

13 Ergebnis

Rückblickend lässt sich ein Bogen von den ersten Diskussionen eines Akteneinsichtsrechtes in den 30er Jahren im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für das Verwaltungsverfahrensgesetz bis zur ersten Novelle des FOIA 1974 spannen.

Heute wird das Akteneinsichtsrecht in allen Staaten, in denen es eingeführt wurde, aus dem modernen Demokratieverständnis heraus legitimiert. Das Akteneinsichtsrecht soll die Bürger bei individuellen Konflikten mit der Verwaltung stärken und politische Partizipation erleichtern.

Auch in Staaten wie der BRD legitimieren Protagonisten eines Akteneinsichtsrechtes ihre Forderung mit Verweisen auf ihr Demokratieverständnis. Zum Beispiel wurde innerhalb des 1998 beschlossenen Koalitionsvertrages der rot-grünen Regierungskoalition diese Überlegung aufgegriffen und das Verabschieden eines Akteneinsichtsrechtes unter der Überschrift 'Bürgerrechte' angekündigt. Dort wird das geplante Gesetz in unmittelbarem Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Erweiterung der politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger gestellt.¹

Dem in den 30er Jahren in den USA konkrete Formen annehmenden Gesetzgebungsverfahren für ein Verwaltungsverfahrensgesetz für die Bundesverwaltung der USA² einschließlich des in ihm eingeschlossenen Akteneinsichtsrechtes lag eine profanere Motivation zugrunde: Die Verwaltungsarbeit funktionierte schlecht. Die Bürokratie arbeitete ineffizient. Parallel dazu gab es Vorwürfe, die Bürokratie gebärde sich absolutistisch. Aus der Sicht vieler Bürger, genauer gesagt, aus der Sicht der von Entscheidungen der Verwaltung Betroffenen, wirkten viele Verwaltungsentscheidungen willkürlich. Dies mag ein berechtigter Vorwurf gewesen sein. Der Vorwurf muss jedoch durch die Anmerkung ergänzt werden, dass den Mitarbeitern der Verwaltung Verfahrensregeln fehlten und kein System existierte, das ein gleichförmiges Entscheiden vergleichbarer Sachverhalte sichergestellt hätte. Dieser Missstand wurde an Klagen von Anwälten und Verwaltungswissenschaftlern deutlich. Sie monierten, es sei unmöglich, einen Überblick über das geltende Verwaltungsrecht zu erhalten. Diese Schwierigkeit galt für die Mitarbeiter der Verwaltung ebenso wie für die Bürger bzw. deren Anwälte. Auch gutwilligen Mitarbeitern der Verwaltung fehlte deshalb oft die Möglichkeit zu überprüfen, in welchem Verhältnis eine Entscheidung, die sie im Begriff waren zu fällen, zu Entscheidungen anderer Behörden stand. Was von Außenstehenden als "bürokratischer Absolutismus" (s. S. 60) wahrgenommen wurde, mag deshalb auch Resultat einer teilweise orientierungslos arbeitenden Verwaltung gewesen sein. Die Herkulesaufgabe, ein Verwaltungsverfahrensgesetz zu verabschieden, sollte deshalb vor allem helfen, Rechtssicherheit, eine Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit, herzustellen.

¹ Sozialdemokratische Partei Deutschlands; Bündnis 90/Die Grünen (20. Oktober. 1998): *Beteiligungsrechte*, Punkt 13 im Kapitel IX: Sicherheit für alle - Bürgerrechte stärken, in, Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Sozialdemokratische Partei Deutschlands; Bündnis 90/Die Grünen, Bonn.

² In einzelnen Bundesstaaten gab es zu diesem Zeitpunkt bereits Akteneinsichtsrechte. Das erste war 1912 in Louisiana verabschiedet worden. Die bloße Existenz von Akteneinsichtsrechten in einzelnen Bundesstaaten sagt wenig über die Qualität dieser Regelungen aus. Daraus folgt, dass diese Gesetze nur nach genauen Einzelprüfungen als Belege für Verwaltungstransparenz auf bundesstaatlicher Ebene hätten angeführt werden können. Diese Prüfung hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt, deshalb wurden diese Gesetze nur am Rande erwähnt.

Innerhalb der *Public Information Section* der in den 30er Jahren diskutierten Gesetzentwürfe für das Verwaltungsverfahrensgesetz war das Interesse der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Parteien auf die Informationspflichten bzw. Publikationspflichten der Verwaltung fokussiert. Die Formulierung eines Akteneinsichtsrechtes erhielt weniger Aufmerksamkeit.

Durch den Zweiten Weltkrieg unterbrochen, wurden die Verhandlungen um das Gesetz 1944 wieder aufgenommen und 1946 mit dem Beschluss des *Administrative Procedure Act*, dem ersten amerikanischen Verwaltungsverfahrensgesetz, vollendet.

In der *Public Information Section* dieses Gesetzes wurde festgeschrieben, dass Verwaltungsentscheidungen und durch die Verwaltung vorgenommene Rechtsetzungen erst nach ihrer Publikation Rechtskraft erlangten. Das Akteneinsichtsrecht blieb auf eine Parteiöffentlichkeit beschränkt. Diese Entscheidung entsprach der dem gesamten Gesetz zugrunde liegenden Bedürfnis, Rechtssicherheit zu schaffen. Die Parteiöffentlichkeit ermöglicht genau den Personen Akteneinsicht, die von Verwaltungsverfahren betroffen sind. Personen, die aus 'bloßem' politischen Interesse Akteneinsicht begehren, gibt die Parteiöffentlichkeit keine Rechte. Sie ist deshalb Ausdruck von Rechtsstaatlichkeit, nicht von Demokratie.

Der oben erwähnte Vorwurf, das Verhalten der Bürokratie habe absolutistische Züge gehabt, erhielt durch die Ausnahmebestimmung Nahrung, mit der das Gebot der Parteiöffentlichkeit ergänzt worden war. Das Recht auf Zugang zu Informationen, das sich für jemanden auf Grundlage der Parteiöffentlichkeit ergab, durften die Mitarbeiter der Verwaltung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz "aus guten Gründen"³ verweigern. Solch eine Regelung widerspricht nur insoweit nicht des jedem Rechtsstaat zugrunde liegenden Prinzips der Rechtssicherheit, wenn sie Ausdruck der Unmöglichkeit ist, alle Eventualitäten, die eine Informationsverweigerung aus Gründen der Staatsräson angezeigt erscheinen lassen können, vorherzusehen und daher diese Eventualitäten auch nicht im Wortlaut des Gesetzes verankern werden können. Dieses Argument kann jedoch nur akzeptiert werden, wenn mit der Ausnahmebestimmung ein Recht auf Klage gegen Informationsverweigerungen verankert wird und Kriterien zur Verfügung stehen, anhand derer ein Gericht die Angemessenheit einer Informationsverweigerung überprüfen kann. Beides fehlte dem 1946 verabschiedeten Verwaltungsverfahrensgesetz.

Kritik am neuen Verwaltungsverfahrensgesetz, die unmittelbar nach dessen Inkrafttreten einsetzte, schloss deshalb auch dessen *Public Information Section* ein. Diese Kritik führte zunächst zu keinen greifbaren Resultaten. Dies lag, zumindest was die Reformierung des Akteneinsichtsrechtes anging, am herrschenden Zeitgeist. In der paranoiden Stimmung des Kalten Krieges hatte sich in den USA in weiten Kreisen der Bevölkerung und des politischen Establishments die Überzeugung durchgesetzt, der Ausgang der Rivalität zwischen der UdSSR und den USA könne nur durch die Erfolge von Naturwissenschaftlern und Ingenieuren, nicht durch die von Militärs zugunsten der USA entschieden werden. Zu dieser Überzeugung hatte vor allem der 'Erfolg' des Abwurfes der ersten Atombomben beigetragen. Die Bombe war, wie es im damaligen Sprachgebrauch hieß, 'geheim geboren' (*born secret*) worden. Geheimhaltung wurde deshalb als unerlässliche Komponente in den Bemühungen um das Übertreffen der UdSSR im Rüstungswettlauf begriffen. Dieser Logik entsprach, dass 1946, nur wenige Monate nach

³ "[...] for good cause found [...]"

dem Abwurf der Atombomben über Hiroshima und Nagasaki, der *Atomic Energy Act* beschlossen wurde. Durch das Gesetz wurden weitreichende Geheimhaltungsvorschriften für Atomtechnik und alle mit ihr in Zusammenhang stehenden naturwissenschaftlichen und technischen Forschungen eingeführt.

Die Vorstellung, naturwissenschaftliche und technische Forschung bedürfe größtmöglicher Geheimhaltung, wurde von einer hysterischen Suche nach Spionen begleitet und führte in den 40er und 50er Jahren zu der Kommunistenjagd, in deren Verlauf Senator McCarthy zu zweifelhaftem Ruhm gelangte. 1947 startete Präsident Truman durch eine Exekutivorder das *Employee Loyalty Program*. Das Programm unterwarf alle Mitarbeiter der Bundesverwaltung einer Loyalitätsprüfung, die bis dahin, gestützt auf den *Atomic Energy Act*, lediglich für Mitarbeiter an sensiblen Forschungsprogrammen üblich gewesen war. Das Programm wirkte über die Bundesverwaltung hinaus. Viele Unternehmensführungen und öffentliche Verwaltungen auf bundesstaatlicher oder kommunaler Ebene wollten sich nicht mit weniger Loyalität ihrer Mitarbeiter zufrieden geben, als sie nach der Loyalitätsprüfung des Bundes gefordert wurde. Das Programm führte einerseits zu Denunziationen und Bespitzelungen und erbrachte andererseits keine Ergebnisse, die in einem angemessenen Verhältnis zu damit verbundenen Einschränkungen der Bürgerrechte standen. Zu diesen Beschränkungen zählten neben Verletzungen der Privatsphäre vieler Bürger Versuche, die Presse zu zensieren. Dies wurde mit Vorwürfen gegenüber Journalisten begründet, bestimmte ihrer Veröffentlichungen nützten der UdSSR mehr als der Bevölkerung der USA.

Dieses Klima der Intoleranz wurde durch die Überzeugung kontrastiert, die Machtübernahme und der Machterhalt der Faschisten in Deutschland sei zu wesentlichen Teilen durch das Fehlen von Pressefreiheit zu erklären. Ähnlich wurde das Verhältnis zwischen Pressefreiheit und Stalinismus gesehen. Getragen von westlichen Regierungen und Journalistenverbänden wurde deshalb nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine Kampagne für die weltweite Durchsetzung von Presse- und Meinungsfreiheit begonnen. Das starke Interesse der amerikanischen Verleger- und Journalistenverbände an diesem Thema erklärte sich jedoch auch daraus, dass mit der Forderung nach internationaler Pressefreiheit bisher für amerikanische Unternehmen der Medienbranche verschlossene Märkte aufgebrochen werden sollten.

Die mit dieser Thematik beschäftigten *World Freedom of Information Committees* der amerikanischen Journalistenverbände mussten zwischen dem Ende der 40er und dem Anfang der 50er Jahre erkennen, dass die Wertvorstellungen, die sie verbreiten wollten, in ihrem eigenen Land im Klima des Kalten Krieges und der mit ihm einhergehenden Kommunistenjagd Zug um Zug eingeschränkt wurden. Dies war 1950 so offensichtlich geworden, dass die *World Freedom of Information Committees* der beiden wichtigen Journalistenverbände, *American Society of Newspaper Editor* und *Sigma Delta Chi*⁴, den Begriff *World* aus ihren Namen strichen. Damit wollten sie zum Ausdruck bringen, dass ihre Aufmerksamkeit von nun an primär den innenpolitischen Entwicklungen der USA gelten würde. Die Kritik der Journalistenverbände richtete sich dabei gleichermaßen gegen die Geheimhaltungspolitik der Truman-Administration wie gegen alle Maßnahmen, die eine freie Berichterstattung der Medien, damals primär der Presse, beeinträchtigten. Um die rechtliche Stellung der Journalisten gegenüber der auskunftsunwil-

⁴ Heute *Society of Professional Journalists*.

ligen Bürokratie genauer einschätzen zu können, gab die *American Society of Newspaper Editors* ein Gutachten über die Informationsrechte der Bürger der USA gegenüber ihrer Verwaltung bzw. über die Rechtsgrundlagen der Verwaltung für das Legitimieren von Informationsverweigerungen in Auftrag. 1953 wurde diese von Harold Cross durchgeführte Untersuchung unter dem Titel *The People's Right to Know* veröffentlicht. Cross war zu dem Ergebnis gekommen, dass das im Verwaltungsverfahrensgesetz verankerte Akteneinsichtsrecht das berechtigte Interesse vieler Bürger bzw. Journalisten auf Informationen aus dem Besitz der Verwaltung nicht durchsetzte und deshalb novelliert werden sollte.

Mitte der 50er Jahre wurden die Handlungsspielräume der Befürworter von mehr Verwaltungstransparenz im Konflikt zwischen den Journalistenverbänden und der Regierung um eine angemessene Informationspolitik und die Gewährleistung der Presse- und Meinungsfreiheit durch das Interesse der Demokratischen Partei an der Problematik erweitert.

Als Resultat der Wahlen zum 84. Kongress konnte die Demokratische Partei den Republikanern die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses abnehmen. Damit stand dem Republikanischen Präsidenten Eisenhower ab 1955 ein von der oppositionellen Partei dominierter Kongress gegenüber. Die Demokraten konnten diese Vorherrschaft in beiden Kammern des Parlamentes während des gesamten Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit aufrechterhalten. Der durch die neuen Mehrheitsverhältnisse im Kongress entstandene parteipolitische Antagonismus zwischen Kongress und Präsidentschaft führte gepaart mit dem institutionellen Interesse des Kongresses, die Informationspolitik der Präsidentschaft anzugreifen, und dem Interesse der Journalistenverbände, die Beschneidungen der Pressefreiheit und die restriktive Informationspolitik der Regierung zu kritisieren, im Repräsentantenhaus 1955 zur Gründung des *Subcommittee on Government Information*.

Journalistenverbände spielten bei der Gründung des Moss-Ausschusses eine wichtige Rolle, und sie etablierten nach dessen Einrichtung eine enge Zusammenarbeit mit dessen Vorsitzenden.

Die Arbeit des Moss-Ausschusses begann mit einer Umfrage bei allen Stellen der Bundesverwaltung. Moss wollte wissen, auf welche Rechtsgrundlagen die einzelnen Stellen der Bundesverwaltung sich stützten, um Informationsverweigerungen zu legitimieren. Die Umfrage bestätigte, was bereits Harold Cross in seiner Studie für die *American Society of Newspaper Editors* herausgefunden hatte: Das 1789, dem Jahr der Französischen Revolution, in den USA beschlossene sogenannte *Housekeeping Statute* wurde als Freibrief zur Legitimation von Informationsverweigerungen genutzt. Diese Nutzung des *Housekeeping Statute* zu beenden war das erste gesetzgeberische Projekt des Moss-Ausschusses. In Kooperation mit dem *Subcommittee on Administrative Practice and Procedure* des Justizausschusses des Senates erreichte er dieses Ziel 1958.

Die Durchsetzung des Verbotes, gestützt auf das *Housekeeping Statute* Informationen geheim zu halten, war politisch gesehen ein wichtiger Erfolg für die kooperierenden Ausschüsse. Für das Ausmaß an Geheimhaltung hatte das Amendement zum *Housekeeping Statute* jedoch keine Konsequenz, da der Verwaltung die Möglichkeit offen stand, Informationsverweigerungen mit Verweisen auf die einschlägige Passage im Verwaltungsverfahrensgesetz zu legitimieren. Politisch war die Durchsetzung des Amendements dennoch wichtig, weil sie zum einen Moss und Senator Hennings, dem

Vorsitzenden des *Senate Subcommittee on Administrative Practice and Procedure*, ermöglichte, den sie unterstützenden Journalistenverbänden einen gesetzgeberischen Erfolg vorzuweisen. Zum anderen war die Amendierung des *Housekeeping Statute* die Voraussetzung, um die Novellierung des im Verwaltungsverfahrensgesetz verankerten Akteneinsichtsrechtes zu einem sinnvollen Projekt zu machen. Anderenfalls hätten die Mitarbeiter der Verwaltung nach einer Novellierung des Akteneinsichtsrechtes Entscheidungen zur Geheimhaltung weiterhin auf das *Housekeeping Statute* stützen können.

In der breiten Öffentlichkeit und damit auch bei vielen Journalisten, welche die Arbeit des Moss-Ausschusses nicht mit besonderer Aufmerksamkeit begleiteten, wurde der Moss-Ausschuss in den ersten Jahren seiner Tätigkeit hingegen mehr für seinen Einsatz gegen konkrete Fälle von Informationsverweigerung der Verwaltung als durch seine gesetzgeberische Arbeit bekannt. In einer Reihe von Anhörungen prangerte Moss die restriktive Informationspolitik der Verwaltung einschließlich der Ministerien an und sorgte zusammen mit seinen Mitarbeitern in vielen Einzelfällen dafür, dass zunächst zurückgehaltene Informationen von der Verwaltung doch herausgegeben wurden. Moss' Prominenz war bald so groß, dass oft ein Anruf von ihm oder aus seinem Büro genügte, unwillige Mitarbeiter in der Verwaltung oder in den Ministerien zur Herausgabe von Informationen zu bewegen.

Neben dieser Arbeit als Streiter für die Journalisten vergaß Moss sein parteipolitisches Interesse nicht. Diesem Interesse diene zunächst der Umstand, dass die ob ihrer Informationspolitik kritisierte Exekutive von einem republikanischen Präsidenten geleitet wurde. Über Moss hatte deshalb die Demokratische Partei die Möglichkeit, sich als Verfechterin von Pressefreiheit und politischer Transparenz zu profilieren. Darüber hinaus gab es Fälle, in denen Moss seine inzwischen erreichte Position und seine guten Verbindungen zur Presse dazu nutzte, ganz konkret Wahlkämpfe der Demokratischen Partei zu unterstützen.

Dem vehementen Einsatz von Moss für die Informationsrechte einzelner Journalisten im Konflikt mit der Verwaltung stand nach der Amendierung des *Housekeeping Statute* 1958 eine relative Abstinenz von gesetzgeberischen Aktivitäten für ein Akteneinsichtsrecht gegenüber.

Bereits 1957 hatte Moss gemeinsam mit Senator Hennings einen Gesetzgebungsvorschlag für das Novellieren des Akteneinsichtsrechtes in beide Kammern des Kongresses eingebracht. Unmittelbarer Anlass für diesen Schritt war gewesen, dass die von Eisenhower eingesetzte Hoover-Kommission als Resultat einer groß angelegten Untersuchung zur Effizienz der Verwaltungsarbeit unter anderem vehemente Kritik am Verwaltungsverfahrensgesetz einschließlich dessen *Information Section* geübt hatte. Motiviert durch die Arbeit der Hoover-Kommission, aber auch aus eigenem Interesse, hatte ein Ausschuss der Anwaltskammer an einem Gesetzentwurf für ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz gearbeitet. In Kooperation mit diesem Ausschuss hatte Moss seinen Gesetzesvorschlag für die Novellierung der *Information Section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes entwickelt, den er gemeinsam mit Hennings 1957 im Kongress zur Diskussion stellte. Das Einbringen dieses Gesetzesvorschlages hatte zu keinen greifbaren Ergebnissen geführt. In beiden Kammern des Kongresses waren die Gesetzesvorschläge noch nicht einmal aus den Ausschüssen zurück an das jeweilige Plenum überwiesen worden.

Der Misserfolg des Gesetzgebungsvorschlages war für Moss absehbar gewesen. Seiner Entscheidung, den Vorschlag trotzdem einzubringen, hatten zwei Überlegungen zugrunde gelegen. Erstens hätte sich Hennings auf Kosten von Moss gegenüber der Journalistenschaft als alleiniger gesetzgeberisch aktiver Protagonist der 'Informationsfreiheits-Klientel' profilieren können. Zum anderen hatte Moss befürchtet, dass Hennings allein einen Gesetzesvorschlag einbringen würde, der mehr Rücksichten auf die Gegner der Gesetzgebung nähme, als wenn er diesen Gesetzesvorschlag gemeinsam mit ihm erarbeiten und einbringen würde. Aus politischer Sicht war Moss' Engagement deshalb richtig gewesen, praktisch hatte es nichts eingebracht.

Die Erfolglosigkeit dieses Projektes erklärte sich zu einem wesentlichen Teil aus dem Umstand, dass Moss im Gegensatz zu Hennings nicht die Möglichkeit hatte, Gesetzesvorschläge für das Novellieren des Akteneinsichtsrechtes in dem von ihm geleiteten Ausschuss zu bearbeiten, da die Jurisdiktion für das Verwaltungsverfahrensgesetz in beiden Häusern des Kongresses beim Justizausschuss lag. Moss' Ausschuss war jedoch ein Unterausschuss des *Government Operations Committee*, was bedeutete, dass er das Schicksal von Gesetzesvorschlägen zur Novellierung des Akteneinsichtsrechtes im Repräsentantenhaus nur sehr bedingt beeinflussen konnte. Aus diesem Grund beschloss Moss, zukünftig Hennings die Federführung bei gesetzgeberischen Aktivitäten für die Novellierung des Akteneinsichtsrechtes zu überlassen. Während des folgenden, des 85. Kongresses, brachte er deshalb im Repräsentantenhaus keinen Gesetzesvorschlag für das Amendieren des Akteneinsichtsrechtes ein, obwohl gleichzeitig im Senat mehrere entsprechende (letztendlich jedoch erfolglose) Vorschläge diskutiert wurden. Erst 1960 beteiligte sich Moss erneut an einer Initiative für ein neues Akteneinsichtsrecht. Wie in den vorausgegangenen Fällen blieb auch dieser Versuch erfolglos. In den 50er und zu Anfang der 60er Jahre gab es trotz Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration, die sowohl von Kongressabgeordneten als auch von Medienvertretern geäußert wurde, keine wirkliche politische Kraft für eine Novellierung des Akteneinsichtsrechtes. Damit fehlte auch die Möglichkeit, im Kongress eine Mehrheit für einen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu organisieren.

1960 kam es zu zwei Ereignissen, welche für die Entwicklung der Diskussion um ein neues Akteneinsichtsrecht wichtig waren. Im Mai 1960 wurde ein amerikanisches U-2-Spionageflugzeug über der UdSSR abgeschossen. Präsident Eisenhower behauptete zunächst, es habe sich bei dem verlorenen Flugzeug um einen Wetterballon der NASA gehandelt. Kurz darauf musste Eisenhower zugeben, gelogen zu haben, denn die sowjetische Regierung konnte der Weltöffentlichkeit sowohl das Flugzeugwrack als auch den lebenden Piloten der Maschine präsentieren. Rückblickend kann diese Entlarvung einer Lüge des amerikanischen Präsidenten im Kontext des Kalten Krieges als ein wichtiger Markstein in der Entwicklung der 'Glaubwürdigkeitslücke' (*credibility gap*) gesehen werden, die allmählich entstand und die das Verhältnis der amerikanischen Bundesadministrationen zum Kongress und zu den Bürgern der USA in zunehmenden Maße belasten sollte.

Das zweite wichtige Ereignis war die Wahl John F. Kennedys zum Präsidenten. Mit dem Einzug des Demokraten entfiel das parteipolitische Interesse der Mehrheitsfraktion des Kongresses als Motivation für Kritik an exekutiver Geheimhaltung und daraus folgenden Forderungen nach einem neuen Akteneinsichtsrecht. Die Reaktion auf die neue Lage war unverkennbar. Moss stimmte gegenüber der Kennedy-Administration einen

deutlich versöhnlicheren Ton an, als er dies gegenüber der Eisenhower-Administration getan hatte, und auch die in Form von Anhörungen inszenierte Kritik an ungerechtfertigter Geheimhaltung wurde vorübergehend ausgesetzt.

Für die den Moss-Ausschuss unterstützenden Journalistenverbände führte der Machtwechsel im Weißen Haus hingegen nicht zu einem harmonischeren Verhältnis zur Regierung. Der Machtwechsel führte lediglich zu einer Verschiebung der Konflikte. Die Kennedy-Administration verfolgte ihre informationspolitischen Interessen anders als es die Regierung ihres Vorgängers getan hatte. Das neue Schlagwort der Kritiker der exekutiven Informationspolitik hieß *news management*. Mit diesem Begriff wurde die Taktik der Kennedy-Administration bezeichnet, eine ihr genehme Berichterstattung weniger stark durch Geheimhaltung als durch ein gezieltes Überangebot an Informationen und durch die Einrichtung neuer Informationskanäle durchzusetzen. Eine Taktik für die Einrichtung neuer Informationskanäle war die Ersetzung von offiziellen Pressekonferenzen durch informelle Hintergrundgespräche. Anders als bei offiziellen Pressekonferenzen konnte die Kennedy-Administration starken Einfluss darauf nehmen, wer an solchen inoffiziellen Gesprächen teilnehmen durfte und hatte so ein Druckmittel gegen unliebsame Journalisten in der Hand. Geheimhaltung blieb dennoch ein Thema.

Im April 1961 unterstellte Kennedy in einer Rede den Medien, durch ihre Berichterstattung im Vorfeld der amerikanischen Invasion in der Schweinebucht (Kuba) zum Scheitern dieser Operation beigetragen zu haben. Aus dieser Anschuldigung entwickelte Kennedy die Forderung, die Journalisten müssten Mechanismen zur Selbstzensur entwickeln, um zukünftig den nationalen Interessen der USA keinen Schaden mehr zuzufügen.

1962 griff die Kennedy-Administration die Journalistenschaft erneut an. Die sich im Oktober 1962 ereignende Kubakrise war neben Geheimhaltung von einer Reihe von Falschmeldungen der Kennedy-Administration begleitet worden. Diese Falschmeldungen wurden bereits kurz nach dem Ende der Krise als solche aufgedeckt. Im Zuge des Konfliktes, der sich als Reaktion auf diese Informationspolitik zwischen Medienvertretern und der Kennedy-Administration entspann, ließ sich der Pressesprecher des Verteidigungsministerium zu der Aussage hinreißen, jede Administration habe ein Recht, ja die Pflicht, zu lügen, sollte dies zum Schutz des Wohles der Nation notwendig sein.

Diese Sichtweise war für die Mehrheit der Journalisten nicht akzeptabel. Die Proteste gegen diese Aussage und weitere typische informationspolitische Konflikte, die keine Eigenheiten der Kennedy-Administration widerspiegeln⁵, führten auch im Kongress wieder zu mehr kritischer Aufmerksamkeit für die Informationspolitik der Exekutive.

Im selben Jahr wurden die Politik der USA gegenüber Indochina und die Beschränkungen, denen amerikanische Journalisten in Vietnam ausgesetzt waren, zu permanenten Themen in den Medien. Kennedys problematisches Verständnis von Pressefreiheit wurde im Februar 1962 manifest, als er ankündigte, keine freie Berichterstattung über

⁵ Die meisten der in dieser Arbeit geschilderten informationspolitischen Konflikte zwischen der Exekutive, der Legislative und der Journalistenschaft sind, versteht man die Medien als vierte Gewalt, Ausdruck des Spannungsverhältnisses, in dem Regierungsgewalten zueinander stehen. Das macht die Konflikte nicht weniger bedeutsam, aber eben typisch. Diese Konfliktstruktur ist nicht statisch. Auch wenn Geheimhaltung immer eine Rolle spielt und kritisiert wird, kann der Grad der Geheimhaltung geändert werden. Veränderungen können sich auch in den Methoden ergeben, mit deren Hilfe eine Administration versucht, die Meinungshoheit zu behaupten. Dafür ist das *news management* der Kennedy-Administration ein Beispiel.

den Guerillakrieg in Vietnam garantieren zu können. Die Informationspolitik der Kennedy-Administration im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg beschränkte sich nicht auf eine tendenziöse Auswahl der Informationen, welche die Administration über den Verlauf des Krieges herausgab, es wurden auch Falschmeldungen verbreitet und die in Vietnam tätigen Journalisten durch das amerikanische Militär bei ihrer Arbeit behindert. Bis zum Ende des Jahres hatte sich die medienfeindliche Politik der USA in Vietnam so verschärft, dass sie selbst von dort stationierten Offizieren der amerikanischen Streitkräfte kritisiert wurde. Die Kennedy-Administration blieb jedoch bei ihrer Politik. Was mit dem Leugnen des U-2-Abschusses begonnen hatte, setzte sich jetzt fort. Die amerikanische Öffentlichkeit nahm wahr, dass die offizielle Berichterstattung über den Vietnamkrieg auf nicht akzeptable Weise manipuliert wurde. In den Medien wurde aufgedeckt, dass die Regierung die offiziellen Zahlen amerikanischer Opfer (Tote und Verletzte) fälschte. Dies schadete der Glaubwürdigkeit der Kennedy-Administration. Dem 'Camelot am Potomac'⁶ attestierte der Ausschuss für Informationsfreiheit von *Sigma Delta Chi* wenige Tage vor der Ermordung Kennedys einen historischen Tiefstand der Pressefreiheit (s. S. 201).

Die Ermordung des Präsidenten brachte die Kritiker der Kennedy-Administration zum Schweigen. Diese Schonfrist für die neue Johnson-Administration dauerte bis nach Johnsons regulärer Wahl zum Präsidenten im November 1964 an.

Da die Johnson-Administration bezüglich des Vietnamkrieges grundsätzlich die Informationspolitik der Kennedy-Administration fortsetzte, blieben die damit einhergehenden Konflikte gleich. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit dafür wuchs jedoch, da die Regierung ihr militärisches Engagement in Indochina stetig steigerte. Im Frühjahr 1965, zu Beginn von Johnsons 'zweiter' Amtsperiode, wurde der Einsatz amerikanischer Bodentruppen erstmals offiziell bekannt gegeben. Die Kritik an der Informationspolitik der Johnson-Administration im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg wurde im Verlauf von 1965-66 so stark, dass 1966 ein Senatsausschuss diese Politik untersuchte. Im Februar 1966 war in einem Artikel der *New York Times* erstmals ausdrücklich von der Glaubwürdigkeitslücke (*credibility gap*) der Johnson-Administration die Rede.

Vor dem Hintergrund dieses Glaubwürdigkeitsverfalles erhielt die Diskussion um den FOIA Auftrieb. Die 1957 und 1960 in den Kongress eingebrachten Vorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht hatten sowohl innerhalb des Parlamentes als auch in der breiten Öffentlichkeit kaum Aufmerksamkeit erhalten. Im 88. Kongress (1963-64) änderte sich dies. Im Juni 1963 brachte Senator Long *S. 1666* ein und hielt im gleichen und im Folgejahr Anhörungen zu dem Gesetzesvorschlag ab. Die Vertreter der Johnson-Administration sprachen sich dort vehement gegen den Gesetzesvorschlag aus. Die Mehrheit der Senatoren schloss sich jedoch der Sichtweise der Kritiker der Informationspolitik der Bürokratie an. Diese hatten den Vorschlag von Long einstimmig befürwortet. 1964 wurde *S. 1666* im Plenum des Kongresses in mündlicher Abstimmung angenommen. Die Protagonisten eines neuen Akteneinsichtsrechtes hatten eine wichtige Schlacht gewonnen. Der Einfluss der Johnson-Administration machte sich jedoch schnell bemerkbar. Auf Antrag von Senator Humphrey, des stellvertretenden Fraktions-

⁶ Camelot ist der Name des legendären Schlosses, auf dem die Tafelrunde des sagenhaften König Arthurs stattgefunden haben soll. Potomac ist der Name des Flusses, an dem Washington, DC liegt. In den Gesellschaftsnachrichten der amerikanischen Medien hatte die Euphorie über das attraktive Präsidentenpaar, Jackie und John Kennedy, zu einem Vergleich mit der sagenhaften Tafelrunde geführt.

vorsitzenden der Demokraten, wurde die Überweisung des Gesetzesvorschlages an das Repräsentantenhaus ausgesetzt. Humphreys Einschreiten hatte zur Folge, dass der Gesetzesvorschlag noch einmal im Plenum beraten wurde. In dieser Beratung wurden einige Änderungen beschlossen und *S. 1666* endgültig verabschiedet. Die Legislaturperiode war zu diesem Zeitpunkt jedoch so weit fortgeschritten, dass der Gesetzesvorschlag im Repräsentantenhaus nicht mehr bearbeitet werden konnte. Die Gegner des Gesetzes hatten ihr Ziel damit erreicht. Die Hoffnung der Befürworter eines neuen Akteneinsichtsrechtes richteten sich auf den 89. Kongress.

Ermutigt durch ihren Erfolg im Senat brachten die Befürworter eines neuen Akteneinsichtsrechtes zu Beginn des 89. Kongresses in beiden Kammern eine Reihe von Gesetzesvorschlägen für ein neues Akteneinsichtsrecht ein. Die Gesetzesvorschläge wurden von den Medien, der Anwaltskammer, der Handelskammer und der *American Civil Liberties Union* unterstützt. Im Oktober 1965 wurde der Vorschlag von Senator Long, *S. 1160*, im Senat beschlossen. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens war der Entwurf auf Druck der Exekutive um mehrere Ausnahmestimmungen erweitert worden und das Schicksal von *S. 1160* im Repräsentantenhaus war ungewiss, weil, wie oben erwähnt (s. S. 358), die Jurisdiktion für das Akteneinsichtsrecht nicht beim Moss-Ausschusses lag (s. a. S. 219).

Noch im 89. Kongress gelang es Moss jedoch, mit dem Vorsitzenden des Justizausschusses, dessen Ausschuss die Jurisdiktion für das Akteneinsichtsrecht hatte, ein politisches Geschäft zu machen. Details über das Arrangement sind nicht bekannt. Als Ergebnis der Verhandlungen wurde die Jurisdiktion für *S. 1160* vom Justizausschuss auf das *Government Operation Committee* und von dessen Vorsitzenden auf den Unterausschuss von Moss übertragen. Im März 1966 wurde *S. 1160* offiziell an den Moss-Ausschuss gesandt. Moss' Kontrolle über das Schicksal des Gesetzesvorschlages beschränkte sich jedoch auf seinen Unterausschuss. Das Überweisen von *S. 1160* aus dem *Government Operations Committee* an das Plenum des Senates und die Zustimmung des Präsidiums des Repräsentantenhauses, den Gesetzesvorschlag auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen, konnte Moss nur mit der Zustimmung seines Ausschussvorsitzenden Dawson und der Fraktionsführung der Demokraten erreichen. Von beiden wurde Moss klar mitgeteilt, nur ein Gesetzesvorschlag, der die Zustimmung der Johnson-Administration habe, würde zur Abstimmung freigegeben. Nachdem *S. 1160* im Senat beschlossen worden war, einigten Dawson und Moss sich darauf, *S. 1160* möglichst ohne Amendements im Repräsentantenhaus zur Abstimmung zu bringen, damit der Gesetzesvorschlag nicht noch zusätzlich in einen Vermittlungsausschuss überwiesen werden müsste. Um dennoch der Johnson-Administration Einfluss auf das Gesetz zu gewähren, sollte der den Gesetzesvorschlag begleitende Bericht in Kooperation mit dem Justizministerium verfasst werden. Mit diesem Bericht sollten Passagen des Entwurfes, die von der Johnson-Administration kritisiert wurden, so kommentiert werden, dass sie für die Exekutive akzeptabel würden. Hätten Moss und seine Mitstreiter gedurft, wie sie wollten, hätten sie den aus dem Senat stammenden Gesetzentwurf verschärft. So mussten sie sich den Machtverhältnissen beugen und einen Gesetzesvorschlag akzeptieren, den viele Protagonisten eines neuen Akteneinsichtsrechtes für unzureichend hielten.

Es gelang der Johnson-Administration 1965 während der ersten Sitzungsperiode des 89. Kongresses durch das Verschleppen der Verhandlungen über den Bericht des Repräsentantenhauses zu *S. 1160*, eine Abstimmung über den Gesetzentwurf zu verhindern.

Erst im April 1966 wurde er im *Committee on Government Operations* beschlossen und an das Plenum des Repräsentantenhauses zurück überwiesen. Am 20. Juni 1966 wurde *S. 1160* auch vom Plenum des Repräsentantenhauses beschlossen und bedurfte jetzt nur noch der Unterschrift von Präsident Johnson.

Der Einfluss der Johnson-Administration auf den Gesetzgebungsprozess spiegelt sich in der Differenz der Berichte des Senates und des Repräsentantenhauses wider. Trotz der Konzessionen an die Johnson-Administration war es zum Zeitpunkt des Beschlusses von *S. 1160* durch das Repräsentantenhaus unsicher, ob Johnson bereit sein würde, dem Gesetz durch seine Unterschrift Rechtskraft zu geben. Am 4. Juli 1966 unterzeichnete Johnson widerwillig den FOIA. Johnsons Abneigung gegen das Gesetz wurde an den Umständen dessen Unterzeichnung deutlich. Gerade der 4. Juli, der Nationalfeiertag der USA, hätte Johnson die Möglichkeit gegeben, den Bürgern seines Landes den FOIA in einer offiziellen Zeremonie als wichtigen Meilenstein in der Entwicklung des demokratischen Regierungssystemes der USA vorzustellen. Statt dessen unterzeichnete er das Gesetz unter Ausschluss der Öffentlichkeit. John Moss, der elf Jahre für das Gesetz gekämpft hatte, wurde weder zu Johnson gebeten, noch wurde ihm offiziell mitgeteilt, dass das Gesetz unterzeichnet worden war.

Die Durchsetzung des FOIA war, wird die Perspektive auf den Verlauf den 89. Kongresses verengt, das Resultat eines zermürbenden Prozesses. Berücksichtigt man die eklatanten Mängel des Gesetzes, hatte der Konflikt weder Verlierer noch Gewinner hervorbracht. Johnson hatte bereits zu Beginn des 89. Kongresses befürchtet, dass sein Einfluss diesmal nicht ausreichen würde, den Beschluss eines neuen Akteneinsichtsrechtes zu verhindern. Damals waren im Moss-Ausschuss Anhörungen zu den im Repräsentantenhaus eingebrachten Gesetzesvorschlägen für ein neues Akteneinsichtsrecht abgehalten worden. Präsident Johnson hatte durch einen Brief versucht, unentschlossene Abgeordnete davon zu überzeugen, dass die USA kein neues Akteneinsichtsrecht benötigten. An der Argumentation, die Johnson in seinem Brief vortrug, lässt sich ablesen, wieso Johnson damit rechnen musste, den FOIA nicht verhindern zu können.

Zur Erinnerung: Die Einrichtung des Moss-Ausschusses 1955 und die im Zuge der Arbeit dieses Ausschusses eingebrachten Gesetzesvorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht waren das Ergebnis der Zusammenarbeit von Medienvertretern und der durch ihr parteipolitisches Interesse motivierten Demokratischen Partei gewesen. Das zu schaffende Akteneinsichtsrecht sollte die informationspolitische Stellung der Bürger gegenüber der Verwaltung im Allgemeinen und der Journalisten im Besonderen stärken. Gleichzeitig wollten die Demokraten die Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration als politische Munition gegen den republikanischen Präsidenten nutzen. Mit dem Einzug von Kennedy ins Weiße Haus war den Demokraten ihr parteipolitisches Interesse als Motivation für die Kritik an der Informationspolitik der Administration entzogen worden. Das Problem, dass die Verwaltung ständig Informationen zu Unrecht geheim hielt, war durch den Machtwechsel jedoch nicht verschwunden. Die Klientel, welche die Einrichtung des Moss-Ausschusses gefordert bzw. die sich durch die Arbeit des Moss-Ausschusses gebildet hatte, warb auch nach dem Wahlsieg von Kennedy für ein neues Akteneinsichtsrecht. Außerdem bot sich das Thema jetzt für die neue Opposition, die Republikanischen Partei, an. Diese Kräftekonstellation machte es den Gegnern dieser Gesetzgebung innerhalb der Demokratischen Partei unmöglich, das Thema im Sande verlaufen zu lassen und den Moss-Ausschuss aufzulösen. In diesem

Patt wirkte sich die Kritik, die sich an der Informationspolitik der Johnson-Administration im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg entzündete, zugunsten der Befürworter des Gesetzes aus. Innerhalb der Fraktionen der Demokratischen Partei in beiden Kammern des Kongresses bildete sich eine Opposition gegen die Johnson-Administration, die den FOIA durchsetzen wollte. Eine zusätzliche wichtige Motivation für diese Gruppe, jedoch auch für andere Abgeordnete, war der institutionell begründete Konflikt zwischen Exekutive und Legislative um Informationszugänge. Für den FOIA interessierten sich viele Abgeordnete eben nicht nur oder eventuell sogar nicht primär, um die informationspolitische Stellung der einfachen Bürger gegenüber der Verwaltung zu stärken, vielmehr erschien ihnen der FOIA als ein Mittel, sich als Abgeordnete gegen Informationsverweigerungen der Exekutive zur Wehr zu setzen.

Johnson argumentierte in seinem Brief vom Frühjahr 1965 an Moss bzw. alle Befürworter des FOIA nicht wirklich gegen den Gesetzesvorschlag. Er versprach lediglich, das Gesetz sei nicht nötig, weil seine Administration den Kongressabgeordneten alle gewünschten Informationen zugänglich machen und das Exekutivprivileg zurückhaltend einsetzen würde. Wie die Bürger, die um ein Akteneinsichtsrecht geprellten eigentlichen Nutznießer des Gesetzes, zu ihrem Recht kommen sollten, thematisierte Johnson nicht. Zum einen war Johnsons Argumentation deshalb nicht geeignet, wirkliche Unterstützer der durch den FOIA zu realisierenden Wertvorstellungen zu überzeugen. Zu anderen musste man kein Gegner Johnsons sein, um sich vorstellen zu können, dass das Versprechen Johnsons, offener als die Kennedy-Administration zu agieren, im Konfliktfall nicht viel wert war.

Unmittelbar nach der Verabschiedung des FOIA bzw. nach seinem Inkrafttreten wurde scharfe Kritik am gesamten Gesetz geübt. Das Gesetz war als Resultat des ihm zugrunde liegenden unentschiedenen politischen Konfliktes ungenau formuliert worden. Die von dem Gesetz erwarteten Verbesserungen wurden deshalb in der Praxis nicht erreicht. Diese Enttäuschung wurde vor allen Dingen von Befürwortern eines starken Akteneinsichtsrechtes geäußert. Dessen Gegner verwiesen darauf, dass gerade Journalisten, deren Standesvertreter sich am stärksten für den FOIA eingesetzt hatten, das neue Akteneinsichtsrecht kaum nutzten. An Stelle von Journalisten profilierten sich Bürger- und Konsumenteninteressen vertretende Organisationen wie *Public Citizen* oder *Consumers Union*, aber auch Historiker als wichtige und nicht vorhergesehene Nutzergruppen des neuen Gesetzes.

Im Kongress wurde zunächst nicht auf die offensichtlich werdenden Defizite des FOIA reagiert. Der Beschluss des Gesetzes lag zu kurze Zeit zurück, als dass eine Novellierung des FOIA eine Chance gehabt hätte, und mit dem Kongress und der Präsidentschaft in der Hand von Demokraten gab es auch kein parteipolitisches Interesse, einen Konflikt zwischen Exekutive und Legislative anzuzetteln. Dies änderte sich 1969 bzw. 1971.

1969 gewann der Republikaner Nixon die Präsidentschaftswahl, und im Senat löste Edward Kennedy im *Subcommittee on Administrative Practice and Procedure* Edward Long als Vorsitzenden ab. Nach der Wahl Nixons stand einem demokratisch dominierten Kongress wieder ein republikanischer Präsident gegenüber. Der Wechsel im Vorsitz des im Senat für den FOIA zuständigen Ausschusses war Teil eines Generationswechsels in der Gruppe der wichtigsten FOIA-Befürworter im Kongress. 1971 wurde dieser

Wechsel mit der Ablösung von Moss durch William Moorhead abgeschlossen. Die neuen Akteure gaben dem Kampf für Verwaltungstransparenz neue Vitalität.

Parallel zu diesen personellen Entwicklungen wurde 1971 die Aufmerksamkeit der Amerikaner durch Veröffentlichungen von Auszügen aus den sogenannten Pentagon-Papieren (s. S. 260) auf die problematische Informationspolitik der Nixon-Administration zum Vietnamkrieg bzw. die Entscheidungsprozesse, die innerhalb der Johnson- und Nixon-Administration zum Vietnamkrieg abgelaufen waren, gerichtet. Aus den zunächst in der *New York Times* und dann auch in der *Washington Post* veröffentlichten Auszügen aus dem 47 Bände umfassenden Bericht wurde deutlich, dass sich die Johnson- und die Nixon-Administration bei ihrem militärischen Einsatz weder um nationales noch internationales Recht geschert und sowohl den Kongress als auch die breite Öffentlichkeit systematisch falsch über die Vorgänge innerhalb der Administration und in Indochina informiert hatten. Als sei durch dieses Vorgehen noch nicht genug Unrecht geschehen und politischer Schaden angerichtet worden, entschloss sich die Nixon-Administration, statt sich selbstkritisch mit dem Geschehen auseinander zu setzen, gegen die Zeitungen vorzugehen, welche die Auszüge druckten. Die Nixon-Administration erwirkte vor Gericht zunächst gegen die *New York Times* und danach gegen die *Washington Post* und weitere Zeitungen einstweilige Verfügungen, die diesen das Veröffentlichende weiterer Auszüge untersagte. Dies war ein frontaler Angriff gegen das in den USA fest etablierte Verständnis von Pressefreiheit, das Vorzensur ausschließlich bei Gefahr in Verzug vorsah. Die war hier eindeutig nicht gegeben, da in dem Bericht bereits abgeschlossene Entscheidungsprozesse, nicht jedoch aktuelle militärische Planungen erörtert wurden.

Ein halbes Jahr später, im Januar 1972, veröffentlichte der prominente Kolumnist Jack Anderson die in der Folge nach ihm benannten Anderson-Papiere (s. S. 263). Aus ihnen ging hervor, dass die Nixon-Administration sich - anders als öffentlich behauptet - im indisch-pakistanischen Krieg nicht neutral verhielt, sondern Pakistan favorisierte. Die Anderson-Papiere wurden von den Kritikern der Administration als Beleg dafür gesehen, dass die Missstände, die durch die Pentagon-Papiere aufgedeckt worden waren, keine isolierten Vorfälle waren.

Am Konflikt um die Pentagon- und Anderson-Papiere, das heißt an den Fragen,

- ob die Nixon-Administration die Öffentlichkeit adäquat über ihre Vietnampolitik informiert hatte,
- ob der Kongress adäquat am Formulieren dieser Politik beteiligt worden war,
- ob das Veröffentlichende der Papiere einen Reinigungsprozess einleiten könnte oder es nur den Interessen der USA schade,
- ob die Nixon-Administration das Recht hatte, gegen das Veröffentlichende der Pentagon-Papiere vorzugehen,
- ob eine regierungskritische Berichterstattung einem Staat mehr schadet oder nützt, und
- ob *Whistleblower*⁷ strafrechtlich verfolgt werden sollten,

spaltete sich die Nation.

⁷ Mit dem Begriff werden Personen bezeichnet, die aus lauterer Motiven bzw. im öffentlichen Interesse Interna preisgeben sprich Indiskretionen begehen. Ein paralleler Begriff im Deutschen fehlt.

Viele konservative Abgeordnete und große Teile der Anhängerschaft von Präsident Nixon sahen in den beiden auf Indiskretionen beruhenden Veröffentlichungen weniger eine Anklage gegen das maßlose Machtstreben der Nixon-Administration als einen Beleg für den sittlichen Verfall der den progressiveren Teilen der amerikanischen Gesellschaft angehörenden Kritiker der Nixon-Administration. In der aufgeheizten Stimmung im Wahlkampf für die im November 1972 stattfindenden Präsidentschaftswahlen warf der Senator Robert Dole den Medien im Mai 1972 vor, die Vietnampolitik der USA zu sabotieren und den Verlust des Krieges hinzunehmen, wenn dies deren geschäftlichem Interesse diene. Die Kritik des progressiven (liberalen) Amerika an der Nixon-Administration war nicht weniger vehement. Sowohl die an der Veröffentlichung der Pentagon-Papiere beteiligten Journalisten als auch Jack Anderson erhielten den Pulitzerpreis.

Im Repräsentantenhaus nahm William Moorhead, der neue Vorsitzende des *Government Information Subcommittee*, die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere im Juni 1971 zum Anlass für Anhörungen zur Informationspolitik der Nixon-Administration. Die Moorhead-Anhörungen wurden über ein Jahr bis Juni 1972 fortgesetzt und hatten ab März 1972 die Implementierung des FOIA zum Thema. Im Senat wurden keine entsprechenden Anhörungen veranstaltet. In den Anhörungen im Repräsentantenhaus wurden die Vorwürfe, die Verwaltung implementiere den FOIA auf inakzeptable Weise, konkretisiert. Die gravierendsten Probleme waren

- die überlangen Bearbeitungszeiten der Anträge,
- das Erheben von zu hohen Bearbeitungsgebühren,
- das starke Schwanken der Gebühren für vergleichbare Leistungen,
- das Ablehnen von FOIA-Anträgen, weil diese die gesuchten Dokumente angeblich nicht klar genug beschrieben und
- die zu hohe finanzielle Belastung von Klägern gegen nicht gerechtfertigte Informationsverweigerungen.

Die Ergebnisse der Moorhead-Anhörungen lieferten die Grundlage für das Erarbeiten von Gesetzesvorschlägen für die Novelle des FOIA, die während des 93. Kongresses (1973-74) in beide Kammern eingebracht wurden. Von April bis Juli 1973 wurden auch im Senat Anhörungen zur Implementierung des FOIA abgehalten. In diesen Anhörungen, die gemeinsam vom *Government Operations Subcommittee on Intergovernmental Relations* und den beiden *Judiciary Subcommittees on Separation of Powers* und *on Administrative Practice and Procedure* veranstaltet wurden, wurde auch die Diskussion der im Senat eingebrachten Gesetzesentwürfe für das Novellieren des FOIA diskutiert. In den Anhörungen im Senat wurde die Spannung deutlich, die sich zwischen Teilen des Kongresses und der Administration aufgebaut hatte. Es kam immer wieder zu scharfen Wortwechseln zwischen Ausschussmitgliedern und Repräsentanten der Nixon-Administration.

An der Liste der Personen, die im Repräsentantenhaus und später im Senat als Sachverständige für die Diskussion des Akteneinsichtsrechtes eingeladen wurden, wurde die Veränderung in der Klientel des Gesetzes deutlich. Die *American Civil Liberties Union*, Ralph Naders *Public Citizen* und *Common Cause* waren die prominentesten Organisationen, die sich als Anwälte von Bürgerinteressen gegenüber dem Regierungssystem für mehr politische Transparenz einsetzten. Besonders Ralph Nader hatte enge Verbindungen zum Büro von Edward Kennedy, und der für *Public Citizen* arbeitende Anwalt Ro-

nald Plesser formulierte zu wesentlichen Teilen den Gesetzgebungsvorschlag, der später als erste Novelle des FOIA verabschiedet werden sollte.

Die Betonung der Rolle dieser Organisationen soll die Wichtigkeit der Anwaltskammer oder der Medienvertreter nicht in Frage stellen. Samuel Archibald, der frühere Mitarbeiter von Moss, streicht auch in retrospektiven Einschätzungen der Geschichte des FOIA heraus, dass die Unterstützung der Anwaltskammer für die Durchsetzung des FOIA und für seine erste Novellierung zentral waren. Die Rolle der NGOs macht hingegen eine Veränderung in der politischen Landschaft der USA deutlich. Organisationen wie die genannten wurden mit der Intention gegründet, Bürgerinteressen auf genauso professionelle Weise zu vertreten, wie sonst primär Wirtschaftsinteressen vertreten werden. Diese NGOs bilden seit dem Beginn der 70er Jahre eine Art Hausmacht des FOIA, die er davor nicht gehabt hatte.

Innerhalb der Anhörungen im Senat trat neben einer Reihe anderer Abgeordneter die Repräsentantin Patsy Mink als Sachverständige auf. Mink hatte ihren Wahlkreis in Alaska. Dort hatte die Bevölkerung gegen geplante Atomtests protestiert. Diese Proteste hatte Mink unterstützt und innerhalb des Konfliktes mit der Administration, gestützt auf ihre Position als Kongressabgeordnete, von der *Environmental Protection Agency* die Einsicht in ein Gutachten verlangt. Darin wurde angeblich vor Erdbeben gewarnt, die durch die Tests ausgelöst werden könnten. Nachdem ihr die Einsicht verweigert worden war, hatte sie über einen FOIA-Antrag Einsicht in das Gutachten verlangt. Als auch dieser Antrag mit der Begründung abgelehnt worden war, die verlangten Dokumente seien klassifiziert und damit vom Zugang über den FOIA ausgenommen, hatte sie, unterstützt von anderen Abgeordneten, gegen die Ablehnung ihres FOIA-Antrages geklagt. Das Verfahren war bis zum *Supreme Court* gelangt. Als zentraler Streitpunkt hatte sich die Frage herauskristallisiert, ob die über Informationsverweigerungen urteilenden Gerichte berechtigt sein sollten, die Angemessenheit von Klassifikationen zu überprüfen. Der *Supreme Court* war zu dem Schluss gekommen, dass der FOIA die Gerichte nicht dazu berechtigte. Durch dieses Urteil wurde der Kongress auf genau das Problem zurückgeworfen, das bereits beim Gesetzgebungsprozess, der zum FOIA geführt hatte, der Hauptstreitpunkt gewesen war und um dessen Klärung sich der Kongress mit der schwammigen Formulierung der ersten Ausnahmebestimmung gedrückt hatte: Ist der Kongress verfassungsrechtlich autorisiert, die Geheimhaltungspolitik der Exekutive mitzugestalten, und wenn ja, wie weit gehen die Ansprüche des Kongresses? Während sowohl die Johnson- als auch die Nixon-Administration die Meinung vertrat, die Gewaltenteilung verbiete dem Kongress, sich in die Informationspolitik der Exekutive zu mischen, vertraten die Richter in der Urteilsbegründung in *EPA v. Mink* einen anderen Standpunkt. In der Urteilsbegründung war der Kongress indirekt aufgefordert worden, die von Mink geforderte Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Klassifikationen ausdrücklich in den FOIA aufzunehmen.

Ein weiterer Faktor, der die Diskussion um die Novelle des FOIA beeinflusste, war die Watergate-Affäre, die in der zweiten Jahreshälfte von 1972 allmählich ins Rollen kam. Ihre Bedeutung für den informationspolitischen Konflikt zwischen Kongress und Nixon-Administration wurde durch den Konflikt um den Zugang zu den *Nixon Tapes*⁸, der

⁸ Die Aufnahmen der Abhöranlage im Weißen Haus, die Nixons Verwicklung in den Watergate-Skandal belegen sollten.

im Juli 1973 begann, noch einmal verschärft. Nixon verweigerte dem Watergate-Ausschuss des Senates, gestützt auf das Exekutivprivileg, die Herausgabe der Tonbandaufnahmen aus dem Weißen Haus, die seine Verwicklungen in die im Watergate-Skandal untersuchten Straftaten belegen sollten.

Das Gesetzgebungsverfahren für die Novelle des FOIA geriet angesichts

- der innenpolitischen Konflikte um den Vietnamkrieg und der damit zusammenhängenden Veröffentlichung der Pentagon-Papiere,
- der Urteilsbegründung in *EPA v. Mink* und
- des Watergate-Skandales, der ab Mai 1973 offiziell durch einen Senatsausschuss untersucht wurde,

zu einer grundsätzlichen Nagelprobe um die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative innerhalb der Bundesregierung der USA.

Mit der Verschärfung des Machtkampfes zwischen Kongress und Nixon-Administration, der seinen Höhepunkt mit der Einleitung des Absetzungsverfahrens gegen Präsident Nixon erreichte, verschob sich der Schwerpunkt der Argumentation, mit der die Novellierung des FOIA gefordert wurde. An Stelle der Bedeutung des FOIA für die politische Partizipation der Bürger wurde die Wichtigkeit des Gesetzes als Werkzeug des Kongresses zur Kontrolle der Exekutive in ins Zentrum gerückt. Theoretisch betrachtet ist das nicht die Aufgabe eines allgemein gültigen Akteneinsichtsrechtes. Die Informationsrechte der Legislative gegenüber der Exekutive müssen sich, vergleichbar dem Budgetrecht, direkt aus der in der Verfassung festgelegten Gestaltung der Gewaltenteilung ableiten. Das Akteneinsichtsrecht hingegen soll die Bürger gegenüber der Exekutive stärken. In den bis heute nicht erfolgreichen Versuchen, das Akteneinsichtsrecht aus der amerikanischen Verfassung abzuleiten, wird deshalb primär auf das die Pressefreiheit garantierende erste Amendement rekurriert. Diesem Ansatz entspricht das Fehlen einer begrifflichen Trennung von Akteneinsichtsrecht und Pressefreiheit in der englischen Sprache. *Freedom of Information* ist ein Sammelbegriff, der Pressefreiheit einschließt.

Am 14. März 1974 verabschiedete als Resultat der beschriebenen Konstellation das Repräsentantenhaus den von William Moorhead eingebrachten Gesetzesvorschlag *H.R. 12471* mit 382 zu 8 Stimmen. Da die Demokraten im Repräsentantenhaus lediglich über 239 Stimmen verfügten, zeigt das Abstimmungsergebnis deutlich, dass die Notwendigkeit, den FOIA zu novellieren, von beiden Parteien gesehen wurde. Sechs Wochen später, am 30. Mai 1974, lag dem Plenum des Senates *S. 2543*, Edward Kennedys Gesetzesvorschlag für das Amendieren des FOIA, zur Beschlussfassung vor. Innerhalb der Debatte wurde *S. 2543* zunächst durch drei *Floor Amendments* im Sinne der Befürworter eines weitreichenderen Akteneinsichtsrechtes gestärkt und in einem zweiten Schritt wurde diese amendierte Version von *S. 2543* in *H.R. 12471* eingearbeitet und schließlich an Stelle von *S. 2543* die 'Senatsversion' von *H.R. 12471* mit 64 zu 17 Stimmen beschlossen. Die beiden differierenden Versionen von *H.R. 12471* wurden in den Vermittlungsausschuss überwiesen.

Im August 1974, noch während die beiden Gesetzesvorschläge im Vermittlungsausschuss lagen, trat Nixon vom Präsidentenamt zurück. Sein Nachfolger, Präsident Gerald Ford, bat den Vermittlungsausschuss, die Beratungen zu unterbrechen, um der neuen Administration Zeit zu geben, eine eigene Stellungnahme zu den Gesetzgebungsvorhaben auszuarbeiten. Ford gefiel die Vorstellung, seine Autonomie in der Geheimhal-

tungspolitik aufzugeben, genauso wenig wie vor ihm Johnson und Nixon. Auch der wesentliche Kritikpunkt der Exekutive an dem Gesetzesvorschlag war seit Johnson der gleiche: Keine Administration wollte sich vom Kongress die aus ihrer Sicht auf die Gewaltenteilung gegründete Souveränität über die Geheimhaltungspolitik einschränken lassen.

Im Zentrum von Fords Kritik an den im Vermittlungsausschuss liegenden Gesetzesvorschlägen stand deshalb die in beiden Vorschlägen enthaltene Klarstellung, dass die zuständigen Gerichte die Berechtigung von Klassifikationen zukünftig überprüfen können sollten und die im Vorschlag des Senates enthaltene Einschränkung der Ausnahmebestimmung für polizeiliche Ermittlungsakten. Während im Vermittlungsausschuss andere von Ford geäußerte Kritikpunkte in der Formulierung des gemeinsamen Gesetzesvorschlages berücksichtigt wurden, blieben diese beiden unberücksichtigt.

Neben den unmittelbaren Machtinteressen der Administration vertrat Ford mit seiner Kritik an der geplanten Stärkung des Akteneinsichtsrechtes ein vor allem von der Verwaltung gepflegtes Demokratieverständnis, das die Mündigkeit der Bürger grundsätzlich in Zweifel zieht. Diesem Demokratieverständnis gab 1974 Fords Justizminister Edward Levi in einer Rede vor der New Yorker Anwaltskammer beredten Ausdruck:

"Under our Constitution, the people are the sovereign, but they do not govern by the random and self-selective interposition of private citizens. [...] The concept of democracy and the principle of majority rule require a special role of the government in determining the public interest"⁹

Die spezielle Rolle, von der Levi sprach, wollte Ford in der Informationspolitik nicht in Frage stellen lassen. Er reagierte konsequent und legte am 17. Oktober 1974 sein Veto gegen den Gesetzesvorschlag ein. Die Kongressabgeordneten reagierten nicht weniger konsequent. Am 20. November 1974 überstimmten die Abgeordneten des Repräsentantenhauses das Veto mit 371 zu 31 Stimmen, am folgenden Tag zog der Senat mit 65 zu 27 Stimmen nach.

Dieser Misserfolg von Ford war absehbar gewesen. Sein Veto war so aussichtslos, dass Ford mit seiner Entscheidung eigene Parteimitglieder überraschte. Ford hatte sein Amt mit dem Versprechen begonnen, seine Administration werde transparenter als die seines Vorgängers agieren. Zu diesem Versprechen passte das Veto gegen die Novelle des FOIA nicht.

Darüber hinaus hatte Ford den Kongress seit seinem Amtsantritt bereits mehrfach provoziert. Schon kurz nach seinem Amtsantritt hatte er Nixon amnestiert. In der folgenden Zeit hatte er gegen zwölf im Kongress beschlossene Gesetze sein Veto eingelegt. Selbst republikanische Abgeordnete beschwerten sich, der Präsident verspiele sein ohnehin geringes politisches Kapital, indem er sein Veto gegen Gesetze einlege, ohne darauf zu achten, ob er eine Chance habe, eine Überstimmung seines Vetos im Kongress zu verhindern.

Durch die Amendements von 1974 wurde der FOIA deutlich gestärkt. Die Verwaltung wurde verpflichtet, regelmäßig Aktenverzeichnisse zu publizieren oder zugänglich zu machen. Zukünftig sollten auch weniger genaue Beschreibungen der Dokumente, in de-

⁹ Levi, Edward H. (1974): *[speech]*, in, Amendments to the Freedom of Information Act, Association of the Bar of the City of New York; Committee on Federal Legislation, New York, Association of the Bar of the City of New York.

nen ein Antragsteller Einsicht haben wollte, der Verwaltung nicht mehr als Vorwand für eine Ablehnung des Antrages dienen können. Statt, wie teilweise geschehen, willkürlich Gebühren für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen erheben zu können, wurde festgelegt, ausschließlich direkt entstehende Kosten auf die Antragsteller umlegen zu können. Die Gerichte wurden ausdrücklich ermächtigt, die Angemessenheit von Klassifikationen überprüfen zu können. Es wurden Fristen verkürzt, um FOIA-Gerichtsverfahren abzukürzen. Erfolgreichen Klägern konnten die Richter zukünftig die Gerichts- und Anwaltskosten erstatten lassen. Es wurde die Möglichkeit eröffnet, Mitarbeiter der Verwaltung, die den Zugang zu Informationen offensichtlich böswillig verweigert hatten, disziplinarrechtlich zu belangen. Für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen wurden Fristen eingeführt. Die siebte Ausnahmebestimmung, für polizeiliche Ermittlungsakten, wurde deutlich eingeschränkt. Schließlich wurden die einzelnen Ministerien und die selbstständigen Verwaltungseinheiten verpflichtet, in jährlichen Berichten an den Kongress ihre jeweilige Implementierung des FOIA zu dokumentieren und das Justizministerium wurde darüber hinaus beauftragt, jährlich eine Übersicht über alle FOIA-Gerichtsverfahren zusammen zu stellen.

Die Novelle des FOIA konnte durchgesetzt werden, weil der FOIA sowohl dem ideologischen Interesse der liberal gesinnten Abgeordneten als auch dem institutionell begründeten Interesse aller Abgeordneten entsprach, und allen Bürgern eine Stärkung gegenüber der Verwaltung versprach, so dass sich eine Unterstützung des Gesetzes im Wahlkreis leichter vertreten ließ als dessen Ablehnung.

Für die progressiv denkenden Abgeordneten war der FOIA ein Mittel zur Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger. Aus der institutionellen Perspektive diente der FOIA dazu, den seit dem Ersten Weltkrieg anhaltenden Trend zur Machtkonzentration in der exekutiven Regierungsgewalt zu bremsen, oder besser: umzukehren. Die zweite Überlegung war für die Durchsetzung der Novelle die wichtigere, das heißt, mit der Novellierung des FOIA verfolgten die Kongressabgeordneten mindestens so stark ihre eigenen Interessen wie die der Bürger. Ein Zitat aus einem Beitrag von Edward Kennedy innerhalb der Debatte, die im November 1974 dem Überstimmen von Fords Veto im Senat vorausging, illustriert diese Motivation:

"[...] not even the FBI should be placed beyond the law the Freedom of Information Law. Watergate has shown us that unreviewability and unaccountability in government agencies breeds irresponsibility of Government officials."¹⁰

In dieser Überzeugung dokumentierte sich ein Zeitgeist, der auch vor dem Kongress selbst nicht Halt machte. Die Novelle des FOIA lässt sich einer Gruppe von Gesetzen zuordnen, welche die politischen Entscheidungsprozesse auf der Bundesebene transparenter gestalten, Korruption vorbeugen und die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger verbessern sollten. Bereits 1970 hatte der Kongress den *Legislative Reorganization Act* beschlossen und damit seine eigene Arbeit transparenter gestaltet.¹¹ 1972 war der *Federal Advisory Committee Act* verabschiedet worden. Das Gesetz verpflichtet Beratungsgremien der Bundesregierung, ihre Sitzungen grundsätzlich öffentlich zu veranstalten.

¹⁰ Kennedy, Edward M. (November 21, 1974): [statement concerning the Freedom of Information Act amendments], *Congressional Record*, vol. 120, p. S19086.

¹¹ Siehe S. 257.

1972 und 1973 gingen die Kongressabgeordneten auch gezielt gegen ihren Ausschluss von außenpolitischen Entscheidungsprozessen vor.¹² Das 1972 verabschiedete *Church Amendment* verlangt vom Präsidenten, gegenüber dem Kongress alle eingegangenen *Executive Agreements*¹³ bekannt zu geben.¹⁴ Mit dem *Nelson Amendment* ergänzte der Kongress 1973 den *Foreign Assistance Act*. In diesem Amendement wird der Präsident verpflichtet, den Kongress im voraus über Waffenlieferung ins Ausland zu unterrichten, deren Wert 25 Million Dollar überschreitet. Allerdings erlaubte das Amendement, diese Information der Geheimhaltungspflicht der Abgeordneten zu unterwerfen. Erst 1976 ergänzte der Kongress das *Nelson Amendment* um einen Passus, der den Präsidenten zu einer öffentlichen Bekanntgabe der geplanten Verkäufe verpflichtet. Der bekannteste und wichtigste der drei Beschlüsse des Kongresses war die *War Powers Resolution*. Durch sie soll verhindert werden, dass eine Administration die USA, wie im Vietnamkrieg geschehen, ohne Kriegserklärung, das heißt ohne rechtlich abgesicherte Einflussmöglichkeit des Kongresses, in einen Krieg verwickelt.

1976 folgte der *Government in the Sunshine Act*¹⁵. Mit ihm werden zirka 50 Gremien der Verwaltung wie beispielsweise die Börsenaufsicht (SEC) oder der Zentralbankrat (*Fed Board*) zur Sitzungsöffentlichkeit verpflichtet, wie sie der *Federal Advisory Committee Act* für die beratenden Gremien der Regierung vorsieht. 1978 wurde der *Civil Service Reform Act*¹⁶ (*Whistleblower Act*) verabschiedet. Das Gesetz soll sogenannte *Whistleblower*, das heißt Personen, die Indiskretionen begehen, um dem öffentlichen Interesse zu dienen, vor disziplinarrechtlicher und strafrechtlicher Verfolgung schützen. Mit dem 1979 verabschiedeten *Lobby Disclosure Act* soll, wie der Name bereits sagt, das Wirken der am Kongress tätigen Lobbyisten geregelt werden.

Die Liste ließe sich fortsetzen, aber bereits diese wenigen Stichpunkte verdeutlichen, dass die Diskussion der ersten Novelle des FOIA Teil einer breiter angelegten Bewegung zur Stärkung der Legislative gegenüber der Exekutive und zur Schaffung von mehr politischer Transparenz war.

Insgesamt betrachtet lässt sich auf die Leitfrage dieser Arbeit, welche politischen Umstände das Durchsetzen des FOIA ermöglichten, antworten: Am Beginn der Entwicklung zum FOIA stand das von der Anwaltschaft und den betroffenen Unternehmensführungen vertretene Interesse, Verwaltungsentscheidungen transparenter zu machen und die rechtliche Stellung der von Verwaltungsentscheidungen betroffenen Personen zu stärken. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Presse das Thema Akteneinsichtsrecht für sich entdeckte und der Kalte Krieg zu einer zunehmend weniger akzeptablen Geheimhaltungspolitik führte, rückte die heute als selbstverständlich betrachtete demokratietheoretische Argumentation ins Zentrum der Begründungen für Forderungen nach einem echten Akteneinsichtsrecht. Die zum Durchsetzen des FOIA notwendige politische Kraft erhielt diese Forderung jedoch nur durch ihre an parteipolitischen Interessen

¹² Halperin, Morton H.; Hoffman, Daniel N. (1977): *Top Secret. National Security and the Right to Know*, Washington, D.C., S. 45.

¹³ *Executive Agreements* sind zwischenstaatliche Verträge, die nicht durch den Senat ratifiziert werden müssen.

¹⁴ Das *Church Amendment* lässt jedoch einige Hintertüren zu seiner Umgehung offen. So müssen beispielsweise nur *Executive Agreements* bekanntgegeben werden, die von allen daran beteiligten Parteien unterzeichnet wurden. Wie in der ersten Fassung des *Nelson Amendment* ist auch im *Church Amendment* die allgemeine Öffentlichkeit vom Zugang zu den Informationen ausgeschlossen.

¹⁵ Public Law 95-409. 5 United States Code 552b.

¹⁶ Public Law 95-454. 5 United States Code 1101.

orientierte Instrumentalisierung. Auch diese Kombination von der Macht der Journalisten und der Logik der Rivalität der Parteien ermöglichte 1966 lediglich das Durchsetzen eines FOIA, der seinem Namen nicht gerecht wurde. Die provokative Implementierung dieses Gesetzes durch die Verwaltung hätte mutmaßlich nicht ausgereicht, die 1974 verabschiedete erste Novelle des FOIA durchzusetzen. Deren Erfolg basierte auf dem institutionellen Konflikt, der sich zwischen dem Kongress und der Exekutive in der Informationspolitik entwickelt hatte, auf der Diskreditierung des gesamten Regierungssystemes durch die Desinformationspolitik im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg und in deren Folge auf der ideologischen Verunsicherung der republikanischen Abgeordneten. Denen bot sich zudem mit der Zustimmung zur 74er Novelle des FOIA die Gelegenheit, sich von dem durch den republikanischen Präsidenten Nixon ausgehenden Image der Korruptierbarkeit abzugrenzen. Die hieraus resultierende Schubkraft für das Novellieren des FOIA wurde durch den Einfluss der zu Beginn der 70er Jahre auftretenden das Gemeinwohl und die Bürgerinteressen vertretenden NGOs weiter verstärkt. Die Diskreditierung der Regierung durch den Vietnamkrieg und den Watergate-Skandal tat ein Übriges.

Sowohl die Umstände des Beginns der Diskussion des Akteneinsichtsrechtes in den 30er Jahren und der Durchsetzung des FOIA 1966 als auch die Zusammensetzung der Gruppe der FOIA-Antragsteller harmonisieren auf den ersten Blick nur bedingt mit der verbreiteten Wahrnehmung des Gesetzes als Ausdruck der demokratischen Fortschrittlichkeit der USA. In den 30er Jahren wollten Politiker und Anwaltschaft mit der Erarbeitung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes die bestehende Unsicherheit im öffentlichen Recht beseitigen, nicht die Partizipation der Bürger fördern. Nach dem Zweiten Weltkrieg hätte die Kritik an den Auswüchsen des Kalten Krieges durch Medienvertreter und andere nicht ausgereicht den Moss-Ausschuss ins Leben zu rufen und 1966 den FOIA zu verabschieden, wäre die Informationspolitik nicht zu einem parteipolitischen Vehikel der Demokraten zur Kritik der Eisenhower Administration geworden.

Eine Einengung der Perspektive auf die Interessenkoalition, die das Projekt Akteneinsichtsrecht jeweils förderte, darf jedoch nicht die Bedeutung des in den USA stark verwurzelten Willens zur Kontrolle der Regierungsarbeit außer Acht lassen. Es ist jedoch schwierig diese beiden Analyseebenen zueinander ins Verhältnis zu setzen. Die Frage, wie groß der Anteil der politischen Kultur der USA im Verhältnis zum Einfluss mehr oder weniger sachfremder, taktisch motivierter Koalitionen für die Durchsetzung des FOIA war, lässt sich mit dem zur Verfügung stehenden Material nicht beantworten.

Das Ergebnis der Arbeit ist deshalb zweigeteilt. Die Einflüsse, welche die Durchsetzung des FOIA ermöglichten, konnten identifiziert werden. Ihre Gewichtung zueinander war jedoch nicht möglich.

Schließlich möchte der Leser dieser Arbeit unabhängig von der Beantwortung der Frage nach der genauen Kräftekonstellation für die Durchsetzung des Gesetzes wissen, was der FOIA den Bürgern der USA bringt.

Kritiker des politischen Systemes und der politischen Kultur der USA können darauf verweisen, dass der FOIA nur schlecht implementiert und primär aus wirtschaftlichen, nicht politischen Interessen genutzt wird und in vielen Fällen nicht verhindert werden kann, dass Informationen zu Unrecht klassifiziert und damit dem Zugriff durch den FOIA weitgehend entzogen werden, oder Informationen auch ohne Klassifikation An-

tragstellern illegal verweigert werden. Ein wesentlicher Mangel ist zudem die fehlende strafrechtliche oder wenigstens dienstrechtliche Bewehrung des Gesetzes.

Andererseits lässt sich nicht abstreiten, dass das amerikanische Regierungssystem auch im Vergleich mit den Regierungssystemen der anderen Industriestaaten sehr transparent agiert. Immer wieder ist es möglich über den Umweg USA Informationen zu erhalten die in anderen Industriestaaten nicht zugänglich sind.

Der FOIA ist eine wesentliche Rechtsgrundlage für diese Möglichkeit der Informationsbeschaffung. Bezieht man in die Beurteilung des Nutzens des FOIA die umfangreichen Veröffentlichungspflichten ein, die mit dem *Electronic Freedom of Information Act of 1996* ergänzt wurden, lässt sich das 'Projekt FOIA', aufgrund von zwei Überlegungen als Erfolg werten:

Erstens verschafft der FOIA, trotz aller berechtigten Kritik am Gesetz und seiner Implementierung, FOIA Zugang zu sehr vielen Informationen. Zweitens wurde 1966 mit der Verabschiedung des FOIA der Anspruch der amerikanischen Bürger auf ein rechtlich garantiertes Mindestmaß an Verwaltungstransparenz etabliert. Inzwischen ist der FOIA so bekannt, dass der Anspruch auf Akteneinsicht, auch wenn es real nicht der Fall ist, Bürgerrecht aufgefasst wird, das heißt, der FOIA hat Wertebildend gewirkt.