

6 Informationspolitik während der Eisenhower-Administration

Durch den Ausgang der Präsidentschaftswahlen blieb die Frage offen, ob die Truman-Administration zu einer Überarbeitung der Exekutivorder 10290 bereit gewesen wäre. Der Konflikt endete jedoch nicht mit der Amtszeit Trumans. Noch vor dem Amtsantritt Eisenhowers erhoben sich die ersten Stimmen, die ihn aufforderten, Trumans Exekutivorder 10290 zurückzunehmen.¹

Der neu gewählte Präsident machte sich zunächst nicht gegen die Exzesse der Kommunistenjagd und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Informationspolitik stark. Im Gegenteil, zunächst erweiterte er die auf der Bundesebene bestehende Loyalitätsprüfung noch. Dem McCarthyismus wurde erst durch das Ende des Koreakrieges im Juli 1953 die politische Basis entzogen. Im Dezember 1954 verurteilte der Senat Senator McCarthy förmlich und beendete damit dessen politische Karriere.

Trotz des irrationalen Antikommunismus, der in der militärischen Konkurrenz der Supermächte einen fruchtbaren Nährboden fand, gab Eisenhower dem Drängen aus seinem Umfeld nach und ersetzte Trumans Exekutivorder 10290 zur Regelung der Klassifikation sicherheitspolitisch sensibler Informationen durch die Exekutivorder 10501².

6.1 Eisenhowers Exekutivorder 10501

Die Exekutivorder 10501 sollte der Kritik an 10290 Rechnung tragen. Durch die Exekutivorder 10501

- 28 Behörden wurde das Recht zu klassifizieren entzogen,
- bei 17 weiteren Behörden wurde dieses Recht eingeschränkt,
- die niedrigste Stufe des alten Klassifikationssystemes, *restricted*, wurde abgeschafft,
- die drei anderen Kategorien zur Klassifikation wurden genauer bestimmt und
- der Begriff *national security* wurde durch das enger definierte *national defense* ersetzt.

Die Definitionen der drei Klassifikationsstufen lauteten:

"Top Secret: [...] information the unauthorized disclosure of which could result in exceptionally grave damage to the nation such as leading to a definite break in diplomatic relations affecting the defense of the United States, an armed attack against the United States or its allies, a war, or the compromise of military or defense plans, or intelligence operations, or scientific or technological developments vital to the national defense.

Secret: [...] information the unauthorized disclosure of which could result in serious damage to the Nation, such as by jeopardizing the international relations of the U.S., endangering the effectiveness of a program or policy of vital importance to the national defense, or compromising important military defense plans, scientific or technological developments important to national defense, or information revealing important intelligence operations.

¹ *Editors Urge End of Curbs on News* (13. November 1952), New York Times, S. 38, Sp. 3. *Editors for Easing Truman News Bar* (16. November 1952), New York Times, S. 76, Sp. 1.

² United States; President; Eisenhower, Dwight D. (5. November 1953): *Executive Order 10501: Safeguarding Official Information in the Interests of the Defense of the United States*, Federal Register, Bd. 18, S. 7049.

Confidential [...] information the unauthorized disclosure of which could be prejudicial to the defense interests of the Nation."³

Mit der Herausgabe der neuen Vorschriften räumte die Eisenhower-Administration offiziell ein, dass große Teile der klassifizierten Informationen zu Unrecht so eingestuft worden waren. In der am 6. Dezember 1953 vom Verteidigungsministerium herausgegebenen Direktive 5210 hieß es:

"The bulk of the information presently assigned a Top Secret classification fails, by definition, to qualify for this category."

Die Exekutivorder 10501 unterband jedoch nur die schlimmsten Fälle ungerechtfertigter Geheimhaltung, und auch die Einschränkung der Autorität zum Klassifizieren konzentrierte sich auf die Rechte für hohe Klassifikationen. Die erhoffte Deklassifikation von Dokumenten, die als *restricted* geführt worden waren, blieb aus. Statt dessen wurden die betroffenen Dokumente in die nächsthöhere Klassifikationsstufe, *confidential*, transferiert. Regeln zur automatischen Deklassifikation in bestimmten Intervallen wurden erst 1961 durch Exekutivorder 10964 ergänzt. Gleichzeitig wurden aus der Sicht der Kritiker der Exekutivorder 10501 zu viele Dokumente von dieser Regelung ausgenommen. Außerdem wurden aus Personalmangel die Regeln für das Deklassifizieren selbst in wenigen Bereichen, in welchen sie theoretisch greifen sollten, nicht angemessen umgesetzt.⁴ Die neue Verordnung enthielt keine Sanktionsandrohungen gegen einen unsachgemäßen Gebrauch der Regeln zur Klassifikation (*over classification*). Unbeeinflusst blieben auch informelle interne Verfahren zur Klassifikation von Dokumenten. Diese Lücke wurde von einigen Teilen der Verwaltung ausgenutzt, um alternative, rechtlich nicht sanktionierte und damit nicht kontrollierbare Systeme zur Klassifikation aufzubauen.⁵

Das neue System beseitigte in den Augen der Presse zunächst die Defizite des durch Trumans Exekutivorder 10290 etablierten Systemes. In der Praxis führte die Exekutivorder 10501 indes nicht zu der erwarteten grundlegenden Verbesserung des Informationsflusses aus dem Verteidigungsbereich. Pressevertreter baten daher den Präsidenten, den Erlass zu überarbeiten. Eisenhower lehnte dies ab. Die Proteste der Presse verstummten bis zum Erlass der Exekutivorder 11652 durch Präsident Nixon am 8. März 1972 nicht.

Es muss ergänzt werden, dass die zum Schutz der nationalen Sicherheit geheimgehaltenen Informationen nie im Zentrum des Interesses der Streiter für Informationsrechte standen. Ein wichtiger Diskussionspunkt war und ist hingegen der Missbrauch der Klassifikation für Informationen, die aus anderen Gründen nicht preisgegeben werden sollen.⁶

³ Ebd., S. 7049.

⁴ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1956): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Vol. 1: Twenty-Fifth Intermediate Report (First Year Report of the Special Subcommittee), July 27, 1956, Report 84-2947, Congress 84-2, Washington, D.C., S. 36-37.

⁵ *The National Security Interests and Civil Liberties* (1972): Harvard Law Review, Bd. 85, S. 1196.

⁶ Moorhead, William S. (1974): *Operation and Reform of the Classification System in the United States*. in: Secrecy and Foreign Policy, Thomas M. Franck; Edward Weisband (Eds.), New York, S. 93-113. Kennedy, George P. (1978): Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 50.

6.2 'Keim der Lüge': der Umgang mit dem Lincoln-Bericht

Ein möglicherweise bedeutenderes Ereignis für Entwicklung der restriktiven Informationspolitik der Eisenhower-Administration als der Erlass der Exekutivorder 10501 erhielt weniger Öffentlichkeit. Noch zur Amtszeit Trumans war der sogenannte Lincoln-Bericht erstellt worden. In ihm wurden die Kapazität der wehrtechnischen Forschung und die militärische Schlagkraft der UdSSR eingeschätzt. Der UdSSR wurde in dem Bericht unterstellt, sie besäße die Fähigkeit, die USA durch Luftangriffe zu bedrohen und die USA in bestimmten Forschungsgebieten zu überflügeln. Dies war zuvor nicht für möglich gehalten worden. Zum Überprüfen dieser Ergebnisse hatte Truman weitere Gutachten in Auftrag gegeben, und nach seinem Amtsantritt ließ Eisenhower die Problematik erneut prüfen. Alle Expertisen bestätigten den Lincoln-Bericht. Im Sommer 1953 beschloss Eisenhower, der amerikanischen Öffentlichkeit mitzuteilen, die führende Position der USA in der militärischen Forschung sei gefährdet. Mit diesem Eingeständnis wollte er um Zustimmung für eine Steigerung der Staatsausgaben für die Rüstungsforschung werben. Dieses Vorgehen wurde innerhalb der Administration als *Operation Candor* bezeichnet. Das Anheben der Ausgaben für die Militärforschung lief Eisenhowers zentralem Wahlkampfversprechen, den Bundeshaushalt auszugleichen, entgegen. Berater des Präsidenten, welche dieses Wahlversprechen erfüllen wollten und andere, die ein Antasten der Geheimhaltung befürchteten, redeten Eisenhower dieses Vorhaben aus. Die prominenten Journalisten Joseph und Stewart Alsop kommen in ihrem Buch *The Reporter's Trade* zu dem Ergebnis, mit dieser Verheimlichung sei der 'Keim der Lüge' und damit der Unglaubwürdigkeit in die Eisenhower-Administration gepflanzt worden.⁷

6.3 Novellierung des Atomenergiegesetzes

1954 wurde der Atomenergiegesetz⁸ novelliert, um Klagen der Industrie Rechnung zu tragen. Mit der Novellierung wurde das Monopol der Atomenergie-Kommission auf Atomtechnik eingeschränkt. Die zivile Nutzung der Atomenergie wurde der Privatwirtschaft erlaubt. Mit dieser Erlaubnis war auch die Möglichkeit verbunden, Patente für die zu diesem Zweck entwickelten Techniken anzumelden. Darüber hinaus ermöglichte das novellierte Atomenergiegesetz den zwischenstaatlichen Informationsaustausch zu Fragen der Atomtechnik. Im Einklang mit der neuen Politik wurden auch die Kriterien für das Geheimhalten von Informationen zur Atomtechnik enger gefasst.

6.4 Ausweitung der Interpretation des Exekutivprivileges

Ihre Kompromissbereitschaft bei der Regelung der Klassifikation von Informationen kontrastierte die Eisenhower-Administration durch ihre Informationspolitik gegenüber dem Kongress. Am 17. Mai 1954 veröffentlichte Eisenhower einen Brief, den er an Ver-

⁷ Alsop, Joseph; Alsop, Stewart (1958): *The Reporters Trade*, New York, S. 60-62. Die Entscheidung gegen Offenheit hatte für Eisenhower zunächst keine politischen Konsequenz. Erst 1959, dem Jahr, in welchem der Sputnik I gestartet worden war, wurde in den Budgetverhandlungen, die bereits vom kommenden Präsidentschaftswahlkampf zwischen Kennedy und Nixon beeinflusst waren, die Frage diskutiert, ob die USA genug in ihre Verteidigung investierten. In dieser Diskussion wurde Eisenhower auch die Nichtbeachtung der oben genannten Geheimdienstberichte vorgeworfen. Siehe, Gray, Richard G. (1965): *Freedom of Access to Government Information. A Study of the Federal Executive*, Dissertation, University of Minnesota, S. 73-80. Rückblickend wurde in dieser Lüge der Beginn der Entwicklung zur sogenannten 'Glaubwürdigkeitslücke' gesehen. S. S. 227.

⁸ 68 Statutes at Large 919. 42 United States Code Annotated 2131.

teidigungsminister Wilson geschrieben hatte. In dem Brief forderte er Wilson auf, einem Mitarbeiter dessen Ministeriums die Aussage vor dem *Army-McCarthy-Ausschuss* des Kongresses zu verbieten. Mit der Ausdehnung der Inanspruchnahme des Exekutivprivileges über den Präsidenten und seine unmittelbaren Mitarbeiter hinaus wurde die Interpretation des umstrittenen Exekutivprivileges stark ausgedehnt.

6.5 Gründung des Büros für strategische Informationen

Am 5. November 1954 gab Wirtschaftsminister Sinclair die Gründung des Büros für strategische Informationen (*Office of Strategic Information*, OSI) bekannt. Aufgabe der Behörde war es, den Zugang zu nicht klassifizierten naturwissenschaftlich-technischen Informationen zu beschränken.

Im März 1955 wies die *National Education Association* in ihrem Bulletin darauf hin, die vom Büros für strategische Informationen erlassenen Vorschriften hätten weitreichende Folgen. Würden sie konsequent befolgt, könnten viele ausländische Studenten nicht mehr unterrichtet werden, der internationale Austausch von Professoren wäre nicht mehr möglich und deren Möglichkeiten zur Korrespondenz würden stark eingeschränkt. Die Definition von *technischen Daten*, die kontrolliert werden sollten, sei viel zu weit gefasst. *Technische Daten* wurden definiert als "any professional, scientific or technical information - which can be used or adapted for use in any process, synthesis or operation in the production, manufacture or reconstruction of articles or materials". Das an diese Informationen gebundene Exportverbot bezog sich nicht nur den Export der betroffenen Technik selbst, sondern schloss das Verbot ein, Verkäufern oder ausländischen Kunden bestimmte technische Produktinformationen zugänglich zu machen.

Nach Protesten von Wissenschaftlern wurden Lehr- und Forschungseinrichtungen von den Vorschriften ausgenommen.

6.6 Gründung des Moss-Ausschusses

Im Frühjahr 1955 nutzte die neue demokratische Mehrheit im Kongress die exekutive Geheimhaltung als Anlass, die republikanische Administration zu attackieren. Im Zuge dieser Politik wurde am 9. Juni 1955 im Repräsentantenhaus innerhalb des *Committee on Government Operations* das *Special Subcommittee on Government Information* eingerichtet. Der Ausschuss hatte drei Mitglieder. Neben seinem Vorsitzenden John Emerson Moss (*D-California*) waren dies Dante Fascell (*D-Florida*) und Clare Hoffman (*R-Michigan*). Bis zur Verabschiedung des FOIA blieb John E. Moss Vorsitzender des Ausschusses. Deshalb wurde der Ausschuss als der Moss-Ausschuss (*Moss Committee*) bezeichnet. Der Moss-Ausschuss bildete seit seiner Gründung das zentrale Forum für die Diskussion der Neugestaltung des Akteneinsichtsrechtes.

Diese Entscheidung war nur möglich, weil die Demokratische Partei durch den Ausgang der Wahlen zum 84. Kongress (1953) in beiden Häusern des Kongresses die Mehrheit gewonnen hatte. Dieser Machtwechsel wirkte sich auf die Beurteilung der exekutiven Informationspolitik durch den Kongress aus.

Unabhängig von diesem Machtwechsel bzw. der Kritik der durch den Kalten Krieg beeinflussten Informationspolitik der Eisenhower-Administration gaben ungelöste Probleme in den Verwaltungsverfahren auch nach der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1946 Anlass zu Kritik. Beispielsweise forderte die Anwalt-

schaft über ihre Kammer eine Neuregelung des Akteneinsichtsrechtes. Im Moss-Ausschuss sollten sowohl die Defizite des Akteneinsichtsrechtes, welche die Transparenz der Verwaltung insgesamt betrafen, als auch die als restriktiv empfundene Informationspolitik der Eisenhower-Administration thematisiert werden. Damit erhielten die Kritiker der Informationspolitik der Exekutive im Kongress erstmals ein institutionell verankertes Forum.

Der Kontext, innerhalb dessen dieser Ausschuss gegründet wurde, ist von zentraler Bedeutung für die weitere Analyse der Umstände, die das Durchsetzen des FOIA ermöglichten und wird deshalb in den folgenden Unterkapiteln ausführlich erläutert.

Im Senat war das *Subcommittee on Administrative Practice and Procedure* des *Committee on the Judiciary* für die Diskussion der Reform des Akteneinsichtsrechtes zuständig. Daneben profilierten sich die Senatoren Symington, Kefauver und Humphrey als Kritiker der Informationspolitik der Eisenhower-Administration. Die Arbeit des Moss-Ausschusses dominierte dabei die Aktivitäten im Senat.

6.6.1 Hintergründe der Gründung des Moss-Ausschusses

Die genauen Hintergründe der Gründung des Moss-Ausschusses sind unklar. Fest steht, dass bereits vor der Gründung des Ausschusses das Interesse der Presse bestand, die bürgerlichen Informationsrechte und damit auch die der Journalisten gesetzlich zu stärken. In den USA hatten bzw. haben Journalisten gegenüber den Regierungsstellen keine Informationsrechte, die über die aller Bürger hinausgehen. Dies ist beispielsweise in der BRD anders. Hier garantieren die Landespressegesetze Journalisten besondere Auskunftsrechte. Die in den USA übliche informationsrechtliche Gleichstellung von Bürgern und Journalisten führt, wenn es um das Fordern von Informationsrechten gegenüber dem Regierungssystem geht, tendenziell zu einer Koalitionsbildung von Bürgerrechtlern und Medienvertretern. Die Medienvertreter, die in den 50er Jahren durch Proteste gegen die Geheimhaltungspolitik der Eisenhower-Administration ihre Arbeitsbedingungen verbessern wollten, konnten keine partikularen Privilegien fordern. Statt dessen mussten sie sich für eine Stärkung der Informationsrechte aller Bürger gegenüber dem Regierungssystem einsetzen. Dieser Protest bzw. diese Forderungen wurden in den 50er Jahren hauptsächlich vom Ausschuss für Informationsfreiheit (*FOI Committee*) der *American Society of Newspaper Editors* getragen. Stellungnahmen klassischer Bürgerrechtsvertreter wie beispielsweise der *American Civil Liberties Union*, der wichtigsten Bürgerrechtsorganisation der USA, spielten in diesem Zeitraum bei den hier thematisierten informationspolitischen Konflikten noch eine untergeordnete Rolle. 1955 gab die *American Civil Liberties Union* eine einschlägige Studie, *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*,⁹ in Auftrag. (s. S. 89) Diese Studie wurde bezeichnenderweise von einem Journalisten verfasst. Vertreter der *American Civil Liberties Union* kritisierten mehrfach, auch innerhalb von Anhörungen des Moss-Ausschusses, übertriebene Geheimhaltung. Diese Äußerungen wurden jedoch nicht von weiterreichender Lobbyarbeit flankiert, so dass von einer Kampagne der *American Civil Liberties Union* für mehr politische Transparenz nicht gesprochen werden kann. Diese Einschätzung wird indirekt durch Dante Fascell, das zweite Mitglied der Fraktion der

⁹ Raymond, Allen (Dezember 1955): *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, *American Civil Liberties Union*.

Demokratischen Partei im Moss-Ausschuss, bestätigt. In einem Interview, das der Autor George Kennedy 1977 mit ihm führte, erwähnte er die *American Civil Liberties Union* oder andere Bürgerrechtsgruppen nicht. Statt dessen schilderte er die Nachrichtenpresse als sehr starke Kraft, die sich für das Einrichten eines Ausschusses zur Untersuchung der exekutiven Informationspolitik eingesetzt habe. Ähnlich wie Fascell beschrieb James Pope, 1955 Präsident der *American Society of Newspaper Editors*, die Umstände der Gründung des Moss-Ausschusses. Pope hatte 1953 erstmals Kontakt zu Moss. Nach Pope erkannte Moss bereits damals die Kraft, die in der Problematik 'exekutive Informationspolitik' steckte.¹⁰

Blanchard führt in seiner Dissertation zur Geschichte des FOIA als weiteren Umstand ein persönliches Interesse von Wallace J. Parks, einem Angestellten des *Committee on Government Operations*, an der Einrichtung eines Ausschusses zur Informationsproblematik an. Parks habe eine Reihe entsprechender Vorschläge gemacht. Sie sind in den Akten des Moss-Ausschusses dokumentiert.¹¹

Das *Special Subcommittee on Government Information* wurde schließlich explizit in Zusammenarbeit mit der Presse ins Leben gerufen. Samuel Archibald wurde Leiter (*staff director*) des für den Moss-Ausschuss zuständigen Büros.

Aus späteren Interviews mit Moss und dessen Mitarbeiter Archibald sowie aus den Akten des *Committee on Government Operations* geht hervor, dass William Dawson, der Vorsitzende des Ausschusses, Moss den Vorsitz des Unterausschusses anbot. Warum ausgerechnet Moss zum Vorsitzenden des Unterausschusses ausgewählt wurde, versucht Blanchard durch ein Zitat aus einem Brief von Dawson zu erklären:

"Mr. Moss was chosen as chairman because of his interest in the subject matter and his demonstrated ability."¹²

Moss bestätigte diese Version und verwies auf sein Engagement für die Untersuchung der Problematik. Als im 84. Kongress die Demokraten die Mehrheit errungen hatten, bemühte sich Moss um die Mitgliedschaft im *Committee on Government Operations* und bat dessen Vorsitzenden, William Dawson, die exekutive Geheimhaltung zu untersuchen.¹³

1953 hatte Moss seine erste Amtsperiode als demokratischer Repräsentant im Kongress angetreten. Er war Mitglied im *Committee of the Post Office and Civil Service*. Wenige Wochen nach Beginn seiner Amtsperiode thematisierte dieser Ausschuss die Entlassung von 2.800 öffentlichen Angestellten, die während der Truman-Administration angestellt worden waren. Die Eisenhower-Administration hatte deren Verträge mit dem Hinweis gekündigt, sie stellten ein Sicherheitsrisiko dar. Mit dieser Maßnahme löste die Administration ihr Wahlversprechen ein, "die Kommunisten aus der Verwaltung zu schmeißen".¹⁴

¹⁰ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 64.

¹¹ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 36.

¹² Ebd., S. 51-52.

¹³ Ebd., S. 45, 53-54. Ladd, Bruce (1966): *Crisis in Credibility*, New York, S. 191.

¹⁴ "[...] to kick the communists out of government jobs." Zitiert nach: Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 20.

Moss bestand darauf, von der *Civil Service Commission* eine genaue Begründung für diese Entlassungen zu verlangen. Die *Civil Service Commission* weigerte sich, dem Begehren des Ausschusses zu entsprechen. Es wird immer wieder berichtet, aus dieser Erfahrung mit dem Exekutivprivileg sei Moss' besonderes Interesse an der Problematik hervorgegangen. Als weitere Erklärung für das Interesse von Moss an der Geheimhaltungspolitik der Eisenhower-Administration wird auf Moss' Erfahrungen im kalifornischen Parlament verwiesen. Moss gehörte von 1948-52 der *California State Assembly* an. In diesem Zeitraum verabschiedete das Parlament ein Gesetz zur Akteneinsicht.

Kurz vor der Gründung des Ausschusses (16. Juli 1955) war von Wallace Parks, einem Berater des *Committee on Government Operations*, ein Bericht erstellt worden, in dem er zu dem Schluss gekommen war, die informationsrechtliche Stellung der Bürger gegenüber der Exekutive müsse gesetzlich gestärkt werden. Parks schlug neun Abgeordnete als potentielle Vorsitzende des Unterausschusses vor, der sich der Problematik annehmen sollte. Moss war einer der neun Genannten. Allen wurde Interesse und Wissen um die Problematik attestiert. Kostyu¹⁵ kommt zu dem Schluss, Parks habe wahrscheinlich Moss von Anfang an als Ausschussvorsitzenden im Auge gehabt. Die Liste sollte lediglich Neutralität vorgaukeln. Es muss ergänzt werden, dass es keine Konkurrenz um den Vorsitz gab, da der Ausschuss zum Zeitpunkt der Gründung wenig attraktiv erschien.

Moss bestätigte, er habe sich um einen Platz im *Government Operations Committee* bemüht. In der Diskussion um die Gründung des *Subcommittee on Government Information* habe er seine Chance gesehen, den Ausschuss zu wechseln, denn seine Mitgliedschaft in den Ausschüssen zum Postwesen und für den *District of Columbia* waren weder inhaltlich interessant noch karrierefördernd. Er setzte sich deshalb bei Dawson für die Gründung des Ausschusses ein. Erst in diesem Stadium habe Dawson den Auftrag an Parks erteilt, eine Studie zu dieser Problematik anzufertigen.

Diese Darstellung wird von Archibald erhärtet. Er betont, Moss habe sich für die Gründung des *Subcommittee* eingesetzt und auch Dawsons Brief vom Juni 1955, in dem dieser Moss um die Übernahme des Vorsitizes bat, sei in Moss' Büro geschrieben worden. Auch habe Parks seinen Bericht zur informationspolitischen Situation im März 1955 bereits an Dawson und Moss gesandt.

Ein weiterer Beleg für das frühe Engagement von Moss ist eine Notiz von J. Lacy Reynolds, einem weiteren Mitarbeiter von Moss. Aus der Notiz vom 24. Mai 1955 an Archibald und Parks geht hervor, dass bereits zu diesem Zeitpunkt die ersten Anhörungen für den noch nicht gegründeten Unterausschuss geplant wurden.

Zusätzlich zu seinem Wechsel zum *Government Operations Committee* wurde Moss auch Mitglied im *Committee on Interstate Commerce*. Die Förderung von Moss kann auch mit der Tatsache zusammengehangen haben, dass er sowohl bei seinen Kandidaturen für das kalifornische Parlament als auch bei seiner Kandidatur für den Kongress in seinem Wahlkreis die Nominierung beider Parteien erhalten hatte und es somit wahrscheinlich war, dass er längere Zeit im Kongress sein würde. Zudem war Moss ein Protegé von Sam Rayburn, dem damaligen Präsidenten des Repräsentantenhauses (*House Speaker*).

¹⁵ Kostyu, Paul E. (1990): The Moss Connection: The Freedom of Information Movement, Influence and John E. Moss, Dissertation, Bowling Green State University, S. 34-46.

Erwähnenswert ist auch die Gründung des Moss-Ausschusses als *Special Subcommittee*. Solche Unterausschüsse werden anders als normale Unterausschüsse (*permanent committees*) am Ende einer Legislaturperiode aufgelöst und müssen zu Beginn der folgenden Legislaturperiode neu gegründet werden. Mit dieser Benachteiligung gehen besondere Regeln für das Benennen von Ausschussvorsitzenden einher.

Die Abgeordneten in beiden Häusern des Kongresses sind nicht in allen Fragen gleichberechtigt. Die sogenannte Seniorität, die sich aus der Dauer der Zugehörigkeit zum Kongress ergibt, sichert Abgeordneten mit höherer Seniorität Vorrechte gegenüber Abgeordneten mit niedrigerer Seniorität. Diese Hierarchie war in den 50er und 60er Jahren noch wesentlich bedeutender als heute. Zu den bis heute geltenden Rechten, die mit der Seniorität eines Abgeordneten verbunden werden, gehört sein Anspruch, Ausschussvorsitze für sich reklamieren zu können. Moss hatte 1955 aufgrund seiner niedrigen Seniorität keinen Anspruch auf einen Posten als Vorsitzender eines Unterausschusses oder gar eines Hauptausschusses.

Wäre das *Subcommittee on Government Information* ein permanenter Unterausschuss des *Government Operations Committee* gewesen, hätte Dawson nicht die Möglichkeit gehabt, Moss als Vorsitzenden zu benennen. Bei der Vergabe von Vorsitzen für *Special Subcommittees* war der Vorsitzende des jeweiligen Hauptausschusses indes durch die Geschäftsordnung seines Hauses nicht gehalten, die Seniorität seiner Ausschussmitglieder zu berücksichtigen. Dies gab Dawson die Möglichkeit, Moss als Vorsitzenden auszuwählen. Moss setzte sich dieser Logik gehorchend nach seiner Ernennung zum Ausschussvorsitzenden dafür ein, dass der Ausschuss nicht permanent wurde, damit ihm der Vorsitz nicht streitig gemacht werden würde.¹⁶

6.6.2 Interesse des 84. Kongresses an der Gründung des Moss-Ausschusses

Wird, wie im vorliegenden Fall, eine Problematik analysiert, die das Verhältnis zwischen Kongress und Präsidentschaft betrifft, muss zwischen zwei Kategorien von Einflüssen differenziert werden: einerseits solche, welche sich aus der Konkurrenz der beiden Regierungsgewalten ableiten und andererseits denen, die Ausdruck der Konkurrenz der beiden großen amerikanischen Parteien sind.

6.6.2.1 Parteipolitisch motivierte Interessen im 84. Kongress an der Untersuchung der Informationspolitik der Eisenhower-Administration

Zwanzig Jahre lang, von 1933 bis 1953, war das Regierungssystem von der demokratischen Partei dominiert worden. Den demokratischen Präsidenten Roosevelt (1933-45) und Truman (1945-53) stand außer während des 80. Kongresses (1947-49) ein demokratischer Kongress gegenüber. Die Wahl Eisenhowers zum Präsidenten änderte diese Situation grundlegend. In den Präsidentschaftswahlen von 1952 verloren die Demokraten neben der Präsidentschaft die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses. In den folgenden Wahlen zum 84. Kongress konnten die Demokraten die Mehrheit in beiden Häusern zurückgewinnen (und sie bis 1981 halten). Damit stand dem republikanischen Präsidenten ein demokratisch dominierter Kongress gegenüber. In dieser Situation wur-

¹⁶ Im 88. Kongress (1963), als Moss genug Seniorität erreicht hatte, um sich einen eigenen Unterausschuss auswählen zu können, entschied er sich für *Foreign Operations*. Deshalb wurde dieser Ausschuss mit dem *Special Subcommittee on Government Information* zum *Permanent Subcommittee on Foreign Operations and Information Policy* zusammengefasst.

den die Konflikte, die sich aufgrund der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ergeben, durch die parallele Frontstellung zwischen der demokratischen und republikanischen Partei verschärft. Die Informationspolitik wurde ein Feld der Austragung dieser doppelten Frontstellung. Der Vorsitzende der demokratischen Partei warf Präsident Eisenhower vor, die von dessen Administration praktizierte Geheimhaltung diene dem Vertuschen von Fehlern¹⁷ und liege im Interesse des *big business*¹⁸.

Bei der beschriebenen Konstellation lag die Vermutung nahe, die Einrichtung eines Ausschusses zur Untersuchung der exekutiven Informationspolitik sollte für das Verfolgen parteipolitischer Zwecke genutzt werden. Diese Einschätzung bestätigte Moss in einem 1965 geführten Interview. In dem Interview bezieht er sich auf einen Besuch des damaligen Senators und späteren Präsidenten Kennedy in Kalifornien. Dort thematisierte dieser mit Moss dessen Tätigkeit im *Government Information Subcommittee*. Aus dem Interview wird deutlich, dass die Thematik auch einem Angriff auf die Eisenhower-Administration dienen sollte:

"Moss: That [Senator John F. Kennedy visit to Sacramento, CA 1957 or 58] was the first opportunity for detailed conversation with Senator Kennedy on the studies then underway by the Information Subcommittee. [...] Clearly, he [Kennedy] had followed the work of the Subcommittee. [...] Senator Kennedy at that time also showed a very keen understanding of the political capital that would be inherent in exposing of the Eisenhower Administration on a charge of withholding information, substantive information, from the American people.

Stern: Are you talking about political advantage for the Democratic Party?

Moss: Political advantage to the Democratic Party or to any politician, who might want to exploit it."¹⁹

Archibald und ein späterer Mitarbeiter des Moss-Ausschusses, David Glick, erklärten in Interviews, dass der parteipolitische Wert der Thematik nicht nur innerhalb des *Government Operation Committee*, sondern auch von der demokratischen Führung des Repräsentantenhauses klar gesehen wurde. Der damalige Fraktionsvorsitzende der Demokraten, McCormack, habe sich für die Problematik primär aufgrund ihres Wertes als politische Munition gegen die Eisenhower-Administration interessiert.²⁰

Auch Raymond verwies innerhalb seiner Studie für die *American Civil Liberties Union* auf die Möglichkeit, den Konflikt parteipolitisch zu nutzen.²¹ Gleichzeitig betonte er, die Unterdrückung von Nachrichten durch die Exekutive sei seit 10 Jahren von beiden Parteien im Kongress wahrgenommen worden. Aus diesem Grund könne die Diskussion nicht als rein parteipolitische Auseinandersetzung abgetan werden.²²

¹⁷ *Butler Charges Polio Censorship* (7. Mai 1955), *New York Times*, S. 8, Sp. 6.

¹⁸ *Butler Assails Cries of 'Smear'* (26. November 1955), *New York Times*, S. 11, Sp. 1.

¹⁹ Stern, Philip M. (13. April 1965): *Interview with John Moss*, [Interview], in, *John F. Kennedy Library Oral History Project*, United States; General Service Administration; National Archives and Records Service, Washington, D.C. Zitiert nach, Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 46.

²⁰ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 47. Siehe auch, Archibald, Samuel J. (Dezember 1993): *The Early Years of the Freedom of Information Act - 1955 to 1974*, *Political Science and Politics*, Bd. 26, Nr. 4, S. 726-731.

²¹ Siehe auch S. 89, 111.

²² Raymond, Allen (Dezember 1955): *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, S. 21-25, 45-46.

Blanchard illustriert in seiner Dissertation die parteipolitische Instrumentalisierung des Konfliktes um die Informationspolitik der Exekutive gut, indem er die Stellungnahmen von Entscheidungsträgern zu Konflikten um das Exekutivprivileg kontrastiert. Die zitierten Personen wechselten, je nachdem, ob sie für den Kongress, die Presse oder eine Administration tätig waren, oder abhängig davon, ob der jeweilige Präsident ihrer oder der anderen Partei angehörte, ihre Argumentation pro oder kontra Exekutivprivileg.²³

Das Wissen um den parteipolitischen Aspekt des neu gegründeten Ausschusses war kein Geheimnis, um das lediglich Kenner der politischen Szene Washingtons wussten. Vielmehr wurde dieser Aspekt von Vertretern der republikanischen Partei²⁴, aber auch von Journalisten²⁵, regelmäßig als Vorwurf geäußert.

Ein Auszug aus einem Artikel von der Titelseite der *Chicago Tribune* illustriert die Sichtweise der Kritiker des Moss-Ausschusses.

"As long as the Democrats control an opposition Congress and there is a Republican in the White House, they can be trusted to make a diligent pretense of protecting the people's interest against the big, bad wolves of the administration. After all, some votes and a campaign issue or two may come of it.

The big Democratic play of the moment is that the Republican administration isn't being frank with the people. [...]

[Senator Kefauver is investigating the Dixon-Yates affair and Representative Emanuel Celler is, C.B.] trying to find a plot in the operations of the Business Advisory Council of the Department of Commerce. [...] Now comes along a House Government Operations Subcommittee headed by Rep. John E. Moss Jr. of California, another Democrat, which has distributed a questionnaire among all executive departments."²⁶

Durch das Wissen um die Bedeutung, welche die demokratische Führung im Kongress der Thematik zumaß, steigt die Wertigkeit der Bemerkung Archibalds, der Publizität versprechende Unterausschuss sei von der demokratischen Führung des Kongresses für Moss eingerichtet worden, um dessen politische Karriere zu fördern.²⁷

Die von der demokratischen Parteiführung und von Abgeordneten im Repräsentantenhaus geäußerte Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration wurde im Senat bekräftigt. Die demokratischen Senatoren Hubert H. Humphrey und A.S. Mike Monroney stellten fest, es bestehe eine "growing tendency within the [Eisenhower] Administration to clamp an unnecessary lid of secrecy on information that should be made available to the public".²⁸ Wie ihre Parteifreunde warfen sie der Eisenhower-Administration vor, durch Geheimhaltung regierungskritische Informationen unterdrücken zu wollen.²⁹ Sie schlugen daher vor, ein System zur Deklassifikation zu etablieren. Nach dem Vorbild ihrer Kollegen im Repräsentantenhaus suchten sie die Kooperation mit den Medien. Humphrey versprach einen Gesetzentwurf einzubringen, der Journalisten -

²³ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 48 Anm 31.

²⁴ *G.O.P. Sees 'Smear' in Investigations* (6. November 1955), *New York Times*, S. 66, Sp. 5. *13th Moss Report Out; Group's Future Questioned* (Januar-Februar 1960), *Freedom of Information Digest*, Bd. 1, Nr. 5, S. 1.

²⁵ Baker, Russell (14. August 1955): *Democratic Inquiries Focus on Three Areas*, Investigations Center on Power Information and Business Men, *New York Times*, Teil IV, S. 7, Sp. 6.

²⁶ *Who's Suppressing What?* (22. September 1955): *Chicago Tribune*, S. 1.

²⁷ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 48.

²⁸ *2 Senators Attack Executive Secrecy* (16. März 1955), *New York Times*, S. 30, Sp. 6.

²⁹ *Administration Scored on Labeling of Secrets* (20. Juli 1955): *New York Times*, S. 30, Sp. 7.

nicht allen Bürgern! - einen privilegierten Zugang zu Information sicherstellen sollte, wenn er für diesen Vorschlag die Unterstützung der Medien erhalte.³⁰

Als Eisenhower 1956 zur Wiederwahl ins Präsidentenamt antrat, wurde ihm von demokratischen Politikern vorgeworfen, Informationen über seinen Gesundheitszustand zu unterdrücken.³¹ Kritik an der von der Eisenhower-Administration betriebenen Geheimhaltung wurde zu einem zentralen Thema der von *Governor Clement* gehaltenen Hauptrede bei der Nominierung des demokratischen Präsidentschaftskandidaten.³² Das Beenden der ungerechtfertigten Geheimhaltung wurde vom demokratischen Parteitag als offizielles Wahlversprechen beschlossen³³ und war Thema in Wahlkampfreden des demokratischen Präsidentschaftskandidaten Adlai Stevenson.³⁴ Kurz vor den Wahlen wurde Eisenhower vorgeworfen, sein Landwirtschaftsminister halte den vierteljährlich erscheinenden Landwirtschaftsbericht bis nach den Wahlen unter Verschluss.³⁵

Auch beim nächsten Präsidentschaftswahlkampf, zwischen Nixon und Kennedy, spielte die Informationspolitik eine wichtige Rolle. Bereits im Juni 1960 befragte der Informationsfreiheits-Ausschuss der *American Society of Newspaper Editors* die Präsidentschaftskandidaten nach ihren informationspolitischen Positionen.³⁶ Im Juli 1960 versuchte die Eisenhower-Administration ihr informationspolitisches Profil zu verbessern, indem sie das Verteidigungsministerium Dokumente von historischem Interesse deklassifizieren ließ.³⁷ Die Diskussion um die Informationspolitik der Eisenhower-Administration hätte weniger Aufmerksamkeit erhalten, hätte ihr kein Konflikt außerhalb der Rivalität der beiden Parteien zugrunde gelegen. Dieser Konflikt war an erster Stelle der im amerikanischen Regierungssystem angelegte Machtkampf zwischen legislativer und exekutiver Regierungsgewalt.

6.6.2.2 Institutionelles Interesse des Kongresses an der Untersuchung der Informationspolitik der Exekutive

Grundsätzlich sind viele von der Exekutive klassifizierte Dokumente für Kongressabgeordnete zugänglich. In der Praxis bleiben den Abgeordneten jedoch viele Informationen verborgen, weil ihnen die Expertise fehlt, einzelne Fakten zu beurteilen oder sie nicht wissen, welche Informationen sie bei den zuständigen Stellen in der Verwaltung erfragen müssen. Innerhalb der Konkurrenz von Legislative und Exekutive resultiert eine einseitige Erhöhung der Transparenz einer der beiden Gewalten in einer Stärkung der anderen. Die Kapazität der Kongressabgeordneten wird dabei zusätzlich durch die Be-

³⁰ *Gag on News Charged* (3. August 1955): New York Times, S. 23, Sp. 2.

³¹ Eisenhower hatte im September 1955 einen Schlaganfall erlitten. Im Juni 1956 musste er sich wegen einer Entzündung in seinem Verdauungssystem einer Operation unterziehen. Zu diesem Zeitpunkt war Eisenhower 66 Jahre alt. 1957 erlitt er erneut einen Schlaganfall. Die Bedenken gegenüber seiner Gesundheit wurden so stark, dass Nixons erneute Kandidatur als Vizepräsident in Frage gestellt wurde. Es wurde befürchtet, Wähler würden durch die Vorstellung abgeschreckt, Nixon könnte Präsident werden. *Cover-Up on G.O.P Charged to Press* (19. Juli 1956), New York Times, S. 16, Sp. 2.

³² *Text of the Keynote Address of Governor Clement at the Democratic Convention* (14. August 1956), New York Times, S. 14, Sp. 4.

³³ *Party Platform Lists 11 Planks* (16. August 1956), New York Times, S. 11, Sp. 8.

³⁴ *Democrats 'Welcome' Tasks* (12. Oktober 1956), New York Times, S. 24, Sp. 5.

³⁵ *Suppressing Data Charged to G.O.P* (27. Oktober 1956), New York Times, S. 44, Sp. 1.

³⁶ *Candidates State Their Views* (1. Juni 1960), Bulletin of the American Society of Newspaper Editors, Nr. 432, S. 1-2.

³⁷ *Pentagon to Cut Secrecy Files* (3. Juli 1960), New York Times, S. 8, Sp. 1.

schränkungen limitiert, denen ihre Mitarbeiter beim Zugang zu klassifizierten Dokumenten ausgesetzt sind. In der Praxis wird die Kontrolle einzelner Politikfelder den Fachausschüssen überlassen. Auch diese genehmigen oft pauschal ganze Bündel von Haushaltsposten, weil ihnen die Kapazität oder das Wissen fehlt, die damit zu finanzierenden Programme der Exekutive einzeln zu prüfen. Als Folge dieser Praxis sind große Teile des Handelns der Exekutive der demokratischen Kontrolle weitgehend entzogen. Den Massenmedien und Fachveröffentlichungen kommt in diesem Kontext die wichtige Rolle zu, auf Missstände aufmerksam zu machen. Die Transparenz der Verwaltungsarbeit liegt deshalb grundsätzlich im Interesse des Funktionierens des gesamten Regierungssystems. Für die Legislative hat die Arbeit der Journalisten besonders große Bedeutung, denn sowohl den einzelnen Parlamentariern als auch dem Kongress insgesamt ist es nicht möglich, die vielfältigen Aktivitäten der Verwaltung auch nur annähernd zu überblicken. Transparenz der Verwaltungsgeschäfte ermöglicht es Journalisten, Informationen zu erhalten und diese schließlich (u.a. den Abgeordneten) zugänglich zu machen. Es existiert somit eine Arbeitsteilung zwischen dem Regierungssystem und den Nachrichtenmedien.³⁸

Als eine weitere Motivation für die Einrichtung des Moss-Ausschusses kann der Konflikt zwischen Exekutive und Legislative um das Exekutivprivileg angeführt werden. 1952 wurde im Senat ein Ausschuss zur Untersuchung der Informationspolitik der Administration eingesetzt. Der Kongress hatte in der zweiten Hälfte der 50er Jahre durch das Erarbeiten mehrerer Berichte auf die vorangegangene Ausweitung des Exekutivprivileges durch Eisenhower³⁹ reagiert.⁴⁰ Die Gründung des Moss-Ausschusses passt in diese Entwicklung, wenngleich die Konkurrenz zwischen den Parteien und der Einfluss der Medien seine Einrichtung stärker beeinflussten als der Konflikt um die Auslegung des Exekutivprivileges.

6.6.3 Interesse der Medien an der Gründung des Moss-Ausschusses

Die informationspolitische Situation innerhalb der USA war aus Sicht einiger Journalisten alles andere als zufriedenstellend. Bei der Nachrichtenpresse⁴¹ stieß die staatliche

³⁸ Parks, Wallace (Oktober 1957): *Secrecy and the Public Interest in Military Affairs*, George Washington Law Review, Bd. 26, Nr. 1, S. 35-36.

³⁹ Er hatte 1954 das Exekutivprivileg in Anspruch genommen, um Mitglieder seiner Administration nicht vor McCarthy-Ausschüssen aussagen lassen zu müssen.

⁴⁰ Z. B. United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Subcommittee on Government Information (1960): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Bd. 9: The First Five Years and Progress of Study, August 1959-July 1960, Twenty-Fourth Report, July 2, 1960, Report 86-2084, Congress 86-2, Washington, D.C., S. 177-185, IV: The Growth of Executive Privilege. Eine Chronologie zur Anwendung des Exekutivprivileges. Spätere kritische Auseinandersetzungen mit dem Exekutivprivileg sind beispielsweise: Albert, Carl (20. Februar 1973): *The Domestic Balance*, re-printed in, Congressional Record, Bd. 119, S. E879. Harvey, Steve (8. März 1973): *Power of the President* Congressional Record, Bd. 119, S. S4030. Broder, David S.; et al. (23. September 1973): *The State of the Presidency* Chicago Sun Times Viewpoint, Section 1A, S. 1-4.

⁴¹ Der Begriff 'Nachrichtenpresse' soll darauf verweisen, dass Beschränkungen des Zuganges zu Informationen im Besitz von Regierungsinstitutionen primär für Journalisten, die für seriöse Printmedien arbeiteten, ein Problem darstellte. Journalisten von Blättern, die vor allen Dingen wegen ihres Unterhaltungswertes gekauft wurden, waren durch die restriktive Informationspolitik der Regierung weniger in ihrer Arbeit beeinträchtigt und folglich weniger motiviert, sich für mehr Transparenz einzusetzen. Ähnliches galt für Radio und Fernsehjournalisten. Deren Rolle im Kampf um den Zugang zu Informationen im Besitz der Regierung war vergleichsweise gering, da diese Medien in den 50er Jahren noch wenig für die Verbreitung von Nachrichten genutzt wurden. Sie sahen ihre zentrale Aufgabe in der Unterhaltung ihres Publikums. Aus ihrer Sicht ergaben sich Probleme beim Zugang zu Informationen primär aus der Frage, ob ihnen gestattet war, von bestimmten Ereignissen zu berichten. Gestritten wurde um den Zugang (mit Aufnahmeausrüstung) zu Ausschusssitzungen der Kongresses oder zu Gerichtsverhandlungen.

Geheimhaltungspolitik nach dem Krieg nicht mehr auf das gleiche Maß an Verständnis, das ihr während des Krieges entgegengebracht worden war. Diese Unzufriedenheit artikuliert beispielsweise Basil Walters, der Vorsitzende des 1948 gegründeten Ausschusses für internationale Informationsfreiheit (*World FOI Committee*) der *American Society of Newspaper Editors*. Im Oktober des Jahres schrieb er:

"It seems to me our [World FOI Committee, C.B.] responsibility lies in the domestic as well as in the international field. I have noted a tendency of some officials in some of the smallest Government units, as well as the largest, to forget that they are servants of the people and to act instead as though the taxpayers were their servants. Our duty as newspaper men, I believe, is to act always as the eyes of the American public and to keep an eternal spotlight of publicity on all servants of the people."⁴²

Die Wahrnehmung Walters' ist repräsentativ für die Zeit. Die Befürchtung, durch die Politik des Kalten Krieges die Bürgerrechte auszuhöhlen, hatte 1947 bereits zum Einsetzen der *Commission on Freedom of the Press* geführt. Die Kommission war in ihrem Abschlußbericht zu dem Ergebnis gekommen, es gebe gute Gründe, die Pressefreiheit bedroht zu sehen. Die demokratisch verfasste Gesellschaft werde durch technische Entwicklungen bedroht, welche die Kontrollmöglichkeiten der Regierung über Informationsflüsse ausweiteten. Außerdem werde die Problematik durch das starke Wachstum des Regierungsapparates ausgelöst bzw. verschärft. Das Wachstum der Bürokratie steigere deren 'Informationsmacht' durch zwei sich gegenseitig ergänzende Entwicklungen. Zum einen würden von jeder neuen Verwaltungseinheit potentiell auch zusätzliche Informationen gesammelt, zum anderen stünden dem Regierungsapparat in jüngster Zeit technische Mittel zur Informationsverarbeitung zur Verfügung, die eine immer effektivere Nutzung der gesammelten Informationen ermöglichten und die Entwicklung der Radio- und Fernsehtechnik steigere den Wert der Kontrollmöglichkeit von Informationen, weil mit den 'neuen Medien' diese Informationen besser als früher zur Beeinflussung der Massen genutzt werden könnten. Beispielsweise halte die Regierung teils Informationen geheim, teils verbreite sie Informationen in propagandistischer Manier. Die Verwandlung von offizieller Informationspolitik in Öffentlichkeitsarbeit werde zusehends salonfähig. Parallel zur Entwicklung der 'neuen Öffentlichkeitsarbeit' nehme die Geheimhaltung zu. Weder militärische noch zivile Geheimhaltung seien grundsätzlich neu. Neu sei das Ausmaß, in dem diese Praktiken geübt würden. Immer mehr Themenfelder seien von Geheimhaltung betroffen. Zur Durchsetzung der Geheimhaltung würden die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes instruiert, ohne Autorisation keine Informationen mehr weiterzugeben. Bei Zuwiderhandlungen drohten ihnen Strafen. Diese Politik bedrohe den demokratischen Charakter der amerikanischen Verwaltung und führe zu einer Verlagerung des Nachrichtenwesens von der offiziellen Presse zu informellen Quellen. Das sei nicht wünschenswert. Gerüchte könnten offizielle Nachrichten nicht ersetzen. Der Zugang zu Informationen dürfe nicht von der Willkür der Bürokraten abhängig gemacht werden. Die Gefahren von übertriebener Geheimhaltung ließen sich aus Problemen im Bereich der Wissenschaften ablesen. Werde der Trend zu mehr Geheimhaltung nicht gestoppt, führe das zu einer Bedrohung der Pressefreiheit.⁴³

⁴² Zitiert nach, Cross, Harold L. (1953): The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings, New York, S. xiv.

⁴³ Chafee, Zechariah; Commission on Freedom of the Press (1947): Government and Mass Communications, Chicago, S. 4-29.

Die schwierige Stellung der Journalisten wird auch an Klagen der Atomenergie-Kommission deutlich, es würde weniger als wünschenswert über ihre Arbeit berichtet. Diese Situation war Resultat der Gewöhnung der Journalisten an die während des Krieges übliche gewesene Selbstzensur. Das Berichten über bestimmte Themen, wie beispielsweise Atomtechnik, war so vollständig unterbunden worden, dass die Journalisten Schwierigkeiten hatten, Informationsangebote wie beispielsweise die der Atomenergie-Kommission oder des *Public Technical Information Service* aufzugreifen.⁴⁴

Im selben Jahr, in dem Walters im Namen des Ausschusses für internationale Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors* seine Kritik geäußert hatte, setzte die Vereinigung die Verabschiedung von Resolutionen zur Pressefreiheit bei den nationalen Wahlparteitagen (*national conventions*) beider großen Parteien und in beiden Häusern des Kongresses durch.

Ein weiteres Beispiel für den sich innerhalb der Presse formierenden Widerstand gegen die Politik der Einschüchterung von Journalisten war ihre Reaktion auf eine Verfügung der *Veterans Administration*. Bereits 1947 hatte diese eine interne Weisung erlassen, welche Informationen, die zwar nicht die nationale Sicherheit, aber die Interessen oder das Prestige der Nation, irgendeiner Regierungsaktivität oder irgendeines Regierungsmitgliedes angriffen, als vertraulich einstufte.⁴⁵ Nach Protesten der *American Society of Newspaper Editors* wurde vom Kongress ein Untersuchungsausschuss eingesetzt, und im gleichen Jahr sah sich Präsident Truman gezwungen, die Weisung zu modifizieren. Die Initiative für diesen Vorstoß zur Ausdehnung der Geheimhaltung war von der Atomenergie-Kommission gekommen. Genüsslich verkündete *Editor and Publisher*, dass der Vorsitzende der Atomenergie-Kommission, Lilienthal, öffentlich die Kritik der *American Society of Newspaper Editors* anerkennen musste.⁴⁶

Gleichzeitig lag den Medien daran, keine Zweifel an ihrem Patriotismus aufkommen zu lassen. War im Dezember 1947 in einem Artikel in *Editor and Publisher* noch über den Erfolg im Konflikt mit der *Veterans' Administration* bzw. der Atomenergie-Kommission gejubelt worden, forderte der Leitartikel der Ausgabe vom 24. Januar 1948 die Medien zur Selbstzensur auf, um die nationale Sicherheit nicht zu gefährden. Dies war eine Reaktion auf eine entsprechende Forderung von Verteidigungsminister Forrestal. Der hatte gedroht, anderenfalls werde die Informationspolitik der Militärverwaltung noch restriktiver gehandhabt. Trotz dieser Erpressung charakterisiert *Editor and Publisher* seine Forderung nach Selbstzensur als Patriotismus, die nicht mit Zensur verwechselt werde dürfte.⁴⁷

Im März 1948 trafen Medienvertreter, organisiert als sogenannte *Voluntary Security Conference*, mit Verteidigungsminister Forrestal zusammen, um über die Grenzen der Berichterstattung sicherheitspolitisch sensibler Themen zu diskutieren. Hintergrund für das Treffen waren Indiskretionen in der Militärverwaltung. Forrestal machte ausdrück-

⁴⁴ *Atomic News* (28. August 1948): *Editor and Publisher*, Bd. 81, S. 30.

⁴⁵ "information the disclosure of which, although not endangering the national security, would be prejudicial to the interests or prestige of the Nation, any governmental activity, or individual, or would cause administrative embarrassment or difficulty." zitiert nach, Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 21-2.

⁴⁶ Butler, James J. (6. Dezember 1947): *ASNE, Atomic Broad Join in Security Study*, *Editor and Publisher*, Bd. 80, S. 10.

⁴⁷ *Self-Censorship* (24. Januar 1948), *Editor and Publisher*, Bd. 81, S. 34.

lich deutlich, dass es sich bei den von ihm kritisierten Veröffentlichungen nicht um Informationen gehandelt hatte, deren Bekanntwerden die nationale Sicherheit gefährdet hätte. Er wollte die Berichterstattung über Konflikte innerhalb der Administration beschränkt sehen und forderte die Medienvertreter auf, einen Ausschuss zur Selbstzensur zu bilden.⁴⁸ Als Reaktion auf das Treffen ließ die *Voluntary Security Conference* einen Bericht⁴⁹ erstellen. Mit dem Bericht wurde das Ansinnen Forrestals, ein offizielles Gremium für die Selbstzensur zu etablieren, abgelehnt.⁵⁰ Die Ablehnung milderten die Medienvertreter jedoch mit dem Angebot ab, einen Ausschuss zu bilden, der sicherstellen sollte, dass durch keine Veröffentlichungen die nationale Sicherheit der USA gefährdet würde. Auch wenn die Einrichtung eines offiziellen Gremiums für die Selbstzensur abgelehnt wurde, zeigen

- a) der Name der Organisation, *Voluntary Security Conference*, in der sich die Medienvertreter zusammengeschlossen hatten,
- b) die Art und Weise der Ablehnung und
- c) der Umstand, dass Forrestal diese Forderung offiziell an die Medienvertreter richten konnte,

in welcher defensiver Position die Medien sich befanden. Als weiteres Resultat des Vorstoßes von Forrestal wurden dem Verteidigungsministerium in steigender Zahl Artikel zur Vorzensur vorgelegt.⁵¹

Auch mit der Atomenergie-Kommission kooperierten Medienvertreter in organisierter Form. Im Januar 1948 wurde das *Special Committee on Atomic Information Problems* der *American Society of Newspaper Editors* gegründet. Es sollte dabei helfen, eine adäquate Berichterstattung über die Arbeit der Kommission bei gleichzeitiger Wahrung berechtigter Interessen der Geheimhaltung zu gewährleisten.⁵²

Die innenpolitische Entwicklung wirkte sich auch auf die ursprünglich außenpolitisch ausgerichteten Ausschüsse für Informationsfreiheit aus. 1950 hatte sich das Interesse der Mitglieder des Ausschuss für internationale Informationsfreiheit, *Committee on World FOI*, der *American Society of Newspaper Editors* vollständig auf die innenpolitische Lage konzentriert. Sie strichen daher *World* aus dem Namen des Ausschusses. Eine vergleichbare Verlagerung der Arbeit fand beim *Committee on Advancement of FOI* von *Sigma Delta Chi* statt.⁵³ Ab 1951 arbeiteten die *American Society of Newspaper Editors*, *Sigma Delta Chi* und *Associated Press Managing Editors Association* im Themenfeld Informationsfreiheit informell zusammen.

⁴⁸ Forrestal, James V. (3. März 1948): *[Statement before the Voluntary Security Conference]*, Auszüge in, Federal Information Controls in Peacetime, Robert E. Summers (ed.): New York, 1949, S. 102-104.

⁴⁹ United States; Voluntary Security Conference (29. März 1948): *[Report of the CSC on Secretary Forrestal's information security proposals of March 3, 1948]*, in, Federal Information Controls in Peacetime, Robert E. Summers (Ed.), New York, 1949, S. 104-108.

⁵⁰ United States; Voluntary Security Conference (29. März 1948): [Resolution of the CSC concerning Secretary Forrestal's information security proposals of March 3, 1948], in, Federal Information Controls in Peacetime, Robert E. Summers (Ed.), New York, 1949, S. 108-109.

⁵¹ *Security Problem* (3. April 1948), Editor and Publisher, Bd. 81, S. 36.

⁵² American Society of Newspaper Editors; Special Committee on Atomic Information Problems (Juli 1948): *ASNE Reports on Atomic Information Problems*, Bulletin of the Atomic Scientists, Bd. 4, S. 211-212.

⁵³ Kennedy, George P. (1978): Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 29.

1951 führte James S. Pope, der neue Vorsitzende des Ausschusses für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors*, aus:

"If one condition for democracy can be set ahead of all others, it is this: the people, being the rulers, must receive complete and accurate information. [...]"

The truth is that many men in office now propagates a contrary creed, which holds that it is dangerous for news of government to leak out in any natural, unprocessed form. The fountainhead for this cult is Washington, but devotees dot the land.

"[...] within the past year a sharp and critical disagreement has been found to exist between the country's newspaper editors and the officeholders who contrive much of its news. How much should the people know?"

Of course, every newspaperman is used to a nominal tussle over news that reflects some discredit on elected or employed public officials [...]. This is a conflict as old as Government and news of Government.

But the conflict has gone beyond the that simple ceremonial. Only recently have most editors begun to realize that these familiar little guerrilla skirmishes now are part of a broad-scale offensive against freedom of information - against the basic principle of the citizen's right to know, so that he may govern himself."⁵⁴

Der Justizminister von Michigan bestätigt die Analyse von Pope. Er führte bei einer Konferenz von Zeitungsredakteuren aus Michigan aus:

"[...] public officials unless they are interested in political suicide are going to be pretty circumspect on letting you take a good look at what public business is conducted."⁵⁵

In seinem oben zitierten Artikel unterschied Pope genau zwischen Presse- und Informationsfreiheit. Die Pressefreiheit, diagnostizierte er, brauche nicht berührt werden, wenn es möglich sei, Nachrichten zu unterdrücken, bevor sie an Journalisten gelangen. Genau diese Situation sei zunehmend zu beklagen. Besonderen Widerstand der Presse hatte Trumans 1951 erlassene Exekutivorder 10290 zur Klassifikation von Informationen, welche die nationale Sicherheit betreffen, hervorgerufen.⁵⁶ In der öffentlichen Verwaltung greife die Philosophie um sich, die Verwaltung wisse am besten, was die Öffentlichkeit angehe. Diese Einstellung werde durch die Presseabteilungen der Verwaltungen in die Praxis umgesetzt. Diese Stellen beschäftigten über 50.000 Mitarbeiter. Pope zitiert zur Illustration der Problematik Harold Cross⁵⁷. Der hatte angemerkt, in den vergangenen fünf Jahren hätten mehr Zeitungen auf ein Recht auf Akteneinsicht geklagt als in den 25 vorausgegangenen Jahren.

Weitere Beispiele verdeutlichen die Situation:

- Der Gouverneur von Arizona entließ den *Land Commissioner* des Staates, nachdem eine interne Untersuchung Unregelmäßigkeiten in dessen Amtsführung gefunden hatte. Der Untersuchungsbericht bzw. die konkreten Verfehlungen des *Land Commissioners* wurden geheimgehalten.

⁵⁴ Pope, James S. (Juli 1951): *The Suppression of News*, Atlantic Monthly, CLXXXVIII, S. 50.

⁵⁵ Ebd., S. 52.

⁵⁶ *Tight Lid on News Aim of New Order* (23. September 1951), New York Times, S. 34, Sp. 1.

⁵⁷ Der auf Presserecht spezialisierte Jurist Cross verfasst im Auftrag der *American Society of Newspaper Editors* einen Bericht über die rechtlichen Grundlagen der Geheimhaltung durch amerikanische Regierungsbehörden. (s. S. 7, 124) Der 1953 unter dem Titel *The People's Right to Know* veröffentlichte Bericht wurde zum Standardwerk zu dieser Problematik.

- In Torrington, Massachusetts verweigerte der lokale Schulausschuss einem Journalisten die Einsicht in die Sitzungsprotokolle und die Anwesenheit bei den Sitzungen. Erst eine Klage machte dem Journalisten beides zugänglich.
- In Yonkers, New York verweigerte die Kommune einem Journalisten die Liste der (Heirats-) Aufgebote.
- Die *Iowa State Tax Commission* beschloss eine Vorschrift, welche die zentrale Landesverwaltung des Staates verpflichtete, Informationen über diese Kommission, welche die Landesverwaltung herausgeben wollte, eben jener Kommission zunächst zur Prüfung vorzulegen.
- Der Stadtrat von Washington, DC tagte unter Ausschluss der Öffentlichkeit.
- Das *Commerce Dept.* praktizierte gegenüber Unternehmen das sogenannte *advisory censorship*. Das heißt, es verlangte von den betroffenen Unternehmen, auch Informationen geheim zu halten, die nicht klassifiziert waren. Die Definition, welche Informationen von dieser 'freiwilligen Zensur' betroffen sein sollten, fiel so weit aus, dass kaum noch Informationen ausgenommen zu werden brauchten:

"Information falling within the scope of this program includes unclassified technical data on: advanced industrial developments, production know-how and technology, strategic equipment, special installations."⁵⁸
- Mit der Verabschiedung des Atomenergiewetzes bzw. der Gründung des *Public Technical Information Service* durch die *Atomic Energy Commission* wurde der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen aus dem naturwissenschaftlich-technischen Bereich entscheidend eingengt.⁵⁹

Im selben Jahr, in dem Popes Artikel erschien, verabschiedete das *Northwestern Press Forum* ein Manifest gegen Zensur und Geheimhaltung.⁶⁰ Die Unterzeichner beschworen die enge Verknüpfung des Ideals von Informationsfreiheit mit dem US-amerikanischen Verständnis von Demokratie und warnten vor der Ausbreitung von Geheimhaltung in den USA:

"WE FURTHER DECLARE: [...]

That this fundamental right [to know C.B.] of the people is being steadily undermined by the growing practice of secrecy in government on national, state and local levels; the growing tendency of officials to feel that they are not accountable to the public; that they may conduct the business of their offices in secret; that they may seal or impound public records; that they may divulge only such information as they think is good for the people to know; that they may extend 'military security' into areas of news which have no bearing on the nation's security, as shown by the dangers in an executive order issued within the week.

This is the pattern by which the Fascists in Italy, the Nazis in Germany, the Bolsheviks in Russia, the Peronists in Argentina began to limit the right of their people to know, forced their newspapers into complete subjection and were able to take from them all their other democratic rights as well.

⁵⁸ Pope, James S. (Juli 1951): *The Suppression of News*, *Atlantic Monthly*, CLXXXVIII, S. 53.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ *Editors see Peril in U.S. Curb* (1. Oktober 1951), *New York Times*, S. 14, Sp. 1.

THAT the American people are in danger of losing their right to the Freedom of Information by default unless the demand of their public officials the right of free access to the facts about their government. This is the right of the people which cannot be taken for granted, but must be fought for every day."⁶¹

1952 hatte sich die Auseinandersetzung um die Informationspolitik der Exekutive im Allgemeinen und um Trumans Exekutivorder 10290 im speziellen so stark zugespitzt, dass die *Charleston Gazette (West Virginia)* ihre Ausgabe zum Nationalfeiertag mit einer 'falschen' ersten Seite veröffentlichte, um die Folgen von Zensur zu illustrieren.⁶²

1953 wurde Cross' *The People's Right To Know* publiziert.⁶³ Diese Studie war von der *American Society of Newspaper Editors* in Auftrag gegeben worden. Cross gab in dieser Arbeit einen Überblick über die aktuellen Informationsrechte der Bürger und über die rechtlichen Strategien, welche die Regierungsgewalten zur Geheimhaltung bzw. Informationsverweigerung einsetzten. Cross stützte sich teilweise auf Material, das bereits 1951 im *ABA Journal*⁶⁴ veröffentlicht worden war. Er erweiterte jedoch die Kritik aus dem *ABA Journal*. Über die restriktive Handhabung des Akteneinsichtsrechtes hinaus kritisierte er, die Entscheidungen der Behörden beruhten in diesem Feld auf einem so ungenau formulierten Gesetzestext, dass sie willkürlich entscheiden könnten und dadurch Rechtsunsicherheit entstanden sei.⁶⁵ Konkret forderte Cross die Definition der schwammigen Begrifflichkeit⁶⁶ durch grundsätzliche Gerichtsentscheidungen.

Nach Cross' Analyse war von Gerichtsentscheidungen eine Klärung der Begrifflichkeit der einschlägigen Gesetze zu erwarten. Der Tenor der Urteile zu Streitigkeiten um Informationsverweigerungen sei einhellig. Die Exekutive habe schlicht von ihrem Recht auf Geheimhaltung Gebrauch gemacht.⁶⁷ Aus der Sicht von Cross konnte die exekutive Informationsverweigerung nur durch eine veränderte Gesetzgebung eingeschränkt werden.⁶⁸ Er forderte eine Rücknahme der Generalklauseln für Geheimhaltung. Statt dessen sollte a) klar definiert werden, welche Dokumente als öffentliche Akten zu gelten hätten und b) der allgemeine Zugang zu diesen Akten gewährt werden. Der Kongress sollte, wo nötig, Einschränkungen der grundsätzlichen Öffentlichkeit der Akten ergänzen.⁶⁹

⁶¹ Northwestern Press Forum (1951): Northwestern Press Forum Declaration, Evanston, Ill., S. 3.

⁶² *Paper's Fake Banners Stream Out for Liberty* (5. Juli 1952), New York Times, S. 17, Sp. 3.

⁶³ Cross, Harold L. (1953): The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings, New York.

⁶⁴ Rhyne, Charles S. (September 1951): *The Administrative Procedure Act: Five-Year Review Finds Protections Eroded* American Bar Association Journal, Bd. 37, Nr. 9, 641-644.

⁶⁵ Cross, Harold L. (1. März 1956): *What to do about Federal Secrecy, Legal Obstacles to Access to Government Records and the Corrective Legislation That is Necessary*, A report on the Moss Subcommittee Hearing by Harold L. Cross Special ASNE Counsel, The Bulletin of the ASNE, Nr. 385, S. 10. Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 29.

⁶⁶ "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"

⁶⁷ "The dismaying, and bewildering fact is that [...] there is no enforceable legal right in public or press to inspect any federal non-judicial record." Cross, Harold L. (1953): The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings, New York, S. 197.

⁶⁸ Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 30.

⁶⁹ "To be really corrective, [federal] legislation should include, in addition to repeal of the main barriers [to information], definitions of the term "public records," declaration of the right of inspection thereof with such defined exemptions as Congress finds necessary for national military security and the public interest and provisions for court review of denials of inspection and for remedy for enforcement, the burden of proof to justify secrecy to rest upon the official doing the withholding." Cross, Harold L. (1. März 1956): *What to do about Federal Secrecy, Legal Obstacles*

1953 hatte Eisenhower die Exekutivorder 10501 erlassen. Zunächst war sie als Fortschritt gegenüber Trumans Exekutivorder 10290 begrüßt worden. Die neue Regelung des Klassifikationssystems konnte in der Praxis die von den Kritikern des alten Systems in sie gesetzten Erwartungen indes nicht erfüllen. Zu den Kritikern der Exekutivorder 10501 zählten auch Pressevertreter. Beispielsweise verabschiedete die *Associated Press Managing Editors Association* eine Resolution, in der es hieß:

"It [the resolution] deplored the fact that Executive Order 10501 promulgated in 1953 for the handling of material involving military security, still permits civilian agencies not entitled to these powers or exercise classifying authority, allows too large a delegation of power, sets up on adequate system of continuous review of classifying operations, and provides no penalties for military or civilian abuse of classifying powers to conceal or withhold information that can be safely released."⁷⁰

Die Notwendigkeit, die Beschränkungen der Informationsflüsse innerhalb der USA abzubauen, wurde zunehmend wahrgenommen. Es darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Gruppe der Personen, die sich für mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte einsetzte, am Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre klein war. In diesem Zeitraum wurde auch kaum versucht, das Ideal 'Transparenz der Regierungsgeschäfte' durch Interessenvertretung in Washington zu propagieren. Zwar finden sich 1952 im Jahresbericht des *Committee on Freedom of Information* der *American Society of Newspaper Editors* Ansätze in diese Richtung. Dort wurde das erste Mal gefordert, bundesstaatliche Gesetze, welche den Zugang zu Akten dieser Länderregierungen gewährleisten, als Vorbild für entsprechende Regelungen auf nationaler Ebene zu nehmen. Auch forderte die *American Society of Newspaper Editors* in ihrem Jahresbericht von 1952, dem ersten Jahr mit 'vielen' Presseberichten zum Thema Informationsfreiheit, auch das Einsetzung eines Kongressausschusses zu dieser Problematik. Dieser Ausschuss sollte jedoch nicht gesetzgeberisch tätig werden, sondern lediglich Missstände aufzeigen.

6.6.4 Die Honaman-Affäre

1955 stritten der Vizeverteidigungsminister (für öffentliche Angelegenheiten), R. Karl Honaman⁷¹, und James Russell Wiggins, der *Managing Editor* der *Washington Post* und Vorsitzender des Ausschusses für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors*, um die Informationspolitik des Verteidigungsministeriums.⁷² In einem Brief hatte Honaman versucht, eine von Verteidigungsminister Charles E. Wilson erlassene Direktive zu legitimieren. Honaman war der Autor der Direktive. Offiziell sollte die Direktive den Fluss angeblich militärisch bedeutender Informationen an die Öffentlichkeit einschränken. Zu diesem Zweck sollten Informationen, die von der Presse oder anderen Medien nachgefragt würden, nur herausgegeben werden, wenn diese Herausgabe oder Veröffentlichung den Zielen des Ministeriums diene.⁷³ Dies schloss Stellung-

to *Access to Government Records and the Corrective Legislation That is Necessary*, A report on the Moss Subcommittee Hearing by Harold L. Cross Special ASNE Counsel, *The Bulletin of the ASNE*, Nr. 385, S. 10.

⁷⁰ *New York Times* (19. November 1953), S. 10.

⁷¹ (in charge of public Affairs) unter Eisenhower = Direktor des *Office on Strategic Information* (OSI).

⁷² Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 40.

⁷³ "would constitute a constructive contribution to the primary mission of the Department of Defense" United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations: *Committee Scrapbook '1955-56'*, unveröffentlicht. Zitiert nach, Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 41.

nahmen und Reden von Angestellten des Verteidigungsministeriums ein. Bis zu diesem Zeitpunkt waren nur Äußerungen untersagt gewesen, welche einen wesentlichen Bruch mit den Vorschriften zur Geheimhaltung dargestellt hatten. Praktisch bedeutete die neue Vorschrift, Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums bzw. der Streitkräfte dürften keine von ihrer Führung abweichende Meinung mehr äußern.

Mit dem Inkrafttreten dieser Direktive gingen Kürzungen in den Stellenplänen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit der Streitkräfte und des Ministeriums selbst einher. Bei den Streitkräften wurden die 'Öffentlichkeitsarbeiter' um zwei Drittel gekürzt, im Ministerium wurde die Stellenzahl halbiert.

Der von Wilson herausgegebene Erlass war eine Reaktion auf die sogenannte Carney-Affäre. In einem Hintergrundgespräch mit Journalisten am 24. März 1955 hatte Admiral Carney die Ansicht geäußert, die Volksrepublik China werde Mitte April die Insel Matsu (Hoheitsgebiet Taiwans) angreifen. Diese Information ging als Schlagzeile durch die ganze Welt. Carney hatte diese Bemerkung gemacht, während Eisenhower sich um eine Lösung der Formosa-Krise bemüht hatte.⁷⁴

Als Reaktion auf die Carney-Affäre versuchte die Eisenhower-Administration, nicht autorisierte Stellungnahmen durch Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums zu unterbinden. Zu diesem Zweck erließ Verteidigungsminister Charles E. Wilson die Direktive, die vorsah, innerhalb des Verteidigungsministeriums alle Pressemeldungen, welche die Verteidigung betrafen, drei Tage vor ihrer Veröffentlichung dem Büro des Verteidigungsministers zur Zensur vorzulegen. Darüber hinaus wurden die bisherigen Presseoffiziere durch professionelle Public Relations Manager ersetzt.⁷⁵

Die Auseinandersetzung fand ein breites und regierungskritisches Echo in der Presse. Ein Beispiel ist der folgende Artikel aus dem *Christian Science Monitor*:⁷⁶

"'Brownout' in Washington?"

Journalistic complaints continue to be made about the relations between the Eisenhower administration and the press in Washington. These complaints specify that news sources are not available as formerly, that attempts are made to restrict the flow of news, and that occasionally a reporter who digs out the news finds himself--or his best sources-- under federal harassment as a reward for his zeal. How serious are these complaints? [...]

If one were to attempt to put a finger on the central mistake in the Eisenhower's administration's press relations, one would point to the concept that suggests that news policy is a kind of front-office public-relations job. [...]

It is interesting that the administration has put public-relations experts rather than experienced newsmen in several of its key news posts. And a passage plugged from the written exchange on Pentagon news policy between Mr. Honaman and Mr. J. Russell Wiggins, chairman of the Freedom of Information Committee of the ASNE, is significant. Mr. Honaman, after saying the Pentagon should readily supply most information, added that there were many press queries which took up the time of busy people which did not 'truly meet the requirements of being useful or valuable'.

To which Mr. Wiggins rejoined: 'In my book the one to decide what is interesting or useful for the public is the people and not the government'."

⁷⁴ Riggs, Robert L. (11. April 1955): *What Political Reporters Are Told Off the Record*, *New Republic*, S. 8.

⁷⁵ *Shakeup in Pentagon* (4. April 1955): *Aviation Week*, S. 11. Parks, Wallace (Oktober 1957): *Secrecy and the Public Interest in Military Affairs*, *George Washington Law Review*, Bd. 26, Nr. 1, S. 70-73.

⁷⁶ Stringer, William H. (27. Juni 1955): *'Brownout' in Washington?*, *Christian Science Monitor*. Zitiert nach: Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 41.

Einen direkten Zusammenhang zwischen dieser Auseinandersetzung und der Gründung des Moss-Ausschusses wurde von der Redaktion von *Editor and Publisher* gesehen.⁷⁷ Auch die *American Society of Newspaper Editors* nahm für sich in Anspruch, den Kongress für die Informationspolitik Eisenhowers interessiert zu haben.⁷⁸ Dieser Sichtweise entspricht ebenfalls ein Verweis von Moss auf das Engagement der Presse als eine Ursache für die Gründung des *Special Subcommittee on Government Information*, den Moss im April 1956 innerhalb einer Rede vor der *American Society of Newspaper Editors* gab.⁷⁹

Eine interessante Beobachtung zum Verhältnis der Presse zur Informationspolitik der Eisenhower-Administration schildern Johnson und Katz.⁸⁰ Sie versuchen, die Opposition der Presse gegen die Informationspolitik der Eisenhower-Administration durch Verweise auf die Zahl der Veröffentlichungen zu dieser Problematik zu belegen. In den beiden Jahren vor 1955 wurden im *Reader's Guide to Periodical Literature* unter dem Stichwort *Government Publicity* lediglich zwei Verweise verzeichnet. Zwischen 1955-57 folgten Einträge über zwei Spalten und im Band von 1961-63 wurde sogar ein neues Stichwort, *Government and the Press*, eingeführt, um die entsprechenden Verweise zu sammeln. 1955 ist auch das Jahr, in welchem der *New York Times-Index* erstmalig das Stichwort *Security and Secrecy* unter dem Haupteintrag *Government* verzeichnete und gleich mehrere Seiten mit Verweisen folgen ließ.

Rückblickend kann an der engen Verknüpfung der Interessen der Ausschüsse für Informationsfreiheit von Standesorganisationen der Presse und der *Democratic Party* an der Gründung bzw. der Arbeit des Moss-Ausschusses nicht gezweifelt werden. Die Interessen dieser beiden Akteure waren jedoch nicht identisch. Die an mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte interessierten Pressevertreter wollten die oben angesprochene parteipolitische Nutzung des Themas verhindern. Pope, der Vorsitzende des Ausschusses für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors*, drohte während der ersten Anhörung, die vom Moss-Ausschuss durchgeführt wurde, die Presse würde sich gegen Politiker wenden, die diese Problematik für das Verfolgen parteipolitischer Interessen missbräuchten.

"First, freedom of information is not a political issue. Now, I am sure that the members of this committee do not think it is a political issue, and I am not impugning their motives in the slightest [...] but there are bound to be people, particularly in 1956, who will try to seize on it as a political issue.

⁷⁷ "Protests against the news brownout in official Washington have resulted in a congressional investigation." Butler, James J. (25. Juni 1955): *Congress Probing Complaints of the Government News Secrecy Publisher and Editor*, S. 11. Blanchard berichtet, dass im ersten Jahresbericht des Moss-Ausschusses die Auflösung von Honamans *Office of Strategic Information* (OSI) gefordert wird! Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 217.

⁷⁸ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 43-44.

⁷⁹ "For ten years, the American Society of Newspaper Editors and other newspaper groups have been fighting against restrictions on the flow of information from the Federal government. It was largely due to the ASNE that the House Government Information Subcommittee was created last year at the decision of Chairman [...] Dawson." Aus einer Rede von Moss, die er im April 1956 vor der ASNE hielt. Zitiert nach: *Moss Has Hand on Knob to Open More Doors* (April 28, 1956), *Editor and Publisher*. In diesem Sinne äußert sich auch Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University.

⁸⁰ 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. 15.

I had a request for a copy of a speech I made a month or two ago from one of the political parties. I sent it along to them with a warning that anybody who tried to use anything I said on the subject as a political issue was heading straight into a terrific boomerang.

[...] If there is anyone in the United States Government that (sic) wants to make it one (a political issue) he is going to run afoul at least 560 editors who belong to the (American) Society of Newspaper Editors who know better and will tell the people about it."⁸¹

Das Interesse von Pope, die Thematik nicht 'missbrauchen' zu lassen, verweist darauf, dass dieser Vorwurf keine politische Seifenblase der Republikaner war. Bestimmte Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel die vom *Federal Loyalty Program* betroffenen Personen, hatten konkret unter der Informationspolitik der Truman-Administration gelitten und litten aktuell unter der Eisenhower-Administration. Für diese Betroffenen kam es darauf an, eine Lösung ihrer Probleme nicht unnötig von der Konkurrenz der politischen Parteien abhängig zu machen. Eine weitere Erklärung für die Angst von Pope könnte das Image der Presse in der Öffentlichkeit gewesen sein. In einer Rede vor der ALA hatte beispielsweise 1955 Herbert Brucker, der 'Informationsfreiheits-Aktivist' der *American Society of Newspaper Editors*, darauf verwiesen, das Prestige der Presse befinde sich auf einem Tiefpunkt.⁸²

Nach Einschätzung Raymonds fand die Kritik der Presse an der zunehmenden Geheimhaltung in der breiten Öffentlichkeit kaum ein Echo. Die Öffentlichkeit war seiner Meinung nach weniger besorgt über die Geheimhaltung der Eisenhower-Administration als über Konzentrationsprozesse innerhalb der Medienindustrie. Unvergessen sei auch gewesen, wie die Besitzer der Medien ihre Macht genutzt hatten, um die gewerkschaftliche Organisation ihrer Mitarbeiter zu verhindern.⁸³ Informationsdefizite wurden nach Raymonds Einschätzung in der Öffentlichkeit eher mit schlechter Arbeit der Journalisten als mit Geheimhaltung durch die Regierung assoziiert.⁸⁴ Der Einsatz von Verbänden der Medienindustrie für mehr Transparenz in den Regierungsgeschäften kam dem Interesse dieses Industriezweiges, seine Außenwirkung zu verbessern, entgegen.

Die bisherige Darstellung kann den Eindruck erwecken, der Eisenhower-Administration sei die Presse geschlossen entgegengetreten. Dieser Eindruck entsteht zunächst, weil hier versucht wird, das Entstehen eben jener Opposition nachzuvollziehen. Daraus folgt zunächst eine Fokussierung auf Stimmen, die der Eisenhower-Administration kritisch gegenübertraten. Die Perspektive wird darüber hinaus durch die Quellenlage bestimmt. Hier ist eine Unterstützung der Informationspolitik der Eisenhower-Administration kaum dokumentiert. Die Heterogenität der Interessen der Presse bei der Beurteilung der Informationspolitik der Eisenhower-Administration wird 1955 von Allen Raymond im Rahmen einer Studie für die *American Civil Liberties Union* angesprochen. Er berichtet, einige Journalisten hielten die Kritik an Geheimhaltung für überzogen und die Kritik sei

⁸¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1955): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Part 1: Panel Discussion with Editors et al., Hearing, Congress 84-1, Washington, D.C., S. 5. Zitiert nach, Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 47, Anm. 27.

⁸² Herbert Brucker in einer Rede vor der *American Library Association* am 2. Juli 1955. Zitiert nach, Raymond, Allen (Dezember 1955): The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression, New York, S. 8-13.

⁸³ Einsatz der Lobbyisten für das Taft-Hartley Gesetz.

⁸⁴ Raymond, Allen (Dezember 1955): The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression, New York, S. 39-40.

durch die Verleger, deren große Mehrheit im Wahlkampf von 1952 Eisenhower und nicht Stevenson unterstützt hatten, gemildert worden. Viele Journalisten wüssten, dass zu kritische Berichterstattung über die Eisenhower-Administration ihre Karriere nicht fördere.⁸⁵

Die Ausführungen Raymonds machen deutlich, dass es sich bei der Position der Verleger um einen Ausdruck grundsätzlicher politischer Orientierung handelte, die nicht an konkrete Meinungen zur Problematik Informationspolitik gebunden war.

6.6.5 Interesse von Wissenschaftlern und Unternehmern an der Einrichtung des Moss-Ausschusses

Artikel aus der *Aviation Week* und aus *Time* verdeutlichen die Auswirkungen des Anliegens, Indiskretionen zu unterbinden, auf den Umgang mit bestimmten naturwissenschaftlich-technischen Informationen. Unternehmer und Wissenschaftler wurden oft durch Regierungsstellen dazu angehalten, auch naturwissenschaftlich-technische Forschungsergebnisse, die keiner Klassifikation unterlagen, geheim zu halten. Auch diese Klientel konnte die Gründung des Moss-Ausschusses mit der Hoffnung verbinden, zukünftig freier handeln zu dürfen. Die folgenden Zitate zeugen von der Problematik und von der Kritik, die diese Politik bei den Betroffenen provozierte:

"A rising tide of vigorous criticism from all segments of the American press and many portions of the aircraft industry is beginning to engulf the efforts of R. Karl Honaman to establish peacetime censorship in the Pentagon. [...]"

Mr. Honaman, a Bell Laboratories' executive, has embarked on a government career based on promoting a policy of official censorship of unclassified military and technical information. [...]"

Before the advent of Mr. Honaman at the Pentagon, most of the public relation problems, and they were many, concerned the exact point at which the line of military security should be drawn. An admittedly difficult problem requiring the considered judgment of technically qualified people, it has never been solved satisfactorily.

However, Mr. Honaman ignored this genuine problem and plunged immediately into an effort to restrict the flow of unclassified information from the Pentagon. In this effort he had support from Mr. Charles E. Wilson, the Secretary of Defense, who appointed him to the Pentagon job. Secretary Wilson had already established a policy that nonclassified information should be withheld from the public if it did not make a 'constructive contribution' to the Defense Department mission.

Now Mr. Honaman has gone even further in the direction of peacetime censorship. To Secretary Wilson's 'constructive' yardstick, he has added the criterion that information must be 'useful, valuable, or interesting' before the Defense department will make it available to the public and press. Who will be the judge of whether information is 'useful, valuable, interesting or constructive'? Why, Mr. Honaman of course!"⁸⁶

"[Secretary of Defense] Wilson was not acting on his own; he was ordered by President Eisenhower to plug leaks in the Pentagon's information dike. The President felt that secret defense information was getting out, and too many voices were speaking for the services. In the President's behalf, Presidential Press Secretary James C. Hagerty told newsmen: "The President has never believed in censorship of legitimate news. [...] However he has always believed there is no reason to make available to the enemy technical military secrets."⁸⁷

⁸⁵ Ebd., S. 17-19.

⁸⁶ Hotz, Robert (27. Juni 1955): *The Poisonous Fog of Censorship*, *Aviation Week*, S. 102.

⁸⁷ *Iron Curtain in the Pentagon* (18. April 1955): *Time*, S. 58, 60.

Honaman stand in seiner Funktion als Vizeverteidigungsminister dem beim Handelsministerium angesiedelten Büro für strategische Informationen (s. S. 110) vor. Dieses Büro sollte verhindern, dass nicht klassifizierte, aber angeblich für feindliche Staaten wichtige naturwissenschaftlich-technische Informationen in deren Hände fielen. In einem Brief an *Editor and Publisher* verteidigte R. Karl Honaman auch die Geheimhaltungspolitik der Eisenhower-Administration.

"'There is much well-informed opinion that the military potential of possible enemies has been substantially increased' by giving them answers to problems that otherwise might take months to get. 'Highly special' new military developments are guarded by official secrecy labels. But this does not take care of non-secret technical data that might aid 'unfriendly nations to catch up with us in military potential'.

[...] We do not propose Government censorship, real or implied."⁸⁸

Johnson und Katz schreiben, das Anliegen der Eisenhower-Administration, den militärischen Gegnern der USA möglichst wenig Informationen zukommen zu lassen, sei von der Mehrheit der Journalisten unterstützt worden.⁸⁹ Damit befanden sich die Journalisten, folgt man Raymond, im Einklang mit der öffentlichen Meinung. Raymond schrieb, die Durchschnittsbürger hätten viel Verständnis für die Position von Honaman.⁹⁰ Gleichwohl hätten die Journalisten den Erlass von Wilson für den falschen Weg zum Erreichen dieses Zieles gehalten. Ein Kommentar des Herausgebers der *Atlanta Constitution*, McGill, in *Time* verteidigte die Bedenken vieler Journalisten:

"What Secretary Wilson has done, is to make a perpetual field day for gossip peddlers and the dealers in 'confidential' information out of Washington. All he has to do to have good public relations is to have honest public relations."⁹¹

Während McGill um die Qualität der Nachrichten fürchtete, wurde in einem wenig später in *Time* veröffentlichten Artikel der Sinn der umstrittenen Geheimhaltung in Frage gestellt, weil Informationen zurückgehalten würden, die keinen Nutzen für den Feind hätten:

"The Brownout often concerns news that has nothing to do with defense. For example, a Department of Health, Education, and Welfare Conference to discuss distribution of the Salk vaccine was closed to newsmen."⁹²

In der *Business Week* wurde die Informationspolitik der Eisenhower-Administration kritischer betrachtet. Anders als in *Time* wurde dort ausgesprochen, dass diese Informationspolitik die demokratischen Rechte der Amerikaner aushöhlte.

"The trouble arises over unclassified but strategic information, or information whose classified nature is open to question. Countless examples are cited by newsmen of poor rules and poor administration of them concerning this type of information. They gripe about government officials refusing to permit U.S. publication of information that the Russians already have, one service classifying information another service gives out freely, press officials of the service not abiding by their own rules on release of information for one reason or another, government officials lying to the press, or refusing to say whether a bit of information is classified or not. [...]

⁸⁸ *Advice to Editors Assailed by Them* (3. Januar 1955), *New York Times*, S. 13, Sp. 1.

⁸⁹ 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. 30-32.

⁹⁰ Raymond, Allen (Dezember 1955): *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, S. 36.

⁹¹ McGill, Ralph (18. April 1955): *Iron Curtain in the Pentagon*, *Time*, S. 58, 60.

⁹² Wilson, Lyle (9. Mai 1955): *'Brownout' in Washington?*, *Time*, S. 78.

The broad question the Administration has to find an answer to is this: [...], if it is safe to let the American public know, is the right to know more that offset by the aid the Russians may get from learning the same facts? This is important because the Administration considers information to be strategic, although unclassified, if its publication helps the Russians more than U.S. citizens."⁹³

Die Verschärfung der Vorschriften für das Geheimhalten naturwissenschaftlich-technischer Informationen wurde von betroffenen Unternehmen teilweise kritisch gesehen, z.B. wenn sich Geheimhaltungsvorschriften für sie als Handelshemmnis auswirkten oder wenn sie Kostensteigerungen tragen mussten, welche die Geheimhaltungspolitik oft in den Abteilungen für Forschung und Entwicklung nach sich zogen. Teilweise durften Erkenntnisse, welche in einem Projekt gewonnen worden waren, in anderen Projekten nicht wiederverwandt werden, so dass doppelte Arbeit geleistet werden musste.⁹⁴ Teilweise wurden Unternehmen aus Gründen der Geheimhaltung an der Nutzung neuer Technologien gehindert.⁹⁵ Da die Entwicklung und Nutzung neuer Technologien eng mit den zuständigen Aufsichtsbehörden abgestimmt werden musste, stellte sich der Anspruch der Eisenhower-Administration auf Geheimhaltung für die betroffenen Unternehmen außerdem wie eine zusätzliche Patentanmeldung dar.⁹⁶

Die der einzelnen Unternehmen waren jedoch von der Arbeit des Büros für strategische Informationen in sehr unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Entsprechend differenziert war die Interessenlage der einzelnen Unternehmen gegenüber der Informationspolitik der Eisenhower-Administration und gegenüber den Bemühungen des Kongresses um mehr Transparenz.

Das Büro für strategische Informationen lockerte wenige Monate nach seiner Gründung die Exportrestriktionen, ohne dass dieser Entscheidung wichtige Veränderungen in der Bedrohungsanalyse der USA vorausgegangen waren. Damit gab die Behörde indirekt Teilen seiner Kritiker Recht.⁹⁷ Zeitgleich drängte das Verteidigungsministerium seine Vertragspartner zur Einschränkung ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Verteidigungsminister Wilson begründete dieses Vorgehen mit dem Hinweis, "der Feind könne erstaunliche Informationen aus der Werbung gewinnen"⁹⁸.

Der Widerspruch zwischen dem Handeln der beiden Ministerien verdeutlicht ein grundsätzliches Problem der Eisenhower-Administration. Zumindest Teile der Administration versuchten in der Zivilgesellschaft Handlungsmaßstäbe durchzusetzen, die nur innerhalb des Militärs oder zu Kriegszeiten akzeptabel waren. Rückblickend kann festgestellt werden, dass die Furcht vor dem Bekanntwerden sensibler, aber nicht klassifizierter Informationen dazu führte, dass die Ansprüche auf Geheimhaltung aus dem militärischen Bereich immer stärker in die zivile Wirtschaft getragen wurden.

⁹³ *Administration has Censorship Blues* (9. Juli 1955): Business Week, S. 68.

⁹⁴ Parks, Wallace (Oktober 1957): *Secrecy and the Public Interest in Military Affairs*, George Washington Law Review, Bd. 26, Nr. 1, S. 43.

⁹⁵ *Chemists Assail Data Classifying* (10. Januar 1955), New York Times, S. 14, Sp. 3. Beckerly, James G. (April 1955): *Impact of Government Information Security Controls on Competitive Industry*, Bulletin of the Atomic Scientists, Bd. 11, S. 123.

⁹⁶ 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. 35.

⁹⁷ *Export Rules Eased for Technical Data* (16. April 1955), New York Times, S. 7, Sp. 5.

⁹⁸ *Wilson Warns Contractors on Security* (18. April 1955), Aviation Week, S. 13.

Der Ausschuss für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors* verwies auf die Gefährdung der Pressefreiheit durch diese Politik. Da nicht klassifizierte Informationen geheimgehalten werden sollten, mussten sich Journalisten, welche in den Besitz solcher Informationen gekommen waren, zur Selbstzensur gedrängt fühlen.

"The Government now proposes to limit dissemination of a new category of information. [...] The agency seems to be under the impression that the sort of intervention it proposes is not censorship if it is voluntary. The whole World War II censorship was voluntary, but was none the less censorship. It was censorship more acceptable than the vague proposals of the Office of Strategic Information. [...] Whatever it is called, it is objectionable in a free society which hitherto has not had to look to Government for its approval or advice before distributing facts and information of a non-classified [non-secret] nature."⁹⁹

Die Warnung der Presse, das Geheimhalten nicht klassifizierter Informationen gefährde die Pressefreiheit, wurde von der *American Civil Liberties Union* bekräftigt. Wie viele Kritiker der Informationspolitik der Eisenhower-Administration sah auch die *American Civil Liberties Union* die Gefahr des Aushöhlens der Bürgerrechte durch die Hysterie, die sich im Zuge des Kalten Krieges verbreitete.¹⁰⁰

Von Unternehmern wurden daraufhin die gleichen Argumente gegen übertriebene Geheimhaltung ins Feld geführt, wie sie bereits von Wissenschaftlern vorgetragen worden waren.¹⁰¹ Die Kritiker der Geheimhaltungspolitik bezweifelten nicht nur den Nutzen bestimmter Informationen für die UdSSR, vielmehr verwiesen sie auf die negativen Folgen der Geheimhaltung für die Erfolge der eigenen Forschung und Wirtschaft. Auch diese Problematik wird in dem bereits oben zitierten Artikel der *Business Week* angesprochen:

"There are many experts and laymen who feel the government is going too far in clamping down on unrestricted information. They insist that the U.S. technology and production is built basically on the freest exchange of information - technical and otherwise - and that is what we have to count on to keep in front of our competitors. They say that suppression and control of information from the top - the policy of our adversary - is the real threat to our system, not fear based on what the Russians may learn from U.S. sources."¹⁰²

Aus der Perspektive der Gegner der Ausdehnung der Geheimhaltung war die Gründung des Moss-Ausschusses ein überfälliger Versuch des Kongresses, die Berechtigung der Einschränkung von Zugängen zu Informationen zu überprüfen. Bezüglich des Protestes gegen die "*constructive contribution*"-Direktive erzielte der Moss-Ausschuss im August 1957 einen symbolischen Erfolg. Die "*constructive contribution*"-Passage der Direktive wurde neu formuliert und lautete dann:

"[...] Information] shall not be cleared for public release until it is reviewed for violations of security and for conflict with established policies or programs of the Department of Defense, or those of the National Government, since such material may have national or international significance. Nothing in this directive shall be deemed to authorize the refusal to clear material, otherwise releasable, because its release might tend to reveal administrative error or inefficiency."¹⁰³

⁹⁹ *Advice to Editors Assailed by Them* (3. Januar 1955), *New York Times*, S. 13, Sp. 1.

¹⁰⁰ Raymond, Allen (Dezember 1955): *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, S. 36.

¹⁰¹ *Secrecy Menaces Technical Progress* (16. Mai 1955), *Aviation Week*, S. 122.

¹⁰² *Administration has Censorship Blues* (9. Juli 1955): *Business Week*, S. 70.

¹⁰³ Department of Defense Directive No. 5230. 9.

In der Praxis führte die neue Formulierung kaum zu Veränderungen in der Informationspolitik des Verteidigungsministeriums. Das Prüfen von Unstimmigkeiten zwischen Äußerungen von Mitarbeitern des Ministeriums und "established policies or programs of the Department of Defense, or those of the National Government" konnte weiterhin dazu dienen, kritische Kommentare zu unterdrücken. Der zweite Satz stellte die eigentliche Konzession dar. Auch wenn die Ergänzung keine Informationen zugänglich machte, dokumentierte sie die Vorbehalte der Kritiker der Direktive.

6.6.6 Interesse der *American Civil Liberties Union* an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration

Fast zeitgleich mit der Gründung des Moss-Ausschusses gab die *American Civil Liberties Union* eine Studie über die Informationspolitik der Eisenhower-Administration in Auftrag.¹⁰⁴ Im Dezember 1955 veröffentlichte die *American Civil Liberties Union* die Ergebnisse der Studie unter dem Titel *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*.

Im Vorwort zu der Studie verweist deren Autor, Allen Raymond, auf den Anlass, der die *American Civil Liberties Union* dazu bewogen hatte, ihm mit dem Erstellen dieser Studie zu beauftragen. Während der Truman-Administration seien die Klagen gegen offiziell verordnete Geheimhaltung noch vereinzelt gewesen. Seit der Machtübernahme Eisenhowers hätten sich die Stimmen jedoch derartig vervielfacht, dass der grundsätzliche Charakter der Problematik nicht mehr in Abrede zu stellen sei. Die von Journalisten geäußerte Kritik hebt er besonders hervor. Der Verweis auf die Journalisten ist bis heute wichtig für das grundsätzliche Verständnis des Themas in den Augen der Bürgerrechtsorganisationen. Die Auseinandersetzung um die Informationspolitik der Eisenhower-Administration wurde bzw. wird als Konflikt um die Reichweite der im ersten Verfassungszusatz garantierten Pressefreiheit verstanden. In der Sichtweise Raymonds und - wie wohl unterstellt werden darf - der *American Civil Liberties Union* sollte der erste Verfassungszusatz über den Schutz des Rechtes zur freien Veröffentlichung hinaus auch eine Verpflichtung des Regierungssystems zu Transparenz garantieren. Raymond argumentiert, das Wesen des ersten Verfassungszusatzes sei die Gewährleistung der Informiertheit der Bürgerinnen als Voraussetzung für deren Teilnahme am politischen Prozess.¹⁰⁵

Mit dieser Argumentation forderte Raymond ein Recht auf politische Teilhabe. Diesen Anspruch sah Raymond weder durch die Truman- noch durch die Eisenhower-Administration akzeptiert. Er unterstellte grundsätzlich allen Regierungen einen Hang zur Arroganz der Macht. Zur Illustration seiner These zitierte Raymond einen früheren Vorsitzenden des *planning board* des *National Security Council*, Robert Cutler:

"It is my concept that all papers, all considerations, all studies, all intelligence leading to the formulation of national security policy recommendations to the President are the property of the Chief Executive. They are his working papers; they have no other standing to be recognized. Only he can dispose of them.

In fact, any other concept would lead to chaos. If the sometimes conflicting views of the President's principal advisers at the council table, and of their junior assistants in the

¹⁰⁴ *News Policy Study Set* (29. August 1955), *New York Times*, S. 37, Sp. 4.

¹⁰⁵ Raymond, Allen (Dezember 1955): *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, S. 3-5.

planning board are publicized, America would soon have no integrated policy, but disintegrated policy.

The clear answer to such a nonsensical idea is, of course, that until the President has acted, until he has approved a policy recommendation made to him by the National Security Council, nothing has happened. The council, by statute, is advisory only. The President should have the right not to take the advice of the principal advisers, appointed to him, without the penalty of disclosure. These matters are personal to the Chief Executive in the source of discharging his duty to all the People. The people may always call him to an accounting, for his acts and omissions to act."¹⁰⁶

Raymond differenzierte zwischen seiner Interpretation des ersten Verfassungszusatzes und der herrschenden Meinung bei den Gerichten. Die Verfassung wurde nicht in seinem Sinne ausgelegt, und die vom Kongress verabschiedeten Gesetze unterstellten die Akteneinsicht dem Wohlwollen der Behörden. Entsprechend der Argumentation von Cross legte Raymond deshalb der *American Civil Liberties Union* nahe, sich den Aktivitäten der Presse anzuschließen und sich im Kongress für die Durchsetzung eines wirklichen Rechtes auf Akteneinsicht einzusetzen. Angesichts der kurz zuvor erfolgten Gründung des Moss-Ausschusses war dies ein klarer Aufruf, mit diesem Ausschuss zu kooperieren.

Als konkrete Maßnahmen empfahl Raymond der *American Civil Liberties Union* u.a.:

- die Unterstützung der Bemühungen der Ausschüsse für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors* und der *American Newspaper Publishers Association*,
- die Unterstützung der Gründung einer Institution zu einer andauernden Beurteilung der Qualität der Berichterstattung in Presse, Radio und Fernsehen über die Tätigkeit der Regierung und speziell über die Bürgerrechtspolitik der Regierung und schließlich
- die Ausschreibung einer parteipolitisch möglichst unabhängigen Studie zur informationpolitischen Rechtslage, insbesondere über die Regelung der Deklassifikation und die Frage, ob eine Novellierung des Akteneinsichtsrechtes angestrebt werden sollte.

Darüber hinaus legte Raymond der *American Civil Liberties Union* nahe, die Arbeit des Moss-Ausschusses zu unterstützen und an dessen geplanten Anhörungen teilzunehmen.

6.7 Beginn der Arbeit des Moss-Ausschusses während des 84. Kongresses

Bereits in der Auswahl der Mitarbeiter des Moss-Ausschusses spiegelte sich die herausragende Rolle, welche die Medien bei der Genese des Ausschusses gespielt hatten, wieder. Als Büroleiter (*chief of staff*) stellte Moss den Journalisten Samuel Archibald an. Über ihn hatte der Moss-Ausschuss gute Verbindungen zu den einflussreichen Journalisten in Washington.

Diese Aussage bedarf einer einschränkenden Bemerkung. Nicht alle Journalisten standen der Arbeit des Moss-Ausschusses positiv gegenüber. Für in Washington, DC ansässige Journalisten, die über die Arbeit der amerikanischen Regierung berichteten und die aufgrund ihrer Arbeit über gute Kontakte zu den Regierungsstellen verfügten, konnte ein transparenteres Handeln der Regierung ihre privilegierte Position relativieren. Diese Überlegung führte nicht zu einem Agitieren von Journalisten gegen die Arbeit des Moss-

¹⁰⁶ Cutler, Robert (1955?): [*Speech before Associated Harvard Clubs*], in, Raymond, Allen *The People's Right to Know. A Report on Government News Suppression*, New York, Dezember 1955.

Ausschusses, sie machte jedoch diese Gruppe der Journalisten nicht zu 'natürliche Verbündeten' von Moss. Die angesprochene parteipolitische Motivation für die Gründung des Moss-Ausschusses führte darüber hinaus auch bei Journalisten, die dem erklärten Zielen des Moss-Ausschusses positiv gegenüberstanden, zu Vorbehalten.¹⁰⁷

Für die juristische Beratung wurde Jacob Scher angestellt. Seine Arbeit wurde durch Harold Cross unterstützt, der, wie bereits gesagt, im Auftrag des Ausschusses für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors* das oben zitierte Gutachten über die rechtlichen Grundlagen für Informationsverweigerungen durch die Verwaltung erstellt hatte.

Während der ersten Monate wurde die Arbeit des Moss-Ausschusses von Parks und Archibald organisiert. Später stieß J. Lacey Reynolds, ein altgedienter Washington Korrespondent, zu ihnen.

Erste Anliegen der *Majority Staff* des neu gegründeten Ausschusses waren,¹⁰⁸

- den Respekt und das Vertrauen der Journalisten zu gewinnen,
- die Leitung des Kongresses von der Notwendigkeit der Unterstützung der Arbeit des Ausschusses durch die Presse zu überzeugen und
- eine Arbeitsteilung mit potentiell konkurrierenden Ausschüssen im Senat zu vereinbaren.

Der Moss-Ausschuss begann seine Analyse der exekutiven Informationspolitik mit einer Befragung von 63 Ministerien und Behörden zu deren Handhabung von Anfragen und Wünschen nach Akteneinsicht. Im Detail wurde gefragt, mit welchen Rechtsgrundlagen sie jeweils Informationsverweigerungen legitimierten. Die erste Publikation des Moss-Ausschusses war ein Bericht mit den Ergebnissen dieser Befragung.¹⁰⁹

In ihren Angaben verwiesen die Behörden auf 19 verschiedene Gesetze, fünf Entscheidungen des *Supreme Court*, fünf Exekutivordern, vier Briefe bzw. Exekutivdirektiven des Weißen Hauses, zwei Kommentare des Justizministers (*attorney general's opinions*) sowie 23 ministerielle Ausführungsbestimmungen, Memoranda und Erlasse (*regulations and orders*).

Auf Grundlage dieser Informationen musste der Moss-Ausschuss entscheiden, wie er gegen aus seiner Sicht ungerechtfertigte Geheimhaltung auf rechtlichem und gesetzgeberischem Wege vorgehen konnte.¹¹⁰ Hierzu wurde der wissenschaftliche Dienst des Kongresses beauftragt, die Antworten zu analysieren. Zusätzlich lud der Ausschuss juristische Sachverständige zu einer Anhörung, in welcher die Antworten der Verwaltung problematisiert werden sollten.

Die Befragung der Behörden rief bei der Presse viel Aufmerksamkeit hervor.¹¹¹ Die *New York Times*, die *Washington Post* und der *Washington Star* brachten auf ihren Ti-

¹⁰⁷ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 62-65.

¹⁰⁸ Ebd., S. 465.

¹⁰⁹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1. November 1955): *Replies from Federal Agencies to Questionnaire Submitted by Special Subcommittee on Government Information*, Print 84-62, Congress 84-1, Washington, D.C., S. 159-164.

¹¹⁰ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 96.

¹¹¹ Ebd., S. 83.

telblättern zustimmende Meldungen. Positiv war auch die Berichterstattung im für die journalistische Klientel wichtigen Zeitschrift *Editor and Publisher*.¹¹²

Der Moss-Ausschuss musste sich jedoch - wie oben bereits bemerkt - auch Vorwürfe gefallen lassen, seine Arbeit sei ein parteipolitisch motiviertes Komplott gegen die republikanische Eisenhower-Administration. Diese Sichtweise wurde beispielsweise in der *Chicago Tribune* und in der *New York Times* veröffentlicht.¹¹³ In der *New York Times* wurde der kritische Artikel, anders als der zustimmende Artikel, statt auf der Titelseite im hinteren Teil der Ausgabe abgedruckt.

6.7.1 Abstimmung mit den Aktivitäten im Senat

Mit der Gründung des Moss-Ausschusses stellte sich die Frage, wie innerhalb der angestrebten Untersuchung der Informationspolitik der Eisenhower-Administration die Arbeitsteilung zwischen Repräsentantenhaus und Senat aussehen würde. Am 24. August 1955 stimmte deshalb Reynolds die geplanten Aktivitäten des Moss-Ausschusses mit George Reedy, der rechten Hand von Senator Lyndon Johnson, ab. Ferner einigten sich die beiden, die Arbeit des Moss-Ausschusses nicht von den Ergebnissen der Wright-Kommission¹¹⁴ abhängig zu machen. Die Wright-Kommission untersuchte die Arbeit des gesamten Sicherheitsapparates der Bundesregierung der USA. Zu dieser Untersuchung zählte auch die Frage, ob die Geheimhaltungspolitik funktioniere und angemessen sei (s. S. 147). Im Vergleich dazu sollte der Moss-Ausschuss in seine Untersuchungen die gesamte Verwaltung einbeziehen.

Reedy äußerte die Überzeugung, es werde zu keinen Konflikten mit der von Senator Humpfrey angestrebten Untersuchung der Informationspolitik Eisenhowers kommen. Dies ist von Bedeutung, da Humpfrey im Prinzip an der gleichen Problematik arbeitete und somit entschieden werden musste, welcher Ausschuss bzw. Ausschussvorsitzende in dieser Problematik die Meinungsführerschaft übernehmen sollte. Die Angst von Moss, diese nicht zu erreichen, wird auch an der Datierung seiner *Paper Curtain*-Rede im *Congressional Record* deutlich. Die Rede wurde als *extension of remarks* vom 2. August 1955 aufgenommen. Abgedruckt ist sie jedoch erst im Appendix der Ausgabe vom 25. August (S. A6213), da sie erst zu diesem Zeitpunkt fertig war. Mit dem Vordatieren im *Congressional Record* sollte der Anspruch auf die Thematik gesichert werden.

Bereits elf Tage vor dieser Besprechung, am 13. August 1955, war im Leitartikel von *Editor and Publisher* berichtet worden, Humpfrey wolle die restriktive Informationspolitik der Bundesregierung im Kongress untersuchen, wenn die Presse ausreichend Inter-

¹¹² *US Agencies Queried on Information Bans* (9. August 1955): Washington Star, S. 1. *Government News Policy is Probed* (10. August 1955): Washington Post, S. 1. *US Units Queried on Their Secrecy* (11. August 1955): New York Times, S. 1, 23, Sp. 8. *Officials' Information Practices Examined [editorial]* (13. August 1955), Editor and Publisher, Bd. 88, S. 8.

¹¹³ Baker, Russell (14. August 1955): *Democratic Inquiries Focus on Three Areas*, Investigations Center on Power Information and Business Men, New York Times, Teil IV, S. 7, Sp. 6. *Who's Suppressing What?* (22. September 1955): Chicago Tribune, S. 1.

¹¹⁴ Offizieller Name: Commission on Government Security. Deren Bericht: United States; Congress; Senate; Commission on Government Security (1957): Report Pursuant to Public Law 304, 84th Congress, as Amended (Wright Commission Report), Document 85-64, Congress 85-1, Washington, D.C.

esse zeige. In der *New York Times* war bereits im Februar des Jahres über diese Pläne von Humphrey und zwei weiteren Senatoren berichtet worden.¹¹⁵

Angesichts der Gründung des Moss-Ausschusses und der Aktivitäten Senator Thomas C. Hennings¹¹⁶ (*D-Missouri*) gab Humphrey seine Pläne wohl auf, denn es fehlen weitere Berichte darüber. Ausschlaggebend für Humphreys Rückzug mag auch seine Zugehörigkeit zum *Government Operations Committee* gewesen sein. Wie unten ausgeführt wird, lag die Jurisdiktion für ein Amendieren des Verwaltungsverfahrensgesetzes in beiden Kammern des Kongresses beim *Judiciary Committee*. Aus dieser Konstellation ergab sich innerhalb des Senates eine Vorrangstellung von Hennings bei dem Bearbeiten der Problematik. Ab 1956 beschäftigte sich das von Hennings geleitete *Subcommittee on Constitutional Rights* mit der exekutiven Informationspolitik.¹¹⁷ Die Zuständigkeit des *Senate Judiciary Committee* für ein Amendieren des Verwaltungsverfahrensgesetzes wirkte sich über die Arbeitsteilung innerhalb des Senates auch auf die Arbeitsteilung zwischen den beiden Häusern des Kongresses aus. Die Zuständigkeit des *Judiciary Committee* gab Hennings mit seinem Unterausschuss die Möglichkeit, auf eine Weise gesetzgeberisch tätig zu werden, wie sie dem Moss-Ausschuss zunächst verschlossen blieb. Dies erklärt, weshalb von Hennings Ausschuss mehr gesetzgeberische Aktivität ausging, obwohl der Moss-Ausschuss der Ausschuss mit der größeren Expertise und der Federführung in den gemeinsamen Bemühungen um die Durchsetzung des FOIA war.

6.7.2 Verhältnis des Moss-Ausschusses zu den Medien

Oben wurde auf das Interesse von Medienvertretern an einer Untersuchung der exekutiven Informationspolitik durch den Kongress hingewiesen. Aus Notizen von Moss geht hervor, dass er die Arbeit in seinem Ausschuss mit J.R. Wiggins, dem leitenden Herausgeber der *Washington Post* und Vorsitzendem des Ausschusses für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors*, Lyle C. Wilson, dem Vizepräsidenten und Washingtoner Büroleiters von *United Press*, Robert Holtz, dem Herausgeber der *Aviation Week*, und mindestens einem Dutzend weiterer Journalisten, die ihm von Informationsverweigerungen berichteten, besprach. Weitere Journalisten und Verbandsvertreter mit Interesse an dieser Thematik wurden schriftlich konsultiert.¹¹⁸

Die erste öffentliche Begegnung zwischen dem Moss-Ausschuss und Vertretern der Medien fand im November 1955 statt. Der Ausschuss lud Medienvertreter zum ersten Termin¹¹⁹ einer Serie von Anhörungen zur Erörterung der exekutiven Informationspolitik.

¹¹⁵ Trussell, C. P. (13. Februar 1955): *Senator Attacks Secret Hearings*, *New York Times*, S. 26, Sp. 3. *News 'Gag' Inquiry Set* (14. März 1955), *New York Times*, S. 18, Sp. 2. *2 Senators Attack Executive Secrecy* (16. März 1955): *New York Times*, S. 30, Sp. 6. *Administration Scored on Labeling of Secrets* (20. Juli 1955): *New York Times*, S. 30, Sp. 7.

¹¹⁶ Hennings war Vorsitzender des *Subcommittee on Administrative Practice and Procedure*, eines Unterausschusses des Justizausschusses des Senates. Dieser Ausschuss hatte im Senat die Jurisdiktion über das Verwaltungsverfahrensgesetz und somit auch über Versuche, das in ihm enthaltene Akteneinsichtsrecht zu novellieren. Da dies das langfristige Ziel des Moss-Ausschusses war, kooperierte Moss in dieser Sache mit Hennings.

¹¹⁷ Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 18.

¹¹⁸ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 62.

¹¹⁹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (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.

Wie die Befragung der Behörden fand auch diese Anhörung ein Echo in der wichtigen überregionalen Presse.¹²⁰

Während der Anhörung wurden die Angehörigen des Moss-Ausschusses mit der Befürchtung konfrontiert, die Thematik könne im Kongress zu parteipolitischen Zwecken missbraucht werden. Dieses Misstrauen gründete sich unter anderem auf den Erfahrungen der Medien mit McCarthy. Wie oben gesagt, warnte James Pope, der Vertreter der *American Society of Newspaper Editors*, Moss bzw. die Demokratische Partei offen davor, das Thema *freedom of information* politisch zu missbrauchen. (s. S. 127)

Die Angst einiger Journalisten vor einem parteipolitischen Missbrauch der Thematik ging so weit, dass sie sich gegen das Auftreten von Pressevertretern in den Anhörungen aussprachen. Diese Forderung erklärt, weshalb es Raymond in seinem Bericht an die *American Civil Liberties Union* für nötig hielt, die Teilnahme an den Anhörungen des Moss-Ausschusses zu empfehlen.

Virgil M. Newton, der Vorsitzende des Ausschusses für Informationsfreiheit von *Sigma Delta Chi*, verwies innerhalb seiner Stellungnahme auf eine Untersuchung zur Geheimhaltung im Senat, die seine Organisation 1954 veröffentlicht hatte. Er beklagte, dass der Bericht im Senat nicht offiziell zur Kenntnis genommen worden sei. Auch wenn Moss gerade ausgeführt habe, der Ausschuss untersuche die Praktiken des Kongresses nicht, wolle er zu Protokoll geben, 1953 seien in beiden Häusern des Kongresses 1.357 (44 %) von insgesamt 3.105 Sitzungen nicht öffentlich abgehalten worden. In diesen Fällen sei neben der allgemeinen Öffentlichkeit auch die Presse ausgeschlossen gewesen. Dem Ausschuss für Informationsfreiheit liege auch ein Brief des Vorsitzenden des Ausschusses für die Geschäftsordnung des Senates (*Senate Rules Committee*) vor, in welchem dieser einräume, große Teile der wichtigen Gesetze würden im Kongress in geheimen Sitzungen 'durchgeboxt' (*railroaded*).¹²¹ Auch in den Zeitungen wurde kritisch kommentiert, der Moss-Ausschuss sollte statt der exekutiven Geheimhaltung lieber die der Legislative untersuchen.¹²²

Theodore F. Koop, der Direktor des Washingtoner Büros von CBS, sprach in seiner Funktion als Vertreter der *Radio Television News Director Association* (RTNDA). Auch die RTNDA hatte einen Ausschuss für Informationsfreiheit. Koop beklagte sich über den Ausschluss von Kameras von bestimmten Ereignissen. Positiv sei die Zulassung von Kameras zu den offiziellen Pressekonferenzen des Präsidenten. Wichtigstes negatives Beispiel sei die Entscheidung des Präsidenten des Repräsentantenhauses, Sam Rayburn, zu Ausschusssitzungen nur Journalisten mit Block und Bleistift zuzulassen.¹²³

Die genannten Kritikpunkte verdeutlichen, dass das Verhältnis zwischen den Medien und dem Moss-Ausschuss nur eine schmale Interessenkoalition darstellte. Richard W.

¹²⁰ Z. B. *News Inquiry Charted* (29. Oktober 1955), *New York Times*, S. 13, Sp. 2. Drury, Allan (8. November 1955): *U.S. Suppression of News Charged*, *New York Times*, S. 25, Sp. 1.

¹²¹ Newton, Virgil M. (7. November 1955): [*Testimony*], in, United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information, 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. 13-14.

¹²² *Congress is Chided* (20. November 1955), *New York Times*, S. 72, Sp. 1.

¹²³ Koop, Theodore F. (7. November 1955): [*Testimony*], in, United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information, 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. 27.

Slocum, Präsident der *American Newspaper Publishers Association*, brachte die Position der Medienvertreter auf die Formel:

"We are in opposition to any and all forms or efforts that will restrict, or limit, or forbid the public to know what they are entitled to know and affirmatively, we are in favor of anything that will further that right of the public to know and realization of that right."¹²⁴

Es existierten sowohl gemeinsame als auch gegensätzliche Interessen. Beide Seiten wollten exekutive Geheimhaltung beschränken. Der Moss-Ausschuss hatte jedoch kein Interesse, die Geheimhaltung im Kongress zu thematisieren und den Medienvertretern lag nicht daran, das Machtstreben der demokratischen Partei zu befördern. Zum Verständnis der Differenzen in den Interessen der Medienvertreter und des Kongresses ist es wichtig, zwischen den parteipolitischen Interessen der beiden im Kongress vertretenen Parteien und dem institutionellen Interesse des gesamten Kongresses gegenüber der konkurrierenden Exekutive zu unterscheiden. In den gerade zitierten Stellungnahmen von Medienvertretern wurde vor einem parteipolitischen Missbrauch gewarnt. Missbrauch bedeutete nach diesem Verständnis, wirkliches Ziel der Kritik von Abgeordneten der demokratischen Partei an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration habe statt einer Verbesserung der Informationsflüsse von der Exekutive an die Öffentlichkeit das Ersetzen Eisenhowers durch einen Präsidenten aus den Reihen der Demokraten zum Ziel. Eine davon zu unterscheidende Befürchtung thematisiert Harold Cross im Bulletin der *American Society of Newspaper Editors*.¹²⁵ Ihm geht es um die möglichen negativen Auswirkungen des institutionellen Konfliktes zwischen Exekutive und Legislative. Der Missbrauch der Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration diene in diesem Fall nicht dem Ersetzen eines republikanischen Präsidenten durch einen Demokraten, sondern einem Amendieren des Akteneinsichtsrechtes, welches primär die informationspolitische Lage des Kongresses und nicht die der Bürger und der Medien verbessern würde.

Im Zuge der Arbeit des Moss-Ausschusses waren weitere Vorbehalte von Medienvertretern deutlich geworden. Die Interessen innerhalb der Nachrichtenpresse variierten. Die Washingtoner Korrespondenten standen den Bestrebungen, das Akteneinsichtsrecht zu erweitern, bestenfalls neutral gegenüber.¹²⁶ Als die Mitarbeiter des Moss-Ausschusses ihre geplante Befragung zur Untersuchung der Informationspolitik der Exekutive mit Journalisten besprochen hatten, argumentierten in Washington ansässige Reporter gegen eine Untersuchung der informellen Verhältnisse zwischen Medienvertretern und Amtsträgern. Sie befürchteten, ihre Quellen könnten zum Versiegen gebracht werden. Auch waren diese Journalisten zurückhaltend, Berichte über eigene Probleme bei der Beschaffung von Informationen zu geben, da sie ihre eigene professionelle Kompetenz nicht in Frage gestellt sehen wollten.¹²⁷ Ein weiterer Grund für Zurückhaltung war, dass sie kein Interesse hatten, der Öffentlichkeit das Recht auf Informationen zu verschaffen,

¹²⁴ Slocum, Richard W. (7. November 1955): *[Testimony]*, in, United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information, 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. 16-17.

¹²⁵ Cross, Harold L. (Juli 1956): *Cross Reports on Legal Panel of the Moss Special Subcommittee*, Bulletin of the American Society of Newspaper Editors, S. 14.

¹²⁶ Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 222.

¹²⁷ Ebd., S. 62.

die sie exklusiv erhalten konnten, da ein Gutteil ihrer Macht bzw. die Sicherung ihres Lebensunterhaltes auf diesem Informationsvorsprung basierte.¹²⁸

Journalisten, die nicht in Washington arbeiteten, gaben sich offener, da sie durch die Diskussion, die im wesentlichen Informationszugänge in Washington betraf, weder ihre eigene Kompetenz in Frage gestellt sahen noch befürchten mussten, eigene Informationsvorsprünge einzubüßen.¹²⁹ Die Vertreter der *'hinterland press'* bildeten die eigentliche Stütze für die Forderung nach mehr Offenheit in den Regierungsgeschäften. Trotz des schwierigen Verhältnisses zu den Journalisten in der Hauptstadt galt es, gerade diese für die Arbeit des Moss-Ausschusses zu interessieren und für eine wohlwollende Berichterstattung zu gewinnen. Speziell zur Pflege dieser Gruppe stellte der Moss-Ausschuss den Journalisten Lacey Reynolds ein.¹³⁰

Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen dem Moss-Ausschuss und den Medien war es notwendig, um die Medienvertreter zu überzeugen, dass der Ausschuss sein proklamiertes Anliegen seriös verfolgen würde.

Noch vor der ersten öffentlichen Sitzung seines Ausschusses hielt deshalb Moss im Plenum des Repräsentantenhauses eine Rede, mit welcher er versuchte, den Vorwurf zu entkräften, er verfolge lediglich parteipolitische Interessen.¹³¹ In seiner Rede zitierte Moss Zeitungsartikel, welche die Gründung seines Ausschusses begrüßten. In einem Artikel wird Moss' Arbeit als von überparteilichem Interesse bezeichnet. Als Beleg für diese Einschätzung wird dort auf Untersuchungen zur Informationspolitik durch den republikanischen Repräsentanten Clare E. Hoffman im 80. Kongress verwiesen.¹³² Moss zitierte aus diesem von Hoffman erstellten Bericht:

"Action on the part of the Executive or the head of some department, challenging the right of the Congress to specified information has never been confined to the representative or representatives of either political party. It has been a policy followed by the Executive who at the moment was in power. [...] Nor is the proposed legislation aimed at the acts of the present Executive and his subordinates, for he and they are but following in a

¹²⁸ Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 253.

¹²⁹ Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 65.

¹³⁰ Aus einem Interview, das Blanchard 1965 mit Archibald führte: "We knew in that day of McCarthy and the press' sensitivity to Congressional abuse of investigatory power, that we had to seek the active support of the press by demonstrating responsibility and restraint. This was a complicated job, because there were two general types of press representatives - the Washington press and the hinterland press. The Washington press was less governed by the FOI Ideology, the hinterland press more so. Take (V. M.) Red Newton, for instance, compared with Russ Wiggins. Then we found that there were types of Washington Press - the Press Club politicians who had prestige and who could nix any budding investigatory efforts and the front line reporters who didn't have prestige and who couldn't open doors and drawers with their name or newspapers. These (latter) reporters needed some help and supported our efforts almost automatically. But we had to earn the support and backing of the prestige boys. This was Reynold's job. He had been a Washington correspondent for nine years or so and had a reputation. He worked on the Press Club politicians and he did a good job with them and in advising Moss on how best gain their support. At the same time, we had to convince the (House) leadership of the need of press support and, thus, of the priority of press information problems over that of Congress. We told them that without press support Congress could not attack restrictions with any effectiveness." Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 65-66.

¹³¹ Moss, John E. (25. August 1955): *Is There a 'Paper Curtain' in Washington?*, Congressional Record, S. A6213-A6214. Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 74f.

¹³² Hoffman war damals Vorsitzender des *House Committee on Expenditure in the Executive Department*. Dieser Ausschuss war der Vorläufer des *Government Operations Committee*.

greater or lesser degree a position taken by the Executive of all parties. It is aimed at a practice or policy. [...] The issue is one between the executive and the legislative branches of Government, regardless of political affiliations."¹³³

Seine Argumentation untermauerte Moss mit Taten. Seit der Einsetzung seines Ausschusses hatte Moss die Öffentlichkeit aufgefordert, ihm über Informationsverweigerungen der Verwaltung zu berichten. Er versuchte, die frustrierten Informationssuchenden mit Hilfe seines Ausschusses zu unterstützen. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Personen, die sich mit der Bitte um Hilfe an den Moss-Ausschuss wandten.

Tabelle 3:
Beschwerden beim Moss Ausschuss über Geheimhaltung durch Regierungsstellen in den Jahren 1955 bis 1960

Quelle	Fälle	Anteil an der Gesamtzahl
Presse	65	37 %
Kongressausschüsse	61	35 %
Kongressabgeordnete	15	9 %
Privatpersonen	13	8 %
Beamte	9	5 %
NGOs	7	4 %
Landesbehörden	4	2 %
Gesamtzahl	176	100 %

Die meisten Beschwerden, 37 %, stammten von Journalisten. Zusammengenommen mit den Beschwerden aus dem Kongress machen sie 81 % der Gesamtzahl aus. Diese hohe Anteil steht in einem Auffälligen Gegensatz zu der Verteilung der Nutzer des FOIA. Stärkste Nutzer sind Privatpersonen und NGOs. In zirka 60 % der Fälle wurden die verlangten Informationen nach der Intervention des Moss Ausschusses freigegeben. Diese Zahl zieht die Frage nach sich, wie es in diesen 60 % um die Legitimation für die Geheimhaltung bestellt war.

Die inhaltliche Arbeit des Moss-Ausschusses lässt sich in zwei Bereiche einteilen. Zum einen wurde der Zugang zu Informationen im Besitz der Exekutive untersucht. Dieser Fragenkomplex bezog sich auf die Frage nach der Transparenz der Bürokratie.¹³⁴ Hierbei wurde differenziert, wer diese Informationen nachfragte. Unterschieden wurden die Massenmedien, der Kongress, Behörden und Bürger mit speziellen Interessen wie zum Beispiel Wissenschaftler, Personen bzw. Organisationen, die Informationen über die Tätigkeit sie betreffender Aufsichtsbehörden interessierten. Explizit nicht untersucht

¹³³ Zitiert nach, Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 76.

¹³⁴ Mit Bürokratie bezeichne ich den personell permanent besetzten Teil der Verwaltung. Dieser wird ergänzt durch die Mitarbeiter, die bei Machtwechseln ihre Positionen verlieren. Oft - aber eben nicht immer - überschneiden sich die Interessen von Bürokratie und Administration.

werden sollten Möglichkeiten, Regierungsinformationen mit Hilfe der Gerichte zu erhalten.

Dieses Interesse wurde durch die Frage nach der Nutzung von Geheimhaltung und Zensur für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung ergänzt.¹³⁵ Dieses Anliegen gründete stärker auf einer kritischen Bewertung der Eisenhower-Administration.

Die Interessenkoalition zwischen Medienvertretern und dem Moss-Ausschuss wurde besonders von Harold Cross getragen. Bis zum Tod von Harold Cross 1959 arbeitete der Moss-Ausschuss eng mit der *American Society of Newspaper Editors* zusammen. Auch danach unterstützte die interessierte Presse Moss bei seiner Arbeit, sie war jedoch nicht mehr an der inhaltlichen Arbeit im Moss-Ausschuss beteiligt, da mit Cross das persönliche Bindeglied weggefallen war. Moss' und Archibalds gute Verbindungen zu den Medien sicherten jedoch weiterhin die Publizität für den neuen Ausschuss.

6.7.3 Erste Ergebnisse der Arbeit des Moss-Ausschusses

Mit der Anhörung der Medienvertreter begann unter dem Titel *Availability of Information from Federal Departments and Agencies* eine Serie von Anhörungen zur exekutiven Informationspolitik, die sich von November 1955 bis in den April 1959 zog. Die Liste der Themen der einzelnen Anhörungen zeigt, dass sich die Aufmerksamkeit des Moss-Ausschusses auf die Informationspolitik des Verteidigungsministeriums konzentrierte:

- 84. Kongress, erste Sitzungsperiode (1955)
 - Panel Discussion with Editors et al.
 - Civil Service Commission, Post Office Department, Treasury Department, and Agriculture Department
- 84. Kongress, zweite Sitzungsperiode (1956)
 - Panel Discussion with Legal Experts
 - Panel Discussion on Scientific and Technical Information
 - Department of Defense I
 - Department of Commerce
 - Panel Discussion with Government Lawyers
 - Department of Defense II
- 85. Kongress, erste Sitzungsperiode (1957)
 - Department of Defense III
 - Department of Defense IV
 - Department of Defense V, Army, Navy, and Air Force Information Chiefs
 - Amendment of 'Housekeeping Statute' I
 - Department of Defense VI, Defense Restrictions on Scientific Information
- 85. Kongress, zweite Sitzungsperiode (1958)
 - Amendment of 'Housekeeping Statute' II
 - Restrictions on Flow of Scientific and Technical Information
 - Department of Defense VII, Air Force Refusal of Information to the General Accounting Office
- 86. Kongress, erste Sitzungsperiode (1959)
 - Department of Defense VIII, Navy Refusal to Congress and the General Accounting Office

¹³⁵ Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 58.

Bei der Erörterung der Informationspolitik des Handelsministeriums richtete sich die Aufmerksamkeit auf Beschränkungen beim Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Informationen und den sich hieraus ableitenden Beschränkungen der kommerziellen Verwertungsmöglichkeiten z.B. durch Exportkontrollen. Diese Beschränkungen wurden durch Verweise auf eine Gefährdung der nationalen Sicherheit legitimiert und standen insofern in einem engen Zusammenhang mit den Argumentationen, die vom Verteidigungsministerium für die Legitimation von Geheimhaltung angeführt wurden.

Wichtigstes Ergebnis der Arbeit des Moss-Ausschusses während des ersten Jahres seines Bestehens war die Identifikation der Rechtsgrundlagen, mit welchen die Verwaltung und die Ministerien Informationsverweigerungen und Geheimhaltung am häufigsten legitimierten. Im gesetzlichen Rahmen waren dies - neben dem *housekeeping statute* und den Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz - in anderen Gesetzen enthaltene Vorschriften zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen und von vertraulich gemachten Angaben zu finanziellen Verhältnissen¹³⁶, wie zum Beispiel in Steuererklärungen. Als verwaltungsinterne Vorschrift hatte die Exekutivorder 10501 zum Schutz der nationalen Sicherheit eine zentrale Rolle bei der Begründung von Informationsverweigerungen. Darüber hinaus nahmen viele Behörden das verfassungsrechtlich umstrittene Exekutivprivileg für sich in Anspruch. Hierzu verwiesen sie auf den Brief, mit welchem Präsident Eisenhower seinen Verteidigungsminister angewiesen hatte, Mitarbeitern seines Ministeriums die Aussage vor dem *Army-McCarthy-Ausschuss* zu untersagen.¹³⁷

Erwähnenswert ist auch, dass im ersten Jahresbericht des Moss-Ausschusses die Auflösung von Honamans Büro für strategische Informationen gefordert wurde.¹³⁸ Dies war nach den Umständen, die zur Gründung des Moss-Ausschusses geführt hatten, nur konsequent.

Nach dem ersten Jahr der Tätigkeit des Moss-Ausschusses zeichnete sich ab, dass es gelingen konnte, die vordringlichen Ziele seines Vorsitzenden, das Erlangen der Meinungsführerschaft in der breiten Öffentlichkeit und die Akzeptanz bei den Medien, zu erreichen.¹³⁹ Damit ergab sich die Möglichkeit, gesetzgeberische Aktivitäten zu entwickeln. Ab März 1956 wurde an Formulierungen zu Gesetzesvorschlägen für ein einheitliches Akteneinsichtsrecht gearbeitet.¹⁴⁰ Auf dieses Projekt verwies Moss in der letzten der Empfehlungen, mit welchen der Jahresbericht seines Ausschusses schließt:

"Congress has a duty to clarify the chaotic and confusing situation with respect to 5 USC 22 [Housekeeping Statute, s. S. 149] and 5 USC 1002 [Public Information Section des Verwaltungsverfahrensgesetzes, C.B.]"¹⁴¹

Am Ende des 84. Kongresses wurde Moss' Arbeit sowohl in der Presse seines Wahlkreises¹⁴² als auch in der *New York Times*¹⁴³ positiv bewertet. In dem Artikel in der *New*

¹³⁶ 18 *United States Code Annotated* 1905.

¹³⁷ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 98. Bis auf die Regelungen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen und von vertraulichen finanziellen Informationen wurden diese Rechtsgrundlagen alle oben bereits erläutert.

¹³⁸ Ebd., S. 217.

¹³⁹ Ebd., S. 81.

¹⁴⁰ Ebd., S. 82.

¹⁴¹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1956): *Availability of Information from Federal Departments and Agencies*, Vol. 1: First Year Report of the Special Subcommittee, Report 84-2947, Congress 84-2, Washington, D.C., S. 93.

¹⁴² *Congressman Moss Wins Coveted Award for Distinguished Service* (5. Oktober 1956): *Sacramento Bee*.

York Times wurde Moss jedoch auch vorgeworfen, sich in seinen Untersuchungen in Details zu verlieren. Im *Harvard Law Record* hingegen wurde gerade diese buchhalterisch genaue Arbeit des Moss-Ausschusses vor der Kritik in der *New York Times* in Schutz genommen.¹⁴⁴ Wichtig für das Prestige bei Journalisten war für den Moss-Ausschuss die positive Beurteilung seiner Arbeit in *Editor and Publisher*. Dessen Redaktion forderte, den Moss-Ausschuss zu einem permanenten Ausschuss aufzuwerten.¹⁴⁵

6.8 Bericht des Coolidge-Ausschusses

Der Informationsaustausch zwischen Exekutive und Legislative im Regierungssystem der USA wird durch ein 'Ritual' gekennzeichnet, das alljährlich mit den Verhandlungen um den Bundeshaushalt verbunden ist. Die Teile der Exekutive, welche die ihnen im Haushaltsentwurf des Präsidenten zugedachten Mittel für unzureichend halten, versuchen oft durch gezielte Indiskretionen den Entscheidungsprozess in den Haushaltsausschüssen des Kongresses zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Dieses Feilschen um Haushaltsmittel wird zusätzlich durch andere Rivalitäten wie beispielsweise die Parteienpräferenz beeinflusst. Im Kontext der Diskussion des Verteidigungshaushaltes führt diese Tradition regelmäßig zur Veröffentlichung klassifizierter Informationen. Neben möglichen sicherheitspolitischen Nachteilen wird in diesen Fällen von den jeweils amtierenden Administrationen besonders das Aufdecken interner Unstimmigkeiten beklagt. Mit entsprechender Regelmäßigkeit versuchen deshalb der Präsident und Ressort- oder Behördenchefs, die drohenden Indiskretionen zu verhindern.

"Memorandum for the Director of the Bureau of the Budget

I have noticed that on several occasions certain department and agency officials have shown a tendency to seek from Congress larger appropriations than were contemplated in official budget estimates.

[...] While agency witnesses before congressional committees must feel free to supply facts in answers to questions of committee members, I cannot condone the practice of seizing upon any opportunity which presents itself to indicate an opinion, either directly or indirectly, that my estimates are insufficient.

When you notify the heads of the various departments and agencies of the amounts to be included in the 1948 budget for their activities, I wish you would include a reminder that I shall expect them and their subordinates to support only the President's estimates in hearings and discussions with Members of Congress."¹⁴⁶

"Memorandum for the Honorable Neil A. McElroy

[...] It is expected that the witnesses will carefully avoid volunteering views differing from the budget, either on the record or off the record. While direct questions at hearings must be answered frankly, it is expected that a witness who feels that he must set forth a personal view inconsistent with the president's budget will also point out that the president's judgment on the matter was reached from his over-all perspective as a head of gov-

¹⁴³ *Delay on Sobeloff Criticized by Bush* (25. April 1956), *New York Times*, S. 29, Sp. 4. *President Shifts Strategy on AID* (26. April 1956), *New York Times*, S. 4, Sp. 1. *The Quiet Investigator*, John Emerson Moss, Jr. (16. November 1956): *New York Times*.

¹⁴⁴ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 104.

¹⁴⁵ [Editorial] (11. September 1956), *Editor and Publisher*.

¹⁴⁶ United States; President; Truman, Harry (15. November 1946): *Memorandum for the Director of the Bureau of the Budget*, Washington, D.C.

ernment, and in the light of overriding national policy. The witness should make it clear that his personal comments are not to be construed as a request for additional funds."¹⁴⁷

Neben Angehörigen der Administration beklagen damals wie heute auch Kongressabgeordnete die genannten Indiskretionen. 1954 schimpfte der dem *House Subcommittee on Appropriations for the Department of Defense* angehörende George H. Mahon (*D-Texas*):

"I think the damage that has been done to this country by the spies and subversives is just a tiny drop in the bucket compared to the damage that has been done by the release of public information as to national defense procedures and programs, and developments, through the Department of Defense, through the Congress and through industry, and through trade journals and so forth."¹⁴⁸

Im Bericht zum Haushaltsgesetz für 1956 hieß es:

"Too much information has been released which is of no benefit to the American public but which is of tremendous value to our [Communist, C.B.] opponents."¹⁴⁹

Diese Äußerungen stehen im Kontrast zu dem bisher geschilderten Einsatz von Moss und Hennings für mehr politische Transparenz - gerade im Verteidigungsministerium. Um diesen Kontrast aufzudecken, müssen nicht einmal Veröffentlichungen verschiedener Ausschüsse verglichen werden. Der gleiche Ausschuss, der 1955 das Publizieren von Informationen verurteilt hatte, weil sie den Kommunisten mehr nützen würden als den eigenen Bürgern, warnte in seinem Report zum Haushaltsgesetz für 1957 das Verteidigungsministerium, es solle Warnungen des Kongresses vor Indiskretionen nicht als Entschuldigung für die Zurückhaltung von Informationen missbrauchen, deren Geheimhalten nicht dem Schutz des Staates, sondern dem Vertuschen von Ineffizienz in der Verwaltungstätigkeit und von Schwächen der Administration dienten.¹⁵¹

Vor diesem Hintergrund muss der im folgenden geschilderte Konflikt gesehen werden: 1956 erreichten Auseinandersetzungen zwischen den Streitkräften über ihre Rollenverteilung im Atomzeitalter einen Höhepunkt. In einem Artikel von Anthony Leviero in der *New York Times* vom 19. Mai 1956 wurden diese Konflikte dargelegt und die Opponenten beim



Karikatur 4: "Well, We Certainly Botched this Job What'll We Stamp it - 'Secret' or 'Top Secret?'"¹⁵⁰

¹⁴⁷ Stans, Maurice (31. Dezember 1958): Memorandum for the Honorable Neil A. McElroy, Washington, D.C.

¹⁴⁸ Mahon, George H. (31. März 1954): *[statement]*, in, United States; Congress; House of Representatives; Committee on Appropriations; Subcommittee on Department of Defense Appropriations, Department of Defense Appropriations for 1955, Hearing, Congress 83-2, Washington, D.C.

¹⁴⁹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Appropriations (5. Mai 1955): Report on the Department of Defense Appropriations for 1956, Report 84-493, Congress 84-1, Washington, D.C., S. 15.

¹⁵⁰ Block, Herbert (13. März 1957): *Well, We Certainly Botched This Job. What'll We Stamp It - 'Secret' or 'Top Secret'*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 13. März 1957, in, Herblock: A Cartoonist's Life, Herbert Block, New York, 1993, S. 165.

¹⁵¹ Ransom, Harry H. (1963): *Secrecy v. Disclosure: Conflicting Pressures*, in, Can American Democracy Survive the Cold War?, Ransom, Harry H., New York, S. 238.

Namen genannt. Als Reaktion auf den Artikel lud Verteidigungsminister Wilson zwei Tage später zu einer Pressekonferenz, bei der viele hochrangige Vertreter der Streitkräfte anwesend waren. In dieser Pressekonferenz konnte Wilson die Aussagen des Artikels in der *New York Times* nicht widerlegen. Aus dem militärischen Establishment wurden weiter Informationen über diese Konflikte lanciert und in den Zeitungen erschienen weiterhin entsprechende Artikel.

Um diesen Konflikt nicht weiter nach außen dringen zu lassen, setzte Verteidigungsminister Wilson im Juli 1956 den Coolidge-Ausschuss (*Coolidge Committee*) ein. Er sollte Vorschläge erarbeiten, wie die Indiskretionen im Pentagon unterbunden werden könnten.¹⁵² Auf Verlangen von Moss wurde das Komitee auch mit der Überprüfung von Überklassifikationen beauftragt.

Im November 1956 legte der Coolidge-Ausschuss seine Ergebnisse vor. Der Ausschuss war zu dem Schluss gekommen, die übertriebene Geheimhaltung des Verteidigungsministeriums provoziere die Indiskretionen (*deliberate unauthorized disclosures*)¹⁵³. Das Über- und Falschklassifizieren habe ein solch hohes Maß erreicht, dass das gesamte System unterminiert werde:

"Overclassification has reached [such] serious proportions [...] that the system fails to supply to the public information which its proper operation would supply [...] and] has become so overloaded that protection of information which should be protected has suffered.

[... overclassification] inevitably resulted in a casual attitude toward classified information [within government an encouraged newspapermen to regard official markings] with feelings that vary from indifference to active contempt."¹⁵⁴

Trotzdem schlug der Coolidge-Ausschuss Strafmaßnahmen vor, welche das Durchsetzen des geltenden Systemes sichern sollten. In Fällen, in welchen Informationen in den Medien auftauchten, deren Bekanntwerden den USA sehr schade, sollte der verantwortliche Journalist vor eine *Grand Jury* geladen und verpflichtet werden können, seine Quelle preiszugeben. Dem Verteidigungsminister sollte es überlassen bleiben, zu entscheiden, wann solch ein schwerer Fall gegeben sei. Der Vorschlag wurde nicht umgesetzt.¹⁵⁵ Ransom führt dies direkt auf den Einfluss des Moss-Ausschusses zurück.¹⁵⁶

Gleichzeitig schlug der Coolidge-Ausschuss als Konsequenz aus der gefundenen Überklassifikation Maßnahmen zum Erhöhen der Transparenz der Arbeit des Verteidigungsministeriums vor:

- Die Stelle eines *declassification directors* sollte geschaffen werden.

¹⁵² McC. Mathias, Charles (1974): *Executive Privilege and Congressional Responsibility in Foreign Affairs*, in: *Secrecy and Foreign Policy*, Thomas M. Franck; Edward Weisband (Eds.), New York, S. 95.

¹⁵³ Der Bericht ist abgedruckt in, United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1957): *Availability of Information from Federal Departments and Agencies*, Part 8: Department of Defense, Third Section, Hearing, Congress 85-1, Washington, D.C., S. 2133-2146.

¹⁵⁴ United States; Department of Defense; Committee on Classified Information (8. November 1956): *Report to the Secretary of Defense* [Coolidge Committee Report], Washington, D.C., Department of Defense. Zitiert nach, Schlesinger, Arthur. M. (1973): *The Secrecy System*, in: *The Imperial Presidency*, Arthur. M. Schlesinger, Boston, S. 341.

¹⁵⁵ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1958): *Availability of Information from Federal Departments and Agencies*, Vol. 4: Department of Defense, Report 85-1884, Congress 85-2, Washington, D.C., S. 10-11.

¹⁵⁶ Ransom, Harry H. (1963): *Secrecy v. Disclosure: Conflicting Pressures*, in: *Can American Democracy Survive the Cold War?*, Ransom, Harry H., New York, S. 240.

- Zukünftig sollten Kriterien für Geheimhaltung nicht mehr in Abhängigkeit von verborgenen außenpolitischen Kursänderungen bestimmt werden.
- Durch Klassifikation begründete Informationsverweigerungen sollten der Presse erläutert werden.
- Es sollte ein ernsthafter Versuch unternommen werden, Überklassifikationen zu unterbinden.
- Administrative Dokumente sollten nicht unter *security classification* fallen.
- Neue Kanäle sollten eröffnet werden, um Informationen über Auseinandersetzungen innerhalb der Verwaltung der Öffentlichkeit mitzuteilen.

In der breiten Öffentlichkeit wurde die Aufmerksamkeit für die Kritik des Coolidge-Ausschusses an der restriktiven Informationspolitik des Verteidigungsausschusses stark durch die Debatte um die Frage verdrängt, ob die Forderung des Coolidge-Ausschusses, Indiskretionen strafrechtlich fassbar zu machen, angemessen sei.

Obwohl die vom Coolidge-Ausschuss geäußerte Kritik an Geheimhaltung keine breite Resonanz fand, führt Ransom die 1958 im Verteidigungsministerium erfolgte Gründung des *Office of Declassification Policy* auf die Arbeit des Coolidge- und des Moss-Ausschusses zurück. Als weiteren Faktor verweist er auf die Kosten des Lagerns klassifizierter Materialien.¹⁵⁷ Der Einfluss des letztgenannten Faktors ist schwer nachprüfbar. Glaubwürdigkeit erhält der Hinweis durch die im nächsten Abschnitt erläuterten Ergebnisse der Wright-Kommission. Auch diese kritisierte ein Übermaß an Geheimhaltung.

6.9 Bericht der Wright-Kommission

Die überparteiliche Wright-Kommission war bereits am 10. November 1955 eingerichtet worden. Sie bestand aus sechs Demokraten und sechs Republikanern, vier von ihnen waren vom Präsidenten ausgesucht worden, vier vom Präsidenten des Senates und vier vom Präsidenten des Repräsentantenhauses. Die Kommission war als direkte Reaktion auf Senator McCarthys Anschuldigung, die Regierung sei kommunistisch infiltriert, gegründet worden. Ihre Aufgabengebiete war wesentlich weiter als das des Coolidge-Ausschusses gefasst: Sie sollte den gesamten Sicherheitsapparat untersuchen.¹⁵⁸

Der 800 Seiten starke Abschlußbericht der Wright-Kommission wurde am 23. Juni 1957, also nach dem des später gegründeten Coolidge-Ausschuss, fertiggestellt.¹⁵⁹ Die Wright-Kommission kritisierte wie der Coolidge-Ausschuss übertriebene Geheimhaltung und empfahl dem Kongress gleichzeitig, Indiskretionen als einen Straftatbestand zu verankern.

Die folgende Anekdote illustriert die Übertreibung bei der militärischen Geheimhaltung: Bei einer Untersuchung des *Subcommittee on the Air Force* des *Armed Services Committee* des Senates wurden sechs Wochen lang ausgedehnte Anhörungen zu angeblich militärisch sensiblen Themen abgehalten. Aus diesem Grund wurde die Öffentlichkeit von zirka 80 % der Anhörungen ausgeschlossen. Nach Abschluss der Untersuchung

¹⁵⁷ Ebd., S. 240f.

¹⁵⁸ Die einzelnen Bereiche der Untersuchung betrafen die Themen "document classification system", "industrial security", "Government personnel security", "immigration and nationality programs" und "port security". McC. Mathias, Charles (1974): *Executive Privilege and Congressional Responsibility in Foreign Affairs*, in: *Secrecy and Foreign Policy*, Thomas M. Franck; Edward Weisband (Eds.), New York, S. 69.

¹⁵⁹ United States; Congress; Senate; Commission on Government Security (1957): *Report Pursuant to Public Law 304, 84th Congress, as Amended [Wright Commission Report]*, Document 85-64, Congress 85-1, Washington, D.C.

veranlasste der Vorsitzende des Senatsausschusses, Senator Stuart Symington, die Überprüfung der Protokolle der Anhörungen. Nach deren Durchsicht durch Admiral Arthur C. Davis und weitere Sicherheitsoffiziere musste der Admiral der Deklassifikation von 75 % der klassifizierten Inhalte zustimmen, weil diese zu unrecht klassifiziert worden waren.¹⁶⁰

Eine größere Kontroverse als durch die Diagnose von Überklassifikation wurde durch die Behauptung der Wright-Kommission ausgelöst, die Presse breche durch bestimmte Veröffentlichungen Geheimhaltungsvorschriften. Aus diesem Grund sollte der Kongress ein Gesetz verabschieden, welches das Weitergeben von Informationen, von welchen angenommen werden musste, sie seien geheim, unter Strafe stellen würde. Dabei machte die Kommission deutlich, das Gesetz solle sich gegen Personen außerhalb der Verwaltung, das hieß gegen Journalisten, richten. Es sollten Geldstrafen bis zu 10.000 \$ und Gefängnisstrafen bis zu fünf Jahren verhängt werden dürfen.

Diese Aufforderung zielte auf Journalisten, welche Indiskretionen veröffentlichten. Anderenfalls wäre ein neues Gesetz nicht erforderlich gewesen, da es den Straftatbestand der Spionage bereits gab. Die Beschuldigung der Presse und der daraus folgende Vorschlag provozierten heftige Opposition der Beschuldigten. Der Ärger der Journalisten wurde weiter aufgestachelt, als Wright sich außerstande sah, seine Anschuldigungen zu belegen. Er erklärte, die Geheimhaltungsvorschriften des Verteidigungsministeriums machten es ihm unmöglich, die der Kommission vorgetragenen Fälle zu veröffentlichen. Die Aussage erinnerte unangenehm an den Stil McCarthys.

Moss verurteilte den Bericht der Wright-Kommission als Anschlag auf die Pressefreiheit. Auf Nachfragen wurde dem Moss-Ausschuss deutlich gemacht, dass der umstrittene Gesetzesvorschlag innerhalb der Wright-Kommission nicht abgestimmt worden war. Es ergab sich folgendes Bild: Verteidigungsminister Wilson wollte in den USA ein Gesetz nach dem Vorbild des britischen *Official Secrets Act* durchsetzen. Die im Abschlußbericht des Coolidge-Ausschusses veröffentlichten Ergebnisse ließen sich für das Durchsetzen dieses Anliegens nicht gut nutzen. Wilson hatte deshalb Druck auf die Mitglieder der Wright-Kommission ausgeübt, um die gewünschte Argumentationshilfe zu erhalten. Wright entschuldigte sich schließlich für die von ihm konkret gegen die *Chicago Tribune* erhobenen Vorwürfe.¹⁶¹

Der Bericht der Wright-Kommission hatte für die damalige Diskussion der Informationspolitik der Eisenhower-Administration große Bedeutung, weil mit dem Bericht die These belegt werden sollte, die zügellosen Medien gefährdeten die nationale Sicherheit der USA. Diese pauschale Anklage der Medien blieb unabhängig von der Entschuldigung Wrights im Raum stehen. Wirklicher Ausgangspunkt des Konfliktes waren hingegen Unstimmigkeiten innerhalb der Eisenhower-Administration. Im Zuge dieser Auseinandersetzungen wurden Indiskretionen als Waffe eingesetzt. Die vom Zorn der Eisenhower-Administration betroffen Journalisten wussten, dass der Zorn eigentlich den politischen Gegnern innerhalb der Administration galt. Das Bewusstsein, dass die Eisenhower-Administration interne Konflikte auf dem Rücken der Medien austrug, kühlte das Verhältnis zwischen den Medien und der Eisenhower-Administration ab.

¹⁶⁰ Gray, Richard G. (1965): *Freedom of Access to Government Information. A Study of the Federal Executive*, Dissertation, University of Minnesota, S. 57-58.

¹⁶¹ *New York Times* (12. Juli 1957), S. 11, Sp. 2.

Die Wright-Kommission kritisierte jedoch auch die Exekutivorder 10501, weil sie zirka 1,5 Mio. Angestellte der Administration berechnete, Dokumente zu klassifizieren und die teilweise daraus erklärable Überklassifikation den naturwissenschaftlich-technischen Fortschritt der USA behinderte. Diese These bekam durch den erfolgreichen Start des Sputnik am 4. Oktober 1957 besondere Bedeutung. Zusätzlich zur Beschränkung der Geheimhaltung sprach sich die Kommission für die Abschaffung der Klassifikationskategorie *Confidential* aus. Dies hätte dazu geführt, dass 76 Prozent aller klassifizierten Regierungs- und Wirtschaftsinformationen und 59 Prozent der klassifizierten militärischen Informationen nicht mehr klassifiziert gewesen wären. Der Vorschlag wurde leider nie umgesetzt.

6.10 Novelle des *Housekeeping Statute* während des 85. Kongresses

Die Berichte des Coolidge-Ausschusses und der Wright-Kommission helfen, den politischen Kontext einzuschätzen, in welchem Moss versuchte, mehr Verwaltungstransparenz durchzusetzen. In beiden Berichten war zwar übertriebene Geheimhaltung festgestellt worden, dessen ungeachtet dominierten in den mit den Berichten gegebenen Ratschlägen Vorschläge für Repressionen gegen Personen, die Indiskretionen begehen. Vorschläge für Maßnahmen zur Reduktion von Geheimhaltung spielten eine untergeordnete Rolle. Die in der Gewichtung der in den beiden Berichten gegebenen Ratschläge deutlich werdende Überbetonung von Geheimhaltung erklärt sich zu wesentlichen Teilen aus der paranoiden Stimmung des Kalten Krieges. In steigendem Maße wurde politisch motivierte Geheimhaltung durch Verweise auf die Gefährdung der nationalen Sicherheit legitimiert. Informationen wurden ohne Notwendigkeit klassifiziert und es wurde versucht, den Geltungsbereich der Bestimmung zur Geheimhaltung über Regierungsstellen hinaus in den privaten Sektor auszudehnen. Der Moss-Ausschuss, bzw. zumindest die Fraktion der Demokraten in dem Gremium, wandte sich gegen diese Strömung, indem sie durch ihre Untersuchungen die Absurdität vieler Entscheidungen für Geheimhaltung entlarvte.¹⁶²

- Ein Brief von General Matthew Ridgway wurde vom Verteidigungsministerium mit der Begründung geheimgehalten, sein Inhalt könne missverstanden werden.
- In einer Direktive vom 29. März 1955 wurde vom Verteidigungsministerium die Geheimhaltung auf Dokumente erweitert, deren Inhalt für die Arbeit des Ministeriums nicht förderlich sei.¹⁶³
- Alle von den amerikanischen Botschaften in die USA übermittelten Informationen wurden automatisch klassifiziert.

¹⁶² 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. 6-8, 21. 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.

¹⁶³ Das Bekanntwerden welcher Informationen aus Sicht des Verteidigungsministeriums für dessen Arbeit nicht förderlich sein würde, war kaum vorherzusagen. Das war der Sinn der Formulierung. Die Direktive war eine Art 'Maulkorbberlass', der kritische Äußerungen von Mitarbeitern des Ministeriums weitgehend unterbinden sollte.

- Selbst Personen, welche die grundsätzliche Zugangsberechtigung zu klassifizierten Informationen besaßen, erhielten nur Akteneinsicht, wenn sie belegen konnten, die jeweiligen Informationen zu benötigen (*need to know*).
- Das Verteidigungsministerium, das Büro für strategische Informationen und andere Regierungsstellen hielten auch Informationen geheim oder zensierten Reden und Veröffentlichungen von Mitarbeitern, wenn Informationen betroffen waren, deren Bekanntwerden isoliert betrachtet kein Risiko darstellte, die jedoch in Zusammenhang mit anderen Information und richtig zusammengesetzt, weitergehende Einsichten hätten ermöglichen können.
- In einer Direktive vom 29. September 1955 wies das Verteidigungsministerium Vertragspartner an, keine Informationen herauszugeben, welche einem potentiellen Feind nutzen könnten. Das war ein Versuch, Geheimhaltung über den Regierungsapparat hinaus auszudehnen.

Mit der detaillierten Untersuchung der exekutiven Informationspolitik bereitete der Moss-Ausschuss den Boden für die Durchsetzung gesetzgeberischer Maßnahmen gegen Geheimhaltung. Die übertriebene Geheimhaltung war ein Symptom für die verbreitete Angst, die amerikanische Gesellschaft sei von einer Unterwanderung durch Kommunisten bedroht. Diese Angst beschränkte ihre prägende Kraft nicht auf die Diskussion um die Regelung der Akteneinsicht und des Klassifikationssystemes oder auf die Frage, ob Äußerungen von Geheimnisträgern einer Zensur unterliegen sollten. Vielmehr entstand im Zuge des Kalten Krieges insgesamt eine politische Stimmung, die zu einem Verlust der Fähigkeit zur Differenzierung zwischen demokratisch legitimer Kritik und Subversion führte.

Die nebenstehende Karikatur¹⁶⁵, die 1949 in der *Washington Post* veröffentlicht wurde, illustriert, dass bereits damals erkannt wurde, dass die Angst vor kommunistischer Unterwanderung die in den USA geltenden Bürgerrechte bedrohte.

Daher kam es bereits vor Senator McCarthys Aufstieg zu politischer Zensur einschließlich der polizeilichen Verfolgung kritischer Journalisten.¹⁶⁶ Die Zensur beschränkte sich dabei nicht auf kleine oder sektiererische Publikationen. Betroffen war beispielsweise auch der Londoner *Economist*. In seiner Ausgabe vom 6. August 1955 war zu lesen:

"We have for some time been trying to discover why it is that copies of the *Economist* sent by mail to subscribers in the United States were so late in delivery. An explanation has recently been received from the United States Post Office. It appears that all foreign publications are forwarded to the Bureau of Customs for review under the Customs Tariff Act of 1930 as possible propaganda matter. [...] a backlog has accumulated [...]."



Karikatur 5: "Fire!"¹⁶⁴

Joseph Alsop, ein prominenter Kolumnist, berichtete vor dem Moss-Ausschuss von der Überwachung von Journalisten. Er sagte aus, seit einiger Zeit würden Journalisten, welche unliebsame Informationen veröffentlichen, 'überprüft', das hieße z.B., ihre Telefonate würden abgehört.¹⁶⁷

Nach den Wahlen zum 85. Kongress hielt Moss den Zeitpunkt für gekommen, den Untersuchungen innerhalb seines Ausschusses gesetzgeberische Aktivitäten folgen zu lassen. In den Wahlen vom November 1956 war Eisenhower als Präsident bestätigt worden, und an den Mehrheitsverhältnissen in den beiden Häusern des Kongresses hatte sich fast nichts geändert. Die Zusammensetzung des Moss-Ausschusses war gleich geblieben. Neben seinem Vorsitzenden Moss gehörten ihm erneut die Abgeordneten Fascell (*D-Florida*) und Hoffman (*R-Michigan*) an. Auch der Vorsitz im *Government Operations Committee* wurde weiter von Dawson gehalten. Mit der Unterstützung sei-

¹⁶⁴ Block, Herbert (17. Juni 1949): *Fire*, Karikatur aus der *Washington Post* vom 17. Juni 1949, in: Herblock: A Cartoonist's Life, Herbert Block, New York, 1993, S. 142.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ 1940 wurde der *Alien Registration Act*, auch *Smith Act* genannt, verabschiedet. Mit dem Gesetz wurde das Propagieren eines gewaltsamen Umsturzes verboten. Die Unterscheidung zwischen politischen Lehren und politischem Handeln wird dabei aufgegeben. 1951 bestätigt das *Supreme Court* das Gesetz als verfassungskonform: Wynn, Neil A. (1977): *Vom Weltkrieg zur Wohlstandsgesellschaft 1941-1965*, in: Die Vereinigten Staaten von Amerika Willi P. Adams (Hg.), Frankfurt/M., S. 378.

¹⁶⁷ 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. 21.

nes Ausschussvorsitzenden und seiner Partei konnte Moss dem Erfolg seines Vorhabens sicher sein. Am 14. Januar 1957 brachte Moss *H.R. 2767, Amendment to the Housekeeping Statute* ein.¹⁶⁸

Das im Kongress geltende Senioritätsprinzip lässt sich anschaulich an der Nummerierung, sprich Reihenfolge, ablesen, mit der die Gesetzesvorschläge zur Novellierung des *Housekeeping Statute* versehen wurden. Der identische Gesetzesvorschlag von Dawson trägt die Nummer 2768.¹⁶⁹ Als nächster folgte Fascells ebenfalls mit Moss' Entwurf wortgleicher Gesetzesvorschlag *H.R. 2769*.¹⁷⁰ Der konkurrierende Vorschlag des Vertreters der Opposition, Clare Hoffman, trug die Nummer 2810.¹⁷¹

Mit der Amendierung des *Housekeeping Statute* sollte lediglich dessen Nutzung zur Legitimation von Geheimhaltung beendet werden. Die von Moss angestrebte Durchsetzung eines neuen Akteneinsichtsrechtes wurde mit diesen Gesetzesvorschlägen nicht angestrebt. Alle vier Vorschläge¹⁷² sollten hierzu das *Housekeeping Statute* um den Satz ergänzen:

"This section does not authorize withholding information from the public or limiting the availability of records to the public."

Clare Hoffman brachte mit *H.R. 2080* einen konkurrierenden Entwurf zu *H.R. 2767* ein. Dessen ersten Satz stimmte mit den drei anderen Vorschlägen überein. Hoffman ergänzte den Gesetzentwurf von Moss jedoch durch den folgenden Absatz:

"Nor shall this section be construed as requiring the giving of information or the making of records available where such action would endanger the national security, or unreasonably impair the efficiency of Government operations, or result in unfair advantage of any person, or disclose the source of information given an agency of official of the United States in confidence."

An dieser Ergänzung wird der grundsätzliche Konflikt um die Gestaltung des Akteneinsichtsrechtes deutlich. Akteneinsicht sollte und soll aus der Sicht der Gegner dieser Gesetzgebung nur möglich sein, wenn ihre Gewährung keinen Interessen der Exekutive zuwiderläuft. Um eine Balance begründbarer Ansprüche auf Geheimhaltung und Transparenz bemühte sich Hoffman nicht.

Moss' Vorhaben wurde von den Medien unterstützt.¹⁷³ Die Verwaltung sprach sich einstimmig gegen das Novellieren des *Housekeeping Statute* aus.¹⁷⁴ Ihre Opposition grün-

¹⁶⁸ Moss, John E. (14. Januar 1957): [introduction of *H.R. 2767, amendment to Housekeeping Statute*], *Congressional Record*, Bd. 103, S. 587.

¹⁶⁹ Dawson, William A. (14. Januar 1957): [introduction of *H.R. 2768, amendment to Housekeeping Statute*], *Congressional Record*, Bd. 103, S. 587.

¹⁷⁰ Fascell, Dante B. (14. Januar 1957): [introduction of *H.R. 2769, amendment to Housekeeping Statute*], *Congressional Record*, Bd., 103, S. 587.

¹⁷¹ Hoffman, Clare E. (14. Januar 1957): [introduction of *H.R. 2810, amendment to Housekeeping Statute*], *Congressional Record*, Bd. 103, S. 588.

¹⁷² Das mehrfache Einbringen identischer oder weitgehend identischer Gesetzesvorschläge dient der Demonstration politischer Unterstützung für den Originalvorschlag.

¹⁷³ *Bay Papers Ask Public Hearings* (7. Februar 1957), *New York Times*, S. 16, Sp. 4. *News Bill endorsed* (3. Februar 1958), *New York Times*, S. 47, Sp. 2. *Newsmen Appeal on Secrecy Law* (7. Februar 1958), *New York Times*, S. 46, Sp. 3. *2 Bid Congress End 'Paper Curtain'* (8. Februar 1958), *New York Times*, S. 17, Sp. 4.

¹⁷⁴ *Cabinet Opposes Bill on U.S. Data* (21. Juli 1957), *New York Times*, S. 39, Sp. 4.

dete sie auf zwei zentrale Argumente: Die Novellierung schaffe Konfusion, und sie be-
raube die Behörden der Möglichkeit, Informationen geheim zu halten.¹⁷⁵

Der Moss-Ausschuss veranstaltete im Juli 1957 und im Februar 1958 Anhörungen zu
der Problematik.¹⁷⁶ Im Februar 1958 wurde der Gesetzentwurf von Moss in dessen
Unterausschuss verabschiedet.¹⁷⁷ Im März wurde *H.R. 2767* im *Government Operations
Committee* des Repräsentantenhauses einstimmig verabschiedet.¹⁷⁸

Am 16. April 1958 wurden die konkurrierenden Amendments im Plenum des Reprä-
sentantenhauses debattiert. Moss vertrat die Ansicht, *H.R. 2767* berühre weder das Exe-
kutivprivileg noch andere Gesetze, welche der Exekutive Kontrollrechte über Informa-
tionen gäben. Das Gesetz solle lediglich dem Missbrauch des *Housekeeping Statute*
beenden. Nach Moss redete Hoffman. Er sprach sich gegen den Gesetzesvorschlag von
Moss aus, da er der Öffentlichkeit ermögliche, Informationen zu erlangen, die nicht
öffentlich sein sollten. Darüber hinaus kritisierte er, Pressevertreter hätten einen unver-
hältnismäßig großen Einfluss auf die Formulierung des Entwurfes gehabt. Bereits im
Bericht zu *H.R. 2767* hatte Hoffman den übergroßen Einfluss der Presse auf die Arbeit
des Moss-Ausschusses angeprangert. Er beklagte, die Arbeit des Moss-Ausschusses sei
nicht Resultat von Beschwerden aus der Bevölkerung, sondern Reaktion auf die Interes-
senvertretung von Repräsentanten der Presse. Seit der ersten vom Moss-Ausschuss im
November 1955 veranstalteten Anhörung habe er nicht einen Brief seiner Wähler er-
halten, in welchem eine Beschwerde gegen das *Housekeeping Statute* geäußert worden
sei. Der Gesetzesvorschlag sei am 19. Februar 1958 in nichtöffentlicher Sitzung im
Government Operations (Full) Committee diskutiert, jedoch nicht beschlossen worden.
Daraufhin habe anscheinend ein Mitarbeiter des Unterausschusses einen Vertreter der
American Society of Newspaper Editors über das enttäuschende Ergebnis der Sitzung
informiert. Daraufhin seien in der Öffentlichkeit Anschuldigungen laut geworden,
einige Mitglieder des *Government Operations Committee* wollten den Bürgern
Informationen über ihre Regierung vorenthalten. Auf Mitglieder des Ausschusses sei
Druck ausgeübt worden, ihre Haltung zu überdenken.¹⁷⁹

Im Verlauf der Debatte wurden eine Reihe von Amendments eingebracht. Alle wurden
abgelehnt.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Mitchell, John J. (Februar 1958): *Government Secrecy in Theory and Practice: 'Rules and Regulation' As an Autonomous Screen*, *Columbia Law Review*, Bd. 58, S. 208-209.

¹⁷⁶ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommit-
tee on Government Information (1957): *Availability of Information from Federal Departments and Agencies*, Part 11:
Amendment of 'Housekeeping Statute' [Revised Statutes 161 (5 U. S. C. 22)] Proposed by *H.R. 2767*, H.R. 2768,
H.R. 2769, H.R. 3497, and H.R. 2810, Hearing, Congress 85-1, Washington, D.C., S. 2539-2644. United States;
Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government
Information (1958): *Availability of Information from Federal Departments and Agencies*, Part 14: Second Hearing on
Amendment of 'Housekeeping Statute' [Revised Statutes 161 (5 U. S. C. 22)] Proposed by *H.R. 2767*, H.R. 2768,
H.R. 2769, H.R. 3497, and H.R. 2810, Hearing, Congress 85-2, Washington, D.C., S. 3323-3433.

¹⁷⁷ *Secrecy Fight Against* (18. Februar 1958), *New York Times*, S. 22, Sp. 3.

¹⁷⁸ *House Unit Votes Information Bill* (6. März 1958), *New York Times*, S. 14, Sp. 4. Trussell, C. P. (17. April
1958): *House Votes Curb on Use of Secrecy*, *New York Times*, S. 17, Sp. 1.

¹⁷⁹ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommit-
tee on Government Information (1958): *Amending Section 161 of the Revised Statutes with Respect to the Authority
of Federal Officers and Agencies to Withhold Information and Limit the Availability of Records*, Report to Accom-
pany *H.R. 2767*, Proposed Amendment to 5 U. S. C. 22, Part 1 and 2 (Additional views of the Hon. Clare Hoffman),
Report 85-1461, Congress 85-2, Washington, D.C., S. 24-26.

¹⁸⁰ Moss, John E.; Hoffman, Clare E. (16. April 1958): [*House debate and passage of H.R. 2767*], *Congressional
Record*, Bd. 104, S. 6549-6575.

Im Senat brachte Hennings den Gesetzesvorschlag von Moss als *S. 921* ein.¹⁸¹ Im März und April 1958 wurden im Senat von Hennings *Subcommittee on Constitutional Rights* Anhörungen dazu abgehalten.¹⁸² Hennings Unterausschuss übernahm den Bericht zu dem aus dem Moss-Ausschuss stammenden Gesetzesvorschlag *H.R. 2767* und beschloss den Gesetzesvorschlag im Mai.¹⁸³

Auf Antrag von Senator Lyndon Johnson debattierte der Senat *S. 921* am 31. Juli 1958. Eine Auseinandersetzung zwischen den Senatoren Johnston und Hruska dominierte die Debatte. Hruska befürchtete, *S. 921* berühre zwei Urteile des *Supreme Court* zur Interpretation des *Housekeeping Statute*. In diesen Entscheidungen war den Leitern von Behörden die Autorität zugesprochen worden, über die Herausgabe von Informationen zu entscheiden. Johnston widersprach den Befürchtungen von Hruska. Im Verlauf der Debatte wurde dem Antrag Johnstons, das *Senate Judiciary Committee* von der Bearbeitung von *H.R. 2767* zu befreien, stattgegeben, da es dem Wortlaut von *S. 915* entsprach. Statt dessen sollte vom Plenum direkt über *H.R. 2767* entschieden werden. *H.R. 2767* wurde noch in der gleichen Sitzung anstelle von *S. 921* verabschiedet.¹⁸⁴

Die praktischen Folgen dieses gesetzgeberischen Erfolges waren indes enttäuschend. Der Moss-Ausschuss befragte die Behörden, die in der ersten Befragung angegeben hatten, Geheimhaltungen durch das *Housekeeping Statute* zu legitimieren, wie sich die neue Rechtslage auf ihre Informationspolitik auswirke. Die Behörden gaben unisono an, weder bisher geheimgehaltene Dokumente freizugeben noch in Zukunft ihre Informationspolitik ändern zu müssen.¹⁸⁵

6.11 Formelle Bedeutung der Novellierung des *Housekeeping Statute* für den Moss-Ausschuss

Es ist unklar, ob für Moss die praktische Bedeutungslosigkeit der Novellierung des *Housekeeping Statute* vorhersehbar gewesen war. Grundsätzlich kann ihm unterstellt werden, gewusst zu haben, dass die exekutive Geheimhaltung auch ohne die Hilfe des *Housekeeping Statute* legitimiert werden konnte. Zwei Argumente sprachen trotzdem für die Bemühungen um das Amendieren des *Housekeeping Statute*. Da der Exekutive verschiedene Rechtsgrundlagen zur Legitimation von Geheimhaltung zur Verfügung standen, konnte eine nachhaltige Beschränkung von Geheimhaltung erst nach erfolgreicher Durchsetzung mehrerer Gesetzesänderungen erwartet werden. Wichtiger war hin-

¹⁸¹ Hennings, Thomas C. (29. Januar 1957): [introduction of *S. 921*, amendment to *Housekeeping Statute*, identical to *H.R. 2767*], Congressional Record, Bd. 103, S. 1063.

¹⁸² United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary; Subcommittee on Constitutional Rights (6. März 1958): Freedom of Information and Secrecy in Government, Hearing on *S. 921* and the Power of the President to Withhold Information, Part 1, Hearing, Congress 85-2, Washington, D.C. United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary; Subcommittee on Constitutional Rights (April 16, 1958): Freedom of Information and Secrecy in Government, Hearing on *S. 921* and the Power of the President to Withhold Information, Part 2, Hearing, Congress 85-2, Washington, D.C.

¹⁸³ *1789 Law Is Target* (6. Mai 1958), New York Times, S. 39, Sp. 4.

¹⁸⁴ Hruska, Roman; Johnston, Olin D.; et. al. (31. Juli 1958): [*Senate debate and subsequent passage of H.R. 2767 in lieu of S. 921*], Congressional Record, Bd. 104, S. 15678-15699. *White House Gets Anti-Secrecy Bill* (1. August 1958), New York Times, S. 42, Sp. 1.

¹⁸⁵ Blanchard, Robert O. (November 1967): *A History of the Federal Records Law*, Freedom of Information Center Report, Nr. 189, S. 5-6. United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1959): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Vol. 7: Progress of Study, August 1958-July 1959, Twelfth Report, Report 86-1137, Congress 86-1, Washington, D.C.

gegen eine andere Überlegung. Sowohl Cross als auch Scher hatten vor dem Versuch abgeraten, die exekutive Geheimhaltungspolitik durch das Ändern aller Rechtsgrundlagen für diese Politik zu beschränken. Statt dessen forderten beide die Durchsetzung eines Gesetzes, welches generelle Informationsrechte der Bürger garantieren sollte. Dieses Gesetz sollte eine Neuformulierung des im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelten Akteneinsichtsrechtes werden.

Unglücklicherweise lag im Repräsentantenhaus die Jurisdiktion für solch ein Vorhaben im *Judiciary Committee*. Aus Moss' Perspektive ergaben sich aus dieser Lage zwei mögliche Vorgehensweisen. Zum einen konnte er versuchen, eine Übertragung der Jurisdiktion auf das *Government Operations Committee* und auf seinen Unterausschuss zu erreichen. Zum anderen war es denkbar, den Regelungsanspruch eines Gesetzes, dessen Jurisdiktion in der Autorität des Moss-Ausschusses lag, so auszudehnen, dass dieses Gesetz das im Verwaltungsverfahrensgesetz festgehaltene Akteneinsichtsrecht überdecken würde. Im Lichte dieser Überlegungen hatte das Amendieren des *Housekeeping Statute* einen doppelten Zweck. Es entzog der Exekutive eine juristische Legitimation für Geheimhaltung und eröffnete die Möglichkeit, durch weitere Ergänzungen des *Housekeeping Statute* Informationsansprüche der Bürger zu verankern.

6.12 Ansätze zum Novellieren des Akteneinsichtsrechtes während des 85. und 86. Kongresses

Die vordergründige Nutzlosigkeit des Amendements des *Housekeeping Statute* für ein Unterbinden von Geheimhaltung provozierte in den Reihen der Unterstützer von Moss und Hennings Kritik. Archibald gab die Kritik, zurück indem er forderte, sollte eine in der Praxis relevantere Gesetzgebung durchgesetzt werden, müsse mehr Druck von der Presse auf die Abgeordneten ausgeübt werden. Diese Forderung belegt die Oppositionen innerhalb des politischen Systemes gegen Moss' und Hennings Vorhaben.

Moss hatte diese Opposition befürchtet. Deshalb war in seinem Ausschuss entschieden worden, nicht zu versuchen, gleichzeitig mit der Novellierung des *Housekeeping Statute* ein neues Akteneinsichtsrecht durchzusetzen. Die Novellierung des *Housekeeping Statute* sollte lediglich dessen Nutzung für die Legitimation von Geheimhaltung beenden. Mit dieser Entscheidung entsprach Moss den von Archibald und Cross geäußerten Bedenken, das Verabschieden eines neuen Akteneinsichtsrechtes mit zu vielen Kompromissen könne schlechter sein als der vollständige Verzicht auf ein Novellieren.

Die Hennings und Moss in ihren Bemühungen um ein neues Akteneinsichtsrecht unterstützenden Medienvertreter erwarteten von den beiden Abgeordneten - ungeachtet deren relativen Machtlosigkeit im Kongress - einen Versuch, ein neues Akteneinsichtsrecht durchzusetzen. Diesem Wunsch entsprachen Moss und Hennings, indem sie im Mai 1957 identische Gesetzesvorschläge (*S. 2148, H.R. 7174*) für das Novellieren des im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelten Akteneinsichtsrechtes (5 USC 1002; nicht eines Amendements des *Housekeeping Statute*!) in den 85. Kongress einbrachten. Dieser Gesetzesvorschlag war die Urversion des FOIA. Die Gesetzesvorschläge beruhten auf den Studien von Jacob Scher, dem damaligen Rechtsberater des Moss-Ausschusses.¹⁸⁶ Der Moss-Ausschuss entwickelte seine Vorstellung von einem neuen Akteneinsichts-

¹⁸⁶ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 93-4, 114.

recht jedoch nicht autonom, sondern stimmte sich mit der *Administrative Law Section* der Anwaltskammer ab. Diese arbeitete damals an einer vollständigen Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und stützte sich dabei wiederum auf die Ergebnisse der Hoover-Kommission (*Hoover Commission*).¹⁸⁷

1955 war von der Hoover-Kommission starke Kritik am Verwaltungsverfahrensgesetz geübt worden. Die *Commission on Organization of the Executive Branch of Government*, wie die Hoover-Kommission offiziell hieß, war am 10. Juli 1953 vom Kongress eingesetzt worden. Umgangssprachlich wurde sie nach ihrem Vorsitzenden, dem früheren Präsidenten Herbert Hoover, als Hoover-Kommission bezeichnet. Eigentlich hätte sie als zweite Hoover-Kommission bezeichnet werden müssen¹⁸⁸, denn sie hatte eine gleichnamige Vorläuferin, die ihre Arbeit im Juli 1947 aufgenommen hatte. Beide Kommissionen sollten Vorschläge für eine Verwaltungsreform erarbeiten. Vor der Einsetzung der ersten Hoover-Kommission war die amerikanische Verwaltung noch nie systematisch organisiert worden. Die erste Hoover-Kommission hatte über einen Zeitraum von zwei Jahren gearbeitet. Ihre umfangreichen Berichte waren grundlegend für das Erarbeiten des 1949 verabschiedeten *Reorganization Act* gedient. Aufgrund des anhaltend starken Wachstums der Verwaltung und wegen des Fortbestehens von Mängeln in den Verwaltungsverfahren war die zweite Hoover-Kommission ins Leben gerufen worden.¹⁸⁹ Die Kommission sollte die exekutive Verwaltung untersuchen und Vorschläge zur Verbesserung deren Arbeit machen. Genauer gesagt, die Tauglichkeit des Verwaltungsverfahrensgesetz sollte überprüft werden. Für die eigentliche Arbeit hatte die Hoover-Kommission II die *Task Force on Legal Services and Procedure* berufen. Diese hatte ihre Arbeit im Februar 1954 begonnen.

Im März 1955 hatte die *Task Force* ihren Abschlußbericht und jeweils einen Gesetzentwurf für einen *Legal Services Act* und ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz (*Administrative Code*) vorgelegt. In ihrem Bericht hatte sie festgestellt, das Verwaltungsverfahrensgesetz von 1946 sei von der Verwaltung nicht immer umgesetzt worden. Um diesen Mangel zu beheben, sollte das Verwaltungsverfahrensgesetz substantiell amendiert werden. Ausdrücklich war die Verbesserung der Informationstätigkeit der Verwaltung angemahnt worden. Diese Kritik hatte das Akteneinsichtsrecht eingeschlossen. Die Kommission hatte die Verwaltung aufgefordert, die Publikation von Informationen, zu deren Veröffentlichung sie verpflichtet war, zu verbessern. Diese Empfehlung war eine Reaktion auf die anhaltende Rechtsunsicherheit im Verwaltungsrecht gewesen. Auf Bundesebene existierte immer noch kein System, welches die Anwaltschaft verlässlich über die aktuellen Veränderungen des Verwaltungsrechtes durch Verordnungen und Präzedenzentscheidungen informierte.¹⁹⁰

¹⁸⁷ In Artikeln in der *Administrative Law Review* berichtete John Mitchell, ein Mitarbeiter des von Moss, den interessierten Juristen genau über die Arbeit des Moss-Ausschusses und den Einfluss der ABA auf diese Arbeit. Siehe beispielsweise: Mitchell, John J. (Sommer 1958): *Report of the Committee on Public Information*, Administrative Law Review, Bd. 10, S. 197-201. Mitchell, John J. (24. Juni 1959): *Report of the Committee on Public Information*, Administrative Law Review, Bd. 11, S. 346-351.

¹⁸⁸ In dieser Arbeit wird sie deshalb im folgenden als Hoover-Kommission II bezeichnet.

¹⁸⁹ Kommissionsmitglieder waren Herbert Hoover, Herbert Brownell, James A. Farley, Arthur S. Flemming, Ferguson, John L. McClellan, Robert G. Storey, Clarence J. Brown, Chet Holifield, Joseph P. Kennedy, Sidney A. Mitchell, Solomon C. Hollister.

¹⁹⁰ Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 27.

Die Empfehlungen Nummer 27 bis 31 des Abschlußberichtes kommentierten den Informationsfluss von der Verwaltung an die Öffentlichkeit. In Empfehlung 28 hatte die *Task Force* bemängelt, dass die Verwaltung sich nicht an die Vorschriften in Sektion 3(a) des Verwaltungsverfahrensgesetzes gehalten habe.¹⁹¹ Dort waren die Publikationspflichten im *Federal Register* geregelt. Einige Behörden waren diesen Pflichten nicht nachgekommen. Diese Behörden hatten ihre Vorgehensweise damit legitimiert, die nicht veröffentlichten Vorschriften richteten sich an ihre Mitarbeiter, nicht an die Öffentlichkeit. Die *Task Force* hatte deshalb vorgeschlagen, die Beschränkung der Publikationspflicht auf Vorschriften und Beschlüsse, die sich an die Öffentlichkeit richten, zu streichen.

Auch die unzureichende Umsetzung der Vorschriften aus Sektion 3(b) des Verwaltungsverfahrensgesetz war kritisiert worden. Dort war das Verbot verankert, nicht veröffentlichte Entscheidungen von Behörden später als Präzedenzfälle heranzuziehen. Dieses Verbot war von der *Security Exchange Commission* und vom *Immigration and Naturalization Service* missachtet worden. Die *Task Force* forderte die Beendigung dieser Praxis.

Darüber hinaus hatte die *Task Force* die in Abschnitt 3(c) in Sektion 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gewählten Formulierungen für das Akteneinsichtsrecht kritisiert. Das Einsichtsrecht war dort beschränkt auf offizielle Aufzeichnungen (*official records*), gewährte lediglich eine Parteiöffentlichkeit (*person properly and directly concerned*) und garantierte der Verwaltung die Möglichkeit, auch dieser eingeschränkte Öffentlichkeit 'aus guten Gründen' (*for good cause found*) eine Akteneinsicht zu verwehren. Die fehlende Definition des Begriffes 'offizielle Aufzeichnungen' wurde angemahnt. Die beiden anderen genannten Formulierungen sollten überarbeitet werden, weil sie aus Sicht der *Task Force* zu ungenau bzw. zu weit gefasst waren. Die Kritikpunkte waren in Sektion 200 des von der *Task Force* vorgeschlagenen Entwurf für ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz eingeflossen.

Auf Grundlage des Berichtes der Hoover-Kommission II erarbeitete die Anwaltskammer 1956 einen Neuentwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Auch das zur Anwaltskammer gehörende *Special Committee on Legal Services and Procedures*¹⁹², das die Kammer bei dieser Aufgabe beriet, schlug explizit eine Neuformulierung der Bestimmungen zum Akteneinsichtsrecht vor. Aus der Sicht des *Special Committee* war der geltende Wortlaut unbestimmt genug, um einer Reihe von Behörden eine Auslegung zu ermöglichen, die dem Geist des Gesetzes direkt zuwider lief. Das Gesetz wurde von diesen statt als Aufforderung zu Offenheit als Legitimation für Geheimhaltung genutzt.¹⁹³

Einer der wichtigsten Erfolge des Moss-Ausschusses bei der Zusammenarbeit mit der Anwaltskammer war, dass die Kammer davon überzeugt werden konnte, eine Neuformulierung des Akteneinsichtsrechtes unabhängig von der kompletten Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu unterstützen. Archibald hob in einem von Blanchard

¹⁹¹ United States; Commission on Organization of the Executive Branch of Government; [Hoover Commission II] (März 1955): *Legal Services and Procedure: A Report to Congress*, Washington, D.C., 1955, S. 52-53.

¹⁹² American Bar Association (1956): *Report of the Special Committee on Legal Services and Procedures to the 1956 Midyear Meeting of the House of Delegates*, Chicago.

¹⁹³ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 28.

1965 geführten Interview außerdem hervor, dass die Anwaltskammer damals und bis heute (1965) den neuen Passus zum Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahrensgesetz unterstützte, ohne von den eigentlichen¹⁹⁴ 'Informationsfreiheits-Interessenten'¹⁹⁵ im Gegenzug die Unterstützung der anderen Reformvorschläge der Anwaltskammer für das Verwaltungsverfahrensgesetz zu fordern.¹⁹⁶

Trotz der Vorarbeit seines Ausschusses und den guten Kontakten zur Anwaltskammer entschied Moss, bei weiteren gesetzgeberischen Aktivitäten für ein neues Akteneinsichtsrecht Hennings die Federführung zu überlassen, denn er hatte ein gravierendes Problem: Die Jurisdiktion für das Verwaltungsverfahrensgesetz und damit auch für das Amendieren von Teilen des Gesetzes lag in beiden Häusern des Kongresses beim *Judiciary Committee*. Im Repräsentantenhaus ergaben sich daraus für Moss Schwierigkeiten. Sein Unterausschuss gehörte zum *Committee on Government Operations* und hatte damit auf der 'Ausschussebene' keine Kontrolle über Gesetzgebungsvorschläge zum Novellieren des im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelten Akteneinsichtsrechtes. Die Ohnmacht von Moss wird an dem Schicksal seines Gesetzesvorschlages im Repräsentantenhaus deutlich. Das *House Judiciary Committee* setzte den Vorschlag, obwohl Moss' Ausschussvorsitzender Dawson ihn (zumindest formell) unterstützte (*cosponsor*¹⁹⁷ von *H.R. 7172*), nicht einmal auf seine Tagesordnung.¹⁹⁸

Moss hatte sich entschlossen *H.R. 7174* einzubringen, obwohl dessen Schicksal für ihn absehbar gewesen war. Moss' Entscheidung lagen zwei Überlegungen zugrunde. Zum einen befürchtete er, ein allein von Hennings gestalteter Vorschlag könnte zu viele Kompromisse enthalten.

Der zu diesem Zeitpunkt von Hennings entworfene Gesetzesvorschlag war besonders von Moss' Rechtsberater Jacob Scher als unzureichend eingestuft worden. Schers 'persönliche' Version des Gesetzesvorschlages beinhaltete lediglich drei Ausnahmen von dem grundsätzlichen Recht auf Akteneinsicht:¹⁹⁹

- Informationen, welche durch andere Gesetze ausgenommen würden,
- Informationen, die durch eine Exekutivorder geschützt seien oder deren Bekanntwerden die nationale Sicherheit gefährdeten und
- Informationen, deren Bekanntwerden einen unangemessenen Eingriff in eine Privatsphäre darstellen würde.

Darüber hinaus sah der Vorschlag von Scher vor, Antragstellern, welchen die Akteneinsicht in Teilen oder vollständig verweigert worden war, ein Recht auf Klage gegen diese Informationsverweigerungen zuzusichern. Der Entwurf wurde zur Kommentierung an die interessierte Öffentlichkeit und die betroffenen Behörden geschickt. Die Verwaltung sprach sich einheitlich gegen den Entwurf aus. Von journalistischer Seite kam viel Zu-

¹⁹⁴ Das "eigentlich" verweist auf das begrenzte bzw. spezifische Interesse der Anwaltskammer an Transparenz in der Verwaltung.

¹⁹⁵ *American Society of Newspaper Editors, American Newspaper Publishers Association, Moss-Ausschuss, Sigma Delta Chi, etc.*

¹⁹⁶ Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 128-129.

¹⁹⁷ Als *cosponsor* eines Gesetzesvorschlages werden die Abgeordneten bezeichnet, die durch ihre Unterschrift ihre Unterstützung für diesen Vorschlag formell ausdrücken.

¹⁹⁸ Blanchard, Robert O. (November 1967): *A History of the Federal Records Law*, *Freedom of Information Center Report*, Nr. 189, S. 5.

¹⁹⁹ Ebd., S. 6-9.

stimmung, aber auch Kritik. Beispielsweise äußerten Repräsentanten von Radio- und Fernsehsendern die Befürchtung, Informationen, die sie der Rundfunkaufsichtsbehörde, *Federal Communications Commission* (FCC), geben mussten, könnten so an die Öffentlichkeit gelangen. Scher erklärte, dass Informationen, die den Aufsichtsbehörden gegeben werden müssten, in den Gesetzen, in welchen diese Berichtspflichten festgeschrieben seien, auch geschützt würden und sie somit von dem geplanten Gesetz nicht betroffen sein würden. Von Anwälten wurden Bedenken geäußert, die Transparenz der verwaltungsmässigen Entscheidungsprozesse werde mit dem Entwurf nicht ausreichend sichergestellt. Die Kritik machte deutlich, dass an dem Gesetzesvorschlag weiter gearbeitet werden musste.²⁰⁰

Zum anderen war es Moss' Interesse, seinen politischen Unterstützern durch das Vorschlagen von *H.R. 7174* seine Kompetenz und Aktivität zu demonstrieren. Diese Intention wird an der von seinem Büro zu dem Gesetzesvorschlag veröffentlichten Presseerklärung deutlich. In dieser Presseerklärung werden die identischen Gesetzesvorschläge, die Moss und Hennings in die beiden Häuser des Kongresses einbrachten, unterschiedlich bewertet. Hennings' *S. 2148* wird als *companion bill* bezeichnet. Diese Bezeichnung legt nahe, dass es sich bei *S. 2148* um einen Gesetzgebungsvorschlag handelt, der hauptsächlich aus geschäftsordnungstechnischen Gründen und als Zeichen politischer Unterstützung eingebracht wurde. Diese Bewertung wird darüber hinaus durch den Hinweis gestützt, der Gesetzesvorschlag basiere auf Anhörungen, die vom Moss-Ausschuss veranstaltet wurden. Demgegenüber wird als Hennings Anteil an den Vorarbeiten zu *H.R. 7174* lediglich auf 'Studien' verwiesen, was als eine höfliche Umschreibung für 'weniger wichtige Aktivitäten' gewertet werden kann.

Diese im Mai 1957 eingebrachten Gesetzesvorschläge zum Novellieren des Akteneinsichtsrechtes gingen über die Vorschläge der *Task Force* der Hoover-Kommission II hinaus. Diese hatte lediglich eine genauere Formulierung der dritten Sektion des Verwaltungsverfahrensgesetzes angestrebt. Grundsätzlicher Ansatz der durch *H.R. 7174* bzw. *S. 2148* angestrebten Novellierung war ein Einengen der im geltenden Recht formulierten Ausnahmen vom Recht auf Akteneinsicht. Die Autoren von *S. 2148* hatten alle Ausnahmebestimmungen gesammelt und in einem eigenen Abschnitt (f) zusammengefasst.

"(f) Exceptions: the provisions of this section shall not require disclosure of subject matter which is (1) specifically exempt from disclosure by statute, (2) required to be kept secret in the protection of the national security, or (3) of such a nature that disclosure would be a clearly unwarranted invasion of personal privacy; however, nothing in this section authorizes withholding of information or limiting the availability of records to the public except as specifically stated in this subsection."²⁰¹

Daneben wurde in *S. 2148* der Begriff *public record* nach den Vorschlägen der *Task Force* definiert. Weiterhin sah der Entwurf vor, dass offizielle Abstimmungen und Entscheidungen einer Behörde aktenkundig und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssten.²⁰²

²⁰⁰ Schers Arbeit einem Gesetzesvorschlag für ein Akteneinsichtsrecht wurde durch dessen überraschenden Tod am 27. September 1961 beendet.

²⁰¹ *Congressional Record* (1957), Bd. 103, S. 6321.

²⁰² "[...] every official vote and official act of the agency [...] be entered of record and made available to the public." Zitiert nach, Smith, V. James (Frühjahr 1981): *The Freedom of Information Act of 1966: A Legislative History Analysis*. *Law Library Review Journal*, Bd. 74, Nr. 2, S. 261.

Im Senat hatte der Gesetzesvorschlag mit Senator Hennings, dem Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses, *Subcommittee on Constitutional Rights* (des *Committee on the Judiciary*), einen aktiven Anwalt im richtigen Ausschuss. Das Engagement von Hennings hatte neben der 'Jurisdiktionsproblematik' zu Moss' Entscheidung beigetragen, seine eigenen gesetzgeberischen Aktivitäten zum Novellieren der *Public Information Section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes (5 USC 1002) zurückzustellen. Denn es war nicht klar, welchen Gesetzestext Hennings bzw. der Senat mittragen würde. Gegen eine Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes sperrte sich im Senat der *Majority Leader* und spätere Vizepräsident bzw. Präsident Lyndon B. Johnson.²⁰³ Als Beleg für diese Widerstände führt Moss' ehemaliger Mitarbeiter Samuel Archibald das Schicksal des *Hardy Amendment* im Senat an. 1959 hatte Hardy das nach ihm benannte Amendement im Repräsentantenhaus eingebracht. Es koppelte die Freigabe von Geldern für Entwicklungshilfe an die Möglichkeit des Kongresses, Informationen zu den davon finanzierten Programmen zu erhalten. Dieses Amendement wurde im Senat stark verwässert. Solch einen Misserfolg wollte Moss bei der Novellierung von 5 USC 1002 vermeiden.²⁰⁴

Am 1. Juli 1958 wurde mit *S. 4094* ein weiterer Vorschlag zur Novellierung der *Public Information Section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingebracht. Der Gesetzesvorschlag *S. 2148* fügte den aufgeführten Ausnahmen eine für Informationen, welche der Behörde vertraulich gegeben worden waren, hinzu. Darüber hinaus sah er vor, der Verwaltung die Möglichkeit zu geben, die Publikationspflichten im *Federal Register* zu umgehen. Dazu hieß es in *S. 4094*:

"(b) ALTERNATIVE METHODS.-An agency may, pursuant to a published rule, use an alternative method of publishing the information specified in subsection (a) or of communication it to all interested persons, when to do so will achieve economy and expedite dissemination of information to the public."²⁰⁵

Weder im Repräsentantenhaus noch im Senat gelang es, die Gesetzesvorschläge bis zu einer Abstimmung im Plenum vorzubringen. Im Repräsentantenhaus war dieser Vorschlag aufgrund der Zuständigkeit des *Judiciary Committee* absehbar gewesen. Rückblickend stellte Archibald fest, das *House Judiciary Committee* sei einerseits nicht gegen den Gesetzesvorschlag gewesen, andererseits sei es auch nicht im geringsten an ihm interessiert gewesen. Die Wirklichkeitsnähe dieser Einschätzung ist schwer zu beurteilen. Unabhängig von Fragen der Arbeitsbelastung im *Judiciary Committee* lässt sich im Kongress Opposition gegen eine Novellierung des Akteneinsichtsrechtes belegen.

Archibald und Mollenhoff²⁰⁶ vertraten damals die Ansicht, die Führung beider Häuser stehe dem Novellieren des Akteneinsichtsrechtes skeptisch gegenüber. Als Beleg für diese Einschätzung verweisen sie auf die fehlende Bereitschaft von Sam Rayburn, dem Präsidenten des Repräsentantenhauses, und von Senator Johnson, Maßnahmen zu ergreifen, die sichergestellt hätten, dass der Bundesrechnungshof (*General Accounting Office*) Zugang zu ihm verweigerten Informationen erhalten würde. Archibald erklärte

²⁰³ Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 25.

²⁰⁴ Blanchard, Robert O. (November 1967): *A History of the Federal Records Law*, *Freedom of Information Center Report*, Nr. 189, S. 5-6.

²⁰⁵ S. 4094, 85. Congress, 2nd Session, § 1002(b) (1958).

²⁰⁶ Mollenhoff, der Herausgeber der Tageszeitung *Des Moines Register and Tribune*, war ein führender Aktivist für ein weitreichendes Akteneinsichtsrecht. von 1966-69 war er Präsident des Journalistenverbandes *Sigma Delta Chi*.

die Zurückhaltung von Johnson und Rayburn mit deren Möglichkeit, alle Informationen, die sie interessierten, zu erhalten. Mit dem Durchsetzen der Ansprüche des Bundesrechnungshofes oder dem Novellieren des Akteneinsichtsrechtes konnten die beiden ihre Privilegien nur schmälern.²⁰⁷

Zusätzlich zu dieser Situation resultierte die schwierige Lage der Gesetzesvorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht aus ihrer Stellung im Machtkampf zwischen den Regierungsgewalten 'Kongress' und 'Präsidentschaft'. Weil die Vorschläge von der Eisenhower-Administration als Angriff auf das Exekutivprivileg verstanden wurden, arbeitete eine schweigende Opposition im Kongress gegen diese Vorschläge, um den Konflikt zwischen den Regierungsgewalten nicht unnötig anzuheizen. An diese Gruppe wandte sich während einer Anhörung zur Novellierung des *Housekeeping Statute*²⁰⁸ Justizminister William Rogers. Er nahm Stellung zur angestrebten Amendierung der *Public Information Section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes durch *S. 2148*, und sprach sich dagegen aus. Rogers argumentierte, der Kongress habe im Zuge der Diskussion des Verwaltungsverfahrensgesetzes anerkannt, dass die Regierung im nationalen Interesse und um ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten, bestimmte Informationen geheim halte. An dieser Situation habe sich nichts geändert.²⁰⁹

Während des 86. Kongresses führte Moss seine Anhörungen in bewährter Weise weiter. Er verzichtete jedoch auf das Einbringen eines neuen Gesetzesvorschlages. Seine Kollegen im Senat hingegen schlugen ihre Entwürfe aus dem 85. Kongress erneut vor. Am 12. Januar 1959 belebte Hennings in Form von *S. 186* den alten Vorschlag *S. 2148* wieder. Senator Ervin folgte ihm am 16. Februar 1959 mit *S. 1070*, dem alten *S. 4094*. Im Verlauf des Jahres erarbeiteten die beiden Senatoren eine gemeinsame Version, die sie am 11. Januar 1960 als *S. 2780* ins Rennen schickten. Der Gesetzesvorschlag wurde von Pressevertretern unterstützt, blieb jedoch ebenso fruchtlos wie seine Vorläufer aus dem 85. Kongress.

Für eine wirkliche Begrenzung der Informationsverweigerungen der Exekutive durch eine Generalklausel im Verwaltungsverfahrensgesetz existierte im Kongress während der 50er Jahre keine Mehrheit. Der Kongress hatte trotz der Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration in weiten Kreisen der Presse und in der liberalen Öffentlichkeit ein zwiespältiges Verhältnis zu dem von Moss und Hennings vertretenen Anspruch auf Transparenz. Viele Abgeordnete unterstützten einerseits vehement den Anspruch der Administration auf Geheimhaltung, andererseits wollten sie sich das Wohlwollen der Presse erhalten. Dies führte dazu, dass einige Abgeordnete öffentlich die Initiativen für ein neues Akteneinsichtsrecht unterstützten, sich privat jedoch zurückhaltender äußerten. In besonderem Maße traf das auf die Führungen der beiden Häuser des Kongresses zu. Deren Mitglieder hatten kein Interesse, der Öffentlichkeit das Recht auf Informationen zu verschaffen, die sie exklusiv erhalten konnten, da ein Gutteil ihrer Macht - auch innerhalb des Kongresses - auf diesem Informationsvorsprung beruhte. Für den Moss-Ausschuss war es deshalb nötig, die demokratische Füh-

²⁰⁷ Mollenhoff, Clark R. (1962): Washington Cover-Up, New York, S. 139. Blanchard, Robert O. (November 1967): *A History of the Federal Records Law*, Freedom of Information Center Report, Nr. 189, S. 5-6.

²⁰⁸ United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary; Subcommittee on Constitutional Rights (6. März 1958): Freedom of Information and Secrecy in Government, Hearing on *S. 921* and the Power of the President to Withhold Information, Part 1, Hearing, Congress 85-2, Washington, D.C.

zung des Kongresses davon zu überzeugen, dass ein verbesserter Informationsfluss von der Exekutive auch dem demokratisch dominierten Kongress wichtige Informationen über die republikanische Administration brächte. Hier wird deutlich, dass die Haltung des Kongresses zum Akteneinsichtsrecht stark von der Frage abhing, ob die Führung im Weißen Haus und im Kapitol in der Hand einer Partei lag oder zwischen Republikanern und Demokraten geteilt war.²¹⁰

6.13 Konflikt um das Exekutivprivileg als Hindernis für ein Amendieren des Akteneinsichtsrechtes

An der oben referierten Argumentation von Archibald und Mollenhoff, die Führung beider Häuser des Kongresses stehe einer Novellierung des Akteneinsichtsrechtes skeptisch gegenüber (s. S. 160), manifestiert sich ein weiteres Problem: Versuche, das Akteneinsichtsrecht zu novellieren, wurden als Teil der Kritik des Kongresses an der gesamten Informationspolitik der Eisenhower-Administration begriffen.

Nach dem damaligen Verständnis war die Informationspolitik der Eisenhower-Administration durch eine übermäßige Anwendung des umstrittenen Exekutivprivileges gekennzeichnet. Bei dem Konflikt um das Exekutivprivileg handelte es sich, wie oben bereits ausgeführt wurde (s. S. 44), um einen institutionell angelegten Konflikt zwischen den Regierungsgewalten. Im Vordergrund stand die Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative. Das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahrensgesetz hingegen regelt die Zugangsrechte der Bürger gegenüber der Exekutive, nicht die der beiden anderen Regierungsgewalten gegenüber der Exekutive. Die Verknüpfung der beiden Problematiken ist deshalb nicht unmittelbar ersichtlich. Die Verbindung zwischen dem Akteneinsichtsrecht und dem Exekutivprivileg ergab sich aus dem Umstand, dass in den Entwürfen für das neue Akteneinsichtsrecht auch Regelungen für den Zugang zu Informationen vorgeschlagen wurden, die gegenüber dem Kongress oft mit Verweisen auf das Exekutivprivileg geheimgehalten wurden. Es handelte es sich hierbei um Informationen zur Sicherheits- und Außenpolitik und zu den Aktivitäten der Geheimdienste. Das neue Akteneinsichtsrecht konnte also zu einer Situation führen, in welcher die informationellen Rechtsansprüche der einfachen Bürger gegenüber der Exekutive in bestimmten Fällen weiter reichen würden als die Rechte, welche die Abgeordneten aus ihrer Stellung als Regierungsgewalt ableiten konnten. Dies bedeutete aus der Sicht der Eisenhower-Administration, dass der Kongress mit der Novellierung des Akteneinsichtsrechtes das Exekutivprivileg berühren, sprich, in die Gewaltenteilung eingreifen würde.²¹¹ Solch ein Vorgehen lässt sich offensichtlich mit der Theorie der Gewaltenteilung nicht harmonisieren, deren Sinn gerade darin besteht, eine einmal erreichte Machtverteilung festzuschreiben.

Von Gegnern des neuen Akteneinsichtsrechtes wurde deshalb argumentiert, der Kongress würde mit dessen Verabschiedung über seine durch die Verfassung festgelegten Regelungskompetenzen hinausgehen.

²⁰⁹ Smith, V. James (Frühjahr 1981): *The Freedom of Information Act of 1966: A Legislative History Analysis*, Law Library Review Journal, Bd. 74, Nr. 2, S. 262.

²¹⁰ Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 251-253.

²¹¹ Steamer, Robert J. (Juli 1960): *A Self-Evident Assumption*, Freedom of Information Center Publication, Nr. 32.

Bei der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes hatte es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das in ihm enthaltene Akteneinsichtsrecht gegeben. Ein Amendieren dieses Rechtes konnte nur verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen, wenn das angestrebte Recht in verfassungsrechtlich bedeutender Weise über das bereits bestehende Recht hinausgegangen wäre. Das war nach der Einschätzung der Befürworter der Entwürfe für ein neues Akteneinsichtsrecht nicht der Fall. Im Prinzip wurde lediglich angestrebt, den Geist der bestehenden Bestimmungen des Akteneinsichtsrechtes durch einen neuen Wortlaut durchzusetzen. Diese Sichtweise teilte auch die Anwaltskammer.²¹² Das Recht des Kongresses, das Akteneinsichtsrecht zu regeln, wurde im Zuge seiner Diskussion nicht bestritten und keine Administration strebte beim *Supreme Court* eine Klage gegen das Akteneinsichtsrecht an. Aus den sich widersprechenden Einschätzungen der verfassungsrechtlichen Brisanz des vorgeschlagenen neuen Akteneinsichtsrechtes ergibt sich die Frage, inwieweit die Behauptung, das Novellieren des Akteneinsichtsrechtes greife in die Gewaltenteilung ein, ein wirkliches verfassungsrechtliches Problem war, bzw. wieweit es sich hier um ein vordergründiges politisches Instrumentalisieren einer verfassungsrechtlichen Problematik handelte.

Bereits die Themenauswahl der Anhörungen des Moss-Ausschusses verdeutlicht die damalige Verknüpfung von Informationsansprüchen der Bürger mit denen der Kongressabgeordneten. Unter anderem wurden im Moss-Ausschuss Anhörungen zu Informationsverweigerungen der Luftwaffe und der Marine gegenüber dem Bundesrechnungshof abgehalten.²¹³ Beide Informationsverweigerungen waren durch Verweise auf einen Erlass des Verteidigungsministeriums (DOD 7650.1), dem eine gesetzliche Grundlage fehlte, und auf das Exekutivprivileg gerechtfertigt worden. Diese beiden Auseinandersetzungen betrafen ausschließlich die beiden Regierungsgewalten. Diese und ähnlich gelagerte Fälle wurden trotzdem im Moss-Ausschuss ständig erörtert, weil innerhalb des Ausschusses in erster Linie nach der Transparenz der Arbeit der Exekutive gefragt wurde. Proklamiertes Ziel der Ausschussarbeit war das Erhöhen dieser Transparenz. Die Frage, welche Rechtsgrundlage zum Erreichen dieses Zieles verändert werden mussten, stand erst an zweiter Stelle. Aufgrund dieser Prioritätensetzung beschäftigten sich die Abgeordneten im Moss-Ausschuss auch mit Klagen, die Eisenhower-Administration beschränke durch ihr Vorgehen gegen bestimmte Journalisten die Pressefreiheit.

Unabhängig von der 'realen' verfassungsrechtlichen Relevanz des Konfliktes um das Akteneinsichtsrecht verdeutlicht seine Existenz, dass der Ruf nach einem neuen Akteneinsichtsrecht neben der Interessenvertretung für die Medienwirtschaft und über einen rein parteipolitisch motiviertem Machtkampf hinaus einen schwelenden Konflikt zwischen der exekutiven und legislativen Regierungsgewalt konkretisierte. Diese Analyse wird durch die fehlenden Erfolge von Hennings im Senat unterstützt.

²¹² Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 127-28.

²¹³ United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1958): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Part 16: Department of Defense, Seventh Section, Air Force Refusal of Information to the General Accounting Office, Hearing, Congress 85-2, Washington, D.C., S. 3569-3920. United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations; Special Subcommittee on Government Information (1959): Availability of Information from Federal Departments and Agencies, Part 17: Department of Defense, Eighth Section, Navy Refusal to Congress and the General Accounting Office, Hearing, Congress 86-1, Washington, D.C., S. 3921-4260.

6.14 Haltung der Medien zur Informationspolitik der Eisenhower-Administration

Während der gesamten Regierungszeit Eisenhowers verstummte die Kritik an der Informationspolitik seiner Administration nicht. Diese Kritik beschränkte sich nicht auf Stellungnahmen vor dem Moss-Ausschuss. Pressevertreter übten auch außerhalb von Anhörungen des Moss-Ausschusses Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration. Diese Kritik wurde nicht ausschließlich von liberal gesinnten Personen vorgetragen. Beispielsweise forderte der konservativ orientierte Leiter des Washingtoner Büros der *New York Times*, James Reston, angesichts der restriktiven Informationspolitik der Eisenhower-Administration ein aggressiveres Vorgehen der Journalisten.²¹⁴

Die folgenden Beispiele illustrieren diese Proteste von Medienvertretern: *Associated Press Managing Editors Association* verabschiedete im November 1955 eine Resolution gegen die Exekutivorder 10501.²¹⁵ Eine Kommission der *American Society of Newspaper Editors* trug im Januar 1956 Verteidigungsminister Wilson ihre Kritik an der Informationspolitik des Verteidigungsministeriums vor.²¹⁶ Die bestehenden Differenzen konnten jedoch nicht beigelegt werden.²¹⁷ Im April 1956 verabschiedete der Ausschuss für Informationsfreiheit der *American Society of Newspaper Editors* einen 15 Punkte umfassenden Forderungskatalog, der die Informationspolitik aller drei Regierungsgewalten angriff.²¹⁸ Gefordert wurden unter anderem

- das Novellieren des *Housekeeping Statute* und des im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelten Akteneinsichtsrechtes,
- die Öffnung weiterer Kongressausschusssitzungen für die Öffentlichkeit,
- die Rücknahme der *constructive contribution*-Direktive des Verteidigungsministeriums,
- die Erweiterung der Sitzungsöffentlichkeit bei Gerichtsverhandlungen,
- die Einschränkung der Nutzung des *letter of concealment of information from Congress and the public* vom 17. Mai 1954 durch den Präsidenten,
- Überarbeitung der Exekutivorder 10501 mit dem Ziel einer ständigen Überprüfung von Klassifikationen und
- die Übernahme von 'Informationsfreiheits-Forderungen' in die Wahlprogramme der beiden großen Parteien.

Die Kritik der *American Society of Newspaper Editors* an der Informationspolitik der einzelnen Zweige der Bundesregierung war differenziert. Ausdrücklich lobte die Vereinigung die Informationspolitik des Weißen Hauses zum Gesundheitszustand Präsident Eisenhowers.²¹⁹ Der zentrale Vorwurf ihres Ausschusses für Informationsfreiheit an die Eisenhower-Administration lautete, bei Informationsverweigerungen nicht zwischen klassifizierten und nicht klassifizierten Informationen zu unterscheiden.²²⁰

²¹⁴ *Delay on Sobeloff Criticized by Bush* (25. April 1956), New York Times, S. 29, Sp. 4.

²¹⁵ *Editors Condemn Federal Secrecy* (19. November 1955), New York Times, S. 10, Sp. 6.

²¹⁶ *Editors See Wilson* (11. Januar 1956), New York Times, S. 33, Sp. 2.

²¹⁷ Reston, James B. (18. Januar 1956): *Officials and the Press*, New York Times, S. 10, Sp. 6.

²¹⁸ Pressemitteilung vom 20. April 1956. zitiert nach, Kennedy, George P. (1978): Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 86.

²¹⁹ *Hagerty Candor Hailed* (16. Oktober 1955), New York Times, S. 84, Sp. 7. *Editors Foresee Nixon on Ticket* (19. April 1956), New York Times, S. 18, Sp. 1.

²²⁰ *Editors Alarmed Over News Curbs* (21. April 1955), New York Times, S. 15, Sp. 1.

Im November 1956 verabschiedete *Associated Press Managing Editors Association* erneut eine Resolution, welche die Informationspolitik der Eisenhower-Administration kritisierte.²²¹ *Sigma Delta Chi* beschloss in diesem Zeitraum, ihren Widerstand gegen die Informationspolitik der Bundesregierung durch eine Kampagne für Gesetze für Akteneinsicht und Sitzungsöffentlichkeit auf bundesstaatlicher Ebene zu ergänzen.²²²

In einem Artikel von 1958 aus den *Nieman Reports*, einer journalistischen Fachzeitschrift, wird von John Oakes, einem Herausgeber der *New York Times*, der anhaltenden Unzufriedenheit der Journalisten mit der Informationspolitik der Eisenhower-Administration Ausdruck verliehen:

"I believe most newspapermen would agree that during the past few years news has been censored at the source in various departments of government in Washington with increasing effectiveness. A kind of paper curtain has been set up by a multitude of government press agents whose purpose is not only to inform the public of the good things their department is doing, but also to keep the public from knowing the bad things.

However serious as is this tendency to censorship, even more serious is the manipulation of news by governmental structure that during the past decade has become increasingly more powerful and more complex. By manipulating news I mean the techniques of releasing information as and when it suits the political purpose of an administration and giving it a special twist that may even distort the facts. I mean the use of highly organized 'leaks' or specially rigged television shows, of all the devices known under the generic name of 'Madison Avenue.' I mean the tremendous burst of pre-publicity about the Vanguard that didn't go off, a public-relations fiasco managed in the first instance not by the newspapers, which have taken the blame, but by the government in itself. I mean the efforts springing from interservice rivalries to play up one of the military departments over the other, thereby leading to 'good stories' that only vitiate the national defense. [...]

These things are very difficult to cope with, very difficult to pin down; but the net result of this tendency to manipulate is to release information to the American people in a manner chosen by the government on its own terms. Only alert and sensitive reporting can cope with this obstacle to a truly free flow of news."²²³

Zum Verständnis der Forderungen der Medien nach Zugang zu Informationen ist es wichtig, sie als Teil des Einsatzes für Pressefreiheit zu begreifen. Die Pressefreiheit war während der Eisenhower-Administration nicht nur durch Geheimhaltung, sondern zusätzlich durch Repressionen gegen Journalisten beeinträchtigt. Ein typisches Szenario waren Versuche der Polizei oder der Geheimdienste, durch Überwachung von Journalisten Indiskretionen abzustellen.²²⁴

Die geschilderte Unzufriedenheit führte 1959 zur Gründung des *FOI Center* an der *University of Missouri*. Mit dem *FOI Center* wurde der großen Zahl von Ausschüssen für Informationsfreiheit der verschiedenen Standesorganisationen der Journalisten bzw. der Medienwirtschaft ein zentrales Forum gegeben.²²⁵ Die Gründung des Zentrums bzw. seine finanzielle Absicherung belegen, dass es sich bei dem bisher beschriebenen Engagement der Journalisten nicht um ein Strohfeuer handelte.

²²¹ *News Group Asks 'Censorship Ban'* (18. November 1956), *New York Times*, S. 58, Sp. 3.

²²² *Information Drive Set* (29. November 1956), *New York Times*, S. 71, Sp. 5. Diese Aktivitäten und deren Ergebnisse können hier nicht ausgeführt werden.

²²³ Oakes, John B. (Oktober 1958): *The Paper Curtain of Washington*, *Nieman Reports*, S. 3-4.

²²⁴ *New York Times* (10. März 1957).

²²⁵ Das *FOI Center* besteht bis heute.

6.15 Vorbehalte aus dem Lager der Journalisten gegen Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration

Die Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration wurde nicht von allen Journalisten geteilt.²²⁷ Wiggins berichtet von Kritik an den Forderungen nach mehr Offenheit, die informell unter Journalisten geäußert worden sei. Auch habe beispielsweise die Redaktion der *New York Times* Forderungen nach mehr politischer Transparenz nur halbherzig unterstützt.

Die Kritik an der 'Informationsfreiheits-Bewegung' war vielfältig. Einige Skeptiker befürchteten, die Machtverteilung zwischen Legislative und Exekutive könne als Resultat dieser Auseinandersetzung zu einem nicht wünschenswerten Machtzuwachs des Kongresses führen, wenn der Kongress zukünftig starken Einfluss darauf gewönne, welche Informationen die Exekutive geheim halten dürfe.

Ein anderer Kritikpunkt wurde von David Lawrence, dem konservativen Herausgeber des *US News and World Report* vorgebracht. Er bemängelte, dass die Vertreter der *American Society of Newspaper Editors*, die regelmäßig in den Anhörungen des Moss-Ausschusses auftraten, im Namen der gesamten Organisation sprachen. Die Haltung der Mitglieder der *American Society of Newspaper Editors* waren nach Einschätzung von Lawrence jedoch wesentlich vielschichtiger, als sie vor dem Moss-Ausschuss dargestellt worden waren. Lester Markel, der Chefredakteur der Sonntagsausgabe der *New York Times*, schrieb im Bulletin der *American Society of Newspaper Editors*, er gewinne den Eindruck, ASNE stehe für "*American Society for Nonrestrictions Enywhere*". Markel meinte, es gebe Zeiten, in welchen die Presse weniger frei sein könne und augenblicklich sei möglicherweise solch eine Zeit. Außerdem sei es nicht die Aufgabe der Regierung, Journalisten Freifahrtscheine zu gewähren.²²⁸ Selbst Jenkin Lloyd Jones, der Präsident der *American Society of Newspaper Editors*, kritisierte, dass einige Mitglieder der von ihm geleiteten Organisation öffentlich zu weit gehende Forderungen nach Transparenz der Regierungsgeschäfte vertreten hätten. In einer Rede an der Universität von Kansas widersprach er Kollegen, die der Meinung seien, alle Informationen, die nicht die nationale Sicherheit betreffen, sollten offen zugänglich sein. Als Begründung für seine Haltung führte er aus:

"For it is only behind closed doors that most politicians - yes, even statesmen - honestly express their views and try to get at the meat of the question."²²⁹

Wiggins, der innerhalb der *American Society of Newspaper Editors* die Gruppe der 'Informationsfreiheits-Aktivisten' anführte, ärgerte sich besonders über Kritik von Richard Rovere, die dieser im Mai 1959 im *New Yorker* veröffentlicht hatte.²³⁰ Rovere hatte geschrieben, in jüngster Zeit vergehe keine Woche, in welcher nicht einflussreiche Stim-

²²⁶ *President Shifts Strategy on AID* (26. April 1956), *New York Times*, S. 4, Sp. 1. *Curb on Newsmen Scored by Editor* (17. Februar 1957), *New York Times*, S. 13, Sp. 3.

²²⁷ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 87ff.

²²⁸ Markel, Lester (März 1956): *Are We Forgetting Something?*, *Bulletin of the American Society of Newspaper Editors*, S. 7.

²²⁹ *Time* (24. Februar 1958), S. 47.

²³⁰ Rovere, Richard H. (Mai 16, 1959): *Letter from Washington*, *New Yorker*, Bd. 35, Nr. 13, S. 92-103.

men Kritik an "zügellos um sich greifender Geheimhaltung"²³¹ übten. Er schrieb weiter, James Wiggins, der Chefredakteur der *Washington Post* und Präsident der *American Society of Newspaper Editors*²³², habe die Meinung geäußert:

"[...] those who occupy public office have become more and more resourceful in the invention of reasons why government acts ought to be secret. [...]"

"... if those who occupy public office are not controlled more thoroughly, C.B., we shall have less and less freedom, and one day we shall loose the line which distinguishes free and open government from secret and absolute government".²³³

Die im folgenden zusammengefasste Argumentation von Rovere steht stellvertretend für Vorbehalte gegen Forderungen nach mehr Offenheit der Regierungsgeschäfte.

Rovere gestand Wiggins zu, dass dieser mit seiner Einschätzung nicht isoliert dastand: Beispielsweise habe Senator Symington, der als ein Präsidentschaftskandidat gehandelt werde, kritisiert, Informationen zur Verteidigungsbereitschaft der USA, auf welche die Öffentlichkeit ein Anrechte habe, würden geheimgehalten. Ein weiteres Beispiel lieferte Senator Hennings: Er veranstalte im Senat Anhörungen zu der Frage, ob Geheimhaltung den naturwissenschaftlich-technischen Fortschritt der USA behindere. Rovere räumte ein, dass Hennings Befürchtungen während der Anhörung von Arthur H. Compton, einem der renommiertesten amerikanischen Physiker, geteilt worden waren.

Die verschiedenen warnenden Stimmen äußerten einhellig die Meinung, Geheimhaltung habe seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zugenommen und diese Entwicklung bedrohe das demokratische Regierungssystem der USA.

In liberalen Kreisen sei es inzwischen ein Glaubensbekenntnis, der Bürokratie einen Hang zu nicht gerechtfertigter Geheimhaltung zu unterstellen, den sie in früheren Zeiten, "als die Demokratie noch jünger und reiner gewesen sei", nicht gehabt habe. Diese Annahme werde indes nicht belegt.

Gleichzeitig sei nicht zu bezweifeln, dass die Regierung in den vergangenen Jahren zum Schutz der nationalen Sicherheit die Begehrlichkeiten der ständig wachsenden Zahl von 'Informationssuchenden' abgeblockt habe. Dieser Umstand belege jedoch so wenig eine Zunahme des Hanges zur Geheimhaltung innerhalb der Verwaltung, wie die Steigerung von Militärhaushalten einen Hang zum Militarismus belege. Die zunehmende Geheimhaltung könne auch als Resultat der Zunahme von Informationen im Besitz der Regierung gesehen werden. Was als Hang zur Geheimhaltung interpretiert werde, könne auch Unverständnis für die Sachzwänge sein, die sich aus der weltpolitischen Stellung der USA ergäben.

Die kritisierte Geheimhaltung betreffe im wesentlichen militärische und wissenschaftliche Informationen. Das Engagement der Regierung in diesen Feldern habe im Zuge des Zweiten Weltkrieges und der gespannten Situation nach dessen Ende stark zugenommen. Militärische Informationen und militärisch relevante wissenschaftliche Informationen unterlägen von je her strengen Kontrollen. Die augenblickliche sicherheitspolitische Lage der USA im Zusammenspiel mit der zunehmenden Bedeutung der Wissen-

²³¹ "raging impulse of secrecy" Rovere, Richard H. (Mai 16, 1959): *Letter from Washington*, *New Yorker*, Bd. 35, Nr. 13, S. 92.

²³² Wiggins war 1950-60 Präsident der ASNE. Er hatte zu diesem Zeitpunkt den gerade erwähnten Kritiker der 'Informationsfreiheits-Aktivisten', Jenkin Lloyd Jones, im Amt des Präsidenten der ASNE abgelöst.

²³³ Rovere, Richard H. (Mai 16, 1959): *Letter from Washington*, *New Yorker*, Bd. 35, Nr. 13, S. 92-103.

schaft für die militärische Stärke einer Nation verdeutliche das berechnete Interesse der Regierung, Informationsströme zu kontrollieren.

Rovere wies darauf hin, dass diese Überlegungen selbstverständlich nicht dazu dienen sollten, das Publizieren von für die Öffentlichkeit wichtigen Informationen - z. B. über die Gefährlichkeit radioaktiver Strahlung oder über offensichtliche militärische Schwächen der USA - zu unterbinden.

Die als Beweise für die Zunahme von Geheimhaltung vorgebrachten Fälle belegten indes keine Zunahme des bekannten Hanges von Amtsträgern, Defizite zu verheimlichen. Im Gegenteil, es ließen sich Belege für eine Abnahme von Geheimhaltung finden.

Bei Anhörungen im Repräsentantenhaus habe Harold Cross, ein Jurist der *American Society of Newspaper Editors*, die erstaunliche Position vertreten, die Bürger der USA hätten einen durch die Verfassung begründeten Anspruch auf Informationen über die Tätigkeiten und Pläne ihrer Regierung. Die Regierung trage die Beweislast, wenn sie Informationen im öffentlichen Interesse nicht herausgeben wolle. Rovere hielt dem entgegen, der von Cross formulierte Anspruch könne sich allenfalls auf das erste Amendement stützen. Das erste Amendement verbiete Zensur. Rechte auf den Zugang zu Informationen würden dort nicht formuliert. Die Verfassung kenne nur zwei Informationspflichten der Regierung. Der Präsident müsse von Zeit zu Zeit eine Regierungserklärung abgeben, und der Kongress müsse von Zeit zu Zeit seine Protokolle veröffentlichen. Bei der Veröffentlichung der Protokolle sei ausdrücklich das Aussparen von Informationen, die geheim bleiben müssten, vorgesehen. Gleichzeitig gestand Rovere zu, dass sich die Regierung in den vorangegangenen Jahren der Sichtweise von Cross angenähert hatte.

Als ein Beispiel für die langfristige Entwicklung zu mehr Transparenz des Regierungssystemes führte Rovere die Pressekonferenzen des Präsidenten an. Er schrieb, diese Erfindung des 20. Jahrhunderts habe sich etabliert und würde nach zunehmend freieren Regeln gehandhabt. Inzwischen dürfe der Präsident wörtlich zitiert und Filmmitschnitte von den Pressekonferenzen der Öffentlichkeit gezeigt werden. Die Inhaber öffentlicher Ämter seien für die Journalisten heute leichter zugänglich als früher, und aus Sicht von Auslandskorrespondenten in den USA sei die Stellung der Presse gegenüber der Regierung in den USA weit stärker als in Frankreich oder Großbritannien.

Rovere fährt fort, bis zur Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes hätten die Bürger der USA kein Recht auf Akteneinsicht besessen. Selbst das Führen von Akten sei nicht zwingend vorgeschrieben gewesen. Dies sei erst 1950 mit dem *Federal Records Act* durchgesetzt worden. Die Behörden seien zwar nicht verpflichtet, ihre Akten jedem Dahergelaufenen zu öffnen und sie dürften nach Anweisung durch den Präsidenten Kongressausschüssen Informationen verweigern. Erstaunlich sei, dass trotzdem einige der Kritiker der Informationspolitik der Regierung eben solche Informationsverweigerungen gegenüber dem Kongress vehement unterstützt hätten.²³⁴

²³⁴ Rovere bezieht sich hier vermutlich auf die Zustimmung, die Eisenhower aus dem liberalen politischen Lager erhalten hatte, als er das Exekutivprivileg dazu eingesetzt hatte, das Aussagen von Kabinettsmitgliedern seiner Administration vor den Army-McCarthy-Ausschüssen zu verhindern. Roveres Spitze ist gerechtfertigt, weil viele Stimmen aus dem liberalen politischen Lager, die sich für mehr Transparenz des Regierungssystemes aussprachen, diesen Anspruch zurückgestellt hatten, als es darum ging, einen politischen Sieg gegen den verhassten McCarthy zu erzielen.

Rovere fasste seine Argumentation in der These zusammen: Auch wenn es auf den ersten Blick anders erscheine, habe die Eisenhower-Administration nicht mit der langfristigen Entwicklung zu mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte gebrochen.

Auch Paul Fisher, ein Mitarbeiter der Journalistenschule an der *University of Missouri* und einer der wichtigsten 'Informationsfreiheits-Aktivisten' aus den Reihen der Journalisten, der das 1958-59 an der Journalistenschule der *University of Missouri* gegründete *FOI Center* leitete, nahm Kritik aus den eigenen Reihen wahr. In einer Rede vor der *Wyoming Press Association* berichtete er, unter den Journalisten gäbe es Vorbehalte gegenüber und Desinteresse an Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration.²³⁵ Ein Blick in das Bulletin der *American Society of Newspaper Editors* belege diese Wahrnehmung. Der frühere Präsident der Vereinigung, Philip M. Wagner, habe dort geschrieben, das Thema 'Informationsfreiheit' sei auf der Suche nach einer die *American Society of Newspaper Editors* einigenden Wertvorstellung ausgegraben worden:

"Take away the common allegiance to FOI, and the bond which binds us is lost. Hence the general reluctance to raise any doubts about this grip, this password, this central article of faith that converts into a sacred Brotherhood a crowd of hardworking hacks who can agree on practically nothing else."²³⁶

Fisher illustrierte die Mäßigkeit des Interesses von vielen Journalisten an der Problematik 'Informationsfreiheit' mit zwei Anekdoten: Im vergangenen Herbst habe er, Fisher, am jährlichen Treffen des Ausschusses für Informationsfreiheit der *National Editorial Association* teilgenommen. Von den mehreren Dutzend Mitgliedern des Ausschusses seien lediglich vier erschienen. Von diesen habe sich nach kurzer Zeit einer entschuldigt, um eine besondere Kinovorstellung zu besuchen. Ein weiterer ließ verlauten, mit dieser Problematik lasse sich kein Geld verdienen. Das Engagement sei deshalb nur etwas für Großkopferte - sagte es und eilte zu seinem Zug.

Vor wenigen Tage habe er ein Gespräch mit einem am dem Thema Informationsfreiheit interessierten Kollegen geführt. Mit diesem habe er erwogen, einer Reihe von einflussreichen Persönlichkeiten Informationsmaterial zu senden. Sein Gesprächspartner habe ihm abgeraten, weil nach dessen Einschätzung das Gros des Materials direkt in den Papierkorb geworfen würde.

Seine Erfahrungen erinnerten ihn an eine Bemerkung von Harold Cross. Der habe gesagt, wenn die *American Society of Newspaper Editors* den Index zu seinem Buch *The People's Right to Know* nicht kostenfrei verteilt hätte, wäre wohl kein einziges Exemplar verkauft worden.

Die in diesem Kapitel geschilderte Kritik am Engagement von Journalisten für mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte bedarf ebenso wie Berichte über das Engagement selbst einer Relativierung. Einer Gruppe von 'Informationsfreiheits-Aktivisten' und einer definitiv wesentlich kleineren Gruppe von Kritikern aus den Reihen der Journalisten stand eine indifferente Masse gegenüber. So schätzte Fisher seinerzeit die Lage ein und so stellt sie sich auch rückblickend in den Quellen dar. Aus Sicht der Journalisten, die ein neues Akteneinsichtsrecht befördern wollten, stellten daher weniger die eben be-

²³⁵ Fisher, Paul L. (23. Januar 1959): *Facts and Fancies of FOI 1949-1958*, in, 60th Annual Winter Meeting of the Wyoming Press Association, Wyoming Press Association, Cheyenne, Wyoming, S. 4-5.

²³⁶ Ebd., S. 4-5.

schriebenen Kritiker als die große Zahl an indifferenten Journalisten ein Problem bei dem Durchsetzen von mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte dar.²³⁷

6.16 Die öffentliche Meinung zum Anspruch auf mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte

In seiner Rede vor der *Wyoming Press Association* ging Fisher auch auf die öffentliche Meinung zur Kritik an der Informationspolitik der Eisenhower-Administration und zu den damit verbundenen Aktivitäten des Kongresses ein.²³⁸ Aus seiner Sicht reflektierte der von ihm beklagte fehlende Enthusiasmus der Journalisten für Informationsfreiheit den Zeitgeist. Dieser sei nicht 'rechte-freundlich' und die Bürger der USA wögen sich in einer Selbstzufriedenheit, die das Bewusstsein für die USA als Hort der Freiheitsrechte in den Hintergrund dränge. Fisher stand mit dieser Einschätzung nicht alleine. Bereits 1956 hatte Herbert Brucker in der *New York Times* eine ähnlich pessimistische Einschätzung veröffentlicht²³⁹, und 1959 wurde beispielsweise im *St. Louis Globe-Democrat* (16. Oktober 1959) ein Artikel mit dem Titel *People Not Interested in Press Freedom* veröffentlicht. In dem Artikel wurde ausdrücklich auf die Bemühungen um mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte eingegangen. Nach Einschätzung des Autors wussten die Bürger der USA diese Bemühungen nicht zu schätzen.

In einem bereits 1957 erschienenen Artikel beklagte John Colburn, der Vorsitzende des Informationsfreiheits-Ausschusses der *American Society of Newspaper Editors*, die Bürger und speziell die Jugend drängten primär nach persönlicher finanzieller Absicherung; das Interesse am Gemeinwohl nehme ab. In einer Umfrage habe sich ein Drittel der Jugend mit einer staatlichen Zensurbehörde einverstanden erklärt. Ungefähr ein Drittel habe sich für ein Verbot von Kritik an der Regierung ausgesprochen. Innerhalb einer anderen Umfrage, diesmal unter Studenten an der *University of Wisconsin* und der *Northwestern University*, hätten sich 1957 weniger als ein Prozent der Befragten mit dem Inhalt der zehn Verfassungszusätze (Bürgerrechte) einverstanden erklärt.²⁴⁰

Colburn fuhr fort, dieses Desinteresse an Politik reflektiere die Überzeugung vieler Bürger und Journalisten: Politik sei für die Bewältigung ihrer täglichen Probleme unbedeutend. Dagegen sei die Vorstellung verbreitet, es gebe zu viele Gesetze. Viele davon nützten nichts, da sie nicht beachtet würden. In der *Detroit Free Press* sei in einem Artikel kritisiert worden, das Novellieren der *Housekeeping Statute* habe keine praktischen Folgen gezeitigt, weil die Bürokraten sich nicht darum kümmerten. Das gleiche gelte für die Anweisung des Verteidigungsministeriums, die Militärpolizei solle bei Flugzeugunglücken außerhalb von Militärbasen die Arbeit von Photojournalisten nicht behindern. Diese Anweisung helfe vor Ort keinem Journalisten.

Zusammenfassend verglich der zu Anfang dieses Kapitels genannte Fisher das Desinteresse der Journalisten für die Debatte um Informationsfreiheit mit der Demokratiemüdigkeit der befragten Studenten. Der viel kritisierte Sensationsjournalismus sei Aus-

²³⁷ Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 89-90.

²³⁸ Fisher, Paul L. (23. Januar 1959): *Facts and Fancies of FOI 1949-1958*, in, *60th Annual Winter Meeting of the Wyoming Press Association*, Wyoming Press Association, Cheyenne, Wyoming, S. 5-8.

²³⁹ *Editors See a Loss on Faith in Liberties* (17. Februar 1956), *New York Times*, S. 25, Sp. 5.

²⁴⁰ Colburn, John H. (1. November 1957): *FoI Fight Must be Broadened To Alert Younger Generation*, *Bulletin of the American Society of Newspaper Editors*, Nr. 403, S. 13.

druck dieses fehlenden Bewusstseins für die Verantwortung der Presse. Die Presse schade damit neben der Demokratie auch sich selbst.²⁴¹

Interessant an Fishers Rede ist auch der Kontext, in welchen er die Informationsfreiheits-Aktivitäten des Kongresses stellte und welche Einschätzung der öffentlichen Meinung aus dieser Einordnung folgte.²⁴²

Fisher schrieb, beim Unterzeichnen des Amendements zum *Housekeeping Statute* habe Eisenhower kommentiert, die Rechtsgeschichte des Amendements mache deutlich, dass mit dem Gesetz das Exekutivprivileg weder angegriffen werde noch angegriffen werden könne. Diese Interpretation sei nicht im Sinne der Befürworter des Gesetzes gewesen. Der Kommentar verdeutliche die Notwendigkeit, das Privileg genauer zu definieren. Senator Hennings arbeite derzeit an einem Gesetzesvorschlag zur Begrenzung des Exekutivprivileges.

Es sei vorhersehbar, dass die öffentliche Meinung sich bei einem Konflikt um die Auslegung des Exekutivprivileges auf die Seite des Präsidenten schlage. Autokratische Macher seien augenblicklich beliebt. Die Kritik an der Sensationspresse und die Neigung zu starken Männern werde mit dem Vorwurf verbunden, die Presse gefährde durch bestimmte Veröffentlichungen die nationale Sicherheit der USA. Dieser Vorwurf werde von der Eisenhower-Administration regelmäßig erhoben. Während einer Pressekonferenz von Vizeverteidigungsminister Murray Snyder habe Paul Fisher um das Konkretisieren dieser Vorwürfe gebeten. Snyder sei die Antwort schuldig geblieben. Trotz langer Anklagen habe er nicht ein Beispiel genannt.

Die Ausführungen von Paul Fisher machen den Unterschied in der Wahrnehmung der Problematik zwischen damals und heute deutlich. Rückblickend stellt sich das Engagement, von welchem er berichtet, als Kampf um die Durchsetzung eines demokratischen Beteiligungsanspruches dar. In der damaligen Zeit hingegen lag der Fokus der Wahrnehmung auf der Frage, welches Demokratieverständnis dem Kalten Krieg angemessen sei. Das Durchsetzen demokratischer Ansprüche in der Informationspolitik war deshalb mit einer Erschütterung des umfassenden Machtanspruches des Präsidenten verbunden. Dieser Machtanspruch wiederum beruhte auf der Perzeption der Bedrohung der USA durch die UdSSR. Die Erfolgsaussichten des Projektes von Moss und seinen Mitstreitern war demnach eng mit der Wahrnehmung der sicherheitspolitischen Lage der USA verzahnt.

Ein weiterer Aspekt verdient noch erwähnt zu werden. Die Glaubwürdigkeit des Einsatzes für mehr Informationsrechte der Bürger litt am schlechten Image der Journalisten. Diese Problematik illustriert ein Leserbrief im *Bulletin of the American Society of Newspaper Editors*. Dort wird die Kritik an Wilson als Selbstgerechtigkeit der Journalisten kritisiert. Der Autor fragt, mit welchem Recht die Journalisten entscheiden wollten, welche Nachrichten des Veröffentlichens wert seien, wenn sie genau diese Kompetenz den Mitarbeitern der Verwaltung absprächen.²⁴³

²⁴¹ Pope stand mit dieser Analyse nicht alleine: Brown, Sevellon (1. Januar 1958): *Public Indifference to FoI, An Editor Agrees We Are at Fault*, *Bulletin of the American Society of Newspaper Editors*, Nr. 405, S. 1-2.

²⁴² Fisher, Paul L. (23. Januar 1959): *Facts and Fancies of FOI 1949-1958*, in, *60th Annual Winter Meeting of the Wyoming Press Association*, Wyoming Press Association, Cheyenne, Wyoming, S. 12-14.

²⁴³ Wilson, Blake (1. Januar 1958): *A Reader Doubts Newspaper Motives*, *Bulletin of the American Society of Newspaper Editors*, Nr. 405, S. 1-2.

Der zweite verbreitete Vorwurf gegen die Journalisten lautete, sie strebten eine Neuregelung des Akteneinsichtsrechtes an, um sich ihre Arbeit zu erleichtern.²⁴⁴ Diesen Vorwurf hatte Cross bereits zu Beginn der Arbeit des Moss-Ausschusses gefürchtet.²⁴⁵ Aus dieser Sichtweise der Öffentlichkeit auf die Journalisten lässt sich als zweiter Faktor für den Erfolg der Gesetzesinitiativen von Moss und Hennings ableiten: So wichtig die Medien als Garanten der Publizität der Arbeit von Moss und Hennings waren, so sehr stellte deren Unterstützung auch ein Handicap dar, weil Forderungen nach mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte von Teilen der Öffentlichkeit als partikulare Interessenvertretung der Medien verstanden wurde. Zu diesen Teilen der Öffentlichkeit zählten auch Journalisten, denn die Vorwürfe, Forderungen nach neuen Informationsrechten dienten unfähigen Journalisten und dem verwerflichen Interesse der Sensationsjournalisten, wurden auch von Journalisten geäußert.²⁴⁶

Aus diesem Zusammenhang lässt sich die These ableiten, dass eine Verbesserung des Images der Medien auch die Erfolgsaussichten von Gesetzgebungsvorhaben für mehr Transparenz der Regierungsgeschäfte positiv beeinflussen würde.

6.17 Die U-2-Affäre

Im Mai 1960 scheiterte das Zustandekommen eines Ost-West-Gipfels der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges, da wenige Tage vor dem Konferenztermin ein U-2-Spionageflugzeug der Amerikaner über sowjetischem Territorium abgeschossen worden war. Zunächst behauptete die Eisenhower-Administration, es handle sich um einen Wetterballon der NASA. Als zweite Version wurde behauptet, es habe sich um ein Flugzeug gehandelt, das lediglich zur Wetterbeobachtung unterwegs gewesen sei. Als Chruschtschow jedoch bekannt gab, er könne das Flugzeug und den Piloten vorweisen, mussten die USA ihre Spionage zugeben.²⁴⁷

Der Zwischenfall bewies, dass die USA in der UdSSR spionierte. Dies wusste die Öffentlichkeit in den USA und der UdSSR ohnehin oder sie nahm es an. Im Zusammenhang mit dieser Arbeit interessiert nicht die Spionage selbst, sondern wie die Eisenhower-Administration gegenüber ihrer nationalen Öffentlichkeit mit dem Aufdecken der Spionage umging, und wie die Presse das Thema behandelte.

Während der zwei Tage, während deren die Eisenhower-Administration behauptet hatte, es handle sich lediglich um einen Unfall eines Flugzeuges, das zur Wettererkundung unterwegs gewesen sei, war die amerikanische Öffentlichkeit systematisch belogen und die amerikanische Presse veranlasst worden, entsprechende Artikel zu veröffentlichen. Dieses *News Management* war nur möglich, weil die Regierung in diesem Fall eine Art Informationsmonopol besaß.

Mit der Präsentation des Flugzeuges und des amerikanischen Piloten wurde die amerikanische Regierung und Präsident Eisenhower persönlich des Lügens überführt. Es stellt sich die Frage, welche Reaktionen dieses Entlarven in der amerikanischen Öffent-

²⁴⁴ [editorial] (12. Januar 1960), *Joplin Globe*.

²⁴⁵ Cross, Harold L. (Juli 1956): *Cross Reports on Legal Panel of the Moss Special Subcommittee*, *Bulletin of the American Society of Newspaper Editors*, S. 14.

²⁴⁶ La Cross, Louis (1. November 1959): *Too Free Press*, *St. Louis Globe-Democrat*, editorial page.

²⁴⁷ Cox, Arthur M. (1975): *The Myths of National Security: The Peril of Secret Government*, Boston, S. 53-54

lichkeit auslöste. Eine These besagt, die Affäre sei ein wichtiger Auslöser für die Glaubwürdigkeitslücke (s. S. 227) gewesen.²⁴⁸

Rourke schrieb 1961, besonderes Kennzeichen moderner Diktaturen sei, dass sie ihre Herrschaft nicht mehr allein durch Gewalt, sondern in starkem Maß durch Propaganda durchsetzten. Dies sei nur möglich, wenn die Regierung eine Art 'Informationsmonopol' besitze. Die Reaktion der amerikanischen Regierung auf den Abschuss des amerikanischen U-2-Spionageflugzeuges über sowjetischem Territorium sei ein gutes Beispiel für das Nutzen solch eines Monopoles. In der Außen- und Sicherheitspolitik habe die Regierung oft solch ein Monopol, wenn auch nicht immer in einem so absoluten Maße. Suggestiv schloss Rourke die Frage an, wie sich die Methoden zur Sicherung der Herrschaft zwischen Moskau und Washington unterschieden.²⁴⁹

Die kritische Wahrnehmung, die in der Frage von Rourke zum Ausdruck kommt, hob sich von der Beurteilung des Falles durch die breite amerikanische Öffentlichkeit ab. In Umfragen zum Vertrauen der Amerikaner in ihre Regierung wurde für den Zeitraum von 1958 bis 1964 lediglich eine Verschiebung um zwei Prozent gemessen.²⁵⁰ Bathory und McWilliams interpretieren diese Gleichgültigkeit als eine Art moralischen Selbstschutz der Bürger. Diese hätten durchaus begriffen, dass ihre Regierung internationales Recht missachtete und sie nicht darüber informierte. Da die Bürger diese Aktivitäten jedoch für notwendig hielten und gleichzeitig nicht selbst Verantwortung tragen wollten, hätten sie gerne akzeptiert, nicht informiert worden zu sein.²⁵¹

Interessant ist auch die Umgehensweise der Presse mit dem Zwischenfall. Die *New York Times* berichtete bis zum Abschuss der U-2 nicht über die Spionageflüge über der UdSSR, obwohl sie damals bereits zwei Jahre von den Missionen wusste.²⁵² Das heißt, die Redaktion der *New York Times* solidarisierte sich in diesem Punkt mit der Eisenhower-Administration. Genauer gesagt erkannte sie an, dass das Spionieren zu Recht geheimgehalten wurde. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Sowjetische Regierung von der Flüge wusste. Sie konnte die Flüge lediglich nicht verhindern. Das Geheimhalten schützte demnach nicht primär die amerikanischen Piloten, sondern das internationale Image der Eisenhower-Administration. Dieser Fall verdeutlicht, dass die Radikalität, mit welcher Forderungen nach Öffentlichkeit der Regierungsgeschäfte von Teilen der Medien vertreten wurde, bei den Entscheidungen, welche Informationen zum Veröffentlichen freigegeben wurden, nicht immer berücksichtigt wurde. Damit gab der Fall all jenen Kritikern recht, die Journalisten vorwarfen, sie verträten einen Anspruch auf Transparenz der Regierungsgeschäfte, den sie für ihre eigenen Geschäftsbereiche nicht gelten ließen. Diese Kritik erhält zusätzliches Gewicht durch den Umstand, dass die Medien Privilegien mit dem Argument für sich in Anspruch nahmen und nehmen, sie seien nicht ein beliebiger Wirtschaftszweig, sondern repräsentierten die vierte Gewalt im Regierungssystem. Diese Rolle wiederum basiert auf der Hypothese, die Medien brächten, sozusagen als "Detektive im Auftrag der Demokratie", regierungskriti-

²⁴⁸ Wise, David (1973): *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy and Power*, New York, S. 14.

²⁴⁹ Rourke, Francis E. (1961): *Secrecy and Publicity: Dilemmas of Democracy*, Baltimore, S. 3-6.

²⁵⁰ Robinson, John; Rusk, Jerrold; Head, Kendra B. (1969) *Measures of Political Attitudes*, Ann Arbor, Michigan: Institute for Social Research, S. 626-647.

²⁵¹ Bathory, Peter D.; McWilliams, Wilson C. (1977): *Political Theory and the People's Right to Know*, in: *Government Secrecy in Democracies*, Itzhak Galnoor (ed.), New York, S. 13-18.

sche Informationen an die Öffentlichkeit. Im Fall der U-2-Spionageflüge und, wie unterstellt werden darf, in vielen anderen Fällen, in welchen sich die Medien mit der Regierung solidarisieren, werden die Medien dieser Rolle nicht gerecht.

6.18 Zusammenfassung

Für das Beurteilen der Informationspolitik der Eisenhower-Administration ist die U-2 Affäre nur von geringer Bedeutung. Kennzeichnend für die Eisenhower-Administration war das Ausdehnen des Exekutivprivileges und der Versuch, durch das Schaffen von Straftatbeständen (Wright-Kommission und Coolidge-Ausschuss) Indiskretionen zu unterbinden.

Das überzogene Nutzen des Exekutivprivileges ging Hand in Hand mit dem Missbrauch der Klassifikation, welche die Exekutivorder 10501 ermöglichte. Die zunächst begrüßte Novellierung von Trumans Exekutivorder 10290 durch die Exekutivorder 10501 erbrachte so die von der kritischen Öffentlichkeit erwarteten Verbesserungen nicht. Teilweise erschien die praktizierte Geheimhaltung der Öffentlichkeit so absurd, dass der Begriff *capricious censorship*²⁵³ geprägt wurde.

Von Medienvertretern wurde immer wieder beklagt, dass Informationen, wie beispielsweise Wirtschaftsdaten²⁵⁴, verweigert wurden, unabhängig davon, ob sie klassifiziert waren oder nicht. Die Eisenhower-Administration versuchte ihre Politik durch das Argument zu legitimieren, das Veröffentlichung der umstrittenen Informationen nütze den Feinden der USA mehr als der eigenen Bevölkerung. Aus den Informationsverweigerungen folgte Indiskretionen, welche wiederum Repressionen gegen Journalisten nach sich zogen.

Die Konflikte um die Informationsflüsse von der Exekutive an die Öffentlichkeit und an den Kongress bewirkten zusammen mit dem institutionell angelegten Konflikt zwischen Kongress und Präsidentschaft und dessen Verschärfung durch die Teilung der Macht zwischen der demokratischen und der republikanischen Partei, dass das *right to know* Teil der politischen Agenda wurde. Im Kongress wurde das *House Subcommittee on Government Information* gegründet. Ein Zusammenschluss von Medienvertretern gründete an der *University of Columbia* das *Freedom of Information Center* und gab dadurch dem informellen Netzwerk der Streiter für ein neues Akteneinsichtsrecht ein Forum. Die Kraft der Idee *right to know* zeigte sich neben den bescheidenen Erfolgen im Kongress an den Erfolgen, die *Sigma Delta Chi* mit ihrer Kampagne für Akteneinsichtsrechte auf bundesstaatlicher Ebene hatte. Die Kampagne war, wie oben erwähnt, Ende 1956 begonnen worden. Ende 1960 hatten bereits 25 Bundesstaaten, orientiert am dem von *Sigma Delta Chi* erarbeiteten Informationsfreiheits-Modellgesetz, eigene Zugangsgesetze beschlossen.²⁵⁵

²⁵² O'Brien, David M. (1981): *The Public's Right to know: The Supreme Court and the First Amendment*, New York, S.157. Cox, Arthur M. (1975): *The Myths of National Security: The Peril of Secret Government*, Boston, S. 120.

²⁵³ *The Pentagon's Closed Door* (2. März 1959), *Time*, S. 46.

²⁵⁴ A.P. Upholds Duty of U.S. and the Press to Report all Facts (22. April 1958), *New York Times*, S. 1, Sp. 5. Kihss, Peter (24. April 1958): *Publishers Pledge Full News of Slump*, *New York Times*, S. 1, Sp. 1. *Top Secret Report - From the Grassroots* (10. Mai 1959), *New York Times Magazine*, Teil VI, S. 62, Sp. 3.

²⁵⁵ *Newsmen Score Federal Secrecy* (27. November 1960), *New York Times*, S. 68, Sp. 3.