

1 Einleitung

1.1 Definition des Begriffes Akteneinsichtsrecht

Mit dem Begriff Akteneinsichtsrecht werden die Normen bezeichnet, welche die grundsätzlichen Informationsansprüche der Bürger eines Staates gegenüber ihrer Verwaltung regeln. Diese Informationsansprüche werden aus der verfassungsrechtlich festgelegten Stellung der Bürger gegenüber ihrem Regierungssystem bzw. der Verwaltung abgeleitet. Nicht alle Staaten haben ein Akteneinsichtsrecht, und auch in Staaten, die über solch ein Recht verfügen, werden die Informationsrechte der Bürger gegenüber ihrer Verwaltung in bezug auf spezifische Informationen durch eine Reihe weiterer Gesetze ergänzt. Das Recht auf Akteneinsicht, sprich der Anspruch auf Öffentlichkeit der Regierungsgeschäfte, wird oft pauschal auf das gesamte Regierungssystem bezogen, obwohl die Informationsrechte der Bürger sowohl gegenüber den drei voneinander unabhängigen Regierungsgewalten als auch bezogen auf die verschiedenen Regierungsebenen, z.B. die nationale, bundesstaatliche und kommunale, nicht zentral geregelt werden. Weiterhin können sich die Ansprüche der Bürger auf sehr verschiedene Informationen richten. Beispiele sind:

- der Inhalt von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften,
- die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen, Parlamentsdebatten oder Aufsichts- und Beratungsgremien,
- von der Exekutive verfolgte politische Ziele,
- die Entscheidungsrichtlinien einzelner Behörden oder
- die Ergebnisse staatlich geförderter Forschung.

Aufgrund dieser hier nur angedeuteten Vielfältigkeit informationspolitischer Ansprüche der Bürger gegenüber ihrem Regierungssystem insgesamt und der Verwaltung im Besonderen hat sich in den USA für die rechtliche Regelung dieser Problematiken der Sammelbegriff Zugangsgesetze (*access laws*) etabliert. Das im Zentrum dieser Arbeit stehende Akteneinsichtsrecht für die Bundesverwaltung der USA ist nur eines dieser Zugangsgesetze.

Eine Schwierigkeit beim Verfolgen der Diskussion um die Regelung des Akteneinsichtsrechtes ist die Durchmischung der Argumente, die sich spezifisch auf das Akteneinsichtsrecht gegenüber der Bundesverwaltung oder zumindest der Verwaltung (auch anderer Regierungsebenen) beziehen, mit Argumenten, die das Feld der Zugangsgesetze insgesamt betreffen oder sich auf die noch weitere Problematik Informationsfreiheit beziehen.

Mit Informationsfreiheit ist generell die Freiheit aller öffentlichen Kommunikationsprozesse gemeint. Dies schließt die Regelung des Akteneinsichtsrechtes bzw. das in die Pressefreiheit eingeschlossene Rechercherecht, das Zensurverbot sowie den Anspruch ein, nicht am Empfang von Informationen gehindert zu werden. Zudem wird im Zusammenhang mit der gestiegenen Bedeutung der Telefon-, der Radio- und Fernsehtechnik sowie den neuen Informations- und Kommunikationstechniken seit einiger Zeit der Anspruch auf Informationsfreiheit mit der Forderung nach einer informationellen Grundversorgung verbunden.¹

¹ In enger Verbindung mit dieser Problematik steht auch die Diskussion der sogenannten internationalen Informationsordnung. Unter diesem Schlagwort wird darum gestritten, inwieweit der Souveränitätsanspruch von Staaten ein-

Zusätzlich kompliziert wird die Diskussion durch das breite Spektrum an Informationen, deren Zugänglichkeit jeweils diskutiert wird. Relativ fest zieht sich nur ein roter Faden durch diese Diskussionen: Die natürliche oder rechtliche Person, die den Zugang zu Informationen kontrolliert, will diese Kontrolle in der Regel nicht aufgeben. Damit ist für die Debatte um das Recht auf Einsicht in die Akten der Exekutive der Bundesregierung der USA die grundsätzliche Opposition benannt: Die Verwaltung sträubte sich im gesamten Untersuchungszeitraum, den diese Arbeit umfasst, vehement zunächst gegen die Einführung und später die Ausweitung des Akteneinsichtsrechtes.

1.2 Wieso ist eine Auseinandersetzung mit der Regelung des Akteneinsichtsrechtes wichtig?

An die Definition des Begriffes Akteneinsichtsrecht knüpft sich die Frage, wieso der Regelung dieses Rechtes Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte bzw. heute in allen entwickelten Industriestaaten und darüber hinaus Aufmerksamkeit entgegengebracht wird.

Die Arbeit basiert auf der Annahme, dass Informationen eine wichtige Ressource im politischen Machtkampf sind, und es deshalb für den Charakter einer Demokratie prägend ist, wie der Zugang zu Informationen im Besitz der Verwaltung geregelt ist.

Das Interesse der Bürokratie, ihre Expertise bzw. ihren Informationsvorsprung zu nutzen, um Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen, ist ein leicht nachvollziehbarer Umstand. Max Webers Aussagen zu dieser Problematik werden auch in der amerikanischen Literatur regelmäßig zitiert:

"Stets ist die Machtstellung der vollentwickelten Bürokratie eine sehr große, unter normalen Verhältnissen eine überragende. Einerlei, ob der 'Herr', dem sie dient, ein [...] gewähltes Parlament oder ein [...] aristokratisches Kollegium oder ein vom Volk gewählter Präsident oder ein erblicher 'absoluter' oder 'konstitutioneller' Monarch ist, - stets befindet er sich in der Lage des 'Dilettanten' gegenüber dem 'Fachmann'. - Diese Überlegenheit des berufsmäßig Wissenden sucht jede Bürokratie noch durch das Mittel der *Geheimhaltung* ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern. Bürokratische Verwaltung ist ihrer Tendenz nach stets Verwaltung mit Ausschluss der Öffentlichkeit. Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun vor der Kritik, soweit sie irgend kann."²

"[...] weit über [...] Gebiete rein sachlich motivierter Geheimhaltung wirkt das reine Machtinteresse der Bürokratie als solches. Der Begriff des "Amtsgeheimnisses" ist ihre spezifische Erfindung, und nichts wird von ihr mit solchem Fanatismus verteidigt wie eben diese, [...]. Steht die Bürokratie einem Parlament gegenüber, so kämpft sie aus sicherem Machtinstinkt gegen jeden Versuch desselben, durch eigene Mittel (z.B. das sog. "Enqueterecht") sich Fachkenntnisse [...] zu verschaffen: ein schlecht informiertes und daher machtloses Parlament ist der Bürokratie naturgemäß willkommener, - soweit jene Unwissenheit irgendwie mit ihren eigenen Interessen verträglich ist."³

Weber weist auf die Bedeutung von Informationsströmen für den Machtkampf innerhalb des Regierungssystemes, zwischen dem permanenten und dem politischen Teil der

schließlich des Rechtes auf kulturelle Selbstbestimmung deren Regierungen berechtigt, internationale Kommunikation zu beschränken.

² Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1985, S. 572.

³ Ebd., S. 573.

Verwaltung sowie zwischen Exekutive und Legislative, hin.⁴ Webers Überlegungen zum Verhältnis von Bürokratie und Parlament lassen sich auf das Verhältnis zwischen Bürokratie und Bürgerschaft bzw. Öffentlichkeit übertragen.

Grundsätzliches Anliegen aller Administrationen ist es nach Webers Analyse, sowohl die internen Informationsflüsse als auch die nach außen zu kontrollieren. Dahinter steht das Interesse, möglichst wenig Angriffsfläche für politische Gegner innerhalb und außerhalb der Administration zu bieten. In dem Maße, in welchem die Politik einer Administration kontrovers ist, steigt deren Bedürfnis, Informationsflüsse zu kontrollieren. Innerhalb der Administration führt das zur Überwachung der Mitarbeiter. Nach außen wird versucht, die Kontakte der Mitarbeiter der Administration bzw. der gesamten Verwaltung zu Journalisten zu kontrollieren. Beispielsweise werden Mitarbeiter gezwungen, in ihren Arbeitsverträgen ihre Zustimmung zu Zensurmaßnahmen zu geben oder mit Journalisten nur im Beisein Dritter zu sprechen.

Wer Anspruch darauf erhebt von seiner Regierung als mündiger Bürger behandelt zu werden, wer diesen Anspruch als untrennbar mit der Möglichkeit zur Partizipation verwoben sieht, der kann den undifferenzierten Anspruch auf ein Amtsgeheimnis nicht widerspruchslos hinnehmen. Die Bürgerschaft ist der Souverän einer demokratisch verfassten Republik. Die Partizipationsrechte, die dem einzelnen Bürger vorenthalten werden, werden der gesamten Bürgerschaft vorenthalten. Wer sich als Bürger ernst nimmt, muss Öffentlichkeit, nicht Amtsgeheimnis, als Prinzip der Verwaltungsarbeit fordern. Wo ein Akteneinsichtsrecht, das diesen Namen verdient, fehlt, kann von Demokratie nur bedingt gesprochen werden.

Die Auseinandersetzung mit der Regelung des Akteneinsichtsrechtes ist deshalb für alle wichtig, die Repräsentation durch direkte Partizipation ergänzen wollen oder die sich für die Funktionsbedingungen von Demokratie interessieren.

Das Akteneinsichtsrecht ist eine rechtliche Regelung unter vielen, welche die politische Transparenz eines Regierungssystemes bestimmen. Obwohl sie es nicht so deutlich formulieren könnten, liegt vielen Bürgern an dieser Transparenz. Es kann unterstellt werden, dass viele Bürger, die mit der Frage konfrontiert würden, was sie sich unter dem Begriff politische Transparenz vorstellen, mit einer gewissen Ratlosigkeit reagieren würden. Aus dieser unterstellten Reaktion darf jedoch nicht abgeleitet werden, diese Personen hätten keine Meinung zu dieser Problematik. In der breiten Öffentlichkeit werden vielmehr regelmäßig Teilaspekte dieser Problematik diskutiert und von vielen Bürgern mit großer Aufmerksamkeit verfolgt.

Beispielsweise hat das Bewusstsein um die Risiken, die von Umweltverschmutzung und von bestimmten Produktionsprozessen ausgehen, in allen westlichen Industriestaaten die Forderung nach Zugang zu Umweltinformationen fest etabliert und zu entsprechenden Gesetzen geführt.

⁴ Während in der klassischen Lehre von der Gewaltenteilung die Exekutive als Einheit betrachtet wird, unterscheidet Weber den permanenten vom temporären Teil der Exekutive. Diese Unterteilung der Exekutive spiegelt sich auch in der in dieser Arbeit verwendeten Begrifflichkeit wider.

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe Regierungssystem, Administration, Regierung, Verwaltung und Bürokratie verwendet. Mit dem Begriff Regierungssystem ist die Gesamtheit der drei Regierungsgewalten, Exekutive, Legislative und Judikative, gemeint. Bei genauerer Betrachtung teilt sich die Exekutive bzw. Regierung in einen permanenten Teil, die Verwaltung oder Bürokratie, und in einen temporären Teil, die Administration, welche sich wiederum aus den politischen Beamten und dem Regierungschef und dem Kabinett zusammensetzt.

Ähnliches gilt für die Regelung der Transparenz der Parteienfinanzierung und die Pflichten von Abgeordneten zur Offenlegung ihrer finanziellen Interessen. Beide Forderungen finden unabhängig von ansonsten vertretenen politischen Überzeugungen breite Zustimmung in der Bevölkerung.

Zudem fördern Skandale wie z.B. in der BRD der aktuelle um die illegalen Spenden für die CDU und der damit zusammenhängenden (unterstellten) Vernichtung von Akten im Bundeskanzleramt die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung der Regelung von Aktenführung und Archivierung bzw. des Zuganges der Öffentlichkeit zu den Akten der öffentlichen Verwaltung.

1.3 Motivation und Leitfrage

Analog zu den Ausführungen im vorhergehenden Unterkapitel war für die Auswahl des *Freedom of Information Act* (FOIA) zum Untersuchungsobjekt ausschlaggebend, dass aus heutiger Sicht mit diesem Gesetz der demokratische Anspruch auf das Prinzip der Öffentlichkeit der Regierungsgeschäfte und die Stellung der Bürger als Souverän untermauert werden.

Das grundsätzliche Recht, Einsicht in die Akten der Bundesverwaltung zu erhalten, ohne diesen Anspruch legitimieren zu müssen, ist im globalen Vergleich bis heute nicht selbstverständlich. Innerhalb der Gruppe der entwickelten Industriestaaten hingegen, fehlt dieses Recht heute lediglich in Großbritannien und Deutschland⁵. Zur Zeit verfügen die USA, Kanada, Australien und Neuseeland und in Europa Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien über vergleichbare Regelungen.⁶ In Schweden existiert bereits seit dem 18. Jahrhundert ein weitreichendes Recht der Bürger auf Akteneinsicht. Die entsprechenden Vorschriften in den anderen genannten Staaten wurden jedoch später als in den USA verabschiedet.

Der Umstand, dass die USA mit dem Beschluss des FOIA ihren Anspruch auf ein demokratisches Regierungssystem - zumindest auf den ersten Blick - auf beispielhafte Weise durchsetzten, provozierte die Leitfrage dieser Arbeit: Welche politischen Bedingungen ermöglichten das Durchsetzen dieses Akteneinsichtsrechtes?

Die Leitfrage der Arbeit verbindet die folgenden Einzelfragen:

- Welche Bedingungen provozierten seit den 30er Jahren die Diskussion des Akteneinsichtsrechtes?
- Wer setzte sich weshalb für eine Erweiterung des Akteneinsichtsrechtes ein?
- Wieso konnten sich die Protagonisten eines Akteneinsichtsrechtes durchsetzen?
- Wie wurde das Akteneinsichtsrecht von der Bundesverwaltung implementiert?
- Wie wurde das Akteneinsichtsrecht genutzt?

⁵ Die Bundesländer Brandenburg, Berlin und Nordrhein-Westfalen haben inzwischen sogenannte Informationsfreiheitsgesetze.

⁶ Öberg, Ulf (28. Oktober 1998): *Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, *European Integration online Papers*, Bd. 2, Nr. 8, S. 22.

1.4 Untersuchungsobjekt: Das Akteneinsichtsrecht für die amerikanische Bundesverwaltung

Das Akteneinsichtsrecht für die Bundesverwaltung der USA wurde positivrechtlich⁷ erstmals innerhalb des 1946 verabschiedeten Verwaltungsverfahrensgesetzes, des *Administrative Procedure Act* (APA), geregelt. In modifizierter Form ist das Gesetz bis heute gültig. Sektion 3, *Public Information*, des Gesetzes (5 U.S. Code 1002) kodifizierte erstmals eine explizite Anerkennung eines Rechtes der Bürger der USA auf Einsicht in die Akten ihrer Bundesverwaltung. 1966 änderte der Kongress durch das Verabschieden des *Freedom of Information Act* (5 U.S. Code 552) dieses Akteneinsichtsrecht.

Durch den FOIA wurde ein Recht auf Akteneinsicht geschaffen, das vorher nicht bestanden hatte. Im amerikanischen Verwaltungsverfahrensgesetz von 1946 hatte die für das Akteneinsichtsrecht entscheidende Passage den folgenden Wortlaut gehabt:

"[...] matters of official record shall [...] be made available to, persons properly and directly concerned except information held confidential for good cause found."
[Hervorhebungen, C.B.]

Das Recht der Bürger auf Akteneinsicht war nach dieser Regelung an die Erfüllung von zwei Bedingungen geknüpft. Zum einen musste die Akteneinsicht suchende Person eine persönliche Betroffenheit durch die in den Akten dokumentierten Verfahren nachweisen, zum anderen durften dem Gewähren der Akteneinsicht aus Sicht der genehmigenden Behörde keine 'guten Gründe' entgegenstehen.

Ein Vergleich mit der im deutschen Verwaltungsrecht gebräuchlichen Begrifflichkeit macht den eingeschränkten Charakter des 1946 in den USA geltenden 'Akteneinsichtsrechtes' deutlich. Im deutschen Verwaltungsrecht wird solch eine Regelung statt allgemein als Akteneinsichtsrecht als 'Parteiöffentlichkeit' bezeichnet, weil die Akteneinsicht nach dieser Regelung prinzipiell nur Personen offen steht, die an einem Verwaltungsakt beteiligt oder von ihm betroffen sind. Solch eine Regelung ist Ausdruck der Überzeugung, die verfassungsrechtliche Stellung eines Bürger als politisches Subjekt eines Staates reiche nicht aus, um gegenüber der Verwaltung ein Recht auf Akteneinsicht zu begründen. Vielmehr resultiert das Gewähren einer Parteiöffentlichkeit aus der Überlegung, dass in einem Rechtsstaat Personen, die sich in einem öffentlich- oder zivilrechtlichen Konflikt mit der Verwaltung befinden oder die einen Mitwirkungsanspruch an einem Verwaltungsverfahren haben, unter Umständen eine Akteneinsicht gewährt werden muss, um ein faires Verfahren zu ermöglichen.⁸ Diese Überlegung kommt in dem Begriff Parteiöffentlichkeit deutlich zum Ausdruck. Erst nachdem eine Person aus Sicht der Verwaltung zu einer Partei innerhalb eines Verwaltungsverfahrens geworden ist, stellt sich die Frage, ob eine Parteiöffentlichkeit gewährt werden muss.

Bei den Ausführungen zum Begriff 'Parteiöffentlichkeit' wurde bewusst an Stelle des Begriffes Bürger der Begriff Person verwandt, denn im Begriff Bürger kommt die verfassungsrechtliche Stellung zum Ausdruck, die eine Person als Angehörige des Staatsvolkes gegenüber ihrer Regierung einnimmt. Für das Gewähren einer Parteiöffentlich-

⁷ 'Positivrechtlich' heißt, durch Gesetze geregelt. Die Qualifizierung durch dieses Adverb trägt dem Umstand Rechnung, dass im angelsächsischen Rechtsraum auch durch das Gewohnheitsrecht, das sogenannte *common law*, Einsichtsrechte der Bürger in die Akten der Verwaltung etabliert wurden. Diese Einsichtsrechte waren bzw. sind jedoch deutlich ungenauer und eingeschränkter als die Rechte, die durch den *Freedom of Information Act* beschlossen wurden.

keit ist diese Stellung unerheblich, denn im Gegensatz zu einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht dient die im Rahmen einer Parteiöffentlichkeit gewährte Akteneinsicht nicht einer Verbesserung der politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger eines Staates. Akteneinsicht im Rahmen einer Parteiöffentlichkeit kann daher auch Personen zustehen, die nicht Bürger im Staat der betroffenen Verwaltung sind.

Ist das geltende Akteneinsichtsrecht auf das Gewähren von Parteiöffentlichkeit beschränkt, muss die Person, die Akten einer Behörde einsehen möchte, zunächst beweisen, solch einen außergewöhnlichen Anspruch zu haben. In den USA wurde selbst bei einem Nachweis persönlicher Betroffenheit das Recht, die gewünschten Akten einzusehen, durch das 1946 geltende Verwaltungsverfahrensgesetz für die Bundesverwaltung nicht garantiert, weil das Gesetz die Verwaltung auch im Falle des Vorliegens aller Voraussetzungen für die Parteiöffentlichkeit ermächtigte, Informationen "aus guten Gründen" geheim zu halten. Kurz gesagt, das 1946 geltende 'Akteneinsichtsrecht' für die Bundesverwaltung der USA verdiente seinen Namen nicht, weil es das Gewähren von Akteneinsicht in der Praxis der Willkür der Verwaltung überließ.

Beide Beschränkungen des Akteneinsichtsrechtes, die Parteiöffentlichkeit und die Generalklausel, die Geheimhaltung aus guten Gründen ermöglichte, wurden durch den FOIA von 1966 aufgehoben. In dem neuen Gesetz hieß es:

"[...] each agency, on request for identifiable records [...], shall make the records promptly available to any person."

[Hervorhebung, C.B.]

Seitdem sind Personen unabhängig von ihrer Betroffenheit durch einen Verwaltungsakt und unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit dazu berechtigt, Einsicht in die Akten der Bundesverwaltung der USA zu fordern. Dieser Forderung muss nachgekommen werden, wenn die beantragten Informationen nicht unter eine der Ausnahmebestimmungen fallen, die in dem Gesetz aufgelistet werden. Will die Verwaltung einen Antrag auf Akteneinsicht mit dem Hinweis auf eine der im Gesetz aufgelisteten Ausnahmebestimmungen verweigern, trägt sie die Beweislast. Gegen Verweigerungen der Akteneinsicht kann gegenüber der Verwaltung Widerspruch eingelegt und, falls nötig, vor Gericht geklagt werden.

Das Akteneinsichtsrecht der Bundesverwaltung der USA wird nicht ausschließlich im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Abhängig davon, welche Behörde⁹ die gesuchten Informationen besitzt und um welche Informationen es sich handelt, werden die Bestimmungen im Verwaltungsverfahrensgesetz durch andere Gesetze ergänzt. Die Akten der einzelnen Landesregierungen und der Kommunen sind von dem Gesetz nicht betroffen. Das hier diskutierte Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. das in ihm enthaltene Akteneinsichtsrecht gilt ausschließlich für die Exekutive im Regierungssystem der Bundesebene. Die Akten der Bundesgerichte (Judikative) und des Kongresses (Legislative) werden von dem Gesetz nicht berührt. Positiv ausgedrückt erfasst der FOIA ausschließlich die Akten des Präsidenten, der Bundesministerien und der Bundesbehörden.

⁸ Ähnliches gilt für strafrechtliche Ermittlungsakten. Deren Zugänglichkeit ist im Strafprozessrecht geregelt.

⁹ Ich verwende den Begriff 'Behörde' in Anlehnung an Braverman; Chetwynd. Dort wird der Begriff 'Behörde' bzw. 'agency' wie folgt definiert: "'Agency' as used herein denotes an agency, executive department, or a separate administrative division or bureau within a department, which has its own administrative structure for handling records and requests for information." Braverman, Burt A.; Chetwynd, Frances J. (1985): Information Law: Freedom of Information, Privacy, Open Meetings, and Other Access Laws, New York, S. 7, Anm. 9.

Ein vollständiger Überblick über die Gesetze, die mit der Sektion drei des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1946 zusammenwirkten bzw. heute zusammenwirken, ist kaum zu geben. Selbst Juristen, die auf die Bearbeitung von Verfahren um Akteneinsicht spezialisiert sind, können solch einen Überblick nicht geben. Sie befinden sich damit in guter Gesellschaft. Schon 1953 hatte der Jurist Harold Cross in seinem Standardwerk *The People's Right to Know* erstmals versucht, die in den USA geltende Rechtslage für den Zugang zu öffentlichen Informationen zu beschreiben.¹⁰ In seinem Buch klagte er über die Unzugänglichkeit der Materie:

"[...] the 'law' of access to public records and proceedings is 'where you find it.' You find it the hard, indirect way."¹¹

1960 veröffentlichte der für das Akteneinsichtsrecht zuständige Ausschuss des Repräsentantenhauses, das *Government Operations Committee*, eine Zusammenstellung der Bundesgesetze, die den Zugang zu Informationen regelten. In der mehr als 300 Seiten umfassenden Veröffentlichung werden 842 Gesetze aufgelistet.¹² Da die prinzipiellen Richtlinien für das Akteneinsichtsrecht jedoch im Verwaltungsverfahrensgesetz gegeben werden, ist es legitim, die Analyse der Diskussion um die Neugestaltung des Akteneinsichtsrechtes auf die Auseinandersetzung um die diesbezügliche Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, d.h. die Geschichte des FOIA, zu fokussieren.

Trotz der Vielzahl von Gesetzen, die von der Exekutive für die Legitimation von Informationsverweigerungen herangezogen werden konnten, wurden bis Mitte der 50er Jahre Verweigerungen im wesentlichen mit zwei Rechtsgrundlagen legitimiert:

- a) dem *Housekeeping Statute* (5 USC 1022) von 1789 ("*custody, use and preservation of the records*"; siehe Seite 53) und
- b) Sektion 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1946 (Geheimhaltung "*in the public interest*" und "*for good cause found*"; s. S. 381).

Selbstverständlich wurden in vielen Fällen Anträge auf Akteneinsicht mit Verweisen auf speziellere Normen abgelehnt. Die weitaus größte Zahl der Zugangsverweigerungen wurde der Einfachheit halber mit den beiden genannten Normen legitimiert, da es sich bei beiden um Generalklauseln handelte, so dass eine individuelle Erläuterung der Informationsverweigerungen oft nicht mehr ergänzt werden musste.

Das Akteneinsichtsrecht wies auch in der durch den FOIA von 1966 durchgesetzten Form noch eine Reihe von Mängeln auf. Durch 1974 beschlossene Amendements wurden der Verwaltung Fristen für das Bearbeiten von FOIA-Anträgen gesetzt. Die zuständigen Gerichte wurden ermächtigt, Antragstellern entstandene Gerichts- und Anwaltskosten erstatten zu lassen und die Rechtmäßigkeit von exekutiven Ansprüchen auf Geheimhaltung zum Schutz der nationalen Sicherheit zu überprüfen. Erst durch diese

¹⁰ Die ab Seite 383 des Anhangs abgedruckte Liste der von Cross 1953 als besonders wichtig herausgestellten Gesetze und Verwaltungsvorschriften zur Regelung von Informationsverweigerungen bzw. Geheimhaltung und von Informationspflichten der Bundesverwaltung illustrieren die breite Streuung dieser Gesetze. Siehe auch Seite 124 in Hauptteil der Arbeit.

¹¹ Cross, Harold L. (1953): *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*, New York, S. 10.

¹² United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1960): *Federal Statutes on Availability of Information*, Print, Congress 86-2, Washington, D.C., S. 303.

Amendements¹³ wurde der FOIA auch in der Praxis zu einem 'echten' Akteneinsichtsrecht.

Auch nach 1974 wurde das Akteneinsichtsrecht wiederholt geändert und durch andere Gesetze, die Informationsflüsse von der Verwaltung an die Öffentlichkeit regeln, ergänzt. Im Verhältnis zu den Veränderungen des Akteneinsichtsrechtes, die 1966 durch den FOIA und 1974 durch dessen erste Novellierung durchgesetzt wurden, waren die späteren Novellen von geringerer Bedeutung. Aus diesem Grund endet der in dieser Arbeit untersuchte Zeitraum mit der 74er Novelle des FOIA.

Eine konkrete Bestimmung der Akten, die aufgrund des Gesetzes zugänglich sind, ist durch das alleinige Interpretieren des FOIA nicht möglich. Das Zusammenspiel der im FOIA verankerten Ausnahmen vom generellen Recht auf Akteneinsicht in Kombination mit Spezialgesetzen, die bestimmte Informationen vor dem Zugriff über den FOIA schützen, macht eine Einzelfallprüfung notwendig. In der Praxis wird der Nutzen des FOIA außerdem stark durch die Faktoren Zeit, Preis und Medium bestimmt. Der Zeitraum, der vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Bereitstellung der Informationen vergeht, entscheidet oft über den Wert der Informationen für den Antragsteller. Gleiches gilt für die Kosten, die dem Antragsteller aus der Bearbeitung seiner Anfrage entstehen. Nicht weniger wichtig ist in vielen Fällen die Art und Weise, wie Informationen bereitgestellt werden. Beispielsweise können Auszüge aus Datenbanken stark an Wert verlieren, wenn sie statt in elektronischer Form nur in gedruckter Form herausgegeben werden.¹⁴ In jüngster Zeit stellt sich darüber hinaus die Frage, wie mit elektronischen Dokumenten, z.B. E-Mails, umgegangen werden soll. Diese Faktoren werden zu großen Teilen nicht direkt durch den Wortlaut des Gesetzes, sondern durch die jeweiligen Ausführungsbestimmungen und die Rechtsprechung bestimmt. Die Auskunftsfreudigkeit der verschiedenen Ministerien und Behörden variiert stark und wird durch die Informationspolitik der jeweils herrschenden Administration beeinflusst. Aufgrund dieser komplexen Zusammenhänge wird in dieser Arbeit nicht untersucht, wie die Menge der Informationen, welche von der Verwaltung an die Öffentlichkeit floss, durch den FOIA beeinflusst wurde.

1.5 Quellen und Methode

Zum FOIA liegt eine umfangreiche Zahl von Veröffentlichungen vor. Den größten Anteil daran haben Artikel in juristischen Fachzeitschriften, welche die Zugänglichkeit bestimmter Informationen bzw. neueste Rechtsprechung erörtern. Diese Gruppe spielt für die Arbeit eine untergeordnete Rolle, weil die Frage, wie das geltende Akteneinsichtsrecht jeweils im Detail interpretiert wurde, nicht im Zentrum der Arbeit steht.

Für die Einschätzung, welche politischen Bedingungen die 1946, 1966 und 1974 durchgesetzten Formen des Akteneinsichtsrechtes ermöglichten, dienen im wesentlichen Veröffentlichungen von Zeitzeugen, die durch Informationen aus unveröffentlichten amerikanischen Dissertationen ergänzt werden. Bei den Primärquellen handelt es sich um

¹³ Die Details der durch die Amendements von 1974 beschlossenen Änderungen am FOIA werden im Verlauf der vorliegenden Arbeit geschildert.

¹⁴ Sollen beispielsweise Adressdaten für das Erstellen von Serienbriefen eingesetzt werden, können gedruckt vorliegende Adressen erst nach ihrer erneuten Eingabe in den Computer genutzt werden.

- Veröffentlichungen der beteiligten Kongressausschüsse (deren Akten nicht zugänglich sind) und Protokolle aus den Plenardebatten der beiden Häuser des Kongresses,
- Artikel in Zeitschriften von Verbänden der Medienwirtschaft, wie
 - *American Society of Newspaper Editors*,
 - *American Newspaper Publishers Association*,
 - *Benton Foundation*,
 - *Radio-Television News Directors Association*,
 - *Reporter's Committee for Freedom of the Press*,
 - *Society of Professional Journalists*¹⁵,
- Veröffentlichungen anderer Verbände, für welche die Regelung des Akteneinsichtsrechtes von besonderer Bedeutung ist, wie
 - *American Bar Association*,
 - *American Library Association*,
 - *Coalition on Government Information*,
 - *American Society for Access Professionals*,
 - *Association for the Promotion of History* sowie
- Publikationen liberaler Bürgerrechtsgruppen wie
 - *American Civil Liberties Union*,
 - *Center for National Security Studies*,
 - *Common Cause*,
 - *Public Citizen ('Nader Group')*,
 - *National Security Archive*,
 - *OMB Watch*,
 - *People for the American Way*,
- Veröffentlichungen des von der Medienwirtschaft finanzierten *Freedom of Information Center*.

Ein Großteil dieser Quellen ist in Berlin und in der gesamten BRD nicht vorhanden. Zu wesentlichen Teilen stammen die verwendeten Quellen deshalb von einem Forschungsaufenthalt am *Freedom of Information Center* an der *University of Missouri*. Dort werden Materialien zur Diskussion um das amerikanische Akteneinsichtsrecht archiviert.

Der in dieser Arbeit vorgenommenen Analyse liegt die Vorstellung zugrunde, dass Geschichte weniger Ausdruck der Auseinandersetzungen individueller Personen als vielmehr Resultat von als Struktur zu begreifender Interessenkonstellationen zwischen institutionalisierten Machtblöcken, wie Parteien, der Verwaltung, einzelner Behörden, Berufs- und Wirtschaftsverbänden und Nichtregierungsorganisationen, ist. Je genauer ein Entscheidungsprozess analysiert wird, desto mehr geraten jedoch einzelne Personen ins Blickfeld, die oft großen Einfluss innerhalb der von ihnen vertretenen Institutionen haben. Beispiele hierfür sind der Präsident der USA oder Minister und deren enge Mitarbeiter oder Präsidenten von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen. Auf dieser Mikroebene kann die Analyse um spezifische Faktoren, die mit einzelnen Personen in Verbindung stehen, ergänzt werden.¹⁶

¹⁵ Society of Professional Journalists (SPJ) ist einer der wichtigsten Journalistenverbände der USA. Früher hieß die Organisation Sigma Delta Chi (SDX).

¹⁶ Ein Beispiel für diese individuellen Faktoren ist die Opposition der *Newspaper Publishers' Association* gegen die erste Novelle des FOIA. Wie Lewis berichtet, lehnte ein wichtiger Berater dieser Organisation als ehemaliges Mit-

Obwohl das Fehlen oder die Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechtes großen Einfluss auf die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger haben, spielten die Konflikte um den *Freedom of Information Act* in der breiten Öffentlichkeit der USA nie eine wirklich wichtige Rolle. Die Auseinandersetzungen um das Akteneinsichtsrecht haben in den USA nie zur Mobilisierung von Massen geführt. Die Öffentliche Meinung war trotzdem bedeutsam für den Verlauf des in der Arbeit nachgezeichneten Konfliktes. Sie wirkte sich jedoch nur indirekt aus. Die öffentliche Meinung zählt deshalb auch nicht zu der Gruppe der wichtigsten 'Akteure' deren Handeln analysiert wird. Diese Gruppe setzt sich vielmehr aus Repräsentanten der verschiedenen Administrationen, des permanenten Teiles der Verwaltung, des Kongresses, der Medien und bestimmter Nichtregierungsorganisationen zusammen.

Da in dieser Arbeit der Verlauf eines Gesetzgebungsverfahrens analysiert wird, ist sie chronologisch genauer gesagt nach Amtszeiten der im Untersuchungszeitraum herrschenden Präsidenten gegliedert. Trotz dieses Gliederungssystemes wird in der Arbeit deutlich, wie sich über Grenzen von Amtszeiten hinweg Interessenkoalitionen verändern oder bestehen bleiben, und so lange chancenlose Gesetzesinitiativen plötzlich durchgesetzt werden können. Dieser Betrachtungsweise ermöglicht es, die Durchsetzungsfähigkeit eines Gesetzgebungsvorschlages unabhängig von der vordergründigen Rhetorik, die das Gesetzgebungsverfahren begleitete, zu analysieren.

Mit anderen Worten: Obwohl die in die Analyse einbezogenen Akteure ihre jeweilige Haltung rational begründeten und sich mit den Argumenten der Gegenseite auseinandersetzen, ist der Konfliktverlauf in der Regel nur in geringen Teilen Ausdruck eines Erkenntnisprozesses.

Wichtig ist deshalb der Hinweis, dass es nicht vordringliches Anliegen der Interessenkoalition, die einen Gesetzesvorschlag durchsetzt, sein muss, die in dem Gesetzesvorschlag zum Ausdruck kommenden Wertvorstellungen befördern zu wollen. Übertragen auf die hier analysierte Geschichte des FOIA heißt das, dass der Umstand seiner Durchsetzung nicht unmittelbar als Beleg der Mehrheitsfähigkeit eines bestimmten Demokratieverständnisses dienen kann.

1.6 Gliederung der Arbeit

Der Hauptteil der Arbeit, die Kapitel vier bis elf, ist chronologisch gegliedert. In ihm wird die Diskussion um die Gesetzentwürfe für den FOIA, seine Vorläufer und seine erste Novellierung 1974 erörtert. Der Untersuchungszeitraum beginnt in den 30er Jahren mit der Diskussion der Gestaltung des im 1946 verabschiedeten Verwaltungsverfahrensgesetz eingebetteten Akteneinsichtsrechtes und reicht bis zur ersten Novellierung des FOIA im Jahre 1974. Im zwölften Kapitel wird die Entwicklung des Gesetzes von 1974 bis heute zusammengefasst.

Dem Hauptteil der Arbeit sind neben der Einleitung ein Kapitel zur argumentativen Legitimation des Anspruches auf ein Akteneinsichtsrecht und ein Kapitel zur

glied des *Marine Corp*, einer Eliteeinheit der *US Army*, eine Lockerung der Geheimhaltung von sicherheitspolitisch sensiblen Informationen ab, und sprach sich deshalb im Namen der von ihm vertretenen Organisation gegen die Amendements zum FOIA aus. Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Johns Hopkins University, S. 62.

historischen Verankerung der Wertvorstellung 'politische Transparenz' in den USA vorangestellt.

Im vierten Kapitel, dem ersten Kapitel des Hauptteiles der Arbeit, wird der Beginn der Diskussion um das erste Verwaltungsverfahrensgesetz der USA in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts geschildert. Mit diesem Verwaltungsverfahrensgesetz wurde in den USA erstmals positivrechtlich eine Art Akteneinsichtsrecht beschlossen.

Im fünften Kapitel, zur Informationspolitik während der Amtszeit von Präsident Truman, wird gezeigt, wie sich der Kalte Krieg auf die Informationspolitik der Truman-Administration auswirkte und wie das so geschaffene politische Klima allmählich zu einer Diskussion um ein neues Akteneinsichtsrecht führte.

In die im sechsten Kapitel behandelte Amtszeit Eisenhowers fallen die Ereignisse, die 1955 unmittelbar zum Einrichten des *Special Subcommittee on Government Information* innerhalb des *House Committee on Government Operations* mündeten. Der nach seinem Vorsitzenden John Emerson Moss (*D-California*)¹⁷ als Moss-Ausschuss bezeichnete Unterausschuss im Repräsentantenhaus bestimmte bis zur Verabschiedung des FOIA 1966 dessen Diskussion im Kongress. In diesem Kapitel werden die Kritikpunkte, welche die Presse, die Anwaltschaft und Wissenschaftler an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration vorbrachten, erörtert. Diese Kritik richtete sich nicht allein gegen das geltende Akteneinsichtsrecht. Auslöser der Beschwerden waren verschiedene Faktoren, die im Kontext des Kalten Krieges ein politisches Klima schafften, das die Meinungsfreiheit beschränkte und Informationsflüsse von der Verwaltung an die Öffentlichkeit bremsten. Durch neue Regelungen zur Klassifikation wurden immer mehr Informationen dem Zugriff von Journalisten und Wissenschaftlern entzogen. Die Administrationen versuchten ihr Erscheinungsbild zu kontrollieren, indem sie die Kontakte ihrer Mitarbeiter zur Presse reglementierten. Die Angehörigen der Verwaltung machten ausgiebig Gebrauch von einem kaum kontrollierten Recht zur Verweigerung von Anträgen auf Akteneinsicht, und Präsident Eisenhower dehnte die Nutzung des Exekutivprivileges aus.

Mit dem Begriff *Exekutivprivileg* wird ein umstrittenes Recht des Präsidenten auf Informationsverweigerung gegenüber den beiden anderen Regierungsgewalten bezeichnet, das sich aus der Gewaltenteilung ableiten soll. De facto ist der Kongress seit der Gründung der Republik mit dieser Art der Informationsverweigerung konfrontiert. Das Exekutivprivileg wurde besonders während der Präsidentschaft Eisenhowers zu einem zentralen Streitpunkt im Verhältnis zwischen den drei Regierungsgewalten.

Im weiteren Verlauf des sechsten Kapitels steht die enge Zusammenarbeit zwischen dem Moss-Ausschuss und den Ständesvertretungen der Presse, besonders der *American Society of Newspaper Editors*, im Zentrum des Interesses.

Die Schwierigkeiten, die sich für den Moss-Ausschuss aus dem Einzug Kennedys ins Weiße Haus ergaben, sind Thema des siebten Kapitels. An der Veränderung der Politik des Moss-Ausschusses nach der Machtübernahme Kennedys wird deutlich, wie stark die Auseinandersetzungen um die Gesetzentwürfe für den FOIA parteipolitisch geprägt

¹⁷ Die in Klammern gesetzte Anmerkung ist die in den USA übliche Form der Benennung der Parteizugehörigkeit von Kongressabgeordneten. 'D' bzw. 'R' stehen für die Demokratische bzw. Republikanische Partei. Nach dem folgenden Bindestrich wird der Bundesstaat genannt, in dem der Abgeordnete in den Kongress gewählt wurde.

waren. Das zweite wichtige Thema dieses Kapitels ist das von der Kennedy-Administration praktizierte sogenannte *News Management*.

In die Amtszeit des auf den ermordeten Präsidenten Kennedy folgenden Johnson fällt die Verabschiedung des FOIA. Die Informationspolitik der Johnson-Administration war stark durch den Krieg beeinflusst, den die USA in Indochina führten. Mit dem dortigen militärischen Engagement der USA war direkt der Verlust der Glaubwürdigkeit (*credibility gap*¹⁸) der Johnson-Administration im eigenen Land verbunden. Die Analyse dieser Entwicklung und der Entscheidungsprozesse, die innerhalb des Kongresses das Durchsetzen des FOIA ermöglichten, bilden den roten Faden des achten und neunten Kapitels.

Im zehnten Kapitel wird die durch die Verabschiedung des *Freedom of Information Act* geschaffene Rechtslage analysiert.

Die Periode von der Verabschiedung des FOIA bis zu dessen erster Novellierung 1974 wird in Kapitel elf untersucht. Damit wird der Hauptteil der Arbeit abgeschlossen. In diesem Kapitel geht es zunächst um die widerwillige Implementierung des Gesetzes durch die Exekutive und die Reaktion des Kongresses auf diese Missachtung des Geistes der Vorschrift. Die Reaktion des Kongresses auf die Implementierung des FOIA wurde zudem stark durch den erneuten Wechsel im Präsidentenamt beeinflusst. Mit der Amtsübernahme Nixons stand dem demokratisch geführten Kongress erneut ein republikanischer Präsident gegenüber. Der Machtwechsel führte hingegen nicht zu einem Anstieg der Glaubwürdigkeit der Administration. Im Gegenteil: die Erfolglosigkeit des militärischen Engagements der USA in Indochina provozierte in den USA mehrere informationspolitische Krisen für die Nixon-Administration. Herausragende Ereignisse waren die Veröffentlichung der Pentagon-Papiere (s. S. 260), die Aufdeckung der Bombardierung Kambodschas und der Versuch, das My Lai-Massaker zu vertuschen. Der Watergate-Skandal tat ein übriges, der Nixon-Administration jegliche Glaubwürdigkeit zu entziehen. Diese Verluste im Ansehen der Exekutive steigerten die Durchsetzungsfähigkeit der Befürworter einer Erweiterung des Akteneinsichtsrechtes und ermöglichten im Kongress das Durchsetzen der ersten Novelle des Akteneinsichtsrechtes. Zeitgleich trat Nixon vom Präsidentenamt zurück. Der *Showdown* im Konflikt um das Novellieren des FOIA wurde deshalb zwischen dem Kongress und der Ford-Administration ausgetragen.

Im zwölften Kapitel wird die Nutzung bzw. die Implementierung des durch die 74er Amendments gestärkten *Freedom of Information Act* thematisiert.

Im abschließenden dreizehnten Kapitel werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst.

¹⁸ Der Begriff wurde wahrscheinlich im Mai 1965 erstmals gedruckt verwendet. Zur Begriffsgeschichte s.: Wise, David (1973): *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy and Power*, New York, S. 22.