszüge aus den Pentagon-Papieren in das Protokoll eines von ihm geleiteten Unterausschusses.⁸¹ Im August des folgenden Jahres platzierte Gravel ein weiteres offiziell geheimes Dokument im *Congressional Record*. Diese beiden Fälle warfen im Senat die Frage auf, ob der Senat dieses Verhalten tolerieren sollte. Zum Erörtern dieser Frage wurde im Senat im August 1972 das *Special Senate Committee to Study Questions Related to Secret and Confidential Government Documents* gegründet. Da der Ausschuss eine überparteilich akzeptable Lösung für die Problematik erarbeiten sollte, saßen ihm gleichberechtigt ein republikanischer und ein demokratischer Senator vor. Während der Arbeitszeit des Ausschusses verkündeten Richter des *Supreme Court* ihr Urteil im Fall *EPA v. Mink* (s. S. 249). Der Fall betraf die Arbeit des Ausschusses, weil der *Supreme Court* in seinem Urteil eine gerichtliche Überprüfung offizieller Klassifikationen ausschloss. Im Oktober 1973 veröffentlichte der Ausschuss die Ergebnisse seiner Beratungen in einem Bericht.⁸²

Die Empfehlungen des Ausschusses machen deutlich, dass der Senat nicht gewillt war, die Exekutive alleine entscheiden zu lassen, welche Informationen geheim zu halten seien. Der Ausschuss empfahl allen Senatoren, die geheime Dokumente über den Senat veröffentlichen wollten, sich mit diesem Anliegen zunächst an das *Ethics Committee* zu wenden. Es stellte jedoch gleichzeitig klar, dass kein Senator für solch eine Veröffentlichung belangt werden könne, wenn sie im Rahmen seiner gesetzgeberischen Tätigkeit geschehen sei. Dies schließe auch eine strafrechtliche Verfolgung ein. Vor dieser sei der Senator durch seine Immunität geschützt.

Darüber hinaus forderte der Ausschuss eine genauere Kontrolle der Geheimdienste. Der Haushaltsausschuss sollte im Haushaltsplan die für die Geheimdienste vorgesehenen Mittel in konkreten Einzelposten nennen und im Haushaltsplan sollte aufgeschlüsselt werden, wie viele Mitarbeiter jede Behörde - also auch die Geheimdienste - beschäftigte.

Bezug nehmend auf die *Supreme Court*-Entscheidung in *EPA v. Mink* forderte der Ausschuss, die Freiheiten der Exekutive beim Klassifizieren zu überprüfen. Aus Sicht des Ausschusses sollten die Rechte der Exekutive zum Klassifizieren durch den Kongress eingeschränkt werden. Zu diesem Zweck wurden eine Reihe von Gesetzesvorschlägen

⁸⁰ Rosenbaum, David E. (17. Juni 1971): *Opponents of War in Congress Decry U.S. Suit on Study*, *New York Times*, S. 1, Sp. 7.

⁸¹ *Congressional Quarterly Almanac* (1972): ---, S. 858, 861. *Congressional Quarterly Almanac* (1971): ---, S. 361.

⁸² United States; Congress; Senate; Special Committee to Study Questions Related to Secret and Confidential Government Documents (1973): *Questions Related to Secret and Confidential Documents*, Report 93-466, Congress 93-1, Washington, D.C.

eingebraucht. Am wichtigsten war das von Senator Mike Gravel (*D-Alaska*) eingebrachte *S. 1726*.⁸³

Die Verurteilung der Haltung der Nixon-Administration im Pentagon-Papiere-Fall blieb nicht unwidersprochen. Angehörige der Administration, Militärs und Juristen⁸⁴ verteidigten das Vorgehen der Nixon-Administration. Kongressabgeordnete, welche die Veröffentlichung der Pentagon-Papieren kritisierten, argumentierten, durch diese Veröffentlichung werde die amerikanische Öffentlichkeit verunsichert.⁸⁵

Im *Subcommittee on Foreign Operations and Government Information* des Repräsentantenhauses nahm dessen Vorsitzender Moorhead den Konflikt zum Anlass für Anhörungen⁸⁶, die noch im Juni stattfanden. Deren Titel, *US Government Information Policies and Practices*, macht deutlich, dass aus Sicht von Moorhead das Verhalten der Nixon-Administration in diesem Konflikt von ihm nicht als isolierter Fall betrachtet wurde. Neben der Frage, ob die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere durch das erste Amendement gedeckt sei, interessierte die Abgeordneten eine Analyse der Informationspolitik der Nixon-Administration gegenüber dem Kongress. Aus der Sicht vieler Abgeordneter enthielt ihnen die Nixon-Administration außen- und sicherheitspolitische Informationen vor. Wie bereits früheren Administrationen wurde jetzt der Nixon-Administration vorgeworfen, sie halte zu viele Informationen geheim und überstrapaziere das Exekutivprivileg. Wie zu erwarten gewesen war, sprachen sich alle geladenen Vertreter der Medien gegen eine Zensur aus. Zu den Anhörungen wurde auch Benny Kaas, ein früherer Mitarbeiter des Moss-Ausschusses als Sachverständiger gehört. Er nahm die Anhörung zum Anlass, für eine Novellierung des FOIA zu argumentieren.

Das Interesse der Öffentlichkeit an dem Bericht wurde so stark, dass die Nixon-Administration am 22. Juni zusagte zu überprüfen, ob Teile des 47 Bände umfassenden Berichtes deklassifiziert und veröffentlicht werden könnten.⁸⁷ Am 23. Juni, dem Tag des Beginnes der Moorhead-Anhörungen, gab Nixons Pressesprecher Ziegler bekannt, der gesamte Bericht bleibe klassifiziert, werde jedoch den Kongressabgeordneten vollständig zugänglich gemacht. Nixon ergänzte, er gehe davon aus, dass die Kongressabgeordneten die Geheimhaltung respektieren und den Bericht nicht veröffentlichen würden. Parallel dazu gaben die Abgeordneten Reid und Moss bekannt, sie würden FOIA-Anträge für das Herausgeben des Berichtes stellen.⁸⁸ Im Zuge dieses Verfahrens stellten sie die Autorität der Nixon-Administration, den Bericht zu klassifizieren, in Frage, indem sie eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Klassifikation durch ein Gericht forder-

⁸³ *Secrecy Classification* (1973), *Congressional Quarterly Almanac*, Bd. 29, S. 787.

⁸⁴ Fisher, Roger (22. Juni 1971): *A Form of Civil Disobedience*, *New York Times*, S. 35, Sp. 3.

⁸⁵ Rosenbaum, David E. (17. Juni 1971): *Opponents of War in Congress Decry U.S. Suit on Study*, *New York Times*, S. 1, Sp. 7.

⁸⁶ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1971): *The Pentagon Papers*, in, United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations, *US Government Information Policies and Practices*, Part 1-3, Hearing, Congress 92-1, Washington, D.C.

⁸⁷ *Review of Report Proposed by U.S.* (23. Juni 1971), *New York Times*, S. 1, Sp. 5.

⁸⁸ Herbers, John (24. Juni 1971): *Nixon Will Give Secret Study to Congress: Review Planned*, *New York Times*, S. 1, Sp. 4. *Congressmen File Suit Under FoI Act to Obtain Pentagon Papers* (Juli-August 1971), *Freedom of Information Digest*, Bd. 13, Nr. 4, S. 8.

ten.⁸⁹ Sie scheiterten jedoch mit diesem Vorhaben, denn nachdem ihr FOIA-Antrag abgelehnt worden war, wurde auch ihre Klage gegen die Ablehnung abgewiesen.⁹⁰

Im gleichen Zeitraum hatte der *Supreme Court* entschieden, dass die Redaktionen der *New York Times* und der *Washington Post* mit dem Veröffentlichen der Pentagon-Papiere die verfassungsrechtlich garantierten Grenzen der Pressefreiheit nicht überschritten hatten. Die Mehrheit der Kongressabgeordneten begrüßten diese Entscheidung. Senator Fulbright beschrieb die politische Stimmung, die durch das Urteil ausgelöst wurde:

"[The] decision will have great psychological effect on secrecy in Government and 'indiscriminate' classification of documents [...]."⁹¹

Für die Nixon-Administration war das Urteil hingegen ein schwerer Schlag. Präsident Nixon selbst, aber auch andere Vertreter des Weißen Hauses lehnten zunächst Kommentare zu dem Urteil ab. Vertreter des Außenministerium gaben jetzt zu, Außenminister Rogers habe unmittelbar nach Beginn der Publikation der Pentagon-Papiere innerhalb des Ministeriums eine Untersuchung über die Praxis der Geheimhaltung angeordnet.

Wie nicht anders zu erwarten, erhielt das Urteil auch aus den Reihen der Journalisten breite Zustimmung. In den folgenden Monaten erhielten die an der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere beteiligten Journalisten zusätzlich zum Pulitzerpreis von 1972 eine Reihe weiterer Auszeichnungen.⁹² Für das Selbstverständnis der Journalisten als vierte Regierungsgewalt war die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere und das die Veröffentlichung bestätigende Urteil des *Supreme Court* wichtig. Anders als bei früheren Enthüllungen standen die Medien, legitimiert durch das Urteil des *Supreme Court*, in diesem Fall nicht unter dem Druck, ihr Handeln durch Versichern ihres Patriotismus kompensieren zu müssen.

Die Entscheidung des *Supreme Court* lenkte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Moorhead-Anhörungen. Innerhalb dieser Anhörungen erklärten alle Sachverständigen, auch die der Exekutive, es würden deutlich zu viele Dokumente klassifiziert. Verschiedene Sachverständige kamen zu dem Ergebnis, 70-80% des klassifizierten Materials müsse nicht klassifiziert werden. Ein früherer Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums gab zu Protokoll, lediglich ein halbes bis ein Prozent der klassifizierten Dokumente enthalte wirkliche Geheimnisse.⁹³

Die informationspolitischen Interessendifferenzen zwischen der Nixon-Administration und dem Kongress führten auch angesichts der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere und der darauf folgenden Entscheidung des *Supreme Court* nicht dazu, dass die Kongressabgeordneten die Geheimhaltungspolitik der Nixon-Administration einstimmig

⁸⁹ 2 in Congress Ask War Paper Ruling (4. Dezember 1971), *New York Times*, S. 11, Sp. 1.

⁹⁰ War Papers Plea Denied by Judge (8. Dezember 1971), *New York Times*, S. 16, Sp. 1.

⁹¹ Heuter, Marjorie (1. Juli 1971): *Drop Is Expected in 'Secret' Memos*, *New York Times*, S. 16, Sp. 1.

⁹² Overseas Press Club of America G. Polk Award, Sigma Delta Chi Award, Americans for Democratic Action - Freedom of Speech Award, Long Island University G. Polk Memorial Award, Lawyer's Committee on American Policy Towards Vietnam Award, Arizona University J. P. Zenger Award, First Annual D. Pearson Prize, Associated Press FOI Citation, ACWA S. Hillman Foundation Award, 1972 TV Emmy Award to CBS program The Pentagon Papers.

⁹³ Halloran, Richard (25. Juni 1971): *Secrecy Label Is Used too Often by Pentagon, Ex-Aide Testifies*, *New York Times*, S. 12, Sp. 6.

ablehnten. Dies wurde an einer Entscheidung des Präsidenten des Repräsentantenhauses, Albert, deutlich. Er entschied, die Pentagon-Papiere innerhalb des Repräsentantenhauses nicht allen Abgeordneten, sondern ausschließlich den Mitgliedern des Verteidigungsausschusses zugänglich zu machen.⁹⁴ Moss kritisierte diese Entscheidung mit der Bemerkung, der Kongress sei nicht verfassungsrechtlich daran gebunden, Geheimhaltungsvorschriften der Exekutive einzuhalten.⁹⁵

Parallel zu dieser Solidarisierung der Führung des Repräsentantenhauses mit der Nixon-Administration suchte in dem aufgeheizten politischen Klima im Konflikt um die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere eine Gruppe von Senatoren die Auseinandersetzung mit der Nixon-Administration. Diese Senatoren hatten die Informationspolitik der Nixon-Administration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bereits früher kritisiert. Jetzt schien die Gelegenheit günstig, die Nixon-Administration unter Druck zu setzen.⁹⁶

Harry Ashmore behauptet in einem im September 1971 veröffentlichten Artikel, die Mehrheit der Senatoren habe die Auffassung Fulbrights, der Kongress würde nicht angemessen an der Formulierung der amerikanischen Außenpolitik beteiligt, geteilt. Wichtig ist, dass sich diese Kritik der Senatoren nach der Darstellung von Ashmore auch auf deren Verhältnis zu den zwei vorhergehenden Administrationen bezog. Diese Einschätzung ist schwer zu überprüfen. Ihre Erwähnung soll jedoch zeigen, dass es sich bei Fulbright und seinen unmittelbaren Mitstreitern im Senat nicht um eine sektiererische Gruppe handelte.⁹⁷

Ein Artikel von Nicholas deB. Katzenbach⁹⁸ bestätigt die im folgenden zu schildernde Kritik der Abgeordneten. Katzenbach unterscheidet in seiner Analyse im Gegensatz zu den Senatoren zwischen geheimer Außenpolitik und dem Geheimhalten von Informationen, die in außenpolitische Entscheidungsprozesse eingehen. Im politischen Tagesgeschäft wäre diese Analyse nur schwer einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln gewesen. Klagen aus dem Kongress über die Informationspolitik der Nixon-Administration waren demnach berechtigt, denn die Informationspolitik der Nixon-Administration resultierte in einem Ausschluss bestimmter Akteure vom Entscheidungsprozess - nicht in einer geheimen Außenpolitik.⁹⁹

Erst als das von Senator Fulbright geleitete *Senate Foreign Relations Committee* 3,3 Milliarden Dollar Auslandshilfe sperrte, bis die Nixon-Administration dem Ausschuss ihren geheimen Fünfjahresplan für Militärhilfe offengelegt haben würde, wurde eine breitere Öffentlichkeit auf die von Senator Fulbright und anderen geäußerte Kritik aufmerksam. Fulbright versuchte weiterhin, im Kongress eine Resolution durchzusetzen,

⁹⁴ Herbers, John (24. Juni 1971): *Nixon Will Give Secret Study to Congress: Review Planned*, New York Times, S. 1, Sp. 4.

⁹⁵ Lyden, Christopher (24. Juni 1971): *Congress Record on Secrets Mixed*, New York Times, S. 16, Sp. 8.

⁹⁶ *Irate Senators Launch Multi-Pronged Attack On Executive Privilege's Excessive Secrecy* (Juli-August 1971), Freedom of Information Digest, Bd. 13, Nr. 4, S. 1.

⁹⁷ Ashmore, Harry Scott (10. September 1971): *Government by Public Relations*, Center Magazine, Bd. 4, Nr. 5, S. 21.

⁹⁸ Katzenbach war innerhalb der Johnson-Administration zunächst Justizminister und danach Staatssekretär im Außenministerium.

⁹⁹ Katzenbach, Nicholas deB. (Oktober 1973): *Foreign Policy, Public Opinion and Secrecy*, Foreign Affairs, Bd. 52, Nr. 1, S. 1-19. Siehe auch: Fairlie, Henry (Mai 1973): *We Knew What We Were Doing When We Went Into Vietnam*, Washington Monthly, S. 7-26.

welche Mitarbeiter der Administration verpflichten sollte, Aussagen vor dem Kongress nur verweigern zu dürfen, wenn der Präsident dies persönlich verlangte. Zusammen mit Senator William Stuart Symington (*D-Missouri*) forderte Fulbright gesetzgeberische Maßnahmen zur Begrenzung der exekutiven Geheimhaltung.

Diese Forderung wurde von Senator John S. Cooper (*R-Kentucky*) aufgegriffen. Er wollte das Exekutivprivileg durch ein Amendement zum *National Security Act*, das die CIA verpflichten sollte, dem Kongress regelmäßig Analysen zur Außenpolitik und Situation der nationalen Sicherheit zu geben, begrenzen. Dieser Vorschlag wurde von den Senatoren Symington, Fulbright und Javits (*R-New York*) unterstützt.

In einem Artikel im *Progressive* erklärte Fulbright seine Kritikpunkte an der Nixon-Administration genauer.¹⁰⁰ Fulbrights grundsätzliche These war, die seit der Eisenhower-Administration betriebene Geheimhaltung schade den USA. Fulbright bezeichnete das Schlagwort 'Glaubwürdigkeitslücke' als blasse Verniedlichung für das Maß des Verlustes des Glaubens in der Bevölkerung an die Ehrlichkeit und Integrität der Regierung.

Der Konflikt um die Pentagon-Papiere sei lediglich das jüngste Beispiel in einer Reihe von Vorfällen, die nicht nur die Glaubwürdigkeit einzelner Politiker, sondern die Glaubwürdigkeit in die von ihnen geleiteten Institutionen untergraben. Die Reihe habe 1960 mit dem Verleugnen der Mission des U-2-Aufklärungsflugzeuges durch Eisenhower begonnen, es folgte die Informationspolitik im Zusammenhang mit der fehlgeschlagenen Invasion in der Schweinebucht, der Intervention in der Dominikanischen Republik und schließlich die Kette von Lügen, die im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg durch die amerikanische Regierung verbreitet wurden.

Lasse sich eine Regierung auf einen falschen Krieg ein, müsse diese Entscheidung korrigiert werden. Solch ein Kurswechsel bedürfe der öffentlichen Diskussion. Diese wiederum vertrage sich nicht mit Geheimhaltung. Geheimhaltung schade so dem nationalen Interesse, weil sie dazu beitrage, falsche Entscheidungen nicht zu korrigieren. An dieser Stelle schlug Fulbright den Bogen zu dem bereits mehrfach angesprochenen Konflikt zwischen dem Kongress und der Nixon-Administration.

Er legte dar, wie um den Präsidenten und seine Sicherheitsberater mit dem *National Security Advisor* an deren Spitze eine Bürokratie mit dem *National Security Council* als Herz herangewachsen war.

Die *National Security Advisor* der Präsidenten Wilson und Roosevelt hatten kein eigenes Personal. Eisenhowers Berater Walt Rostow beschäftigte bereits 12 Mitarbeiter. Henry Kissinger habe 54 hauptamtliche Mitarbeiter, und insgesamt zählten 140 Personen zu seinem Büro. Kissinger sitze sechs ministerienübergreifenden Gremien zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen vor, und er leite Arbeitsgruppen, die für wichtige Entscheidungsträger Vorlagen erarbeiten. Vergleiche man die Rollen der *National Security Adviser* von Wilson (Colonel House) und Nixon (Kissinger), könne man sich Kissinger als Mondrakete und House als Flugzeug der Brüder Wright vorstellen.

Fulbright argumentierte, diese neue Bürokratie isoliere die Entscheidungsträger vom Kongress. Ihr Handeln sei aufgrund des Exekutivprivileges der parlamentarischen Kontrolle und aufgrund des Klassifikationssystemes auch der Kontrolle durch die Öffent-

lichkeit entzogen. So hätten Kissinger und seine Mitarbeiter jede Einladung des Kongresses abgelehnt, unabhängig davon ob, es sich um öffentliche oder nichtöffentliche Befragungen handeln sollte. Kürzlich habe ein Journalist sarkastisch bemerkt, die Ratgeber des Präsidenten sprächen mit verschiedensten Gruppen, nur nicht mit dem Kongress.

Die Chinapolitik sei ein gutes Beispiel für den Ausschluss des Kongresses. Die Nixon-Administration habe den Kongress nicht über den bevorstehenden geheimen Besuch von Kissinger in China unterrichtet. Früher sei es üblich gewesen, solche Vorhaben in nichtöffentlicher Sitzung mit den zuständigen Senatsausschüssen zu besprechen. Die Vorgehensweise der Nixon-Administration sei um so weniger verständlich, als im Kongress kurz vor der Reise Kissingers umfangreiche Anhörungen zur Chinapolitik der USA veranstaltet worden waren. Diese Anhörungen dokumentierten das Interesse des Kongresses an dieser Politik, und sie wären ein ausgezeichnete Rahmen für Konsultationen gewesen.

Eine weitere Illustration liefere die Behinderung der Arbeit des Bundesrechnungshofes (*General Accounting Office*). 1969 beauftragte das *Senate Foreign Relations Committee* den Bundesrechnungshof mit dem Erstellen eines Berichtes über die Militärhilfeprogramme der USA. Die Behörde bat deshalb im Verteidigungsministerium um den Fünfjahresplan für ausländische Militärhilfe und um Berichte über die Resultate der Programme. Das Verteidigungsministerium verweigerte die Berichte mit fadenscheinigen Begründungen. So wurde beispielsweise abgegeben, die Berichte stünden im Augenblick nicht zur Verfügung, oder sie könnten nicht herausgegeben werden, weil sie Meinungen von Militärberatern enthielten, oder ein Bekanntwerden der Inhalte einzelner Berichte könnte andere Regierungen verärgern. 1971 übergab der Bundesrechnungshof seinen Bericht dem *Senate Foreign Relations Committee* mit dem Hinweis, dass das Außen- und das Verteidigungsministerium eine Reihe von Berichten bzw. Informationen, die für das Verfassen des Berichtes wichtig gewesen wären, verweigert habe. Dies sei ein typisches Problem im Umgang mit diesen beiden Ministerien. Auch seine persönliche Intervention habe die beiden Ministerien nicht dazu bewegen können, die verweigerten Informationen herauszugeben. Das Verteidigungsministerium verweigere die Informationen und sei gleichzeitig nicht bereit, die Verweigerung formal durch das Exekutivprivileg zu legitimieren.

Die Ausführungen von Senator Fulbright machen deutlich, dass unabhängig von parteipolitischer Rivalität die Senatoren zu Recht beklagten, von der Teilnahme an wichtigen außenpolitischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen zu werden. Diese Einschätzung war der Nährboden für weitere Aktivitäten im Senat, die Vormachtstellung des Exekutive durch gesetzgeberische Maßnahmen einzuschränken.

Senator Symington hatte noch vor der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere einen Artikel¹⁰¹ veröffentlicht, in welchem er mit ähnlichen Argumenten, wie sie von Senator Fulbright vorgebracht wurden, die Geheimhaltungspolitik der Nixon-Administration gegenüber dem Kongress angegriffen hatte. Es lohnt sich, auch Symingtons Argumentation nachzuvollziehen, weil die Wichtigkeit der Fälle, in welchen der Kongress von

¹⁰⁰ Fulbright, J. William (September 1971): *The High Cost of Secrecy*, *The Progressive*, Bd. 35, Nr. 9, S. 16-21.

¹⁰¹ Symington, Stuart (9. August 1970): *Congress's Right to Know*, *New York Times Magazine*, S. 7, 62-65.

der Meinungsbildung ausgeschlossen worden war, verdeutlicht, in welcher Krise sich die Gewaltenteilung innerhalb des Regierungssystemes befand.

Symington argumentierte, aufgrund der nuklearen Bedrohung habe der Kongress in den vergangenen Jahren der Exekutive zunehmend mehr Vollmachten für das Geheimhalten zugestanden. Leider habe dies auch zu einem Ausweiten dieser neuen Praxis bei der Geheimhaltung von Informationen zur konventionellen Verteidigung und zur Außenpolitik geführt. Aus diesem Grund habe der Kongress in letzter Zeit die wichtigsten außenpolitischen Probleme nicht adäquat diskutieren können. Besonders treffe dies auf den Umfang der von den USA produzierten Atomwaffen und deren Stationierung in Übersee zu.

Ein Beispiel sei der 'geheime' Krieg in Laos. Anhörungen im Senat hätten gezeigt, dass die USA seit Jahren im Norden von Laos einen geheimen Krieg führen, der vielen amerikanischen Soldaten das Leben und die amerikanischen Steuerzahler Milliarden von Dollars koste. Dieser Krieg habe nichts mit dem Bekämpfen des Ho Chi Minh-Pfades zu tun, der im Süden von Laos verlaufe. Seit 1964 bombardierten amerikanische Flugzeuge kommunistische Stellungen im Norden von Laos. Offiziell sei jedoch nur von bewaffneten Aufklärungsflügen die Rede. Bis vor kurzem seien ausschließlich in den Medien Informationen über diesen Krieg zugänglich gewesen.

In Anhörungen zwischen 1964 und 1969 habe der Senat von der Johnson-Administration nur minimale und oft falsche Informationen zum Krieg in Laos erhalten. Das angesprochene militärische Engagement der USA sei vom damaligen amerikanischen Botschafter in Laos, William H. Sullivan, vollständig bestritten worden. Später, Sullivan war inzwischen Vizeverteidigungsminister geworden, sei er im *Senate Foreign Relations Committee* auf seine früheren Aussagen angesprochen worden. Jetzt sagte er aus, er habe die Bombardierungen verschwiegen, weil er nicht explizit nach ihnen gefragt worden war. Schließlich sei der Senat weitgehend informiert worden. Die Protokolle dieser Anhörungen seien jedoch der Öffentlichkeit nicht vollständig zugänglich. Bis heute verweigere die Administration z.B. Angaben über die Anzahl der von den USA in Laos eingesetzten Söldner.

Es habe den Senat sechs Monate intensiver Verhandlungen mit der Exekutive gekostet, das Einverständnis für das Veröffentlichen der vorliegenden Version der Protokolle der Anhörungen zum Krieg in Laos zu erhalten.¹⁰²

Ausgehend von dieser Situation stelle sich die Frage, mit welcher Rechtsgrundlage die USA in Laos Krieg führen. Der Kongress habe diesen Krieg weder erklärt noch Mittel zu seinem Führen bewilligt!

Das Bombardieren im Norden von Laos sei in Abstimmung mit der laotischen Regierung geschehen. Hier stelle sich die Frage, ob die amerikanische Regierung das Recht hatte, solch eine Vereinbarung zu treffen, wenn damit die Verpflichtung verbunden war, die Abmachung - auch vor dem amerikanischen Kongress - geheim zu halten.

Ferner sei die amerikanische Öffentlichkeit getäuscht worden, weil die amerikanische Regierung im selben Zeitraum, innerhalb dessen das amerikanische Engagement in Laos kontinuierlich gesteigert worden war, in den USA die Nachricht verbreitet habe,

¹⁰² Im Juli 1970 habe erstmals ein amerikanischer Botschafter (G. McMurtrie Godley) aus einem Staat, mit welchem die USA Krieg führen (Laos), die Aussage vor einem Ausschuss des Senates verweigert.

die militärischen Aktivitäten in Vietnam würden heruntergefahren. Diese Aussage habe möglicherweise für das Territorium von Vietnam, allerdings nicht in Bezug auf das gesamte Engagement der USA in Indochina zugetroffen.

Weiterhin seien die amerikanischen Bürger über den Einsatz von philippinischen Truppen in Südvietnam falsch informiert worden. Für die Entsendung dieser Truppen sei die philippinische Regierung von den USA bezahlt worden. Die philippinische Regierung wiederum habe diese Zahlung geheim halten wollen. Aus diesem Grund sei der Einsatz philippinischer Truppen in Südvietnam als 'spontane Unterstützung' der USA durch die Philippinen dargestellt worden. Diese Version sei auch von der amerikanischen Exekutive gegenüber der amerikanischen Öffentlichkeit vertreten worden.

Der Verbleib der von den USA gezahlten Gelder sei nie kontrolliert worden, und um diese Geheimhaltung zu ermöglichen, seien innerhalb des Verteidigungsministeriums Belege gefälscht worden. Geschäfte dieser Art seien keine Einzelfälle.

Das beschriebene Gebaren der Exekutive mache es den USA schwer, gegenüber anderen Staaten glaubwürdig das Einhalten von demokratischen Spielregeln zu fordern.

Dabei verblassten die beschriebenen Fälle im Vergleich zu den Praktiken, mit deren Hilfe die amerikanische Regierung das Stationieren von amerikanischen Atomwaffen in Drittstaaten erkaufe.

Symingtons Ausführungen machen mehr noch als die Ausführungen von Senator Fulbright deutlich, dass die Möglichkeiten zur Geheimhaltung von den Administrationen missbraucht wurde. Für den Kongress war es schwer möglich, diese Politik der Exekutive zu tolerieren und sich gleichzeitig selbst als Akteur beim Formulieren der Außen- und Sicherheitspolitik ernst zu nehmen.

Zusätzliche Forderungen nach mehr Transparenz in der Außen- und Sicherheitspolitik wurden von den Senatoren McGovern und Case gestellt. Senator George McGovern (*D-South Dakota*) forderte, das Budget der CIA in einem pauschalen Posten im Bundeshaushalt auszuweisen. Senator Clifford P. Case (*R-New Jersey*) brachte drei Gesetzesvorschläge zum Limitieren verdeckten militärischen Engagements der CIA ein.¹⁰³ Senator Muskie kündigte an, einen Gesetzesvorschlag¹⁰⁴ für das Schaffen einer Behörde für das Überprüfen von Klassifikationen einzubringen. Ziel dieses Gesetzesvorschlages sollte neben einem Begrenzen der Geheimhaltung eine stärkere Beteiligung des Kongresses an den Entscheidungen über Geheimhaltung sein, damit der Kongress wieder "eine angemessene Rolle im demokratischen System spielen könne"¹⁰⁵.

An der politischen Karriere von Senator George McGovern kann die damals herrschende Krise im politischen System der USA weiter illustriert werden. McGovern erklärte die Schlüsse, die er aus der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere zog, 1972 im *Political Science Quarterly*.¹⁰⁶ In diesem Artikel griff McGovern die Außenpolitik der USA radikal an. Er argumentierte, die Pentagon-Papiere zeigten, Ziel des militärischen

¹⁰³ *Irate Senators Launch Multi-Pronged Attack On Executive Privilege's Excessive Secrecy* (Juli-August 1971), *Freedom of Information Digest*, Bd. 13, Nr. 4, S. 1.

¹⁰⁴ Muskie, Edmund (Juli 1971): *S. 2965, a Bill to provide greater Access to Government Information, and other purposes [Truth in Government Act of 1971]*, *Congressional Record*, Bd. 117.

¹⁰⁵ Heuter, Marjorie (1. Juli 1971): *Drop Is Expected in 'Secret' Memos*, *New York Times*, S. 16, Sp. 1.

¹⁰⁶ McGovern, George S.; Roche, John P. (Juni 1972): *The Pentagon Papers - A Discussion*, *Political Science Quarterly*, Bd. 87, Nr. 2, S. 173-191.

Engagements der USA in Indochina sei es entgegen den öffentlichen Behauptungen nicht gewesen, einer militärischen Ausbreitung des Kommunismus entgegenzutreten. Vielmehr werde aus den Pentagon-Papieren deutlich, dass der Kommunismus an sich bekämpft worden sei, auch wenn er friedlich ausgebreitet worden war. Mit anderen Worten, die USA hätten das Recht der dort lebenden Menschen auf Selbstbestimmung nicht anerkannt. Wäre diese Argumentation von einem Vertreter einer linken Splittergruppe vertreten worden, wäre ihre Erwähnung an dieser Stelle nicht wichtig. McGovern war jedoch nicht nur Senator. 1972 war er Präsidentschaftskandidat der demokratischen Partei. Er verlor den Wahlkampf gegen Nixon deutlich. Im Wahlkampf wurde noch einmal die Radikalität von McGovern deutlich. Er sprach sich für ein staatlich garantiertes Mindesteinkommen für Familien aus, eine Forderung, welche die politische Kultur der USA noch mehr kontrastierte als seine Bewertung der Indochinapolitik.

Der Hinweis auf McGovern ist wichtig, weil er zeigt, dass das politische Establishment in diesem Zeitraum in Frage gestellt wurde. McGovern repräsentierte ein neues Wertesystem, so wie es in der BRD zum Zeitpunkt ihrer Gründung die Grünen taten.

Widerstand gegen die später von Arthur Schlesinger als *Imperial Presidency* bezeichnete Vormachtstellung der Exekutive gegenüber der Legislative formierte sich auch im Repräsentantenhaus. Innerhalb der Moorhead-Anhörungen griff der Republikaner Reid (*ranking member*) die Geheimhaltungspolitik der Nixon-Administration an, indem er einen (deklassifizierten) Bericht über ein *Counterinsurgency*-Programm der USA in Südvietnam in das Protokoll aufnehmen ließ.¹⁰⁷

Am 20. Juli gab ein Sprecher des Verteidigungsministeriums bekannt, Teile der Pentagon-Papiere würden deklassifiziert.¹⁰⁸ Mit diesem Schritt konnte die Nixon-Administration Vorwürfen entgegentreten, sie behindere die Pressefreiheit. Der Konflikt um die Pressefreiheit wurde jedoch allmählich durch die Diskussion verdrängt, welche Schlüsse aus dem Inhalt der Pentagon-Papiere gezogen werden sollten. In einem Artikel, der im August im *Progressive* erschien, erläuterte Erwin Knoll mit Belegen aus den Pentagon-Papieren, in welchem Ausmaß die Öffentlichkeit falsch über den Vietnamkrieg und die Rolle der USA in diesem Konflikt informiert worden war.¹⁰⁹

Zusätzlich wurde aus den Pentagon-Papieren deutlich, dass die Vietnampolitik innerhalb der Johnson- und der Nixon-Administration umstritten war. Es herrschte keine Einigkeit darüber, ob es im Interesse der USA lag, den Vietcong um jeden Preis zu bekämpfen. Der Konflikt um den Vietnamkrieg war innerhalb der Johnson-Administration so heftig, dass die kritische Position, die Johnsons Außenminister McNamara zum Vietnamkrieg hatte, ein Grund für dessen Entlassung wurde.

11.6.3 Reaktion der Nixon-Administration I: Flucht nach vorn

Die Nixon-Administration musste beim Bestimmen ihrer Reaktion auf die Veröffentlichung der Pentagon- und Anderson-Papiere kalkulieren, wie die Kongressabgeordneten und die breite amerikanische Öffentlichkeit auf den ihr gemachten Vorwurf reagieren würde, sie halte die Pentagon-Papiere nicht geheim, um die nationale Sicherheit zu

¹⁰⁷ Belair, Felix (16. Juli 1971): *House Unit Discloses Civilian Killings in U.S. Backed Program*, New York Times, S. 4, Sp. 4.

¹⁰⁸ *Pentagon Expected to Act on War Papers This Week* (20. Juli 1971), New York Times, S. 66, Sp. 8.

¹⁰⁹ Knoll, Erwin (August 1971): *What We Know Now*, The Progressive, Bd. 35, Nr. 8, S. 11-18.

schützen, sondern um Defizite in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu kaschieren.¹¹⁰ In Zeitungskommentaren wurde kritisiert, die Pentagon-Papiere zeigten, dass die im geheimen arbeitenden Entscheidungsträger oft nicht von großer Weisheit geleitet worden seien.¹¹¹ Konkreter ausgedrückt steckte in diesem Vorwurf die These, weniger Geheimhaltung hätte den USA¹¹² den Vietnamkrieg ersparen oder ihn zumindest verkürzen können.¹¹³ Diese Überlegung konnte die Nixon-Administration angesichts der vorliegenden Veröffentlichungen kaum zurückweisen. Am 2. Juli 1971 gab deshalb Außenminister Rogers bekannt, das Klassifikationssystem werde komplett überarbeitet.¹¹⁴ Vier Tage später ergänzte ein Staatssekretär des Außenministeriums, er hoffe, als Ergebnis der Überarbeitung des Klassifikationssystems würden mehr Informationen deklassifiziert.¹¹⁵

Dieser versöhnlichen Haltung eines Teiles der Administration standen Forderungen anderer Mitglieder der Administration gegenüber, die 'undichten Stellen', die das Veröffentlichliche der Pentagon- und Anderson-Papiere ermöglicht hatten, zu finden und durch repressive Maßnahmen zukünftig solche Indiskretionen zu unterbinden.¹¹⁶ Diese Forderungen wurden auch von prominenten Politikern außerhalb der Administration und von konservativen NGOs unterstützt.¹¹⁷ Einer dieser prominenten Politiker war Dean Acheson, der Außenminister der Kennedy-Administration. Er kritisierte die *Supreme Court*-Richter für ihr Urteil im Pentagon-Papiere-Fall und forderte vom Kongress, nach englischem Vorbild einen *Official Secrets Act* zu beschließen.¹¹⁸ Dieses Gesetz ermöglicht es der britischen Regierung, Indiskretionen, die nicht den Tatbestand des Hochverrates erfüllen, strafrechtlich zu verfolgen.

11.6.3.1 Strafrechtliches Vorgehen gegen Ellsberg

Nachdem der Gesetzesvorschlag, der zukünftig Indiskretionen strafrechtlich verfolgbar machen sollte, gescheitert war, versuchte die Nixon-Administration, Daniel Ellsberg, der die Pentagon-Papiere gestohlen hatte, strafrechtlich zu belangen. Neben der Rache an Ellsberg erhoffte sich die Nixon-Administration, auf diesem Weg, das heißt über Richterrecht, Indiskretionen zu einem Straftatbestand zu machen. Auf den ersten Blick schien die Klage wenig aussichtsreich, da der *Espionage Act* verlangt, dass Informationen mit dem Ziel weitergegeben werden, einem anderen Staat auf Kosten der USA zu nützen. Da dies bei klassischen Indiskretionen nicht der Fall ist, existierte bereits seit 1966 innerhalb der CIA ein Memorandum, das vorsah, auf eine strafrechtliche Verfolgung von Indiskretionen zu verzichten. Die Nixon-Administration argumentierte, diese Einschränkung des Straftatbestandes gelte nur für die Weitergabe von Informationen. Würden hingegen Gegenstände, wie beispielsweise Papiere, weitergegeben, reiche die

¹¹⁰ Shirer, William L. (26. Juni 1971): *History as the Loser*, New York Times, S. 29, Sp. 2.

¹¹¹ Hudson, R. (1. Juli 1971), New York Times, S. 47, Sp. 5.

¹¹² Das Leid der Bevölkerung Vietnams bzw. der anderen betroffenen Staaten erwähnt der Autor des Artikels nicht.

¹¹³ Lynn, Frank (20. Juli 1971): *Javits Says Nixon's China Trip Is Sign of Progress on Disputes*, New York Times, S. 5, Sp. 1.

¹¹⁴ *Mitchell Will Prosecute Law Violations in Leaks* (2. Juli 1971), New York Times, S. 1, 13, Sp. 4.

¹¹⁵ *Comment by Macomber* (6. Juli 1971), New York Times, S. 15, Sp. 6.

¹¹⁶ Reagans späterer Außenminister Haig leitete die Suche nach der Person, welche die Indiskretion begangen hatte. Herbers, John (8. Juli 1971): *White House Asks Who Sees Secrets*, New York Times, S. 1, Sp. 1.

¹¹⁷ *Group Finds Nation Imperiled By a Widening 'Security Gap'* (11. Juli 1971), New York Times, S. 43, Sp. 3. *Thailand Protests Publication in U.S. Of Pentagon Study* (13. Juli 1971), New York Times, S. 3, Sp. 1.

Tatsache, dass die in ihnen enthaltenen Informationen die nationale Verteidigung betreffen und in nicht autorisierte Hände gegeben worden seien aus, um den Straftatbestand zu erfüllen. Dieser Argumentation stand gegenüber, dass der Kongress sich 1957 geweigert hatte, den von der Wright-Kommission geforderten Straftatbestand, der das Publizieren von klassifizierten Informationen unter Strafe gestellt hätte, zu verabschieden.

Darüber hinaus zog die Nixon-Administration den Unwillen des die Klage gegen Ellsberg bearbeitenden Gerichtes auf sich, weil sie versuchte, den Prozess mit unlauteren Mitteln zu beeinflussen. Sie ließ bei Ellsbergs Psychiater einbrechen und dort dessen Krankenakte stehlen. Nixon persönlich sorgte über sechs Wochen hinweg dafür, dass diese Straftat dem Gericht verheimlicht wurde. Außerdem wurde dem Gericht über Monate eine Studie des Verteidigungsministeriums vorenthalten, die zu dem Ergebnisses gekommen war, dass den USA durch die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere nur minimaler Schaden zugefügt worden sei. Schließlich versuchte Nixon sogar, sich das Interesse des das Verfahren leitenden Richters Byrne am Posten des FBI-Direktors zunutze zu machen, um dessen Urteilsfindung zu beeinflussen. Zusammengenommen veranlassten diese Umstände die Richter, das Verfahren abubrechen.¹¹⁹

11.6.3.2 Verschärfung der Geheimhaltung: Exekutivorder 11652 und Versuch einer Strafrechtsnovelle

Parallel zur strafrechtlichen Verfolgung von Daniel Ellsberg versuchte die Nixon-Administration durch den Erlass einer Exekutivorder, Indiskretionen als Straftatbestand zu etablieren.¹²⁰

Nixon ernannte einen Ausschuss, der entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollte. Zunächst hatte William H. Rehnquist den Vorsitz, danach wurde der Posten von David Young, dem Chef der *plumbers*¹²¹, übernommen. Im Februar 1972 legte der *National Security Council* den Entwurf einer Exekutivorder nach dem Vorbild des britischen *Official Secrets Act* vor und ließ ihn innerhalb der Administration zirkulieren.¹²² Dem Kongress wurde keine Gelegenheit gegeben, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen. Am 8. März 1972 erließ Nixon die Exekutivorder 11652. Als der Moorhead-Ausschuss zwei Monate später im Rahmen einer Anhörung zu der Exekutivorder David Young befragen wollte, verbot Nixon dies mit Bezugnahme auf das Exekutivprivileg.

Nixons problematische Art, das Exekutivprivileg einzusetzen, thematisiert Herbert Blocks Karikatur aus der Washington Post vom 23. April 1972:

¹¹⁸ Acheson, Dean (7. Juli 1971): *The Purloined Papers*, New York Times, S. 37, Sp. 1.

¹¹⁹ Schlesinger, Arthur M. (1973): *The Imperial Presidency*, Boston, S. 347-348.

¹²⁰ An Vorschlägen für das Novellieren der Bestimmungen zum Klassifikationssystem hatte ein geheimer Ausschuss bereits vor der Veröffentlichung der *Pentagon Papers* gearbeitet. Barker, Carol M.; Fox, Mathew H. (1972): *Classified Files: The Yellowing Pages: A Report on Scholars' Access to Government Documents*, New York, S. 19.

¹²¹ *Plumbers* war damals eine verbreitete ironische Bezeichnung für die Personen, welche die Einbrüche bei Ellsbergs Psychiater und die Watergate-Einbrüche durchgeführt hatten.

¹²² *New Rules Urged on Secret Papers* (11. Februar 1972), New York Times, S. 35, Sp. 4.



Karikatur 19: "White House Rug"¹²³

"[could lead to the] disruption of foreign relations vitally affecting the national security", sollten durch die Klassifikation als *top secret* geschützt werden können. In diese Kategorie sollten Informationen vergleichbar den Pentagon-Papieren eingeordnet werden können.

Letztlich musste sich die Nixon-Administration jedoch eingestehen, dass die Exekutivorder 11652 keinen wirklichen Fortschritt in dem Anliegen brachte, das Publizieren von klassifizierten Informationen strafbar zu machen. Die Nixon-Administration startete deshalb in Form eines Gesetzesvorschlages zur Novellierung des gesamten Strafbuches (*Federal Criminal Code*) einen weiteren Versuch, Indiskretionen und das Publizieren von über Indiskretionen erlangten Informationen als Straftatbestände zu etablieren. Am 22. März 1973 brachte die Nixon-Administration die 600 Seiten umfassende Strafrechtsnovelle ein. Mit dem Gesetz sollte eine Reihe weiterer Wünsche der konservativen Rechtspolitiker der Nixon-Administration und deren Anhängerschaft erfüllt werden.¹²⁴ So sah der Gesetzentwurf die Wiedereinführung der Todesstrafe und die Abschwächung von Einschränkungen der Schuldfähigkeit vor.

Der Versuch, einen neuen Straftatbestand zur Ahndung von Indiskretionen zu schaffen, sollte die Nixon-Administration von den Beschränkungen befreien, die das Urteil des *Supreme Court* in *Gorin v. US* der Exekutive bei der Verfolgung von Indiskretionen seit

Vordergründig schien die Exekutivorder das Klassifikationssystem zu begrenzen, denn sie beschränkte die Zahl der Behörden und Personen, welche klassifizieren durften, und verkürzte den von der Exekutivorder Kennedys vorgegebenen Zeitraum beim automatischen Deklassifizieren von zwölf auf zehn Jahre. Gleichzeitig wurde die bis dahin gültige Definition der zu schützenden Informationen von *national defense* zu "in the interest of the national defense or foreign relation of the United States" umgewandelt. Darüber hinaus wurde auch die Definition von Informationen, die in die *top secret*-Kategorie fallen sollten, ausgedehnt. In der Exekutivorder 10501 war diese Kategorie für Informationen zur Landesverteidigung vorbehalten gewesen. In Nixons alter Exekutivorder hieß es, auch Informationen, deren Bekanntwerden

¹²³ Block, Herbert (23. April 1972): *White House Rug*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 23. April 1972, in, *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972.

¹²⁴ Die angestrebte Strafrechtsnovelle kann auch als Geste für die 'schweigende Mehrheit' verstanden werden, die Nixon seinen zweiten Wahlsieg ermöglicht hatte. Siehe Seite 266 in dieser Arbeit.

1941 auferlegte.¹²⁵ In diesem Urteil hatte das Gericht entschieden, dass für das Verurteilen wegen Geheimnisverrats, das Gericht bzw. die Geschworenen prüfen müssen, ob es sich bei den weitergegebenen Informationen tatsächlich um entsprechend schutzbedürftige Geheimnisse gehandelt habe. Um diese Informationen nicht preisgeben zu müssen, war die Regierung teilweise gezwungen, auf Strafverfolgung zu verzichten.

Bei einem Inkrafttreten der Strafrechtsnovelle sollte die Weitergabe von klassifizierten Informationen an nicht autorisierte Personen durch Angestellte der öffentlichen Verwaltung direkt einen Straftatbestand erfüllen. Dieser Straftatbestand sollte auch Indiskretionen erfassen, die Angestellte der Verwaltung nach ihrem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst begehen würden. Die gerichtliche Prüfung, ob die den Straftatbestand konstituierende Klassifikation des weitergegebenen Materiales gerechtfertigt war, sollte entfallen. Eine falsche Klassifikation sollte demnach nicht länger eine Strafverfolgung ausschließen. Das hieß, auch Indiskretionen, die z.B. dem Aufdecken von Korruption dienten, sollten den neuen Straftatbestand erfüllen. Die Empfänger der Informationen sollten zunächst ungeschoren davonkommen. Das Annehmen der klassifizierten Informationen sollte noch nicht strafrechtlich relevant werden. Jedoch sah der Gesetzesvorschlag vor, die Empfänger der Informationen, das hieß meist Journalisten und Herausgeber, strafrechtlich zu belangen, wenn sie die empfangenen Materialien nicht an die Regierung zurückgäben oder wenn sie die erhaltenen Informationen publizierten.

Die unbeirrbar und durch die Presse breit unterstützte Opposition von Senator Edmund Muskie entzog dem Gesetzesvorschlag schließlich den Boden.¹²⁶ Die Enthüllungen um die Watergate-Affäre taten ein übriges, Nixons Vorstellung vom Schutz von Informationen zur nationalen Sicherheit zu illustrieren.¹²⁷

An der Vorgehensweise der Nixon-Administration wird deutlich, wie vehement der Konflikt um die Kontrolle von Informationen ausgefochten wurde.

11.6.4 Entwicklung des Watergate-Skandales

Es wurde bereits erwähnt, dass die Nixon-Administration am 3. September 1971 Ellsbergs Krankenakte bei dessen Psychiater hatte stehlen lassen (s. S. 277). Dieser Einbruchsdiebstahl war von den "Klempnern" des Weißen Hauses begangen worden. Mit diesem Begriff wurde in den Medien ein Gruppe von Personen bezeichnet, deren Aufgabe es gewesen war, illegale Aktionen für die Nixon-Administration durchzuführen. Am 28. Mai 1972 erfüllte die Gruppe einen Auftrag, der über ihre üblichen Geschäfte hinausgegangen war. Sie hatte das im Washingtoner Watergate-Komplex angesiedelte zentrale Wahlkampfbüro des *Democratic National Committee* verwandt.

Berücksichtigt man das Vorgehen gegen Ellsberg, wird deutlich, dass die durch die Nixon-Administration zu verantwortenden Straftaten, die im Watergate-Skandal ihren Höhepunkt fanden, keine isolierten Taten waren.

Am 17. Juni 1972 brachen die "Klempner" erneut in das Büro der Wahlkampfleitung der Demokraten ein, um die dort installierte Abhörenanlage zu reparieren. Hierbei wurde die Gruppe erwischt und festgenommen. Einer der fünf Täter sagte aus, früher für die

¹²⁵ United States; Supreme Court (13. Januar 1941): *Gorin v. United States*, United States Supreme Court Reports, Bd. 312, S. 19.

¹²⁶ Muskie, Edmund (2. April 1973), Congressional Record, S6329-S6333.

CIA gearbeitet zu haben. Zwei Tage später berichtete die *Washington Post*, dass ein anderer Täter ein Sicherheitsbeamter der republikanischen Partei sei. Der frühere Justizminister und aktuelle Leiter des Wahlkampfes von Nixon, John Mitchell, gab daraufhin bekannt, es bestehe kein Zusammenhang zwischen Nixons Wahlkampf und diesem Einbruch.

Die folgende Zusammenfassung der Ereignisse, die zum Rücktritt Nixons vom Präsidentenamt führten, sind für die Frage nach den Bedingungen, welche die Novellierung des FOIA ermöglichten, wichtig. Die entscheidende Phase für die Durchsetzung der Novelle des FOIA im Kongress verlief parallel zu Nixons Demontage im Watergate-Skandal. Die Aufdeckung der korrupten Praktiken der Nixon-Administration illustrierte den Bürgern der USA täglich die Notwendigkeit, die Kontrolle ihrer Obrigkeit zu verbessern. Die Verbindung zwischen dieser Erkenntnis und der Diskussion des FOIA wurde im Kontext der Auseinandersetzungen zwischen Kongress und Weißem Haus um den Zugriff auf die Tonbandaufnahmen der Gespräche in Nixons Büro besonders deutlich.

Am 1. August 1972 wurde die Glaubwürdigkeit von Mitchells Aussage erschüttert, als auf dem Bankkonto einer der Täter ein Scheck über 25.000 Dollar gutgeschrieben wurde, der für Nixons Wahlkampfkampagne ausgestellt worden war. Nixon beauftragte John Dean, einen seiner Berater, mit der Untersuchung des Falles. Am 30. August 1972 gab Nixon bekannt, Deans Untersuchung habe ergeben, dass niemand aus dem Weißen Haus in den Einbruch in das Büro im Watergate Komplex verwickelt sei.

Im Oktober 1972 kamen Beamte des FBI zu dem Ergebnis, dass das Verwanzen des Büros der Wahlkampfleitung der demokratischen Partei Teil einer umfassenden Kampagne der Nixon-Administration war, die zum Ziel gehabt hatte, den Wahlkampf der Demokraten auszuspionieren und zu sabotieren.

Diese Anschuldigungen verhinderten nicht, dass Nixon sich im Wahlkampf mit einem erdrutschartigen Sieg gegen Senator George McGovern durchsetzte. Mit dem Beginn von Nixons zweiter Amtsperiode im Januar 1973 wurde auch das Strafverfahren gegen die "Klempner" eröffnet. Alle fünf Angeklagten bekannten sich schuldig.

Der Kongress reagierte im Februar 1973. Im Senat wurde mit dem *Select Committee on Presidential Campaign Activities* ein Untersuchungsausschuss zur Aufklärung der Umstände des Watergate-Einbruches ins Leben gerufen. Nixon versuchte, die Arbeit des Untersuchungsausschusses zu sabotieren. Er nahm im März 1973 pauschal für alle seine früheren und aktuellen Mitarbeiter das Exekutivprivileg in Anspruch. Im April musste Nixon sich jedoch dem öffentlichen Druck beugen und zusagen, seinen Mitarbeitern die Aussage vor dem Untersuchungsausschuss des Senates zu gestatten. Im gleichen Monat schlug sich der Skandal in der Personalpolitik Nixons nieder. Drei Mitarbeiter Nixons aus dem Weißen Haus und Justizminister Richard Kleindienst traten zurück bzw. wurden entlassen.

Im Mai begann der Untersuchungsausschuss des Senates die Anhörungen zu dem Fall. Die Anhörungen wurden live im Fernsehen übertragen. Parallel zu den Untersuchungen des Kongresses setzte der designierte Justizminister Elliot Richardson den Rechtswis-

¹²⁷ Schlesinger, Arthur M. (1973): *The Imperial Presidency*, Boston, S. 348-351.

senschaftler Archibald Cox als *Special Prosecutor* für eine Untersuchung des Falles durch die Exekutive ein.

Im Juni sagte der von Nixon entlassene John Dean innerhalb der von Cox geleiteten Untersuchung aus, er habe mit Nixon das Vertuschen des Watergate-Skandales mindestens 35 mal besprochen. Wenig später wurde eine Aktennotiz des zurückgetretenen John Ehrlichman gefunden, die detaillierte Pläne zum Einbruch beim Psychiater von Ellsberg enthielt.

Im Juli 1973 macht Nixon für sich das Exekutivprivileg geltend, um nicht vor dem Watergate-Ausschuss des Senates aussagen zu müssen. Im gleichen Monat sagte Alexander Butterfield, der Sekretär, der Nixons Termine verwaltete, vor dem Untersuchungsausschuss des Senates aus, dass Nixon seit 1971 alle Gespräche in seinem Büro aufzeichnen lasse. Diese Aussage veranlasste sowohl den Untersuchungsausschuss als auch Archibald Cox, von Nixon die Herausgabe dieser Mitschnitte und damit zusammenhängender Unterlagen zu verlangen. Cox verlangte die Materialien als Beweise innerhalb der einer strafrechtlichen Anklage vorgeschalteten *Grand Jury*-Untersuchung. Nixon verweigerte gegenüber beiden Parteien die Herausgabe der verlangten Tonbänder und Unterlagen. Der dem *Grand Jury*-Verfahren vorsitzende Richter Sirica verpflichtete daraufhin Nixon zur Herausgabe der Bänder. Gegen diesen Beschluss zur Beweiserhebung klagte Nixon. Im dem daraus folgenden Verfahren *Nixon v. Sirica*¹²⁸ wurde der Präsident im wesentlichen verpflichtet, die Bänder dem Gericht auszuhändigen.

Im August verklagte auch der Untersuchungsausschuss des Senates Nixon auf Herausgabe der Materialien. Im Oktober versuchte Nixon, durch einen Kompromiss die Herausgabe der Bänder zu verhindern. Er schlug vor, die Bänder von Senator John Stennis (*D-Mississippi*) abhören zu lassen, damit dieser dem *Special Prosecutor* eine Zusammenfassung geben könne. Cox lehnte diesen Vorschlag ab. Nixon forderte daraufhin seinen Justizminister Richardson auf, Cox abuberufen. Richardson und sein Stellvertreter William D. Ruckelshaus lehnten dies ab und traten aus Protest von ihren Ämtern zurück. Cox wurde statt dessen vom kommissarischen Justizminister Robert Bork entlassen. Trotz dieser als *Saturday Night Massacre* bekannt gewordenen Aktion entschloss Nixon sich, noch im Oktober wieder einen versöhnlicheren Kurs einzuschlagen. Er erklärte sich gegenüber dem Untersuchungsausschuss des Senates bereit, diesem einige der verlangten Tonbänder auszuhändigen.

Im November 1973 gab der Untersuchungsausschuss des Senates bekannt, dass auf einem der Bänder eine 18½ Minuten lange Passage eines Gespräches zwischen Nixon und seinem Amtsleiter Haldeman fehle. Der Sprecher des Weißen Hauses behauptete, keine Erklärung für diese Lücke zu haben. Nixons neuer Amtsleiter, Alexander Haig, spekulierte, "eine böse Kraft"¹²⁹ müsse diese Passage gelöscht haben.

Im Februar des folgenden Jahres reagierte das Repräsentantenhaus auf die Affäre. Der Justizausschuss wurde beauftragt zu prüfen, ob ein Absetzungsverfahren gegen Präsident Nixon eingeleitet werden sollte.

¹²⁸ United States; Federal Court of Appeals; Second Circuit (1973): *Nixon v. Sirica*, C.A.D.C., Bd. 487, S. 700.

¹²⁹ "some sinister force". Lardner, George (7. Dezember 1973): *Haig Tells of Theories on Erasure*, Washington Post, Teil A, S. 1.

Erst im April reagierte der für Archibald Cox neu eingesetzte *Special Prosecutor*, Leon Jaworski, und verlangte seinerseits von der Nixon-Administration die Herausgabe der Tonbänder. Die Nixon-Administration weigerte sich erneut, die Bänder herauszugeben. An deren Stelle händigte sie dem Justizausschuss des Repräsentantenhauses 1200 Seiten mit edierten Transkriptionen der umstrittenen Aufnahmen aus. Dies reichte dem Ausschuss nicht aus.

Am 24. Juli 1974 fällten Richter des *Supreme Court* sein Urteil in der Klage des Untersuchungsausschusses des Senates auf Herausgabe der Bänder. Die Richter lehnten in diesem Fall das Anwenden des Exekutivprivileges durch Nixon ab und verpflichteten ihn zur Herausgabe der Aufnahmen von 64 Gesprächen.¹³⁰ Im gleichen Monat verabschiedete der Justizausschuss des Repräsentantenhauses die Anklageschrift für das Verfahren zur Absetzung von Präsident Nixon.

Im August trat Nixon zurück. Der an seine Stelle gerückte Gerald Ford begnadigte Nixon noch im September.

11.6.5 Reaktion der Nixon-Administration II: Bedrohung der Pressefreiheit

Es wurde bereits ausgeführt, dass das Vorgehen gegen Indiskretionen innerhalb der Nixon-Administration zum Aufbau einer Infrastruktur geführt hatte, die auch mit der Bespitzelung der Wahlkampfleitung der demokratischen Partei beauftragt worden war. Das Aufdecken dieses Lauschangriffes hatte den Watergate-Skandal ausgelöst. Die gleiche Infrastruktur wurde auch zum Einschüchtern von Journalisten und damit als Werkzeug zum Einschränken der Pressefreiheit genutzt. Dies wurde beispielsweise aus einem Artikel deutlich, den das *Time Magazine* im Februar 1973 veröffentlichte. Darin wurde berichtet, dass das FBI im Auftrag des Weißen Hauses seit über zwei Jahren die Telefone einer Reihe von Journalisten und Mitarbeitern des Weißen Hauses überwachte. Durch das Abhören sollten Indiskretionen aufgeklärt werden.¹³²



THE RIGHT TO KNOW - 1971.

Karikatur 20: "The Right to Know - 1971"¹³¹

¹³⁰ United States; Supreme Court (24. Juli 1974): *United States v. Nixon*, 418 U. S. 683 [decision]. Das Urteil wurde auch von den Personen, welche die Herausgabe der umstrittenen Bänder befürworteten, nicht einhellig begrüßt, weil das Urteil einen bedingten Ausspruch auf ein Exekutivprivileg des Präsidenten anerkannte. Siehe dazu, Wicker, Tom (26. Juli 1974): *No Reason to Delay*, editorial, *New York Times*.

¹³¹ Block, Herbert (17. Juni 1971): *The Right to Know - 1971*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 17. Juni 1971, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 54.

¹³² *Taps on Newsmen by FBI Alleged* (26. Februar 1973), *New York Times*, S. 22, Sp. 7.

In den beiden folgenden Unterkapiteln werden die Einschüchterungsversuche der Nixon-Administration gegenüber den Medien genauer geschildert. Zentrales Anliegen des Vorgehens der Nixon-Administration gegen Journalisten war das Unterdrücken kritischer Berichterstattung. Ein besonderes Augenmerk lag auf Maßnahmen, die Journalisten davon abhalten sollten, durch Indiskretionen erhaltene Informationen zu publizieren. Journalisten wurden offen und verdeckt eingeschüchert. Über beide Formen wurde in den Medien berichtet, so dass eine interessierte Öffentlichkeit die Politik der Nixon-Administration noch in dem Zeitraum, in welchem sie stattfand, erkennen konnte. In dem Maße, in welchem der Öffentlichkeit bewusst wurde, wie ungehemmt die Nixon-Administration versuchte, ihr unliebsame Nachrichten zu unterdrücken, konnten Befürworter einer Stärkung des FOIA argumentieren, die aktuelle Regierung mache durch ihre Informationspolitik bzw. ihr Vorgehen gegen Journalisten deutlich, wie wichtig ein starkes Akteneinsichtsrecht für alle Bürger sei.



Karikatur 21: "New Figure on the American Scene"¹³³

¹³³ Block, Herbert (20. Juni 1971): *New Figure on the American Scene*, Karikatur aus der Washington Post vom 20. Juni 1971, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 56.

11.6.5.1 Die Nixon-Administration bestreitet das Recht der Journalisten auf Quellenschutz

Die Auseinandersetzungen zwischen den Medien und der Nixon-Administration hatten schon 1969, dem Jahr der Machtübernahme der Nixon-Administration, begonnen. In den Medien wurde über seit Oktober 1969 stattfindende Konflikte zwischen der Nixon-Administration und verschiedenen Zeitungs- und TV-Redaktionen berichtet. Anlass war die Verfolgung von Dissidentengruppen wie der *Black Panther Party* oder *Students for a Democratic Society* durch das FBI. Im Zuge ihrer Ermittlungen in diesem Zusammenhang wollte die Polizei auf Informationen zugreifen, die sich im Besitz von Redaktionen befanden. Für solche Fälle hatte sich die Praxis herausgebildet, in informellen Gesprächen über die Herausgabe der gewünschten Informationen zu verhandeln. Erst wenn diese Verhandlungen scheiterten, griffen die



"OPEN ADMINISTRATION"

Karikatur 22: "Open Administration"¹³⁴

Ermittlungsbehörden zum Mittel der offiziellen Beschlagnahme. Von dieser Praxis wurde seit Oktober 1969 abgewichen, das hieß, Materialien wurden ohne vorherige Verhandlungen beschlagnahmt. Aus Sicht der Journalisten stellte das Vorgehen einen Eingriff in die Pressefreiheit dar, weil die Journalisten daran gehindert werden sollten, die Namen ihrer Informanten geheim zu halten. Im Mai 1970 versprach Justizminister John Mitchell, sich für die Rückkehr zur alten Praxis einzusetzen, womit der Konflikt vorläufig entschärft wurde.¹³⁵

Mitchells Einlenken stand jedoch im Gegensatz zur generellen Haltung der Nixon-Administration zu den Medien. Die Frage, inwieweit dem Anspruch von Journalisten, ihre Quellen schützen zu dürfen, entsprochen werden sollte, blieb während der gesamten Amtszeit Nixons virulent.¹³⁶ Besonders das Vorgehen gegen Personen, die an der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere beteiligt waren, rief scharfe Kritik aus dem Lager der Journalisten hervor.¹³⁷

¹³⁴ Block, Herbert (19. März 1970): *Open Administration*, Karikatur aus der Washington Post vom 19. März 1970, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 48.

¹³⁵ *Government's Subpoenas Growing Concern Among Newsmen* (Januar-Februar 1970), *Freedom of Information Digest*, Bd. 11, Nr. 5, S. 2-3.

¹³⁶ Shipler, David K. (18. Februar 1973): *30 Cases Cited In Which Police or Courts Allegedly Threatened the Free Press*, *New York Times*, S. 75, Sp. 1. Roscoe-Pound-American Trail Lawyer Foundation (1973): *The First Amendment and the News Media: Final Report*, in: Roscoe-Pound-American Trail Lawyer Foundation, *Chief Justice Earl Warren Conference on Advocacy in the United States*, Cambridge, Mass..

¹³⁷ Wicker, Tom (23. November 1972): *Liberty in Shackles*, *New York Times*, S. 35, Sp. 1.

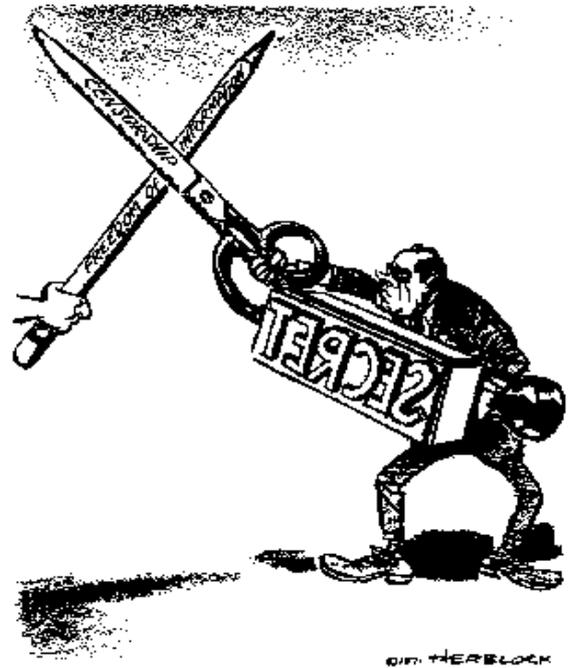
Die diesbezüglichen Konflikte zwischen Journalisten und der Nixon-Administration waren so umfangreich, dass die *American Civil Liberties Union* im September 1971 einen Bericht zu der Problematik veröffentlichte, in dem sie der Nixon-Administration vorwarf, gezielt die Pressefreiheit anzugreifen (s.a. die nebenstehende Karikatur).¹³⁹ Kritik am Vorgehen der Nixon-Administration in dieser Problematik kam neben der *American Civil Liberties Union* von einer Reihe gesellschaftlicher Organisationen einschließlich der Kirchen.¹⁴⁰

Im Juni 1972 verunsicherten *Supreme Court*-Richter durch ihr Urteil in *Branzburg v. Hayes*¹⁴¹ die Journalisten zusätzlich. In diesem Fall entschieden die Richter, ein Journalist könne sich nicht durch Bezugnahme auf das erste Amendement von der Aussagepflicht vor einer *Grand Jury* befreien.

Im Kongress führte das Vorgehen der Nixon-Administration und das oben genannte Urteil zur Vorlage einer Reihe von Gesetzesvorschlägen. Durch diese sogenannten *press shield laws* sollte ein Recht von Journalisten zur Geheimhaltung ihrer Quellen verankert werden.¹⁴² Keiner dieser Vorschläge konnte im Kongress durchgesetzt werden.

Zum Vorgehen der Nixon-Administration gegen unliebsame Journalisten gehörte deren illegales Abhören, Überwachen und Ausspionieren. Diese Maßnahmen dienten sowohl Ermittlungen im Kontext von Indiskretionen als auch der Möglichkeit, Journalisten zu diskreditieren. 1974 wurde beispielsweise bekannt, dass das Washingtoner Büro der *Knight Newspapers* 1971 im Kontext der Konflikte um die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere vom FBI abgehört worden war.¹⁴³

Eine Anekdote illustriert die aus rechtsstaatlicher Sicht inakzeptable Umgehungsweise der Nixon-Administration mit den Journalisten:



THE WAR AT HOME

Karikatur 23: "The War at Home"¹³⁸

¹³⁸ Block, Herbert (22. Juni 1971): *The War At Home*, Karikatur aus der Washington Post vom 22. Juni 1971, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 60.

¹³⁹ Powledge, Fred (September 1971): *The Nixon Administration and the Press: The Engineering of Restraint*, *American Civil Liberties Union Reports*, Washington, DC: American Civil Liberties Union.

¹⁴⁰ Parker, Everett C. (18. März 1973): 'Learning the Public Holding the Bag', *New York Times*, Teil II, S. 19, Sp. 6.

¹⁴¹ United States; Supreme Court (29. Juni 1972): *Branzburg v. Hayes*, *United States Supreme Court Reports*, Bd. 408, S. 665.

¹⁴² United States; Congress; House of Representatives; Committee on the Judiciary (1973): *Newsmen's Privilege*, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die *American Bar Association*, die die Durchsetzung des FOIA 1966 und dessen Novellierung 1974 unterstützte, sich mit einem förmlichen Beschluss gegen einen Anspruch der Journalisten auf Quellenschutz aussprach. Weaver, Warren (5. Februar 1974): *American Bar Group Opposes a New Shield Law*, *New York Times*, S. 26, Sp. 1.

¹⁴³ *Hunt-Liddy Taping of Nixon Hinted* (2. Februar 1974), *New York Times*, S. 11, Sp. 2.

Im August 1971 wurde der CBS-Journalist Schorr von einem engen Mitarbeiter Nixons, Haldeman, ins Weiße Haus eingeladen, nachdem er einen kritischen TV-Kommentar zu einer Rede Nixons verfasst hatte. Nixon hatte gegenüber einer katholischen Kirchengemeinde behauptet, seine Regierung unterstütze Schulprojekte, wie sie diese Gemeinde durchführte, finanziell. Schorr hatte recherchiert, dass dies nicht zutraf und dies zum Thema seines Kommentares gemacht. Nixons Ärger über die kritische Berichterstattung über seinen Auftritt war der Grund für Haldemans Einladung von Schorr. Im Anschluss an das Treffen beauftragte Haldeman das FBI, ein Dossier über Schorr zu erstellen. Dahinter stand die Hoffnung, Informationen zu finden, die es der Nixon-Administration ermöglichen würden, Schorr für seine Respektlosigkeit zu bestrafen. Es wurden 25 Personen aus dem Umfeld von Schorr einschließlich dessen Arbeitgeber und Familienmitglieder befragt. Als die Aktion ruchbar wurde, behauptete die Nixon-Administration, die 'Sicherheitsüberprüfung' sei erfolgt, weil Schorr als Kandidat für ein politisches Amt ins Auge gefasst worden sei.¹⁴⁴

11.6.5.2 Bedrohung der großen *TV-Networks*

Ein zweites Konfliktfeld mit den Journalisten hatte die Nixon-Administration im November 1969 durch eine Rede des Vizepräsidenten Spiro Agnew eröffnet. Agnew hatte den *TV-Networks* vorgeworfen, einseitig zu Ungunsten der Nixon-Administration zu berichten. Genauer betrachtet richtete sich Agnews Kritik gegen die Berichterstattung über den Vietnamkrieg. Agnew wies die TV-Gesellschaften darauf hin, dass deren Geschäftsgrundlage eine Lizenz der Regierung sei, die modifiziert und entzogen werden könnte. Später bestritt Agnew, die Medien mit dieser Aussage bedroht zu haben. Für die Vertreter der TV-Gesellschaften war



"YOU HAVE JUST HEARD A SPEECH BY THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES . . ."

Karikatur 24: "You Have Heard A Speech by the President of the United States"¹⁴⁵

¹⁴⁴ Schorr, Daniel (November-Dezember 1974): *The FBI and Me*, *Columbia Journalism Review*, S. 8-14.

¹⁴⁵ Block, Herbert (16. November 1969): *You Have Just Heard A Speech by the President of the United States*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 16. November 1969, in: *Herblock's State of the Union*, Herbert Block, New York, 1972, S. 64.

die Botschaft hingegen eindeutig gewesen.¹⁴⁶

Agnews Vorstoß zeigte deutliche Wirkung. Die Berichterstattung der TV-Sender über eine Pressekonferenz Nixons zum Vietnamkrieg, die bald nach Agnews Rede stattgefunden hatte, kommentierte *TV Guide* so:

"Vice President Spiro T. Agnew's scolding of the networks apparently had the desired result: after President Nixon's December 8 press conference, there was no criticism from the commentators who followed him."¹⁴⁷

Wie begründet die Angst der Fernsehsender vor Problemen mit ihrer Aufsichtsbehörde, der *Federal Communications Commission* (FCC), waren, zeigte sich bald. Im September 1970 kritisierte Agnew Radiosender für das Spielen von Musik, die angeblich den Konsum illegaler Drogen verherrlichte. Im März 1971 setzte die FCC diese Kritik in Recht um. Sie erließ eine Verordnung, die den Sendern das Spielen von entsprechenden Titeln untersagte. Ähnliche Fälle wiederholten sich.

Im Mai 1972 drohte die Nixon-Administration den Medien erneut. Über einen Redenschreiber des Weißen Hauses, Pat Buchanan¹⁴⁸, lies sie die Nachricht verbreiten, die *TV-Networks* ABC, CBS und NBC bildeten bei der Nachrichtenberichterstattung eine Art Monopol, dessen Macht durch neue wettbewerbsrechtliche Gesetze eingeschränkt werden müsse.¹⁴⁹ dass es sich bei Buchanans Äußerung nicht um eine isolierte unbedeutende Meinungsäußerung gehandelt hatte, wurde spätestens am Ende des Jahres deutlich.

Am 18. Dezember gab der Direktor des *White House Telecommunications Policy Office* innerhalb einer Rede vor der Journalistenvereinigung *Sigma Delta Chi* bekannt, die Nixon-Administration habe einen Gesetzesvorschlag erarbeitet, der als Rechtsgrundlage für ein Untersuchen der TV-Nachrichten auf Tendenziösität dienen solle. Sollte in den Nachrichten solch eine Tendenziösität festgestellt werden, sollte es möglich werden, die lokalen TV-Sender der großen *Networks* mit dem Entzug der Sendelizenz zu bedrohen, wenn diese das beanstandete Material unzensiert weiterverbreiteten. Er führte weiter aus, dies sei eine Reaktion auf die starke ideologische Färbung der zentral erstellten Nachrichten der *Networks*.¹⁵⁰ Die angesprochene Taktik aus Zuckerbrot und Peitsche machte es nötig, diese Drohung mit einer für die TV-Gesellschafter attraktiven Ergänzung zu versehen. Der Gesetzentwurf stellte den Sendern deshalb gleichzeitig zwei geschäftliche Vorteile in Aussicht. Lizenzen sollten zukünftig für fünf statt für drei Jahre vergeben werden, und konkurrierenden Antragstellern auf Sendelizenzen sollten von der Aufsichtsbehörde höhere Hürden entgegengestellt werden. Mit dieser Politik versuchte die Nixon-Administration, kritische Berichterstattung zu unterbinden.¹⁵¹

¹⁴⁶ Whalen, Charles W. (1973): *The American Press Under Siege*, in: Your Right to Know, Charles W. Whalen, New York, S. 3-13.

¹⁴⁷ Zitiert nach: Whalen, Charles W. (1973): *The American Press Under Siege*, in: Your Right to Know, Charles W. Whalen, New York, S. 5.

¹⁴⁸ Es handelt sich hier um den Pat Buchanan, der heute als rechtskonservativer Angehöriger der Republikanischen Partei in den USA über großen politischen Einfluss verfügt.

¹⁴⁹ *Nixon Aide Scores TV News Practice* (6. Mai 1972), New York Times, S. 1, Sp. 8.

¹⁵⁰ *Whites House Drafts Tough Rules on Contents of TV Programming* (19. Dezember 1972), New York Times, S. 1, Sp. 4. *Dr. Whitehead and the First Amendment* (22. Dezember 1972), Washington Post, S. A22.

¹⁵¹ Charlton, Linda (23. Januar 1973): *F.C.C.'s Johnson Hits TV-Radio License Proposal*, New York Times, S. 78, Sp. 5.

Die Reaktion der betroffenen Unternehmen ist schwer einschätzbar. Erwartungsgemäß wurde öffentlich Kritik an diesem Vorhaben der Nixon-Administration geübt.¹⁵² Da zu diesem Zeitpunkt kein konkreter Gesetzentwurf im Kongress vorlag¹⁵³, blieb die Kritik entsprechend allgemein. Dem informellen Vorgehen der Medien gegen die Drohung der Nixon-Administration kann im Rahmen dieser Arbeit nicht nachgegangen werden.

Die Printmedien wurden im Januar 1973 durch die Gründung einer Art Presserat zur Überwachung einer fairen Berichterstattung auf ähnliche Weise unter Druck gesetzt. Alle großen Zeitungen außer der *New York Times* erklärten sich bereit, mit diesem Gremium zusammenzuarbeiten.¹⁵⁴

Im April 1974 versuchte die Nixon-Administration erneut, die Pressefreiheit zu beschränken. Anlass war der Beschluss des Watergate-Untersuchungsausschuss des Senates, seine Anhörungen live durch Fernsehsender ausstrahlen zu lassen. Die Nixon-Administration setzte daraufhin den *Public Broadcasting Service* unter Druck, die Anhörungen nicht zu übertragen.¹⁵⁵

Diese Angriffe der Nixon-Administration gegen die Pressefreiheit gingen über das hinaus, was als normale politische Auseinandersetzung bezeichnet werden kann. Zwei Indikatoren können als Indizien für diese Einschätzung angeführt werden. 1972 wurden die USA im Jahresbericht des *International Press Institute* zum weltweiten Stand der Pressefreiheit erstmals kritisiert.¹⁵⁶ Im Januar 1973 gaben der *National Press Club* und Ralph Naders *Center for Study of Responsive Law* die Gründung eines Zentrums "to fight Government secrecy" bekannt.¹⁵⁷

David Wise erklärte in seinem 1973 erschienen Buch *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy and Power*¹⁵⁸ die medienfeindliche Politik der Nixon-Administration als deren Versuch, ihrer Glaubwürdigkeitslücke durch das Erschüttern der Glaubwürdigkeit der Medien zu kaschieren.¹⁵⁹ Die Nixon-Administration plante nicht, weniger Lügen als ihre Vorgänger zu verbreiten. Aus der Sicht der Nixon-Administration waren nicht die Lügen, sondern deren Aufdecken und die daraus resultierenden politi-

¹⁵² [Cartoon - Shows US Government Damming up Free Flow of Information] (21. Dezember 1972), Washington Post, Teil A, S. 14, Sp. 1. Charlton, Linda (23. Januar 1973): *F.C.C.'s Johnson Hits TV-Radio License Proposal*, New York Times, S. 78, Sp. 5. Krebs, Albin (9. Februar 1973): *'Campaign' to Harm News Media Cited by Chief of N.B.C.*, New York Times, S. 71, Sp. 4. Krebs, Albin (14. Februar 1973): *1971-72 Crisis in Broadcast Journalism*, DuPont Columbia U. Survey, New York Times, S. 82, Sp. 4. *A.P. President Cites Greater Difficulties in Reporting News* (23. Februar 1973), New York Times, S. 67, Sp. 3. Herbers, John (7. März 1973): *Nixon's Presidency: A Nation Is Changed by the Impact of Policies*, New York Times, S. 22, Sp. 3. Gent, George (10. März 1973): *Johnson of F.C.C. Hits Nixon Policy*, New York Times, S. 62, Sp. 8. Parker, Everett C. (18. März 1973): *'Learning the Public Holding the Bag'*, New York Times, Teil II, S. 19, Sp. 6. Calta, Louis (19. Mai 1973): *N.B.C. to Appeal a Ruling on Fairness*, New York Times, S. 75, Sp. 1.

¹⁵³ O'Conner, John J. (11. Januar 1973): *Whitehead Asserts Nixon Bill Does Not Seek to Curtail Television Freedom: Concern by Networks*, New York Times, S. 41, Sp. 7.

¹⁵⁴ Shipler, David (16. Januar 1973): *The Times Bars Support to Panel Monitoring News Media*, New York Times, S. 35, Sp. 4. Shipler, Davis K. (28. Januar 1973): *Cooperation Seen With Press Panel*, New York Times, S. 60, Sp. 1.

¹⁵⁵ *The Watergate Channels* (21. April 1973), editorial, New York Times, S. 26, Sp. 1.

¹⁵⁶ Whalen, Charles W. (1973): *The American Press Under Siege*, in: Your Right to Know, Charles W. Whalen, New York: Vintage Books, S. 3-4. *Free Press Imperiled, Group says* (1. Januar 1973), Washington Post, S. A24. *Press Institute Is Critical of U.S.* (1. Januar 1973), New York Times, S. 5, Sp. 1.

¹⁵⁷ *Press Club Joins Nader in Antisecrecy Program* (15. Januar 1973), New York Times, S. 9, Sp. 8.

¹⁵⁸ Wise, David (1973): *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy and Power*, New York, S. 232.

¹⁵⁹ 1979 durch einen FOIA-Antrag bekanntgewordene Informationen belegen, dass es sich bei dem hier gezeichneten Portrait der Nixon-Administration nicht um ein Zerrbild handelt. Brown, Les (24. Februar 1979): *Files of Nixon Show Bid to Control Public Broadcasting*, New York Times, Teil I, S. 1, Sp. 2.

schen Schwierigkeiten das Problem. Schenkt man einem Kommentar in der *New York Times* Glauben, war die Nixon-Administration erfolgreich mit ihrer Taktik.¹⁶⁰ Für diese Einschätzung spricht auch der überwältigende Wahlsieg, den Nixon 1972 errang.

Während Nixons Regierungszeit hielt die demokratische Partei in beiden Häusern des Kongresses die Mehrheit. Für Abgeordnete und andere Repräsentanten der demokratischen Partei war es naheliegend, sich der von Medienvertretern geäußerten Kritik an der Informationspolitik der Nixon-Administration anzuschließen, um den republikanischen Präsidenten anzugreifen.¹⁶¹ Spätestens seit Oktober 1972, als das FBI zu dem offiziellen Ermittlungsergebnis gekommen war, dass die Nixon-Administration hinter dem Einbruch in das zentrale Wahlkampfbüro der demokratischen Partei gestanden hatte, erhielt diese Kritik kaum noch Aufmerksamkeit. Infolgedessen war es auch für die Demokraten weniger wichtig, in dieser Problematik eine Nixon-kritische Position zu beziehen. Statt dessen rückten die Ermittlungen im Watergate-Skandal ins Zentrum des öffentlichen Interesses. Weder das Vorgehen der Nixon-Administration gegen kritische Medien noch die Ermittlungsergebnisse des FBI im Watergate-Skandal verhinderten, dass Nixon im November 1972 mit überwältigender Mehrheit in seinem Amt bestätigt wurde. An der Wiederwahl Nixons wird deutlich, dass das hier geschilderte problematische Verhalten der Nixon-Administration für die Mehrheit der Wähler kein Grund war, sich von der Nixon-Administration abzuwenden. Dieser starke Rückhalt Nixons bei den Wählern macht gleichzeitig deutlich, dass dem Kongress in seinem Vorgehen gegen den Präsidenten unabhängig von rechtlichen Erwägungen aus politischen Gründen Grenzen gesetzt waren.

Der umstrittene Beschluss¹⁶², eine TV-Übertragung der Anhörungen des Watergate-Untersuchungsausschusses zuzulassen, stellte ein Bekenntnis des Kongresses zur Öffentlichkeit der Regierungsgeschäfte und zur Pressefreiheit dar. Dieser Gegensatz zwischen der Nixon-Administration und dem Kongress verdeutlicht, dass das Vorgehen der Nixon-Administration gegen die Medien einen doppelten Effekt hatte. Einerseits wurde die Arbeit von Journalisten konkret erschwert.¹⁶³ Andererseits konnte gerade das Vorgehen der Nixon-Administration gegen Journalisten und Oppositionelle in idealer Weise als Beleg für Forderungen zum Schutz der Pressefreiheit genutzt werden.

Wie so oft gab sich der Kongress auch in diesem Fall mit symbolischen Handlungen zufrieden. Zwar wurden Anhörungen zu den vorgeschlagenen *press shield laws* abgehalten, in welchen die Nixon-Administration kritisiert wurde, verabschiedet wurde jedoch keiner dieser Gesetzesvorschläge.

Die Akzeptanz der Wichtigkeit unabhängiger Medien ist unmittelbar mit der Anerkennung der Notwendigkeit der Kontrolle der Aktivitäten des Regierungssystems durch

¹⁶⁰ Rosenthal, A. M. (11. Februar 1973): *The Press Needs A Slogan: 'Save the First Amendment!'*, New York Times Magazine, S. 16, 47, 49, 51, 54, 56, 58, 60. Siehe auch: New York Times (26. Februar 1973), S. 22, Sp. 6.

¹⁶¹ Reed, Roy (27. April 1971): *Agnew Calls Hoover's Critics Politically Motivated*, New York Times, S. 17, Sp. 5. Raymond, Henry (23. September 1971): *Publishers Warned of Threats to U.S. Freedoms*, New York Times, S. 49, Sp. 5. *Plea for Freedom* (1. Dezember 1972), editorial, New York Times, S. 38, Sp. 2. Ripley, Anthony (26. Februar 1973): *Court to Get Plea on G.O.P.'s Records*, New York Times, S. 22, Sp. 8. *Excerpts From Mansfield Response to State of the Union Address* (2. Februar 1974), New York Times, S. 11, Sp. 1.

¹⁶² Madden, Richard L. (23. Juli 1974): *Live TV to Cover Inquiry Voted by House and Panel*, New York Times, S. 28, Sp. 4. Urofsky, Melvin L. (2. August 1974): *Scandals of the Past: The Difference*, New York Times, S. 26, Sp. 5.

¹⁶³ Nicht unterbunden! Siehe, Ripley, Anthony (22. April 1973): *Panel Feels Press Can Beat Curbs*, New York Times, S. 25, Sp. 1.

die Öffentlichkeit verbunden. Sowohl die innerhalb des Watergate-Skandales aufgedeckten illegalen Handlungen der Nixon-Administration als auch andere Aufsehen erregende Berichte über kritikwürdige Handlungen innerhalb der Nixon-Administration verdeutlichten für viele Bürger der USA diese Notwendigkeit, ihre Regierung genauer zu kontrollieren bzw. kontrollieren zu lassen. Diese Sichtweise unterstützte Forderungen zum Schutz der Pressefreiheit, da die Journalisten für sich in Anspruch nahmen, die notwendige Kontrolle durchzuführen. Mit der Aufdeckung des Watergate-Skandales konnte die Journalistenschaft belegen, dass sie die Kontrollaufgaben, die sie behauptete wahrzunehmen, auch tatsächlich wahrnahmen. Auf einen knappen Nenner gebracht ließe sich sagen, Watergate legitimierte die von den Medien beanspruchten Privilegien.¹⁶⁴ Bob Woodward und Carl Bernstein, die beiden Journalisten der *Washington Post*, die den Watergate-Skandal ins Rollen gebracht hatten, wurden deshalb zu Ikonen ihrer Zunft.

Die Rolle der Medien im Watergate-Skandal resultierte jedoch nicht ausschließlich in einem Prestigeerwerb für sie. Für viele Bürger der USA waren sowohl der Protest gegen den Vietnamkrieg als auch der investigative Journalismus Formen von Nestbeschmutzung.¹⁶⁵ Erwartungsgemäß fanden deshalb Umfragen auch nach Watergate eine zwiespältige Bewertung der Rolle der Medien in der amerikanischen Gesellschaft. Die Ergebnisse einer Gallup-Umfrage vom Januar 1974 legen die Interpretation nahe, dass die Bürger deutlich positive und negative Auswirkungen der Aktivitäten der Medienindustrie differenzierten. 62 % der Befragten sprachen sich für das Recht der Journalisten aus, ihre Quellen schützen zu dürfen. Gleichzeitig kritisierten 40 %, dass Journalisten bei ihrer Arbeit oft den Schutz der Privatsphäre missachteten und Beschuldigte vorverurteilten.¹⁶⁶

11.6.6 Reaktion des Kongresses II: Durchsetzung der ersten Novelle des *Freedom of Information Act*

Das beschriebene Verhalten der Nixon-Administration stellte eine Provokation des Kongresses dar. Besonders in Fragen der Informationspolitik ist es jedoch für den Kongress in der Regel schwer, gegen Geheimhaltung der Exekutive vorzugehen. Die aufgrund der Defizite im Text des 1966 verabschiedeten FOIA und aufgrund seiner widerwilligen Implementierung durch die Verwaltung anstehende Novellierung bot dem Kongress die willkommene Möglichkeit, der Nixon-Administration Paroli zu bieten. Wie sich diese Situation im Sinne der Befürworter der Novellierung des FOIA auswirkte, ist Thema dieses Kapitels.

11.6.6.1 Anhörungen zur Implementierung des *Freedom of Information Act* im Repräsentantenhaus des 92. Kongresses

Die Konflikte zwischen dem Kongress und der Nixon-Administration um die Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik bildeten einen wichtigen Hintergrund für Anhörungen, die im Repräsentantenhaus unter dem Vorsitz von William Moorhead von Juni

¹⁶⁴ Catledge, Turner (1974): *Historic Confrontation Between Government and Press, Alive and Well Thanks to Watergate*, *Loyola University Law Review*, Bd. 20, S. 1-10.

¹⁶⁵ Smith, Franklin B. (15. August 1973): *Outrageous Exploitation*, *New York Times*, S. 37, Sp. 2.

¹⁶⁶ Arnold, Martin (4. Januar 1974): *Poll Finds Public Support For Press as Adversary to Government*, *New York Times*, S. 41, Sp. 2.

1971 bis Juni 1972 zu den Pentagon-Papieren und zur Implementierung des FOIA (ab März 1972) abgehalten wurden.¹⁶⁷ Die Diskussion um eine Novelle des FOIA wurde teilweise zu einem symbolischen Konflikt zwischen Exekutive und Legislative um die Informationspolitik der Nixon-Administration.¹⁶⁸

Eine weitere Motivation für die Anhörungen resultierte aus der Rivalität der demokratischen und der republikanischen Partei. Seit dem Wahlsieg Nixons stand dem demokratisch dominierten Kongress wieder eine republikanisch dominierte Administration gegenüber.

Zu dieser brisanten Mischung passte die Weigerung von Herbert Klein, dem Pressechef der Nixon-Administration, vor dem Moorhead-Ausschuss auszusagen. Als enger Mitarbeiter des Präsidenten machte Klein das Exekutivprivileg für sich geltend.¹⁶⁹

Der Tenor der Moorhead-Anhörungen zur Implementierung des FOIA lautete: Die Verwaltung habe seit dem Inkrafttreten des FOIA kontinuierlich versucht, das Gesetz zu unterlaufen. Der Wechsel der Administration, der in diesem Zeitraum stattgefunden hatte, habe keinen Einfluss auf diese Praxis gehabt. Der Tonfall, in dem dieses Ergebnis zusammengefasst wurde, illustriert den Ärger der Abgeordneten über die Verwaltung:

"It [the Subcommittee] also notes the significant efforts on the part of many Federal agencies to comply fully with the congressional intent and the Attorney General's guidelines for proper implementation of the act. It is constrained to point out, however, that such positive implementation and constructive efforts are spotty and are not uniform in all Federal departments and agencies. In a number of significant instances, the committee finds that an entrenched bureaucracy is stubbornly resisting the efforts of the public to find and pry open the hidden doors which conceal the Government's business from its citizens."¹⁷⁰

Im Abschlußbericht zu den Anhörungen wurden drei Ansatzpunkte zur Behebung der gefundenen Defizite aufgeführt:

- das Verbessern der Ausführungsbestimmungen innerhalb der Behörden,
- die Rechtsprechung und
- eine Amendierung des FOIA.

Einschränkend heißt es in dem Bericht, diese Maßnahmen seien nicht geeignet, böswillige Mitarbeiter in der Verwaltung davon abzuhalten, Informationen ungerechtfertigterweise geheim zu halten. Erst eine intensive Überwachung der Implementierung des Gesetzes durch den Kongress verspreche hier Besserung. Im einzelnen wurde der Verwaltung vom Moorhead-Ausschuss vorgeworfen:

¹⁶⁷ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1971): US Government Information Policies and Practices, Part 1-9, Hearing, Congress 92-1 & 92-2, Washington, D.C. Die Ergebnisse der Anhörungen zum FOIA wurden im *House Report* 1419 zusammengefasst: United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1972): Administration of the Freedom of Information Act, An Evaluation of Government Information Programs Under the Act, 1967-72, Report 92-1419, Congress 92-2, Washington, D.C.

¹⁶⁸ Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 45.

¹⁶⁹ Ebd., S. 45.

¹⁷⁰ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1972): Administration of the Freedom of Information Act, An Evaluation of Government Information Programs Under the Act, 1967-72, Report 92-1419, Congress 92-2, Washington, D.C., S. 37-38.

- Die Ausführungsbestimmungen einiger Behörden seien missverständlich, unzureichend oder fehlerhaft formuliert.
- Sehr viele Behörden setzten weder Fachkräfte zum Bearbeiten der FOIA-Anträge ein, noch hätten die eingesetzten Mitarbeiter klare Richtlinien für ihre Arbeit.
- In vielen Behörden würden selbst die Mitarbeiter, die hauptsächlich mit dem Bearbeiten von FOIA-Anträgen beauftragt sind, nicht in der Anwendung des Gesetzes geschult.
- Einige Behörden dokumentierten ihr Bearbeiten von FOIA-Anträgen nicht ausreichend, so dass es dem Ausschuss in diesen Fällen nicht möglich gewesen sei, seiner Aufsichtspflicht in angemessener Weise nachzukommen.
- Einige Behörden hätten es versäumt, Ablehnungen von FOIA-Anträgen ausreichend zu begründen.
- Teilweise seien Antragsteller nicht auf die Möglichkeit verwiesen worden, gegen Informationsverweigerungen klagen zu können.
- Teilweise seien für das Suchen und Vervielfältigen des angeforderten Materiales überhöhte Gebühren verlangt worden. Außerdem habe die Höhe der verlangten Gebühren stark variiert. Die Arbeitszeit für das Heraussuchen der gewünschten Informationen wurde pro Stunde, wenn man Glück hatte, mit drei Dollar, wenn man Pech hatte, mit sieben Dollar berechnet. Für jede Fotokopie wurden, je nach Behörde, an welche der FOIA-Antrag gestellt worden war, zwischen fünf Cent und einem Dollar verlangt. Diese Vorwürfe wurden von der *Administrative Conference of the United States*¹⁷¹, dem Justizministerium, der *General Service Administration* und dem *Office of Management and Budget* bestätigt.

Die Möglichkeit, Antragsteller durch das Verlangen überhöhter Bearbeitungsgebühren vom Nutzen des FOIA abzuhalten, war bereits im *Attorney General's Memorandum* angeregt worden. Dort wurde zum Thema Gebührenerhebung ausgeführt:

"Charging fees may also discourage frivolous request, especially for large quantities of records the production of which would uselessly occupy personnel to the detriment of the performance of other agency functions as well as its service in filling legitimate requests for records."¹⁷²

Dieser Kommentar stand im offenen Gegensatz zum Wortlaut des Gesetzes. Wie oben bereits geschildert, war eine der wichtigsten durch den FOIA eingeführten Neuerungen der Verzicht auf die Notwendigkeit, das Verlangen auf Akteneinsicht begründen zu müssen. Diese Vorschrift war eine Reaktion auf die Anmaßung der Verwaltung gewesen, beurteilen zu können, wer auf welche Informationen in ihrem Besitz Zugriff haben sollte. Die Vorschrift war damit eine Aufforderung an die Mitarbeiter der Ver-

¹⁷¹ Die *Administrative Conference* ist eine Bundesbehörde, die permanent an Vorschlägen zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren arbeitet. Ihre Vorschläge veröffentlicht sie in Form von *Recommendations*. In der *Recommendation 24, Principles and Guidelines for the Implementation of the Freedom of Information Act*, wurden die Empfehlungen zur Implementierung des FOIA zusammengestellt.

¹⁷² United States; Department of Justice; Attorney General (Juni 1967): *Attorney General's Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act*, in, Freedom of Information Act Source Book: Legislative Materials, Cases, Articles, United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary, Senate Report #98-389, Washington, DC, 1974, S. 225-226 (Seitenzahl im Original 26-27).

waltung, sich Urteilen über den Wert bzw. die moralische Berechtigung von FOIA-Anträgen zu enthalten.

Die Möglichkeit Gebühren zu erheben, sollte lediglich verhindern, dass einzelne Behörden in Folge von FOIA-Anträgen übermäßig mit Kosten belastet werden würden.

- Die von den Behörden für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen benötigte Zeit sei zu lange. Im Durchschnitt habe eine Behörde bis zur ersten Antwort auf einen FOIA-Antrag 33 Tage gebraucht. Für das Beantworten von Widersprüchen wurden noch einmal 50 Tage benötigt.
- Das Gesetz werde aufgrund der langen Bearbeitungszeiten nur selten von Journalisten, der ursprünglich anvisierten Zielgruppe, genutzt.
- Beim Bearbeiten von FOIA-Anträgen fehle die Aufsicht der Behördenspitzen. Dies führe dazu, dass Anträge abgelehnt würden, um Versäumnisse zu kaschieren.
- In vielen Behörden sei die im Gesetz enthaltene Formulierung *identifiable record* böswillig auf eine Weise interpretiert worden, die ein Ablehnen von FOIA-Anträgen ermöglicht habe.
- Klagen gegen Informationsverweigerungen gestalteten sich schwierig und seien für die Kläger auch im Falle eines Sieges mit hohen Kosten verbunden.
- Einige Gerichte hielten sich nicht an die Vorschrift, von den FOIA-Antragstellern keine Rechtfertigung für den FOIA-Antrag zu verlangen. Bei Klagen gegen Informationsverweigerungen entschieden diese Gerichte, dass keine der Ausnahmebestimmungen greife, die Informationen jedoch trotzdem nicht durch die Verwaltung bereitgestellt werden müssten, weil der für die Behörde entstehende Aufwand in keinem akzeptablen Verhältnis zu dem Interesse des Klägers stehe.¹⁷³ Diese Entscheidungen waren klare Rechtsbrüche.

Der Konflikt zwischen diesen Urteilen und der durch den Kongress beschlossenen Regelung für das Akteneinsichtsrecht war letztlich durch die Verwaltung verursacht worden. Offensichtlich sind Fälle denkbar, in welchen das Akteneinsichtsrecht zwar rechtmäßig, aber gemessen am Geist des Gesetzes missbräuchlich genutzt wird. Um vergleichbaren Missbräuchen vorzubeugen, werden Gesetze regelmäßig mit Klauseln versehen, die der Verwaltung Spielräume bei der Umsetzung des Gesetzes lassen. Mit solchen Spielräumen war auch das 1946 mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz beschlossene Akteneinsichtsrecht versehen worden. In vielen Fällen waren die Spielräume von den Mitarbeitern der Verwaltung jedoch als Möglichkeit zur Legitimation von nach dem Geist des FOIA nicht gerechtfertigter Geheimhaltung missbraucht worden. Aus diesem Grund waren diese Spielräume durch den 1966 verabschiedeten FOIA deutlich eingengt worden. Eine entscheidende Einengung war der Verzicht darauf, Antragsteller zu einer Legitimation ihres Antrages zu verpflichten.

Zur Korrektur der gefundenen Mängel bei der Implementierung des Gesetzes wurden vom Moorhead-Ausschuss eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die durch eine Novellierung des FOIA realisiert werden sollten:

¹⁷³ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1972): Administration of the Freedom of Information Act, An Evaluation of Government Information Programs Under the Act, 1967-72, Report 92-1419, Congress 92-2, Washington, D.C., S. 76-77.

- Im geltenden FOIA hieß es in Sektion 552(a)(3), FOIA-Anträge müssten sich auf *identifiable records* beziehen. Diese Formulierung war wiederholt von Mitarbeitern der Verwaltung dazu genutzt worden, FOIA-Anträge mit der Begründung abzulehnen, die gesuchten Dokumente seien nicht ausreichend genau benannt worden. Um diese Argumentation zu erschweren, sollte *identifiable record* durch den Umschreibung *reasonable* ergänzt werden.
- Den überlangen Bearbeitungszeiten von FOIA-Anträgen sollte durch das Einführen von Fristen begegnet werden. Der Moorhead-Ausschuss schlug vor, die Verwaltung zu verpflichten, über einen FOIA-Antrag spätestens nach 10 Tagen zu entscheiden. Auf einen Widerspruch auf eine Ablehnung sollte die Verwaltung innerhalb von höchstens 20 Tagen reagieren müssen. Ein Überschreiten einer der beiden Fristen sollte den Antragsteller berechtigen, eine Klage gegen die bearbeitende Stelle einzureichen.
- Bei Klagen gegen Informationsverweigerungen im Rahmen von FOIA-Anträgen sollten Bearbeitungsfristen, die den Vertretungen der öffentlichen Hand für das Vorlegen von Stellungnahmen zustanden, von 60 auf 20 Arbeitstage gekürzt werden. Den Gerichten sollte außerdem ermöglicht werden, erfolgreichen Klägern in FOIA-Verfahren aus öffentlichen Mitteln die Gerichts- und angemessene Anwaltskosten erstatten zu lassen.
- Alle Behörden sollten verpflichtet werden, dem Kongress jährlich über ihre Aktivitäten bei der Implementierung des FOIA zu berichten.
- Die zweite Ausnahmebestimmung, für verwaltungsinterne Kommunikation, sollte um die Spezifikation ergänzt werden, dass lediglich Informationen zurückgehalten werden dürften, deren Herausgabe die Arbeit der Behörde wesentlich behindern oder vollständig konterkarieren würde.
- Die vierte Ausnahmebestimmung, für Geschäftsgeheimnisse, sollte so umformuliert werden, dass nur tatsächlich vertrauliche Informationen und nicht alle von einem Unternehmen gelieferten Informationen davon betroffen sein würden. Außerdem sollten keine Informationen von dieser Ausnahmeregelung geschützt werden, die der Verwaltung im Zuge von Anträgen auf Fördermittel zugänglich gemacht worden seien.
- In der sechsten Ausnahmebestimmung, für Personalakten und andere Informationen zu Privatsphären, sollte der Begriff 'Akte' (*file*) durch den Begriff 'Dokument' (*record*) ersetzt werden, um zu gewährleisten, dass nicht vollständige Akten vom Zugriff über den FOIA ausgeschlossen würden, wenn nur Teile dieser Akten im Sinne der Ausnahmebestimmung schützenswerte Informationen enthalten.
- Ähnliches sollte für die siebte Ausnahmebestimmung, für Polizeiakten, gelten. Auch hier sollte *file* durch *record* ersetzt werden. Zusätzlich sollte der Begriff *law enforcement record* durch *specific* ergänzt werden, um sicherzustellen, dass nicht alle Polizeiakten, sondern tatsächlich nur die Strafverfolgungsakten von der Ausnahmebestimmung betroffen sein würden. Darüber hinaus wurden verschiedene Informationen aufgeführt, die auch von der engeren Definition für Polizeiakten noch betroffen sein konnten, die jedoch trotzdem zugänglich sein sollten. Zuletzt kommentierte der Moorhead-Ausschuss, auch die durch die Ausnahmebestimmung geschützten Strafverfolgungsakten sollten nach Abschluss des Verfahrens zugänglich werden.

In dem Bericht zu den Anhörungen folgen geordnet nach Behörden detaillierte Beispiele zu den oben beschriebenen Problemen. Die Wiedergabe von drei Beispielen soll hier genügen, um die angesprochenen Problematiken zu illustrieren:

Das Verteidigungsministerium verweigerte einem Journalisten Informationen über Einnahmen, die es aus dem Vermieten von Ladenflächen innerhalb des Pentagon erzielte. Der Journalist gab seine Bemühungen, die Informationen zu erhalten, schließlich auf. An seiner Statt verfolgte das *FOI Center* die Sache. Es drohte dem Pentagon mit einer auf den FOIA gegründeten Klage auf die Herausgabe der geforderten Informationen. Nach Verhandlungen erklärte sich das innerhalb des Pentagon für das Vermieten der Ladenflächen zuständige *Concessions Committee* bereit, die Mietverträge herauszugeben, wenn das *FOI Center* bereit wäre, für das Heraussuchen der Akten vier Arbeitsstunden à 3,45 Dollar zu bezahlen. Das erschien den Vertretern des *FOI Center* nicht angemessen, da es sich lediglich um 16 Verträge handelte, die sich alle in den Aktenschränken im Büro des *Concessions Committee* befanden. Es war nicht nachvollziehbar, wieso es vier Stunden dauern sollte, diese Akten herauszusuchen und zu kopieren. Schließlich waren die Vertreter des *Concessions Committee* bereit, Kopien der Akten kostenfrei auszuhändigen.

Das Ergebnis der Recherche machte deutlich, wieso der Widerstand gegen die Herausgabe der Akten so stark gewesen war. Das Pentagon nahm für die Geschäftsräume jährlich fast eine Million Dollar an Miete ein. Von dieser Summe wurde jedoch nur die Hälfte an das Finanzministerium abgeführt. Zirka ein Viertel der Summe wurde innerhalb des Ministeriums zur Finanzierung gesellschaftlicher Aktivitäten wie Tennisturnieren, Tanzveranstaltungen und anderen Freizeitvergnügen der Angestellten des Pentagon verwandt. Diese Informationen zu erhalten, hatte über ein Jahr Arbeit gekostet.¹⁷⁴

In einem anderen Fall verweigerte das Landwirtschaftsministerium die Herausgabe von Informationen, weil der Antragsteller die Akten, in welchen sich die von ihm gewünschten Informationen befanden, angeblich nicht genau genug benannt hatte. Der FOIA verlangte von den betroffenen Stellen, lediglich "identifizierbare Akten" zugänglich zu machen. Im *Attorney General's Memorandum* wurde zu dieser Formulierung kommentiert, sie solle nicht als Grund für das Verweigern von Informationen missbraucht werden. In vielen Behörden wurde diese Empfehlung aus dem *Attorney General's Memorandum* als Anregung für eine gute Strategie zum Abwehren von FOIA-Anträgen aufgegriffen:

Harrison Wellford, ein Mitarbeiter des *Center for Responsive Law*, verlangte gestützt auf den FOIA vom Landwirtschaftsministerium Einsicht in deren Unterlagen zu Risiken beim Umgang mit bestimmten Pestiziden. Das Ministerium lehnte den FOIA-Antrag mit der Begründung ab, Wellford habe die gesuchten Akten nicht klar definiert. Daraufhin bat Wellford um Einsicht in die Aktenregister, um die gesuchten Akten konkret benennen zu können. Diese Einsicht wurde ihm mit der Begründung verweigert, bei diesen Indexen handele es sich um amtsinterne Informationen, welche durch eine Ausnahmebestimmung im FOIA vor einer Herausgabe geschützt seien. Jetzt klagte Wellford gegen die Informationsverweigerung. Nachdem er sich auf diesem Wege Zugang zu den Aktenregistern verschaffen konnte, war es ihm möglich, die Akten konkret zu benennen. Das Landwirtschaftsministerium sammelte, wie er herausfand, die von ihm ge-

¹⁷⁴ Ebd., S. 20-21.

suchten Informationen in Akten, in welchen jeweils alle Informationen zu einem bestimmten Pestizid zusammengestellt wurden. Bei diesen Informationen handelte es sich teilweise um vertrauliche Informationen von den Herstellern der Pestizide. Für das Trennen dieser Informationen von den Informationen, die Wellford interessierten, verlangte das Landwirtschaftsministerium 91.840 Dollar. An diesem Punkt gab Wellford auf.¹⁷⁵

Ein Fall aus dem Arbeitsministerium zeigt, wie eng sich Aufsichtsbehörden mit den Interessen der von ihnen zu beaufsichtigenden Branchen identifizieren können und wie diese Identifikation zu einem typischen Missbrauch der Ausnahmebestimmung für Geschäftsgeheimnisse führte:

Das Arbeitsministerium, das für das Überwachen des Einhaltens von arbeitsrechtlichen Sicherheitsbestimmungen zuständig ist, erlaubte es Betrieben, alle Schritte innerhalb der Produktionsprozesse als Geschäftsgeheimnisse einzustufen und so das Herausgeben von Informationen darüber zu unterbinden. Diese Praxis ermöglichte es Unternehmen, Informationen über von ihnen verursachte Abwasserbelastungen als Geschäftsgeheimnis deklariert vor der Öffentlichkeit zu verbergen.¹⁷⁶

11.6.6.2 Verabschiedung des *Federal Advisory Committee Act*

Parallel zu den Bemühungen um ein Novellieren des FOIA wurde im Kongress seit 1969 ein Gesetzesvorschlag zur Ergänzung des FOIA diskutiert. Unter Federführung von Senator Lee Metcalf (*D-Montana*) resultierte diese Diskussion am 6. Oktober 1972 in der Verabschiedung des *Federal Advisory Committee Act* (FACA)¹⁷⁷. Dieses Gesetz unterwarf Gremien, welche die Bundesverwaltung in verschiedensten Bereichen beraten, ähnlichen Anforderungen zur Transparenz, wie sie der FOIA für die Akten der Bundesverwaltung vorsah.

Dass der *Federal Advisory Committee Act* im Kongress durchgesetzt werden konnte, ist ein weiterer Beleg für die dort herrschende regierungskritische Stimmung.

Kritiker hatten seit langem moniert, die beratenden Gremien der Bundesverwaltung seien ein Instrument, mit welchem Unternehmen und andere Interessenvertretungen unkontrolliert von der Öffentlichkeit starken Einfluss auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung, der Ministerien und des Präsidialamtes nehmen könnten.¹⁷⁸

Das Einsetzen solcher Beratungsgremien hatte in den USA kurz vor dem Zweiten Weltkrieg begonnen. Wie wenig die Arbeit dieser Ausschüsse kontrolliert wurde, war schon daran abzulesen, dass keine verlässlichen Angaben über die Anzahl dieser Gremien existierten. In einem Bericht hatte ein Kongressausschuss 1957 behauptet, es existierten 35.000 Beratungskomitees unterschiedlichster Art. 1970, im Vorfeld der Verabschiedung des *Federal Advisory Committee Act*, war von 3.000 Gremien die Rede. Ein Jahr später zählte ein anderer Kongressausschuss 1.800 dieser Gremien.

¹⁷⁵ Ebd., S. 21-22.

¹⁷⁶ Ebd., S. 26-27.

¹⁷⁷ Public Law 92-463. 86 *Statutes at Large* 770. 5 *United States Code Annotated* 552.

¹⁷⁸ Rosler, Gerhard (1985): *Informationsfreiheit in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Dissertation, Heidelberg, Universität Heidelberg, S. 35-43.

Unbestritten war, dass die Arbeit dieser Gremien in der weitaus größten Zahl der Fälle nicht gesetzlich geregelt war. Darüber hinaus fehlten selbst bei den Gremien, für deren Arbeit gesetzliche Regeln existierten, meist Vorschriften, wann und wie solch ein Gremium wieder aufzulösen sei. Dies hatte zur Folge, dass viele dieser Gremien weiterbestanden, nachdem der Grund für ihre Einrichtung lange erloschen war. Viele dieser Gremien existierten nur noch als Namen. Ein Überblick, welche dieser Beratungsgremien noch aktiv waren und was sie genau taten, fehlte.

Ungeregelt und unkontrolliert blieben auch die Ergebnisse der Arbeit von vielen dieser Ausschüsse. Da diese Gremien meist mit Personen besetzt waren, die in den Bereichen, deren Regelung in den Gremien diskutiert wurden, geschäftliche Interessen hatten, wuchs das Misstrauen, die Gremien seien ein Hort der Korruption.

Die Situation war um so bedenklicher, als es die Kompetenz, über welche die Mitglieder dieser Gremien typischerweise verfügten, den Gremien ermöglichte, für die Verwaltung Gesetzesvorlagen zu erarbeiten. Branchen war es so möglich, unkontrolliert großen Einfluss auf ihre Aufsichtsbehörden auszuüben.

Mit dem *Federal Advisory Committee Act* wurde die Arbeit dieser Gremien genauer geregelt und transparenter gestaltet. Zunächst wurde festgelegt, dass allen beratenden Gremien ein Bundesbeamter angehören, besser den Vorsitz führen muss. Weiter wurde festgelegt, dass dieser Beamte jeden Sitzungstermin des Gremiums genehmigen muss. Grundsätzlich müssen diese Sitzungen angekündigt werden und öffentlich stattfinden. Die Öffentlichkeit kann nur beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, die sich teilweise aus dem FOIA ableiten¹⁷⁹, ausgeschlossen werden. Außerdem müssen von den Sitzungen Protokolle angefertigt werden, die gemäß den Regeln des FOIA zugänglich sind.

Obwohl weit weniger bekannt als der FOIA, hat der *Federal Advisory Committee Act* große Bedeutung für die Transparenz des Regierungssystemes der USA auf Bundesebene. Das Gesetz war der Versuch, genau die informellen Entscheidungsstrukturen, die durch die fünfte Ausnahmebestimmung des FOIA (*intra- & interagency memorandums*) der Öffentlichkeit entzogen blieben, für die Öffentlichkeit transparenter zu machen. Der *Federal Advisory Committee Act* gab besonders Bürgerinitiativen und gemeinwohlorientierten Interessenvertretungen die Möglichkeit, die Entscheidungsprozesse genauer verfolgen zu können und so Informationen zu gewinnen, um ihre Interessen erfolgreicher vertreten zu können.

Auf die Defizite des Gesetzes und auf Probleme bei dessen Umsetzung kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden. Der *Federal Advisory Committee Act* wird hier erwähnt, um die anhaltende Bereitschaft des Kongresses zu dokumentieren, durch Gesetzgebung eine größere Transparenz der Regierungsgeschäfte sicherzustellen.

11.6.6.3 Anhörungen zum *Freedom of Information Act* im 93. Kongress

Mit den Moorhead-Anhörungen während des 92. Kongresses war ein Gesetzgebungsprozess mit dem Ziel eingeleitet worden, den FOIA zu novellieren. Im Senat waren während des 92. Kongresses keine Anhörungen zu dieser Problematik veranstaltet wor-

¹⁷⁹ Weitere Ausnahmebestimmungen wurden analog zum 1976 verabschiedeten *Government in the Sunshine Act* ergänzt.

den. Während des 93. Kongresses (1973-74) wurde der Versuch einer Novellierung wieder aufgenommen. In seinem Verlauf wurden in beiden Häusern des Kongresses weitere Anhörungen veranstaltet und 31 Gesetzesvorschläge zur Novellierung des FOIA eingebracht.¹⁸⁰ Der Reigen der Gesetzesvorschläge für das Amendieren des FOIA wurde am 8. März 1973 im Repräsentantenhaus von William Moorhead durch das Einbringen von *H.R. 5425* eingeleitet.¹⁸¹ Ein identischer Vorschlag wurde von Senator Muskie am gleichen Tag im Senat eingebracht.¹⁸²

11.6.6.3.1 Anhörungen im Senat

Im Senat wurden von drei Unterausschüssen, dem *Government Operations Subcommittee on Intergovernmental Relations*, den beiden *Judiciary Subcommittees on Separation of Powers* und *on Administrative Practice and Procedure*, gemeinsam von April bis Juni 1973 Anhörungen zur Implementierung bzw. Novellierung des FOIA, aber auch zum Exekutivprivileg und zum exekutiven Klassifikationssystem abgehalten.¹⁸³ Wie die zuvor bei den im Repräsentantenhaus des 92. Kongresses abgehaltenen Anhörungen spiegelte die Liste der geladenen Sachverständigen wider, dass der FOIA sich seit seinem Bestehen eine Klientel erobert hatte, die bei seiner ursprünglichen Durchsetzung noch keine Rolle gespielt hatte. Die bekannten Vertreter von Mediengruppen und der Anwaltschaft wurden durch Repräsentanten von *Common Cause*, *Consumers Union*, *Center for the Study of Responsive Law*, *American Civil Liberties Union* und durch Gewerkschaftsvertreter ergänzt.

Die Anhörungen wurden von den beteiligten Abgeordneten teilweise in einem scharfen Ton geführt, weil sie sich von der Nixon-Administration nicht ernst genommen fühlten. Eine an einen Vertreter des Justizministeriums gerichtete Frage macht die herrschende Stimmung deutlich:

"Question: It is difficult to understand how the spokesman for the Justice Department, in discussing proposed 10 and 20 working day time limitations on responses to requests for records under the Freedom of Information Act, can cavalierly suggest that 'agency personnel might disregard the legislative time limits.' While recent events in connection with the Watergate Case and government misbehavior with respect to the Ellsberg-Russo Case strongly suggest that the time-honored doctrine of 'government by laws, not by men', has been abandoned, how can an official of the chief law enforcement department of the Fed-

¹⁸⁰ Siehe Anhang.

¹⁸¹ Moorhead, William S. (8. März 1973): *H.R. 5425 A bill to amend section 552 of title 5, United States Code, known as the Freedom of Information Act*, [Congressional Record](#).

¹⁸² Muskie, Edmund (8. März 1973): *S. 1142 A bill to amend section 552 of title 5, United States Code, known as the "Freedom of Information Act"*, [Congressional Record](#).

¹⁸³ United States; Congress; Senate; Committee on Government Operations; Senate; Committee on the Judiciary (1973): [Executive Privilege, Secrecy in Government, Freedom of Information](#), Joint hearings on S. Con. Res. 30, S. J. Res. 72, S. 858, 1106, 1142, 1520, 1923, and 2073, Vol. 1, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C. United States; Congress; Senate; Committee on Government Operations; Senate; Committee on the Judiciary (1973): [Freedom of Information, Executive Privilege, Secrecy in Government](#), Joint Hearings on S. Con. Res. 30, S. J. Res. 72, S. 858, 1106, 1142, 1520, 1923, and 2073, Vol. 2, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C. United States; Congress; Senate; Committee on Government Operations; Senate; Committee on the Judiciary (1973): [Executive Privilege, Secrecy in Government, Freedom of Information](#), Joint hearings on S. Con. Res. 30, S. J. Res. 72, S. 858, 1106, 1142, 1520, 1923, and 2073, Vol. 3: Appendix, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C.

eral Government even suggest that any lawful Act of Congress would be 'disregarded' by the Executive bureaucrats?"¹⁸⁴

Anders als im Repräsentantenhaus stand am Ende dieser Anhörungen kein Bericht, der die Ergebnisse zusammengefasst und daraus resultierende Forderungen aufgelistet hätte. Statt dessen veröffentlichte das *Judiciary Committee* einen Sammelband mit Quellen zur Rechtsgeschichte und wissenschaftlichen Artikeln zur Implementierung des FOIA.¹⁸⁵

Senator Kennedy, der Vorsitzende des *Judiciary Subcommittee on Administrative Practice and Procedure*, brachte nach Abschluss dieser Anhörungen einen eigenen Gesetzesvorschlag für die Novellierung des FOIA ein.¹⁸⁶

Die Bedeutung, die der Kongress der Novellierung des FOIA zumaß, wird dadurch dokumentiert, dass mehrere Kongressabgeordnete als Sachverständige zu den Anhörungen geladen wurden und dort die Novellierung des FOIA forderten. Zu dieser Gruppe von Abgeordneten zählte bezeichnenderweise Patsy Mink, die mit ihrer FOIA-Klage vor dem *Supreme Court* gescheitert war.

Zusätzlich hielt das *Judiciary Subcommittee on Administrative Practice and Procedure* im April und im Juli 1974 Anhörungen zur Implementierung des FOIA durch die Steuerbehörde (IRS) ab.¹⁸⁷ Die Ergebnisse dieser Anhörung schlugen sich in den Gesetzesvorschlägen zum Novellieren des FOIA nicht nieder. Auch zu diesen Anhörungen wurde kein Bericht veröffentlicht.

Parallel zu der Arbeit im *Judiciary Committee* wurde auch im *Subcommittee on Intergovernmental Relations* des *Senate Committee on Governmental Affairs* an Ansätzen zur Beschränkung der exekutiven Geheimhaltung gearbeitet, die als Amendement zum FOIA verabschiedet werden sollten.¹⁸⁸ Dieser Hinweis verdeutlicht, dass die geschilderte Problematik und die daraus resultierenden gesetzgeberischen Aktivitäten mehr als ein mehr oder weniger unbedeutendes Anliegen eines Vorsitzenden eines Unterausschusses waren.

11.6.6.3.2 Anhörungen im Repräsentantenhaus

Im Mai 1973 lud auch der Moorhead-Ausschuss noch einmal Sachverständige ein, die innerhalb mehrtägiger Anhörungen über ihre Erfahrungen mit der Implementierung des FOIA berichteten. Diese Anhörungen wurden durch Vertreter der Medien dominiert. Erwähnenswert ist hier die gestiegene Bedeutung der elektronischen Medien, speziell die des Fernsehens, als Nachrichtenmedium. Diese Veränderung resultierte beim Moss-

¹⁸⁴ United States; Congress; Senate; Committee on Government Operations; Senate; Committee on the Judiciary (1973): Freedom of Information, Executive Privilege, Secrecy in Government, Joint Hearings on S. Con. Res. 30, S. J. Res. 72, S. 858, 1106, 1142, 1520, 1923, and 2073, Vol. 2, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C., S. 209.

¹⁸⁵ United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1974): Freedom of Information Act Source Book: Legislative Materials, Cases, Articles, Committee Print 93-82, Congress 93-2, Washington, D.C.

¹⁸⁶ Kennedy, Edward M. (8. Oktober 1973): *S. 2543 A bill to amend section 552 of title 5, United States Code, commonly known as the Freedom of Information Act*, Congressional Record.

¹⁸⁷ United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1974): IRS Disclosure, hearings to investigate the extent of IRS compliance with the FOIA, Hearing, Congress 93-2, Washington, D.C.

¹⁸⁸ United States; Congress; Senate; Committee on Governmental Affairs (1974): Government Secrecy, Hearing, Congress 93-2, Washington, D.C.

Ausschuss in der Einladung eines Vertreters der *Radio-TV News Directors Association*.¹⁸⁹

Im selben Monat hörte der Moorhead-Ausschuss auch Sachverständige, die über Probleme mit dem exekutiven Klassifikationssystem bzw. dessen Auswirkungen auf die erste Ausnahmebestimmung im FOIA referierten.¹⁹⁰ Im Juli und August setzte sich der Ausschuss im Rahmen einer Anhörung erneut mit dieser Problematik auseinander. In diesen Sitzungen stand Moorheads Gesetzesvorschlag *H.R. 12004* im Zentrum der Aufmerksamkeit. Mit diesen als Amendment zum FOIA gedachten Vorschlag wollte Moorhead das exekutive Klassifikationssystem durch das Etablieren einer *Classification Review Commission* beschränken und für den Kongress besser kontrollierbar machen.¹⁹¹

Die Anhörungen beider Kammern des Kongresses zu den Gesetzesvorschlägen für das Novellieren des FOIA gewannen durch die parallel stattfindenden Ermittlungen im Watergate-Skandal an Brisanz.

Im Zuge der Ermittlungen durch den zuständigen Senatsausschuss und durch den *Special Prosecutor* war ans Licht gekommen, dass Präsident Nixon wahrscheinlich im Weißen Haus Gespräche, die für die Watergate-Ermittlungen wichtig sein konnten, auf Tonbändern hatte aufzeichnen lassen (s. S. 281). In der Begründung des Urteils in *Nixon v. Sirica*¹⁹², mit welchem Nixon zur Herausgabe der Tonbänder verpflichtet worden war, war auf den FOIA Bezug genommen worden. Vordergründiges Streitobjekt des Verfahrens war die Frage nach der Existenz bzw. Reichweite des Exekutivprivileges gewesen. In der Urteilsbegründung hieß es, würde das Exekutivprivileg uneingeschränkt anerkannt werden, wäre der FOIA ein bedeutungsloses Gesetz, weil es nicht durchgesetzt werden könnte. Dieser Kommentar machte allen Kongressabgeordneten deutlich, wie wichtig es war, die legislativen Informationsrechte und damit auch den FOIA gegenüber der Exekutive offensiv zu verteidigen. Um gegenüber dieser konkurrierenden Regierungsgewalt deutlich zu machen, dass sie kein absolutes Exekutivprivileg für sich beanspruchen konnte, war die Novellierung der Ausnahmebestimmung des FOIA für sicherheitspolitisch sensible Informationen zentral.

McWeeney kommt bei seiner Analyse der Umstände, die zur Novellierung des FOIA führten, zu dem Schluss, dass es für den Zeitraum von 1972 bis 1974 kaum möglich sei, zwischen der Analyse der Politik des Kongresses zur Implementierung des FOIA und der politischen Reaktion des Kongresses auf den Vietnamkrieg, die Veröffentlichung der Pentagon-Papieren und auf die Watergate-Affäre zu unterscheiden. Die Verknüpfung dieser Problembereiche werde bereits am offiziellen Titel der *Moorhead Hearings, Executive Privilege, Secrecy in Government, Freedom of Information*, deutlich.¹⁹³

¹⁸⁹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1973): The Freedom of Information Act, Hearing, Congress 93-1, Washington, D.C.

¹⁹⁰ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1973): Executive Classification of Information, Security Classification Problems Involving Exemption (b)(1) of the Freedom of Information Act, House Report 93-221, Congress 93-1, Washington, D.C.

¹⁹¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Security Classification Reform, Hearing, Congress 93-2, Washington, D.C.

¹⁹² United States; Federal Court of Appeals; Second Circuit (1973): *Nixon v. Sirica*, C.A.D.C., Bd. 487, S. 700.

¹⁹³ McWeeney, Thomas G. (1982): The Unintended Consequences of Political Reform: An Assessment of the Impact of Reform of the Freedom of Information Act, Dissertation, Georgetown University, S. 162.

11.6.6.3 Neue Klientel für den *Freedom of Information Act*

Die Anhörungen in beiden Häusern des Kongresses zur Implementierung des FOIA spiegelten eine interessante Veränderung in der Zusammensetzung der Klientel des Gesetzes wider. Bis zur Verabschiedung des FOIA hatten Bürgerrechtsorganisationen und Vertreter von Konsumentenrechten in der Gruppe der Lobbyisten für den FOIA nur eine untergeordnete oder gar keine Rolle gespielt. Dies hatte sich mit dem Inkrafttreten des FOIA geändert. Anders als die meisten Journalisten streben viele Mitarbeiter dieser Organisationen das Erreichen ihrer Ziele mittel- oder langfristige an. Diese Arbeitsweise harmoniert besser mit den Nutzungsbedingungen des FOIA als die an kurzfristigen Ergebnissen orientierte Arbeitsweise der meisten Journalisten. Neben Vertretern der Medien und der Anwaltschaft unterstützten deshalb Repräsentanten von *Common Cause*, der *American Civil Liberties Union* und des *Center for the Study of Responsive Law* (einschließlich Ralph Nader) die Gesetzesvorschläge für die Novellierung des FOIA.

Die erst 1970 unter der Führung von John Gardner, dem Minister für Gesundheit, Bildung und Soziales der Johnson-Administration, gegründete NGO *Common Cause* verdient besondere Aufmerksamkeit, da sie in den 70er Jahren starken Einfluss auf die Gestaltung von Gesetzen zur Reform des Regierungs- und Parteiensystemes entfaltete und weil diese Organisation anders als die beiden anderen in ihrer Arbeit auf das Durchsetzen politischer Transparenz fokussiert ist.

Den Zweck von *Common Cause* erklärte Gardner mit den folgenden Worten:

"We want public officials to have literally millions of American citizens looking over their shoulders at every move they make. We want phones to ring in Washington and state capitols and town halls. We want people watching and influencing every move that government makes."¹⁹⁴

Die Gründung von *Common Cause* spiegelte das Misstrauen vieler Bürger in ihr Regierungssystem wider:

"We must restore the confidence of our people in their institutions. And there just isn't any way to do that without making our institutions worthy of confidence."¹⁹⁵

Innerhalb eines halben Jahres traten 100.000 Personen der Organisation bei. *Common Cause* war ein von liberalen Bürgern getragener Versuch, dem Verfall der parlamentarischen Kultur in den USA entgegenzuwirken.

Die Arbeitshypothese von *Common Cause* besagte, in Washington würde zu oft Politik gegen die Interessen der Mehrheit der Bürger und für die Interessen weniger gemacht. Diese Partikularinteressen würden durch die Arbeit von Lobbyisten und durch Partei- und Wahlkampfspenden durchgesetzt. Aus dieser Analyse zog *Common Cause* den Schluss, sich für Gesetze stark zu machen, die solche Einflussnahmen verbieten oder zumindest offen legen würden.

¹⁹⁴ Gardner, John (18. August 1970): [*CC Founder John Gardner announcing the creation of Common Cause, August 18, 1970*], in, Common Cause: [Common Cause Timeline, 1970-1998](http://www.commoncause.org), www-Dokument, <http://www.commoncause.org>, 11. Februar, 1999.

¹⁹⁵ Gardner, John (8. Dezember 1971): [*CC Chairman John Gardner at CC membership meeting*], in, Common Cause: [Common Cause Timeline, 1970-1998](http://www.commoncause.org), www-Dokument, <http://www.commoncause.org>, 11. Februar, 1999.



Karikatur 25: "The Politics of Common Cause"¹⁹⁶

Zentrales Anliegen von *Common Cause* in diesem Zusammenhang war das Verankern einer Berichtspflicht der Verwaltung gegenüber dem Kongress. Die auf dieser Rechtsgrundlage erstellten Berichte sollten die Kontrolle der Implementierung des FOIA verbessern. Darüber hinaus forderte *Common Cause* von der Verwaltung, spezielle Abteilungen für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen einzurichten, um ein sachgerechtes Bearbeiten der Anträge zu gewährleisten.¹⁹⁹

Der FOIA lag nicht im Zentrum des Interesses von *Common Cause*.²⁰⁰ Für die FOIA-Advokaten war die Unterstützung von *Common Cause* dennoch sehr wichtig, weil diese Unterstützung den FOIA mit dieser äußerst erfolgreichen Bürgerbewegung verband und so dem Eindruck entgegenwirkte, der FOIA sei primär ein Kind von Lobbyisten der Medien.

11.6.6.4 Der *Freedom of Information Act* und die Gewaltenteilung zwischen Kongress und Präsidentschaft

In der vorliegenden Arbeit wurde mehrfach auf die informationspolitische Stärkung eingegangen, welche sich die Kongressabgeordneten vom Novellieren des FOIA versprachen. An diesen Stellen wurde vor allem auf den Nutzen abgehoben, den die Abgeordneten sich indirekt von dem Gesetz versprachen. Es wurde argumentiert, der FOIA ermögliche es einfachen Bürgern, der Verwaltung genauer 'auf die Finger zu schauen'. Würden dabei kritikwürdige Umstände aufgedeckt, könnte dies den Abgeordneten mitgeteilt werden. Diese zusätzlichen Informationsquellen seien für die Abgeordneten mit ihren schon aus personellen Gründen beschränkten Möglichkeiten zur Kontrolle der

Entsprechend gestalteten sich die ersten Aktivitäten von *Common Cause*: 1971 verklagte *Common Cause* die Wahlkampfleitungen der Republikanischen und der Demokratischen Partei wegen Verstößen gegen das Parteienfinanzierungsgesetz. Parallel dazu forderte *Common Cause* neue schärfere Gesetze zur Kontrolle der Parteienfinanzierung.¹⁹⁷

1972 trat *Common Cause* im Rahmen der Moorhead-Anhörungen auch für die Novellierung des FOIA ein.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Saunders, Howard (Oktober 1974): *The Politics of Common Cause*, Karikatur innerhalb des Artikel 'The Politics of Common Cause. A Indelicate Balance' von William Chapman, *Ramparts*, Bd. 13, Nr. 3, S. 39.

¹⁹⁷ Chapman, William (Oktober 1974): *The Politics of Common Cause. A Indelicate Balance*, *Ramparts*, Bd. 13, Nr. 3, S. 39.

¹⁹⁸ Gardner, John (25. November 1972), *New York Times*, S. 31, Sp. 2.

¹⁹⁹ Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 58-59.

²⁰⁰ Der Schwerpunkt des Engagements von *Common Cause* lag jedoch auf der Durchsetzung des *Sunshine Act* und neuer Gesetze zur Regelung der Wahlkampffinanzierung sowie auf Initiativen zur Begrenzung des Exekutivprivileges. Siehe, Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 58-59, 155.

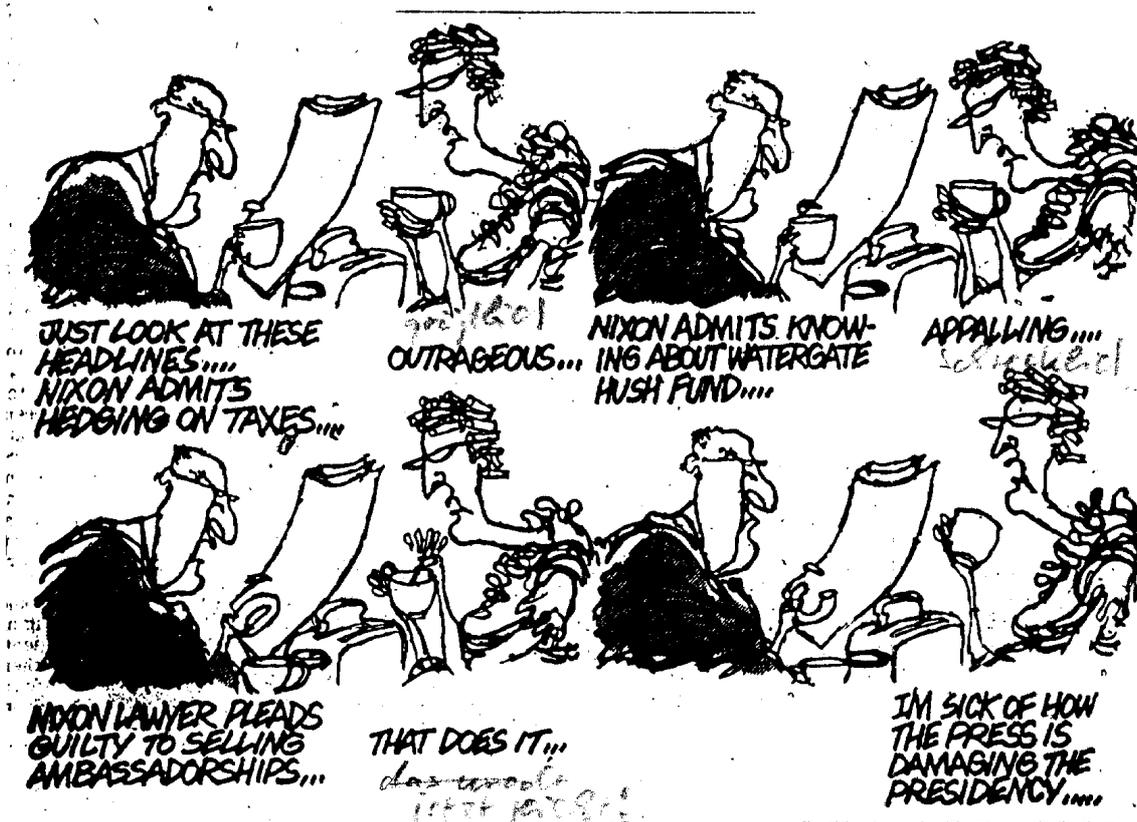
Verwaltung sehr wichtig. Gleichzeitig wurde innerhalb dieser Argumentation auf die im Vergleich zu den einfachen Bürgern privilegierte informationspolitische Stellung der Abgeordneten als Repräsentanten der Legislative gegenüber der Exekutive hingewiesen. Wie schwach diese privilegierte Stellung von einzelnen Abgeordneten empfunden wurde und wie zutreffend daher die Einschätzung der Bedeutung des FOIA für die Kongressabgeordneten war, zeigt sich an einigen Gesetzesvorschlägen zur Erneuerung des FOIA.

John Erlenborn, der ranghöchste Republikaner im Moorhead-Ausschuss, brachte beispielsweise den Gesetzesvorschlag *H.R. 12462* ein, mit welchem er den Einsatz des Exekutivprivileges begrenzen wollte.²⁰¹ Es sollte gesetzlich festgeschrieben werden, dass das Exekutivprivileg ausschließlich schriftlich und durch den Präsidenten persönlich geltend gemacht werden dürfe. Der Präsident sollte das Exekutivprivileg nur in Fällen zur Anwendung bringen dürfen, in welchen eine Herausgabe der Informationen dem nationalen Interesse schweren Schaden zufügen würde. Diese Einschätzung sollte mit dem schriftlichen Einlegen des Exekutivprivileges begründet werden. Dem Kongress sollte die Möglichkeit offen stehen, gegen die Entscheidung des Präsidenten Rechtsmittel einlegen zu können. In allen anderen Fällen verpflichtete der Gesetzesvorschlag die Verwaltung, dem Kongress alle gewünschten Informationen innerhalb von 30 Tagen zur Verfügung zu stellen und alle Mitarbeiter der Verwaltung zur Aussage vor dem Kongress bzw. seinen Ausschüssen zu verpflichten. Der Vorschlag von Erlenborn wurde am 11. April 1974 im *House Government Operations Committee* mit 24:16 Stimmen beschlossen. Die 24 Jastimmen setzten sich aus den republikanischen Mitgliedern des Ausschusses und sechs Demokraten, darunter Moorhead, zusammen. Aus diesem Abstimmungsergebnis wurde deutlich, wie schwer es den Mitgliedern der Demokratischen Partei fiel, sich gegen die Administration zu stellen. Zum einen hätten sie innerhalb der Demokratischen Partei einen Konflikt ausgelöst, zum anderen hätten sie durch ihre Zustimmung zu diesem oder ähnlich gelagerten Gesetzesentwürfen einen persönlichen Konflikt mit der Administration riskiert.²⁰²

Eine Karikatur aus der *Washington Post* illustriert indirekt die Schwierigkeiten der Abgeordneten, sich gegen Nixon zu stellen. In der Karikatur wird ironisiert, dass sich auch klar begründete Kritik am Präsidenten Teilen der Wählerschaft schlecht vermitteln ließ:

²⁰¹ Vorversionen davon waren *H.R. 4938*, *H.R. 12135* und *H.R. 12195*.

²⁰² Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Johns Hopkins University, S. 65.



Karikatur 26: "I'm Sick of the Press Damaging the Presidency"²⁰³

Dazu kam, dass Abgeordnete in den USA bei ernsthaften Konflikten mit einer Administration immer fürchten müssen, bei speziellen Entscheidungen, die für ihren Wahlkreis und damit ihre Wiederwahl wichtig sind, die Rache der Administration zu spüren zu bekommen.

Auch Moorhead strebte mit seinem Gesetzesvorschlag *H.R. 12004* an, die Möglichkeiten des Präsidenten zum weitgehend unkontrollierten Geheimhalten einzuschränken. Sein Vorschlag war jedoch deutlich moderater als der von Erlenborn. Moorhead setzte mit seinem Vorschlag am Klassifikationssystem an. Mit Hilfe von *H.R. 12004* sollte eine unabhängige *Classification Review Commission* gegründet werden, die den Missbrauch des Systemes einschränken sollte.

Sowohl der Vorschlag von Erlenborn als auch der von Moorhead konnten im Plenum des Repräsentantenhauses nicht durchgesetzt werden.

Ansätze, die Macht des Präsidenten zur Kontrolle der Informationsflüsse von der Exekutive an die Legislative zu begrenzen, hatte es bereits früher gegeben. Neu und für die hier geführte Argumentation interessant war die Verknüpfung der Interessen der Abgeordneten mit denen der einfachen Bürger. Mit den genannten Gesetzesvorschlägen sendeten die Abgeordneten das Signal aus, sie seien gegenüber der Exekutive ähnlich hilflos wie die Bürger. Dieses Gefühl wurde durch die fortgesetzten Weigerungen Präsident Nixons, den mit dem Amtsenthebungsverfahren gegen ihn beschäftigten Ausschüssen im Repräsentantenhaus und im Senat die verlangten Informationen zugänglich zu machen, 1973 und 1974 stetig genährt.

²⁰³ Peters, Mike (21. März 1974): *I'm sick of how the Press is Damaging the Presidency*, Karikatur, [Washington](#)

11.6.6.5 Beschluss konkurrierender Gesetzesvorschläge im Repräsentantenhaus und Senat

Im 93. Kongress wurden in beiden Häusern des Kongresses eine Reihe von Gesetzesentwürfen zur Novellierung des FOIA vorgeschlagen.²⁰⁴

Im Repräsentantenhaus wurde die Gruppe der Abgeordneten, die das Novellieren des FOIA unterstützen, von William S. Moorhead (*D-Pennsylvania*), Frank Horton (*R-New York*), Pete McCloskey (*D-California*), John E. Moss (*D-California*) und Bella Abzug (*D-New York*) angeführt.

Im Senat standen Edward M. Kennedy (*D-Massachusetts*), Philip Hart (*D-Michigan*), Edmund Muskie (*D-Maine*) und Birch Bayh (*D-Indiana*) an der Spitze der Unterstützer des Versuches, den FOIA zu stärken.

Aus der Gruppe der Gesetzesvorschläge wurde am 14. März 1974 im Repräsentantenhaus Moorheads Vorschlag *H.R. 12471*²⁰⁵ mit einer geringfügigen Veränderung²⁰⁶ mit 382 zu 8 Stimmen verabschiedet.²⁰⁷ Die demokratische Partei stellte im 93. Kongress im Repräsentantenhaus 239 Abgeordnete, Moorheads Vorschlag wurde demnach von einem großen Teil der Fraktion der Republikaner unterstützt.

Im Senat wurde Kennedys Vorschlag *S. 2543*²⁰⁸, ohne dass spezielle Anhörungen zu diesem Vorschlag durchgeführt worden waren²⁰⁹, am 16. Mai 1974 aus dem *Judiciary Committee* in das Plenum überwiesen und dort am 30. Mai 1974 debattiert.

Auf Wunsch von Senator Edmund Muskie wurde die Passage von Kennedys Gesetzesvorschlag, die eine gerichtliche Prüfung der Berechtigung exekutiver Klassifikationen vorsah, deutlicher formuliert. Senator Philip Hart erreichte eine etwas engere Formulierung der siebten Ausnahmeregelung (für polizeiliche Ermittlungsakten). Senator Birch Bayh ließ eine Bestimmung ergänzen, welche die Verwaltung verpflichtete, Informationen, die aufgrund eines FOIA-Antrages freigegeben würden, durch Publizieren auch einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wenn ein entsprechendes Interesse zu erkennen sei. Alle drei Senatoren mussten ihre Amendements gegen starken Widerstand aus dem Plenum durchsetzen.

Post, S. 26.

²⁰⁴ In einer Tabelle im Anhang (s. S. 401) sind diese Gesetzesvorschläge und ihre wichtigsten Unterscheidungsmerkmale aufgelistet.

²⁰⁵ Dazugehöriger Report: United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Amending Section 552 of Title 5, United States Code, Known as the Freedom of Information Act, Report 93-876, Congress 93-2, Washington, D.C.

²⁰⁶ Auf Wunsch eines Abgeordneten wurde die Verpflichtung der Behörden, dem Kongress jährlich über die Implementierung des FOIA Bericht zu erstatten, umformuliert. Moorheads Vorschlag hatte vorgesehen, dass die Berichte im Repräsentantenhaus dem *Government Operations Committee* und im Senat dem *Judiciary Committee* überreicht werden sollten. Im Plenum wurde beschlossen, statt dessen den *Speaker of the House* und den *Secretary of the Senate* zu den Adressaten der Berichte zu machen. *Freedom of Information Veto Overridden* (1974), Congressional Quarterly Almanac, Bd. 30, S. 649-650.

²⁰⁷ Die sachliche Verbindung der Diskussionen um das Exekutivprivileg sowie die Gestaltung des Klassifikationssystems und des Akteneinsichtsrechtes hatte nicht zur Folge, dass deren Regelung in einem umfassenden Gesetz angestrebt wurde, auch wenn es immer wieder einzelne Gesetzesvorschläge gab, in welchen aus den genannten drei Problematiken resultierende Forderungen kombiniert wurden.

²⁰⁸ Dazugehöriger Report, United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1974): Amending the Freedom of Information Act, Report 93-854, Congress 93-2, Washington, D.C.

²⁰⁹ Karam, Edward (Mai 1975): *The FOI Act Gets Teeth*, Freedom of Information Center Report, Nr. 337, S. 3.

Die Durchsetzung dieser Amendments stellte einen Handstreich dar, mit welchem die Senatoren Hart, Muskie und Kennedy innerhalb kürzester Zeit die Erfolge des Widerstandes aus der Exekutive gegen das Novellieren des FOIA zunichte machten. Durch die Amendments wurden gerade die Forderungen in den Gesetzesvorschlag aufgenommen, gegen welche sich die Exekutive seit den ersten Moorhead-Anhörungen gewandt hatte.²¹⁰

In einem zweiten Schritt wurde innerhalb der gleichen Sitzung die amendierte Version von *S. 2543* in die im Repräsentantenhaus verabschiedete Version von *H.R. 12471* eingearbeitet, und schließlich wurde diese 'Senatsversion' von *H.R. 12471* an Stelle von *S. 2543* mit einer Mehrheit von 64:17 Stimmen beschlossen. Das heißt, auch im Senat strebten Abgeordnete aus der Fraktion der Republikaner die Novellierung des FOIA an.

In den beiden folgenden Unterkapiteln werden in einem Vergleich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Gesetzesvorschläge in der Form, in der sie aus den Ausschüssen ins Plenum des jeweiligen Hauses überwiesen worden waren, herausgearbeitet.

11.6.6.5.1 Gemeinsamkeiten der Gesetzesvorschläge

Beide Entwürfe sahen vor, die für den FOIA geltende Definition von *Agency* auszuweiten, um dem FOIA auch für solche Verwaltungseinheiten bzw. verwaltungsnahe Institutionen Geltung zu verschaffen, die nach den allgemein gültigen Definitionen des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht als Verwaltungseinheiten galten.

Gemeinsam war den Vorschlägen auch, die Verwaltung zum Verfassen jährlicher Berichte über die Implementierung des FOIA zu verpflichten.²¹¹ Diese Berichtspflicht sollte die Kontrolle der Implementierung des Gesetzes durch den Kongress erleichtern. Mit der Übernahme dieser Bestimmung entsprachen die Autoren beider Entwürfe den Forderungen von *Common Cause*²¹² und von Ralph Nader, bzw. dem an der *Georgetown University* angesiedelten *Center for Responsive Law*²¹³.

Sowohl *H.R. 12471* als auch *S. 2543* trugen dem Problem Rechnung, dass Behörden das Verweigern der Herausgabe von Informationen wiederholt mit der Begründung gerechtfertigt hatten, die gesuchten Akten seien durch die Antragsteller nicht genau benannt worden. Um den Verwaltungen das Anwenden dieser Ausrede zu erschweren, sollte es zukünftig ausreichen, gesuchte Dokumente 'angemessen genau identifizierbar' ("reasonable describes such records") zu beschreiben, statt, wie es zuvor geheißen hatte, das

²¹⁰ Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 63.

²¹¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Freedom of Information Act Amendments, conference report to accompany *H.R. 12471*, House Report 93-1380, Cong. 93-2, Washington, DC, GPO, S. 13-14.

²¹² United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1972): US Government Information Policies and Practices, Part 5: Administration and Operation of the Freedom of Information Act, Hearing, Congress 92-2, Washington, D.C., S. 1490-1499.

²¹³ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1972): US Government Information Policies and Practices, Part 4: Administration and Operation of the Freedom of Information Act, Hearing, Congress 92-2, Washington, D.C., S. 1055-1373.

Heraussuchen von Dokumenten auf 'identifizierbare Dokumente' ("identifiable records") zu beschränken.²¹⁴

In die gleiche Richtung sollte eine ebenfalls in beiden Entwürfen enthaltene Vorschrift wirken, welche die Verwaltung zum Bereithalten bzw. Veröffentlichen von mehr Indizes zu den sich in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten verpflichtete.²¹⁵

Einig waren sich die zuständigen Ausschüsse beider Häuser des Kongresses auch in dem Anliegen, das Verschleppen der Bearbeitung von FOIA-Anträgen durch die Einführung von Fristen zu unterbinden. Beide Vorschläge schrieben der Verwaltung vor, über FOIA-Anträge innerhalb von 10 Werktagen zu entscheiden. Für das Einlegen von Widersprüchen gegen Informationsverweigerungen sollte den Antragstellern 20 Tage Zeit gelassen werden. Die gleiche Zeitspanne sollte der Verwaltung danach für das Entscheiden über diese Widersprüche zur Verfügung stehen. Außerdem sahen beide Vorschläge eine Verkürzung der Fristen vor, die den Vertretern der Verwaltung bei Prozessen für das Einreichen von Stellungnahmen gewährt werden sollten. Die geltende Rechtslage gewährte den die Verwaltung vertretenden Anwälten 60 Arbeitstage für das Erarbeiten von Stellungnahmen. Der Vorschlag Moorheads sah vor, diese Frist auf 20 Tage zu verkürzen, während Kennedy 40 Tage für angemessen hielt.²¹⁶

In beiden Vorschlägen wurde auf die *Supreme Court*-Entscheidung in *EPA v. Mink* reagiert.²¹⁷ Zur Erinnerung: In diesem Verfahren hatten die Richter das gerichtliche Überprüfen der Rechtmäßigkeit von Klassifikationen zum Schutz der nationalen Sicherheit mit der Begründung abgelehnt, solch eine Überprüfung sei im FOIA nicht vorgesehen. Kennedy und Moorhead versahen ihre Vorschläge deshalb mit Formulierungen, welche die Gerichte ausdrücklich zu dieser Überprüfung ermächtigten. In Kennedys Vorschlag wurde diese Bestimmung jedoch durch umfangreiche und komplizierte Regeln, welche die Richter bei solch einer Überprüfung einhalten sollten, stark geschwächt.

Moorhead ging in seinem Entwurf in dem Versuch, nicht gerechtfertigte Geheimhaltung durch die Exekutive zu beschränken, noch weiter. Er schlug eine neue Formulierung für die erste Ausnahmebestimmung vor, die deutlicher machen sollte, dass die Ausnahmebestimmung ausschließlich für Informationen gelten sollte, die auf Grundlage der jeweils geltenden Exekutivorder zur Regelung des Klassifikationssystemes klassifiziert worden waren. Diese neue Formulierung sollte den Gerichten Maßstäbe an die Hand geben, mit deren Hilfe sie die Rechtmäßigkeit von Klassifikationen beurteilen können sollten.

In den Anhörungen war deutlich geworden, dass die mit Klagen gegen Informationsverweigerungen verbundenen Gerichts- und Anwaltskosten viele Antragsteller davon abhielt, ihr Recht vor Gericht durchzusetzen. Um diese finanzielle Hürde zu senken, sahen beide Entwürfe vor, den Gerichten die Möglichkeit zu geben, erfolgreichen Klägern die Erstattung der Gerichts- und angemessener Anwaltskosten zuzusprechen.²¹⁸

²¹⁴ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Freedom of Information Act Amendments, conference report to accompany *H.R. 12471*, House Report 93-1380, Cong. 93-2, Washington, DC, GPO, S. 8.

²¹⁵ Ebd., S. 7.

²¹⁶ Ebd., S. 10-11.

²¹⁷ Ebd., S. 11-12

²¹⁸ Ebd., S. 9-10.

Die Wichtigkeit dieser Forderung wurde durch den Gesetzesvorschlag für den *Bureaucratic Accountability Act*²¹⁹ weiter belegt. Bei diesem Vorschlag handelte es sich um einen letztlich erfolglosen Vorstoß des *Congressional Black Caucus*, die Partizipation der schwarzen Bevölkerung am politischen Prozess zu fördern. Der Gesetzesvorschlag basierte auf der Überlegung, die Benachteiligung unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen würde durch deren politische Passivität erleichtert bzw. bewahrt. Als ein Grund für diese Passivität wurde unmittelbar deren Armut gesehen, da, so der *Congressional Black Caucus*, ein erfolgreiches politisches Engagement auch von den finanziellen Mitteln bestimmt werde, die zum Fördern dieses Zweckes zur Verfügung stehen. Der *Bureaucratic Accountability Act* sah deshalb vor, bedürftige Personen bei ihrem politischen Engagement finanziell zu unterstützen. Diese Unterstützung sollte auch für das Durchsetzen von FOIA-Anträgen zur Verfügung stehen.²²⁰

11.6.6.5.2 Unterschiede der Gesetzesvorschläge

Kennedys Entwurf enthielt eine Reihe weiterer Vorschläge. Die gerade angesprochene finanzielle Hürde ergab sich auch aus den Gebühren, welche die Behörden für das Suchen und Vervielfältigen der beantragten Informationen in Rechnung stellten. Kennedy forderte zunächst, durch das *Office of Management and Budget* eine einheitliche Gebührenordnung festlegen zu lassen. Außerdem sollten Gebühren bis zu drei Dollar generell erlassen und den Verwaltungen die Möglichkeit eingeräumt werden, in sozialen Härtefällen vollständig auf Gebühren zu verzichten.²²¹

Kennedy hielt es darüber hinaus für wichtig, den FOIA mit der Klarstellung zu versehen, dass Klägern in FOIA-Verfahren immer die Möglichkeit offen stehe, zu entscheiden, ob die Verhandlung an einem Gericht an ihrem Wohnort oder in Washington DC stattfinden solle. Deutlicher formuliert werden sollte auch die Bestimmung, die den Richtern vorschrieb, Verfahren um FOIA-Anträge bevorzugt Verhandlungstermine zuzuweisen.²²²

Auch die durch Rechtsprechung bereits etablierte Verfahrensweise, Akten mit geschützten Inhalten mit geschwärzten Passagen herauszugeben, statt sie vollständig zu verweigern, wollte Senator Edward Kennedy gesetzlich festschreiben.²²³

Der hervorstechendste Unterschied zwischen den Entwürfen von Moorhead und Kennedy war Kennedys Forderung, den Gerichten die Möglichkeit zu geben, Mitarbeiter

²¹⁹ Dellums, Ron (28. März 1973): *H.R. 6223 Bureaucratic Accountability Act*, Congressional Record.

²²⁰ United States; Congress; House of Representatives; Committee on the Judiciary (1974): Bureaucratic Accountability Act of 1974, Hearing, Committee Serial 93-51, Congress 93-2, Washington, D.C., S. 12-42.

²²¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Freedom of Information Act Amendments, conference report to accompany *H.R. 12471*, House Report 93-1380, Cong. 93-2, Washington, DC, GPO, S. 8.

Dieses Problem ist so eng mit dem Problemkomplex 'Rechtsstaatlichkeit und Demokratie', zu dem auch die Diskussion des Akteneinsichtsrechtes zählt, verwoben, dass seine Erwähnung in einer Fußnote gerechtfertigt ist. Anders als in der BRD müssen in den USA bis heute Kläger und Beklagte sowohl in Zivil- als auch Strafprozessen ihre Gerichts- und Anwaltskosten unabhängig vom Ausgang des Rechtsstreites selber tragen. Aus dieser Regelung ergab sich für FOIA-Klagen, dass auch ein Prozess, in dem einem Kläger bescheinigt wurde, dass eine Behörde verlangte Informationen vollständig zu Unrecht zurückgehalten hatte, für den Kläger mit Kosten verbunden war. Wie abschreckend dieser Umstand wirkte, ist leicht nachvollziehbar.

²²² United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Freedom of Information Act Amendments, conference report to accompany *H.R. 12471*, House Report 93-1380, Cong. 93-2, Washington, DC, GPO, S. 8-9.

der Verwaltung, die Informationen in nicht gerechtfertigter Weise zurückgehalten hatten, mit Sanktionen bedrohen zu können.²²⁴ Diese Vorschrift, die auf Forderung von Ralph Nader in den Entwurf aufgenommen worden war, sollte als Gegengewicht zu den Strafen dienen, welche den Mitarbeitern der Verwaltung drohten, wenn sie geschützte Informationen fälschlicherweise herausgaben.²²⁵

11.6.6.5.3 Lobbys

Die Politik zur Durchsetzung des FOIA von 1966 war innerhalb des Kongresses von dem mit den wichtigsten Journalistenverbänden kooperierenden Moss-Ausschuss dominiert worden. Im Prozess, der 1974 zur ersten Novelle des FOIA führte, machten diese Journalistenverbände²²⁶ - hervorzuheben sind die *American Society of Newspaper Editors*, *Sigma Delta Chi*, die *National Newspaper Association* und das *Reporters' Committee for Freedom of the Press* - ihren Einfluss wieder geltend. Zur alten Gruppe der Unterstützer zählte auch die *American Historical Association*. Als neue Lobbyisten für eine Stärkung des Akteneinsichtsrechtes kamen *Common Cause*, die *American Civil Liberties Union* und die zum Organisationsgeflecht des 'Konsumentenanwaltes' Ralph Nader gehörende Gruppe *Public Citizen*.²²⁷ Lewis erwähnt als weitere Unterstützer die *American Liberal Association* und die Dachorganisation der Gewerkschaften AFL-CIO.²²⁸

Der Kooperation zwischen Ralph Nader und Edward Kennedy kam für die Formulierung des schließlich verabschiedeten Gesetzentwurfes besondere Bedeutung zu. Ralph Nader lag vor allem daran, mit den Amendements zum FOIA die Möglichkeit zu schaffen, Mitarbeiter der Verwaltung, die zu Unrecht Informationen geheim halten, disziplinarrechtlich belangen zu können. Der damals für die Nader-Organisation *Center for the Study of Responsive Law* tätige Jurist Ronald Plesser²²⁹ formulierte zu wesentlichen Teilen das später verabschiedete Gesetz.

Lobbyisten der Wirtschaft machten ihren Einfluss weder zugunsten noch zuungunsten der diskutierten Vorschläge für eine Novellierung des FOIA geltend. Diese Unentschiedenheit erklärt sich aus der schizophrenen Haltung vieler Unternehmer, den FOIA gerne zu nutzen, wenn dies geschäftliche Vorteile verspricht, und gleichzeitig das Gesetz vehement zu kritisieren, wenn mit Hilfe von FOIA-Anträgen Informationen über das eigene Unternehmen gesucht werden.

Hauptgegner einer Novellierung des FOIA waren die Vertreter der Verwaltung. Die Verweigerungshaltung großer Teile der Bürokratie bei der Implementierung des FOIA, die innerhalb der Anhörungen vielfach geschildert wurde, beeinträchtigte die Glaub-

²²³ Ebd., S. 13.

²²⁴ Ebd., S. 10.

²²⁵ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 181.

²²⁶ Lewis verweist auch auf die besondere Rolle, welche die *Newspaper Publishers' Association* innerhalb der Gruppe der Medienvertretungen einnahm. Sie unterstützte laut Lewis am Ende die Novellierung des FOIA nicht, da einer ihrer wichtigen Berater als *Marine Corps Reservist* enge Verbindungen zum Militär pflegte und daher eine Beschränkung der ersten Ausnahmebestimmung ablehnte.

²²⁷ Die Anwaltskammer trat weniger in Erscheinung als in den 60ern. Sie unterstützte den Reformprozess jedoch.

²²⁸ Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 57.

²²⁹ Persönliches Interview mit Plesser.

würdigkeit der im Kongress gegen die Novellierung des FOIA argumentierenden Verwaltungsvertreter. Für alle an der Diskussion Beteiligten war klar, dass Spielräume, die das seit 1967 geltende Akteneinsichtsrecht der Verwaltung mit dem Ziel gelassen hatte, eine Überlastung der Verwaltung durch FOIA-Anträge zu verhindern, von der Verwaltung oft missbräuchlich, das heißt gegen des Geist des FOIA, zur Geheimhaltung instrumentalisiert worden waren. Sollte die Verwaltung transparenter werden, mussten diese Spielräume eingeengt werden. Es war absehbar, dass diese Maßnahmen gleichzeitig zu einer Steigerung der Arbeitsbelastung der Verwaltung durch FOIA-Anträge führen würde. Wer es mit dem Akteneinsichtsrecht ernst meinte, konnte der Verwaltung diese Belastung nach der Art und Weise, wie das Gesetz durch sie implementiert worden war, nicht ersparen.

11.6.6.6 Der *Freedom of Information Act* im Vermittlungsausschuss von Repräsentantenhaus und Senat

Der Vermittlungsausschuss begann seine Verhandlungen über die Amendments zum FOIA am 6. August 1974. Zwei Tage später trat Präsident Nixon zurück. Einen Tag später wurde Nixons Vizepräsident Ford als neuer Präsident vereidigt. Er bat sofort den Vermittlungsausschuss, die Beratungen der beiden Gesetzesvorschläge zu vertagen, um seiner Administration das Erarbeiten einer eigenen Stellungnahme zu ermöglichen. Kennedy vertagte die Sitzungen des Vermittlungsausschusses. Noch vor einer offiziellen Stellungnahme des Präsidenten teilte Laurence Silberman, der stellvertretende Justizminister, Kennedy mit, Ford erwäge, sein Veto gegen das Ergebnis des Vermittlungsausschusses einzulegen, wenn dessen Bedenken nicht ausreichend berücksichtigt würden. In der *Washington Post* wurde die Situation als ein Machtpoker beschrieben. Einerseits hätten die Abgeordneten, die das Gesetz durchsetzen wollten, Fords Veto gefürchtet. Andererseits sei es für Ford keine leichte Entscheidung gewesen, sein Veto gegen die Amendments einzulegen, da er sein Amt mit dem Versprechen angetreten hatte, transparenter als sein Vorgänger zu agieren.

11.6.6.6.1 Präsident Fords Brief an den Vermittlungsausschuss

Am 20. August 1974 sandte Ford einen Brief an die Vorsitzenden der zuständigen Unterausschüsse der beiden Häuser des Kongresses, Kennedy und Moorhead, in dem er die Kritik seiner Administration an den in diesem Vermittlungsausschuss liegenden Gesetzesvorschlägen zusammenfasste.²³⁰

Als ersten konkreten Kritikpunkt nannte Ford die nur im Gesetzesvorschlag des Senates enthaltene Vorschrift, ein Gericht sollte im Urteil zu einer Klage gegen eine Informationsverweigerung im Rahmen eines FOIA-Antrages, in welchem es dem Kläger Zugang zu zuvor verweigerten Informationen zuspreche, den Beamten benennen, der für die Informationsverweigerung verantwortlich zeichnete. Weiter sollte das Gericht feststellen, ob die Informationsverweigerung eine nachvollziehbare Entscheidung gewesen sei. Sollte sie das nicht gewesen sein, sollte das Gericht eine Disziplinarmaßnahme für

²³⁰ United States; President; Ford, Gerald R. (23. August 1974): *Freedom of Information Act Amendments: the President's Letter to the Chairman of the Conference Committee Considering the Amendments*, Weekly Compilation of Presidential Documents, Bd. 10, S. 1061-1062. Die identischen Briefe tragen als Datum den 20. August. Sie wurden vom Weißen Haus jedoch erst am 23. August offiziell veröffentlicht und sind deshalb in der *Weekly Compilation* unter dem späteren Datum eingeordnet.

diesen Beamten festsetzen. Ford lehnte diese Vorschrift ab, weil sie aus seiner Sicht unangemessenen Druck auf die Personen, welche die FOIA-Anträge bearbeiten, ausüben würde. Darüber hinaus argumentierte er, sei es nicht üblich, durch Gerichte beurteilen zu lassen, ob ein Beamter seine Arbeit pflichtgemäß erfüllt habe.

Weiter sprach sich Ford gegen die in beiden Gesetzesvorschlägen enthaltene Bestimmung aus, die es Gerichten ermöglichen sollte, die Berechtigung exekutiver Klassifikationen zu überprüfen. Ford lehnte zunächst die mit dieser Vorschrift einhergehende Verschiebung der Beweislast ab. Darüber hinaus kritisierte er die Bestimmung, weil die Exekutive ihre Position nur durch das Aufdecken von Geheimnissen legitimieren könnte und weil er den Richtern die Kompetenz für das Beurteilen der Berechtigung einer Klassifikation nicht zubilligte.

Als nächstes wandte sich Ford gegen die nur im Gesetzesvorschlag des Senates enthaltene Neuformulierung der Ausnahmebestimmung für Ermittlungsakten. Er lehnte diese Formulierung ab, weil sie aus seiner Sicht die Effektivität der Strafverfolgung gefährdete und weil er befürchtete, durch eine leichtere Zugänglichkeit von Ermittlungsakten steige die Gefahr der Verletzung der Privatsphäre.

Bezüglich der Vorschrift, die Klägern in FOIA-Verfahren das Erstaten ihrer Anwaltskosten ermöglichen sollte, forderte Ford sicherzustellen, dass diese Vorschrift nicht zum Subventionieren klagender Unternehmen führe.

Zuletzt sprach er sich gegen die Kürzung der im FOIA genannten Bearbeitungszeiten für FOIA-Anträge aus. Die kürzeren Fristen wurden seiner Einschätzung nach den berechtigten Bedürfnissen der Verwaltung nicht gerecht.

11.6.6.2 Reaktion des Vermittlungsausschusses auf die Forderungen von Präsident Ford

Der Wissenschaftler George Kennedy merkt zu Recht an, dass Ford sich anders als Johnson offen zu seinen Vorbehalten gegen den FOIA bekannte.²³¹ Die Wünsche Fords wurden in dem von den Vorsitzenden der zuständigen Unterausschüsse der beiden Häuser des Kongresses geleiteten Vermittlungsausschuss nicht pauschal abgelehnt. Einzelne Vertreter im Vermittlungsausschuss vertraten ähnliche Positionen, wie sie Ford vorgebracht hatte. Bezüglich einzelner Anmerkungen sahen die Mitglieder des Vermittlungsausschusses kaum Differenzen zu Fords Vorstellungen. Bei diesen letzten Fällen handelte es sich aus ihrer Sicht eher um Missverständnisse als um Differenzen. Aus diesem Grund antworteten die Mitglieder des Vermittlungsausschusses Ford einen Monat später mit einem Brief, in welchem sie ihm mitteilten, seinen Anliegen bei ihren Verhandlungsergebnissen in wesentlichen Teilen Rechnung getragen zu haben. Das hieß nicht, dass alle von Ford geäußerten Bedenken berücksichtigt worden war. Mit der im Vermittlungsausschuss erarbeiteten Version von *H.R. 12471* wurde ein Bericht²³² mit

²³¹ Kennedy, George P. (1978): Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 183.

²³² Der Bericht liegt sowohl als Veröffentlichung des Senates wie als Veröffentlichung des Repräsentantenhauses vor. United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1974): Freedom of Information Act Amendments, conference report on *H.R. 12471*, Report 93-1380, Congress 93-2, Washington, D.C. United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1974): Freedom of Information Act Amendments, conference report, to accompany *H.R. 12471*, Report 93-1200, Congress 93-2, Washington, D.C.

Erläuterungen zu den Amendments veröffentlicht, welche der Rechtsprechung als Interpretationshilfe dienen sollten.

11.6.6.3 Die im Vermittlungsausschuss beschlossenen Amendments zum *Freedom of Information Act*

Durch die im Vermittlungsausschuss beschlossenen Amendments sollte der FOIA gestärkt werden.

Die erste Änderung war ein Lösungsversuch für das Problem vieler FOIA-Antragsteller, nicht zu wissen, in welchen Akten sich die von ihnen gesuchten Informationen befanden. Mit der Änderung in Abschnitt (a)(2)(C) des FOIA sollten die Behörden verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen Verzeichnisse ihrer Akten zum Selbstkostenpreis zu veröffentlichen bzw. entsprechende Verzeichnisse auf Verlangen von Antragstellern herauszugeben. Die Möglichkeit der Verwaltung, von der Publikation solcher Aktenverzeichnisse abzusehen, wenn diese auf Verlangen zur Verfügung gestellt würden, war im Gesetzesentwurf des Repräsentantenhauses nicht vorgesehen gewesen. Mit der Berücksichtigung dieser Möglichkeit akzeptierten die Vertreter des Repräsentantenhauses die im Senat beschlossene Regelung.

In die gleiche Richtung zielte die Änderung in Abschnitt (a)(3). Dort wurde die Formulierung *request for identifiable records* durch *request for records which reasonably describes such records* ersetzt. Die neue Formulierung sollte gewährleisten, dass Anträge auch in solchen Fällen bearbeitet würden, in welchen es Antragstellern trotz des Zuges zu Aktenverzeichnissen nicht möglich wäre, den Aufbewahrungsort der gesuchten Informationen konkret zu benennen. Der Gesetzesvorschlag des Senates war an dieser Stelle weiter gegangen. Nach dessen Formulierung sollte die Verwaltung verpflichtet werden, Informationen, die innerhalb eines FOIA-Antrages zugänglich gemacht worden waren und von welchen angenommen werden konnte, dass eine breitere Öffentlichkeit Interesse an ihnen habe, zu veröffentlichen. Im Kommentarteil des Berichtes des Vermittlungsausschusses wurde ausgeführt, dass diese weitergehende Vorschrift unnötig sei, weil die Logik des FOIA die dort vorgeschriebene Vorgehensweise ohnehin nahe lege und diese Vorgehensweise deshalb durch die Ausführungsbestimmungen der einzelnen Behörden zu diesem Gesetz vorgeschrieben werden sollte.

Mit dem Einfügen des neuen Abschnittes (a)(4) sollte den Behörden die Möglichkeit genommen werden, mit Hilfe von überhöhten Gebührenforderungen FOIA-Antragsteller abzuschrecken. Zukünftig sollten für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen durch die Behörden Gebührenordnungen veröffentlicht werden. Die festgelegten Gebühren sollten angemessen sein und ausschließlich die direkt aus dem Suchen und Vervielfältigen der beantragten Informationen entstehenden Kosten in Rechnung stellen. Mit dieser Formulierung sollte ausgeschlossen werden, dass Behörden das Heraussuchen und Entfernen oder Schwärzen geschützter Teile von Dokumenten den Antragstellern in Rechnung stellten. Außerdem sollte den Behörden ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt werden, die Gebühren für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen, welche aus ihrer Sicht im Allgemeininteresse lägen, zu senken oder vollständig zu erlassen. Diese Vorschriften entsprachen weitgehend den entsprechenden Passagen des Senatsentwurfes. Der Vorschlag des Repräsentantenhauses hatte keine entsprechenden Bestimmungen vorgesehen.

War bezüglich der bisher genannten Amendements mit einer Zustimmung der Ford-Administration zu rechnen, stieß die in Abschnitt (a)(4)(B) eingefügte Ermächtigung der Gerichte, die Rechtmäßigkeit von Klassifikationen zu überprüfen, auf entschiedenen Widerstand des gesamten Verwaltungsapparates einschließlich der Ford-Administration an dessen Spitze. Dem gleichen Ziel diene die neue Formulierung der Ausnahmebestimmung (b)(1) für auf Grundlage der Exekutivorder zur Regelung des Klassifikationssystems klassifizierte Informationen. Diese Ermächtigung war eine Reaktion auf das bereits erläuterte *Supreme Court*-Urteil in *EPA v. Mink*. In diesem Punkt hatten sich die konkurrierenden Vorschläge aus den beiden Häusern des Kongresses weitgehend entsprochen. Für die Ford-Administration bedeutete diese Passage eine große Herausforderung, weil sie die Gewaltenteilung betraf. Durch sie wurde der Rechtsanspruch der Exekutive in Frage gestellt, zum Schutz der nationalen Sicherheit Informationen unkontrolliert geheim halten zu dürfen.

Dieser Ansatz zur Beschränkung der exekutiven Macht war für den Kongress besonders attraktiv, weil er in den zu erwartenden Streitfällen die Richter, nicht die Abgeordneten zu den Gegnern der Administration machte.

Im Entwurf des Vermittlungsausschusses war eine weitere Ergänzung zu (a)(4)(B) enthalten, die aus der diskutierten Version des Senates stammte. Bislang hatte der FOIA Klägern die Auswahl gelassen, als Gerichtstand ihren Wohnort oder den Ort zu wählen, an dem die Behörde, gegen deren Entscheidung er klagte, ihren Hauptsitz hatte, oder wo diese Behörde die umstrittenen Dokumente aufbewahrte. Auf Initiative des Senates erhielt der Kläger zusätzlich die Möglichkeit, die Klage im *District of Columbia* vorzubringen. Diese Vorschrift ermöglichte es, FOIA-Klagen in einem Gerichtsbezirk zu bündeln und Richtern die Möglichkeit zu geben, sich auf dieses Problemfeld zu spezialisieren. Gleichzeitig wurde den Klägern damit die Aussicht eröffnet, dass ihr Prozess von fachkundigen Richtern geleitet werden würde.

Der Abschnitt (a)(4) sollte durch die fünf Absätze (C) bis (G) ergänzt werden. Mit Absatz (C) sollten die den Vertretern der öffentlich Hand bei FOIA-Prozessen zur Verfügung stehenden Fristen für das Erarbeiten von Stellungnahmen von 60 auf 30 Tage verkürzt werden. Durch diese Maßnahme sollte das Verschleppen von FOIA-Prozessen erschwert werden.

Zur weiteren Beschleunigung von FOIA-Gerichtsverfahren sollten die Gerichte mit Absatz (a)(4)(D) verpflichtet werden, FOIA-Streitfällen in beiden möglichen Instanzen bevorzugt Verhandlungstermine zuzuweisen. Hier hatte der Vermittlungsausschuss die Bestimmung aus dem Vorschlag des Senates übernommen. Der Vorschlag des Repräsentantenhauses hatte das Bevorzugen von FOIA-Fällen lediglich in der ersten Instanz vorgesehen.

Mit Absatz (E) wollten die Abgeordneten den Gerichten die Möglichkeit eröffnen, erfolgreichen Klägern eine Erstattung ihrer Gerichts- und Anwaltskosten zuzusprechen. Bezüglich dieser Regelung hatten sich die Vorschläge der beiden Häuser des Kongresses nur unwesentlich unterschieden. Im Gesetzesvorschlag des Vermittlungsausschusses war die entsprechende Formulierung auf Wunsch von Präsident Ford so modifiziert worden, dass vermögende Kläger keinen Anspruch auf Erstattung ihrer Gerichtskosten haben sollten.

Mit Absatz (F) sollten die Richter in FOIA-Verfahren ermächtigt werden, die Verwaltung zum Eröffnen von Disziplinarverfahren gegen Verwaltungsangestellte, welche aus Sicht des Gerichtes böswillig FOIA-Anträge abgelehnt hatten, zu verpflichten. Diese Vorschrift war eine Abschwächung der in der Version des Senates vorgesehenen Autorisierung der Gerichte, Mitarbeiter der Verwaltung, welche FOIA-Anträge böswillig blockierten, direkt bis zu 60 Tagen vom Dienst zu suspendieren. Dies war ein weiterer Punkt, gegen dessen Berücksichtigung bei der Novellierung des FOIA sich die Verwaltung vehement gewandt hatte. Mit der Abschwächung der ursprünglich vom Senat vorgeschlagenen Formulierung hatte der Vermittlungsausschuss den von Präsident Ford vorgetragene Bedenken Rechnung getragen.

Absatz (a)(4)(G) zielte in die gleiche Richtung. Er sah vor, die Gerichte zu ermächtigen, Strafen gegen die Mitarbeiter der Verwaltung auszusprechen, die sich auch nach Gerichtsentscheidungen für das Herausgeben von Informationen nicht an diese Anweisung halten würden.

Weitere Amendements enthielten die an Abschnitt (a) neu anzufügenden Teile (a)(6)(A) bis (a)(6)(C). Nachdem in (a)(4) Vorschriften zum Beschleunigen von FOIA-Gerichtsverfahren aufgenommen worden waren, wurden in (a)(6)(A) entsprechende Vorschriften für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen in der Verwaltung festgeschrieben. Mit Absatz (A)(i) sollte die Verwaltung verpflichtet werden, über neue FOIA-Anträge innerhalb von 10 Arbeitstagen zu entscheiden und diese Entscheidung den Antragstellern umgehend mit einer Begründung und dem Hinweis mitzuteilen, dass sie gegen diesen Bescheid Widerspruch einlegen könnten. Mit Abschnitt (A)(ii) sollten als Bearbeitungsfrist für Widersprüche 20 Arbeitstage festgelegt werden. Bei vollständiger oder teilweiser Ablehnung des Widerspruches sollte die Verwaltung außerdem die Antragsteller zukünftig auf die Möglichkeit verweisen, gegen die Ablehnung Klage einreichen zu können. Als versöhnliche Geste gegenüber der Verwaltung strebten die Abgeordneten mit Abänderungen in Abschnitt (a)(6)(B) an, der Verwaltung die Möglichkeit zu geben, unter bestimmten Umständen die in Abschnitt (a)(6)(A) genannten Fristen um bis zu 10 Arbeitstage zu verlängern. Mit Abschnitt (C) sollte festgelegt werden, dass ein Überschreiten der Bearbeitungsfristen durch die Verwaltung die FOIA-Antragsteller direkt berechtigte, ihren Antrag mit Hilfe einer Klage durchzusetzen. Lediglich in Fällen, in welchen die Verwaltung dem zuständigen Gericht darlegen könnte, dass außergewöhnliche Umstände das Einhalten der Fristen trotz ehrlichen Bemühens unmöglich machten, sollte das Gericht eine Fristverlängerung aussprechen können. Diese Ausnahmebestimmung war als Konzession an die Ford-Administration in den Gesetzentwurf eingefügt worden. Für den Antragsteller wichtig war auch die in diesen Abschnitt aufgenommene Bestimmung, dass zukünftig im Falle einer Ablehnung eines FOIA-Antrages im Ablehnungsbescheid alle für diese Ablehnung verantwortlichen Personen bzw. Stellen genannt werden sollten.

Insgesamt reflektierten die durch den Vermittlungsausschuss festgelegten Formulierungen für die Abschnitte (a)(6)(A) bis (a)(6)(C) die entsprechenden Bestimmungen aus dem Vorschlag des Repräsentantenhauses. Im Vorschlag des Senates waren der Verwaltung längere Bearbeitungszeiten eingeräumt worden.

Für Abschnitt (b) sah der Entwurf des Vermittlungsausschusses neue Formulierungen für die erste und siebte Ausnahmebestimmung vor. Die Veränderungen in der ersten Ausnahmebestimmung sollten, wie bereits erwähnt, eine gerichtliche Überprüfung der

Rechtmäßigkeit von Klassifikationen und den von ihnen abgeleiteten Informationsverweigerungen ermöglichen. Die Entwürfe der beiden Häuser des Kongresses hatten sich in diesem Punkt nicht wesentlich unterschieden.

Mit der überarbeiteten Ausnahmebestimmung (b)(7), für bundespolizeiliche Ermittlungsakten, sollten die Möglichkeiten des FBI, Informationen geheim zu halten, deutlich eingeschränkt werden. Zukünftig sollten Ermittlungsakten vor der Herausgabe aufgrund eines FOIA-Antrages nur noch geschützt sein, wenn das Herausgeben der beantragten Informationen

- Ermittlungsverfahren behindern würde,
- einen unparteiischen und fairen Ablauf eines Gerichtsverfahrens gefährden würde,
- eine unangemessene Verletzung einer Privatsphäre nach sich zöge (Die hier gewählte Formulierung "unwarranted invasion of privacy" war ein Zugeständnis an Präsident Ford. Im Gesetzesvorschlag des Senates war die Ausnahmebestimmung enger gefasst gewesen. Dort hatte es "clearly unwarranted invasion of privacy" geheißen.),
- zur Gefährdung von Informanten führen würde (Diese Ausnahme war auf Wunsch vom Senator Hruska, 'Fords Mann' im Vermittlungsausschuss, in den Gesetzesvorschlag des Vermittlungsausschusses aufgenommen worden.),
- vertrauliche Ermittlungsmethoden bekannt werden würden oder
- Mitarbeiter der Polizei gefährden würde.

Der im Repräsentantenhaus verabschiedete Entwurf hatte keine Veränderung der siebten Ausnahmebestimmung vorgesehen. Die im Vermittlungsausschuss akzeptierte Formulierung entsprach weitgehend der Formulierung der im Senat verabschiedeten Version des Gesetzentwurfes.

Die Einschränkungen der siebten Ausnahmebestimmung wurden nach Lewis auf Drängen der Senatoren Hart und Kennedy, die vom FBI vor den Kopf gestoßen worden waren, in den Gesetzesentwurf des Senates bzw. des Vermittlungsausschusses aufgenommen.²³³ Zunächst war im Justizausschuss des Senates ein Kompromiss zum Ändern der siebten Ausnahmebestimmung, für polizeiliche Ermittlungsakten, vereinbart worden. Im Zuge der Novellierung des FOIA sollte der Begriff Akten (*files*) durch den weiter gefassten Begriff Aufzeichnung (*record*) ersetzt werden. Damit sollte sichergestellt werden, dass Informationen nicht aufgrund des Formates, in welchen sie vorlagen, z.B. als Mikrofilm oder elektronische Datei, vom Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen sein würden. Diese Veränderung stellte einen Kompromiss zwischen weitergehenden Forderungen aus dem Kongress und dem Interesse der Bürokratie dar, alles beim alten zu belassen. Kurz vor der Verabschiedung des Gesetzentwurfes im Justizausschuss des Senates versuchte das FBI, diese Lösung zu kippen, indem es die konservativen Senatoren McCellan und Eastland dazu brachte, dem Kompromiss nicht zuzustimmen. Die aus dem Justizausschuss ins Plenum des Senates überwiesene Version des Gesetzentwurfes für die Novellierung des FOIA ließ deshalb die Formulierung der siebten Ausnahmebestimmung unverändert. Die Senatoren Hart und Kennedy fühlten sich durch diesen Coup des FBI provoziert. Sie setzten deshalb bei der Erörterung und Abstimmung des Gesetzesvorschlages im Plenum des Senates die oben beschriebenen umfangreichen Einschränkungen der siebten Ausnahmebestimmung durch. Den 'Agenten' des FBI ge-

²³³ Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 49, 62. Lewis belegt seine Analyse mit einem Interview, das er mit Thomas Susman, dem *chief council* des *Judiciary Committee* geführt hat.

lang es nicht, im Senat eine Mehrheit zum Kippen dieses *Floor Amendment*²³⁴ zu finden.

Am Ende von Abschnitt (b) sollte durch einen anzufügenden Satz klargestellt werden, dass das Vorliegen der in den neun Ausnahmebestimmungen des FOIA geschilderten Sachverhalte, (b)(1) bis (b)(9), die Verwaltung nicht notwendigerweise zum Zurückhalten gesamter Akten berechtigte. Vielmehr sollten zukünftig nicht durch Ausnahmebestimmungen geschützte Teile der Akten den Antragstellern zugänglich gemacht werden. Diese Vorschrift wurde aus dem Entwurf des Senates übernommen. Das Repräsentantenhaus hatte diese Problematik in seinem Entwurf nicht berücksichtigt.

Schließlich sollte der alte FOIA durch den im Vermittlungsausschuss beschlossenen Gesetzentwurf um die Abschnitte (d) und (e) ergänzt werden.

Mit Abschnitt (d) sollte die gesamte Exekutive verpflichtet werden, dem Kongress jährlich über ihre Implementierung des FOIA zu berichten. Die Gesetzentwürfe beider Kammern enthielten entsprechende Formulierungen. Im Entwurf des Senates war im Unterschied zum Entwurf des Repräsentantenhauses auch für den Justizminister eine spezielle Berichtspflicht vorgesehen. Außerdem wollten die Senatoren in den Berichten der einzelnen Verwaltungseinheiten die Namen der Personen aufgelistet wissen, die im Berichtszeitraum für Informationsverweigerungen verantwortlich waren. Beide Forderungen des Senates wurden im Vermittlungsausschuss übernommen.

Im einzelnen sollten die Berichte folgende Informationen enthalten:

- die Anzahl der abgelehnten FOIA-Anträge und die dafür angeführten Begründungen,
- die Anzahl der Widersprüche gegen Informationsverweigerungen, die Resultate dieser Widersprüche und die Begründungen für abgelehnte Widersprüche,
- die Namen und Stellenbezeichnungen aller für Informationsverweigerungen verantwortlichen Personen,
- die Anzahl und die Resultate von aufgrund von Abschnitt (a)(4)(F) eingeleiteter Disziplinarverfahren,
- Kopien aller behördeninternen Verordnungen (*rules*) zum Umgang mit FOIA-Anträgen,
- Kopien der geltenden Gebührenordnungen für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen sowie
- weitere Informationen, welche die Anstrengungen der Behörden zum Implementieren des FOIA verdeutlichten.

Weiterhin sollte mit Abschnitt (d) der Justizminister zum jährlichen Verfassen einer Zusammenstellung aller Gerichtsverfahren auf Grundlage des FOIA verpflichtet werden. Diese Zusammenstellung sollte für jeden Fall den zugrundeliegenden Sachverhalt schildern²³⁵ und die Ausnahmebestimmung, die zur Legitimation der die Klage begründenden Informationsverweigerung herangezogen worden war, sowie gegebenenfalls die erstatteten Gerichts- und Anwaltsgebühren und erfolgte disziplinarrechtliche Schritte auflisten.

²³⁴ Der Begriff *Floor Amendment* bezeichnet Amendements, die einem Gesetzesvorschlag statt in einem Ausschuss, im Plenum einer der Häuser des Kongresses angefügt werden.

²³⁵ "the disposition of such case".

Außerdem sollte der Justizminister schildern, welche Maßnahmen sein Ministerium im Berichtszeitraum ergriffen hatte, um eine sachgerechte Umsetzung des FOIA durch die einzelnen Behörden sicherzustellen.

Abschnitt (e) enthielt eine für den FOIA geltende Definition des Begriffes *agency*. Sowohl der Entwurf des Senates als auch der des Repräsentantenhauses hatte solch eine Definition vorgesehen. Die Definition des Repräsentantenhauses war umfassender und wurde im Vermittlungsausschuss übernommen. Nach der Formulierung im Entwurf des Vermittlungsausschusses sollte der Begriff *agency* für folgende Teile der Bundesverwaltung gelten:

- die Ministerien (*executive departments*),
- die Militärverwaltung (*military departments*),
- regierungseigene Unternehmen (*Government corporations*),
- durch die Regierung kontrollierte Unternehmen (*Government controlled corporations*),
- andere Einheiten der Exekutive (*other establishment in the executive branch of the Government*),
- das Präsidialamt (*Executive Office of the President*) und
- unabhängige Aufsichtsbehörden (*independent regulatory agency*).

Nachdem der Vermittlungsausschuss sich auf die geschilderte Version von *H.R. 12471* geeinigt hatte, teilten die Vorsitzenden des Ausschusses Präsident Ford in einem Brief mit, dass den von ihm vorgetragene Bedenken im Beschluss des Vermittlungsausschusses weitgehend Rechnung getragen worden sei. Aufgrund Fords Kritik an der Möglichkeit der Gerichte, die Rechtmäßigkeit von Klassifikationen überprüfen zu können, habe der Vermittlungsausschuss innerhalb seines Berichtes zur gemeinsamen Version von *H.R. 12471* klargestellt, dass die Gerichte durch die Amendements nicht verpflichtet würden, Klassifikation zu überprüfen. Auch seinen Bedenken gegen ein Autorisieren der Gerichte, Mitarbeiter der Verwaltung für ungerechtfertigtes Zurückhalten von Informationen vom Dienst suspendieren zu können, sei Rechnung getragen worden. Der vereinbarte Wortlaut sehe vor, die Entscheidung über Sanktionen in die Hände der *Civil Service Commission* zu legen. Auch sei beim Neuformulieren der siebten Ausnahmebestimmung darauf geachtet worden, sowohl Informationen von Informanten als auch Informationen über die Identität von Informanten genau wie bisher vor einem Zugriff mit Hilfe eines FOIA-Antrages zu sichern. Schließlich sei beim Formulieren der Passage über die Möglichkeit der Erstattung von Gerichts- und Anwaltskosten darauf geachtet worden, dass diese Erstattungen nicht automatisch erfolgten. Damit sei auf die von ihm vorgetragene Warnung eingegangen worden, Unternehmen, die FOIA-Anträge als Mittel zum Ausspähen ihrer Konkurrenten nutzten, diese Dienstleitung nicht unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Schließlich habe man auch bei der angestrebten Verkürzung der Bearbeitungsfristen die von der Administration geäußerten Bedenken berücksichtigt, indem man die Fristen nicht so stark verkürzt habe, wie dies im Vorschlag des Repräsentantenhauses vorgesehen war. Außerdem werde mit dem angestrebten Wortlaut der Verwaltung die Möglichkeit gegeben, in außergewöhnlichen Fällen durch das zuständige Gericht Fristverlängerungen über die im Gesetz vorgesehen Bearbeitungszeiten hinaus zu beantragen.

Die Zugeständnisse an die Ford-Administration veränderten den Charakter des Gesetzesvorschlages aus Sicht seiner Kritiker nicht wesentlich. Die beiden am heftigsten umstrittenen Neuerungen, die Einschränkungen der ersten und siebten Ausnahmebestimmung und damit der Versuch des Kongresses, in das Recht des Präsidenten zu weitgehend unkontrolliert Geheimhaltung einzugreifen, blieb bestehen.

Der vom Vermittlungsausschuss erarbeitete Kompromiss wurde im Senat am 1. Oktober 1974 mit einer mündlichen Abstimmung gebilligt. Im Repräsentantenhaus wurde *H.R. 12471* in namentlicher Abstimmung mit 349 zu 2 Stimmen am 7. Oktober 1974 angenommen.

11.6.6.7 Fords Veto gegen *H.R. 12471* und dessen Überstimmung

Am 17. Oktober 1974 legte Ford sein Veto gegen *H.R. 12471* ein. Er nannte als zentrale Gründe für seine Ablehnung des Gesetzesvorschlages die Änderungen an der ersten und siebten Ausnahmebestimmung sowie die Verkürzungen der der Verwaltung zustehenden Fristen für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen.²³⁶ Innerhalb der Administration kam der stärkste Widerstand gegen den Gesetzesvorschlag vom Justizministerium sowie von den Geheimdiensten.²³⁷

In der Presse wurde diskutiert, ob Fords Veto auf seinen Konservatismus oder auf die Macht der noch unter Nixon eingestellten Mitarbeiter der Administration zurückzuführen sei, denn Mitarbeiter der Nixon-Administration hatten bereits im März 1974 nach dem Beschluss von Moorheads Gesetzesvorschlag für das Amendieren des FOIA gedroht, sollte der Vorschlag das Weiße Haus erreichen, könne Nixon sein Veto einlegen.²³⁸ Den verbreiteten Eindruck, dass eine Ablehnung der Amendements zum FOIA nicht zu einer Regierung passe, die nach dem Watergate-Skandal bemüht sein müsse, ihre Glaubwürdigkeit wieder herzustellen, gab Senator Kennedy beredten Ausdruck. Er nannte Fords Veto "[a] distressing new example of the Watergate mentality that still pervades that White House".²³⁹

Ford überraschte mit seinem Veto auch die Kongressabgeordneten seiner eigenen Partei. Seit dem Zeitpunkt des Beschlusses des Gesetzesvorschlages im Vermittlungsausschuss bzw. dessen Annahme in den beiden Häusern des Kongresses war zwischen Vertretern des Kongresses, des FBI, der CIA und des Weißen Hauses verhandelt worden, um ein Veto von Präsident Ford zu verhindern. Zu dem Zeitpunkt, zu dem Ford sein Veto einlegte, waren sich alle an diesem Verhandlungsprozess Beteiligten einig gewesen, dass Ford keinen Gebrauch von seinem Vetorecht machen sollte und werde. Weil sich Ford mit seiner Entscheidung gegen die Verhandlungsergebnisse seiner eigenen Leute stellte, warben auch Mitglieder der republikanischen Partei im Kongress für ein Überstimmen von Fords Veto.

²³⁶ United States; President; Ford, Gerald R. (October 17, 1974): *Veto of the Freedom of Information Act Amendments*, The Presidents Message to the House of Representatives Returning *H.R. 12471* Without Approval, in, Gerald Ford, 1974, Public Papers of the Presidents of the United States, Washington, D.C., 1975, S. 374-375.

²³⁷ Arnold, Martin (18. Oktober 1974): *Ford Vetoes Effort to Improve Access to Government Data*, New York Times, S. 16, Sp. 4.

²³⁸ *The Right to Know* (21. März 1974), Washington Post, Teil A, S. 26, Sp. 1. *G.O.P. Joins in Vetoing Ford's Vetoes* (24. November 1974), New York Times, Teil IV, S. 1, Sp. 1.

²³⁹ Arnold, Martin (18. Oktober 1974): *Ford Vetoes Effort to Improve Access to Government Data*, New York Times, S. 16, Sp. 4.

Der Ärger im Kongress über das Verhalten von Ford wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, dass Ford seit seinem Amtsantritt im August bereits gegen zwölf Gesetze sein Veto eingelegt hatte.²⁴⁰ Außerdem hatte Ford den Kongress im September durch das Amnestieren des zurückgetretenen Präsidenten Ford bereits düpiert. Eine Karikatur aus der *Washington Post*, die allerdings erst ein Jahr später erschien, spottet über Ford 'Lust', sein Vetorecht auszuüben:



Karikatur 27: "They Can't Say I'm Not Doing Anything"²⁴¹

Dem Kongress stand nun die Möglichkeit offen, durch Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Kongresses Fords Veto zu überstimmen und diesen dadurch zur Annahme des Gesetzes zu verpflichten. Die Mehrheit der Presse forderte genau dies.²⁴² Im Kommentar der *Washington Post* hieß es:

"[The FOIA] is a special interest legislation in that it is intended to assist the very special interest of the American People in being informed about the processes practices of their government."²⁴³

Im Repräsentantenhaus gelang dies am 20. November 1974 mit 371 zu 31 Stimmen leicht.²⁴⁴ Die Deutlichkeit, in der das Veto im Repräsentantenhaus überstimmt wurde, machte die starke Unzufriedenheit der Parlamentarier mit Fords Entscheidung deutlich. Die Mehrheit gegen das Veto fiel nicht nur eindeutig aus, sie wurde auch von den Abgeordneten der republikanischen Partei einschließlich ihrer Spitze getragen.²⁴⁵ Die *New York Times* zitierte den Kommentar

von John J. Rhodes, des Vorsitzenden der republikanischen Fraktion im Repräsentantenhaus, zur Überstimmung des Vetos:

"[Ford is] sending vetoes up here without any chance of our sustaining them."²⁴⁶

Weiter heißt es in dem Artikel, die Republikaner seien über Ford verärgert, weil dieser sein ohnehin geringes politisches Kapital in aussichtslosen Kämpfen vergeude.

Im Senat war die Lage weniger eindeutig. Trotzdem konnten sich die Befürworter der Novellierung des FOIA am 21. November 1974 auch im Senat mit 65 zu 27 Stimmen gegen das Veto von Präsident Ford durchsetzen.²⁴⁷

²⁴⁰ *G.O.P. Joins in Vetoing Ford's Vetoes* (24. November 1974), *New York Times*, Teil IV, S. 1, Sp. 1.

²⁴¹ Block, Herbert (22. Juli 1975): *They Can't Say I'm Not Doing Anything*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 22. Juli 1975, in: *Herblock: A Cartoonist's Life*, Herbert Block, New York, 1993, S. 265.

²⁴² Arnold, Martin (15. November 1974): *Congress, the Press and Federal Agencies Are Taking Sides for Battle Over Government's Right to Secrecy*, *New York Times*, S. 15, Sp. 1. *Journalism Society Urges Overriding of Veto* (17. November 1974), *New York Times*, S. 21, Sp. 1. ... *and Two Vetoes* (20. November 1974), editorial, *New York Times*, S. 42, Sp. 1.

²⁴³ *Federal Files: Freedom of Information ... And the Right to Privacy* (20. November 1974), editorial, *Washington Post*, Teil A, S. 26, Sp. 1.

²⁴⁴ Naughton, James M. (21. November 1974): *House Overrides Two Ford Vetoes By Huge Margin*, *New York Times*, S. 1, Sp. 1. Russel, Mary (21. November 1974): *House Votes To Override 2 Ford Vetoes*, *Washington Post*, Teil A, S. 1, Sp. 1.

²⁴⁵ *G.O.P. Joins in Vetoing Ford's Vetoes* (24. November 1974), *New York Times*, Teil IV, S. 1, Sp. 1.

²⁴⁶ Ebd., Teil IV, S. 1, Sp. 1.

11.7 Fazit

Nach dem Inkrafttreten des FOIA 1967 hatten dessen Protagonisten schnell erkennen müssen, dass das Gesetz ihre Hoffnungen nicht erfüllte. Die im Ringen um einen für die Kongressabgeordneten und die Johnson-Administration durchsetzungsfähigen Gesetzesvorschlag für den FOIA gemachten Kompromisse hatten die schließlich beschlossene Version des FOIA so stark verwässert, dass unwilligen Bürokraten im Zweifelsfalle immer Möglichkeiten zur Verfügung standen, einen Antrag auf Akteneinsicht abzulehnen. Zusammen mit den langen Bearbeitungszeiten und den aus der Sicht der meisten Bürger erheblichen Kosten, die ein FOIA-Antrag in Form von Bearbeitungsgebühren und gegebenenfalls Gerichtsgebühren verursachte, entstand eine Situation, in der viele potentielle Nutzer des FOIA von einer Antragstellung abgeschreckt wurden.

Die Frustration über den geringen praktischen Wert des FOIA in der Version von 1966 entlud sich zum Teil in Kritik an den Journalisten. Von ihnen war nach ihrem starken Einsatz für das Gesetz erwartet worden, dass sie den FOIA besonders intensiv nutzen würden. Diese Erwartungen bestätigten sich aus den oben geschilderten Gründen nicht. An Stelle von Journalisten profilierten sich Wissenschaftler und Konsumenten- bzw. Bürgerrechtsorganisationen als prominenteste Nutzer des FOIA. Von der Öffentlichkeit weniger beachtet blieb jedoch die zahlenmäßig größte Nutzergruppe des FOIA: Unternehmer, die FOIA-Anträge dazu nutzten, Informationen über ihre Konkurrenten oder über anstehende Auftragsvergaben der öffentlichen Hand zu erhalten,.

Die unbefriedigende Implementierung des FOIA bewirkte im Kongress bzw. im Moss-Ausschuss zunächst keine nach außen wahrnehmbaren Aktivitäten. Nach der Durchsetzung des FOIA war der Elan vieler wichtiger Akteure verbraucht. Zusätzlich dämpfte der Umstand, dass sowohl die Leitung des Kongresses als auch das Präsidentenamt in den Händen von Repräsentanten der Demokratischen Partei lagen, das Interesse der Abgeordneten, an einer Nachbesserung des FOIA zu arbeiten.

Mit dem Amtsantritt des Republikaners Nixon 1970 und dem 1971 stattfindenden Wechsel im Vorsitzes des *Government Operations Subcommittee* von Moss zu Moorhead wurde die Auseinandersetzung mit der Informationspolitik der Exekutive wieder aufgewertet. Der zur Amendierung des FOIA führende Prozess wurde 1972 mit den sogenannten *Moorhead Hearings* zur Implementierung des FOIA durch die Verwaltung eingeleitet. Die Beschäftigung mit den Defiziten in der Implementierung des FOIA erhielten aufgrund der innenpolitischen Auseinandersetzungen um den Vietnamkrieg und aufgrund der im Zuge der Ermittlungen im Watergate-Skandal auftretenden Konflikte zwischen dem Kongress und der Nixon-Administration eine starke Symbolkraft. Von einer liberaleren Ausgestaltung des FOIA versprachen sich die Abgeordneten beider Parteien eine Stärkung der Legislative, die nicht zuletzt durch Geheimhaltung der Nixon-Administration von der Mitgestaltung der amerikanischen Außenpolitik ausgeschlossen worden war.

Die Unterstützung der Novellierung des FOIA durch die Mehrzahl der Abgeordneten der Republikanischen Partei ist möglicherweise auch ein Indiz für die Erschütterung des konservativen Weltbildes durch den Vietnamkrieg und den Watergate-Skandal. In die-

²⁴⁷ Für Details zu diesen beiden Abstimmungen, siehe, Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 66ff. Russel, Mary (22. November 1974): *2 Vetoes Overridden by Senate*, Washington Post, Teil A, S. 1, Sp. 1.

ser Arbeit wurde als Erklärung für die Zustimmung des Kongresse zur ursprünglichen Verabschiedung des FOIA und zu seiner Novellierung immer wieder auf das institutionelle Interesse der Kongressabgeordneten an diesem Gesetz hingewiesen. Diese Argumentation lässt sich gut belegen. Die These von der ideologischen Verunsicherung der Konservativen ist hingegen schwerer zu belegen. Die hierfür nötige umfangreiche Analyse kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Der Hinweis auf diese Überlegung ist jedoch insbesondere wichtig, weil sich schon kurz nach dem Beschluss der 74er Novelle des FOIA im konservativen Lager Widerstand gegen das Gesetz formierte (s. S. 326). Dieser Umstand wirft die Frage auf, wieso konservative Kritiker des FOIA im Widerspruch zu ihrer später geäußerten Kritik der Novellierung des Gesetzes zugestimmt hatten.

Anders als im Gesetzgebungsverfahren, das 1966 mit dem Beschluss des FOIA abgeschlossen worden war, lassen sich innerhalb des Kongresses bei der Entwicklung zur Amendierung des FOIA die im Senat und im Repräsentantenhaus verfolgten Strategien zur Durchsetzung der Amendments deutlich unterscheiden. Während Moorhead durch den Vorschlag eines moderaten Gesetzentwurfes versuchte, im Repräsentantenhaus eine möglichst breite Zustimmung für die Amendments zum FOIA sicherzustellen, verfolgten im Senat Edward Kennedy und seine Mitstreiter eine aggressivere Strategie. Wichtige Teile des im Senat beschlossenen Gesetzentwurfes hatte Kennedy, wie berichtet, seinem Gesetzentwurf erst im Plenum in Form von *Floor Amendments* zugefügt. Durch diese Taktik blieb den Gegnern des Entwurfes wenig Zeit, Widerstand gegen Kennedys Amendments zu organisieren.

Diese Unterschiede in der Strategie für das Gesetzgebungsverfahren spiegelten sich auch in den in der jeweiligen Kammer verabschiedeten Gesetzentwürfe wider. Der im Senat beschlossene Entwurf enthielt weitergehendere Reformen als die im Repräsentantenhaus verabschiedete Vorlage. Blanchard schreibt zu dieser Arbeitsteilung zwischen Repräsentantenhaus und Senat, die *Moorhead Hearings* hätten die Basis für das Gesetzgebungsverfahren gelegt. Die politische Kraft und Taktik zum Durchsetzen der Amendments sei indes von Senator Kennedy gekommen.²⁴⁸

Letztlich entscheidend für die Durchsetzungsfähigkeit der Amendments im Kongress war jedoch weder Kennedys Taktik noch die Dokumentation der Missstände bei der Implementierung des FOIA durch die Moorhead-Anhörungen. Die Mehrheiten für die Verabschiedung des Gesetzesvorschlages in beiden Häusern des Kongresses und vor allen Dingen für das Überstimmen des von Präsident Ford eingelegten Vetos waren Resultat der Entfremdung der Exekutive vom Kongress mit dem Watergate-Skandal als Höhepunkt dieser Entwicklung. Besonders Nixons Weigerung, dem Watergate-Untersuchungsausschuss des Kongresses die Tonbandaufnahmen zur Verfügung zu stellen, die klären sollten, wie stark Nixon persönlich an der Entscheidung zum Einbruch in das zentrale Wahlkampfbüro der Demokratischen Partei beteiligt gewesen war, brachte den Kongress gegen den Präsidenten auf.

Daneben wurde das Anliegen, den FOIA zu novellieren, 1973 durch zwei Gerichtsurteile unterstützt.²⁴⁹ Am 6. Juni 1973 entschied am *District Court* des *District of Columbia* Richter Mitchell Cohen, dass das Gesundheitsministerium einem Journalisten Infor-

²⁴⁸ Blanchard, Robert O. (13. Juni 1975): *Freedom of Information*, Washington Post, Teil A, S. 26, Sp. 3.

²⁴⁹ Karam, Edward (Mai 1975): *The FOI Act Gets Teeth*, Freedom of Information Center Report, Nr. 337, S. 3-4.

mationen über die Zustände in Pflegeheimen in *New Jersey* zugänglich machen musste. Dieses Urteil wurde im Gesundheitsministerium zum Anlass genommen, die internen Vorschriften für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen zu überarbeiten. Mit diesen Vorschriften wurden Teile der FOIA-Amendements von 1974 vorweggenommen. Es wurden zum Beispiel eine zehntägige Bearbeitungsfrist für die erste Entscheidung über FOIA-Anträge festgelegt. Auf Widersprüche der Antragsteller musste nach den neuen Vorschriften innerhalb von 20 Tagen reagiert werden. Das Urteil und die Reaktion des Gesundheitsministeriums machten der interessierten Öffentlichkeit deutlich, dass der FOIA sinnvolle und wichtige Informationsbegehren unterstützen konnte, und dass die Kritik an der Implementierung des Gesetzes berechtigt war. Die Bemühungen um die Novellierung des FOIA wurden durch diesen Fall, aber selbstverständlich auch durch andere Erfahrungen mit FOIA-Anträgen, von dem Vorwurf befreit, lediglich ein Vehikel zu sein, um aus parteipolitischen Interessen die Präsidentschaft anzugreifen.

Das zweite wichtige Urteil wurde von Ralph Naders Organisation *Press Information Center* im Namen des prominenten Journalisten Carl Stern erstritten. Stern verlangte vom FBI Informationen über eine Infiltrationskampagne, in deren Verlauf die Bundespolizei in den 60er Jahren linke Gruppierungen ausspioniert hatte. Stern erhielt bei dem Rechtsstreit in der ersten Instanz Recht. Wichtiger als das Urteil selbst war die Entscheidung des Justizministers, auf einen Widerspruch gegen das erstinstanzliche Urteil zu verzichten.

Wie im vorhergehenden Fall war der Öffentlichkeit deutlich geworden, dass die zurückgehaltenen Informationen missbräuchlich durch die Bürokratie bzw. die Polizei geheimgehalten worden waren und dass Teile der Exekutive bereit waren, dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Akteneinsicht weniger reserviert gegenüber zu treten. Der zweite Fall deckte aber vor allem einen Amtsmissbrauch der Bundespolizei auf. Damit wurde die Position der Sicherheitsbehörden, die zu den schärfsten Gegnern des FOIA zählten, deutlich erschüttert.

Der die Protagonisten des FOIA unterstützende Zeitgeist wurde auch an einem im Dezember 1973 veröffentlichten Erlass des Justizministeriums deutlich. Mit dem Erlass wurde verfügt, dass Historiker zu Forschungszwecken Einsicht in Ermittlungsakten des FBI, die älter als 15 Jahre waren, gewährt werden sollte. Obwohl dieser Erlass mit Ausnahmen versehen war, zeigte er, dass ein absoluter Anspruch auf Geheimhaltung auch für informationspolitisch privilegierte Institutionen wie die Polizei immer schwerer zu vertreten war.²⁵⁰

Die genannten Beispiele dürfen jedoch nicht zu der Fehleinschätzung führen, die Gegner des FOIA hätten bereits zu diesem Zeitpunkt ihren Widerstand gegen das Gesetz aufgegeben. Beispielsweise wurde nach der Ersetzung des Justizministers Richardson durch William Saxby auch der 'weiche' Kurs, den Richardson in der Informationspolitik gesteuert hatte, verändert. Ein Indikator hierfür war der Konflikt um eine vom Justizministerium in Auftrag gegebene Studie über die Informationspolitik der Exekutive. Das Justizministerium hatte im Februar 1974 einem Team um den Juristen Jerry N. Clark zugesagt, in keiner Weise deren Untersuchungen und die daraus folgenden Ratschläge beeinflussen zu wollen. Nachdem die Gruppe ihre Arbeit aufgenommen hatte, überkamen Justizminister Saxby und seinen Stellvertreter Laurence Silberman Zweifel, ob es

²⁵⁰ Ebd., S. 4-5.

politisch klug gewesen war, diese Zusagen gemacht zu haben. Sie versuchten deshalb, die Arbeitsbedingungen für die Untersuchung neu zu verhandeln. Die aus diesen Verhandlungen folgenden Konflikte führten am 31. Mai 1974 zum Rücktritt Clarks. Aus dem Konflikt wird deutlich, dass die Bürokratie einerseits versuchte, der Öffentlichkeit zu zeigen, dass sie auf die Kritik an ihrer Informationspolitik reagiere, andererseits jedoch davor zurückschreckte, ihre Politik einer echten Prüfung zu unterziehen.²⁵¹

Anders als 1966 wurde im Konflikt zwischen Exekutive und Legislative um die Gestaltung des Akteneinsichtsrechtes kein Kompromiss erzielt. Dies war angesichts des schlechten 1966 erzielten Kompromisses und angesichts der Forderungen, die sowohl die Nixon- als auch die Ford-Administration in den Verhandlungen um den FOIA vorbrachten, gut. Anders als in bestimmten Entscheidungen in der Außenpolitik, z.B. der Annäherung an die Volksrepublik China, gelang es der Nixon-Administration in der Informationspolitik nicht, die Scheuklappen des Kalten Krieges abzustreifen und das Recht des Kongresses und der Öffentlichkeit auf ein Recht auf Informiertheit über die Tätigkeit der Regierung anzuerkennen. Besonders an den Konflikten der Nixon-Administration mit den Fernsehgesellschaften wurde deutlich, dass führende Köpfe der Administration zu ihren Kritikern ein fast schon paranoides Verhältnis hatten. Die verschobene Selbstwahrnehmung von Nixon selbst zeigt sich unter anderem an dessen bekannten Abschiedsworten, "er sei kein Gauner"²⁵². Seine Unfähigkeit, die Verantwortung für illegale Entscheidungen zu übernehmen, die er persönlich getroffen hatte, und die ihm in Form des Watergate-Skandales das Präsidentenamt kosteten, zeigen seine Selbstgerechtigkeit.

Im Kongress bewirkte die Dialogunfähigkeit der Nixon-Administration einen überparteilichen Schulterschluss, der sich in der Absetzung des Präsidenten und im Verabschieden einer Reihe von Gesetzen manifestierte, welche die in den Untersuchungen zum Watergate-Skandal ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungene Fehlentwicklungen korrigieren sollten. Die Amendements zum FOIA gehörten zu diesen Gesetzen.

Der Ford-Administration gelang es nicht, aus dem Schatten der Nixon-Administration herauszutreten. Zwar begann Ford seine Präsidentschaft mit dem Versprechen, offener zu agieren; die Begnadigung Nixons und das Einlegen mehrerer Vetos direkt zu Beginn seiner Amtszeit zerstörten die Bereitwilligkeit der Kongressabgeordneten zu einem echten Neuanfang in der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative. Hierin liegt die Erklärung für die deutlichen und überparteilichen Mehrheiten, mit deren Hilfe Fords Veto gegen die Amendements zum FOIA gekippt wurde.

Mit den Amendements von 1974 wurde der FOIA entscheidend gestärkt. Die neue Kraft des Gesetzes führte nach dessen Inkrafttreten zu einer starken Zunahme der FOIA-Anträge.²⁵³ Die Tabelle zu Beginn des folgenden Kapitels macht deutlich, wie nachhaltig die neue Rechtslage die Bürger der USA motivierte, ihr neues Bürgerrecht zu nutzen. Erst nach seiner ersten Novelle verdiente der FOIA seinen Namen.

²⁵¹ Ebd., S. 5-6.

²⁵² "I am not a crook" Kilpatrick, Carroll (18. November 1973): *Nixon Tells Editors, 'I'm Not a Crook'*, Washington Post, Teil A, S. 1.

²⁵³ Cohen, Richard E. (5. Juli 1975): *New Information Law Gets Heavy Use from Public, Business*, National Journal Report, S. 985-995.

