

5 Informationspolitik während der Truman-Administration

5.1 Wiederaufnahme der Diskussion des Verwaltungsverfahrensgesetzes am Ende des Zweiten Weltkrieges

Erst am Ende des Krieges bzw. danach bündelten sich verschiedene Interessen und Problematiken mit informationspolitischem Bezug und steigerten damit den Druck auf das Regierungssystem des Bundes, offener zu agieren.¹ Diese breiter angelegte Diskussion der Öffentlichkeit der Regierungsgeschäfte betraf bzw. betrifft eine Reihe von Streitpunkten über das Akteneinsichtsrecht hinaus, deren Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht nicht unmittelbar erkenntlich ist.²

Eine Erklärung für das steigende Interesse der Kongressabgeordneten an der Verabschiedung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes bzw. den damit einhergehenden Bestimmungen für das Akteneinsichtsrecht ist, dass während des Zweiten Weltkrieges die Geheimhaltung innerhalb der Verwaltung stark ausgebaut worden war. Zusätzlich war die informationspolitische Stellung des Kongresses durch die Verschiebung von Aktivitäten der Regierung von zivilen zu militärischen Bereichen entscheidend geschwächt worden, da die Vertreter der Exekutive mit dem Hinweis auf die Gefährdung der nationalen Sicherheit Informationen fast beliebig geheim halten konnten.³

Am 2. März 1944 wurde im Repräsentantenhaus ein neuer Gesetzesvorschlag⁴ für ein Verwaltungsverfahrensgesetz eingebracht. Er fußte zu wesentlichen Teilen auf einem Vorschlag, der 1943 vom *Special Committee on Administrative Law* der Anwaltskammer verabschiedet worden war. Dies war nur ein vorläufiger Entwurf gewesen. Erst im Februar 1944 hatte das *House of Delegates* der Anwaltskammer den voll ausgearbeiteten Vorschlag verabschiedet. Auf dessen Grundlage wurde im Juni 1944 in beiden Häusern ein weiterer Gesetzesentwurf, *S. 2030*⁵, eingebracht.

Alle drei Entwürfe stellten hinsichtlich der Bestimmungen zu den Veröffentlichungspflichten einen Fortschritt gegenüber den vorangegangenen Gesetzesvorschlägen dar. Erstmals waren alle Vorschriften hierzu in einer Sektion versammelt. Die Anwaltskammer kommentierte in ihrem Journal:

"The revised draft is stated by the Committee to be designed primarily to secure publicity of administrative law and procedure, to require that administrative hearings and decisions shall be conducted in such a manner as to preclude the secret reception of evidence or argument [...]."⁶

Im August 1944 wurde im Repräsentantenhaus ein weiterer Entwurf für ein Verwaltungsverfahrensgesetz eingebracht. Die Bestimmungen zu den Veröffentlichungspflich-

¹ Summers, Robert E. (1949): *Federal Information Controls in Peacetime*, New York, S. 3-4.

² Z. B. *Whistleblower*-Problematik - Indiskretionen zum Allgemeinwohl; Press Shield Laws - Privileg für Journalisten, ihre Quellen gegenüber Polizei und Gerichten nicht offenlegen zu müssen;

³ Krystek, D. J. (1990): *Four Branches of United States National Government: A Neoinstitutional Perspective of Media as Competing Institutions*, Dissertation, University of New Orleans, S. 12.

⁴ H.R. 4314, 78th Congress, 2nd Session, (1944).

⁵ S. 2030, H.R. 5081, 78th Congress, 2nd Session, (1944).

⁶ American Bar Association (Januar 1944): *Fair Administrative Procedure for Federal Agencies is Offered in Improved Draft of a Proposed Bill*, *American Bar Association Journal*, Bd. 30, Nr. 1, S. 7.

ten ähnelten denen in den anderen Entwürfen, wurden jedoch durch einen Abschnitt ergänzt, der die Implementierung der Informationspflichten sicherstellen sollte. In diesem Abschnitt wurde der *Comptroller General* ermächtigt, Mittel für Behörden zu sperren, die ihren Veröffentlichungspflichten nicht nachkamen.⁷ Dieser Vorschlag wurde jedoch so spät in der Legislaturperiode eingebracht, so dass er nicht weiter bearbeitet wurde.

In den ersten Tagen des 79. Kongresses wurde *S. 7*, eine überarbeitete Version von *S. 2030* eingebracht. Es sollte 1946 als erstes Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes verabschiedet werden. Sein *companion bill* war *H.R. 1203*. Dessen Passagen zu den Publikationspflichten der Verwaltung und zum Akteneinsichtsrecht⁸ spielten in den Anhörungen im Repräsentantenhaus keine erwähnenswerte Rolle. Hingegen wird in dem Bericht, den der Senat als Kommentar zu *S. 7* beschloss, über mehrere Seiten auf die Vorschriften für Veröffentlichungen eingegangen. Dort werden die Publikationspflichten und Einsichtsrechte als "in many ways the most important, far reaching, and useful provisions of the bill"⁹ bezeichnet. Weiter heißt es, die Vorschriften seien Ausdruck der Überzeugung, dass die Aktivitäten und Verfahren der Verwaltung Angelegenheiten der Öffentlichkeit seien. Diese, nicht nur Spezialisten oder Lobbyisten, sei berechtigt, informiert zu werden bzw. die Möglichkeiten zu erhalten, sich zu informieren.¹⁰ Im März 1946 wurde *S. 7* im Senat verabschiedet. Im *House Report* zu *S. 7* wurde weitgehend auf die Formulierungen des Senates zurückgegriffen. Den Erläuterungen der *Public Information Section* wurde jedoch eine wichtige Ergänzung beigefügt. *Public interest*, eine Kategorie, welche die Geheimhaltung ermöglichen sollte, wurde mit folgenden Worten genauer bestimmt: "manifest need in order to achieve the due execution of authorized functions"¹¹.

Am 24. Mai 1946 wurde *S. 7* im Repräsentantenhaus verabschiedet. Am 27. Mai stimmte der Senat den Amendements des Repräsentantenhauses zu. Am 29. Mai wurde *S. 7* in beiden Häusern unterschrieben. Am 11. Juni unterzeichnete Präsident Truman das Gesetz.

Das Akteneinsichtsrecht und die Publikationsvorschriften für Entscheidungen und Vorschriften der Verwaltung wurden in Sektion drei des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt. Die Behörden werden dort zur Veröffentlichung ihrer Richtlinien und Präzedenzentscheidungen im *Federal Register* und im *Code of Federal Regulations* verpflichtet.

Das bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes bestehende Defizit beim Publizieren von Verwaltungsvorschriften wurde im *Federal Register*, dem Bundesgesetzblatt der USA, vom 11. September 1946 deutlich. Seit 1935 wird das *Federal Register* publiziert. In ihm werden auch Verwaltungsverordnungen veröffentlicht. Bereits seine Herausgabe war eine Reaktion auf Kommunikationsschwierigkeiten innerhalb der

⁷ H.R. 5237, 78th Congress, 2nd Session, § 2(d) (1944).

⁸ Public Information Section

⁹ United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1945): 2, Report 79-752, Congress 79-1, Washington, D.C., S. 12-13.

¹⁰ "The section [3] has been drawn upon the theory that administrative operations and procedures are public property which the general public [...] is entitled to know or to have the ready means of knowing with definiteness and assurance." United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1945): 2, Report 79-752, Congress 79-1, Washington, D.C., S. 12-13.

¹¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on the Judiciary (1946): 2, Report 79-1980, Congress 79-2, Washington, D.C., S. 21.

Bürokratie. Mit dem *Federal Register* war zwar ein Forum für die Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsentscheidungen geschaffen worden, jedoch hatte man versäumt, den Behörden klare Richtlinien für die Publikation darin mitzuliefern. Im Heft vom 11. September kamen die Behörden das erste Mal ihren neuen Veröffentlichungspflichten nach. Die Ausgabe umfasste 966 Seiten, obwohl hier nur wenige Rechtsgrundlagen wirklich abgedruckt wurden. Im wesentlichen wurden nur Verweise aufgeführt.¹²

Beide Maßnahmen hatten sowohl den Zweck, Rechtssicherheit zu schaffen, als auch die Entscheidungsprozesse zu vereinheitlichen und die Möglichkeiten der Bürger zur Akteneinsicht zu erleichtern. Dies belegt die Rechtsgeschichte des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹³ und zeigen die Ausführungsbestimmungen, die vom Justizministerium für das im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelte Akteneinsichtsrecht veröffentlicht wurden.¹⁴

Mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz sollten außerdem die Kriterien für Entscheidungen über Akteneinsicht vereinheitlicht werden. Abschnitt (c) Sektion drei des Verwaltungsverfahrensgesetzes (5 U.S.C. 1002) kodifizierte das erste Mal eine explizite Anerkennung eines - wenn auch beschränkten - Rechtes der Bürger auf Akteneinsicht und schaffte damit auch die Rechtsgrundlage für Klagen gegen die Verweigerung der Akteneinsicht.¹⁵

"SEC. 3 Except to the extent that there is involved (1) any function of the United States requiring secrecy in the public interest or (2) any matter relating solely to the internal management of an agency-

- (a) RULES.-Every agency shall separately state and currently publish in the Federal Register
- (1) descriptions of its central and field organizations including delegations by the agency of final authority and the established places at which, and methods whereby, the public may secure information or make submittals or requests;
 - (2) statements of the general course and method by which its functions are channeled and determined, including the nature and requirements of all formal or informal procedures available as well as forms and instructions as to the scope and contents of all papers, reports, or examinations; and
 - (3) substantive rules adopted as authorized by law and statements of general policy or interpretation formulated and adopted by the agency for the guidance of the public, but not rules addressed to and served upon named persons in accordance with

¹² Reich, David (1947): *Rule Making Under the APA*, in, The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, George Warren (ed.), New York, S. 497.

¹³ "The section has been drawn upon the theory that administrative operations and procedures are public property which the general public, rather than a few specialists or lobbyists, is entitled to know or to have the ready means of knowing with definiteness and assurance." United States; Congress; Senate (1946): Administrative Procedure Act: Legislative History, Document 79-248, Congress 79-2, Washington, D.C., S. 198. Siehe auch, Braverman, Burt A.; Chetwynd, Frances J. (1985): Information Law: Freedom of Information, Privacy, Open Meetings, and Other Access Laws, New York, S. 12.

¹⁴ "[...] [It should, C. B.] assist the public in dealing with administrative agencies by requiring agencies to make their material available in precise and current form. Section 3 should be construed broadly in the light of this purpose so as to make such material most useful to the public." United States; Department of Justice (1947): Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act, Washington, D.C., S. 17.

¹⁵ *Freedom of Information Bill Enacted* (1966) Congressional Quarterly Almanac, S. 556. Mann, Everett E. (1986): Freedom of Information Act, in, Encyclopedia of the American Constitution, Leonhard W. Levy (Ed.), New York, S. 781. Braverman, Burt A.; Chetwynd, Frances J. (1985): Information Law: Freedom of Information, Privacy, Open Meetings, and Other Access Laws, New York, S. 5-6.

law. No person shall in any manner be required to resort to organization or procedure not so published.

- (b) OPINIONS AND ORDERS.-Every agency shall publish or, in accordance with published rule, make available to public inspection all final opinions or orders in the adjudication of cases (except those required for good cause to be held confidential and not cited as precedents) and all rules.
- (c) PUBLIC RECORDS.-Save as otherwise required by statute, matters of official record shall in accordance with published rule be made available to, persons properly and directly concerned except information held confidential for good cause found."

In diesem Abschnitt des Verwaltungsverfahrensgesetzes wurden Informationspflichten der Verwaltung gegenüber den Bürgern geregelt. Mit dem ersten Satz wurde festgelegt, dass Informationen, die eine Funktion der USA betreffen, die Geheimhaltung im öffentlichen Interesse erfordert oder Informationen, die ausschließlich behördeninterne Vorgänge betreffen, von den folgenden Ausführungen nicht betroffen seien.

Außerdem wurden in dem Abschnitt drei Kategorien von Informationen unterschieden: Verordnungen (*rules*), Entscheidungsbegründungen und Verfügungen (*opinions and orders*) und öffentliche bzw. offizielle Aufzeichnungen (*public records*). Der Rechtsanspruch auf Zugang zu diesen Informationen war an folgende Bedingungen geknüpft:

In Teil '(a)' des Abschnittes wurden Publikationspflichten der Verwaltung aufgelistet, die sicherstellen sollten, dass der grundsätzliche Zweck, die Arbeitsweise und die rechtsetzenden Entscheidungen der einzelnen Behörden der Öffentlichkeit bekannt und verständlich gemacht werden würden. Um zu gewährleisten, dass diese Informationen über eine zentrale Quelle erschlossen werden könnten, wurden die Behörden verpflichtet, diese Informationen im *Federal Register*, dem amerikanischen 'Bundes-Gesetzes- und Verordnungsblatt', zu veröffentlichen. Im einzelnen handelte es sich dabei um die folgenden Informationen:

- Beschreibungen des organisatorischen Aufbaues der Haupt- und Nebenstellen der einzelnen Behörden einschließlich deren Entscheidungsbefugnisse sowie der Orte, an denen und die Wege über welche die Öffentlichkeit Informationen erhalten, Anträge stellen oder Eingaben machen konnte;
- Beschreibungen über die grundsätzliche Vorgehens- und Arbeitsweise, mit welchen die einzelnen Behörden ihre Aufgaben durchführten und abschlossen; einschließlich der Art und der Voraussetzungen aller den einzelnen Behörden verfügbaren formellen oder informellen Entscheidungsprozesse sowie Auflistungen der Formulare und Erläuterungen über die Themenfelder und den Inhalt aller Papiere, Berichte oder Untersuchungen der Behörde; und
- substantielle Verordnungen, zur deren Erlass die Behörde autorisiert waren, und Aussagen zur grundsätzlichen Politik oder Verständnissen, die von der Behörde mit dem Ziel formuliert und angenommen worden waren, die Öffentlichkeit zu informieren, aber nicht Vorschriften, die sich nach gültigem Recht an individuelle Personen richten.

Als Druckmittel zur Sicherstellung der Beachtung dieser Regeln bzw. zum Schutz der Öffentlichkeit vor den Folgen ihrer Missachtung wurde mit dem Gesetz festgelegt, dass keine Person dazu verpflichtet sein sollte, nicht gesetzesgemäß veröffentlichte Regeln oder Verfahrensweisen zu beachten.

Auch in Teil '(b) Entscheidungsbegründungen und Verfügungen' wurden Publikationspflichten der Verwaltung aufgeführt. Da es sich bei Entscheidungsbegründungen und Verfügungen keine über den entschiedenen Fall hinausreichende Rechtsetzung einherging, wurde die Publikationspflicht mit der Möglichkeit abgemildert, sie durch Akteneinsicht zu ersetzen. Darüber hinaus erlaubte eine Klausel in Teil '(b)' der Verwaltung, die von diesem Teil betroffenen Information 'aus guten Gründen' auch geheim halten zu dürfen. Von diesem 'Freibrief' zur Geheimhaltung waren lediglich Präzedenzentscheidungen, das heißt Entscheidungen mit rechtsetzenden Charakter, ausgenommen.

In Teil '(c) Öffentliche bzw. offizielle Aufzeichnungen' wurde das eigentliche Akteneinsichtsrecht geregelt. Öffentliche Akten waren danach nur in soweit zugänglich, als die Einsicht begehrende Person ein berechtigtes persönliches Interesse an der Einsichtnahme belegen konnte,

- außer, die Dokumente waren ohnehin durch andere Gesetze von der Einsicht ausgeschlossen, oder
- sie wurden *aus guten Gründen* als vertraulich behandelt.

Die Formulierung *official records shall [...] be made available to, persons properly and directly concerned* verankerte ein *need to know* statt eines *right to know*. Gilt das *need to know*, müssen Informationssuchende einen besonderen Rechtsanspruch haben¹⁶, um die Freigabe von Dokumenten einklagen zu können. Im Gegensatz dazu verankert das *right to know* eine rechtliche Stellung der Bürger, die ihnen einen umfassenden Informationsanspruch unabhängig von einer persönlichen Betroffenheit sichert. In diesem Fall muss die Verwaltung die Verweigerung von Informationen begründen.

Die durch das Verwaltungsverfahrensgesetz geschaffene Rechtslage führte in der Praxis zu einer Verbesserung des Akteneinsichtsrechtes von Klägern gegen Verwaltungsentscheidungen.¹⁷ Unabhängig davon eröffneten eine Reihe von Formulierungen in dem Gesetz ("*secrecy in the public interest*", "*matter relating solely to the internal management of an agency*", "*judicial discretion*", "*official record*", "*good cause*", "*persons properly and directly concerned*"), den Verwaltungsangestellten weiten Raum für die Rechtfertigung von Informationsverweigerungen gegenüber Personen, die Akteneinsicht z.B. zu wissenschaftlichen, journalistischen oder politischen Zwecken suchten. Besonders beliebt waren die folgenden beiden 'Hintertüren':

- a) Im Verwaltungsverfahrensgesetz war der Begriff offizielles Dokument, *public record*, nicht definiert worden. Das Justizministerium hatte in seinen zu Sektion drei des Verwaltungsverfahrensgesetzes publizierten Ausführungsbestimmungen den einzelnen Behörden die Macht übertragen zu entscheiden, welche Informationen als *public record* einzustufen seien. Weil in dem Gesetz die Akteneinsicht auf offizielle Akten (*public records*) beschränkt war, ermöglichte diese Ermächtigung die Mitar-

¹⁶ In der Regel ist dies auf Rechtsstreitigkeiten mit der Verwaltung beschränkt.

¹⁷ "(Section 3 of the APA, C. B.) [...] has been interpreted practically to apply to litigants and to exclude the ordinary member of the general public and the press." United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (7. November 1955): Availability of Information from Federal Departments and Agencies. Part 1: Panel Discussion with Editors et al., Hearing, Congress 84-1, Washington, D.C., 1956, S. 36. Zitiert nach, Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 20.

beiter der Verwaltung, die Reichweite des Verwaltungsverfahrensgesetzes als Rechtsgrundlage für die Akteneinsicht weitgehend unkontrolliert zu steuern.¹⁸

b) Ebenso bedeutete die Formulierung, Geheimhaltung sei aus guten Gründen möglich, in der Praxis, dass die Gewährung der Akteneinsicht in vielen Fällen eine Willkürentscheidung der Behörden war.

5.2 Zusammenhang der Kritik am geltenden Akteneinsichtsrecht im mit weiteren Forderungen nach mehr Transparenz des Regierungssystemes

Die geschilderten Defizite innerhalb des Akteneinsichtsrechtes bildeten nur einen Anlass für Kritik an der fehlenden Transparenz der Bundesregierung der Vereinigten Staaten. Im folgenden wird gezeigt, wie verschiedene Kritikpunkte zusammenwirkten und schließlich im Repräsentantenhaus in der Gründung des *Special Subcommittee on Government Information* resultierten.

5.2.1 Unzufriedenheit der Anwaltschaft

Das Verwaltungsverfahrensgesetz war nachdrücklich durch die Handschrift der Anwaltskammer geprägt worden.¹⁹ Durch das Verwaltungsverfahrensgesetz wurde die Transparenz der Verwaltung zwar erhöht, jedoch nicht alle Vorschläge, welche die Anwaltskammer für das Verwaltungsverfahrensgesetz gemacht hatte, waren in das Gesetz aufgenommen worden und durch die Rechtsprechung. Zusätzlich waren durch neue Gesetzgebung einzelnen informationspolitische Errungenschaften wieder abgebaut worden.

Im *ABA Journal* vom September 1951 wird diese Erosion des Verwaltungsverfahrensgesetzes beklagt:

"This article is a warning to lawyers and particularly to members of the American Bar Association, whose efforts of a decade finally secured in the passage of the APA in 1946. The benefits secured in that legislation, which was designed to stand as a bulwark against administrative unfairness, are being slowly whittled away by legislation and judicial decisions."²⁰

Exemplarisch illustriert dies die Streichung eines Teiles der Qualifikationen, die Informationen von der Publikation oder Akteneinsicht ausschlossen. Die Anwaltskammer hatte ihren Gesetzesvorschlag von 1944²¹ mit den Worten eingeleitet

"Except to the extent that there is directly involved any military, naval or diplomatic function of the United States requiring secrecy in the public interest [...]."

Im Verwaltungsverfahrensgesetz von 1946 hieß es:

"Except to the extent that there is involved (1) any function of the United States requiring secrecy in the public interest or (2) any matter relating solely to the internal management of an agency".²²

¹⁸ Braverman, Burt A.; Chetwynd, Frances J. (1985): Information Law: Freedom of Information, Privacy, Open Meetings, and Other Access Laws, New York, S. 6-7.

¹⁹ Charlesworth, James C. (1951): *The Federal Administrative Procedure Act of 1946*, in, Governmental Administration, James C. Charlesworth, New York, S. 151-169.

²⁰ Rhyne, Charles S. (September 1951): *The Administrative Procedure Act: Five-Year Review Finds Protections Eroded*, American Bar Association Journal, Bd. 37, Nr. 9, S. 641.

²¹ American Bar Association (Januar 1944): *Fair Administrative Procedure for Federal Agencies is Offered in Improved Draft of a Proposed Bill*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 1, S. 8-9.

Die Ausnahme war also weiter gefasst, als die Anwaltskammer es gewünscht hatte. Daher knüpfte die Kritik der Anwaltskammer am Verwaltungsverfahrensgesetz an die alte Diskussion an. Da das starke Anwachsen des Verwaltungsapparates nach dem Zweiten Weltkrieg anhielt²³, blieb auch aus dieser Perspektive der Druck erhalten, die Verwaltungsverfahren weiter zu verbessern und demokratischer zu gestalten. Der Machtzuwachs der Verwaltung wurde um so bedrückender empfunden, als aus Sicht der Anwaltskammer die Verwaltungsverfahren weiterhin selbst für Anwälte nicht klar durchschaubar waren und den Betroffenen keine adäquaten Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltung zur Verfügung standen.

In Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen, die für das Verwaltungsverfahrensgesetz gemacht worden waren, hatte sich die Anwaltskammer bereits 1939 dafür eingesetzt²⁴,

- zukünftig Verwaltungsvorschriften nur nach öffentlichen Anhörungen und nach ihrer Publikation im *Federal Register* in Kraft treten zu lassen, und
- Mitarbeiter der Behörden zu verpflichten, in Streitfällen um Verwaltungsentscheidungen vor Gericht als Zeugen zu erscheinen und alle in ihrer Ladung aufgeführten Dokumente dem Gericht zugänglich zu machen.

Die Argumentation der Anwaltskammer war durch die potentielle Position ihrer Mitglieder als Parteien in Rechtsstreiten mit der Verwaltung geprägt gewesen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sollte den 'administrativen Absolutismus'²⁵ beenden. Um das zentrale Anliegen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu verdeutlichen, zitiert Vanderbilt²⁶ in seinen Ausführungen zur Rechtsgeschichte des Verwaltungsverfahrensgesetzes Goodnow, einen klassischen Lehrer des amerikanischen Verwaltungsrechtes:

"[...] administrative law, C.B.] is that part of the law which fixes the organization and determines the competence of the authorities which execute the law, and indicates to the individual remedies for the violation of his rights."²⁷

Vor diesem Hintergrund müssen die Forderungen der Anwaltskammer für Verwaltungstransparenz verstanden werden. Neben einer eindeutigen Bestimmung der Rechtsmittel, die gegen Verwaltungsentscheidungen zur Verfügung stehen, sollte die Transparenz der Verwaltungsverfahren und der ihnen zugrunde liegenden Regeln gewährleistet werden. Von Verwaltungsakten Betroffene sollten informiert werden, was ihre Rechte sind und wie sie diese durchsetzen können.²⁸ Zu diesem Zweck sollten Entscheidungsprozesse für das Erlassen von Vorschriften öffentlich angekündigt und das Einreichen von Kom-

²² Im Anhang sind der beiden Versionen als Zusammenschnitt vollständig abgedruckt.

²³ Zum Machtzuwachs der Bürokratie s. Dickson, John (Oktober 1928): *Administrative Law and the Fear of Bureaucracy - I*, American Bar Association Journal, Bd. 14, Nr. 9, S. 513-516. Dickson, John (November 1928): *Administrative Law and the Fear of Bureaucracy - II*, American Bar Association Journal, Bd. 14, Nr. 10, S. 597-602. Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 32.

²⁴ American Bar Association; Committee on Administrative Law (Februar 1939): *Proposed Administrative Law Bill - S. 915*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 2, S. 116-118.

²⁵ McGuire, O. R. (Mai 1939): *Administrative Law and American Democracy*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 5, S. 394. Blachly, Frederick (1947): *Critique of the Federal Administrative Procedure Act*, in: The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, George Warren (Ed.), New York, S. 30, 33.

²⁶ Vanderbilt, Arthur T. (1947): *The Legislative Background of the Federal Administrative Procedure Act*, in: The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, George Warren (Ed.), New York, S. 1-15.

²⁷ Goodnow, Frank J. (1905): The Principles of Administrative Law in the United States, New York, S. 17.

²⁸ American Bar Association (Januar 1944): *Fair Administrative Procedure for Federal Agencies is Offered in Improved Draft of a Proposed Bill*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 1, S. 7. *Senate Judiciary Committee Reports Administrative Procedure Bill* (Dezember 1945) American Bar Association Journal, Bd. 31, S. 615-629.

mentaren interessierter Parteien zugelassen bzw. Anhörungen veranstaltet werden.²⁹ In jedem Fall sollten Verwaltungsvorschriften erst nach ihrer Publikation Rechtskraft erlangen.³⁰

Darüber hinaus sollte die Verwaltung zur Publikation weiterer wichtiger Informationen verpflichtet werden. Die Bestimmungen zur Publikation und zur Akteneinsicht sollten möglichst weit gefasst werden, um Geheimhaltung auf die notwendigsten Fälle bzw. auf verwaltungsinterne Informationen zu beschränken. Es sollte detailliert festgelegt werden, welche Informationen lediglich zugänglich sein sollten und welche publiziert werden müssten. Alle Behörden sollten verpflichtet werden, Informationen zu ihrem Aufbau, den Orten für den öffentlichen Zugang und zu ihren Entscheidungsverfahren zu publizieren sowie Entscheidungen von Bedeutung zu veröffentlichen, bzw. zugänglich zu machen.³¹

Von der Publikationspflicht ausgenommen werden sollten Informationen, die im öffentlichen Interesse geheim zu halten seien und Informationen, die nur die Verwaltung intern betreffen.³² Diese nicht zugänglichen Entscheidungen sollten im Gegenzug nicht als Präzedenzfälle herangezogen werden dürfen.³³

Offizielle Akten sollten, bei korrekter Antragstellung, direkt betroffenen Personen im Rahmen der Regeln der Behörde zugänglich sein, außer wenn in anderen Gesetzen anderes bestimmt sei oder Informationen aus gutem Grund geheimgehalten würden. Ferner sollten folgende Informationen von dem Einsichtrecht ausgeschlossen werden:³⁴

- personenbezogene Informationen
- durch andere Gesetze als vertraulich eingestufte Informationen
- aus gutem Grund und nach der Publikation entsprechender Verwaltungsvorschriften als vertraulich zu behandelnde Informationen
- 'weitere spezielle' Informationen

Der Geltungsbereich der durch die Anwaltskammer beeinflussten Gesetzesvorschläge war teilweise stark limitiert. Die im McCarran-Summers-Gesetzentwurf für das Verwaltungsverfahrensgesetz vorgesehenen Pflichten für das Veröffentlichen bestimmter Informationen sollten beispielsweise nur für die unabhängigen Bundesbehörden und nicht

²⁹ McGuire, O. R. (Mai 1939): *Administrative Law and American Democracy*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 5, S. 393-399, 435. American Bar Association; Committee on Administrative Law (Februar 1939): *Proposed Administrative Law Bill - S. 915*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 2, S. 116-118. American Bar Association (August 1944): *The McCarran-Summers Administrative Procedure Bill, S. 2030 and H.R. 5081, 78th Cong., 2d Sess.*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 8, S. 479-480.

³⁰ McGuire, O. R. (Mai 1939): *Administrative Law and American Democracy*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 5, S. 393-399, 435. Ebd., American Bar Association (August 1944), S. 479-480. Ebd., American Bar Association; Committee on Administrative Law (February 1939), S. 116-118.

³¹ *Senate Judiciary Committee Reports Administrative Procedure Bill* (Dezember 1945) American Bar Association Journal, Bd. 31, S. 615-629. United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (24. Januar 1941): Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure, Senate Document 77-8, Senate; Committee on the Judiciary, Washington, D.C., GPO, 1941, S. 25-26, 123-124. Ebd. American Bar Association (August 1944), S. 479-480.

³² *Senate Judiciary Committee Reports Administrative Procedure Bill* (Dezember 1945) American Bar Association Journal, Bd. 31, S. 615-629.

³³ Ebd., S. 615-629.

³⁴ Ebd., S. 615-629. American Bar Association (Januar 1944): *Fair Administrative Procedure for Federal Agencies is Offered in Improved Draft of a Proposed Bill*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 1, S. 9.

für die Bundesministerien gelten. Kriegsbehörden oder militärische und diplomatische Funktionen wurden von Teilen der Bestimmungen ausgenommen.³⁵

Die Perspektive der Anwaltschaft auf Probleme beim Fluss von Informationen von der Verwaltung an die Öffentlichkeit wird durch ihre Kritik an der Nutzung des Exekutivprivileges und des *Housekeeping Statute* weiter illustriert. In zwei Artikeln von 1950 und 1951 im *Yale Law Journal* und der *Columbia Law Review* wurde kritisiert, dass aufgrund von Informationsverweigerungen der Regierung Beweiserhebungen in Gerichtsverfahren beeinträchtigt wurden.³⁶

Die Artikel beschreiben Probleme von Personen, die innerhalb von Rechtsstreiten Informationen aus dem Besitz der Regierung für ihre Beweisführung benötigten. Diese Problematik trat unabhängig von der Frage auf, ob die Regierung selbst Partei im Rechtsstreit war. Relevant war die Problematik jedoch hauptsächlich in Fällen, in welchen die Regierung nicht selbst Partei war. Ist die Regierung Partei in einer zivilrechtlichen Auseinandersetzung bzw. handelt es sich um ein Strafverfahren, wird die Informationsverweigerung zu Lasten der Regierung gewertet. Trumans Justizminister legitimierte die in den Artikeln kritisierten Informationsverweigerungen mit dem *Housekeeping Statute* und dem Exekutivprivileg.

Diese Problematik gewann aus Sicht der Autoren an Bedeutung, da sie eine Zunahme der Rechtsstreite registrierten, in welchen die Regierung verstrickt war. Von der Regierung wurde als Begründung für Informationsverweigerungen immer wieder auf eine Gefährdung der nationalen Sicherheit verwiesen, obwohl es sich bei den zurückgehaltenen Informationen in der Regel nicht um militärische oder diplomatische Geheimnisse handelte. Die Veränderung in der Informationspolitik der Regierung versuchten die Autoren durch einen Vergleich der Aussagen des aktuellen Justizministers zu dieser Problematik mit den Äußerungen seiner Vorgänger zu illustrieren.

1938 sagte Justizminister Mitchell:

"[...] it ought not to be necessary to resort to discovery against the government" [for] "the government litigates with its citizens and ought to be frank and fair and disclose all the facts."³⁷

Ähnlich äußerte sich 1947 Trumans Justizminister Clark:

"It is important that there should be no appearance of arbitrary refusal to comply with the subpoena to produce documents and that every respect should be paid to the court's order. Therefore, the officer or employee should, unless directed to the contrary by the Attorney General, bring with him the records and documents which are called for by the subpoena even though the Department takes the position that it is not necessary to produce them. [...] If questioned the officer or employee should state [to the court] that the material is at hand and can be submitted to the court for determination as to its materiality in the Case and whether in the best public interests the information should be disclosed."³⁸

³⁵ American Bar Association (August 1944): *The McCarran-Summers Administrative Procedure Bill, S. 2030 and H.R. 5081, 78th Cong., 2d Sess.*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 8, S. 479-480.

³⁶ Berger, Raoul; Krash, Abe (1950): *Government Immunity from Discovery*, Yale Law Journal, Bd. 59, S. 1451-1466. *Executive Immunity From Judicial Power to Compel Documentary Disclosure* (November 1951): Columbia Law Review, Bd. 51, Nr. 7, S. 881-888.

³⁷ Mitchell (1938): *Remarks as Chairman of the Advisory Committee to the Supreme Court on the Federal Rules of Civil Procedure*, at, Proceedings of the Institute of the American Bar Association, F. R. C. P., Washington 1938, New York, S. 333-334.

³⁸ United States; Department of Justice (6. Juni 1947): Order No. 3229, Supp. No 2, Washington, D.C.

Einen klaren Kontrast dazu bildet die Aussage, die Clark im folgenden Jahr machte:

"[...] personifying the executive branch of the Government [the Attorney General, C.B.], is free to refuse disclosure of any evidence in his possession, regardless of its character, for any reason which may seem to him sufficient."³⁹

Die Artikel dokumentieren über die Veränderung in der Informationspolitik der Regierung hinaus die spezifische Sichtweise der Anwaltschaft auf die Informationspolitik der Regierung.

Die Vorschläge der Anwaltskammer zielten auf eine Stärkung der Bürger in Rechtsstreiten mit der Verwaltung. Das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahrensgesetz war deutlich für Fälle konzipiert worden, in welchen es zu Konflikten zwischen von Verwaltungsakten betroffenen Bürgern und der Verwaltung kam. Obwohl dieser Ansatz unbestreitbar emanzipatorisch wirkte, blieb er deutlich hinter Forderungen zurück, die sich an einem stark partizipatorisch geprägten Demokratieverständnis orientierten. Die Vorschläge der Anwaltskammer sahen lediglich eine Parteiöffentlichkeit (*need to know*) vor. Bürger, die Informationen von der Verwaltung beehrten, ohne dass damit eine Auseinandersetzung um einen Verwaltungsakt zusammenhing, wurden durch die Vorschläge der Anwaltskammer nur insoweit besser gestellt, als sie von den neuen bzw. geforderten Pflichten zur Veröffentlichung bestimmter Informationen profitierten.

Argumente, die sich mit den partizipatorischen Aspekten von Demokratie auseinandersetzen, kommen in den Artikeln im *ABA Journal* zum Verwaltungsverfahrensgesetz nicht vor! Deren Autoren konzentrierten sich auf die Analyse der Frage, wie das neue Verwaltungsverfahrensgesetz die Stellung von Bürgern in Rechtsstreiten mit der Verwaltung veränderte. Wie die *Public Information Section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Möglichkeiten der Bürger zu politischen Partizipation beeinflusste, interessierte nicht. Allenfalls wurde auf die Notwendigkeit der Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger hingewiesen. Auch die politische Teilhabe im Sinne von Machtansprüchen interessierte nicht. Vielmehr wurde die Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerschaft lediglich als Möglichkeit begriffen, einen effizienten Einsatz der Steuergelder zu fördern.

Die von der Anwaltschaft vertretenen Forderungen nach verbessertem Zugang zu Informationen der Verwaltung waren Teil umfangreicherer Forderungen zur Stärkung der Bürger gegenüber der Verwaltung. Wie gerade angesprochen, spielte für dieses gesamte Maßnahmenpaket das Fördern der politischen Partizipation als Zielvorstellung nur eine untergeordnete Rolle. Innerhalb der Behörden sollte eine Trennung von Verwaltungsaufgaben und Recht bildenden Prozessen eingeführt werden, damit Bürger sich bei Beschwerden nicht an dieselben Personen richten müssten, gegen deren Entscheidung sie aufbegehrten.⁴⁰

Auch die gerichtliche Überprüfbarkeit von Entscheidungen der Verwaltung sollte verbessert werden.⁴¹ Konkrete Vorschläge dazu waren:

³⁹ O'Neill v. United States, 79 F. Supp. 827 (E. D. Pa. 1948).

⁴⁰ American Bar Association (Januar 1944): *Fair Administrative Procedure for Federal Agencies is Offered in Improved Draft of a Proposed Bill*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 1, S. 7. American Bar Association (August 1944): *The McCarran-Summers Administrative Procedure Bill, S. 2030 and H.R. 5081, 78th Cong., 2d Sess.*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 8, S. 479-480.

⁴¹ McGuire, O. R.: *Administrative Law and American Democracy* (Mai 1939) American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 5, S. 393-399, 435.

- Alle Entscheidungen der Verwaltung, welche nicht ausdrücklich in ihrem vollen Ermessen liegen, sollten gerichtlich überprüfbar sein.⁴²
- Mitarbeiter der Behörden sollten verpflichtet werden, in Streitfällen um Verwaltungsentscheidungen, die vor Gericht kommen, als Zeugen zu erscheinen und alle Dokumente, die in ihrer Ladung aufgeführt sind, dem Gericht zugänglich zu machen.⁴³

Gleichzeitig lag der Anwaltskammer auch am Schutz von Informationen, welche der Verwaltung zugänglich gemacht worden waren, vor Dritten. In ihrem Vorschlag für das Verwaltungsverfahrensgesetz vom Januar 1944 forderte die Anwaltskammer umfassende Beschränkungen für öffentliche Stellungnahmen der Verwaltung. In dem Gesetzesvorschlag heißt es,

"[...] no agency shall directly or indirectly, issue publicity reflecting adversely upon any person, product, commodity, security, private activity, or enterprise otherwise than by issuance of the full texts of authorized public documents, impartial summaries of the positions of all parties to any controversy, or the issuance of legal notice of public proceedings within its jurisdiction."⁴⁴

Den Forderungen der Anwaltskammer wurde von Vertretern der Verwaltung bzw. von der Verwaltung nahe stehenden Experten widersprochen. Ein Beispiel hierfür sind die Ausführungen des Rechtswissenschaftlers Blachly, die dieser im Rahmen eines Symposiums zu dieser Problematik machte. Er wies die an die Verwaltung herangetragene Kritik zurück:

"Under the catch-word 'administrative absolutism' [the American Bar Association] has tried to convince the people [...] that the public could not obtain information as to what governmental authorities were doing."⁴⁵

Die Kritik der Anwaltskammer sei nicht gerechtfertigt, jede Partei in einem Streit mit der Verwaltung, die von einem Anwalt repräsentiert wurde, sei auch gehört worden und hätte Zugang zu den notwendigen Dokumenten erhalten.⁴⁶

Gleichzeitig äußerte Blachly sich speziell zur dritten Sektion des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Er kritisierte die Verpflichtung der Behörden zur Veröffentlichung aller internen Verfahrensregeln. Dies sei nicht praktikabel, weil sich ständig Änderungen ergäben. Außerdem entspreche die Publikation im *Federal Register*, wie sie in dem Gesetz gefordert werde, nicht den wirklichen Bedürfnissen der Bürger. Durchschnittliche Bürger läsen das *Federal Register* nicht und selbst für Fachleute sei es schwer, dort be-

⁴² American Bar Association (August 1944): *The McCarran-Summers Administrative Procedure Bill, S. 2030 and H.R. 5081, 78th Cong., 2d Sess.*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 8, S. 479-480.

⁴³ American Bar Association; Committee on Administrative Law (Februar 1939): *Proposed Administrative Law Bill - S. 915*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 2, S. 116-118.

⁴⁴ American Bar Association (Januar 1944): *Fair Administrative Procedure for Federal Agencies is Offered in Improved Draft of a Proposed Bill*, American Bar Association Journal, Bd. 30, Nr. 1, S. 8-9.

⁴⁵ Blachly, Frederick (1947): *Critique of the Federal Administrative Procedure Act*, in: The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, George Warren (Ed.), New York, S. 30. Zur Publikationspflicht der Verwaltung siehe S. 48-52.

⁴⁶ Ebd., S. 30-56. Wichtig ist der Nebensatz *die von einem Anwalt repräsentiert wurde*. Die Frage, welche Personen in Rechtsstreiten mit der Verwaltung mit welchen Rechten ihr gegenüber auftreten dürfen sollten, war bei der Diskussion des APA heftig umstritten. Diese Problematik erhielt mehr Aufmerksamkeit als die Auseinandersetzung um die Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechtes. Die Bedeutung, die der Regelung der Repräsentation zugemessen wurde, verweist auf einen wichtigen Blickwinkel der Anwaltschaft auf das Verwaltungsverfahrensgesetz: Es sollten Standesinteressen befördert und gesichert werden.

stimmte Informationen zu finden. Ebenso praxisfern sei es, Erlassen erst Rechtskraft zu geben, nachdem sie publiziert seien.⁴⁷

An dieser Stelle muss nicht entschieden werden, welche der beiden Parteien mit ihrer Interpretation der Problemlage recht hatte. Wichtig für die Argumentation in dieser Arbeit ist, dass der geschilderte Konflikt bestand. Auch wenn das Interesse der Anwaltschaft an einer Stärkung der informationspolitischen Stellung der Bürger ein eingeschränktes war, war die Anwaltskammer damit eine potentielle Unterstützerin für Gesetzesvorschläge für ein fortschrittlicheres Akteneinsichtsrecht.

5.2.2 Bedeutung des Themas Pressefreiheit für die Diskussion der informationspolitischen Stärkung der Bürger

Am Ende des Zweiten Weltkrieges war Pressefreiheit in den USA ein wichtiges Thema. Pressefreiheit wurde als Antonym zu Propaganda begriffen. Das Fehlen eines kritischen und freien Journalismus in Deutschland wurde als eine zentrale Ursache für die Machtgreifung und Herrschaft der NSDAP gesehen. Nach dem Krieg wurde angestrebt, in Deutschland eine unabhängige Presse nach amerikanischem Vorbild zu etablieren. In den Friedensverträgen, mit welchen der Zweite Weltkrieg beendet worden war, wurden Deutschland und seine Verbündeten zur Achtung von Menschen- und Bürgerrechten, einschließlich der Presse- Publikations- und Meinungsfreiheit, verpflichtet.⁴⁸

In diesem Kontext setzten sich die amerikanische Regierung und Verbände der Journalisten und Verleger für die Durchsetzung internationaler Pressefreiheit ein. Bereits während des Zweiten Weltkrieges waren die meisten Amerikaner davon überzeugt gewesen, nur eine Übertragung ihres Lebensstiles, ihrer politischen Institutionen und ihrer Kultur auf die anderen Nationen der Welt könne das erneute Ausbrechen eines Weltkrieges verhindern. Amerikanische Journalisten übernahmen diese Vorstellung auch für ihr Tätigkeitsfeld. Ein Zitat aus *Editor and Publisher* von 1927 illustriert diese Haltung:

"There is no vanity in asserting that the American ideal of the press is the highest and most beneficial to humanity the present civilization possesses, [...]"⁴⁹

Noch während des Zweiten Weltkrieges begannen Journalisten eine Kampagne zur Verbreitung von Pressefreiheit nach dem Vorbild des ersten Verfassungszusatzes. Diese Journalisten glaubten, die Pressefreiheit bzw. die daraus resultierende Berichterstattung habe die amerikanische Regierung daran gehindert, eine kriegstreiberische Politik zu betreiben, wie dies beispielsweise die Hitler-Administration getan hatte. Anhänger dieser Analyse argumentierten, der weltweite Export des amerikanischen Verständnisses von Pressefreiheit stelle eine wichtige Komponente für die zukünftige Friedensordnung dar.⁵⁰

1944 verabschiedete die *American Society of Newspaper Editors* eine Resolution, in der sie alle Medienvertreter und Regierungen aufgefordert wurden, Garantieerklärungen für

⁴⁷ Ebd., S. 30f, 48-52.

⁴⁸ Blanchard, Margaret A. (1986): *Exporting the First Amendment. The Press Government Crusade 1945-52*, New York, S. 29.

⁴⁹ *A New Day* (27. August 1927), *Editor and Publisher*, S. 34.

⁵⁰ *The Right to Know* (Editorial) (23. Januar 1945), *New York Times*.

Pressefreiheit und gegen Zensur abzugeben. Diese Erklärung richtete sich primär an das Ausland.⁵¹

Kritiker sahen in dieser Bewegung primär den handelspolitischen Versuch, alle Staaten den amerikanischen Auslandskorrespondenten als Arbeitsfeld zugänglich zu machen. Diese Auffassung wurde durch die Tatsache unterstützt, dass amerikanische Presseagenturen in den 30er Jahren teilweise vergeblich versucht hatten, Korrespondenten im Ausland zu stationieren bzw. ihnen die Möglichkeit freier (d.h. nicht durch Privilegien lokaler Journalisten oder Journalisten anderer Nachrichtenagenturen beschränkte) Berichterstattung zu sichern.⁵²

Die Überschneidung verschiedener Ziele bei der Vertretung des Anliegens 'internationale Pressefreiheit' wurde auch in der Berichterstattung der *New York Times* über die Jahreshauptversammlung von *Associated Press* von 1943 deutlich. Dort wurde berichtet, Kent Cooper, der *General Manager* von *Associated Press*, fordere internationale Presse- bzw. Informationsfreiheit. Konkret verspreche sich Cooper davon die Gleichberechtigung ausländischer Journalisten. Er wende sich damit gegen die Praxis von Regierungen, Journalisten des eigenen Landes zu bevorzugen und die Aktivitäten von Pressediensten einzuschränken. In der Nachkriegssituation war diese Forderung gleichbedeutend mit einer Öffnung bisher geschützter Märkte.

Gleichzeitig verwehrte sich der Vorstand von *Associated Press* gegenüber dem amerikanischen Justizministerium nur halbherzig gegen Zensur. Zwar beschloss er, Zensur nicht zu akzeptieren und weiterhin alle Informationen über den Krieg zu publizieren, schränkte diesen Beschluss jedoch mit dem Hinweis ein, nicht veröffentlicht würden Nachrichten, deren Bekanntwerden den Interessen der USA schade.⁵³

1945 entsandte die *American Society of Newspaper Editors* eine Abordnung in eine Reihe von Staaten, um dort die Einhaltung der Pressefreiheit zu untersuchen bzw. deren Regierungen von der Notwendigkeit des Zulassens von Pressefreiheit zu überzeugen. Dieser Einsatz amerikanischer Medienvertreter für internationale Pressefreiheit wurde durch Konflikte zwischen den dominierenden Nachrichtenagenturen wesentlich mitbestimmt.⁵⁴

Die Bedeutung der geschäftlichen Interessen der amerikanischen Pressevertreter wird in einem Kommentar im Londoner *The Economist* deutlich. Dort wurde vor der Reise von *American Society of Newspaper Editors* Vertretern zur Unterstützung internationaler Pressefreiheit gewarnt, da es ihr eigentlicher Zweck sei,

"[to enable the, C. B.] huge financial resources of the American Agencies [...] to dominate the world'. In fact Cooper [general manager of Associated Press], 'like most big business executives, experiences a peculiar moral glow in finding that his idea of freedom

⁵¹ "ASNE never will relax in its campaign until freedom of information becomes a living reality everywhere in the world." Zitiert nach, Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 18.

⁵² Blanchard, Margaret A. (1986): *Exporting the First Amendment. The Press Government Crusade 1945-52*, New York, S. 1.

⁵³ *World Press Freedom Crusade Urged by Cooper at AP Meeting* (24. April 1943): *Editor and Publisher*, Bd. 76, Nr. 17, S. 11-12, 124, 126.

⁵⁴ Blanchard, Margaret A. (1986): *Exporting the First Amendment. The Press Government Crusade 1945-52*, New York, S. 5-11.

coincides with his commercial advantage [...] Democracy does not necessarily mean making the world safe for the AP."⁵⁵

So wie Medienvertreter die demokratische Wertvorstellung Pressefreiheit für ihre wirtschaftlichen Interessen nutzen, instrumentalisierte auch das amerikanische Außenministerium den Wert (internationale) Pressefreiheit zur Legitimation politischer Interessen. Bereits unmittelbar nach Kriegsende setzte es die Problematik als Druckmittel gegen die Sowjetunion und die Staaten in deren Einflussphäre ein. Pressefreiheit war deshalb auf der Dreimächtekonferenz in Potsdam ein Thema. Gleichzeitig wurde die Konferenz auf besonderes Drängen Churchills und unter Zustimmung der amerikanischen Delegation weitgehend von Journalisten abgeschirmt. Daran wird deutlich, dass von der amerikanischen Regierung zwar die Durchsetzung freier Informationsströme zwischen den Staaten unterstützt wurde, diese Haltung jedoch nicht gleichbedeutend war mit einem besonders fortschrittlichen Verständnis der Informationspflichten einer Regierung gegenüber ihren Bürgern.⁵⁶

Der handelspolitische Wert von Informationsfreiheit wurde von der amerikanischen Regierung ähnlich beurteilt wie von den Medienvertretern. Dies wird in der von Henry S. Villard, einem Mitarbeiter des amerikanischen Außenministeriums, gegebenen Definition des Begriffes *Freedom of Information* deutlich:

"[Freedom of information is, C. B.] the right of all responsible persons and agencies engaged in gathering and disseminating information to the public of their own countries to discharge that duty in other countries where they may be stationed without restraint or hindrance, and to have unimpeded access to all means of communication in doing so. Conversely, we also believe that each nation should permit the reception within territories under its control of information so gathered in other countries, in order that its people may be adequately informed. You will readily see that if these principles were to embrace all modern forms of information, the press, the radio, and the motion picture [Hervorhebung, C. B.], a realistic foundation would be laid for peace through full knowledge and international understanding."⁵⁷

Die Betonung in Villards Definition liegt auf der Freiheit der internationalen Informationsströme. In der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg sollte so der Weg für eine wirtschaftliche und ideologische Dominanz der USA geebnet werden. Der ausdrückliche Einschluss der Produkte der Filmindustrie in die Definition von Informationsfreiheit unterstützt diese Interpretation, da deren Produkte primär der Unterhaltung dienen.⁵⁸

5.3 Informationspolitik der Truman-Administration

Die von den USA auf internationaler Ebene geforderten Standards für Presse- und Informationsfreiheit wurden auf nationaler Ebene bei Bedarf eingeschränkt.

Von den Journalisten war während des Krieges erwartet worden, Informationen, welche dem Feind nützen könnten, nicht zu publizieren. Dieser Anspruch der Roosevelt-Admi-

⁵⁵ *Charter for a Free Press* (11. Dezember 1944), Newsweek, S. 88.

⁵⁶ Blanchard, Margaret A. (1986): Exporting the First Amendment. The Press Government Crusade 1945-52, New York, S. 31-32.

⁵⁷ Villard, Henry S. (28. Januar 1945): *The Positive Approach to an Enduring Peace*, Department of State Bulletin, zitiert nach, Blanchard, Margaret A. (1986): Exporting the First Amendment. The Press Government Crusade 1945-52, New York, S. 28.

⁵⁸ Die Einstufung von Kinoproduktionen als Unterhaltung wird durch die auch in Kinos gezeigten Wochenschauen nicht relativiert. Wochenschauen sind ein klassisches Beispiel für das Genre, das heute als Infotainment bezeichnet wird.

nistration auf Geheimhaltung war von den Medien und vom Kongress akzeptiert worden. Dies zeigte sich besonders in dem Verzicht der Journalisten, über das Projekt zum Bau der Atombombe zu berichten und dem Verzicht des Kongresses, dieses Projektes zu kontrollieren.⁵⁹ Bei der Bedeutung, welche der Krieg und mit ihm zusammenhängende Entscheidungen in der Berichterstattung einnahmen, war die Freiheit der Berichterstattung entsprechend stark betroffen gewesen.

Ein weiterer Grund für die Veränderung der Informationspolitik während des Zweiten Weltkrieges hatte sich aus einer Verschiebung der Machtverhältnisse innerhalb der Exekutive ergeben. Aus der Expansion des Militärapparates war eine relative Abnahme der Bedeutung der zivilen Verwaltung gefolgt. Auch ohne neue Gesetze hatte dies zu einer starken Einschränkung der Informationsflüsse von der Verwaltung an die Öffentlichkeit geführt, weil innerhalb der Militärverwaltung Vorschriften zur Geheimhaltung galten, die in der zivilen Verwaltung unbekannt waren. Zusätzlich zu den Veränderungen, die sich aus der Zensur und aus der Machtverschiebung innerhalb des Regierungsapparates ergeben hatten, waren neue Gesetze erlassen und Maßnahmen ergriffen worden, um die Informationsströme von der Verwaltung stärker zu kontrollieren.

Die Wiederherstellung der Pressefreiheit war indes für die Nachkriegszeit erwartet worden. Als der heiße in den Kalten Krieg überging, blieb der erwartete Abbau der Beschränkungen der Informationsflüsse aus. Zwar wurden eine Reihe von Vorschriften wieder aufgehoben, jedoch benutzten das Außen- und Verteidigungsministerium ihr schlecht funktionierendes vierstufiges System zur Klassifikation weiter. Schlimmer war, dass die übersteigerte Bedrohungsperzeption im Zusammenhang mit der neuen imperialen Rolle der USA zum Aufbau eines umfangreichen Sicherheitsapparates und eines damit korrespondierenden Klassifikationssystemes führte. Es bahnte sich an, was Woodrow Wilson 1917 für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg befürchtet hatte. Bezug nehmend auf die problematischen politischen Auswirkungen einer Mobilmachung hatte Wilson ausgeführt:

"'What does it mean to go to War' [...] It means [...] an attempt to reconstruct a peacetime civilization with war standards, and at the end of the war there will be no bystanders with sufficient peace standards left to work with. There will be only war standards."⁶⁰

5.3.1 Verabschiedung des *National Security Act*

1947 schaffte der Kongress mit der Verabschiedung des *National Security Act* die Grundlage für den Aufbau des heutigen Geheimdienstnetzes der USA. Zentrales Anliegen des Gesetzes war Geheimhaltung.

Unter anderem wies der *National Security Act* der CIA folgende Funktion zu:

"[...] to perform such other functions and duties related to intelligence affecting the national security as the National Security Council may from time to time direct."⁶¹

Die Definition ist so vage, dass sie praktisch keine Beschränkung der Aktivitäten der CIA darstellt. Es ist deshalb nur konsequent, dass diese Passage von der Exekutive später als Legitimation von subversiven Aktionen im Ausland interpretiert wurde. Proteste

⁵⁹ Stimson, H. L. (6. August 1945): [statement], in, *Federal Information Controls in Peacetime*, Robert E. Summers, New York, 1949, S. 26.

⁶⁰ Zitiert nach, Morrison; Commanger (1951): *Growth of the American Republic*, S. 466.

⁶¹ Cox, Arthur M. (1975): *The Myths of National Security: The Peril of Secret Government*, Boston, S. 166.

aus dem Kongress gegen diese Interpretation änderten daran nichts. Auch wenn nicht jede retrospektiv zu verurteilende Tat der CIA zum Zeitpunkt der Formulierung des Gesetzes absehbar war, kommt in dem Verzicht, Grenzen für die Aktivitäten der CIA zu formulieren, der Wille zum Ausdruck, bestimmte im Interesse der USA liegende Ergebnisse zu erreichen und den Einsatz aller dafür notwendigen Mittel ungeprüft hinzunehmen.

Durch den *National Security Act* wurden der in dem Zitat erwähnte *National Security Council* und 1952 auf das Gesetz gestützt die *National Security Agency* gegründet. Bei der Existenz wurde bis 1957 geleugnet. Die *presidential directive*, mit welcher die *National Security Agency* gegründet wurde, wird bis heute geheimgehalten.

Die Macht und Problematik des *National Security Council* liegt zunächst in seiner zentralen Bedeutung bei der Formulierung von sicherheits- und außenpolitischen Zielvorstellungen. Die in dem Gremium stattfindenden strategischen Entscheidungsprozesse sind demokratischer Kontrolle entzogen, da über die Entscheidungsergebnisse hinaus auch die Tatsache, dass bestimmte Entscheidungsprozesse ablaufen, geheimgehalten wird. Diese Geheimhaltung betrifft auch den Kongress. Die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse werden in Dokumenten festgehalten, die innerhalb der Administration den Charakter von Gesetzen haben. Selbst in Fällen, in welchen die Entscheidungen der Öffentlichkeit zugänglich sind, werden sie nicht im *Federal Register* veröffentlicht. Sie können nur schriftlich bestellt werden.⁶²

Die Problematik wird durch ein Zitat aus einem Bericht des *Senate Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers* gut illustriert:

"In recent years, the National Security Action Memorandums of President Kennedy and Johnson and the National Security Action Directives of President Nixon represent a new method for promulgating decisions, in areas of the gravest importance. Such decisions are not specifically required by law to be published in any register, even in a classified form; none have prescribed formats or procedures; none of these vital executive decisions are revealed to Congress or the Public except under irregular, arbitrary, or accidental circumstances. For instance, the 1969-1970 secret bombing of Cambodia has recently come before Congressional and notice. The public record reveals very little about how the commands for such far reaching actions were issued. What is most disturbing is lack of access to any authoritative records in these matters. In short, there is no formal accountability for the most crucial Executive decisions affecting the lives of citizens and the freedom of individuals and institutions."⁶³

Nach dem Abwurf der Atombombe am 6. August 1945 brach endgültig eine neue Ära der Geheimhaltung an. Das Wissen um den Bau der Bombe sollte unbedingt geschützt werden. Die Angst vor dem Diebstahl dieses Geheimnisses und vor kommunistischer Subversion bildeten die zentralen Argumente zur Legitimation der Geheimhaltungspolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Der Kongress verabschiedete eine Reihe von Gesetzen (z.B. *Atomic Energy Act of 1946*, *Export Control Act of 1949*), welche die bestehenden Informationszugänge einschränkten.

⁶² Relyea, Harold C. (1988): *The Coming of Secret Law*, Government Information Quarterly, Bd. 5, Nr. 2, S. 106-108.

⁶³ United States; Congress; Senate; Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers (1976): National Emergencies and Delegated Emergency Powers, Report 94-922, Congress 94-2, Washington, D.C., S. 16. Die Aussagekraft des Zitates wird durch den Umstand, dass es sich nicht auf die Truman- und Eisenhower-Administrationen bezieht, nicht eingeschränkt.

5.3.2 Auswirkungen des Atomenergiewetzes auf die Lebensumstände von Wissenschaftlern

Mit der Verabschiedung des Atomenergiewetzes von 1946 (*Atomic Energy Act*) erwies sich der Kongress einen Bärendienst. Die mit dem Gesetz gegründete Atomenergie-Kommission (*Atomic Energy Commission*) wurde durch das Gesetz mit so weitreichenden Vollmachten zur Geheimhaltung ausgestattet, dass sich der Atomenergie-Kontrollausschuss des Kongresses bereits 1948 beklagte, die Behörde enthalte ihm Informationen vor und lasse sich nicht mehr kontrollieren. Weiter klagte der Ausschuss, die Atomenergie-Kommission sei die machtvollste Behörde, die bisher in den USA geschaffen worden sei. Diese Problematik werde durch die Geheimhaltung, unter welcher sie operiere, noch verschärft. Ihr Budget betrage jährlich \$900 Mio. Sie habe freie Hand bei der Verwendung dieses Geldes. Sie kontrolliere alle Aktivitäten von privaten Unternehmen im Bereich der Atomtechnik. Sie kontrolliere - abgesehen von einzelnen Ordnern des Präsidenten - unabhängig die Produktion aller Atomwaffen. Sie könne Verträge mit ausländischen Partnern eingehen. Unter ihrer Aufsicht würden für die Öffentlichkeit unzugängliche Wohn- und Arbeitskomplexe geführt, die inzwischen den Charakter von Siedlungen hätten. Sie habe Einfluss in großen Teilen der Gesundheitspolitik. Sie habe bei der Gestaltung der Landwirtschafts- und Industriepolitik ein Mitspracherecht. Direkt und indirekt beschäftige sie 55.000 Personen. Sie kontrolliere unabhängig die Weitergabe von Informationen über ihre Aktivitäten. Aus diesen Gründen übe die Atomenergie-Kommission großen Einfluss auf die Entwicklung der USA aus. Der Kongress habe die Kommission mit diesen weitreichenden Vollmachten ausgestattet, weil ihm dies nötig schien, um die Geheimhaltung des Wissens zur Herstellung von Atomwaffen zu sichern und um den technischen Vorsprung der USA auf diesem Feld zu wahren.⁶⁴

Die mit dem Inkrafttreten des Atomenergiewetzes verbundene Aufgabe von demokratischen Partizipations- bzw. Kontrollrechten wurde als so stark wahrgenommen, dass sich zu den kritischen Stimmen von Wissenschaftlern und Journalisten auch solche von Personen aus dem Umfeld der Atomenergie-Kommission selbst gesellten.

Herbert Marks, ein Berater der Behörde, kritisierte die unkritische Umgehensweise der Presse bzw. der breiten Öffentlichkeit mit der Kommission. Er argumentierte, für das Funktionieren eines demokratischen Regierungssystemes sei dessen Kontrolle durch die Bürger nötig. Diese Kontrolle sei in Fällen, in denen Geheimhaltung geboten sei, schwieriger zu erreichen als normalerweise. Die Arbeit der Atomenergie-Kommission sei solch ein Fall. Die Totalität, mit der die Öffentlichkeit einschließlich der Presse deren Geheimhaltung akzeptiere, gehe jedoch zu weit. Nur in äußerst seltenen Fällen sei in den USA das Prinzip, sich durch Transparenz vor Machtmissbrauch zu schützen, missachtet worden. In der Behandlung der Atomenergie-Kommission sah er solch eine Missachtung. Die Kontrolle der Behörde durch das *Congressional Joint Committee on Atomic Energy* und durch die *Advisory Committees* reichten aus seiner Sicht nicht aus. Den Journalisten warf er vor, den Anspruch der Kommission auf Geheimhaltung so stark verinnerlicht zu haben, dass sie auf jegliche Berichterstattung verzichteten. Interessant sei auch, dass dieser Akzeptanz der Geheimhaltung durch die Atomenergie-

⁶⁴ United States; Congress; Joint Committee on Atomic Energy (17. Mai 1948): [*Report presented to the Senate by Senator Bourke B. Hickenlooper of Iowa, May 17, 1948*], *Congressional Record*, Bd. 94, S. 6045-6046.

Kommission starke Kritik an der Informationspolitik der Militärverwaltung gegenüberstehe.

Die Kritik an der Behandlung der Atomenergie-Kommission durch die Presse bettete er in eine kritische Analyse des gesamten politischen Klimas der Zeit ein. Er diagnostizierte, dass sich in der gesamten Gesellschaft ein Klima undurchdringlicher Geheimhaltung breit gemacht habe. Atomenergie werde in diesem Kontext als Tabu behandelt. Sie betreffende Fragen zu stellen, gelte oft per se als unpatriotisch.

Dem hielt er entgegen, aktives Interesse sei nicht nur nicht illegal, sondern eine öffentliche Verantwortung. Es sei Pflicht der Öffentlichkeit, alle Fragen, welche sie bewegten, an die Regierung zu richten. Die Atomenergie-Kommission trug aus seiner Sicht dieser Überzeugung Rechnung und machte mehr Informationen zugänglich als viele vergleichbare Projekte mit ähnlichen sicherheitspolitischen Ansprüchen.⁶⁵

Der positiven Selbsteinschätzung der Informationspolitik der Atomenergie-Kommission standen viele gegenteilige Beurteilungen gegenüber. Die Bedeutung von Marks' Bewertung für die hier verfolgte Argumentation liegt jedoch nicht in seiner Einschätzung der Informationspolitik der Atomenergie-Kommission, sondern in seiner Wahrnehmung der Behandlung der Behörde durch die Öffentlichkeit. Der Widerspruch, der sich aus deren sakrosankter Stellung im Gegensatz zur politischen Tradition der USA ergab, ist eine Problematik, die sich als roter Faden in der Argumentation der Kritiker der Informationspolitik der Truman-Administration verfolgen lässt.

5.3.2.1 Widerstand von Wissenschaftlern gegen Behinderungen ihrer Arbeit

Bereits während des Zweiten Weltkrieges wurde in der Presse moniert, dass immer weniger Forschungsergebnisse publiziert würden und prophezeit, dies werde nach dem Krieg zu Protesten führen.⁶⁶ Die bedrückenden Arbeitsumstände vieler Wissenschaftler während des Krieges und ihre Probleme mit dem Andauern dieser Umstände nach dem Krieg beschrieb bereits 1946 Henry Dale:

"[...] In] 1918, most of the scientists, like most of the warriors, returned joyfully to normal life and normal standards with the hope that such a call would never come again. When this hope proved vain, the call was for science and scientists as never before, to meet the new threat from an enemy who had already enlisted most of the science of his great nation in secret preparation for an attack on the world's freedom. And to meet this menace, we free peoples found ourselves obliged to submit again to the invasion of our scientific activities by secrecy, to a degree beyond any which had so far been regarded as possible. Secrecy percolated into domains which all earlier wars had held sacred; so that we, for example, whose work was in the medical sciences found ourselves involved in an inconsistency, which still paid conventional respect to that immunity of medical equipment and personnel which a scrupulous age had established, but compelled us, in the name of total war, to throw a veil of secrecy over the new discoveries which could make their work of mercy really effective. To all this and much more we loyally submitted. And now that science has done its part, and the war has been won, we look for the freedom that victory was to insure. Do we find it? Or do we find science still wearing its wartime fetters, in the

⁶⁵ "[...] there is everywhere an air of secrecy which seems impenetrable [...]." "Active curiosity, far from being improper or illegal, is a normal, lawful public responsibility." Marks, Herbert S. (Sommer 1948): *The Atomic Energy Act: Public Administration without Public Debate*, *University of Chicago Law Review*, Bd. 15, S. 839-854.

⁶⁶ *Science Hush-Hushed* (11. Mai 1942): *Time*, S. 90.

interests of a right assumed for any nation, at peace, to make secret preparation for the destruction of its neighbors? [...]"⁶⁷

Am Ende des Krieges wurde die Forschung einschließlich der Grundlagenforschung weitgehend von Aufträgen des Militärs kontrolliert. Dem Unbehagen, das diese Situation hervorrief, stand auf Seiten vieler etablierter Wissenschaftler das gute Gefühl einer langfristigen finanziellen Absicherung ihrer Tätigkeit gegenüber.⁶⁸

Die Gefahren, welche von der bestimmenden Stellung der Militärs in der Forschung ausgingen, wurden von Philip Morrison 1946 im *Bulletin of Atomic Scientists* anschaulich zusammengefasst:

"About a year has passed since the war has ended; and in that year science has not learned to demobilize. It is my thesis that this is not only a shameful but dangerous and foolish state of affairs. [...] The armed forces are always sooner or later concerned with secrecy, and with the restrictions such concerns imply on the travels, publications, and even the characters and background of their research workers. Such restrictions will greatly harm our science. It will become narrow, national, and secret."⁶⁹

Die Kritik vom wissenschaftlichen Establishment an der Informationspolitik der Truman- und später der Eisenhower-Administrationen ähnelte weitgehend den Positionen, die von journalistischer Seite vertreten wurden.⁷⁰ Der wesentliche Unterschied bestand in der Form der Betroffenheit. Die Journalisten waren primär durch die Versuche der Administration betroffen, Indiskretionen zu unterbinden und ein einheitlich positives Bild der Administration zu entwerfen. Viele Wissenschaftler hingegen litten an den Beschränkungen beim Zugang zu naturwissenschaftlich-technischen Informationen und dem damit einhergehenden Druck auf die Personen, welche in den entsprechenden Feldern arbeiteten.

Die spezielle Betroffenheit vieler Wissenschaftler ergab sich aus der verbreiteten Überzeugung, der naturwissenschaftlich-technische Fortschritt sei das entscheidende Moment in der Bestimmung der militärischen Stärke und damit der Sicherheit eines Staates. Besonders der Eindruck des Abwurfes der Atombomben in Japan hatte die Auffassung verankert, zukünftige Kriege würden von Wissenschaftlern, nicht von Militärs gewonnen.⁷¹ Bereits im ersten Kommentar zum Abwurf der Bombe erklärte Truman, von der amerikanischen Tradition der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen abzuweichen zu wollen. Die potentiellen Gefahren, die mit der Verbreitung des Wissens um die Atomtechnik verbunden seien, rechtfertigten dessen Geheimhaltung.⁷² Im November 1945 wurde die Geheimhaltung des Wissens um die Atomtechnik in einem trilateralen Vertrag zwischen den USA, Kanada und Großbritannien festgeschrieben. Ausdrücklich wurden dort auch Informationen zur zivilen Nutzung der Atomtechnik eingeschlossen, da sich zivile und militärische Nutzung nicht trennen ließen. Umfrageergebnisse zeigen,

⁶⁷ Dale, Henry (22. Oktober 1946): *The Freedom of Science*, Pilgrim Trust Lecture, Washington, DC: National Academy of Science.

⁶⁸ *Science Dons a Uniform* (14. September 1946): *Business Week*, S. 19.

⁶⁹ Morrison, Philip (1. November 1946): *The Laboratory Demobilizes*, *Bulletin of Atomic Scientists*, S. 5-6.

⁷⁰ Johnson, Miles B.; Katz, Steven L. (1967): *The Government Secrecy Controversy, a Dispute Involving the Government and the Press in the Eisenhower, Kennedy, and Johnson Administrations*, New York, S. 46-48.

⁷¹ *Atomic Bomb Seen World News Guide* (26. März 1947), *New York Times*, S. 9, Sp. 3.

⁷² United States; President; Truman, Harry S. (6. August 1946): *Statement, August 6, 1946 [first statement concerning the bombing of Hiroshima]*, in: *Harry S. Truman*, ed., United States; Office of the Federal Register, Public Papers of the Presidents of the United States, Washington, D.C., Office of the Federal Register, 1961.

dass diese Politik in der amerikanischen Bevölkerung von einer breiten Mehrheit getragen wurde.⁷³

Die Vorstellungen über die Entwicklungspotentiale der Technik führten zu einer Art Vergötterung von Ingenieuren und Naturwissenschaftlern. Gleichzeitig zog die große Bedeutung, die bestimmten Forschungsergebnissen beigemessen wurde, ein entsprechend starkes Interesse nach sich, diese Forschungsergebnisse geheim zu halten. Shils führt in seinem Buch *The Torment of Secrecy* für diese Forschungsergebnisse den Begriff *salvationary secret* ein.⁷⁴ Die Obsession mit der Geheimhaltung von Ergebnissen der Atomforschung wird in einer Karikatur aus der *Washington Post* vom 12. September 1948 illustriert:



Karikatur 1: "How Did Atomic Energy Information Leak Out to the Damn Scientists in the First Place?"⁷⁵

Die Gefahr, die den USA bzw. dem Westen durch sowjetische Spionage drohte, wurde für weite Teile der amerikanischen Öffentlichkeit durch die Aufdeckung eines sowjetischen Spionageringes in Kanada, der Geheimnissen der Atomtechnik auf der Spur gewesen war, belegt. Dieser Fall trug auch zur Verbreitung der Annahme bei, Wissenschaftler seien nicht vertrauenswürdig.⁷⁶ Diese Annahme wurde wahrscheinlich auch durch die Bemühungen von Wissenschaftlern um die Veröffentlichung ihrer Forschungsergebnisse gefördert. Seit dem Ende des Krieges strebten viele Wissenschaftler, die in Projekten zur Entwicklung der Atombombe mitgearbeitet hatten, das Deklassifizieren ihrer Forschungsergebnisse an. Viele Informationen wurden auch tatsächlich deklassifiziert.⁷⁷ Letztlich konnten sich die Wissenschaftler, die sich für eine leichtere Zugänglichkeit von Forschungsergebnissen einsetzen, gegen den diesem Bestreben entgegen laufenden Zeitgeist nicht durchsetzen. Die in den folgenden Kapiteln geschilderten

Auswirkungen des Atomenergiewetzes führten sogar zu einer Verschärfung der Geheimhaltung und den damit einhergehenden Sicherheitsvorkehrungen.

Der geschilderte Widerstand von Wissenschaftlern gegen das Geheimhalten von Forschungsergebnissen betraf im wesentlichen Naturwissenschaftler und Ingenieure. Unabhängig von diesen waren auch Sozialwissenschaftler mit Problemen konfrontiert, die

⁷³ United States; Department of State (1946): *International Control of Atomic Energy: Growth of a Policy*, Department of State Publication Nr. 2701, S. 11-21.

⁷⁴ Shils, Edward A. (1956): *The Torment of Secrecy*, New York, S. 47, 183.

⁷⁵ Block, Herbert (12. September 1948): *How Did Atomic Energy Information Leak Out to the Damn Scientists in the First Place*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 12. September 1948, in, Herblock: A Cartoonist's Life, Herbert Block, New York, 1993, S. 145.

⁷⁶ Shils, Edward A. (1956): *The Torment of Secrecy*, New York, S. 184.

⁷⁷ Bacher, Robert F. (30. Januar 1948): *The Physicist and the Future Development of Atomic Energy*, address before the American Physical Society, New York, in, Federal Information Controls in Peacetime, Robert E. Summers, New York, 1949, S. 34-38.

sich aus der Geheimhaltungspolitik der Truman-Administration ergaben. Besonders Historiker, die Zugang zu Akten aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges suchten, standen oft vor verschlossenen Türen. 1950 reagierten Mitglieder *American Historical Association* durch die Gründung des *Committee on the Historian and the Government* auf diese Situation. Sie forderten Zugang zu den Akten aus der Zeit des Krieges. Später unterstützte diese Gruppierung auch Versuche, das Akteneinsichtsrecht zu liberalisieren.

5.3.2.2 Geheimhaltung auf Grundlage des Atomenergiewetzes

Mit der Verabschiedung des Atomenergiewetzes war die Praxis eines freien Zugang zu Forschungsergebnissen weitgehend aufgegeben worden. Das Atomenergiewetz etablierte die Atomenergie-Kommission (*Atomic Energy Commission*) als zivile Aufsichtsbehörde für Atomforschung und Atomtechnik. Die Behörde wurde geschaffen, um die Kontrolle der Atomtechnik den Militärs zu entziehen und innerhalb der zivilen Verwaltung eine demokratische Kontrolle möglich zu machen. Die praktische Umsetzung dieser Vorstellung gelang nicht. Die Kommission wurde durch das Atomenergiewetz berechtigt, alle Informationen durch höchste Klassifikationsstufen zu schützen und tat dies auch. Der Vorsitzende der Atomenergie-Kommission räumte offen ein, dass eine Rückkehr zu den informationspolitischen Standards, die vor dem Zweiten Weltkrieg in der naturwissenschaftlich-technischen Forschung gegolten hatten, fragwürdig war.⁷⁸

Im Atomenergiewetz war die Geheimhaltung sogenannter *restricted data* vorgesehen. Hinter diesem unauffälligen Begriff verbarg sich eine neue Kategorie von Informationen, die absoluter Geheimhaltung unterliegen sollten, denn zu den *restricted data* zählten *born secrets*. Mit diesem Begriff sollte ausgedrückt werden, dass bestimmten Informationen wesentlich die Notwendigkeit eigen sei, sie unbedingt geheim halten zu müssen. Bis heute werden auf Grundlage dieser Gesetzgebung wissenschaftliche Erkenntnisse geheimgehalten.

In die Kategorie *restricted data* fielen "[...] all data concerning the manufacture or utilization of atomic weapons, the production of fissionable material, or the use of fissionable material in the production of power [...]". In der Praxis umfasste diese Definition alle wichtigen Informationen zum Umgang mit spaltbarem Material. Dies war bei der Formulierung dieser Definition durchaus angestrebt worden, denn die Atomenergie-Kommission sollte vollständig kontrollieren können, welche Informationen in welchem Umfang frei publiziert werden könnten. Ausgehend von dieser umfassenden Geheimhaltung war die Atomenergie-Kommission berechtigt zu bestimmen, welche Informationen nicht von dieser Definition erfasst werden bzw. trotzdem publiziert werden durften.

Die Vollmachten der Kommission gingen dabei so weit, dass diese entgegen der politischen Tradition der USA und entgegen dem erstem Verfassungszusatz Vorkensur ausüben durfte, um die Veröffentlichung von Informationen zur Atomtechnik zu verhindern.⁷⁹

⁷⁸ Lilienthal, David E. (19. Januar 1948): *The People, the Atom, and the Press*, an address by the Chairman of the US AEC before the Annual Convention of NY State Publishers Ass., in: *Federal Information Controls in Peacetime*, Robert E. Summers (ed.), New York, 1949, S. 61-65.

⁷⁹ Raymond, Allen (Dezember 1955): *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, *American Civil Liberties Union*, S. 37-38.

Für den Verrat von durch das Atomenergiegesetz geschützte Informationen sah das Gesetz als Höchststrafe lebenslängliche Haft oder die Todesstrafe vor. Das Gesetz ging damit über den *Espionage Act* hinaus. Wichtig ist, sich zu vergegenwärtigen, dass sich die Strafandrohung nicht ausschließlich gegen Mitarbeiter militärischer Forschungsprojekte richtete. Eine Person, die unabhängig und selbständig Forschungsergebnisse erzielte, welche in die oben genannte Kategorie *restricted data* fielen und diese Ergebnisse mit der Absicht ins Ausland gab, den USA zu schaden, war von den im Atomenergiegesetz vorgesehenen Strafandrohungen betroffen. Das Gesetz ging sogar noch weiter: nicht nur ein Verrat mit der Motivation, den USA zu schaden, sondern auch das Zerstören von Informationen, welche innerhalb von auch nur teilweise öffentlich finanzierter Forschung erarbeitet worden waren, konnte im schwersten Fall mit der Todesstrafe geahndet werden. Wohlgemerkt, diese Strafandrohungen galten bereits für Friedenszeiten.

Innerhalb der *scientific community* formierte sich Widerstand gegen diese Geheimhaltung.⁸⁰ Bereits 1945 war das *Bulletin of Atomic Scientists* gegründet worden, um die Interessenvertretung der Atomwissenschaftler zu koordinieren. Um die Behinderung ihrer Arbeit zu beschränken, setzten sich Vertreter von Wissenschaftlern bei den Beratungen des Entwurfes des Atomenergiegesetzes (*McMahon-Douglas Bill*) erfolgreich für das Einbeziehen einer Klausel ein, welche die Kommunikation innerhalb der Wissenschaft schützen sollte. Sektion 10(a)(2) des Atomenergiegesetzes sah vor, dass: "[dissemination of scientific information should be, C.B.] permitted and encouraged so as to provide that the free interchange of ideas and criticisms which is essential to scientific progress". Diese Formulierung wurde jedoch durch die konkreten Bestimmungen zum Geheimhalten und zu der Autorität der Atomenergie-Kommission, Publikationen kontrollieren zu können, überdeckt.⁸¹

Von Kritikern der Geheimhaltung in der Wissenschaft wurde auf die negativen Auswirkungen der Geheimhaltung auf die Forschung hingewiesen. Deren These war, Forschung bedürfe der Kommunikation. Würden Forschungsergebnisse mit dem Ziel geheimgehalten, einem Feind keinen Vorteil zu gewähren, müsse diese Politik gegen die Nachteile abgewogen werden, welche das Geheimhalten für das Fortkommen der eigenen Forschung bedeute. Die aktuell betriebene Geheimhaltung bringe mehr Nachteile als Vorteile.

Darüber hinaus wurde argumentiert, Verteidiger der augenblicklichen Geheimhaltung müssten sich klar machen, dass die meisten der Informationen, welche geheimgehalten werden sollten, nicht wirklich geheimgehalten werden könnten. Wirklich geheimgehalten werden könnte nur, was ein Konkurrent nicht ohne die Hilfe der Person, welche das Geheimnis trägt, erfahren könnte. Bei der Geheimhaltung von Forschungsergebnissen konnte es deshalb sinnvollerweise nicht um eine absolute Geheimhaltung gehen. Die USA konnten nicht verhindern, dass die UdSSR Atomwaffen entwickelte. Ziel konnte

⁸⁰ Shils, Edward A. (1956): The Torment of Secrecy, New York, S. 184. Dupré, J. Stefan; Lakoff, Sanford A. (1962): Science and the Nation, Eaglewood Cliffs.

⁸¹ Newman, James R. (Mai 1947): *Control of Information Relating to Atomic Energy*, Yale Law Journal, Bd. 56, Nr. 5, S. 776-777.

lediglich sein, durch Geheimhaltung den wissenschaftlichen Fortschritt in der UdSSR zu bremsen. Zu diesem Ergebnis kam auch der offizielle Smyth-Report.⁸²

Einer der prominentesten Kritiker der Geheimhaltung in der Wissenschaft war der Physiker Louis N. Ridenour. Er hinterfragte beispielhaft die Sinnhaftigkeit des Anspruches der Truman-Administration, das Wissen um den Bau der Atombombe durch Geheimhaltung zu bewahren.

Er fragte, um welches Geheimnis es sich dabei handele, und führte weiter aus, dass die Prinzipien zur Herstellung einer Atombombe seit 1940 bekannt seien und seitdem lediglich die Frage offen gewesen sei, ob die Bombe wirklich funktioniere. Dies sei jetzt offensichtlich. Weitere Detailinformationen seien in einem vom Kriegsministerium veröffentlichten Bericht zur Geschichte des Baus der Atombombe gegeben worden. Fähige Physiker anderer Staaten seien jetzt in der Lage, Bomben zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund könne eine uneingeschränkte Geheimhaltung nur schaden, weil sie die eigene Forschung behindere. Ergebnisse der Grundlagenforschung sollten daher zugänglich gemacht werden. Geheimgehalten werden sollten nur technische Informationen, welche direkt den Bau der Bomben betreffen. Bedrohung gehe nicht von den Forschungsergebnissen, sondern von deren Umsetzung in Technik aus. Dies lasse sich nicht verhindern. Sicherheit solle deshalb durch Fortschritt gewährleistet werden.

Er argumentierte weiter, Beispiele zeigten, wie Geheimhaltung die Sicherheit gefährde. Technik zur Freund-Feind-Erkennung falle unter die höchste Stufe der Geheimhaltung. Aus diesem Grund habe keine ausreichende Abstimmung zwischen den Entwicklern der Radartechnik und denen der Erkennungstechnik stattgefunden. Dies habe die Nutzungsmöglichkeit der Radartechnik entscheidend eingeschränkt. Die deutsche und die englische Luftwaffe hätten ungefähr zum gleichen Zeitpunkt über Technik zur Irritation von Radar verfügt. Beide Seiten hätten zirka eineinhalb Jahre auf die Nutzung dieser Technik verzichtet, weil sie befürchteten, durch ihre Nutzung könne die Technik in die Hände des Feindes geraten und so mehr Schaden als Nutzen anrichten.

Außerdem verwies Ridenour darauf, dass bestimmte Informationen nicht geschützt werden müssten, um ihren Wert zu behalten. Die Briten hätten die V-2-Rakete der Deutschen gekannt. Sie hätten sich jedoch nicht dagegen wehren können. Das gleiche gelte für die Atombombe. Von ihrer Existenz zu wissen oder sie selbst zu besitzen, schränke die Bedrohung, die von ihr ausgehe, nicht ein.⁸³

Vor dem Atomenergie-Ausschuss des Senates verwies Ridenour am Beispiel der Entwicklung der Radartechnik darauf, dass selbst Militärs die Nachteile von Geheimhaltung nachvollziehen könnten und teilweise bereit waren, ihre Politik zu ändern:

"In the radar field, we started with the same atmosphere of secrecy, the same precautions about compartmentation of information and clearance of individuals, which characterized the atomic bomb project right to the end, and still characterize it today. However, we did away with most secrecy before the end of the war. At the end of the war, the Army was publishing a magazine on radar with a circulation of over 12,000. It had become by that

⁸² Newman, James R. (Mai 1947): *Control of Information Relating to Atomic Energy*, Yale Law Journal, Bd. 56, Nr. 5, S. 772-774.

⁸³ Ridenour, Louis N. (November 1945): *Military Security and the Atomic Bomb*, Fortune, S. 170ff.

time apparent that secrecy costs in efficiency far more than it gained us by keeping the enemy in ignorance."⁸⁴

Vergleichbar zu Ridenour argumentierte der prominente Journalist und Medienkritiker Ben Bagdikian. Er verwies auf die Umstände der Entwicklung der Atombombe. Diese wissenschaftliche Leistung sei Resultat internationaler Kooperation gewesen. Aktuelle Beispiele machten deutlich, wie sich das amerikanische Militär durch das Abschotten gegenüber ausländischen Wissenschaftlern selbst behinderte. Er illustrierte anhand der Probleme, die sich bei der Reparatur von Störungen im Antriebssystem der Nautilus Atom-U-Boote ergeben hatten, dass die Angst vor der Kooperation mit ausländischen Wissenschaftlern groteske Züge angenommen hatte: Der Atommotor der Nautilus litt an der sogenannten 'Schlafkrankheit'. Die Motoren konnten nach einem zu langen Stillstand nicht mehr gestartet werden. Zur Untersuchung der Ursache dieses Fehlers wurde ein kanadischer Wissenschaftler, der in seiner Heimat bei Atomprojekten zu allen Informationen der höchsten Sicherheitsstufe Zugang hatte, in die USA gebracht. Das Projekt wurde von der Atomenergie-Kommission finanziert. Als Ausländer konnte der Wissenschaftler in den USA keine Zugang zu den Daten der Nautilus erhalten. Das störte niemanden, bis der Wissenschaftler eine Lösung für das Problem der Nautilus gefunden zu haben schien. Man konnte ihn jedoch nicht bitten, seine Theorie mit den Daten der Nautilus durchzurechnen, da er Ausländer war. Eine hochrangig besetzte Kommission beschloss deshalb, den Wissenschaftler mit falschen Zahlen eine Modellrechnung durchführen zu lassen. Während der entsprechenden Sitzung verlangte ein übervorsichtiger Sicherheitsoffizier aus Angst, Geheimnisse könnte verraten werden, dass der Kanadier den Raum verlasse. So blieben die Daten sicher, aber nutzlos. Später wurde doch noch eine Lösung gefunden, das Wissen des Kanadiers zur Lösung des Problems der Nautilus-Motoren zu nutzen. Bagdikian beendete den Artikel, in welchem er über diesen Vorfall berichtete, mit der Frage, in wie vielen Fällen wohl Problemlösungen aufgrund übertriebener Sicherheitsvorschriften nicht gefunden werden konnten.⁸⁵

Neben den Auswirkungen der Geheimhaltung auf die Geschwindigkeit bei der Entwicklung neuer Techniken wurden die Auswirkungen auf den Arbeitsalltag kritisiert. Vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen berichtete Joel Hildebrand, ein ehemaliger Berater des amerikanischen Militärs, von einem Treffen der *American Physical Society*. Dort hatte ein Redner seinen Vortrag mit dem Satz beendet: "If it were not for the Manhattan District⁸⁶, I could have told you something today."⁸⁷

Die mit dem Atomenergiegesetz etablierte Geheimhaltung blieb nicht auf die durch das Gesetz geregelten Bereiche beschränkt. Es ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, im einzelnen nachzuvollziehen, wo überall Regeln zur Geheimhaltung nach dem Vorbild des Atomenergiegesetzes eingeführt wurden. Stellvertretend für diese Auswirkungen verweise ich auf den *Export Control Act* von 1949. Durch dieses Gesetz wurden Wissenschaftler verpflichtet, Briefe an ausländische Kollegen auf dem Umschlag mit

⁸⁴ Ridenour, Louis N. (1945): *[statement]*, in, United States; Congress; Senate; Special Committee on Atomic Energy, *Hearings on Atomic Energy Pursuant to S. Res. 179*, Hearing, Congress 79-1, Washington, D.C., S. 536.

⁸⁵ Bagdikian, Ben H. (31. Mai 1955): *What Price Security*, *Washington Star*, S. A8.

⁸⁶ Codennamen für das Geheimprojekt zum Bau der Atombombe.

⁸⁷ Hildebrand, Joel H. (1. September 1947): *How not to Control Atomic Energy*, *American Library Association Bulletin*, Bd. 41, S. 274-275.

einem Stempel zu versehen, mit welchem sie bestätigten, mit dem Brief nicht gegen die Vorschriften des Gesetzes zu verstoßen. Die in dieser Maßnahme zum Ausdruck kommende pauschale Misstrauenserklärungen gegenüber einem gesamten Berufsstand ist kennzeichnend für diese Zeit.⁸⁸

Von den Vorschriften des Atomenergiegesetzes war auch die Presse negativ betroffen. Das Gesetz ermächtigte die Atomenergie-Kommission zur Vorzensur. Bereits bei der Verabschiedung waren sich die Kongressabgeordneten bewusst, mit dieser Bestimmung gegen eine zentrale politische Tradition der USA zu verstoßen. Um Widerstand gegen diese Vorschrift zu minimieren, griffen sie während des Gesetzgebungsprozesses zu Verfahrenstricks. Große Teile des Gesetzes wurden zunächst in nichtöffentlichen Sitzungen erarbeitet. Außerdem wurden die problematischen Passagen des Gesetzentwurfes erst kurz vor dessen Verabschiedung öffentlich gemacht. Zu diesem Zeitpunkt konnte kaum noch Widerstand organisiert werden.

Der Journalist Allen Raymond verwies innerhalb eines Berichtes über die Informations- bzw. Geheimhaltungspolitik der amerikanischen Bundesregierung, den er 1955 für die *American Civil Liberties Union* (ACLU) erarbeitete, auf die polizeiliche Durchsuchung der Redaktionsräume des *Scientific American* als einen wichtigen Indikator für den starken Druck zur Selbstzensur, der auf vielen Wissenschaftlern und der Fachpresse lastete.

Im März 1954 hatte die Atomenergie-Kommission die Herausgeber des Magazins *Scientific American* aufgefordert, einen Artikel des Physikers Hans Bethe zur Wasserstoffbombe nicht zu publizieren. Bethe hatte den Artikel vorher Kollegen zur Prüfung vorgelegt. Einer dieser Kollegen gehörte der Atomenergie-Kommission an. Alle Kollegen, auch das Mitglied der Kommission, hielten die Veröffentlichung für unbedenklich. Nachdem das Magazin bereits gedruckt worden war, ließ die Atomenergie-Kommission den Druck stoppen und zensierte den Artikel. Die Behörde behauptete, in dem Artikel seien sogenannte *born secrets* enthalten. Die bereits gedruckten Exemplare der Zeitschrift wurden unter Aufsicht der Atomenergie-Kommission vernichtet. Die Berechtigung des Vorwurfes wurde jedoch nie gerichtlich geklärt.⁸⁹

Der *Scientific American* war eine etablierte Zeitschrift und Bethe ein renommierter Wissenschaftler, der bei der Entwicklung der Atombombe mitgearbeitet hatte. dass gegen diese Zeitschrift und gegen diesen Wissenschaftler so vorgegangen werden konnte, verdeutlicht, welche paranoide Stimmung in den 50er Jahren in den USA herrschte. Raymonds Aussage, innerhalb der Gruppe der Atomwissenschaftler sei die Kritik an übertriebener Geheimhaltung weit verbreitet⁹⁰, erscheint angesichts dieser Umstände glaubhaft.

Zusätzlich zu der bürgerrechtlichen Problematik ergab sich aus dem Atomenergiegesetz auch eine wirtschaftliche Problematik. Mit der Geheimhaltungspolitik war auch eine Einschränkung der wirtschaftlichen Nutzbarkeit neuer Erkenntnisse verbunden. Das Atomenergiegesetz schloss aus, auf Atomtechnik Patente anzumelden. Bezeichnender-

⁸⁸ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1956): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Vol. 1: Twenty-Fifth Intermediate Report (First Year Report of the Special Subcommittee), Report 84-2947, Congress 84-2, Washington, D.C., S. 15-41.

⁸⁹ Foerstel, Herbert N. (1993): Secret Science: Federal Control of American Science and Technology. Westport, Conn., S. 79.

⁹⁰ Raymond, Allen (Dezember 1955): The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression, New York, *American Civil Liberties Union*, S. 37-38.

weise führte dieses Problem - nicht das Einschränken der Bürgerrechte - 1954 zur ersten Novellierung des Gesetzes.

5.3.2.3 Gesinnungsüberprüfungen auf Grundlage des Atomenergiewetzes

Die Geheimhaltung wurde für die Wissenschaftler nicht nur zum Problem, weil sie ihre Arbeit und ihre traditionelle Kommunikation behinderte. Klassifikation macht nur Sinn, wenn bestimmt werden kann, wer auf welche Informationen zugreifen darf. Grundsätzliche Voraussetzung für die Gewährung des Zuganges zu klassifizierten Informationen ist die Vertrauenswürdigkeit der Person, die Zugang erhalten möchte. Aus diesem Grund war bereits während des Krieges die Verlässlichkeit der Wissenschaftler überprüft worden.

Nach dem Krieg wurden diese Überprüfungen für die Personen, welche unter der Aufsicht der Atomenergie-Kommission tätig waren, wiederholt. Diese Wiederholung erschien notwendig, weil bei der ersten Überprüfung der Verlässlichkeit der Mitarbeiter lediglich sichergestellt werden sollte, dass die Personen nicht für die Achsenmächte spionierten. Aus der neuen Gegnerschaft mit der Sowjetunion im Kalten Krieg ergab sich eine neue Fragestellung. Jetzt sollte die Überprüfung die ideologische Unbedenklichkeit einer Person feststellen. Es wurde deshalb das Privatleben der Betroffenen detailliert überprüft. Von den Überprüfungen waren neben den Mitarbeitern der Atomenergie-Kommission alle Mitarbeiter von Unternehmen, die für die Kommission arbeiteten, betroffen.⁹¹

Durch die Entscheidung, die Ergebnisse der alten Überprüfungen nicht mehr gelten zu lassen, entstand ein Stau beim Durchführen der neuen Überprüfungen. Personen ohne *clearance* wurden an der Mitarbeit in betroffenen Projekten gehindert. Für viele Wissenschaftler stellte sich jedoch die Frage, ob sie sich mit ihrer gesamten Privatsphäre erneut den entwürdigenden Überprüfungen durch das FBI ausliefern sollten. Diese Problematik war besonders virulent, weil die Überwachung der persönlichen Loyalität mit der eigentlichen Überprüfung nicht beendet war, das hieß, sie mussten langfristig das Überwachen ihrer Privatsphäre akzeptieren.

Einige herausragende Wissenschaftler verzichteten auf die Arbeit in sicherheitspolitisch sensiblen Bereichen, um den damit zusammenhängenden Überprüfungen und der Überwachung aus dem Wege zu gehen. Der bekannte amerikanische Wissenschaftler Hans Bethe beschrieb das Misstrauen, das Wissenschaftlern und Intellektuellen von vielen entgegengebracht wurde:

"Perhaps the greatest impediment to the scientist [...] is the political climate of the country. [...] We sense a distrust of scientists and of intellectuals in general, in Washington and some newspapers and among many radio commentators. Concern about the future development of this trend is perhaps the greatest outside influence which hinders the effective work of scientists."⁹²

Wie oben bereits beschrieben wurden mit dem *Federal Loyalty Program* Überprüfungen auf die gesamte Bundesverwaltung ausgedehnt. Die Ausstrahlung dieses Programmes war so groß, dass ohne 'Persilschein' eine Anstellung für eine wissenschaftliche Tätigkeit immer schwerer zu finden war:

⁹¹ Summers, Robert E. (1949): *Federal Information Controls in Peacetime*, New York.

⁹² Shils, Edward A. (1956): *The Torment of Secrecy*, New York, S. 187-193.

"Freedom of thought and of communication has always been considered essential to science. Yet it is taken for granted that the scientist, as a valuable but trustunworthy piece of property, must have his speech constrained and his freedom of movement restricted. Every scientist employed by the government, whether on secret military work or not, is screened genealogically and politically. Educators in public institutions are rapidly coming under the same kind of surveillance."⁹³

Selbst ein Mitglied der Atomenergie-Kommission räumte ein, dass es einem Berufsverbot gleichkam, wenn am Ende der Loyalitätsprüfung Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der überprüften Person zurückblieben.⁹⁴

Die Vorbehalte, die viele Wissenschaftler gegenüber der mit dem Klassifikationssystem verbundenen Überwachung hatten, schlugen sich zunächst in Form kleiner schriftlicher Proteste innerhalb wissenschaftlicher Zeitschriften nieder. Mit der Zeit kam es jedoch zu weitergehenden Aktivitäten. Ein Beispiel ist eine Umfrage, die vom *Committee on Security and Secrecy* durchgeführt wurde. Das *Committee* bestand aus Wissenschaftlern, welche selbst in Projekten arbeiteten bzw. gearbeitet hatten, die der Geheimhaltung unterlagen. Sie waren also bereits selbst auf ihre Loyalität untersucht und als loyal eingestuft worden. Das *Committee* versandte an Forschungsinstitute einen Fragebogen, mit dessen Hilfe geklärt werden sollte, welche Maßnahmen aufgrund der *Loyalty Security Order* an den einzelnen Instituten durchgeführt wurden. Zum Teil enthielten die Antworten scharfe Kritik an dem Fragebogen. Von offizieller Seite wurde dem *Committee* vorgeworfen zu spionieren. Beide Reaktionen verdeutlicht, dass eine kritische Auseinandersetzung mit der Geheimhaltung und Überwachung oft nicht toleriert wurde.⁹⁵

Gerhard Piel, der Herausgeber von *Scientific American*, fasste die Vorwürfe, die von Wissenschaftlern gegen übertriebene Geheimhaltung vorgebracht wurden, zusammen:⁹⁶

1. Freie Kommunikation, die Grundlage wissenschaftlichen Fortschritts, werde behindert.
2. Die Wissenschaftler würden verunsichert, weil sie befürchten, klassifizierte Informationen weiterzugeben. Dies zerstöre eine kreative Arbeitsatmosphäre.
3. Die Überprüfung der Verlässlichkeit eines Wissenschaftlers, die seinem Einsatz vorausgehe, ziehe sich über Monate oder gar Jahre hin.
4. Wissenschaftler außerhalb der Programme könnten kaum konsultiert werden. Aus diesem Grund würden oft umständliche Problemlösungen entwickelt.
5. Einigen der fähigsten Wissenschaftler werde willkürlich die Möglichkeit der Mitarbeit versagt.
6. Die Lehrbücher basierten auf 10 bis 15 Jahre alten Wissensständen, weil aktuelle Erkenntnisse nicht verbreitet werden dürften.
7. Es fehle an wissenschaftlichem Nachwuchs, weil dieser durch die Geheimhaltung abgeschreckt werde.
8. Die amerikanischen Wissenschaftler würden vom internationalen Diskurs ausgeschlossen. Über diese Schiene würden normalerweise die Hälfte der Ideen generiert.

⁹³ Phillips, Melba (24. Oktober 1952): *Dangers Confronting American Science*, *Science*, S. 439-441.

⁹⁴ Bacher, Robert F. (30. Januar 1948): *The Physicist and the Future Development of Atomic Energy*, address before the American Physical Society, New York, in: Federal Information Controls in Peacetime, Robert E. Summers, New York, 1949, S. 34-38.

⁹⁵ Federation of American Scientists; Committee on Secrecy and Clearance (Juni 1948): *How Far Should Military Censorship Extend?*, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Bd. 4, S. 163-165.

⁹⁶ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1956): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Part 4: Panel Discussion on Scientific and Technical Information, Hearing, Congress 84-2, Washington, D.C., S. 752-753.

9. Viele ausländische Wissenschaftler würden durch willkürliche Maßnahmen und schlechte Behandlung von einer Mitarbeit an amerikanischen Projekten abgehalten.
10. Viele amerikanische Wissenschaftler würden daran gehindert, in ausländischen Instituten zu arbeiten oder mit ausländischen Kollegen zu kooperieren.
11. Es sei ein Klima des Misstrauens zwischen der Öffentlichkeit und den Wissenschaftlern erzeugt worden.
12. Die genannten Punkte könnten möglicherweise akzeptiert werden, wenn ihnen ein entsprechender wissenschaftlicher Erfolg gegenüberstünde. Dies sei jedoch nicht der Fall.

Der Druck auf viele Wissenschaftler verdichtete sich in einer Weise, dass James Newman im renommierten *Yale Law Journal* 1947 auf die grundsätzlichen Gefahren verwies, die sich aus der Politik des Kalten Krieges für demokratisch verfasste Gesellschaften ergaben. Der Jurist Newman gehörte dem Gremium der Herausgeber der einflussreichen Zeitschrift *New Republic* an, und er war früher als Berater des Atomenergie Ausschusses des Senates tätig gewesen.

Im *Yale Law Journal* argumentierte er, die Bestimmungen des Atomenergiegesetzes zur Geheimhaltung und die mit dem Gesetz geschaffenen Straftatbestände seien ein Symptom für die Angst bzw. das Sicherheitsbedürfnis eines Staates, welcher die Schrecken der Atomwaffen kennen gelernt habe. Es dürfe jedoch nicht verkannt werden, dass diese Bemühungen, die Sicherheit und damit die Lebensweise der Bürger der USA zu schützen, eben diese Lebensweise mit ihrer Hochschätzung der bürgerlichen Freiheitsrechte auch bedrohten.⁹⁷

Heute dürfte die Analyse Newmans kaum in Zweifel gezogen werden. Aber auch in der Zeit, als Newman seinen Artikel veröffentlichte, wurde für unvoreingenommene Beobachter deutlich, wie die Angst vor der Zerstörungskraft der Atombombe und einer militärischen Überlegenheit der UdSSR auch innerhalb der Zivilgesellschaft zu einer Dominanz sicherheits- bzw. militärpolitischer Wertvorstellungen führte. Ein besonders gravierender Fall der Übertragung sicherheits- bzw. militärpolitischer Wertvorstellungen in die Zivilgesellschaft war der Erlass der Exekutivorder 9835.

5.3.3 Trumans Exekutivorder 9835

Mit der im März 1947 erlassenen Exekutivorder 9835 wurde die Geheimhaltungspolitik der Atomenergie-Kommission auf die gesamte Verwaltung ausgedehnt. Konkret wurden durch die Exekutivorder zwei gravierende Prozesse angestoßen. Zum einen lieferte sie die Rechtsgrundlage für die bis dahin umfassendste Gesinnungsüberprüfung von Mitarbeitern der Bundesverwaltung durch das *Federal Loyalty Program*. Zum anderen versuchte die Truman-Administration mit Hilfe dieser Exekutivorder das Klassifikationssystem, das bisher nur für die Militärverwaltung gegolten hatte, auf die gesamte Bundesverwaltung auszudehnen.

5.3.3.1 Das *Federal Loyalty Program*

Mit dem *Federal Employees' Loyalty Program* schaffte sich die Truman-Administration ein Werkzeug zur Überwachung ihrer Mitarbeiter. Alle Angestellten der Exekutive, deren Verhalten als illoyal bewertet wurde, konnten jetzt fristlos gekündigt werden. Die

nicht sanktionierte Weitergabe von Informationen konstituierte den Tatbestand der Illoyalität.⁹⁸

Die Überprüfungen sollten zwei Zielen dienen. Zum einen sollte eine Unterwanderung des Regierungsapparates verhindert werden. Zum anderen versuchte der demokratische Präsident Truman seine Administration und sich persönlich durch das Verkünden der Truman-Doktrin und den Erlass der Exekutivorder 9835 gegen Anfeindungen zu schützen, seine Administration oder er seien *soft on communism*. "That should take the Communist smear off the Democratic Party", soll Truman die Exekutivorder 9835 kommentiert haben.⁹⁹ Von Beobachtern wurde außerdem angemerkt, dass mit dem *Federal Loyalty Program* weitergehenden Maßnahmen des Kongresses vorgebeugt werden sollte.¹⁰⁰

Das *Federal Loyalty Program* war in den USA das erste Programm für eine Sicherheitsüberprüfung, das für die Mitarbeiter der gesamten Bundesverwaltung galt. Die Ursprünge des Programmes lassen sich bis zum *Hatch Act* von 1939 zurückverfolgen. Mit dem *Hatch Act* wurde die Mitgliedschaft in Organisationen, welche den Umsturz der Regierung propagierten, für den öffentlichen Dienst als ein Entlassungsgrund definiert. Bis zur Verabschiedung des *Hatch Act* hatte die *Civil Service Rule I* von 1884 eine Befragung von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes nach ihren religiösen oder politischen Meinungen oder Mitgliedschaften als Grundlage für eine Überprüfung ihrer Loyalität verboten. 1940 hatte die *Civil Service Commission* erstmals bekannt gegeben, Mitglieder der Kommunistischen Partei und des *German-American Bund* oder anderer kommunistischer oder nazistischer Organisationen nicht mehr anzustellen. 1941 erhielt das FBI erstmals \$100.000, um die Verlässlichkeit von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes zu überprüfen.¹⁰¹

Schon damals krankten die Überprüfungen an der Schwammigkeit der Definition des Begriffes 'subversive Organisation'. Die Definition umfasste neben Organisationen, welche den Umsturz der Regierung propagierten, kommunistische oder nazistische ebenso wie pro-italienische und pro-japanische Organisationen.¹⁰²

Vom 1. Juli 1942 bis zum 3. Juni 1945 war das FBI mit der Überprüfung der Loyalität von 6.193 Personen beauftragt gewesen. Die Überprüfungen hatten zu 101 Entlassungen, 75 anderen administrativen Maßnahmen und 21 'freiwilligen' Kündigungen geführt. Im Zeitraum vom 1. Juli 1940 bis zum 31. März 1947 hatten bei der Verweigerung der Zulassung zum öffentlichen Dienst bei 1.313 Personen Fragen der Loyalität eine Rolle gespielt. Insgesamt war in diesem Zeitraum 43.811 Personen aus verschiedenen Gründen die Zulassung zum öffentlichen Dienst verweigert worden. Überprüfungen waren jedoch erst für 395.000 von 7 Millionen Anstellungen durchgeführt worden. Das heißt,

⁹⁷ Newman, James R. (Mai 1947): *Control of Information Relating to Atomic Energy*, Yale Law Journal, Bd. 56, Nr. 5, S. 801-802.

⁹⁸ Relyea, Harold C. (1988): *The Coming of Secret Law*, Government Information Quarterly, Bd. 5, Nr. 2, S. 106. Das *Federal Loyalty Program* war auch eine Konzession an Senator McCarthy und seine Anhänger. siehe, Berg, Manfred (1992): *Die einsame Entwicklung der USA seit dem Zweiten Weltkrieg*, in, Länderbericht USA: Geschichte, Politische Kultur, Politisches System, Wirtschaft, Willi P. Adams; et al. (Hg.), Bonn, S. 195.

⁹⁹ Aronson, James (1970): *The Press and the Cold War*, Indianapolis, S. 36.

¹⁰⁰ Abbott, Robert S. (Juni 1948): *The Federal Loyalty Program: Background and Problems*, American Political Science Review, Bd. 42, S. 486-499.

¹⁰¹ Ebd., S. 486-499.

¹⁰² Ebd., S. 486-499.

innerhalb von sieben Jahren waren trotz der ungeheuer großen Zahl an Untersuchungen lediglich 5,64 % der öffentlichen Angestellten auf ihre Loyalität überprüft worden. Diese Zahlen verdeutlichen, welche ungeheure Maschinerie noch hätte aufgebaut werden müssen, wenn wirklich alle potentiell von dem *Federal Loyalty Program* betroffenen Personen hätten überprüft werden sollen.¹⁰³ Die tatsächlichen Resultate des Programmes bestätigten die schlimmsten Befürchtungen. Zwischen 1947 und 1953 wurden im Rahmen des *Federal Loyalty Program* 4.750.000 öffentliche Angestellte und Anwärter auf den öffentlichen Dienst überprüft. Diesem Aufwand und den damit einhergehenden Verletzungen der Bürgerrechte standen keine adäquaten Ergebnisse gegenüber. Aufgrund dieser Voruntersuchungen wurden in 26.000 Fällen weitere Untersuchungen angeordnet. Die Loyalität von 16.000 der betroffenen 26.000 Personen wurde nach Abschluss der weiteren Untersuchungen doch noch bestätigt. Die größte Zahl der verbleibenden Personen kündigte oder nahm die Bewerbung für den öffentlichen Dienst zurück. Lediglich 590 Personen wurden aus dem öffentlichen Dienst entfernt oder ihre Bewerbung wurde wegen Bedenken bezüglich ihrer Loyalität abgelehnt.¹⁰⁴

Die Art und Weise der Durchführung der Loyalitätsprüfungen vor dem Inkrafttreten des *Federal Loyalty Program* waren vom Kongress kritisiert worden. Der Bericht des Untersuchungsausschusses des Kongresses hierzu hatte im November 1946 zur Bildung der *President's Temporary Commission in Employee Loyalty* geführt. Die Empfehlungen dieser Kommission bildeten die Grundlage für Trumans Exekutivorder 9835.

Das *Federal Loyalty Program* war der erste Versuch, den Überprüfungen der Loyalität eine geordnete Struktur zu geben, welche den Betroffenen auch Widerspruchsrechte sicherte. Sechs Tatbestände konnten eine Einstufung als 'illoyal' begründen:

1. Sabotage und Spionage;
2. Verrat oder Umsturz oder dessen Propagieren;
3. Propagieren von Revolution oder Versuche, die konstitutionell gesicherte Regierungsform der USA zu verändern;
4. Vorsätzliches nicht autorisiertes Herausgeben vertraulicher Dokumente im Rahmen von Umständen, die Illoyalität implizierten;
5. Handlungen, welche einer anderen Regierung zum Schaden der USA nützten;
6. Mitgliedschaft oder sympathische Assoziation mit aus- oder inländischen Organisationen oder Gesellschaften, welche vom Justizminister als faschistisch, kommunistisch oder subversiv eingestuft worden waren.

Der Schwerpunkt der Untersuchungen gründete sich auf den sechsten Tatbestand.¹⁰⁵

Um die Loyalität einer in den öffentlichen Dienst zu übernehmenden Person festzustellen, sollten folgende Quellen ausgewertet werden:

- a) Akten der Bundespolizei;
- b) Akten der *Civil Service Commission*;
- c) Akten der Geheimdienste von Armee und Marine;
- d) Akten jeglicher Regierungsstellen mit Zuständigkeit für Strafverfolgung oder geheimdienstliche Aufgaben;

¹⁰³ Ebd., S. 486-499.

¹⁰⁴ Kelly, Alfred; Harbison, Winfred (1970): The American Constitution: Its Origins and Development, New York, S. 894-895.

¹⁰⁵ Abbott, Robert S. (Juni 1948): *The Federal Loyalty Program: Background and Problems*, American Political Science Review, Bd. 42, S. 486-499.

- e) Akten des *House Committee on un-American Activities*;
- f) Akten der lokaler Strafverfolgungsbehörden;
- g) Akten der Bildungsinstitutionen, welche die Person durchlief;
- h) Akten früherer Arbeitgeber;
- i) Informationen, die von der untersuchten Person selbst zur Verfügung gestellt wurden;
- j) jede andere taugliche Quelle.

Die Liste verdeutlicht den Grad der angestrebten Untersuchung. Personen, welche sich für sicherheitspolitisch sensible Positionen bewarben, wurden noch eingehender überprüft. Die Prüfung der Loyalität eines Bewerbers durch den zukünftigen Arbeitgeber erfolgte nur teilweise durch den Arbeitgeber selbst. Wesentliche Informationen wurden in Form von Berichten von anderen Behörden, wie beispielsweise dem FBI, geliefert. Diese Behörden brauchten Informanten nicht zu identifizieren, wenn auf andere Weise deren Glaubwürdigkeit dargelegt werden konnte. Die Überprüfungen durften sich im Regelfall über 18 Monate hinziehen.

Aufgrund der *Loyalty Order* mussten ca. 1,5 Mill. Personen überprüft werden. Die Untersuchungen begannen im August 1947. Zu Beginn der Untersuchungen wurden alle Mitarbeiter der Bundesverwaltung erkennungsdienstlich behandelt, das hieß, ihre Fingerabdrücke wurden genommen und sie mussten zur Identifikation ihrer Person einen Fragebogen ausfüllen.

Am 16. März 1948 gab FBI Direktor Hoover erste Ergebnisse bekannt. Bei 1.005.944 Personen waren keine Anhaltspunkte für Illoyalität gefunden worden. Nur in 777 Fällen waren weiterreichende Untersuchungen eingeleitet worden. Davon waren zum Zeitpunkt der Bekanntgabe 170 abgeschlossen. Lediglich 94 Personen war die Bestätigung ihrer Loyalität verweigert worden. An diesen Zahlen wird erneut deutlich, dass auch bei der Anwendung der neuen, durch die Exekutivorder 9835 festgelegten, 'präziseren' Maßstäben ein krasses Missverhältnis zwischen dem Aufwand des Programmes und dessen Ergebnissen bestand.

Die Untersuchungen trugen in die gesamte Verwaltung ein Klima des Misstrauens und genügten rechtsstaatlichen Ansprüchen nicht. Für eine Einstufung als illoyal konnten anonyme Anschuldigungen gegenüber dem FBI ausreichen.¹⁰⁶

Zwei Ausschnitte aus Protokollen von Befragungen, die 1948-49 im Rahmen von Loyalitätsprüfungen auf Grundlage der Exekutivorder 9835 stattfanden, führen drastisch vor Augen, welche 'Hexenjagd' durch dieses Gesetz legitimiert wurde. Der erste Dialog stammt aus der Befragung eines Metallarbeiters aus der Marinewerft in Brooklyn. Der zweite dokumentiert die Befragung einer in einem Krankenhaus angestellten afroamerikanischen Hilfskraft:

"Loyalty Board Member: What book clubs do you subscribe to?

Sheetmetal Worker: The Book Find Club.

Loyalty Board Member: Does Feuchtwanger write for them? Does Dreiser contribute? Some of their writers adhere to the Communist Party line, did you know that? They weave doctrine into a story.

Sheetmetal Worker: I ain't that much of a genius. I read the words, not the weaving.

[...]

¹⁰⁶ Williams, Marjorie (8. Mai 1991): *Clark Clifford: The Rise of a Reputation*, Washington Post, S. D1.

- Loyalty Board Member: As I understand it, Mr. C is before this board like an accused person would be before a jury in a criminal Case.
- C's Attorney: The veterans' hospital is not an atom-bomb plant. This employee is not dealing with secrets but with mops, pails, bedpans, linens. I submit that there cannot be any possible security consideration for not letting him know the basis of the charges. I would like to ask why you don't bring in the FBI agent to testify as to what he knows.
- Loyalty Board Member: Because we are not required to do so. (To C) I understand you fought for repeal of Executive Order 9835 under which the board is proceeding. Why?
- C: (Explains that whole union membership opposes it)
- Loyalty Board Member: Are you opposed to the government getting rid of disloyal people?
- C: No, I am not opposed.
- Loyalty Board Member: Then why do you want 9835 repealed?
- C: Because we felt that when a Negro started fighting against discrimination this order would be brought against him ...
- Loyalty Board Member (interrupting): It appears to me that while you are criticizing the Loyalty Board proceedings that you are overlooking what might have happened in Russia where the Communist Party takes its orders from. Had he been found to be a member of some subversive group in Russia he wouldn't be confronted by a Loyalty Board. He would face a firing squad.

(C is found guilty and fired.)"¹⁰⁷

Die breite Öffentlichkeit hatte keine klare Vorstellung davon, wie das FBI Überprüfungen der Loyalität durchführte, denn die Akten zu den Untersuchungen waren geheim. Den im Rahmen der Untersuchungen befragten 'Zeugen' wurde Anonymität zugesichert, das hieß, sie mussten für eventuelle Anschuldigungen nicht einstehen. Aufgrund der großen Zahl der Untersuchungen existierte eine entsprechend große Zahl geheimer Akten mit Informationen über die Privatsphäre der überprüften Bürger. Die Überprüfungen der Loyalität machten vor der Privatsphäre der Betroffenen nicht halt. Es wurden nicht nur die Personalakten der öffentlichen Arbeitgeber, sondern auch die Personalakten privater Arbeitgeber, bundesstaatlicher und kommunaler Behörden bis hin zu den Akten der Schulen über ihre Schüler ausgewertet.

Die Einstufung als illoyal konnte leicht die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz der betroffenen Person nach sich ziehen. Die Person verlor nicht nur ihre Anstellung in der Bundesverwaltung, sondern wurde dem Misstrauen weiter Teile der Bevölkerung ausgesetzt. Die Überprüfungen der Bundesverwaltung zogen beispielsweise vergleichbare Maßnahmen auf bundesstaatlicher Ebene und in Universitäten nach sich.¹⁰⁸

Kritiker des *Federal Loyalty Program* kamen nicht nur aus den Reihen der Journalisten oder speziell betroffener Gruppen. Die breite Öffentlichkeit hatte ein gespaltenes Verhältnis zu den Beschränkungen der Informationsflüsse und zu den Überprüfungen der Loyalität zu den USA. Zwar sollte das Atomgeheimnis bewahrt und das eigene Land im Kalten Krieg unterstützt werden, gleichzeitig merkten die Bürger, dass ihre demokrati-

¹⁰⁷ Belfrage, Cedric (1. August 1996): The American Inquisition, S. 100-102, zitiert nach, www-Dokument, <http://www.english.upenn.edu/~afilreis/50s/fever-chart-4849.html>.

¹⁰⁸ O'Brian, John L. (April 1948): *Loyalty Tests and Guilt by Association*, Harvard Law Review, Bd. 61, S. 592-611.

schen Rechte abgebaut wurden somit die Gefahr bestand, dass die Regierung ihre neuen Vollmachten missbrauchen würde.¹⁰⁹ Das Unbehagen über den Abbau der Bürgerrechte führte zu abenteuerlichen Legitimationen der Gesinnungskontrollen. James Wechsler argumentierte in *Harper's Magazine*, Anhänger der kommunistischen Partei sollten nicht vom öffentlichen Dienst ausgeschlossen werden, weil sie sich an nonkonformistischen Überzeugungen orientierten, sondern weil sie Instrumente der russischen Regierung seien. Der Ausschluss von Kommunisten aus dem öffentlichen Dienst dürfe jedoch nicht mit dem Verfolgen kommunistischer Gesinnung als solcher einhergehen. Es müsse zwischen allgemeiner Meinungsfreiheit und den speziellen Anforderungen an die Mitarbeit im öffentlichen Dienst unterschieden werden.¹¹⁰

Die Bedenken der Kritiker wurden von Vertretern der Truman-Administration aufgegriffen. Die Versicherung, die Ausdehnung der Geheimhaltung und die Durchführung der Gesinnungskontrollen würde nicht auf Kosten der demokratischen Rechte der Bürger implementiert,¹¹¹ konnte jedoch nicht eingehalten werden.

5.3.3.2 Ausdehnung des militärischen Klassifikationssystems auf die Bundesverwaltung

Neben Problemen, die sich aus den genannten Untersuchungen ergaben, wirkte sich Trumans Exekutivorder 9835 auch auf das Verhältnis der Verwaltung zu den Medien aus. Die Exekutivorder 9835 war in der Öffentlichkeit zunächst als Rechtsgrundlage für das gerade angesprochene *Federal Loyalty Program* wahrgenommen worden. Sie enthielt jedoch weitere problematische Vorschriften. Ziel der Exekutivorder war es, neben der Identifikation illoyaler Mitarbeiter auch die Kommunikation der Mitarbeiter der Verwaltung mit den Medien bzw. der Öffentlichkeit zu kontrollieren. Indiskretionen bzw. 'konkurrierende Informationspolitik' zwischen den einzelnen Teilen der Verwaltung sollten unterbunden werden. Unter der unscheinbaren Überschrift "Verschiedenes" enthielt die Exekutivorder 9835 die Rechtsgrundlage für eine bis dahin unbekannte Ausweitung des Klassifikationssystems der Bundesregierung. Die entscheidende Textpassage lautet:

"The Security Advisory Board of the State-War-Navy Coordinating Committee shall draft rules applicable to the handling and transmission of confidential documents which should not be publicly disclosed and upon approval by the President such rules shall constitute the minimum standards for the handling and transmission of such documents and information and shall be applicable to all departments and agencies of the executive branch."¹¹²

Zum Durchsetzen dieser Anliegen erarbeitete das *Security Advisory Board* einen Maßnahmenkatalog. Zu den Maßnahmen zählte der Entwurf von Bestimmungen für die Klassifikation von Informationen, die für die gesamte zivile Bundesverwaltung gelten

¹⁰⁹ Cushman, R. E. (September 1948): *New Threats to American Freedoms*, Public Affairs Pamphlets, Nr. 143, S. 2-7.

¹¹⁰ Wechsler, James A. (November 1947): *How to Rid the Government of Communists*, Harper's Magazine, Nr. 195, S. 438-443.

¹¹¹ Sumner, T. Pike (13. Januar 1948): *The Work of the U. S. Atomic Energy Commission*, speech before the Cooper Union Forum, New York City, in, Federal Information Controls in Peacetime, Robert E. Summers, New York, 1949, S. 15-21.

¹¹² United States; President; Truman, H. S. (23. März 1947): *Executive Order 9835: Prescribing Procedures for the Administration of an Employees Loyalty Program in the Executive Branch of the Government*, Federal Register, Bd. 12, S. 1935.

sollten. Als Vorbild für diesen Entwurf dienten dem *Security Advisory Board* die einschlägigen Bestimmungen aus der Militärverwaltung. Im dem Entwurf heißt es unter anderem:

"'Confidential' [...] applies to information the unauthorized disclosure of which, although not endangering the national security would be prejudicial to the interests or prestige of the nation or any governmental activity thereof or would cause unwarranted injury to an individual or would cause serious administrative embarrassment or difficulty, or would be of advantage to a foreign nation."

Dieser Entwurf wurde von dem *Security Advisory Board* an die gesamte Bundesverwaltung zur Kommentierung weitergeleitet.

Orientiert an diesen Vorgaben erließ die *Veterans Administration* eine interne Verwaltungsvorschrift, die definierte, welche Dokumente als *confidential* (niedrigste Geheimhaltungsstufe) einzustufen waren.

"Information the unauthorized disclosure of which, although not endangering national security, would be prejudicial to the interest or prestige of the nation, any governmental activity, or would cause unwarranted injury to the individual, or would cause administrative embarrassment or difficulty, or would be of advantage to a foreign nation."¹¹³

Der Erlass konterkarierte die zentrale Begründung für Geheimhaltung, den Schutz der nationalen Sicherheit. Hier wurde in naiver Offenheit ausgesprochen, was gängige Praxis war, die Nutzung von Geheimhaltung im angeblichen Interesse der nationalen Sicherheit als Mittel in der alltäglichen politischen Auseinandersetzung. Zukünftig sollten alle Informationen geheimgehalten werden dürfen, welche die Verwaltung in einem schlechten Licht erscheinen lassen konnten.

Aus keiner Behörde kam Kritik an dem verteilten Entwurf. Die Öffentlichkeit wurde von all dem nicht unterrichtet. Erst im Oktober 1947 erfuhr der Journalist Nat Finney von der Implementierung der Vorschriften durch die *Veterans' Administration*. Er erkannte die Brisanz der Sache und veröffentlichte dazu in der *Minneapolis Tribune* eine Serie von Artikeln.¹¹⁴ Als Finney die Recherchen zu seinen Artikeln begann, wollte plötzlich niemand mehr verantwortlich sein. Zunächst wurde Finney eine Kopie der Vorschriften verweigert. Nachdem er sich die Kopie auf informellem Wege besorgt hatte, wurde abgewiegelt: Mit den Vorschriften sei lediglich eine übliche Praxis nachvollzogen worden. Diese Aussage bedeutete, klar betrachtet, es würde ohnehin nach Belieben geheimgehalten.

Als Reaktion auf die Artikel von Finney schrieb ein Abgeordneter aus dem Repräsentantenhauses an Präsident Truman und bat um Aufklärung. Truman antwortete, er habe die Artikel gelesen, kenne aber die darin erwähnten Vorschriften nicht. Damit behauptete Truman, die von ihm unterschriebene Exekutivorder 9835 nicht zu kennen. Als der Präsident im November 1947 während einer Pressekonferenz auf die Problematik angesprochen wurde, hatte sich der Fall bereits so hochgeschaukelt, dass Truman ob der Nachfrage einen Wutanfall bekam. Im März 1948 wurde der Vorsitzende des *Security Advisory Board*, Robinson, von einem Untersuchungsausschuss der Kongresses zum *Loyalty Program* vorgeladen. Dort wurde er auch zu den neuen Vorschriften zur Geheimhaltung befragt. Er behauptete, das *Security Advisory Board* habe lediglich Kom-

¹¹³ United States; War Department (15. August 1946): *Army Regulations No. 380-5, Section I*, Washington, D.C.

¹¹⁴ Finney, Nat S. (19. Oktober 1947): *Move Seeks to Restore Wartime Gag*, *Minneapolis Sunday Tribune*, S. 1, 6.

mentare einholen wollen. Weiter sagte er, die kritisierte Passage, welche das Geheimhalten von Informationen vorsah, welche die Verwaltung in einem schlechten Licht erscheinen ließen, sei gestrichen worden. Außerdem habe die Vorschrift ohne die Unterschrift des Präsidenten nicht in Kraft treten können. Diese Aussage stand jedoch im Widerspruch zu der Behauptung des stellvertretenden Außenministers Lovett, die Vorschriften legalisierten gängige Praxis. Die Empörung über die Vorschriften war so groß, dass Robinson zurücktrat, Finney für seine Artikel den Pulitzerpreis erhielt und Truman die kritisierten Passagen überarbeiten lassen musste.¹¹⁵ Erhalten blieb jedoch eine neue Klassifikationsstufe, *restricted*. Diese unterhalb von *confidential* liegende Stufe ermöglichte es, praktisch alle Informationen geheim zu halten.¹¹⁶

5.3.4 Trumans Exekutivorder 10290

Innen- und außenpolitische Ereignisse verschärften die Rezeption der Bedrohung der inneren und äußeren Sicherheit der USA. Das Misstrauen gegenüber der UdSSR stieg weiter, als bekannt wurde, dass die UdSSR 1949 einen erfolgreichen Atomtest durchgeführt hatte. Es wurde berichtet, sie verdanke diesen Erfolg ihrer Spionage. Erklärungen von Wissenschaftlern zur wissenschaftlichen Kompetenz der UdSSR wurden überhört.

Der Sieg der Truppen Mao Tse Dongs im September 1949 verschärfte die Stimmung erneut. Der Kongress stimmte der Gründung der NATO fast einstimmig zu.¹¹⁷

Parallel zur äußeren Konkurrenz der beiden Supermächte wurde innerhalb der USA versucht, der angeblich wachsenden Gefahr subversiver Aktivitäten von Kommunisten zu begegnen. 1950 wurde aufgedeckt, dass der britische Wissenschaftler Klaus Fuchs atomare Geheimnisse an die UdSSR verraten hatte. Im gleichen Jahr wurde Alger Hiss wegen Meineides verurteilt und Senator McCarthy trat mit der Behauptung an die Öffentlichkeit, er wisse, im Außenministerium arbeiteten Kommunisten.

Die folgende Karikatur aus der *Washington Post* vom 25. März 1953 gibt ein Bild von der Vorgehensweise McCarthys:

¹¹⁵ Ferguson, Homer (7. August 1948): *The Iron Curtain at Home*, Congressional Record, Bd. 94, S. 10272-10277.
Butler, James J. (1. November 1947): *Secrecy Rules Softened In Response to Protests*, Editor and Publisher, Bd. 80, S. 5.

¹¹⁶ Butler, James J. (1. November 1947): *Secrecy Rules Softened In Response to Protests*, Editor and Publisher, Bd. 80, S. 5.

¹¹⁷ Cox, Arthur M. (1975): The Myths of National Security: The Peril of Secret Government, Boston, S. 42-44.



Karikatur 2: "We Have Documentary Evidence that this Man is Planning a Trip to Moscow"¹¹⁸

gleichzeitig der Arbeiterschaft eine Aussicht auf Arbeitsplätze zu erhalten.

Im Kongress wurde auf die Stimmung in der Bevölkerung mit der Verabschiedung repressiver Gesetze reagiert. Im September 1950 wurde gegen Präsident Trumans Veto das erste McCarran-Gesetz (*Internal Security Act*) verabschiedet. Mit dem Gesetz wurde das *Subversive Activities Control Board* geschaffen. Es sollte kommunistische Aktivitäten in den USA überwachen.

McCarran war ein Populist, der versuchte, sich nach dem Vorbild McCarthys zu profilieren. Der folgenden Karikatur aus der *Washington Post* vom 25. September 1951 ist nicht mehr hinzuzufügen:

Die von McCarthy initiierte Kommunistenjagd eröffnete parallel zum Kampf der amerikanischen Truppen in Korea eine Art 'Heimatfront'. Kommunismus wurde zum Synonym für jegliche vorstellbare Bedrohung des *American Way of Life*. Mit dem unsichtbaren Wirken von Kommunisten versuchte man, sich die außenpolitischen Probleme, besonders den Koreakrieg, zu erklären.¹¹⁹ Unter dem Schlagwort *nationale Sicherheit* wurde der Antikommunismus von der republikanischen Partei als Basis für Angriffe gegen die Demokraten genutzt. Die Thematik bot sich aus Sicht der republikanischen Administration nicht zuletzt deshalb an, weil der Abbau der durch demokratische Präsidenten getragenen *New Deal*-Maßnahmen nicht mehrheitsfähig war. Die Republikaner konnten in dieser Situation die Angst vor dem Kommunismus und der UdSSR als Argument für Forderungen nach Aufrüstung nutzen. Die Möglichkeit, durch Investitionen in Rüstung Arbeitsplätze zu schaffen, bot den Republikanern wiederum die Möglichkeit, den ideologi-

¹¹⁸ Block, Herbert (25. März 1953): *We Have Documentary Evidence That This Man Is Planning a Trip to Moscow*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 25. März 1953, in: *Herblock: A Cartoonist's Life*, Herbert Block, New York, 1993, S. 145.

¹¹⁹ Berg, Manfred (1992): *Die einsame Entwicklung der USA seit dem Zweiten Weltkrieg*, in: *Länderbericht USA: Geschichte, Politische Kultur, Politisches System, Wirtschaft*, Willi P. Adams; et al. (Hg.), Bonn, S. 195.



Karikatur 3: "Always Happy to Take the Word of a Lady"¹²⁰

und Lenin.

Die fremdenfeindliche Stimmung der Zeit wird aus einem Auszug eines Dialog aus dem Repräsentantenhaus aus dem Jahre 1951 deutlich. Die Abgeordneten stritten um die Genehmigung einer Einreiseerlaubnis für ein drei Jahre altes amerikanisch-japanisches Kind in die USA:

Rankin (Mississippi): I intend to block this bill. The country is being flooded with un-American elements.

A Congressman: But isn't the alien involved a three-year-old boy?

Rankin: They all get some kind of excuse for bringing these people in here."¹²¹

Erwähnenswert ist außerdem, dass die Jagd auf Kommunisten mit einer intellektuellenfeindlichen Stimmung einherging. Selbst Adlai Stevenson, der demokratische Präsidentschaftskandidat von 1952, wurde als Eierkopf beschimpft.

Diese Umstände bildeten den politischen Hintergrund, vor dem die Entscheidung für das Erlassen der Exekutivorder 10290¹²², die Truman am 24. September 1951 erließ, beurteilt werden muss. Die Exekutivorder sollte Indiskretionen von Angehörigen der Truman-Administration unterbinden. Nach einer von Truman 1951 anlässlich des Inkrafttretens der Exekutivorder 10290 zitierten Studie der Yale Universität wurden 95 %

¹²⁰ Block, Herbert (25. September 1951): *Always Happy to Take the Word of a Lady*, Karikatur aus der Washington Post vom 25. September 1951, in, *Herblock: A Cartoonist's Life*, Herbert Block, New York, 1993, S. 145.

¹²¹ Zitiert nach, Belfrage, Cedric (1. August 1996): *The American Inquisition*, S. 153, www-Dokument, <http://www.english.upenn.edu/~afilreis/50s/fever-chart.html>.

¹²² United States; President; Truman, Harry S. (24. September 1951): *Executive Order 10290: Prescribing Regulations Establishing Minimum Standards for the Classification, Transmission, and Handling, by Departments and Agencies of the Executive Branch, of the Official Information Which Requires Safeguarding in the Interest of the Security of the United States*, *Federal Register*, Bd. 16, S. 9795.

des klassifizierten Material publiziert.¹²³ Selbst Befürworter der Exekutivorder räumten ein, dass diese Aussage nicht haltbar war.¹²⁴ dass Truman mit dieser 'Studie' argumentierte, verweist auf das Fehlen angemessener Gründe für das Erlassen der Exekutivorder.

Mit der Exekutivorder wurde der Geltungsbereich des Klassifikationssystems und damit das Recht zu klassifizieren über die unmittelbare Militärverwaltung hinaus auf die gesamte Bundesverwaltung ausgedehnt.¹²⁵ Die Hauptkritikpunkte an der Exekutivorder waren, dass

- zu viele Behörden das Recht zur Klassifikation erhielten,
- die einzelnen Geheimhaltungsstufen zu vage definiert waren,
- ein System zur Überprüfung der Angemessenheit einer Klassifikation und die Möglichkeit zur Klage gegen eine Klassifikation fehlten.

Das Gros der Kritiker der Exekutivorder sahen in dem Papier nicht lediglich einen missratenen Versuch, das Klassifikationssystem neu zu regeln, vielmehr wurde die Exekutivorder 10290 als Versuch betrachtet, kritische Informationen über die Truman-Administration zu unterdrücken.

In einem Artikel in der *New York Times*¹²⁶ versuchte der Journalist James Reston zu illustrieren, dass die Exekutivorder nicht primär dem Schutz der nationalen Sicherheit diene. Seine grundsätzliche These lautete, die Exekutivorder könne und werde dazu missbraucht, nach Gutdünken Informationen zu unterdrücken. Er untermauerte seine These mit den folgenden Argumenten:

- Während eines Treffens des Nordatlantischen Rates hatte sich der amerikanische Außenminister Dean Acheson gegen die Publikation einer Zusammenfassung der Sitzungsergebnisse und auch gegen die Publikation der Tagesordnung ausgesprochen.
- Das Außenministerium hatte eine Liste mit den Hoteladressen der Teilnehmer der japanischen Friedensverhandlungen als *restricted* klassifiziert. Die Klassifikation war erst auf Protest der Delegierten freigegeben worden.
- Das Weiße Haus hatte die Publikation eines von einem Mitarbeiter des Weißen Hauses verfassten Berichtes verhindert, in dem dieser sich kritisch mit der Wiederbewaffnungspolitik der Truman-Administration auseinandersetzt hatte und der wahrscheinlich zur Entlassung von General Douglas McArthur beigetragen hatte.
- Das Außen- und das Verteidigungsministerium hatten wiederholt administrationsinterne Unstimmigkeiten in der Politik gegenüber dem Fernen Osten geleugnet, obwohl diese Unstimmigkeiten schließlich zur Entlassung von General McArthur geführt hatten.

¹²³ Lawrence, W.C. (5. Oktober 1951): *President Accuses Press of Revealing Vital War Secrets*, New York Times, S. 1, Sp. 4.

¹²⁴ Leviero, Anthony (14. Oktober 1951): *Fight Over Censorship Goes on in Washington*, New York Times, S. IV7, Sp. 1.

¹²⁵ Die Einschränkung, nur Behörden, die mit Angelegenheiten der "nationalen Sicherheit" beschäftigt waren, sollten von der Exekutivorder betroffen sein, bedeutete in der Praxis kein Einschränkung.

¹²⁶ Reston, James (3. Oktober 1951): *Suspicion of News Tinkering Overcast Edict on Secrecy*, New York Times, S. 5, Sp. 1.

- Das Finanzministerium hatte Nachrichten über Unregelmäßigkeiten im Finanzamt von St. Louis zurückgehalten, bis die Informationen über den Kongress bekannt gemacht worden waren.
- Nach zähen Verhandlungen war ein Vertrag unterzeichnet worden, in dem die Lastenverteilung für die Finanzierung bestimmter europäischen NATO-Garnisonen festgeschrieben worden war. Zu dem konkreten Inhalt des Vertrages waren nicht die geringsten Informationen gegeben worden.
- Das Verteidigungsministerium hatte Informationen zum Tod von zwei Mitarbeitern des *Office of Strategic Services* verweigert, bis ein im Magazin *True* veröffentlichter Artikel das Ministerium gezwungen hatte, Stellung zu beziehen.

Reston schloss den Artikel mit der Bewertung, insgesamt gesehen neige die Truman-Administration dazu, den Informationsfluss von der Administration an die Öffentlichkeit abhängig von dessen politischer Opportunität zu fördern oder zu beschränken.

Die Exekutivorder rief Proteste hervor, die bis zum Ende der Amtszeit Trumans nicht verstummten. Eine Einschätzung der Bedeutung der Proteste ist schwer. 1975 schrieb Cox, im Kongress habe es keinen entschiedenen Widerstand gegen die Exekutivorder gegeben.¹²⁷ Der Sozialwissenschaftler George Kennedy kommentierte drei Jahre später in seiner Dissertation, die Exekutivorder sei nicht stark angegriffen worden, weil sie sich auf der ideologischen Linie der Zeit (Kalter Krieg) befunden habe. Der Höhepunkt des Koreakrieges war erreicht. Erst nach Monaten habe die Journalistenvereinigung *Sigma Delta Chi* (SDX)¹²⁸ kurz, wenn auch heftig, protestiert.¹²⁹ Diese Einschätzung deckt sich nicht mit der Berichterstattung in der *New York Times*. Glaubt man den dort veröffentlichten Artikeln, gab es starke Proteste von Vertretern der Medien und aus dem Kongress. Dort wird über Protestresolutionen der *American Newspaper Publisher Association*, der *Associated Press Managing Editors Association*, der *American Society of Newspaper Editors*, von *Sigma Delta Chi*, vom *Northwestern University Press Forum* und von der *Radio Television News Directors Association* berichtet.¹³⁰ Kritische Leitartikel sollen landesweit erschienen sein.¹³¹ Auch Barker und Fox sprechen von vehementer Kritik der Presse.¹³²

Die Opposition im Kongress ging vom Senat aus. Noch im September wurde im Senat ein Gesetzentwurf gegen die Exekutivorder eingebracht und kurz darauf im Repräsentantenhaus übernommen. Am 2. Oktober 1951 unterzeichneten 25 Senatoren eine Erklä-

¹²⁷ Cox, Arthur M. (1975): *The Myths of National Security: The Peril of Secret Government*, Boston, S. 47.

¹²⁸ *Sigma Delta Chi* ist einer der wichtigsten Journalistenverbände der USA. Heute heißt die Organisation *Society of Professional Journalists* (SPJ).

¹²⁹ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 48-49.

¹³⁰ *Sigma Delta Chi - Short Calls Sigma Delta Chi's Attack on President's Security Order a 'Slander'* (22. Dezember 1951), *New York Times*, S. 6, Sp. 7. *American Newspaper Publisher Association - U.S. Adds Controls on Security Data* (26. September 1951), *New York Times*, S. 17, Sp. 1. *Associated Press Managing Editors - AP Editors Attack Curb on U.S. Data* (27. September 1951), *New York Times*, S. 12, Sp. 5. *American Society of Newspaper Editors - Truman on Security* (30. September 1951): *New York Times*, Teil IV, S. 2, Sp. 2. *Radio News Directors Association - Bicker Deplores Order on Security* (3. Oktober 1951), *New York Times*, S. 4, Sp. 3. *Northwestern University Press Forum - Editors see Peril in U.S. Curb* (1. Oktober 1951), *New York Times*, S. 14, Sp. 1.

¹³¹ *Truman on Security* (30. September 1951): *New York Times*, Teil IV, S. 2, Sp. 2.

¹³² Barker, Carol M.; Fox, Mathew H. (1972): *Classified Files: The Yellowing Pages: A Report on Scholars' Access to Government Documents*, New York, S. 13.

rung gegen die Exekutivorder. Noch im Laufe des Monats unterschrieben alle bis auf zwei Senatoren die Erklärung.¹³³ Die Erklärung lautete:

"We, the undersigned, members of the United States Senate, pledged to the American people that we shall fight to guarantee that in the difficult days ahead, no man's voice shall be silenced. We shall vigorously resist any attempt to conceal facts from the American people. We shall defend to the utmost the fundamental right of free, unlimited discussion of controversial questions in government. We shall rally to the defense of any person against whom reprisals are directed as a result of his constitutional right of freedom of speech."¹³⁴

Im Mai 1952 wurde im Kongress als Reaktion auf die Exekutivorder ein Untersuchungsausschuss zur Informationspolitik der Truman-Administration eingesetzt.¹³⁵ Spätestens zu diesem Zeitpunkt warf die im November des Jahres stattfindende Präsidentschaftswahl ihren Schatten voraus. Die Bedeutung des Themas für die Rivalität zwischen den Parteien wurde auch aus Äußerungen von Gremien der republikanischen Partei deutlich. Im Juli 1952 nahm die republikanische Partei eine Absage an Zensur von Nachrichten über die Tätigkeit der Regierung in ihr offizielles Wahlprogramm auf. Im September verurteilte das *Senate Republican Policy Committee* die Exekutivorder.¹³⁶ Im Wahlkampfprogramm wurde die Stellungnahme gegen Zensur wie folgt begründet:

"[...] over the past twenty years the practice of the Executive branch of the government to conceal what it is doing and to suppress the facts has grown to such a point that Congress has to fight for information before it can legislate. If newspapers want to print the facts about government, reporters often have to turn themselves into detectives and gumshoe artists before a story can be uncovered."¹³⁷

Kritik kam auch von so unterschiedlichen Organisationen wie Kirchenvertretern aus Ohio oder der *American Civil Liberties Union*.¹³⁸ Zu den Kritikern gesellten sich auch prominente Militärs¹³⁹ und traditionell konservative Organisationen wie der *Kiwanis Club*¹⁴⁰. Daneben wurden von verschiedenen Seiten Vorschläge gemacht, neutrale Gremien einzurichten, welche nicht gerechtfertigter Geheimhaltung Einhalt bieten bzw. eine adäquate Versorgung der Bürger mit Nachrichten sicherstellen sollten. Der Widerstand erfasste auch Gruppen, von denen normalerweise keine Stellungnahme zu dieser Thematik erwartet wurde, wie beispielsweise die *Dairymen's League Co-op Associa-*

¹³³ *Security Order Attached* (29. September 1951), New York Times, S. 4, Sp. 6. *Truman to Retain Information Rule* (2. Oktober 1951), New York Times, S. 16, Sp. 2. *Bicker Deplores Order on Security* (3. Oktober 1951), New York Times, S. 4, Sp. 3. *G.O.P. Manifesto Grows* (11. Oktober 1951), New York Times, S. 34, Sp. 5.

¹³⁴ Zitiert nach, Raymond, Allen (Dezember 1955): The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression, New York, S. 27.

¹³⁵ *Senators to Examine Federal 'Censorship'* (12. Mai 1952): New York Times, S. 25, Sp. 3.

¹³⁶ *Text of the Republican Party's 1952 Campaign Platform Adopted by National Convention* (11. Juli 1952), New York Times, S. 8, Sp. 7. *Government Held Hidden by Censors* (29. September 1952), New York Times, S. 7, Sp. 2.

¹³⁷ United States; Congress; Senate; Committee on Minority Policy (18. September 1952): The Growth of Federal Censorship, Concealment and Deception under 20 Years of Democratic Administration, Report, Congress 82-2, Washington, D.C.

¹³⁸ Kirchenvertreter aus Ohio - *Sawyer suggests Press Curb Itself* (10. Oktober 1951), New York Times, S. 9, Sp. 1. *American Civil Liberties Union - Civil Liberties Union Asks an 'Anti-Censor'* (23. Oktober 1951), New York Times, S. 15, Sp. 5.

¹³⁹ Davies, Lawrence E. (14. November 1951): *Mac Arthur Bids Voters Oust Leaders Imperiling Freedom*, New York Times, S. 1, 26, Sp. 2.

¹⁴⁰ *Newsmen Protest O.P.S. Censorship* (8. November 1951), New York Times, S. 17, Sp. 4.

tion.¹⁴¹ Der Konflikt schaukelte sich derart hoch, dass Truman drohte, Zeitungsverlage und Radiostationen zu beschlagnahmen und Senator McCarran ein Amendement zur Verfassung vorschlug, das solch eine Beschlagnahme verbieten sollte.¹⁴²

Auch für den Kongress gab es einen Grund, sich gegen die Exekutivorder zu wehren. Neben möglicher Unzufriedenheit mit der Informationspolitik der Truman-Administration bot allein der Umstand, dass Truman das Klassifikationssystem selbständig regulieren wollte, Anlass für Kritik aus dem Kongress. Die Autorität zum Regeln des Klassifikationssystem ist zwischen dem Kongress und der Präsidentschaft umstritten. Aus rein machtpolitischen Erwägungen war es deshalb für den Kongress interessant, wie der Präsident den Erlass einer Exekutivorder 10290 legitimierte. Anders als sein Vorgänger Roosevelt verzichtete Truman darauf, ein ordentliches Gesetz zu benennen, auf welches er seine Autorität zum Erlassen der Exekutivorder 10290 gründete.¹⁴⁵ Die oben genannte Protestresolution von Senatoren, die eingebrachten Gesetzentwürfe und das Einsetzen eines Untersuchungsausschusses im Senat können als Lippenbekenntnisse gewertet werden, hinter welchen kein wirkliches Interesse an der Informationspolitik stand. Die Problematik, die sich aus der Gewaltenteilung ergab, war für den Kongress jedoch von so grundsätzlicher Bedeutung, dass eine Bewertung der Proteste des Kongresses als bloße Scheingefechte unwahrscheinlich erscheint.

Die Truman-Administration reagierte auf die Vorwürfe gegen die Exekutivorder 10290 mit dem Einsatz einer Kommission.¹⁴⁶ Die Kommission war jedoch kein ehrlicher Versuch, sich mit den Kritikern der Informationspolitik auseinander zu setzen. Die untergeordnete Bedeutung der Kommission kann daran abgelesen werden, dass sie vor den folgenden Präsidentschaftswahlen keinen Bericht vorlegte.

5.3.5 Fazit

Truman regierte während des Übergangs vom Zweiten Weltkrieg in den Kalten Krieg. Damit war seine Administration mit der Aufgabe konfrontiert, die amerikanische Gesellschaft nach dem Krieg wieder an die Geltung ziviler Werte zu gewöhnen. Diese Aufgabe war schwer umzusetzen, da der Kalte Krieg die Rückkehr in eine wirkliche Zivilgesellschaft blockierte. Diese Blockade wurde durch die drastisch gestiegene Bedeutung der Naturwissenschaften und Technik als Basis militärischer Stärke noch verschärft, denn durch die Überzeugung, dass Kriege zukünftig weitgehend durch den militärtechnischen Fortschritt, nicht mehr über z. B. die Heeresstärke, entschieden würden, militarisierte ehemals zivile Bereiche der Gesellschaft. Diese Sichtweise wurde durch die Erfolge der Sowjetunion in der Atom- und Weltraumtechnik bestärkt. Rechtlich und institutionell führte diese Situation zur Verabschiedung des Atomenergiewetzes, des *National Security Act*, im *Federal Loyalty Program*, der Verschärfung des militärischen

¹⁴¹ *Air Force Bars Data on Suspected Deals* (12. Oktober 1951), *New York Times*, S. 21, Sp. 5. Kirchenvertreter aus Ohio - *Sawyer suggests Press Curb Itself* (10. Oktober 1951), *New York Times*, S. 9, Sp. 1.

¹⁴² *Could Seize Press President Implies* (18. April 1952), *New York Times*, S. 13, Sp. 4.

¹⁴³ z. B. Leviero, Anthony (30. September 1951): *Rules in Information Raise Censorship Issue*, *New York Times*, S. IV10, Sp. 1.

¹⁴⁴ *Could Seize Press President Implies* (18. April 1952), *New York Times*, S. 13, Sp. 4.

¹⁴⁵ Schlesinger, Arthur M. (1973): *The Secrecy System*, in: *The Imperial Presidency*, Arthur M. Schlesinger, Boston, S. 339-340.

¹⁴⁶ *New Group Named for Security Role* (13. Januar 1952), *New York Times*, S. 34, Sp. 1.

Klassifikationssystemes und der Gründung des *National Security Council* und der *National Security Agency*.¹⁴⁷

Aus informationspolitischer Perspektive wird die Regierungszeit Trumans durch die starke Zunahme sicherheitspolitisch legitimierte Geheimhaltung gekennzeichnet. Gleichzeitig bedeutete die Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. der in ihm enthaltenen *Public Information Section* entgegen dem allgemeinen Trend der Zeit eine Stärkung der Bürger gegenüber ihrer Regierung.

Während Trumans Regierungszeit wurde die Bedrohung der Sicherheit der USA bzw. die Gefährdung ihrer internationalen Interessen als so gravierend eingeschätzt, dass die Machtkonzentration in der Exekutive und der Abbau der Kontrolle der Aktivitäten der Exekutive, die zusammen später als *national security state* bezeichnet wurden, noch keinen nennenswerten Widerstand erfuhren. Aus diesem Grund zeichnete sich das typische Muster der informationspolitischen Konflikte, die im Verlauf dieser Arbeit erörtert werden, noch nicht deutlich ab.

¹⁴⁷ Nach dem 'Fall Chinas' 1949 wurde im nationalen Sicherheitsrat (National Security Council) die außen- und sicherheitspolitische Strategie formuliert, mit der die Truman Administration die Vorherrschaft der USA sichern wollte.