

## 9 Informationspolitik während der Johnson-Administration II: Durchsetzung des *Freedom of Information Act*

Wie in der vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurde, waren seit 1955 in beiden Häusern des Kongresses Gesetzesvorschläge für eine Novellierung der *public information section* des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingebracht worden. Bis 1963 hatte keiner dieser Vorschläge im Kongress ernsthafte Aufmerksamkeit erhalten. Dies änderte sich im 88. Kongress.

### 9.1 Vorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht im 88. Kongress

Im Juni 1963 wurden im Senat *S. 1663* und *S. 1666*, das *Long Bill*, eingebracht. Mit *S. 1663* sollte das gesamte Verwaltungsverfahrensgesetz novelliert werden. Um auch im Falle des Scheiterns dieses ehrgeizigen Projektes nicht auf die Novellierung des Akteneinsichtsrechtes, der dritten Sektion 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, verzichten zu müssen, wurde zusätzlich *S. 1666* eingebracht.<sup>1</sup> Bei *S. 1666* handelte es sich um die aus *S. 1663* ausgegliederte *public information section*.

Die ersten Anhörungen zu *S. 1663* und *S. 1666* wurden im Senat vom 28. bis 31. Oktober 1963 abgehalten.<sup>2</sup> Es wurden zwei Gruppen von Sachverständigen, Vertreter der Medien und Vertreter der Exekutive, angehört. Bis auf eine Ausnahme befürworteten alle Vertreter der Medien *S. 1666*. Alle Vertreter der Exekutive lehnten *S. 1666* zumindest in Teilen ab.

Am ersten Tag der Anhörungen schilderten Sachverständige aus der Gruppe der Medienvertreter Informationsverweigerungen der Regierung, die sie für ungerechtfertigt hielten. Ein Sachverständiger war Earl F. English, der Dekan der Journalistenschule der *University of Missouri*. Er stellte Informationsverweigerungen vor, die vom *FOI Center* zusammengestellt worden waren. Ein Beispiel war die Weigerung der Atomenergiebehörde, im Jahre 1960 Bilder von den Atombombenexplosionen von 1945 herauszugeben. Die Verweigerung wurde damit begründet, eine Veröffentlichung der Photos schade weltweit dem Ansehen der USA. Am zweiten Tag sprachen sich neben Vertretern der Medien auch eine Reihe von Senatoren für das Gesetz aus. Es wurde jedoch auch deutlich, dass die Unterstützung für das Gesetz nicht uneingeschränkt war. Ein Beispiel für diese Haltung lieferte am 30. Oktober Howard Bell, ein Vizepräsident der *National Association of Broadcasters*. Er unterstützte *S. 1666*, kritisierte jedoch, dass der Schutz für Informationen, wie sie beispielsweise die Sender an die *Federal Communications Commission* (Rundfunk-Aufsichtsbehörde) gäben, nicht mehr gewährleistet sei. Die gleiche Problematik betonten der Vertreter der Anwaltskammer und Raul Rand, der Vorsitzende der *Federal Trade Commission* (Handelsaufsicht) und damit ein Vertreter der Exekutive. Beide kritisierten, dass bei einem Inkrafttreten des diskutierten Gesetzesvorschlages Informationen herausgegeben werden müssten, welche der Verwaltung vertraulich zugänglich gemacht würden. Solche Informationen müssten durch Ausnahmebestimmungen vor einer Herausgabe geschützt werden.

---

<sup>1</sup> Krause, Robert S.; Gregory, Francis M. (Juni 1965): *Comments on Proposed Amendments to Section 3 of the Administrative Procedure Act: The Freedom of Information Bill*, *Notre Dame Law Review*, Bd. 40, S. 418.

G. D'Andelot Belin, ein anderer Vertreter der Johnson-Administration, entwarf ein Horrorszenario darüber, welche Auswirkungen durch das Bekanntwerden von vertraulichen Informationen in Folge des Inkrafttretens von *S. 1666* drohten. Die Überlegungen Belins fußten auf der völlig unbegründeten Annahme, durch das Inkrafttreten von *S. 1666* würden alle in anderen Gesetzen verankerten Bestimmungen zum Schutz von Informationen außer Kraft gesetzt. Dies drohte durch *S. 1666* ausdrücklich nicht. In dem Gesetzesvorschlag war eine Bestimmung enthalten, welche durch spezielle Gesetze geschützte Informationen von der Betroffenheit durch *S. 1666* ausnahm.

Das Auftreten Belins machte zwei Dinge deutlich. Sowohl die Johnson-Administration als auch der von Wahlen unabhängige Teil der Bundesverwaltung wollten *S. 1666* verhindern. Argumentativ war dies schwer möglich, weil mit Hilfe des Gesetzesvorschla- ges einerseits ein akzeptierter demokratischer Wert 'politische Transparenz' durchge- setzt werden sollte, und andererseits der berechnete Schutz bestimmter Informationen in Form von Ausnahmebestimmungen berücksichtigt worden war.

Belin krönte seine Argumentation durch den Vorwurf, Teile von *S. 1666* seien nicht verfassungsgemäß. Er hob damit auf das zwischen Exekutive und Legislative umstrit- tene Exekutivprivileg ab. Dieses Privileg sah er durch *S. 1666* berührt. Dieses Argument machte theoretisch grundsätzlich Sinn. Ohne das Exekutivprivileg je formal bestätigt zu haben, hatte der Kongress immer wieder Informationsverweigerungen durch den Präsi- denten toleriert. Der Streit um das Exekutivprivileg betraf neben der Frage, ob es ver- fassungstheoretisch überhaupt existiere, die Frage, welche Informationen im Zweifels- falle dadurch geschützt werden sollten. *S. 1666* beinhaltete den Versuch, die zweite Frage durch gesetzlich verankerte Definitionen zumindest teilweise zu beantworten. Damit stellte *S. 1666* eine Stellungnahme in einem die Gewaltenteilung betreffenden Konflikt dar. Aus verfassungsrechtlicher Sicht darf es selbstverständlich nicht möglich sein, dass eine der drei Regierungsgewalten durch einen von den anderen Regierungsgewalten unabhängigen Beschluss die Gewaltenteilung verändert. Gleichzeitig darf die- ses Verbot das Austragen politischer Konflikte gerade zwischen den Regierungsgewal- ten nicht unterbinden. Die Entscheidung, welche Handlung noch eine politische oder bereits eine verfassungsrechtliche ist, ist typischerweise umstritten. Die hier diskutierte Frage, ob das Verabschieden von *S. 1666* einen Versuch darstellte, auf nicht verfas- sungsgemäße Weise in die Gewaltenteilung einzugreifen, kann eindeutig verneint wer- den. Hätte das Verabschieden von *S. 1666* einen Bruch der Verfassung dargestellt, hätte dies genauso auf alle Fälle zugetroffen, in welchen der Präsident

a) Exekutivordern erlassen hatte, in denen bestimmt wurde, welche Informationen im Besitz der Exekutive wie klassifiziert werden sollten und

b) das Exekutivprivileg angewandt hatte,

denn mit beiden schuf er in jedem Fall *Case law*.<sup>3</sup>

Die Schwäche der Argumentation Belins wird darüber hinaus durch die Geschichte be- legt. Der später verabschiedete FOIA, der *S. 1666* stark ähnelte, wurde weder durch

<sup>2</sup> United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (28.-31. Oktober 1963): Freedom of Information: Hearings on S. 1666 and S. 1663, Hearing, Congress 88-1, Washington, D.C., 1964.

<sup>3</sup> Federal Records Law Debate (Februar 1964), Freedom of Information Center Publication, Nr. 117, S. 1-4.

Richter des *Supreme Court* abgelehnt noch verursachte seine Anwendung verfassungsrechtliche Schwierigkeiten.

Nach den Anhörungen im Oktober 1963 wurde *S. 1666* überarbeitet, um den von den Vertretern der Exekutive geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen. Die überarbeitete Version von *S. 1666* wurde im Juli 1964 in einer weiteren Anhörung<sup>4</sup> diskutiert, erneut überarbeitet und am 28. Juli 1964 im Plenum des Senates zur Abstimmung gestellt. In seinen Erläuterungen zu *S. 1666* führte Senator Dirksen aus, Sinn des Gesetzes sei:

"[to] require, first of all, that the people know not only what the statutory law is, but what the administrative rules and regulations are, where to go, who to see, what is required and how they must present their matter. They must be informed in advance about the decisions which the administrative agencies and departments may use as precedents in determining their matter and whether these decisions were unanimous or divided. And they should have the same right to inspection of the information which the government may use against them as they would have to inspect the information which some private party might use against them."<sup>5</sup>

Nach Dirksens Stellungnahme wurden alle Amendments mit einer Abstimmung angenommen und der Gesetzesvorschlag mündlich und einstimmig verabschiedet.

Im Anschluss an die Abstimmung wurde auf Antrag von Senator Hubert H. Humphrey die Überweisung des Gesetzesvorschlages an das Repräsentantenhaus ausgesetzt, bis eine weitere Abstimmung über *S. 1666* stattgefunden haben würde. Der demokratische Senator und stellvertretende Fraktionsvorsitzende (*assistant majority leader*) erklärte sein Einschreiten mit weiterem Diskussionsbedarf, den 'andere' Senatoren ihm gegenüber angemeldet hätten. Diese Umschreibung kann als Verweis auf die Opposition der Johnson-Administration gewertet werden.<sup>6</sup>

Der Gruppe "anonymer Gegner" von *S. 1666* standen prominente Befürworter gegenüber. Zu ihnen zählte neben dem demokratischen Senator Edward V. Long, der den Entwurf vorgeschlagen hatte, der republikanische Senator und Fraktionsvorsitzende Senator Everett Dirksen.

Am 31. Juli 1964 wurde auf Bitten von Senator Humphrey *S. 1666* noch einmal auf die Tagesordnung des Plenums des Senates gesetzt. Humphrey strebte ein Umformulieren der in *Subsection (c)* aufgelisteten Ausnahmebestimmungen 4, 5, und 7 an. Long entgegnete Humphrey, die Informationen, die dieser schützen wolle, würden in den entsprechenden Passagen bereits berücksichtigt. Als Kompromiss schlug Long jedoch eine neue Formulierung für die Ausnahme 7 vor:

<sup>4</sup> United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1964): Administrative Procedure Act: Hearings on S. 1663, Hearing, 21.-23. Juli 1964, Congress 88-2, Washington, D.C.

<sup>5</sup> Congressional Record (1964), Bd. 110, S. 17088.

<sup>6</sup> Die Vorgehensweise irritiert, ist aber für den Senat nicht ungewöhnlich. Zunächst fällt auf, dass es überhaupt möglich ist, eine Entscheidung des Plenums des Senates umzuwerfen, ohne dafür nicht mindestens eine zweite offizielle Abstimmung durchzuführen. Hier kommt die patriarchalisch geprägte Geschäftsordnung des Senates zum Tragen. Zusätzlich kann man sich fragen, wieso die Vorbehalte gegen das Gesetz nicht bereits vor der ersten Abstimmung geäußert worden waren. Hierzu lässt sich prinzipiell bemerken, dass es in beiden Häusern des Kongresses üblich ist, nur gegen einen Gesetzesvorschlag zu stimmen, wenn wichtige Gründe für eine Ablehnung sprechen. Die Abgeordneten versuchen, sich gegenseitig nicht zu behindern. Außerdem können Gesetzesvorschläge erst durch ein Zusammenwirken der zuständigen Ausschussvorsitzenden und des jeweiligen Präsidiums beider Häuser des Kongresse im Plenum zur Abstimmung gestellt werden. Die an diesem Prozess beteiligten Personen versuchen in dem meisten Fällen, kontroverse Gesetzesvorschläge erst ins Plenum zu bringen, nachdem tragende Mehrheiten organisiert sind. Im vorliegenden Fall ist es daher wahrscheinlich, dass die Johnson-Administration von dem Abstimmungsergebnis überrascht wurde und deshalb erst verspätet 'ihre Leute' im Senat dagegen mobilisierte.

"(7) investigatory files compiled for law enforcement purposes except to the extent they are by law available to a private party;"<sup>7</sup>

Am späten Abend des Tages, die meisten Senatoren waren nicht mehr anwesend, einigten sich die Kontrahenten Long und Humphrey auf die zitierte sogenannte technische Änderung an dem Gesetzesvorschlag. Danach wurde *S. 1666* durch eine mündliche Abstimmung erneut einstimmig und jetzt endgültig beschlossen. Dieser Beschluss blieb insofern folgenlos, als *S. 1666* im Repräsentantenhaus in der 88. Sitzungsperiode nicht mehr bearbeitet wurde.<sup>8</sup>

## 9.2 Beschluss des *Freedom of Information Act* im 89. Kongress

1965, zu Beginn des 89. Kongresses, brachten sowohl Long (*S. 1160*) als auch Moss (*H.R. 5012*) erneut Vorschläge für ein Akteneinsichtsrecht ein. *S. 1160* glich bis auf eine formale Veränderung *S. 1666* des vorherigen Kongresses.<sup>9</sup> Die Senatoren Bartlett, Bayh, Boggs, Burdick, Case, Dirksen, Ervin, Fong, Hart, Metcalf, Morse, Moss, Nelson Neuberger, Proxmire, Ribicoff, Smathers und Symington ließen sich als *cosponsors* für *S. 1160* registrieren.

Am gleichen Tag wie *S. 1160* wurden im Repräsentantenhaus von den Repräsentanten Moss, Fascell, McDonald, Griffin, Ogden Reid, Rumsfeld, Edmonson, Ashley, McCarthy und Charlotte Reid jeweils ein Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit eingebracht.<sup>10</sup> Die identischen Vorschläge erhielten die Nummern *H.R. 5012* bis *H.R. 5021*. Im Verlauf des 89. Kongresses wurden weitere, mit *H.R. 5012* identische Gesetzesvorschläge eingebracht.<sup>11</sup> Moss' Vorschlag war anders aufgebaut als *S. 1160*, glich ihm jedoch inhaltlich.

Die neuen Gesetzesvorschläge für Informationsfreiheit wurden in der Presse und von der Anwalts- und der Handelskammer begrüßt.<sup>12</sup> Die *Washington Post* kommentierte:

"Congress should promptly approve the Federal public records law now reintroduced by Senator Edward V. Long of Missouri and Representative John Moss of California.

It was given extensive hearings in the last Congress and was favorably acted on by the committee. The principles it involves have been extensively debated for the last decade. The bill expressively exempts a great many categories of information from the sweep of the disclosure statute and some experts in the field think it goes too far in sanctioning withholding. But it is a practical compromise of conflicting views and no doubt is as general in its application as any bill that now could be obtained.

<sup>7</sup> Congressional Record (1964), Bd. 110, S. 17668.

<sup>8</sup> *Agency Information Bill Is Approved by Senate* (29. Juli 1964), New York Times, S. 11, Sp. 5. *Senate Again Votes A Bill on News Flow* (1. August 1964), New York Times, S. 18, Sp. 6.

<sup>9</sup> In *S. 1060* waren die Ausnahmebestimmungen in einer eigenen "Subsection (e)" zusammengefasst.

<sup>10</sup> Die Geschäftsordnung im Repräsentantenhaus sah die Möglichkeit des *cosponsoring* nicht vor. An Stelle dessen brachten Unterstützer eines Gesetzesvorschlages identische Vorschläge unter eigenem Namen ein.

<sup>11</sup> *H.R. 5237* am 22. Februar 1965 von Gibbons; *H.R. 5406* am 24. Februar 1965 von Leggett; *H.R. 5520* am 25. Februar 1965 von Scheuer; *H.R. 5583* am 1. März 1965 von Patten; *H.R. 6172* am 11. März 1965 von Mosher; *H.R. 7010* am 31. März 1965 von Widnall; *H.R. 7161* am 6. April 1965 von Erlenborn; *H.R. 11321* am 29. September 1965 von Dwyer; *H.R. 12160* am 19. Januar 1966 von Dole; *H.R. 13429* am 9. März 1966 von Gurney; *H.R. 13875* am 17. März 1966 von Ellsworth; *H.R. 14915* am 5. Mai 1966 von Cramer; *H.R. 15417* am 2. Juni 1966 von Curtis; *H.R. 15601* am 9. Juni 1966 von Morris.

<sup>12</sup> *Publishers Backing Access-to-News-Bill* (2. April 1965), New York Times, S. 25, Sp. 8. *Johnson Pledges Data to Congress* (3. April 1965), New York Times, S. 11, Sp. 1. American Society of Newspaper Editors; Freedom of Information Committee (1965): Annual Report of the FOI Committee of the ASNE, unveröffentlichter Artikel.

Its great contribution to the law is its express acknowledgement that in the areas involved, citizens may resort to the courts to compel disclosure where withholding violates the statutes. Other governments long since have found it practical to authorize judicial review of the executive department's refusal to disclose records that are supposed to be open for public inspection."<sup>13</sup>

### 9.2.1 Anhörungen zu *H.R. 5012*

Die Anhörungen zu *H.R. 5012* und seinen 'Klonen' wurden vom 30. März bis 5. April 1965 abgehalten.<sup>14</sup> Als erster Sachverständiger trat der stellvertretende Justizminister Norbert A. Schlei auf. Er lehnte die Gesetzesvorschläge als nicht der Verfassung gemäß ab:

"Since H.R. 5012, by its terms, seeks to limit the Executive in the exercise of its constitutional authority to determine whether executive documents are to be disclosed, by setting forth in subsection (c) limited exemptions to the absolute requirement of subsection (b), the bill would contravene the separation of powers doctrine and would be unconstitutional."<sup>15</sup>

Der *Acting General Counsel for the Treasury Department*, Fred Burton Smith, wiederholte die alte Argumentation der Verwaltung, Defizite bei der Herausgabe von Informationen seien nicht Resultat einer schlechten Gesetzgebung, sondern einer schlechten Implementierung des geltenden Rechtes. Es gelte deshalb, die Implementierung zu verbessern, nicht neue Gesetze zu verabschieden. Weiter führte Smith aus, *H.R. 5012* mache Informationen Personen zugänglich, die kein legitimes Interesse daran nachweisen könnten, die Ausnahmebestimmungen in dem Gesetzesvorschlag seien nicht ausreichend, die Bestimmungen für die Klagemöglichkeit gegen Informationsverweigerungen gingen zu weit und die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzesvorschlages sei zweifelhaft.<sup>16</sup>

Unterstützung für *H.R. 5012* kam von allen Sachverständigen, die nicht für die Administration sprachen!

Während der Anhörungen versicherte Präsident Johnson in einem Brief an Moss, dem Kongress so viele Informationen wie möglich zugänglich zu machen und sich bei der Nutzung des Exekutivprivileges an die engen Grenzen zu halten, die Präsident Kennedy vorgegeben habe.<sup>17</sup> Diese Zusicherung Johnsons wurde im Kongress begrüßt. Im Kontext der hier analysierten Ereignisse liegt jedoch der Schluss nahe, dass der Brief Johnsons nicht dessen Willen zur Beschränkung von Geheimhaltung ausdrückte. Vielmehr sollte der Brief schwankende Unterstützer der Vorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht auf die Seite des Präsidenten ziehen. Für Kongressabgeordnete, die einer Novellierung des Akteneinsichtsrechtes zwiespältig gegenüberstanden, welche aber gleichzeitig

<sup>13</sup> *Public Records Law* (1. April 1965), editorial, Washington Post.

<sup>14</sup> United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1965): Federal Public Records Law, Hearings on *H.R. 5012-5021*, 5237, 5406, 5520, 5583, 6172, 6739, 7010 and 7161, S. 1160, Part 1, Hearing, Congress 89-1, Washington, D.C.

<sup>15</sup> Schlei, Norbert L. (1965) [*Testimony*], in, Federal Public Records Law. Hearings on H.R. 5012-5021, 5237, 5406, 5520, 5583, 6172, 6739, 7010 and 7161, Part 1, United States; Congress; House of Representatives and Committee on Government Operations, Hearing, Congress 89-1, Washington, D.C., S. 6.

<sup>16</sup> Smith, Franklin B. (1965) [*Testimony*], in, United States; Congress; House of Representatives and Committee on Government Operations, Federal Public Records Law. Hearings on H.R. 5012-5021, 5237, 5406, 5520, 5583, 6172, 6739, 7010 and 7161, Part 1, Hearing, Congress 89-1, Washington, D.C., S. 47-48.

<sup>17</sup> *Johnson Pledges Data to Congress* (3. April 1965), New York Times, S. 11, Sp. 1.

die informationspolitischen Interessen des Kongresses gegenüber der Exekutive gewahrt sehen wollten, konnte Johnsons Brief als Angebot verstanden werden, Zweiteres gewährleistet zu sehen ohne ersterem zustimmen zu müssen.

### 9.2.2 Anhörungen zu und Verabschiedung von S. 1160 im Senat

Im Mai 1965 ergab sich in den Anhörungen im Senat<sup>18</sup> das gleiche Bild. Vertreter der Bürokratie argumentierten gegen S. 1160, alle anderen Sachverständigen unterstützten den Gesetzesvorschlag.<sup>19</sup>

Beispielsweise warnte Edwin F. Rains, *Assistant General Counsel* des Finanzministeriums, S. 1160 mache jeder Person fast alle Informationen in den Händen der Verwaltung zugänglich, ohne einen möglichen Missbrauch zu kontrollieren. Außerdem würde das Gesetz dem Steuerzahlern zusätzliche Kosten verursachen und den Willen der Bürgern zu Kooperation mit der Verwaltung einschränken, da diese Befürchten müssten, vertraulich gegebene Information könnte über das Akteneinsichtsrecht an die Öffentlichkeit gelangen.

Der Vertreter der *Interstate Commerce Commission* lehnte S. 1160 ab, weil es seine Behörde überlasten würde. Er argumentierte, der *Interstate Commerce Commission* sei es nicht möglich, den in dem Gesetzesvorschlag festgeschriebenen Pflichten für das Veröffentlichenden von Beschlüssen der Behörden nachzukommen. Seine Behörde entscheide jährlich ca. 10.000 Fälle. All diese Entscheidungen zu veröffentlichen, sei nicht praktikabel.

Auch aus den Reihen der Unterstützer des in S. 1160 repräsentierten Anliegens kam Kritik. Der Rechtswissenschaftler Kenneth Culp Davis monierte, S. 1160 sei schlecht formuliert und ungeeignet, eine missbräuchliche Interpretation, wie sie dem geltenden Akteneinsichtsrecht widerfahre, zu verhindern.

Nach den Anhörungen wurde S. 1160 überarbeitet, um der Kritik der Johnson-Administration Rechnung zu tragen. Die von Kenneth Davis geäußerte Kritik blieb unberücksichtigt. Dadurch wurde die Anzahl der Ausnahmebestimmungen erneut erhöht.

S. 1160 wurde durch neun Amendements verändert. Die meisten waren technischer Art. Erwähnenswert sind zwei Veränderungen. Die fünfte Ausnahmebestimmung wurde erweitert und eine neunte Ausnahmebestimmung, für *geological and geophysical information and data (including maps) concerning wells*, wurde hinzugefügt.<sup>20</sup>

Am 13. Oktober 1965 wurde S. 1160 ohne Debatte verabschiedet und an das Repräsentantenhaus überwiesen.

### 9.2.3 Anhörungen zu und Verabschiedung von S. 1160 im Repräsentantenhaus

Normalerweise wäre S. 1160 im Repräsentantenhaus an das *Judiciary Committee* überwiesen und damit dem Einfluss von Moss entzogen worden. Im 89. Kongress gelang es

<sup>18</sup> United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1965): Administrative Procedure Act Hearings on S. 1160, S. 1336, S. 1758, and S. 1879, Hearing, Congress 89-1, Washington, D.C.

<sup>19</sup> *House, Senate Committees End Federal Records Bills Hearings* (Mai-Juni 1965), Freedom of Information Digest, Bd. 7, Nr. 1, S. 8.

Moss, sich mit dem Vorsitzenden des *Judiciary Committee* darauf zu einigen, dem Überweisen von *S. 1160* an das *Committee on Government Operations* zuzustimmen. Innerhalb dieses Ausschusses wurde *S. 1160* an den Moss-Ausschuss überwiesen. Am 30. März 1966 überwies der Moss-Ausschuss *S. 1160* zurück an seinen Hauptausschuss.<sup>21</sup> Am 27. April wurde es im *Committee on Government Operations* beschlossen und an das Plenum des Repräsentantenhauses überwiesen.<sup>22</sup>

Am 9. Mai 1966, sieben Monate nach seiner Verabschiedung im Senat, wurde *S. 1160* dem Plenum des Repräsentantenhauses zur Abstimmung vorgelegt. Die Debatte und der Beschluss von *S. 1160* fand am 20. Juni 1966 statt. Die Debatte wurde von Moss eingeleitet. Es folgte eine große Zahl von weiteren Beiträgen, welche alle *S. 1160* unterstützten. Schließlich wurde *S. 1160* mit 308:0 Stimmen bei 125 Enthaltungen verabschiedet.

### 9.3 Hintergründe der Durchsetzung des *Freedom of Information Act*

Der formelle Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens für den FOIA spiegelt die politischen Konflikte um das Gesetz nicht direkt wider. Um den FOIA durchzusetzen musste Moss die Jurisdiktion für das Gesetz auf seinen Ausschuss übertragen lassen, und er musste Widerstand gegen seinen Gesetzesvorschlag aus den Reihen der Demokraten überwinden. Für das Erreichen seiner Ziele war die 'neue Rolle der Republikaner', der Glaubwürdigkeitsverlust der Johnson-Administration und die institutionelle Rivalität zwischen Legislative und Exekutive förderlich. Diese Faktoren, das heißt die politischen Konflikte um die Durchsetzung des FOIA, werden in den folgenden Unterkapitel detailliert erörtert.

#### 9.3.1 Übertragung der Jurisdiktion für das Akteneinsichtsrecht auf den Moss-Ausschuss

Die Zusammenarbeit zwischen Long und Moss wurde durch die Verteilung der legislativen Zuständigkeiten im Repräsentantenhaus behindert. Da Moss' Hauptausschuss, das *Committee on Government Operations*, die Jurisdiktion über das *Housekeeping Statute*, nicht jedoch über das Verwaltungsverfahrensgesetz hatte, platzierte Moss seine Vorschläge für das Amendieren der Sektion 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes als Amendment zum *Housekeeping Statute*. Im Senat wurden die gleichen Vorschläge als Amendments des Verwaltungsverfahrensgesetzes behandelt und deshalb dort dem *Judiciary Committee* zugewiesen. Im Senat verabschiedete Vorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht landeten deshalb im Repräsentantenhaus im *Judiciary Committee*. Dort wurden sie nicht bearbeitet. Als Erklärung für diese Behandlung führt Samuel Archibald, ein damaliger Mitarbeiter von Moss, an, der Vorsitzende des *Judiciary Committee* sei an einer Novellierung des Akteneinsichtsrechtes nicht interessiert gewesen. Archibald ergänzt diese Erklärung mit dem Hinweis, seit im Senat 1964 erstmals ein Vorschlag für ein neues Akteneinsichtsrecht verabschiedet worden war, habe sich das

<sup>20</sup> United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (4. Oktober 1965): Clarifying and Protecting the Right of the Public to Information and for other Purposes, to accompany S. 1160, Report 89-813, Congress 89-1, Washington, D.C., S. 1-2.

<sup>21</sup> *House Unit Passes Information Bill* (31. März 1966), New York Times, S. 42, Sp. 5.

<sup>22</sup> *House Panel Passes Bill To Open Official Records* (28. April 1966), New York Times, S. 4, Sp. 8. *Freedom of Information Bill Apparently Heading For Final Approval This Session* (Mai-Juni 1966), Freedom of Information Digest, Bd. 8, Nr. 1, S. 8.

Weißes Haus weitgehend auf die Untätigkeit des *House Judiciary Committee* verlassen.<sup>23</sup> Diese Ergänzung ist sehr wichtig. Das Vernachlässigen der Vorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht im *Judiciary Committee* des Repräsentantenhauses war kein Zufall, der sich mit einer dort herrschenden Arbeitsüberlastung oder bloßem Desinteresse erklären ließe. Vielmehr spiegelte es die Gegnerschaft der Johnson-Administration gegen den vorliegenden Vorschlag wider.

1966 handelte Moss mit dem Vorsitzenden des *Judiciary Committee*, Emanuel Celler, ein politisches Geschäft aus, innerhalb dessen Celler der Übertragung der Jurisdiktion über Vorschläge für ein neues Akteneinsichtsrecht an das *Government Operations Committee* zustimmte. Über die Gegenleistungen von Moss ist nichts bekannt.

### 9.3.2 Moss und die demokratische Führung des Kongresses

Die Übertragung der Jurisdiktion für das Akteneinsichtsrecht auf das *Government Operations Committee* bzw. dessen *Subcommittee on Government Information* stellte für Moss nur einen Teilerfolg dar, denn zwischen dem von ihm beherrschten Unterausschuss und dem Plenum des Repräsentantenhauses stand der Hauptausschuss seines Unterausschusses, der von William Dawson, einem engen Verbündeten von Präsident Johnson, geleitet wurde. Ohne dessen Zustimmung konnte Moss den Gesetzesvorschlag für das Akteneinsichtsrecht nicht ins Plenum überweisen lassen. Dawson machte diese Zustimmung von Verhandlungen zwischen dem Moss-Ausschuss und dem Justizministerium abhängig. Moss war nicht nur durch sein Wort an diese Abmachung gebunden. Im Repräsentantenhaus hätte sich keine Mehrheit für das Überstimmen eines Vetos von Johnson gegen den Vorschlag für ein neues Akteneinsichtsrecht gefunden. Der Gesetzesvorschlag konnte deshalb nur in Kooperation und in Abhängigkeit von der Johnson-Administration vorangebracht werden.<sup>24</sup>

Die Verhandlungen zwischen Moss und dem Justizministerium fanden zu einem Zeitpunkt statt, als *S. 1160* im Senat bereits verabschiedet und an das Repräsentantenhaus weitergeleitet worden war. Moss war mit seinem Vorsitzenden Dawson übereingekommen, den Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit möglichst ohne Amendements zur Verabschiedung zu bringen. Die Verhandlungen zwischen dem Moss-Ausschuss und dem Justizministerium konzentrierten sich deshalb auf die Formulierungen im Ausschussbericht, der jeden an das Plenum überwiesenen Gesetzesvorschlag begleitet. Den Einfluss, den die Johnson-Administrationen in diesen Verhandlungen auf den Inhalt des Berichtes im Repräsentantenhaus, jedoch nicht im Senat ausüben konnte, erklärt die starken Unterschiede zwischen den Berichten der beiden Kammern (s. S. 235).<sup>25</sup>

### 9.3.3 Druck der Johnson-Administration auf Moss

Mit dem Überweisen von *S. 1160* an den durch Moss geleiteten Unterausschuss war, wie gesagt, der Erfolg für den Gesetzesvorschlag noch nicht gesichert. Der Druck, den

<sup>23</sup> 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. 728-729.

<sup>24</sup> Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 114ff.

<sup>25</sup> *Compromises Said to Be Sought In Open Federal Records Bill* (Mai-Juni 1965), *Freedom of Information Digest*, Bd. 7, Nr. 2, S. 8.

die Johnson-Administration bzw. die demokratische Führung im Repräsentantenhaus gegen *S. 1160* ausübte, wird an dessen Schicksal im Moss-Unterausschuss deutlich.

Als Vorsitzender konnte Moss die Arbeit an *S. 1160* innerhalb seines Ausschusses weitgehend kontrollieren. Moss wurde jedoch schnell deutlich, wie auch die Macht eines Ausschussvorsitzenden im Repräsentantenhaus untergraben werden kann. Zu den angesetzten Sitzungsterminen erschienen einzelne Mitglieder des Ausschusses nicht. Auf diese Weise wurde die für eine Beschlussfassung notwendige Anwesenheit regelmäßig unterschritten. Das nahm Moss die Möglichkeit, *S. 1160* zur weiteren Bearbeitung an seinen Hauptausschuss zurück zu überweisen. Damit drohte *S. 1160* das Aus.

Bei den fernbleibenden Abgeordneten handelte es sich um Angehörige der demokratischen Partei, die im Konflikt zwischen Moss und der Parteiführung bzw. der Johnson-Administration die letztere unterstützten.

Die Johnson-Administration war eine scharfer Gegnerin jeglicher 'Informationsfreiheits-Gesetzgebung'.<sup>26</sup> Seit der Verabschiedung von *S. 1666* im Senat agitierte sie vehement gegen Moss. Dies beschränkte sich nicht auf Maßnahmen gegen dessen Aktivitäten in der 'Informationsfreiheits-Problematik'. Mollenhoff berichtete, dass Moss Schwierigkeiten gemacht wurden, für seinen Wahlkreis günstige Maßnahmen durchzusetzen.<sup>27</sup> Dies ist bis heute ein verbreitetes und sehr wirksames Druckmittel der jeweiligen Administration gegen unliebsame Abgeordnete. Zur Sicherung ihrer Wiederwahl ist es für diese wichtig, Erfolge vorweisen zu können, die den Wählern ihres Wahlkreises direkt zugute kommen. Hierbei handelt es sich oft um Maßnahmen, die direkt oder indirekt von der Zustimmung der Bundesverwaltung abhängig sind. Die Mitglieder des Repräsentantenhauses, die sich alle zwei Jahre neu zur Wahl stellen müssen, befinden sich in einem permanenten Wahlkampf und reagieren deshalb in der Regel sehr empfindlich auf solche 'Gnadenentzüge'. Der Hinweis von Mollenhoff ist deshalb nicht nebensächlich.

Das Blockieren von Moss' Arbeit wird in einem Artikel aus dem *Albuquerque Journal* anschaulich als "kalter Wind vom Weißen Haus" bezeichnet:

"Washington - The chill breeze that, on occasion, sweeps from 1600 Pennsylvania Ave. to 'the Hill' now threatens to kill, in the bud, the 'freedom of access' bill that has been so long in maturing.

It took Rep. John Moss' [...] subcommittee 10 years [...] before formal hearings were held last April on a first draft [of a FOI bill].

But, hardly had the hearings started before it was denounced by President Lyndon B. Johnson in a closed-door session with his party's leadership in Congress. [...]

But Rep. Moss has refused to yield to the White House [...].

Meanwhile, Rep. Moss has been unable to get a quorum to continue the mark-up of his 'freedom of access' bill.

Several things could save the bill.

It is unpleasant for any administration to be labeled as opposed to a freedom of information bill.

President Johnson, already under attack from the press, could be particularly vulnerable on this point.

<sup>26</sup> *White House Opposes FoI Bill* (Mai-Juni 1965), *Freedom of Information Digest*, Bd. 7, Nr. 2, S. 4.

<sup>27</sup> Kostyu, Paul E. (1990): *The Moss Connection: The Freedom of Information Movement, Influence and John E. Moss*, Dissertation, Bowling Green State University, S. 234.

Secondly, Rep. Moss has built a reputation among the press for his fair handling of its complaints on freedom of access over the 10-year period he has dealt with this problem.

It would be unfortunate if he lost it because of a chill wind from the White House and he, no doubt, is aware of the danger.

[...] Finally, the Republicans are watching this one carefully.

[... Republican, C.B.] - Rep. Don Rumsfeld - has taken a personal interest in the 'freedom of access' bill [...].

[...], Rep. Rumsfeld is aware of President Johnson's opposition and of the fact that, to use his words, 'one more quick step and we'll end up with just what the President wants.'

'If you compare the bill introduced with the two subsequent prints, you can see somebody has traveled all the way down the road' leading to that one more quick step, he said. [...]

The Journal correspondent asked Rep. Rumsfeld if he feels White House opposition is in any way responsible for the inability of Rep. Moss to summon a quorum of the subcommittee:

He smiled just a trifle, paused a moment and said:

'We always managed to meet before. We held hearings and two mark-up sessions.'

But, even if Rep. Moss, a sincere advocate of freedom of access but no doubt under White House pressure, is able to report it out of his subcommittee, there are other hurdles.

The chairman of his full committee is Illinois' Rep. William L. Dawson (D), [...] a full-fledged member of the Congressional Establishment.

One call to him from the White House and - no bill!

Unless, of course, public pressure mounts. [...]

The press is interested but hasn't shown, as yet, the muscle needed to still that chill wind that's sweeping up 'the Hill' from 1600 Pennsylvania Avenue."<sup>28</sup>

Ein anderer Beleg für den Druck, der von der Johnson-Administration über die demokratische Führung des Kongresses auf Moss ausgeübt wurde, stammt von Samuel Archibald. Er illustrierte in einem Vortrag, den er 1978 am *FOI Center* hielt, diesen Druck durch eine Anekdote. Moss sei aus einer Anhörung zu *S. 1160* heraus zu einem Treffen mit dem Präsidenten des Repräsentantenhauses, John McCormack, und dem Fraktionsvorsitzenden der Demokraten (*Majority Leader*), Carl Albert, bestellt worden. Nach seiner Rückkehr habe er einem seiner Mitarbeiter berichtet, McCormack und Albert hätten *S. 1160* mit Präsident Johnson diskutiert, besser gesagt, Johnson habe den Gesetzesvorschlag diskutiert und die beiden hätten zugehört. Johnson hätte sich nach dem Bericht von McCormack und Albert derartig über *S. 1160* erregt, dass Moss in seiner Wiedergabe des Berichtes die Entgleisungen in der Wortwahl des Präsidenten aussparte. Johnson soll McCormack und Albert gefragt haben, "I thought he [Moss] was one of our boys, but the Justice Department tells me his goddam bill will screw the Johnson-Administration!"<sup>29</sup>

In dem Gespräch mit McCormack und Albert war Moss klar vermittelt worden, dass der Gesetzentwurf für das neue Akteneinsichtsrecht nur mit einer Zustimmung der Administration im Repräsentantenhaus verabschiedet werden würde.

Moss erörterte daraufhin das weitere Vorgehen mit Dawson, dem Vorsitzenden seines Hauptausschusses. Dawson war ein enger Verbündeter Johnsons. Das Ergebnis der

<sup>28</sup> Wieck, Paul R. (11. Juli 1965): "Chill" Threatens Press Bill, *Albuquerque Journal*.

<sup>29</sup> Zitat aus: Archibald, Samuel J. (7. April 1978): *Speech about the circumstances of the passage of the FOIA*, delivered at the Univ. of Missouri. Zitiert nach, Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 118.

Verhandlungen zwischen den Gegnern und den Befürwortern von *S. 1160* war, im Repräsentantenhaus *S. 1160* ohne Amendements, das hieß in der vom Senat verabschiedeten Form, anzunehmen. Gleichzeitig sollte der Administration jedoch die Möglichkeit gegeben werden, durch ihre Mitarbeit bei dem Erstellen des *House Report* zu *S. 1160* das spätere Anwenden des Gesetzes in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Dieser Kompromiss hatte weitreichende Folgen. Normalerweise wäre der Gesetzesvorschlag des Senates im Repräsentantenhaus ergänzt, das heißt verschärft worden, denn dort lag die Hauptexpertise zu dieser Problematik. Danach wären Differenzen zwischen dem Vorschlag des Repräsentantenhauses und dem des Senates in einem Vermittlungsausschuss (*House-Senate-Conference-Committee*) abgeglichen worden. Dieser Prozess hätte jedoch den Gegnern des Gesetzes die Möglichkeit eröffnet, durch gezieltes Amendieren den Gesetzesvorschlag wirkungslos zu machen. Nach der in diesem 'Kompromiss' beschlossenen Vorgehensweise wurde die Rettung des Gesetzesvorschlages durch das Zustimmung zu einem inadäquaten Gesetzesvorschlag bezahlt. Das war jedenfalls die Sichtweise der Befürworter eines 'echten' Akteneinsichtsrechtes.<sup>30</sup>

Weiterhin eröffnete die Beteiligung der Vertreter des Justizministeriums an der Erstellung des Berichtes des Repräsentantenhauses der Johnson-Administration die Möglichkeit, diese wesentliche Grundlage für die gerichtliche Auslegung des Gesetzes mit einer Reihe von 'Gummiformulierungen' und Widersprüchen zu spicken.

Trotz dieser Zugeständnisse an die Johnson-Administration war der Einfluss Johnsons auf das Repräsentantenhaus 1965 so groß, dass der Gesetzesvorschlag nicht bis zur 'Plenumsreife' gebracht werden konnte. Der zentrale Streitpunkt zwischen Befürwortern und Gegnern der neuen Gesetzgebung war die Berücksichtigung des Exekutivprivileges. Moss erklärte, er trüge keinen Gesetzesvorschlag mit, der das Exekutivprivileg gesetzlich anerkenne.<sup>31</sup> Innerhalb des Moss-Ausschusses wurde diese Haltung von beiden Fraktionen geteilt. Lieber sollte gar kein Gesetzesvorschlag als ein '*Johnson-Bill*' in den Hauptausschuss überwiesen werden.

Die Befürchtungen hinsichtlich des Einflusses des Justizministeriums auf die Formulierungen im *House Report* zu *S. 1160* bestätigten sich bei dessen Veröffentlichung am 9. Mai 1966. Im ersten wissenschaftlichen Kommentar zum FOIA schreibt Kenneth Davis über die Unterschiede zwischen dem *Senate* - und dem *House Report* zu *S. 1160*:<sup>32</sup>

"In general, the Senate committee is relatively faithful to the words of the Act, and the House Committee ambitiously undertakes to change the meaning that appears in the Act's words. The main thrust of the House committee remarks that seem to pull away from the literal statutory words is almost always in the direction of nondisclosure. The Attorney General's Memorandum consistently relies on such remarks by the House committee."<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Newton, Virgil M. (12. November 1966): *Press-Indorsed Info Act Restrictive, Frustrating*, Editor and Publisher, Bd. 99, Nr. 46, S. 11-12.

<sup>31</sup> St. Louis Post-Dispatch (9. August 1965), S. 6.

<sup>32</sup> United States; Congress; House of Representatives; Committee on Government Operations (1966): Clarifying and Protecting the Right of the Public to Information, Report to Accompany *S. 1160*, Report 89-1497, Congress 89-2, Washington, D.C.

<sup>33</sup> Davis, Kenneth C. (Sommer 1967): *The Information Act: A Preliminary Analysis*, University of Chicago Law Review, Bd. 34, Nr. 4, S. 763.

### 9.3.4 Die neue Rolle der Republikaner

Die Opposition des demokratischen Präsidenten Johnson gegen das neue Akteneinsichtsrecht gab den Kongressabgeordneten der republikanischen Partei die Möglichkeit, die Rolle einzunehmen, die während der Amtszeit Eisenhowers die demokratischen Abgeordneten eingenommen hatten. Jetzt konnten die Republikaner zeigen, wie wichtig ihnen Informationsrechte der Bürger waren. Gegenüber der Öffentlichkeit trat der Republikaner Donald Rumsfeld als stärkster Unterstützer von *S. 1160* auf. Als Wortführer der Republikaner in dieser Diskussion konnte er seine Position innerhalb der Partei durch seine Arbeit im Moss-Ausschuss stärken.<sup>34</sup> Er drängte Moss, den Gesetzesvorschlag noch zu verschärfen, da er das Exekutivprivileg noch legitimiere. Als Untermauerung seiner Forderung ließ Rumsfeld in das *Congressional Record* Dutzende Zeitungsartikel aufnehmen, welche die Geheimhaltungspolitik der Exekutive kritisieren.<sup>35</sup> Im *Publishers' Auxiliary* vom 6. November 1965 wurde ein Artikel über die Aktivitäten von Rumsfeld mit den Worten überschrieben: "Rumsfeld Hits 'Battling' White House - FOI Opposition Charged".<sup>36</sup> Am 21. Oktober 1965 hatte Rumsfeld kritisiert, wie das Repräsentantenhauses den Gesetzesvorschlag für das neue Akteneinsichtsrecht behandelt hatte. Während der Senat *S. 1160* verabschiedet habe, werde im *House* auf Druck des Weißen Hauses *H.R. 5012* blockiert. Rumsfeld illustrierte seinen Vorwurf wie folgt:

"In mid-May, subcommittee members were sent a revised committee print prepared by the staff in anticipation of a meeting of the subcommittee and asking for comments on the print.

On May 24, 1965, a subcommittee meeting was called and met and adjourned in the absence of a quorum. On June 1, 1965, a brief subcommittee meeting was held at which time the committee print of the redrafted bill dated May 20, 1965, was discussed. The redrafted committee print represented, in my opinion, a complete revision of the earlier bill, and an almost total concession to the executive branch, by codifying congressional support for Executive secrecy under the concept of Executive privilege. Because of the scope of the revision, the meeting ended without any agreement having been reached. A third subcommittee meeting, scheduled for June 3, 1965, was canceled."<sup>37</sup>

Er führte weiter aus, auch in der folgenden Zeit sei kein Fortschritt erzielt worden. Nach wiederholten Verhandlungen mit Vertretern der Administration sei von deren Vertretern ein Gesetzesvorschlag vorgelegt worden, der die letzte Entscheidungsgewalt über das Geheimhalten von Informationen vollständig in die Hände des Präsidenten gelegt hätte.

Aus Sicht der interessierten Öffentlichkeit handelte es sich bei diesem Vorschlag um einen Versuch der Johnson-Administration, den Kongress zu einer gesetzlichen Anerkennung des umstrittenen Exekutivprivileges zu bewegen.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Lewis, Jeremy R. T. (1982): The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 41. Kostyu, Paul E. (1991): Partners in the Freedom of Information Movement: The Press and John E. Moss Jr., unveröffentlichtes Vortragsmanuskript.

<sup>35</sup> Ebd., Lewis, Jeremy R. T. (1982), S. 30-35.

<sup>36</sup> Rumsfeld Hits 'Battling' White House - FOI Opposition Charged (6. November 1965), Publishers' Auxiliary, S. 4.

<sup>37</sup> Rumsfeld, Donald (21. Oktober 1965): *Freedom of Information [remarks of Representative Rumsfeld relative to H.R. 5012]*, Congressional Record, Bd. 111, S. 27840.

<sup>38</sup> Kennedy, George P. (1978): Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 116-117. *New Hope Seen in 1966 For Bill on Information* (November-Dezember 1965), Freedom of Information Digest, Bd. 7, Nr. 4, S. 8.

Auch durch einem anderen Vorschlag der Administration, vom Mai 1965, hatte mit Hilfe einer kryptischen Formulierung<sup>39</sup> das alleinige Recht der Exekutive zur Entscheidung über die Herausgabe von Informationen zementiert werden sollen.

Am Ende seiner Rede vor dem Repräsentantenhaus, aus der gerade ein Abschnitt zitiert wurde, erklärte Rumsfeld, das Justizministerium bzw. dessen Mitarbeiter bei der Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlages für ein neues Akteneinsichtsrecht um Unterstützung bitten zu müssen, sei, als müsse man den Wolf bitten, auf die Schafe zu achten.<sup>40</sup>

Mit der Einigung über den Wortlaut des *House Report* zu S. 1160 war innerhalb des Repräsentantenhauses der Weg für den Gesetzesvorschlag grundsätzlich frei. Die Abstimmung im Plenum stand jedoch noch aus. Um diese Abstimmung herbeizuführen, für den Gesetzesvorschlag zu werben und um sich politisch zu profilieren, beschloss und veröffentlichte das *Republican Policy Committee* die folgende Stellungnahme zu S. 1160:<sup>41</sup>

"Republican Policy Committee Statement on Freedom of Information Legislation, S. 1160

The Republican Policy Committee commends the Committee on Government Operations for reporting S. 1160. This bill clarifies and protects the right of the public to essential information. [...]

The Republican Policy Committee, the Republican Members of the Committee on Government Operations, and such groups as the American Newspaper Publishers Association, the professional journalism society Sigma Delta Chi, the National Editorial Association and the American Bar Association have long urged the enactment of this legislation. Due to the opposition of the Johnson-Humphrey Administration, however, this proposal has been bottled up in Committee for over a year. [...] The screen of secrecy which now exists is a barrier to reporters as representatives of the public, to citizens in pursuit of information vital to their welfare, and to Members of Congress as they seek to carry out their constitutional functions.

[...]

Certainly, as the Committee report has stated: 'No government employee at any level believes that the 'public interest' would be served by disclosure of his failures and wrongdoings ...'. [...]

[...] Bureaucratic gobbledegook used to deny access to information has included such gems as: 'Eyes Only,' 'Limited Official Use,' 'Confidential Treatment,' and 'Limitation on availability of Equipment for Public Preference.' This paper curtain must be pierced. This bill is an important first step.

In this period of selective disclosures, managed news, half-truths, and admitted distortions, the need for this legislation is abundantly clear. [...] The credibility gap that has affected the Administration pronouncements on domestic affairs and Vietnam has spread to other parts of the world. [...]

Americans have always taken great pride in their individual and national credibility. [...] This legislation will help to blaze a trail of truthfulness and accurate disclosure in what has become a jungle of falsification, unjustified secrecy, and misstatement by statistic. The Republican Policy Committee urges the prompt enactment of S. 1160."<sup>42</sup>

<sup>39</sup> In diesem Vorschlag war vorgesehen gewesen, den Leitern der Bundesbehörden das Recht einzuräumen Informationen zurückhalten, die "*related solely to the internal management operations and proprietary functions of the United States*" seien. Mollenhoff, Clark R. (2. August 1965), *Des Moines Register*, S. 1.

<sup>40</sup> *Congressional Record* (1965), Bd. 111, S. 27840.

<sup>41</sup> Wells, Benjamin (19. Mai 1966): *Laird Puts Forces on War at 440,000*, *New York Times*, S. 4, Sp. 4.

<sup>42</sup> Rhodes, John (18. Mai 1966): *Republican Policy Committee Statement on Freedom of Information Legislation, S. 1160*, *Congressional Record*, Bd. 112, S. 10949-10950.

Der Einfluss der Rivalität zwischen den Parteien wurde im Fall der Diskussion des Gesetzesvorschlages für Informationsfreiheit jedoch durch die entschiedene Opposition aller betroffenen Administrationen gedämpft. Jeder Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit, der ohne die Zustimmung der Administration verabschiedet worden wäre, hätte ein Veto des Präsidenten überwinden müssen. Dies hätte eine Kooperation beider Parteien notwendig gemacht. Das heißt, die Partei, die gerade den Präsidenten stellte, hätte einen offenen Konflikt zwischen der Partei und dem Präsidenten hinnehmen müssen. Diese Konstellation beruhigte die mit den Bemühungen um den FOIA konfrontierten Administrationen, denn Sie konnten davon ausgehen, dass die Kongressabgeordneten bzw. die Führung der Partei, die den Präsidenten stellte, des FOIA wegen keinen solch schwerwiegenden Konflikt auslösen wollen würde.

Bei einer Einschätzung der Rolle der Parteien muss weiterhin berücksichtigt werden, dass die Abgeordneten in beiden Häusern des amerikanischen Kongresses bei vielen Abstimmungen keiner strengen Fraktionsdisziplin unterliegen. Für die Auseinandersetzungen um den Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit traf dies zu, da dieser Gesetzesvorschlag in der breiten Öffentlichkeit kaum Beachtung fand und deshalb das Profil der Parteien durch das Abstimmungsverhalten in diesem Fall nicht maßgeblich beeinflusst wurde.

Nach dem Wahlsieg Kennedys hatte die Führung der Demokraten im Kongress kein Interesse mehr, die Arbeit von Moss' Unterausschuss zu fördern. Von Unterstützern des Gesetzesvorschlages für Informationsfreiheit außerhalb des Kongresses wurde Moss beschuldigt, nach dem Machtwechsel im Weißen Haus die Arbeit in seinem Ausschuss nicht mehr mit dem gewohnten Elan fortzuführen. Diese Kritik traf zu. Gleichzeitig muss die Beurteilung von Moss' Arbeit nach der Verabschiedung des Gesetzesvorschlages für Informationsfreiheit ergänzt werden. Erklärungsversuche für die Veränderungen in der Arbeitsweise des Moss-Ausschusses waren in einem Spektrum anzusiedeln, dessen eines Ende durch die Deutung markiert wurde, Moss' Verhalten erkläre sich aus parteipolitischen Motivationen sowie aufgrund seiner persönlichen Karriere in der demokratischen Partei und damit auch aus Opportunismus. Am anderen Ende des Spektrums stand die Einschätzung, Moss' Verhalten sei eine Anpassung seiner politischen Taktik an die neue Machtkonstellation. Rückblickend gewinnt die zweite Hypothese an Erklärungskraft. Hätte Moss den Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit nicht durchsetzen wollen, hätte ihm der starke Widerstand von der Johnson-Administration und in deren Gefolge von der demokratischen Fraktionsführung im Kongress ausreichend Gelegenheit geboten, das Projekt im Sande verlaufen zu lassen.

Im Gegensatz zur demokratischen war die republikanische Fraktion im hier interessierenden Zeitraum in beiden Häusern des Kongresses in der Minderheit. Die Republikaner konnten deshalb nicht selbständig ein Akteneinsichtsrecht verabschieden. Sie konnten es den Demokraten jedoch durch ihr Engagement für den Gesetzesvorschlages für Informationsfreiheit schwer machen, diesen Gesetzgebungsprozess stillschweigend aufzugeben.

### 9.3.5 Unterstützung des neuen Akteneinsichtsrechtes außerhalb des Kongresses

Außerhalb des Kongresses wurde *S. 1160* hauptsächlich von den großen Journalistenverbänden unterstützt.<sup>43</sup> Obwohl sie für das Verabschieden von *S. 1160* warben<sup>44</sup>, klang dort auch Kritik an den Konzessionen an<sup>45</sup>, die an die Johnson-Administration gemacht worden waren.

Medienvertreter hatten großen Einfluss auf die Entscheidung gehabt, das *Subcommittee on Government Information* zu gründen, und sie hatten in den folgenden zehn Jahren eng mit dem Ausschuss kooperiert. Deren Engagement und der Einsatz der wenigen 'Überzeugungstäter' im Kongress hätte jedoch nicht ausgereicht, im Kongress eine Mehrheit für das Gesetz zu organisieren.

Unterstützung kam auch von der Anwaltskammer, der Handelskammer und der *American Civil Liberties Union*. Die Befürwortung des Gesetzentwurfes durch diese Organisationen spielte anders als die der Medien außerhalb der besonders interessierten Öffentlichkeit eine untergeordnete Rolle. Die Zustimmung der Handelskammer war darüber hinaus nicht einhellig, da es Unternehmensgruppen gab, die dem neuen Akteneinsichtsrecht skeptisch gegenüberstanden.

### 9.3.6 Einfluss der Glaubwürdigkeitslücke

Die beschriebene parteipolitische Interessenkonstellation wurde zusätzlich durch die aufkeimende Glaubwürdigkeitslücke (*credibility gap*) beeinflusst. Wie im vorangegangenen und diesem Kapitel ausgeführt wurde, wurden die Administrationen unter Führung von Eisenhower (U-2-Affäre), Kennedy (Invasion in der Schweinebucht und Kubakrise) und Johnson (Vietnamkrieg) im Kontext wichtiger außenpolitischer Ereignisse der Lüge überführt. Waren die U-2-Affäre, die misslungene Invasion in der Schweinebucht und die Kubakrise noch vordergründig einmalige und unabhängige Ereignisse, war ein Ende des Vietnamkrieges und die mit ihm einhergehenden Konflikte um die Berichterstattung darüber nicht abzusehen. Diese Ereignisse führten innerhalb der demokratischen Fraktion im Kongress zu einer Opposition, die den Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit unterstützte.<sup>46</sup>

### 9.3.7 Einfluss der Rivalität zwischen der legislativen und exekutiven Regierungsgewalt

Unabhängig von der Parteizugehörigkeit wirkte sich bei der Diskussion des neuen Akteneinsichtsrechtes auch der institutionell angelegte Interessenkonflikt zwischen Kongress und Weißem Haus aus. In der Machtverteilung zwischen diesen beiden Regie-

<sup>43</sup> American Society of Newspaper Editors, Society of Professional Journalists, American Newspaper Publisher Association, National Editors Association

<sup>44</sup> *Keep up the Pressure* [editorial] (21. Mai 1966), *Editor and Publisher*, Bd. 99, S. 6. *The Right to Know* (29. Mai 1966), *Cincinnati Enquirer*. *Let's Open Up Federal Records* (5. Juni 1966), *Cincinnati Enquirer*. *For Freedom of Information, Senate Bill 1160 Is Needed* (16. Juni 1966), *Huntington Herald-Dispatch*. *Freedom of Information* [editorial] (16. Juni 1966), *Memphis Commercial Appeal*. *Bill Revealing US Actions to Public View Necessity* (18. Juni 1966), *Charleston Gazette* (Charleston, W. Va.).

<sup>45</sup> American Society of Newspaper Editors; Freedom of Information Committee (1966): *Annual Report of the FOI Committee of the ASNE*, unveröffentlichter Artikel.

<sup>46</sup> Lewis, Jeremy R. T. (1982): *The Freedom of Information Act: From Pressure to Policy Implementation*, Dissertation, Baltimore, Johns Hopkins University, S. 22-23. Blanchard, Robert O. (1966): *The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965)*, Dissertation, University of Syracuse, S. 255-256.

zungsgewalten spielen Informationsflüsse eine wichtige Rolle. Zwar verwiesen Vertreter der Administration im Rahmen von Anhörungen immer wieder darauf, dass die Anzahl der verweigerten Auskünfte im Verhältnis zu der Zahl der gewährten Auskünfte minimal sei, in der Erinnerung der Abgeordneten blieben indes die Ablehnungen verständlicherweise länger haften. Für die Kongressabgeordneten bildete daher die Aussicht, eine neue rechtliche Handhabe für den Zugang zu Informationen im Besitz der Exekutive zu erhalten, eine zusätzliche Motivation für die Unterstützung des neuen Akteneinsichtsrechtes.

#### 9.4 Unterzeichnung des *Freedom of Information Act* durch Präsident Johnson

Mit dem Beschluss von *S. 1160* war die Arbeit des Kongresses am neuen Akteneinsichtsrecht formal beendet. Es war jedoch nicht sicher, dass Präsident Johnson den Gesetzesvorschlag unterzeichnen würde. Es gab Gerüchte, Johnson würde sein Veto einlegen, obwohl das Justizministerium sich im Repräsentantenhaus beim Formulieren des Berichtes zu dem Gesetzesvorschlag hatte weitgehend durchsetzen können. Mitarbeiter des Kongresses und des Weißen Hauses trafen sich mehrfach, um über die Unterschrift Johnsons zu verhandeln. Um Druck auf den Präsidenten auszuüben, versuchte Benny Kaas, ein Mitarbeiter von Moss, ein letztes Mal die Medien zu mobilisieren. Da Johnson großen Wert auf die Berichterstattung im Fernsehen legte, versuchte Kaas besonders dort Unterstützung für den Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit zu organisieren. Dies gelang ihm jedoch nur sehr eingeschränkt. In den Printmedien hingegen wurde eine Flut von Kommentaren für das Gesetz veröffentlicht.<sup>47</sup>

Johnson unterschrieb *S. 1160* am 4. Juli 1966. Es wurde als *Public Law 89-487* registriert. Obwohl Johnson das Gesetz ablehnte, hatte er es nicht vollständig blockiert. Dies wäre ihm leicht möglich gewesen, da Dawson, der Ausschussvorsitzende von Moss, Johnson politisch stark verpflichtet war. Dawson war der erste afroamerikanische Ausschussvorsitzende im amerikanischen Kongress. Er hatte diesen Posten mit Unterstützung von Johnson erreicht. Darüber hinaus hatte Johnson sich im Kongress stark für Gesetze eingesetzt, die zur Gleichberechtigung von Minderheiten, das hieß besonders der schwarzen Bevölkerung, beitragen sollten. Diese Gesetze waren Dawsons zentrales politisches Anliegen. Hätte Johnson gewollt, hätte ein Anruf genügt, um den Gesetzesvorschlag für Informationsfreiheit im Repräsentantenhaus zu stoppen.

Trotz der engen Kooperation zwischen dem Justizministerium und dem Moss-Ausschuss bei der Formulierung des Berichtes zu *S. 1160* und trotz der starken Mehrheiten, mit denen der Gesetzesvorschlag in beiden Häusern verabschiedet worden war, hatte die Bürokratie das Gesetz bis zuletzt bekämpft, und Johnson hatte erwogen, das Gesetz nicht zu unterschreiben. Johnson zog den Termin für das Signieren des Gesetzes so lange wie möglich heraus. Der Tag der Unterzeichnung, war der letztmögliche Termin vor dem Inkrafttreten eines automatischen Vetos (*pocket veto*).

Die Abneigung Johnsons gegen das Gesetz wird auch an den Umständen dessen Unterzeichnung deutlich. In der Überschrift zu einem Artikel über die Umstände der Unterzeichnung, "The Day LBJ Signed FOIA. No Pens, no Ceremony, no Hoopla, Just An-

<sup>47</sup> *House Approval Seen on Right-To-Know Bill - Battle Against Government Secrecy, Led by Representative Moss, of California, Nears End* (12. Juni 1966), *Los Angeles Times*. Kennedy, George P. (1978): *Advocates of Openness: The Freedom of Information Movement*, Dissertation, Columbia, University of Missouri, S. 128-129.

other Quiet Day at the Ranch"<sup>48</sup>, wird ausgedrückt, wie das Ereignis hätte begangen werden können, wenn Johnson ihm freundlicher gegenüber gestanden hätte. Der Akt des Unterzeichnens wurde weder öffentlich noch in Washington abgehalten. Johnson unterschrieb auf seiner Ranch in der Nähe von Houston. Moss war zu der Zeremonie nicht eingeladen worden und ihm wurde auch die Entscheidung des Präsidenten, das Gesetz unterschreiben zu wollen, nicht offiziell mitgeteilt.<sup>49</sup>

Wie wenig angemessen die Umstände für den Anlass waren, wird auch aus einem Zitat aus der Stellungnahme deutlich, die Johnson anlässlich der Unterzeichnung veröffentlichten ließ:

"I signed this measure with a sense of pride that the United States is an open society in which the people's right to know is cherished and guarded."

Diesen Stolz wollte Johnson offensichtlich ganz privat genießen.

### 9.5 Wieso unterschrieb Johnson?

Die Frage nach Johnsons Gründen, sich dem Beschluss des Kongresses zu beugen, kann in die Frage gewendet werden, was der politische Preis für das Verweigern der Unterschrift gewesen wäre. Die Antwort auf diese Fragen bleibt notwendigerweise Spekulation.

Die demokratische Partei hatte 1955 ihre Mehrheit im Kongress genutzt und den Moss-Ausschuss ins Leben gerufen. Bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Gesetzes durch Präsident Johnson hatte die demokratische Partei ihre Mehrheit im Kongress bewahren können. Die Abgeordneten der demokratischen Partei hatten während der gesamten Amtszeit Eisenhowers vehement dessen Geheimhaltungspolitik kritisiert. Darüber hinaus war Moss, der Protagonist des Kampfes für das neue Akteneinsichtsrecht, in die Führung der demokratischen Partei aufgestiegen. All dies machte es der demokratischen Partei schwer, sich von diesem Anliegen zu trennen. Diese Verantwortung wurde der demokratischen Partei seit der Amtsübernahme Kennedys durch die oppositionellen Abgeordneten der republikanischen Partei regelmäßig vorgehalten und geriet deshalb nicht in Vergessenheit.

Die Verantwortung der demokratischen Partei für das neue Akteneinsichtsrecht war von den Kandidaten der demokratischen Partei für das Präsidenten- bzw. Vizepräsidentenamt übernommen worden. Kennedy und sein Vizepräsident Johnson hatten im Wahlkampf erklärt, im Falle ihres Wahlsieges die exekutive Geheimhaltung zurückzuschrauben. Johnson stand also im Wort.

Durch den Zweiten Weltkrieg und den darauf folgenden Kalten Krieg hatte das politische Gewicht des Kongresses gegenüber dem Weißen Haus kontinuierlich abgenommen. Die Macht der Kongressabgeordneten, ihre Informationsansprüche gegenüber der Exekutive durchzusetzen, hatte bei diesem Prozess überproportional gelitten. Die Kongressabgeordneten konnten deshalb aus ihrem Selbstverständnis als Parlamentarier heraus ein Interesse haben, das neue Akteneinsichtsrecht durchzusetzen.

<sup>48</sup> Feinberg, Lotte E. (Oktober 1996): *The Day LBJ Signed FOIA. No Pens, no Ceremony, no Hoopla, Just Another Quiet Day at the Ranch*, [The Quill](#).

<sup>49</sup> Kostyu, Paul E. (1990): [The Moss Connection: The Freedom of Information Movement, Influence and John E. Moss](#), Dissertation, Bowling Green State University, S. 234. Feinberg, Lotte E. (Oktober 1996): *The Day LBJ Signed FOIA. No Pens, no Ceremony, no Hoopla, Just Another Quiet Day at the Ranch*, [The Quill](#).

Opposition gegen das Akteneinsichtsrecht war schwer zu begründen. Die prägende Wertvorstellung der amerikanischen Verfassung ist ein Regierungssystem, das durch die von ihm regierten Bürger kontrolliert wird. Das Argument, ein Akteneinsichtsrecht sei notwendig, weil es diesen Bürgern den Zugang zu den offiziellen Informationen verschaffe, deren Kenntnis Voraussetzung für das sinnvolle Ausfüllen ihrer Rolle als Souverän sind, lässt sich an Plausibilität kaum überbieten. Kritik an diesem Anspruch konnte deshalb nur durch Hinweise auf Risiken, die angeblich durch zu viel Offenheit drohten, untermauert werden. Dieses Argument wiederum krankte an dem Problem, dass die Exekutive für sich das Recht in Anspruch nahm, selbst und unkontrolliert entscheiden zu können, welche Informationen im öffentlichen Interesse geheim zu halten seien. Mit jedem Skandal über nicht gerechtfertigte Geheimhaltung schmolz die Aura der Vertrauenswürdigkeit der Regierung, die Grundlage ihres Anspruches war, unkontrolliert über Geheimhaltung zu entscheiden.

Das neue Akteneinsichtsrecht war mindestens so sehr ein Kind der Medien, wie es eines der demokratischen Partei war. Medienvertreter hatten sich für die Gründung des Moss-Ausschusses eingesetzt und hatten bis zur Amtsübernahme Kennedys sehr eng mit dem Moss-Ausschuss kooperiert. Parallel zum Machtwechsel im Weißen Haus hatte sich bei einigen Standesorganisationen ein Generationswechsel vollzogen. Dies ist eine Erklärung, wieso sich die Zusammenarbeit mit dem Moss-Ausschuss gelockert hatte. Das Interesse großer Teile der Journalistenschaft am Akteneinsichtsrecht war jedoch nach wie vor da. Dieses Interesse hing bei den Journalisten nicht vom Parteibuch des Präsidenten ab. Für sie gab es deshalb keinen Grund, die Transparenz der Regierungsgeschäfte, die sie Eisenhower abverlangt hatten, nicht ebenso von Kennedy und Johnson zu fordern.

Die Konflikte um die Berichterstattung über den Vietnamkrieg taten ein übriges. Sie erschütterten die Glaubwürdigkeit der Johnson-Administration und machten es ihr deshalb schwer, ein Gesetz abzulehnen, das die demokratische Kontrolle der Verwaltung bzw. der Administration wieder stärken sollte. Gleichzeitig stellte für die Journalisten das Vorgehen der Johnson-Administration gegen ihre aus Vietnam berichtenden Kollegen eine zusätzliche Motivation dar, die bürgerlichen Informationsrechte stärken zu wollen.

Diesen Faktoren stand das nachvollziehbare Interesse des Präsidenten gegenüber, möglichst weitgehende Kontrolle über die Informationsflüsse innerhalb der Exekutive und von der Exekutive an die beiden anderen Regierungsgewalten und an die Öffentlichkeit zu behalten. An erster Stelle stand und steht hier der Anspruch des Präsidenten auf das Exekutivprivileg und auf die unabhängige Kontrolle des Klassifikationssystems.

Johnson kommentierte deshalb bei der Unterzeichnung des Gesetzes, durch das Gesetz werde das Exekutivprivileg nicht berührt. Der Preis für das Verweigern des Unterzeichnens des *Freedom of Information Act* erschien Johnson offensichtlich zu hoch. Welche Nachteile er konkret fürchtete, muss offen bleiben.