

12 Der *Freedom of Information Act* nach seiner ersten Novellierung

12.1 Nutzung des *Freedom of Information Act*

Zwischen 1975 und 1980 nahm die Zahl der FOIA-Anträge stark zu.¹ Dies reflektierte zum einen die Stärkung der Antragsteller durch die Novellierung von 1975. Zum anderen resultierte der Anstieg aus dem Umstand, dass der Bekanntheitsgrad des FOIA gestiegen war und ihn so *Public Interest Groups*, Unternehmer und auch Privatpersonen öfter nutzten. Allein 1974 vervierfachte sich die Anzahl der Anträge gegenüber dem Vorjahr.

Tabelle 5:
Zunahme von FOIA-Anträgen²

Verwaltungseinheit	1967-71	1977-80	Zunahmefaktor
Federal Trade Commission	432	4.250	9,8
Department of Defense	2.732	27.212	10,8
Department of Treasury	1.625	72.448	44,5
Department of State	195	12.319	63,1
Department of Justice	535	253.720	474,0

12.1.1 *Reverse-Freedom of Information Act* -Klagen

Viele FOIA-Anträge, nach allgemeiner allerdings schwierig zu verifizierender Überzeugung sogar die der größte Teil der Anträge, stammten von Unternehmern, die Informationen über die Konkurrenz erhalten wollten. Eine entsprechend große Anzahl betroffener Unternehmen klagten gegen die Herausgabe der sie betreffenden Informationen.

Der Unmut der klagenden Unternehmer erklärte sich, neben der Befürchtung Geschäftliche Nachteile durch diese Anträge hinnehmen zu müssen, teilweise auch aus der Rechtsprechung zum FOIA. Zunächst hatten sich die Gerichte an die Interpretation des FOIA gehalten, die im Bericht des Repräsentantenhauses formuliert worden war und deshalb nichts dagegen unternommen, wenn Behörden Informationen von Unternehmen nicht herausgaben, weil diese Unternehmen 'ihre' Information vertraulich behandelt sehen wollten (*promise of confidentiality test*). Mit der Zeit setzte sich jedoch eine andere Rechtsauffassung, der *expectation of confidentiality-test* durch.

In *Chrysler v. Brown*³ entschied das *Supreme Court* 1979, dass der FOIA nicht als Rechtsgrundlage für Klagen gegen die Herausgabe von Informationen herangezogen

¹ 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. 185.

² Ebd., S. 179.

³ United States; Supreme Court (1979): *Chrysler Corp. v. Brown*, United States Supreme Court Reports, Bd. 441, S. 281.

werden dürfe. 1992 wurde diese Interpretation durch die Entscheidung des *D.C. Court of Appeals* in *Critical Mass Energy Project v. Nuclear Regulatory Commission* stark zurückgedrängt. In diesem Fall hatte *Public Citizen* nach dem Unfall im Atomkraftwerk *Three Miles Island* auf Einsicht in die Sicherheitsberichte von Atomkraftwerken geklagt. In der Entscheidung unterschied das Gericht zwischen Informationen, die den Behörden von den Unternehmern freiwillig gegeben werden und solchen, die diese beibringen müssen. Letztere sollten, wenn durch die Herausgabe kein großer Schaden drohe, herausgegeben werden, während freiwillig den Behörden gegeben Daten einen deutlich höherem Vertrauensschutz unterlägen. Sie dürften geheimgehalten werden.

In den Konflikten um die Zugänglichkeit von Unternehmensdaten in den Händen der öffentlichen Verwaltung wirkte sich die ideologische Ausrichtung der beiden im Kongress vertretenen Parteien deutlicher aus, als dies im Zeitraum bis 1974 der Fall gewesen war. Nach der 74er Novellierung verlor der FOIA einen großen Teil seiner Bedeutung als 'symbolischer' Konfliktstoff zwischen den institutionellen Kontrahenten Kongress und Präsidentschaft. Die Unterstützung der Novellierung des FOIA zu Anfang der 70er Jahre durch die Mehrheit der republikanischen Abgeordneten hatte im Widerspruch zu der grundsätzlichen ideologischen Ausrichtung dieser Partei gestanden (s. S. 320). Deren Anhänger standen und stehen Maßnahmen, die einen Ausbau der Verwaltung und im weitesten Sinne eine Stärkung der Möglichkeiten der Verwaltung zur Aufsicht der Privatwirtschaft kritisch gegenüber. Diese Ausrichtung kam in den Konflikten um die Zugänglichkeit von Unternehmensdaten wieder in gewohnter Weise zum Tragen: *Reverse-FOIA*-Klagen wurden meist durch die Republikanische Partei gestützt.

12.1.2 Bearbeitungszeit

Der Wert eines Akteneinsichtsrechtes hängt entscheidend von der Bearbeitungszeit der Anträge ab. Diese Überlegung und die Erfahrung, dass unliebsame FOIA-Anträge oft durch ungewöhnlich lange Bearbeitungszeiten faktisch abgewiesen worden waren, hatte den Gesetzgeber dazu veranlasst, mit der Novellierung von 1974 feste Fristen für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen einzuführen. Erstanträge mussten seit 1974 grundsätzlich nach zehn Arbeitstagen bescheidet werden. Für die Bearbeitung von Widersprüchen gegen den ersten Bescheid ließ das Gesetz der Verwaltung zwanzig Arbeitstage Zeit. In Ausnahmefällen dürften diese Fristen um jeweils zehn Tage überschritten werden. Eine weitergehende Überschreitung der vorgesehenen Bearbeitungszeiten berechnete die Antragsteller unmittelbar zum Einreichen einer Klage gegen die säumige Behörde.

In der Praxis wurden diese Bestimmungen nie durchgesetzt. Die überlangen Bearbeitungszeiten besonders des FBI und der CIA relativieren den Wert des FOIA bis heute stark. Bereits im August 1976, also lediglich eineinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der 74er Novellierung des FOIA, wurde in der *New York Times* berichtet, dass beim FBI die Bearbeitung von FOIA- und *Privacy Act*-Anträgen neun Monate dauere, und die Behörde einen Berg von 8.000 unbearbeiteten Anträgen vor sich herschiebe.⁴

1977 reagierte das FBI und stellte 400 Mitarbeiter für die Bearbeitung der FOIA-Anträge ab.⁵ Gleichzeitig nahm das FBI den Umstand, dass es mit der Bearbeitung der

⁴ *New York Times* (9. August 1976), S. 22, Sp. 3.

⁵ *New York Times* (18. März 1977), Teil I, S. 11, Sp. 5.

FOIA-Anträge innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen nicht zurechtkam, zum Anlass, eine erneute Novellierung des Gesetzes zu fordern, damit die Bearbeitungsfristen verlängert werden könnten.⁶ Mit deutlich längeren Bearbeitungszeiten als beim FBI mussten Antragsteller bei der CIA rechnen. Erst 1985 erhielt die Redaktion der *New York Times* die Ablehnung eines Antrages auf Akten zur Kuba-Krise, der von der Redaktion der Zeitung 1979 eingereicht worden war.⁷ Bis heute hat sich die Situation hinsichtlich der Bearbeitungsdauer der besonders belasteten Behörden weiter verschlechtert. Nach einer Recherche von 1996 betrug die durchschnittliche Bearbeitungszeit von FOIA-Anträgen für Informationen im Besitz des FBI, die mehr als 100 Seiten Text umfassen, siebeneinhalb Jahre! Weniger aufwendig zu bearbeitende Anträge, die deshalb schneller abgearbeitet werden, wurden erst nach durchschnittlich drei Jahren bescheidet. Nach einer offiziellen Stellungnahme aus diesem Zeitraum waren Bearbeitungszeiten von mehr zwei Jahren keine Seltenheit.⁸ 1997 plante das FBI nach offiziellen Verlautbarungen, den Berg unbearbeiteter Anträge bis zum Jahr 2004 abgearbeitet zu haben.⁹ Um dies zu erreichen, forderte das FBI nicht nur mehr Mittel vom Kongress, sondern es beschränkte auch seine Suche nach Informationen auf Akten, die nicht vor 1973 angelegt wurden. Ab diesem Zeitraum verfügt das FBI über elektronisch recherchierbare sogenannte automatische Indizes.¹⁰ Diese Entscheidung sprach dem FOIA Hohn. In dem Gesetz wird der Zeitraum der Aktenführung, den Behörden bei der Bearbeitung von FOIA-Anträgen, berücksichtigen müssen, nicht eingeschränkt.

Die große Bedeutung der Länge der Bearbeitungszeit von FOIA-Anträgen und die Unverfrorenheit, mit der die Verwaltung teilweise das Verschleppen von Anträgen zur Durchsetzung ihrer Interessen nutzt, zeigt das folgende Beispiel: 1994 klagte die Nichtregierungsorganisation *Electronic Privacy Information Center* auf die Herausgabe von Informationen, die sie über einen FOIA-Antrag vom FBI verlangt hatte. Bei den Informationen handelte es sich um einen zwanzigseitigen Bericht des FBI, den die Lobbyisten des *Electronic Privacy Information Center* dazu verwenden wollten, im Kongress gegen das Bewilligen von Mitteln zu argumentieren, die dazu verwendet werden sollten, das nationale Telefonnetz der USA leichter abhörbar zu machen. Während des Gerichtstermines beantragte der Anwalt des FBI, seine Behörde fünf Jahre von der Bearbeitung des Antrages freizustellen.¹¹ Der Richter lehnte diesen Antrag ab. Der Umstand, dass der Antrag gestellt wurde, sagt jedoch viel über die Haltung von zumindest Teilen des FBI zum FOIA aus.

Die kritische Einschätzung des FBI oder der CIA kann nicht pauschal auf die gesamte Bundesverwaltung der USA übertragen werden. Dies ergibt sich neben unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Teile der Verwaltung gegenüber dem FOIA auch aus der stark ungleichgewichtigen Verteilung der Anträge. Die folgenden Tabellen 6-10

⁶ *New York Times* (11. April 1978), Teil I, S. 14, Sp. 6.

⁷ *New York Times* (13. April 1985), Teil I, S. 9, Sp. 2.

⁸ Ravnitzky, Michael (8. Dezember 1996): *Actual Processing Time for FBI FOIA Requests*, State and Local Freedom of Information Issues, keine Seitenangabe, da die Quelle eine Mailingliste ist, FOI-L@LISTSERV.SYR.EDU.

⁹ Ravnitzky, Michael (30. Juli 1997): *Senate Appropriations Committee: FBI FOIA Backlog*, State and Local Freedom of Information Issues.

¹⁰ Ravnitzky, Michael (29. April 1997): *FBI FOIA Unit Does It Again*, State and Local Freedom of Information Issues.

¹¹ Electronic Privacy Information Center (3. November 1997): *Judge Rejects Delay on FBI Wiretap Data; "Stunned" by Bureau's Request*, State and Local Freedom of Information Issues.

mit Angaben zur Anzahl und Verteilung von FOIA-Anträgen an das Justizministerium bzw. seine Untergliederungen machen dieses Ungleichgewicht in der Verteilung deutlich.¹² Den Tabellen ist eine Liste mit den in den Tabellen verwendeten Abkürzungen für die einzelnen Behörden voranstellt.

Neben der deutlich ungleichen Verteilung zwischen den einzelnen Gliederungen des Justizministeriums kann aus den Tabellen auch abgelesen werden, dass die Verwaltung mehr oder minder große Zahlen unbearbeiteter Anträge vor sich herschiebt.

Liste der in den folgende Tabellen verwendeten Abkürzungen¹³

Office of AG	Office of the Attorney General	EOUST	Executive Office for United States Trustees
Office of DAG	Office of the Deputy Attorney General	Antitrust	Antitrust Division
Office of Assoc. AG	Office of the Associate Attorney General	Civil	Civil Division
OSD	Office of the Solicitor General	Civil Rights	Civil Rights Division
OIG	Office of the Inspector General	Criminal	Criminal Division
OPD	Office of Policy Development	JMD	Justice Management Division
OLC	Office of Legal Counsel	ENRD	Environment and Natural Resources Division
Public Affairs	Office of Public Affairs	Tax	Tax Division
OIP	Office of Information and Privacy	EOIR	Executive Office for Immigration Review
OIPR	Office of Intelligence Policy and Review	DEA	Drug Enforcement Administration
USNCB	United States National Central Bureau	FBI	Federal Bureau of Investigation
OPR	Office of Professional Responsibility	INS	Immigration and Naturalization Service
OLA	Office of Legislative Affairs	OJP	Office of Justice Programs
Pardon Attorney	Office of Pardon Attorney	BOP	Bureau of Prisons
COPS	Office of Community Oriented Policing Services	USMS	U.S. Marshals Service
EOUSA	Executive Office for United States Attorneys	CRS	Community Relations Service
		USPC	U.S. Parole Commission
		FCSC	Foreign Claims Settlement Commission

¹² Die Zahlen, die für das Justizministerium gelten, sind nicht repräsentativ für die gesamte Bundesverwaltung der USA.

¹³ United States; Department of Justice (1996): *Definition of Acronyms Used in this Report*, in: Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1995, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 1.

Tabelle 6:
Anzahl 1995 der eingegangenen und bearbeiteten FOIA-Anträge¹⁴

	Unprocessed Requests on Hand 1/1	Total Received	Unprocessed Requests on Hand 12/31
Office of the AG	98	208	105
Office of the DAG	55	70	42
Office of the Assoc AG	30	17	26
OSG	0	49	0
OIG	10	84	7
OPD	12	10	10
OLC	6	36	6
Public Affairs	10	13	10
OIP	6	37	8
OIPR	2	23	1
USNCB	29	42	30
OPR	7	39	9
OLA	20	73	21
Pardon Attorney	0	24	0
COPS	1	66	2
EOUSA	505	1303	477
EOUST	3	127	0
Antitrust	65	372	88
CIVIL	36	311	27
Civil Rights	143	589	258
CRIMINAL	210	742	283
JMD	19	270	33
ENRD	35	174	60
TAX	16	40	8
EOIR	58	1044	146
DEA	73	798	91
FBI	8280	7468	9487
INS	9797	78981	11692
OJP	24	191	53
BOP	950	6969	1025
USMS	495	391	441
CRS	5	19	4
USPC	4	198	5
FCSC	0	12	0
TOTALS	21004	100790	24455

¹⁴ United States; Department of Justice (1996): *Freedom of Information Act Disclosure Requests*, in, Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1995, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 2.

Tabelle 7:
Anzahl der 1996 eingegangenen und bearbeiteten FOIA-Anträge¹⁵

	Unprocessed Requests on Hand 1/1	Total Received	Unprocessed Requests on Hand 12/31
Office of the AG	105	204	115
Office of the DAG	42	83	48
Office of the Assoc AG	26	22	19
OSG	0	62	5
OIG	7	98	0
OPD	10	10	1
OLC	5	30	2
Public Affairs	10	10	7
OIP	8	89	18
OIPR	0	17	0
USNCB	30	37	8
OPR	9	69	12
OLA	21	54	27
PARDON ATTORNEY	0	21	1
COPS	2	204	7
EOUSA	477	1,282	487
EOUST	0	114	5
ANTITRUST	88	317	424
CIVIL	27	288	21
CIVIL RIGHTS	258	783	249
CRIMINAL ¹⁶	518	791	601
JMD	33	199	41
ENRD	60	222	99
TAX	8	42	10
EOIR	146	1,255	51
DEA ¹⁷	345	968	166
FBI	9,487	8,581	10,313
INS	11,692	93,732	11,557
OJP	53	241	6
BOP	1,025	6,731	705
USMS	441	437	415
CRS	4	20	0
USPC	5	193	4
FCSC	0	13	0
TOTALS	24,942	117,219	25,424

¹⁵ United States; Department of Justice (1997): *Freedom of Information Act Disclosure Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1996*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 2.

¹⁶ Per Chief, FOI Operations Unit, total unprocessed requests as of 1/1/96 was changed from 91.

¹⁷ Per Chief, FOI/PA Unit, total unprocessed requests as 1/1/96 was changed from 283.

Tabelle 8:
Anzahl der 1997¹⁸ eingegangenen und bearbeiteten FOIA-Anträge¹⁹

	Unprocessed Requests on Hand 1/1	Total Re- ceived	Unprocessed Requests on Hand 12/31
Office of the AG	115	305	137
Office of the DAG	48	107	60
Office of the Assoc AG	19	49	31
OSG	5	53	0
OIG	0	197	7
OPD	1	32	12
OLC	2	37	0
Public Affairs	17	41	16
OIP	18	75	12
OIPR	0	12	0
USNCB	8	38	14
OPR ²⁰	13	52	5
OLA	27	106	44
PARDON ATTORNEY ²¹	3	20	5
COPS	7	252	8
EOUSA	487	1,375	52
EOUST	5	58	3
Intergovernmental Affairs ²²	0	3	3
ANTITRUST	124	178	31
CIVIL	21	316	40
CIVIL leftS	249	510	191
CRIMINAL	601	602	697
JMD	41	203	24
ENRD	99	130	43
TAX	10	36	6
EOIR	51	1,132	14
DEA	166	548	27
FBI	10,313	6,394	9,092
INS	11,557	85,289	15,698
OJP	6	205	4
BOP	705	4,471	354
USMS ²³	256	380	6
CRS	0	12	0
USPC	4	130	0
FCSC	0	15	0
TOTALS	24,978	103,363	26,636

¹⁸ This is a transition year - figures represent a nine-month reporting period, ending September 30, 1997.

¹⁹ United States; Department of Justice (1998): *Freedom of Information Act Disclosure Requests*, in, Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1997, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 2.

²⁰ Unprocessed requests on hand as of 1/1/97 was changed from 12.

²¹ Per the Office of Pardon Attorney, total unprocessed requests as of 1/1/97 was changed from 1.

²² First time reporting under separate cover.

²³ Per FOIA/PA Officer, balance was changed from 415 to accurately reflect manual count.

Tabelle 9:
Anzahl der 1998 eingegangenen und bearbeiteten FOIA-Anträge²⁴

	Number of Requests ...			
	Pending as of End of Preceding Year	Received in Current Year	Processed in Current Year	Pending as of End of Current Fiscal Year
Office of the AG	152	380	373	159
Office of the DAG	72	185	165	92
Office of the Assoc. AG	38	60	82	16
OSG	0	68	68	0
OIG	10	147	157	0
OPD	16	37	48	5
OLC	0	46	42	4
Public Affairs	22	78	71	29
OIP	16	136	140	12
OIPR	0	46	46	0
USNCB	51	304	329	26
OPR	13	110	110	13
OLA	50	144	118	76
Pardon Attorney	6	21	25	2
COPS	8	250	245	13
EOUSA	²⁵	²⁶	3,501	²⁷
EOUST	3	104	107	0
Intergovernmental Affairs	3	13	14	2
ANTITRUST	31	276	292	15
CIVIL	44	557	549	52
CIVIL RIGHTS	242	914	1,055	101
CRIMINAL	699	1,499	1,499	699
JMD	24	225	242	7
ENRD	43	238	257	24
TAX	20	385	403	2
EOIR	14	3,357	3,348	23
DEA	106	2,091	2,051	146
FBI	15,380	15,780	20,344	10,816
INS	17,911	143,591	148,887	12,615
OJP	4	491	491	4
BOP	419	7,641 ²⁸	7,782	278
USMS	32	1,198	1,184	46
CRS	0	10	10	0
USPC	89	974	1,036	27
FCSC	2	26	28	0
NDIC	0	6	6	0
TOTALS	35,520	181,388	195,105	25,304

²⁴ United States; Department of Justice (1999): *Initial FOIA/PA Access Requests - Numbers of Initial Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1998*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 15-19.

²⁵ EOUSA report omits any statistical information that could not be verified accurately.

²⁶ EOUSA report omits any statistical information that could not be verified accurately.

²⁷ EOUSA report omits any statistical information that could not be verified accurately.

²⁸ This does not include the thousands of requests by inmates for local review of records maintained in the Inmate Central File, e.g., one region reported 4,372 institution reviews by inmates.

Tabelle 10:
Anzahl der 1999 eingegangenen und bearbeiteten FOIA-Anträge²⁹

	Number of Requests ...			
	Pending as of End of Preceding Year	Received in Current Year	Processed in Current Year	Pending as of End of Current Fiscal Year
Office of the AG ³⁰	213	246	343	116
Office of the DAG	103	138	174	67
Office of the Assoc AG	25	60	58	27
ANTITRUST	15	247	219	43
BOP	407	17,125	17,210 ³¹	322
CIVIL	52	521	529	44
CIVIL RIGHTS	101	836	845	92
CRS	0	1	1	0
CRIMINAL	699	1,606	1,573	732
DEA	147	2,452	2,352	247
ENRD	24	206	205	25
EOIR	23	8,347	8,123	247
EOUSA	³²	1,755	1,566	997
EOUST	0	130	130	0
FBI	10,816	20,754	24,207	7,363
FCSC	0	20	20	0
INS	12,615	168,944	158,913	22,646
JMD	7	2,265	2,267	5
NDIC	1	11	10	2
COPS	13	292	293	12
ODR	0	0	0	0
OIP	9	138	125	22
OIPR	0	49	41	8
Intergovernmental Affairs	3	19	14	8
OJP	6	458	463	1
OLC	4	70	71	3
OLA	96	64	122	38
Pardon Attorney	3	31	32	2
OPD	15	34	35	14
OPR	13	128	127	14
Public Affairs	38	45	68	15
OIG	0	213	204	9
OSG	0	57	57	0
PRAO	0	4	4	0
TAX	2	424	462	0
USMS	46	1,349	1,337	58
USNCB	0	547	547	0
USPC	27	906	933	0
TOTALS	25,523	230,492	233,644	33,179

²⁹ United States; Department of Justice (2000): *Numbers of Initial Requests*, in, Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1999, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 15-18.

³⁰ Statistics of Office of the AG, Office of the DAG, Office of the Assoc AG, OIP, OLA, OPD, Public Affairs, do not match the counterpart statistics in the FY 1998 report due to previous irregularities in database software.

³¹ This number includes 1,360 requests that were initially accepted by BOP, but which BOP subsequently determined lacked identifying information sufficient to allow processing the request to completion, and thus, were rejected. It was derived by subtracting the number of requests pending as of the end of FY 1999 from the sum of the number of requests pending as of the beginning of FY 1999 and number of requests received during FY 1999.

³² On September 14, 1998, the EOUSA Evaluation and Review Staff conducted an evaluation of the FOIA/PA Unit and concluded that its statistical reports were incorrect.

12.1.3 Gewährung von Anträgen auf Akteneinsichtsrecht

Die Frage nach der Gewährung von FOIA-Anträgen, also die Frage nach der 'Kraft' des FOIA, ist schwer zu beantworten. Die Tabellen 11-15 enthalten die vom Justizministerium für seinen Zuständigkeitsbereich veröffentlichten Zahlen zur Bescheidung von FOIA-Anträgen der Jahre 1995-1999.³³ Aus den Zahlen wird zunächst deutlich, dass in den einzelnen Behörden des Justizministeriums in der Regel deutlich weniger als 50 % der FOIA-Anträge vollständig gewährt werden. Die Zahlen widerlegen damit deutlich die Befürchtungen von Gegnern des Gesetzes, durch den FOIA würden sozusagen die Schlösser der Aktenschränke entfernt.

Wie bei der Zahl der Antragstellungen sind auch bei der Bescheidung deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Behörden zu beobachten. Einzelne Behörden, wie beispielsweise das FBI, haben besonders hohe Ablehnungsraten.

Tabelle 11:
Bescheidung der FOIA-Anträge von 1995³⁴

	Total Received	Total Grant	Partial Grant	Partial Denial	Records not Identified	Refusal To Pay	No File	Referral to DOJ or Fed. Agency	Misc. & no Response ³⁵	Unprocessed Requests on Hand 12/31
Office of the AG	208	77	39	1	0	1	48	12	23	105
Office of the DAG	70	16	17	5	0	0	24	7	14	42
Office of the Assoc AG	17	5	8	0	0	0	7	1	0	26
OSG	49	23	1	1	5	0	10	9	0	0
OIG	84	20	21	15	0	0	15	4	2	7
OPD	10	3	1	0	0	0	6	1	1	10
OLC	36	12	5	3	0	0	12	5	0	6
Public Affairs	13	1	2	0	0	0	9	1	0	10
OIP	37	27	1	0	0	0	4	2	1	8
OIPR	23	3	5	2	0	0	7	6	1	1
USNCB	42	4	12	1	0	0	19	2	3	30
OPR	39	5	3	14	0	0	13	0	1	9
OLA	73	9	11	0	0	0	44	2	6	21
Pardon Attorney	24	9	6	0	0	0	9	0	0	0
COPS	66	55	7	0	0	0	3	0	0	2
EOUSA	1303	201	159	231	42	95	270	128	205	477
EOUST	127	68	23	0	3	7	14	9	6	0
Antitrust	372	132	68	44	0	0	73	1	32	88
CIVIL	311	90	33	10	2	19	115	24	27	27
Civil Rights	589	201	116	14	5	14	42	36	46	258
CRIMINAL	742	147	134	193	4	0	131	52	8	283
JMD	270	132	35	0	1	6	26	11	45	33
ENRD	174	56	15	6	0	0	50	7	15	60
TAX	40	14	8	0	4	0	3	2	17	8
EOIR	1044	745	5	19	1	7	143	8	28	146
DEA	798	117	261	35	2	83	158	90	34	91
FBI	7468	49	663	830	83	589	1400	354	2293	9487
INS	78981	27048	13195	484	563	43	7395	51	28307	11692
OJP	191	61	36	0	0	0	59	2	4	53

³³ Die Zahlen, die für das Justizministerium gelten, sind nicht repräsentativ für die gesamte Bundesverwaltung der USA. Zudem geben die Spaltenüberschriften *Partial Grant* und *Partial Denial* ein Rätsel auf. Im Bericht des Justizministeriums wird nicht erklärt, was einen teilweise abgelehnten von einem teilweise gewährten FOIA-Antrag unterscheidet.

³⁴ United States; Department of Justice (1996): *Freedom of Information Act Disclosure Requests*, in: *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1995*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 2.

³⁵ Total miscellaneous closings include "requests withdrawn," "duplicate requests," "no return address," "refusal to comply with requirements," and "FOIA and Privacy Act not applicable," etc.

	Total Received	Total Grant	Partial Grant	Partial Denial	Records not Identified	Refusal To Pay	No File	Referral to DOJ or Fed. Agency	Misc. & no Response ³⁵	Unprocessed Requests on Hand 12/31
BOP	6969	4812	968	185	5	14	404	57	449	1025
USMS	391	129	83	60	3	39	76	7	48	441
CRS	19	2	5	0	0	0	13	0	0	4
USPC	198	100	33	3	8	3	44	3	3	5
FCSC	12	3	0	1	0	0	8	0	0	0
TOTALS	100790	34376	15979	2157	731	920	10654	894	31619	24455

Tabelle 12:
Bescheidung der FOIA-Anträge von 1996³⁶

	Total Received	Total Grant	Partial Grant	Partial Denial	Records not Identified	Refusal to Pay	No File	Referral to DOJ or Fed. Agency	Misc. & no Response ³⁷	Unprocessed Requests on Hand 12/31
Office of the AG	204	56	39	4	2	1	38	21	33	115
Office of the DAG	83	21	16	2	0	0	16	6	16	48
Office of the Assoc AG	22	2	4	0	0	0	5	3	15	19
OSG	62	41	0	3	0	0	13	0	0	5
OIG	98	25	26	20	0	0	22	11	1	0
OPD	10	2	1	0	0	0	8	1	7	1
OLC	30	11	3	0	0	0	16	3	0	2
Public Affairs	10	2	0	0	0	1	7	0	3	7
OIP	89	56	3	0	1	0	5	6	8	18
OIPR	17	6	5	2	0	0	4	1	0	0
USNCB	37	9	8	11	1	0	24	0	6	8
OPR	69	16	9	20	0	0	17	2	2	12
OLA	54	9	12	0	2	1	12	3	9	27
PARDON ATTORNEY	21	5	5	0	0	0	5	2	3	1
COPS	204	169	12	2	0	5	0	7	4	7
EOUSA	1,282	172	186	389	47	29	214	96	139	487
EOUST	114	9	0	0	0	6	3	0	4	5
ANTITRUST	317	103	63	24	0	0	73	6	12	424
CIVIL	288	74	40	18	3	13	91	17	38	21
CIVIL RIGHTS	783	442	141	15	4	18	51	46	75	249
CRIMINAL ³⁸	791	114	146	241	3	0	153	22	29	601
JMD	199	113	20	0	3	4	13	6	32	41
ENRD	222	79	49	1	1	1	16	14	22	99
TAX	42	9	3	0	0	0	19	2	7	10
EOIR	1,255	1,066	18	7	9	31	120	12	87	51
DEA ³⁹	968	113	538	45	3	128	197	0	123	166
FBI	8,581	83	988	218	139	518	1,729	315	3,765	10,313
INS	93,732	32,079	16,889	716	466	77	8,234	208	35,188	11,557
OJP	241	119	89	1	0	0	67	3	9	6
BOP	6,731	4,996	1,327	198	12	86	60	114	258	705
USMS	437	128	98	45	4	27	59	5	97	415
CRS	20	2	5	0	0	0	13	2	2	0
USPC	193	130	30	1	1	0	30	2	0	4
FCSC	13	6	0	0	0	0	6	1	0	0
TOTALS	117,219	40,267	20,773	1,983	701	946	11,340	937	39,994	25,424

³⁶ United States; Department of Justice (1997): *Freedom of Information Act Disclosure Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1996*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 2.

³⁷ Total miscellaneous closings include "requests withdrawn," "duplicate requests," "no return address," "refusal to comply with requirements," and "FOIA and Privacy Act not applicable," etc

³⁸ Per Chief, FOI Operations Unit, total unprocessed requests as of 1/1/96 was changed from 91.

³⁹ Per Chief, FOI/PA Unit, total unprocessed requests as 1/1/96 was changed from 283.

Tabelle 13:
Bescheidung der FOIA-Anträge⁴⁰ von 1997⁴¹

	Total Received	Total Grant	Partial Grant	Partial Denial	Records not Identified	Refusal to Pay	No File	Referral to DOJ or fed. Agency	Misc. & no Response ⁴²	Unprocessed Requests on Hand 12/31
Office of the AG	305	66	51	3	2	58	58	26	19	137
Office of the DAG	107	23	17	2	0	14	18	16	5	60
Office of the Assoc AG	49	3	3	1	0	11	9	3	7	31
OSG	53	27	12	0	7	1	1	9	1	0
OIG	197	79	51	21	0	0	26	13	0	7
OPD	32	1	0	0	0	10	5	2	3	12
OLC	37	8	11	8	0	0	8	3	1	0
Public Affairs	41	3	3	0	0	10	9	3	4	16
OIP	75	55	2	0	1	1	5	12	5	12
OIPR	12	1	2	5	0	0	2	2	0	0
USNCB	38	4	7	0	0	0	18	0	3	14
OPR ⁴³	52	6	11	21	1	0	11	5	4	5
OLA	106	17	19	0	0	24	11	5	13	44
PARDON ATTORNEY ⁴⁴	20	6	2	1	3	0	3	0	3	5
COPS	252	228	6	4	0	0	7	4	2	8
EOUSA	1,375	703	216	275	35	11	303	77	190	52
EOUST	58	37	9	0	1	0	11	1	1	3
Intergovernmental Affairs ⁴⁵	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
ANTITRUST	178	64	91	27	1	0	53	7	28	31
CIVIL	316	84	40	16	2	16	102	12	25	40
CIVIL leftS	510	288	131	12	1	15	52	27	42	191
CRIMINAL	602	122	172	175	0	0	135	40	53	697
JMD	203	111	41	2	0	9	22	11	24	24
ENRD	130	55	39	4	4	0	64	4	16	43
TAX	36	8	7	2	4	0	13	6	0	6
EOIR	1,132	926	20	12	11	10	131	14	45	14
DEA	548	82	352	62	1	39	83	0	68	27
FBI	6,394	117	792	123	44	822	2,024	480	3,213	9,092
INS	85,289	27,627	12,622	630	371	40	8,484	81	31,293	15,698
OJP	205	103	58	1	0	0	25	17	3	4
BOP	4,471	3,194	664	192	8	88	271	10	395	354
USMS ⁴⁶	380	180	211	45	4	38	76	7	69	6
CRS	12	2	2	0	0	0	8	0	0	0
USPC	130	80	17	0	1	0	36	0	0	0
FCSC	15	4	0	0	0	0	11	0	0	0
TOTALS	103,363	34,314	15,681	1,644	502	1,217	12,095	897	35,535	26,636

⁴⁰ This is a transition year - figures represent a nine-month reporting period, ending September 30, 1997.

⁴¹ United States; Department of Justice (1998): *Freedom of Information Act Disclosure Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1997*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 2.

⁴² Total miscellaneous closings include "requests withdrawn," "duplicate requests," "no return address," "refusal to comply with requirements," and "FOIA and Privacy Act not applicable," etc.

⁴³ Unprocessed requests on hand as of 1/1/97 was changed from 12.

⁴⁴ Per the Office of Pardon Attorney, total unprocessed requests as of 1/1/97 was changed from 1.

⁴⁵ First time reporting under separate cover.

⁴⁶ Per FOIA/PA Officer, balance was changed from 415 to accurately reflect manual count.

Tabelle 14:
Bescheidung der FOIA- und *Privacy Act*-Anträge von 1998⁴⁷

	Processed in Current Year	Number of			No Records	Referrals	Request With- drawn	Fee- Related Reason	Records not Reasonably Described	Not a proper FOIA Request for some other Reason	Not an Agency Record	Duplicate Request	Other
		Total Grants	Partial Grants	Denials									
Office of the AG	373	91	60	4	135	33	11	22	2	2	0	8	5
Office of the DAG	165	28	26	1	67	20	4	12	0	0	0	5	2
Office of the Assoc AG	82	6	17	1	49	4	0	3	0	1	0	0	1
OSG	68	38	5	5	11	5	0	0	4	0	0	0	0
OIG	157	30	65	14	36	10	2	0	0	0	0	0	0
OPD	48	8	3	0	30	3	1	1	0	0	0	0	2
OLC	42	12	2	9	19	0	0	0	0	0	0	0	0
Public Affairs	71	5	6	1	43	6	1	4	0	2	0	1	2
OIP	140	72	1	0	18	15	3	4	0	11	0	10	6
OIPR	46	9	2	23	12	0	0	0	0	0	0	0	0
USNCB	329	43	26	51	140	12	0	0	0	3	0	2	29
OPR	110	13	34	28	33	13	2	0	2	0	0	1	2
OLA	118	30	18	1	39	6	6	11	0	3	0	3	1
Pardon Attorney	25	6	10	2	5	0	0	0	2	0	0	0	0
COPS	245	171	15	4	31	3	10	2	5	0	0	4	0
EOUSA	3,501	410	734	657	83	186	21	95	307	70	0	30	409
EOUST	107	78	11	11	15	0	1	2	0	0	0	0	0
Intergovern. Affairs	14	4	0	0	7	0	0	3	0	0	0	0	0
ANTITRUST	292	93	85	38	60	3	11	0	0	0	0	0	2
CIVIL	549	128	48	32	266	8	26	12	6	7	3	13	0
CIVIL RIGHTS	1,055	483	195	36	154	89	23	14	9	20	1	2	29
CRIMINAL	1,499	170	261	398	68	48	4	0	2	0	0	2	559
JMD	242	156	17	2	29	17	12	5	0	0	3	0	1
ENRD	257	74	60	4	84	10	16	3	5	0	0	0	1
TAX	403	35	32	4	306	3	3	0	4	13	0	3	0
EOIR	3,348	1,335	26	174	127	10	10	29	1,602	0	0	2	0
DEA	2,051	182	1,193	119	389	6	4	108	2	3	0	24	21
FBI	20,344	996	3,962	455	7,516	710	1,453	718	181	2,427	0	1,736	190
INS	148,887	58,007	22,439	880	10,025	95	993	129	785	3,840	6,980	3,130	41,584
OJP	491	354	55	1	42	23	1	0	0	0	15	0	0
BOP	7,782	1,489	1,071	166	510	463	39	91	60	36	123	49	1,583
USMS	1,184	215	440	60	142	10	7	27	15	240	0	9	19
CRS	10	4	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
USPC	1,036	346	115	1	151	115	3	47	0	216	25	8	8
FCSC	28	12	1	6	9	0	0	0	0	0	0	0	0
NDIC	6	2	0	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0
TOTALS	195,105	65,135	31,036	3,188	20,658	1,926	2,668	1,342	2,993	6,894	7,151	5,042	44,456

⁴⁷ United States; Department of Justice (1999): *Initial FOIA/PA Access Requests - Disposition of Initial Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1998*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 15-19.

Tabelle 15:
Bescheidung der FOIA- und Privacy Act-Anträge von 1999⁴⁸

	Processed in Current Year	Number of Total Grants	Number of Partial Grants	Number of Denials	No Records	Referrals	Request Withdrawn	Fee-Related Reason	Records not Reasonably Described	Not a proper FOIA Request for some other Reason	Not an Agency Record	Duplicate Request	Other
Office of the AG	343	71	44	3	137	15	55	9	2	2	0	5	0
Office of the DAG	174	18	36	2	73	5	29	9	0	0	0	1	1
Office of the Assoc AG	58	3	5	1	41	3	0	5	0	0	0	0	0
ANTITRUST	219	65	59	29	53	1	5	6	0	0	1	0	0
BOP	17,210 ⁴⁹	9,421	1,082	211	3,123	12	30	58	362	101	243	58	2,509
CIVIL	529	128	32	29	281	21	9	11	0	9	0	9	0
CIVIL RIGHTS	845	362	137	12	143	90	6	17	6	35	1	3	33
CRS	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CRIMINAL	1,573	166	212	461	99	41	2	0	2	499	0	0	57
DEA	2,352	186	1,325	199	394	14	11	78	4	3	0	57	43
ENRD	205	66	56	6	57	3	9	4	0	0	0	0	0
EOIR	8,123	2,634	1	27	245	3	4	51	5,058	0	0	2	8
EOUSA	1,566	261	216	451	251	119	15	49	46	49	14	28	67
EOUST	130	75	23	23	32	0	0	0	0	0	0	0	0
FBI	24,207	1,436	4,729	652	9,741	117	1,321	517	163	2,498	0	2,751	282
FCSC	20	10	1	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0
INS	158,913	66,201	22,167	638	7,840	158	1,452	114	446	4,439	4,543	3,374	47,541
JMD	2,267	106	40	3	25	2,083	7	1	0	0	0	2	0
NDIC	10	1	1	1	5	1	0	0	1	0	0	0	0
COPS	293	217	32	2	25	10	6	3	3	0	0	5	0
ODR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OIP	125	75	7	0	22	10	1	3	2	2	0	3	0
OIPR	41	5	3	27	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Intergovernmental Affairs	14	1	0	0	11	0	0	2	0	0	0	0	0
OJP	463	196	144	2	92	24	1	0	0	0	4	1	0
OLC	71	14	5	4	45	3	0	0	0	0	0	0	0
OLA	122	11	27	0	35	3	37	7	0	1	0	1	0
Pardon Attorney	32	6	14	0	9	0	1	0	1	0	0	1	0
OPD	35	4	3	0	24	1	1	1	0	0	0	1	0
OPR	127	24	29	26	39	14	1	0	0	0	0	0	3
Public Affairs	68	5	9	0	50	0	1	2	0	0	0	1	0
OIG	204	32	96	12	56	7	1	0	0	0	0	0	0
OSG	57	21	4	4	21	0	3	3	0	1	0	0	0
PRAO	4	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2
TAX	462	36	30	12	326	12	2	2	1	9	0	0	3
USMS	1,337	188	525	24	175	24	7	35	22	22	4	10	271
USNCB	547	39	29	4	243	12	13	0	2	6	0	5	31
USPC	933	497	108	1	171	0	0	5	0	148	2	1	0
TOTALS	233,644	82,582	31,231	2,870	23,900	2,806	3,030	992	6,121	7,824	4,812	6,319	50,851

Der Umstand, dass viele FOIA-Anträge nicht fristgerecht bearbeitet und/oder nicht vollständig gewährt werden, mag Anlass zu weiteren Novellierungen des Gesetzes geben, er sollte indes nicht als Beleg für das Scheitern des Gesetzes herangezogen werden. Zunächst lässt sich darauf verweisen, dass den abgelehnte Anträgen die teilweise oder vollständig gewährten Anträge gegenüberstehen. Wichtiger als dieses Argument, dass lediglich eine Relativierung der Kritik ermöglicht, ist der Hinweis auf die grundsätz-

⁴⁸ United States; Department of Justice (2000): *Initial FOIA/PA Access Requests - Disposition of Initial Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1999*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 15-18.

⁴⁹ This number includes 1,360 requests that were initially accepted by BOP, but which BOP subsequently determined lacked identifying information sufficient to allow processing the request to completion, and thus, were rejected. It was derived by subtracting the number of requests pending as of the end of FY 1999 from the sum of the number of requests pending as of the beginning of FY 1999 and number of requests received during FY 1999.

liche rechtliche Stärkung der Bürger der USA gegenüber ihrer Bundesverwaltung durch den FOIA. Aus dieser Perspektive betrachtet, können zur Legitimation des FOIA beide im theoretischen Teil zu Beginn der Arbeit referierten Argumentationsmuster, demokratische Teilhabe (s. Seite 14) und Rechtsstaatlichkeit (s. Seite 19), angeführt werden. Defizite im Vollzug des Gesetzes verweisen weniger auf Probleme im FOIA als auf den Umstand, dass es dem Kongress bisher nicht möglich oder nicht wichtig genug war, einen gesetzestreuen Vollzug des FOIA innerhalb der Bundesverwaltung durchzusetzen. Befürworter des FOIA fordern deshalb oft, die Aufsicht des Vollzuges des Gesetzes durch den zuständigen Kongressausschuss zu verbessern, statt das Gesetz zu novellieren.

12.1.4 Durch den *Freedom of Information Act* verursachte Verwaltungskosten

Der FOIA verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit Kosten. Die Höhe dieser Kosten ist umstritten. Die Unsicherheit über die durch den FOIA verursachten Kosten resultiert aus zwei Faktoren. Zum einen kann nur die Verwaltung selbst, also eine zentrale Gegnerin des Gesetzes, diese Kosten ermitteln. Es liegt deshalb nahe, die offiziellen Schätzungen als überhöht einzustufen. Zum anderen ist es grundsätzlich schwierig, die Kosten einzelner Verwaltungsvorgänge zu berechnen. Die Höhe von Schätzungen von Verwaltungskosten hängt von vielen Variablen ab, die auch, wenn es Anliegen ist, die Kosten ehrlich zu schätzen, zu sehr unterschiedlichen und gleichwohl redlich zu vertretenden Ergebnissen führen können. Die folgenden Schätzungen, wiederum aus den FOIA-Jahresberichten 1995-1999 des Justizministeriums, sollten deshalb nicht überbewertet werden:

Tabelle 16:
1995 verursachte Kosten und eingenommene Gebühren für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen⁵⁰

	Manhours	Costs	Fees Collected
Office of the AG	3494	166916	233
Office of the DAG	1432	68376	266
Office of the Assoc AG	479	22891	250
OSG	13	520	0
OIG	847	20966	0
OPD	249	11922	0
OLC	70	2983	0
Public Affairs	264	12638	0
OIP	499	23845	35
OIPR	139	3042	0
USNCB	959	19924	0
OPR	227	6722	0
OLA	1011	48286	0
Pardon Attorney	84	2715	0
COPS	624	14832.34	65.12
EOUSA	17090	407415	3365
EOUST	520	11733	416.81
ANTITRUST	12617	334909	494
CIVIL	3328	175461	2642
CIVIL RIGHTS	22107	824394	973
CRIMINAL	12502	465005.62	1380.9
JMD	941	37551	4208
ENRD	2249	52694	1163
TAX	1300	76700	752
EOIR	1906	46373	126
DEA	18972	814603	3175
FBI	328160	9329676	11593
INS	233422	4217464	7730
OJP	3500	92900	0
BOP	37255	333509.93	6523.1
USMS	4648.5	159428	785
CRS	180	0	0
USPC	1040	29490	684
FCSC	6	290	0
TOTALS	712,133	17,836,174.1	46,859.59

⁵⁰ United States; Department of Justice (1996): *Administrative Manhours, Costs, and Fees Collected for Freedom of Information Act (FOIA) And Privacy Act Disclosure Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1995*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 22.

Ausschließlich der durch die jüngste Amendierung verursachten Kosten. (Excludes manhours and costs attributed to processing the amendment of records, accounting for dissemination of records, preparing and publishing Privacy Act notices and FOIA/Privacy Act annual reports; and receiving, acknowledging and routing FOIA/Privacy Act requests within the Department. Manhours and costs have been estimated to be a minimum of 64,598 and \$840,027, respectively.)

Tabelle 17:
1996 verursachte Kosten und eingenommene Gebühren für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen⁵¹

	Manhours	Costs	Fees Collected
Office of the AG	3,940	192,130	57
Office of the DAG	1,591	77,594	590
Office of the Assoc AG	577	28,116	0
OSG	25	1,050	37
OIG	966	27,395	0
OPD	264	12,903	30
OLC	50	2,092	0
Public Affairs	243	11,868	0
OIP	1,195	58,241	120
OIPR	145	3,213	0
USNCB	1,805	73,855	0
OPR	460	13,621	0
OLA	921	44,914	164
Pardon Attorney	74	2,564	0
COPS	1,325	34,242	203
EOUSA	18,800	502,212	700
EOUST	957	30,566	905
ANTITRUST	13,353	465,162	2,406
CIVIL	3,550	193,633	10,340
CIVIL RIGHTS	28,233	1,128,714	1,816
CRIMINAL	17,249	691,076	490
JMD	518	15,637	1,975
ENRD	2,330	44,404	15,535
TAX	563	34,120	17
EOIR	2,700	71,663	286
DEA	20,174	547,323	8,509
FBI	235,754	7,042,465	14,566
INS	259,688	5,016,930	9,836
OJP	3,800	91,500	0
BOP	24,023	693,200	4,576
USMS	5,154	171,227	823
CRS	120	0	0
USPC	1,040	30,214	528
FCSC	13	650	0
TOTALS	651,599	17,354,494	74,508

⁵¹ United States; Department of Justice (1997): *Administrative Manhours, Costs, and Fees Collected for Freedom of Information Act (FOIA) And Privacy Act Disclosure Requests*, in, Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1996, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 22.

Tabelle 18:
1997⁵² verursachte Kosten⁵³ und eingenommene Gebühren für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen⁵⁴

	Manhours	Costs	Fees Collected
Office of the AG	3,660	158,175	487
Office of the DAG	1,395	60,281	199
Office of the ASSOC AG	604	26,117	0
OSG	35	1,470	0
OIG	1,066	33,178	0
OPD	314	13,564	0
OLC	45	1,897	0
Public Affairs	421	18,209	0
OIP	843	36,417	407
OIPR	100	2,000	0
USNCB	1,076	46,629	0
OPR	1,504	31,400	0
OLA	1,162	50,211	260
Pardon Attorney	164	7,836	0
COPS	1,164	32,456	292
EOUSA	22,580	602,654	480
EOUST	940	38,475	0
Intergovernmental Affairs	0	0	0
ANTITRUST	15,730	426,649	2,501
CIVIL	2,596	135,582	4,288
CIVIL RIGHTS	20,989	976,132	373
CRIMINAL	17,100	831,913	291
JMD	539	21,216	1,744
ENRD	1,972	39,698	1,928
TAX	450	18,600	0
EOIR	2,400	62,400	494
DEA	19,920	456,822	2,737
FBI	307,806	7,141,111	9,186
INS	286,476	5,498,983	8,147
OJP	3,700	92,200	0
BOP	20,092	366,851	24,751
USMS	6,962	225,373	1,017
CRS	180	0	0
USPC	624	19,187	312
FCSC	15	825	0
TOTALS	744,624	17,474,511	59,893

⁵² This is a transition year - figures represent a nine-month reporting period, ending September 30, 1997.

⁵³ Excludes manhours and costs attributed to processing the amendment of records, accounting for dissemination of records, preparing and publishing Privacy Act notices and FOIA/Privacy Act annual reports; and receiving, acknowledging and routing FOIA/Privacy Act requests within the Department. Manhours and costs have been estimated to be a minimum of 36,637 and \$525,880. respectively.

⁵⁴ United States; Department of Justice (1998): *Administrative Manhours, Costs, and Fees Collected for Freedom of Information Act (FOIA) And Privacy Act Disclosure Requests*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1997*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 20.

Tabelle 19:
1998 verursachte Kosten und eingenommene Gebühren für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen⁵⁵

	Staffing Levels			Total Costs (Including Staff and all Resources)		
	Number of Full Time Personnel	Number of Personnel With Part Time or Occasional FOIA Duties (In Total Workyears)	Total Number of Personnel (In Work-Years)	FOIA Processing (Including Appeals) (Estimated)	Litigation-Related Activities (Estimated)	Total Costs
Office of the AG	4	0.10	4.10	\$279,675.19	\$31,075.02	\$310,750.21
Office of the DAG	2	0.10	2.10	133,811.37	14,867.93	148,679.30
Office of the Assoc AG	1	0.30	1.30	80,000.90	8,888.99	88,889.89
OSG	0	0.25	0.25	10,000.00	0.00	10,000.00
OIG	1	2.00	3.00	52,000.00	0	52,000.00
OPD	0	0.50	0.50	36,198.86	4,022.10	40,220.96
OLC	0	3.00	3.00	4,500.00	1,000.00	5,500.00
Public Affairs	1	0.10	1.10	53,528.96	5,947.66	59,476.62
OIP	25	0.40	25.40	2,424,497.20	35,078.14	2,459,575.34
OIPR	0	0.05	0.05	2,180.00	100.00	2,280.00
USNCB	1	1.00	2.00	0.00	0.00	79,000.00
OPR	2	0.35	2.35	75,000.00	8,800.00	83,800.00
OLA	1	0.20	1.20	97,636.08	10,848.45	108,484.53
Pardon Attorney	0	0.92	0.92	8,979.00	0	8,979.00
COPS	1	0.13	1.13	43,900.00	0	43,900.00
EOUSA	18	17.80	35.80	⁵⁶	⁵⁷	⁵⁸
EOUST	1	1.50	2.50	38,800.00	43,200.00	82,000.00
Intergovernmental Affairs	0	0.16	0.16	10,266.84	1,140.76	11,407.60
ANTITRUST	6	2.00	8.00	439,348.00	352.00	439,700.00
CIVIL	2	0.00	2.00	178,427.00	31,486.00	209,913.00
CIVIL RIGHTS	10	0.00	10.00	969,508.00	9,793.00	979,301.00
CRIMINAL	17	6.50	23.50	1,987,849.00	100,000.00	2,087,849.00
JMD	0	27.00	27.00	32,711.00	0.00	32,711.00
ENRD	0	1.50	1.50	72,691.07	0.00	72,691.07
TAX	2	0.40	2.40	164,510.00	621,120.00	785,630.00
EOIR	4	1.25	5.25	181,067.50	0.00	181,067.50
DEA	25	1.33	26.33	1,117,926.00	204,795.00	1,322,721.00
FBI	536	2.00	538.00	30,066,115.00	2,240,000.00	32,306,115.00
INS	167	1.90	168.90	8,447,964.00	0.00	8,447,964.00
OJP	4	0.33	4.33	200,000.00	0.00	200,000.00
BOP	31	5.00	36.00	1,317,106.00	48,940.00	1,366,046.00
USMS	7	5.00	12.00	693,394.00	26,635.00	720,029.00
CRS	2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
USPC	1	1.00	2.00	74,607.00	0.00	74,607.00
FCSC	0	0.05	0.05	5,000.00	0.00	5,000.00
NDIC	0	0.20	0.20	15,000.00	0.00	15,000.00
TOTALS	872	84.32	954.32	\$49,314,197.97	3,448,090	52,841,288.02

⁵⁵ United States; Department of Justice (1999): *Costs/FOIA Staffing*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1998*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 26.

⁵⁶ EOUSA report omits any statistical information that could not be verified for accuracy.

⁵⁷ Ebd..

⁵⁸ Ebd..

Tabelle 20:
1999 verursachte Kosten und eingenommene Gebühren für die Bearbeitung von FOIA-Anträgen⁵⁹

	Staffing Levels			Total Costs (Including Staff And All Resources)		
	Number of Full-Time Personnel	Number of Personnel With Part-Time or Occasional FOIA Duties (In Total Workyears)	Total Number of Personnel (In Work-Years)	FOIA Processing (Including Appeals) (Estimated)	Litigation-Related Activities (Estimated)	Total
Office of the AG	4	0.10	4.10	\$304,071.38	\$33,785.71	\$337,857.09
Office of the DAG	2	0.10	2.10	162,993.87	18,110.43	181,104.30
Office of the Assoc AG	1	0.30	1.30	63,026.46	7,002.94	70,029.40
ANTITRUST	6.9	0.90	7.80	414,250.00	0.00	414,250.00
BOP	31	1.77	32.77	1,897,089.29	20,874.67	1,917,963.96
CIVIL	2	0.00	2.00	210,000.00	24,655.00	234,655.00
CIVIL RIGHTS	10	0.00	10.00	860,589.00	12,641.00	873,230.00
CRS	0	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
CRIMINAL	18	1.50	19.50	2,003,305.00	100,000.00	2,103,305.00
DEA	21	2.33	23.33	1,135,202.00	188,044.00	1,323,246.00
ENRD	0	1.50	1.50	39,538.95	0.00	39,538.95
EOIR	4	1.25	5.25	259,390.00	0.00	259,390.00
EOUSA	17	0.00	17.00	0.00	0.00	2,100,000.00 ⁶⁰
EOUST	1	2.00	3.00	38.80	43.20	82.00
FBI	671	1.00	672.00	⁶¹	⁶²	33,102,064.00
FCSC	0	0.05	0.05	4,000.00	0.00	4,000.00
INS	175	1.40	176.40	10,753,584.00	0.00	10,753,584.00
JMD	2	0.40	3.40	93,885.65	0.00	93,885.65
NDIC	0	0.60	0.60	45,000.00	0.00	45,000.00
COPS	1	0.02	1.02	59,550.00	0.00	59,550.00
ODR	0	0	0	0.00	0.00	0.00
OIP	28	0.40	28.40	2,894,241.00	11,718.00	2,905,959.00
OIPR	0	0.20	0.20	7,828.00	0.00	7,828.00
Intergovernmental Affairs	0	0.15	0.15	12,119.20	1,346.57	13,465.77
OJP	3	1.00	4.00	205,000.00	5,000.00	210,000.00
OLC	0	0.85	0.85	6,000.00	1,200.00	7,200.00
OLA	1	0.20	1.20	117,030.96	13,003.44	130,034.40
Pardon Attorney	0	0.10	0.10	7,754.95	512.82	8,267.77
OPD	0	0.50	0.50	31,618.19	3,513.13	35,131.32
OPR	2	0.30	2.30	112,415.36	8,511.64	120,927.00
Public Affairs	1	0.10	1.10	60,445.19	6,716.13	67,161.32
OIG	1	2.00	3.00	52,000.00	0.00	52,000.00
OSG	0	0.25	0.25	10,000.00	0.00	10,000.00
PRAO	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TAX	2	0.50	2.50	195,471.00	508,919.00	704,390.00
USMS	8	5.90	13.90	804,500.25	42,621.35	847,121.60
USNCB	1	1.00	2.00	100,000.00	0.00	100,000.00
USPC	2	1.00	3.00	96,867.00	5,000.00	101,867.00
TOTALS	1,015.90	30.68	1,046.58	\$23,018,805.50	\$1,013,219.03	\$59,234,088.53

Der zwischen 1997 und 1998 verzeichnete Kostensprung von 17 auf 52 Millionen US-Dollar steht zwar auch ein Anstieg der registrierten Anträge um ca. 50 % gegenüber. Diese Steigerung kann indes schwerlich eine Verdreifachung der Kosten für das Bearbeiten der FOIA-Anträge erklären. Offensichtlich wurde hier die Art der Berechnung verändert.

Spannender als die absoluten geschätzten Kosten ist die Relation dieser Kosten zu den für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen eingenommenen Gebühren. Die folgende Tabelle zeigt, dass dieser Anteil beim Justizministerium zwischen 1995 und 1999 immer deutlich unter einem halben Prozent lag.

⁵⁹ United States; Department of Justice (2000): *Costs/FOIA Staffing*, in, *Freedom of Information Act (FOIA) Annual Report 1999*, United States; Department of Justice, Washington, DC, S. 25.

⁶⁰ EOUSA does not at this time designate its costs according to the status of its requests; therefore, there is no method yet to determine the percentage of costs attributable to processing as opposed to litigation.

⁶¹ FBI FOIA processing and litigation-related activities included in total costs.

⁶² Ebd..

Tabelle 21:
Gebührenanteil an FOIA-Bearbeitungskosten des Justizministeriums 1995-1999

Jahr	Kosten	Gebühren	Gebührenanteil an den Kosten
1995	17.836.174,10	46.859,59	0,26272 %
1996	17.354.494,00	74.508,00	0,42933 %
1997	17.474.511,00	59.893,00	0,34274 %
1998	52.841.288,02	82.057,36	0,22293 %
1999	59.234.088,53	89.431,67	0.15098 %

Selbst wenn man unterstellt, die Bearbeitungskosten seien vom Justizministerium zu hoch geschätzt worden, ergäbe sich auch bei einer Reduzierung der Kostenschätzung um das zwei- oder vierfache ein Gebührenanteil von unter zwei Prozent. Deshalb liegt die Frage nahe, ob die Erhebung von Gebühren aufgegeben oder die Gebühren deutlich gesteigert werden sollten. Letzteres läuft dem Anliegen entgegen, mit dem FOIA alle, auch die weniger begüterten Bürgern, gegenüber der Bundesverwaltung zu stärken. Entsprechend diesem Anliegen sieht der FOIA vor, in bestimmten Fällen auf eine mögliche Gebührenerhebung zu verzichten. Weil also eine Gebührenerhebung nicht zu favorisieren ist, drängt sich die Forderung nach einem vollständigen Verzicht auf Gebühren auf. Diese Forderung bedarf einer wesentlichen Einschränkung: Gebührenfreiheit ist immer dann nicht angebracht, wenn ein Antrag auf Akteneinsicht einem geschäftlichen Interesse dient.

12.1.5 Fazit

Die oben abgedruckten Statistiken helfen nur zum Teil, die Nutzung des FOIA durch die Bürger der USA einzuschätzen. Zwei wichtige Fragen werden durch die Statistiken nicht beantwortet: 'Wer stellt FOIA-Anträge?' und 'Wie begründet sind die vollständigen oder teilweisen Ablehnungen dieser Anträge?'

Es besteht allgemein Einigkeit darüber, dass die ganz überwiegende Mehrzahl der Anträge von Unternehmern kommt, die durch ihren Antrag ihr geschäftliches Interesse fördern möchten. Quantitativ betrachtet ist der FOIA deshalb eher ein Gesetz zur Wirtschaftsförderung als zur Demokratieförderung. Da die Anzahl der FOIA-Anträge, die gestellt werden können, nicht begrenzt ist, verdrängen die aus einem finanziellen Interesse heraus eingereichten FOIA-Anträge die politisch motivierten nicht. Die aus finanziellen Interesse heraus gestellten Anträge tragen lediglich zur Kostensteigerung bei und sind möglicherweise Ursache für die langen Bearbeitungszeiten einzelner Behörden. In diesen speziellen Fällen kann von einer Beeinträchtigung der politisch motivierten durch die finanziell motivierten Anträge gesprochen werden. Es ist deshalb wünschenswert, für die finanziell motivierten Anträge mindestens kostendeckende Gebühren zu verlangen. Da diese Anträge das Gros der Gesamtzahl der Anträge stellen, könnten die durch das Bearbeiten von FOIA-Anträgen entstehenden Kosten weitgehend aufgefangen werden.

Die Antwort auf die zweite Frage ist schwerer zu geben. Innerhalb der Gemeinde der FOIA-Interessierten kursieren immer wieder Berichte über unbegründete Ablehnungen von FOIA-Anträgen. Die langen Bearbeitungszeiten einzelner Behörden kommen zudem einer allgemeinen Ablehnung gleich. Hier liegen die größten Probleme des FOIA. Es handelt sich hierbei wie bereits ausgeführt um Vollzugsdefizite. Diese Vollzugsdefizite zeigen Grenzen der Macht von Gesetzen bzw. des Kongresses auf. Dabei handelt es sich nicht um ein auf die Implementierung des FOIA oder die Verwaltung der USA beschränktes Problem. Ein grundsätzliches Problem der Gewaltenteilung bzw. von öffentlichen Verwaltungen darf deshalb nicht als Problem eines bestimmten Gesetzes missverstanden werden.

Für eine Bewertung des Erfolges des Projektes FOIA sollte deshalb deutlich zwischen einer Bewertung des durchgesetzten Gesetzes und seiner konkreten Umsetzung unterschieden werden. Das Hauptinteresse dieser Arbeit galt dem Kampf um die ursprüngliche Durchsetzung bzw. Stärkung des FOIA. Wird die Perspektive auf eine Beurteilung des 1966 und 1974 beschlossenen Gesetzestext beschränkt, war das Projekt von Erfolg gekrönt. Wird die Rechtswirklichkeit mit ins Bild genommen, fallen die angesprochenen Vollzugsdefizite schnell ins Auge. Ihre Existenz sollte Anlass zu Bemühungen um eine weitere Stärkung des FOIA, nicht jedoch zu einer Diskreditierung des Erreichten sein.

12.2 Kampagne der Reagan-Administration gegen den *Freedom of Information Act*

Mit dem Novellieren des FOIA bzw. mit der Durchsetzung der anderen oben genannten Gesetze hatte der Einfluss der 'Liberalen' in der amerikanischen Nachkriegspolitik seinen Höhepunkt erreicht. Schon unter dem auf Ford folgenden Präsidenten Carter hatten sich die Kritiker des gestärkten FOIA zu Wort gemeldet. Zwar konnten die Demokraten über die gesamte Regierungszeit von Carter ihre Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses halten, jedoch rückten die wirtschaftliche Rezession und die Geiselnahme im Iran die beiden negativen Vorstellungen, die breite Teile der amerikanischen Bevölkerung mit einem 'liberalen' Politikansatz assoziieren, fehlender wirtschafts- und außenpolitischer Realismus, ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Kritik an dieser Ideologie schloss auch politische Maßnahmen ein, die durch Regierungsaktivität die Bürgerrechte befördern sollten. Hierzu zählte der für den FOIA notwendige Verwaltungsaufwand ebenso wie die Aufsichtsbefugnisse der Verwaltung über die Wirtschaft, die in vielen Fällen die Informationen erst liefern, die später in FOIA-Anträgen abgefragt werden.

Trotz dieser Entwicklung war der FOIA durch den 1976 verabschiedeten *Government in the Sunshine Act* noch einmal, allerdings nur geringfügig, gestärkt worden. Außerdem war in diesem Zeitraum die dritte Ausnahmebestimmung des FOIA, für Informationen, die durch andere Gesetze von einer Herausgabe geschützt sind, als Reaktion auf ein Gerichtsurteil genauer gefasst worden (s. S. 424).

1978 war durch den *Civil Service Reform Act of 1978* eine rein technische Veränderung am FOIA vorgenommen worden. Eine Kommission, auf die in dem Gesetz Bezug genommen wird, wurde durch dieses Gesetz umbenannt. Diese Namensänderung wurde im FOIA nachvollzogen.

1981 manifestierte sich der zu Anfang dieses Kapitels angesprochene Stimmungsumschwung in der Wahl Ronald Reagans zum Präsidenten und im Wechsel der Mehrheit

von den Demokraten zu den Republikanern im Senat. Jetzt wurde die grundsätzliche ideologische Ferne der Republikaner zum FOIA, die nur in der Phase zum Ende der 60er und Beginn der 70er Jahre, als die Legitimität der amerikanischen Bundesregierung grundsätzlich erschüttert worden war, 'geschwankt' hatte, unübersehbar. Mit dieser Machtverschiebung nahmen die Angriffe gegen den FOIA an Schärfe zu.

Die Reagan-Administration fühlte sich den Unternehmern besonders verpflichtet. Reagans Justizminister William French ließ die Ausführungsbestimmungen für den FOIA so überarbeiten, dass Unternehmensinformation deutlich stärker geschützt wurden. Parallel dazu versuchten einige Kongressabgeordnete unter der Führung von Senator Orin Hatch eine gesetzliche Grundlage für *Reverse FOIA*-Klagen zu schaffen. Jeder Unternehmer, der vertrauliche Informationen an Behörden weitergibt, sollte bei Anträgen auf Herausgabe dieser Informationen benachrichtigt werden und die Möglichkeit erhalten, deren Herausgabe zu verbieten. Außerdem sollten auch Privatpersonen, über die Informationen weitergegeben werden sollten, die Möglichkeit erhalten, die Entscheidung einer Behörde zur Herausgabe dieser Informationen gerichtlich überprüfen zu lassen.

Ohne die Zustimmung des Kongresses war es Präsident Reagan außerdem 1982 möglich, durch den Erlass der Exekutivorder 12356 den Umfang der Informationen, die aus sicherheitspolitischen Erwägungen geheimgehalten werden, deutlich zu erweitern. Diese Erweiterung wirkte sich wiederum über die erste Ausnahmebestimmung des FOIA aus und entzog so vorher zugängliche Informationen dessen Zugriff. Es kam also zu einer Reklassifizierung von Informationen - ein bis dahin in den USA unbekannter Vorgang.

Diese politische Kräfteverschiebung wird auch daran deutlich, dass die Reagan-Administration 1984 und 1986 zusätzlich gesetzliche Änderungen des FOIA selbst durchsetzen konnte.

1984 wurde im Kongress mit ihrer Unterstützung der *Central Intelligence Agency Information Act*⁶³ verabschiedet. Mit dem Gesetz wurden die Inhalte der sogenannten *operational files* von Recherchen im Rahmen von FOIA- und *Privacy Act*-Anträgen ausgeschlossen. Das Gesetz wurde mit der Zustimmung der *American Civil Liberties Union (ACLU)*⁶⁴ und auch des bekannten FOIA-Unterstützers, Senator Patrick Leahy, verabschiedet. Offiziell wurde diese Gesetzesinitiative damit begründet, die rechtliche Einschränkung würde in der Praxis zu einer kaum merklichen Reduktion der herauszugebenden Informationen führen. Hingegen würden die Bearbeitungszeiten für FOIA- und *Privacy Act*-Anträge an die CIA jedoch deutlich reduziert werden. So könnten zukünftige Anträge schneller bearbeitet und der Berg der noch unbearbeiteten Anträge abgebaut werden. Diese Hoffnung bestätigte sich nicht. Die Zustimmung so prominenter FOIA-Unterstützer wie der ACLU und Senator Patrick Leahy war nicht Ausdruck der Überzeugungskraft der zur Legitimation des Gesetzesvorschlages vorgebrachten Argumente. Vielmehr drückte sich in ihr eine politische Kräfteverschiebung aus, welche die FOIA-Befürworter zu Konzessionen zwang, die sie zehn Jahre früher nicht hätten

⁶³ United States; Congress (1984): Central Intelligence Agency Information Act, Public Law 98-477, Cong. 98-2, H.R. 5164, Washington, DC.

⁶⁴ Engelberg, Stephen (11. Mai 1984): *C.I.A. and A.C.L.U. Support Curb on Information*, New York Times, Teil I, S. 15, Sp. 1.

machen müssen. Innerhalb der ACLU kam es zu heftigen Auseinandersetzungen über die Frage, ob es politisch klug gewesen war, in dieser Sache nachzugeben.⁶⁵

Bis heute umstritten sind die Umstände, die diese Novelle ermöglichten. Die *American Civil Liberties Union* wurde von der FOIA-Gemeinde heftig kritisiert, weil sie dem *Freedom of Information Reform Act* zugestimmt hatte. Im Kern ging es um die Frage, ob mit dieser Zustimmung Schlimmeres für den FOIA hätte verhindert werden können.

Zusätzlich wurden innerhalb des *Semiconductor Chip Protection Act of 1984*⁶⁶ (s. S. 447 im Anhang) eine Reihe von, wie es von den Befürwortern dieses Gesetzes hieß, 'Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung' durchgesetzt. Eine dieser Maßnahmen war die Streichung der Bevorzugung von FOIA-Verfahren bei der Terminvergabe der Gerichte. Damit wurde der FOIA erstmals direkt geschwächt.

Mit dem *Semiconductor Chip Protection Act of 1984* war das Ende der Kette der Maßnahmen zur Schwächung des FOIA noch nicht erreicht. Seit ihrer Machtübernahme versuchte die Reagan-Administration in Zusammenarbeit mit republikanischen Abgeordneten im Kongress eine Novelle des FOIA, welche die Ermittlungsakten der Polizei weitgehend aus dem Geltungsbereich des FOIA entfernen sollte, durchzusetzen.

Die Kritiker des FOIA bemängelten vor allen Dingen die aus ihrer Sicht zu eng gefasste Ausnahmebestimmung für polizeiliche Ermittlungsakten. Sie vertraten der Meinung, dies ermögliche es Straftätern und deren Umfeld, durch FOIA-Anträge an Informationen kommen zu können, die es ihnen erlaubten, sich der Strafverfolgung zu entziehen oder diese zu erschweren. Konkret wurde die Befürchtung geäußert, Polizeispitzel könnten enttarnt werden und Straftäter Informationen über geheime polizeiliche Ermittlungstechniken erhalten. Diese Kritik blieb für den FOIA jedoch zunächst folgenlos.

1986 gelang es den Gegnern des FOIA mit der Verabschiedung des sogenannten *Freedom of Information Reform Act of 1986*⁶⁷ (s. S. 461 im Anhang) die gewünschten Aus-

⁶⁵ Der Konflikt fand vor allen Dingen zwischen der kalifornischen Abteilung der Organisation und den professionellen Lobbyisten der ACLU in deren Washingtoner Büro statt. Die Vertreter des Washingtoner Büros der ACLU erklärten ihre ungewöhnliche Kompromissbereitschaft mit Änderungen in der Besetzung des *Supreme Court*. Sie argumentierten, früher sei es der ACLU möglich gewesen, ihre Standpunkte relativ kompromisslos zu verfolgen, weil ihre Positionen in den meisten Fällen durch die dem *Supreme Court* vorsitzenden Richtern Burger und Renquist bestätigt worden seien. Seit das Gericht von konservativer eingestellten Richtern dominiert werde, sei die ACLU mehr darauf angewiesen, ihre Anliegen durch gesetzgeberische Maßnahmen durchzusetzen. Im Kongress müsse die Organisation jedoch kompromissorientierter arbeiten als vor dem *Supreme Court*. In Bezug auf die Ausnahmeregelung für die CIA beim FOIA habe das bedeutet, mit der Zustimmung zum *Central Intelligence Agency Information Act* größeres Übel für den FOIA zu vermeiden. Burnham, David (14. August 1984): *The Increasing Dissent Within the A.C.L.U.*, *New York Times*, Teil I, S. 16, Sp. 3. Burnham, David (16. Januar 1985): *Dept. of Strange Bedfellows: C.I.A. and A.C.L.U.*, *New York Times*, Teil I, S. 16, Sp. 3. Peck, Keenen (November 1984): *Strange Bedfellows*, *Progressive*, Bd. 48, S. 28-31. Adler, Allan R.; Halperin, Morton H. (24. September 1984): *There is No Deal*, *The Nation*, Bd. 237, S. 234. Glasser, Ira (30. Juni 1984): *The ACLU and the FOIA Bill*, *The Nation*, Bd. 238, S. 786. Halperin, Morton H. (29. September 1984): *Never Question the President*, *The Nation*, S. 285-288. *Locking the Files* (14. April 1984), *The Nation*, Bd. 238, S. 435-436. Mackenzie, Angus (24. September 1984): *The Operational Files Exemption*, *The Nation*, Bd. 237, S. 231-234. Mackenzie, Angus (November 1984): *First Limit on FOIA Enacted Into Law*, *St. Louis Journalism Review*, S. 9. Mackenzie, Angus (27. April 1985): *Welcome Reversal*, *The Nation*, Bd. 240, S. 485.

⁶⁶ United States; Congress (1984): *Title IV - Federal Courts Improvements, Sec. 402. Amendments to other Laws*, [withdrawal of Section 552(a)(4)(D) of Title 5, United States Code], in: *Semiconductor Chip Protection Act of 1984*, to reform the civil service laws, United States; Congress, Public Law 98-620, Washington, DC.

⁶⁷ United States; Congress (1986): *Freedom of Information Reform Act of 1986*, [Subtitle N], in: *Anti-Drug Abuse Act of 1986*, United States; Congress, Public Law 99-570, Cong. 99-2, Washington, DC, S. 3207-48 - 3207-50. Der *Freedom of Information Reform Act of 1986* wurde nicht als eigenständiges Gesetz, sondern innerhalb eines sogenannten 'Omnibus-Gesetzes' beschlossen. Mit diesem Begriff werden im amerikanischen Kongress Gesetze bezeichnet, in denen eine große Zahl inhaltlich voneinander unabhängiger Gesetzesvorhaben zusammengefasst beschlossen

nahmebestimmungen für polizeiliche Ermittlungsakten durchzusetzen. Durch das Gesetz wurde in den FOIA ein neuer Abschnitt "(c)" eingefügt, durch den alle Informationen, die polizeiliche oder geheimdienstliche Ermittlungen betreffen, vom Anspruch auf Herausgabe ausgeklammert werden. Darüber hinaus wurden durch das Gesetz die Bestimmungen zur Gebührenerhebung so überarbeitet, dass seitdem höhere Bearbeitungsgebühren für FOIA-Anträge verlangt werden können.

Was vordergründig wie eine bittere Niederlage der Protagonisten eines weitreichenden Akteneinsichtsrechtes wirkt, kann auch ganz anders interpretiert werden. Aus der Sicht der mit Reagan an die Macht gekommenen 'neuen Rechten' wurde der FOIA als wichtiges Symbol liberalen Politikverständnisses heftig angegriffen. Gemessen an der Bedeutung, die der FOIA für die Ideologen in den konkurrierenden Lagern hatte, stellten die Änderungen, die erst nach jahrelangem Streit durchgesetzt werden konnten, keinen großen Sieg der Konservativen dar. Diese Sichtweise würde letztlich die oben angesprochene Position der Washingtoner Lobbyisten der ACLU bestätigen.

12.3 Die *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996*

Zuletzt wurde der FOIA durch die *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996* geändert. Der Name des Gesetzes deutet auf einen der beiden Schwerpunkte der mit diesem Gesetz am FOIA vorgenommenen Änderungen hin.

Mit der Verbreitung der elektronischen Datenverarbeitung in der Verwaltung und von PCs in privaten Haushalten gewann die Frage, wie im Rahmen von FOIA-Anträgen mit in einem elektronischen Format vorliegenden Informationen umgegangen werden sollte, an Bedeutung. Zum Beispiel musste geklärt werden, ob der im FOIA verwendete Begriff *record* in einem elektronischen Format vorliegende Informationen einschließe. Nachdem diese Frage durch Rechtsprechung bejaht worden war, ergab sich die Problematik, dass Informationen, die innerhalb der Verwaltung in proprietären Datenformaten⁶⁸, z.B. in speziellen Datenbanken, gespeichert wurden, in dieser Form Antragstellern nicht nützten, wenn diese nicht über die Programme verfügten, die zum Lesen dieser Dateiformate benötigt wurden. Durch die Amendments von 1996 wurde deshalb nicht nur klar gestellt, dass *electronic records* unter den FOIA fallen, sondern auch festgelegt, dass die Verwaltung, soweit dies technisch möglich bzw. zumutbar ist, die gesuchten Informationen in einem Format zur Verfügung stellen muss, das der Antragsteller wünscht.

Der FOIA sieht die Möglichkeit vor, in Dokumenten, die aufgrund eines FOIA-Antrages freigegeben werden, die Teile zu schwärzen, die unter eine der in dem Gesetz aufgelisteten Ausnahmebestimmungen fallen. Bei der Herausgabe von Informationen in elektronischem Format werden diese Passagen gelöscht. In den Amendments von 1996 wird vorgeschrieben, die Löschungen kenntlich zu machen.

Eine weitere wichtige Veränderung, die durch die Novelle von 1996 eingeführt wurde und mit der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik zusammen-

werden. Das Beschließen dieser Einzelmaßnahmen innerhalb eines Paketes ermöglicht es, Gesetzesvorschläge mit durchzusetzen, die alleine keine Mehrheit finden würden. In *omnibus bills* materialisieren sich so politische Geschäfte, die sonst für Außenstehende schwer fassbar sind.

⁶⁸ Gemeint sind hier Datenformate, die den mit einem breiten Publikum zugänglichen Programmen nicht gelesen werden können.

hängt, ist das Verschränken von Akteneinsichtsrechten mit den Publikationspflichten der Verwaltung. Die heute unter dem Namen FOIA bekannte *Public Information Section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes regelt neben dem Akteneinsichtsrecht bestimmte Publikationspflichten der Verwaltung. Diese Publikationspflichten standen beim Formulieren der ursprünglichen Version des Gesetzes, die 1946 beschlossen worden war, im Zentrum des Interesses. Damals wurde die Verwaltung verpflichtet, von ihr erlassene Rechtsvorschriften und Recht bildende Entscheidungen zu veröffentlichen. In der ersten Novelle des FOIA wurde der Verwaltung als weitere Publikationspflicht auferlegt, Verzeichnisse der von ihr geführten Akten zu publizieren. Die Entwicklung in der Informationstechnologie macht es der Verwaltung heute vergleichsweise leicht, Informationen zu publizieren. Dies wurde vom Gesetzgeber zum Anlass genommen, die Publikationspflichten der Verwaltung erneut auszuweiten. Erstens müssen die einzelnen Verwaltungsstellen die angesprochenen Aktenverzeichnisse jetzt über das WWW und, wenn das nicht möglich ist, über CD-ROM oder Diskette zugänglich machen. Zweitens wird die Verwaltung durch die Amendements von 1996 dazu angehalten, besonders gefragte Informationen, für die bereits mehrfach FOIA-Anträge eingereicht wurden, oder solche, für die eine gesteigerte Nachfrage antizipiert werden kann, elektronisch zu veröffentlichen.

Diese neue Vorschrift leitet zum zweiten Schwerpunkt der 1996 beschlossenen Änderungen am FOIA über. Das Publizieren stark nachgefragter Informationen kann zunächst als ein begrüßenswerter Service für die Bürger begriffen werden. Hinter der Vorschrift steht aber auch der Wunsch, die Verwaltung zu entlasten, denn es kostet weit weniger Mühe, ein Dokument einmal ins WWW zu stellen, als immer wieder FOIA-Anträge auf das Dokument zu bearbeiten.⁶⁹

Diese Entlastung bzw. die Schaffung von mehr Flexibilität in der Bearbeitung von FOIA-Anträgen bildet den zweiten Schwerpunkt der Amendements von 1996. Bei einzelnen Behörden bildeten sich große Rückstaus von FOIA-Anträgen. Besonders das FBI erlangte zweifelhafte Berühmtheit, weil das Bearbeiten von FOIA im Durchschnitt zirka fünf Jahre dauert.⁷⁰ Dies stand in einem offenen Widerspruch zu den im FOIA vorgeschriebenen Bearbeitungsfristen. Im Kongress fand sich jedoch keine Mehrheit, die Maßnahmen getragen hätte, welche die säumigen Verwaltungen zum Abarbeiten der Rückstaus und damit zu einen Bearbeiten der FOIA-Anträge gemäß den im FOIA vorgegeben Fristen hätte veranlassen können. Statt dessen wurde dieser Missstand durch die Amendements von 1996 legalisiert.

Zunächst wurde die Bearbeitungsfrist für den ersten Bescheid auf einen FOIA-Antrag von 10 auf 20 Tage verdoppelt. Bereits vor dem Beschluss der Amendements von 1996 gab der FOIA den Verwaltungen die Möglichkeit, in Ausnahmefällen den Antragsteller darauf hinzuweisen, dass ein Antrag nicht innerhalb der vorgesehenen Zeit bearbeitet werden könne. Mögliche Legitimationen für dann zu verhandelnde Verlängerungen der Bearbeitungsfrist waren beispielsweise aufwendige Suchen, die verschiedene Verwaltungen betrafen oder der Umstand, dass umfangreiche Dokumente verlangt wurden, die vor ihrer Herausgabe deklassifiziert bzw. auf sensible Informationen hin untersucht

⁶⁹ Außerdem können bei einem Publizieren über das WWW die Druckkosten von der Verwaltung auf die Bürger verlagert werden.

⁷⁰ Electronic Privacy Information Center (3. November 1997): *Judge Rejects Delay on FBI Wiretap Data; "Stunned" by Bureau's Request, State and Local Freedom of Information Issues*, FOI-L@LISTSERV.SYR.EDU.

werden mussten. Abgesehen von der Frage, inwieweit diese Möglichkeit zur Fristverlängerung von der Verwaltung in seriösem Rahmen genutzt wurde, ergab sich aus der Praxis, die Anträge in der Reihenfolge ihres Einganges zu bearbeiten, die Problematik, dass zeitaufwendig zu bearbeitende Anträge auch das Bearbeiten 'schneller' Anträge verzögerten. Hier setzen die Amendments von 1996 an. Sie geben der Verwaltung die Möglichkeit, die vorliegenden FOIA-Anträge in verschiedene Dringlichkeitsstufen einzuteilen. Dies eröffnet für bestimmte Anträge die Aussicht, schneller bearbeitet zu werden. Zu der Gruppe von Anträgen, die schneller bearbeitet werden sollen, zählen zum Beispiel Anträge, in denen Dokumente eines Umfangs von weniger als 100 Seiten verlangt werden. Um zu verhindern, dass umfangreichere Anträge zerteilt als kleinere Einzelanträge eingereicht werden, wurden die Verwaltungen autorisiert, einzelne Anträge, die aus ihrer Sicht Gruppen konstituieren, zusammenzufassen und erst danach deren Dringlichkeitsstufe festzulegen. Als weiteres Kriterium für Dringlichkeit wird anerkannt, wenn ein FOIA-Antrag von einem Multiplikator gestellt wird. Dieses Journalistenprivileg ist aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch zu beurteilen, weil das Akteneinsichtsrecht in den USA als Bürgerrecht aufgefasst wird, das eine Ungleichbehandlung von Anträgen aufgrund der beruflichen Stellung der Antragsteller zweifelhaft erscheinen lässt. Auch eine rechtssystematische Betrachtung spricht gegen das Journalistenprivileg. Der FOIA ist Teil des für alle Bürger gleich geltenden Verwaltungsverfahrensgesetzes und nicht Teil eines Pressegesetzes, in dem Privilegien für Journalisten verankert werden könnten. Es ist deshalb nicht einzusehen, wieso einige Bürger gleicher sein sollten als andere.

Wichtig für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist, dass an der zentralen hinter dem *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996* stehenden Logik erneut deutlich wird, wie eng der FOIA mit dem demokratischen Selbstverständnis der Amerikaner verbunden ist. Die sich stets auf der Suche um eine die Eroberung des nordamerikanischen Kontinentes fortsetzende Vision befindlichen Amerikaner feiern die Informations- und Kommunikationstechnologie als ein Mittel zur Verwirklichung weitreichender demokratischer Reformen, die unter dem Schlagwort *Electronic Democracy* oder *Electronic Town-hall* diskutiert werden. Mit dem *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996* wurde der FOIA eng in diese Diskussion eingebunden. Entscheidend ist die Verknüpfung des Akteneinsichtsrechtes mit den Publikationspflichten der Verwaltung. Die gedankliche Verbindung zwischen öffentlichem Publikationswesen und Akteneinsichtsrecht wurde zu Beginn dieser Arbeit bereits thematisiert. In den in den 96er Amendments eingeführten Publikationspflichten wird direkt an die Vorschriften im *Government Printing Office Electronic Information Access Enhancement Act of 1993*⁷¹ angeschlossen. Dieses Gesetz wiederum ist Grundlage für die umfangreichen Maßnahmen, welche die USA eingeleitet haben, um möglichst viele Informationen der Verwaltung der breiten Öffentlichkeit über das Internet bequem und kostengünstig zur Verfügung zu stellen.

Wie wichtig diese Aktivitäten von den Bürgern der USA genommen werden, wurde jüngst deutlich. Im Mai 1999 kündigte das Handelsministerium an, eine umfangreiche Datenbank des *National Technical Information Service* zu kommerzialisieren, das heißt, diese Datenbank in Kooperation mit einem privaten Unternehmen unter dem Titel *Gov.search* kostenpflichtig der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das Vorhaben rief

einen Sturm der Entrüstung hervor. Innerhalb von Stunden wurde das Projekt zurückgezogen. An der Spitze der Kritiker standen eine Gruppe von NGOs, deren Gemeinsamkeit ihr Interesse an Transparenz der Regierungsgeschäfte und an möglichst weitreichenden Informationsrechten der Bürger gegenüber ihrem Regierungssystem ist. Diese NGOs setzten den Machtansprüchen des Regierungssystems die Vorstellung einer selbstbewussten Bürgerschaft entgegen, die in zunehmendem Maße versucht, die perzipierten Defizite in der Arbeit der Regierung nicht ausschließlich durch ihr Wahlverhalten abzustrafen, sondern durch professionell organisiertes Lobbying Einflüsse auf eine spezifische Weise auszuüben, wie es durch das Wahlverhalten, zumal im amerikanischen Zweiparteiensystem, nicht möglich ist.

Die Bedeutung, die dem FOIA bzw. der Transparenz des Regierungssystems heute in den USA zugemessen wird, zeigt, dass das Gesetz trotz der Schwierigkeiten, die seine Durchsetzung machte, und trotz der Anlaufschwierigkeiten und bestehenden Defizite seiner Implementierung inzwischen im Prinzip die Vision seiner Initiatoren, das Selbstbestimmungsrecht der Bürger gegenüber der Verwaltung zu stärken, erfüllt.

⁷¹ 44 U.S.C. 4101 (1993).