

**Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

**Heft 10**

**Die Informationspflicht der Behörden  
im Recht der Vereinigten Staaten**

**Von**

**Prof. Dr. Manfred Rehbinder**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

**MANFRED REHBINDER**

**Die Informationspflicht der Behörden im Recht der Vereinigten Staaten**

**Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

herausgegeben von

**Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche**

**Heft 10**

# Die Informationspflicht der Behörden im Recht der Vereinigten Staaten

Von

Prof. Dr. Manfred Rehbinder



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1970 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany

Diese Arbeit wurde ermöglicht durch die Gastfreundschaft des Center for the Study of Law and Society (Berkeley) unter der Leitung von Caleb Foote und Sheldon L. Messinger, durch die finanziellen Zuwendungen des Airlift Memorial Fund (Berlin) und der Fulbright-Kommission (Bad Godesberg) sowie durch die unermüdliche und anspornende Hilfe meines amerikanischen Assistenten, Roger W. Haines. Herr Priv. Doz. Dr. Manfred Zuleeg hat die Übersetzung des Gesetzestextes kontrolliert. Allen sei aufrichtig gedankt.

Das Manuskript wurde im März 1970 abgeschlossen.

Bielefeld, im Juli 1970

*Manfred Rehbinder*



## Inhalt

Einleitung .....	9
§ 1 Entstehungsgeschichte des Freedom of Information Act .....	11
§ 2 Überblick über die Gesetzeslage .....	16
§ 3 Die Grundsätze der Informationspflicht .....	18
1. Veröffentlichungen im Bundesanzeiger .....	19
2. Offenlegung von Entscheidungen, Verwaltungsakten, Richtlinien, Auslegungsgrundsätzen, Leitfäden und Dienstanweisungen sowie eines entsprechenden Verzeichnisses .....	22
3. Offenlegung von Einzelunterlagen .....	29
4. Offenlegung einer Aufzeichnung über Einzelvoten bei Kollegialbehörden .....	31
§ 4 Ausnahmen von der Informationspflicht .....	32
1. Geheimsachen im Interesse der nationalen Sicherheit oder der Außenpolitik .....	34
2. Interne Vorschriften für Bedienstete und interne Verwaltungspraktiken .....	35
3. Gesetzliche Geheimhaltungspflichten .....	36
4. Vertrauliche Informationen .....	36
5. Interner Behördenverkehr .....	39
6. Schutz der Privatsphäre .....	41
7. Untersuchungsakten .....	42
8. Informationen über das Finanzwesen .....	43
9. Informationen über Quellen .....	44
§ 5 Rechtliche Durchsetzbarkeit der Informationspflicht .....	45
1. Durchsetzung der Pflicht zur Veröffentlichung im Bundesanzeiger .....	45
2. Durchsetzung der Pflicht zur Offenlegung und zur Führung eines Verzeichnisses über bestimmtes Normenmaterial der Behörde ..	46
3. Durchsetzung der Pflicht zur Offenlegung von Einzelunterlagen ..	47
4. Durchsetzung der Pflicht zur Aufzeichnung von Einzelnoten in Kollegialbehörden .....	50
§ 6 Der Freedom of Information Act in der Praxis .....	51
§ 7 Rechtsvergleichende Schlußfolgerungen in Thesen .....	57

<b>Anhang</b> .....	58
1. Statement by President Johnson Upon Signing Public Law 89—487 on July 4, 1966 .....	58
Übersetzung .....	59
2. 5 U.S.C. § 552 as amended by 81 Stat. 54 (1967) = Freedom of Inform- ation Act .....	60
Übersetzung .....	63
<b>Literatur</b> .....	67

## Einleitung

A law on public access to government records which is made in haste and without reference to the demands and opinions of those likely to be affected, is little better than a law which leaves disclosure of records to administrative discretion (Enid Campbell)<sup>1</sup>.

Eine der schwächsten Stellen in den Regelungen der deutschen Landespressegesetze ist die gesetzliche Festlegung eines Informationsrechts der Presse (§ 4 der jeweiligen Pressegesetze, in Hessen § 3)<sup>2</sup>. Der einfache Staatsbürger hat nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nur das Recht, sich aus „allgemein zugänglichen Quellen“ zu unterrichten. Der Presse wird dagegen ein Privileg eingeräumt. Sie soll Zugang zu Informationen haben, die nicht allgemein zugänglich sind. Die Behörden sind verpflichtet, ihr diejenigen Auskünfte zu erteilen, die der Erfüllung ihrer „öffentlichen Aufgabe“ dienen. Diese Auskunftspflicht ist aber doppelt eingeschränkt. Einmal dadurch, daß auf die „öffentliche Aufgabe“<sup>3</sup> der Presse verwiesen wird. Zum zweiten durch verschiedene in den Gesetzen näher umschriebene und meist sehr allgemein gehaltene Schranken. Im wesentlichen dürfen danach Auskünfte durch die Behörden verweigert werden, wenn die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte, wenn Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder wenn ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt werden würde.

Abgesehen von dem Privilegcharakter dieser Regelung liegt das Unbefriedigende dieses Auskunftsanspruches in der Allgemeinheit seiner Schranken; denn es dürfte wohl kaum eine Auskunft geben, die von der Behörde nicht unter Angabe einer dieser Gründe verweigert werden könnte. Weiter liegt eine entscheidende Schwäche darin, daß die Presse zur gerichtlichen Durchsetzung ihres Auskunftsanspruches auf den allgemeinen Verwaltungsprozeß angewiesen ist, dessen Ablauf der Schnelligkeit des Tages und den Arbeitsbedingungen der Presse nicht gerade entgegenkommt. Denn nichts — sagen zu Recht die Journalisten — ist so alt, wie eine Zeitung von gestern.

---

<sup>1</sup> Campell, S. 75.

<sup>2</sup> Vgl. meine Darstellung und Kritik in M. Rehbinder: Presserecht, 1967, RZ. 16.

<sup>3</sup> Zur Fragwürdigkeit dieses Begriffes vgl. Dieter Czajka: Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse, 1968.

Die Unzulänglichkeit unserer gegenwärtigen gesetzlichen Regelung macht das Bedürfnis unabweisbar, die Frage eines Auskunftsanspruches von Grund auf neu zu überdenken, sobald das lang geplante und immer wieder aufgeschobene Presserechtsrahmengesetz ernsthaft in Angriff genommen wird. Anregungen und Hinweise darauf, welche Wege hier im einzelnen möglich sind, kann uns — wie auf anderen Gebieten auch — die Rechtsvergleichung bieten. Löffler hebt in der Neuauflage seines Presserechtskommentars hervor, daß dem deutschen Recht vergleichbare gesetzliche Regelungen eines Auskunftsanspruches nur in drei Staaten bestünden, nämlich in Schweden, Finnland und Jugoslawien<sup>4</sup>. Über die Situation in Schweden, auf die auch in der übrigen Literatur des Presse-rechts verwiesen wird, besitzen wir neuere Darstellungen in deutscher Sprache u. a. von Petrén und Mahrer<sup>5</sup>. Sie zeigen, daß hier ein Recht auf Akteneinsicht besteht, das zwar im Rahmen des schwedischen Verfassungrechts durch eine Pressefreiheitsverordnung geregelt ist, das aber durchaus kein Privileg der Presse ist, sondern jedem schwedischen Staatsbürger zusteht. Konsequenter und in ihren Einzelheiten genauer durchdacht ist hier jedoch die jüngste gesetzliche Regelung unseres Problems, die von Löffler noch nicht berücksichtigt wurde, nämlich die Regelung in den Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1966. Sie verzichtet völlig auf eine Verknüpfung mit dem Presserecht im engeren Sinne und behandelt den Auskunftsanspruch in einem Spezialgesetz, dem Freedom of Information Act, der Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsrechts ist. Nachdem die ersten praktischen Erfahrungen mit diesem Gesetz vorliegen, erscheint es im Interesse einer künftigen gesetzlichen Neu-regelung in Deutschland angebracht, sich eingehender mit seinen Einzelheiten zu beschäftigen. Dabei wird vieles von dem, was die folgende Darstellung bringt, für uns nur eine negative Bedeutung in dem Sinne haben, daß wir Anhaltspunkte dafür erhalten, woran alles gedacht werden muß, um negative Ergebnisse einer gesetzlichen Regelung zu vermeiden.

Bei der Übertragung der amerikanischen Gedankengänge in deutsche Terminologie ergaben sich zuweilen Schwierigkeiten dadurch, daß das amerikanische Verwaltungsrecht noch weitgehend vom Ermessen beherrscht ist, das erst langsam Rechtsregeln unterworfen wird<sup>6</sup>. Viele Einzelheiten werden aber durch die eingehende Kritik klar, die der führende amerikanische Verwaltungsrechtler, Kenneth C. Davis, an der offiziellen Interpretation des Gesetzes durch das Justizministerium ge-übt hat und die im folgenden eingehend referiert wird.

<sup>4</sup> Martin Löffler: Kommentar zum Presserecht, Bd. II, 2. Aufl., 1968, § 4 LPG, Nr. 72.

<sup>5</sup> Gustav Petrén: Die Aktenöffentlichkeit in Schweden, in Verwaltungsarchiv 1958, S. 323 ff.; Isabell Mahrer: Die Öffentlichkeit amtlicher Akten in Schweden, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht 110 (1969), S. 317—343.

<sup>6</sup> Vgl. Kenneth Culp Davis: Discretionary Justice, 1969.

## § 1 Entstehungsgeschichte des Freedom of Information Act

Der Freedom of Information Act ist das Ergebnis eines langen Ringens um einen Kompromiß zwischen dem Interesse des Bürgers an der Offenlegung der Staatstätigkeit und dem Interesse des Staatsapparates an der Geheimhaltung amtlicher Vorgänge. Während das Geheimhaltungsinteresse des Staates als Amtsgeheimnis schon immer rechtlich geschützt wurde, war das beim Informationsinteresse lange nicht der Fall. Dem gemeinen Recht ist ein allgemeiner Informationsanspruch bis heute unbekannt. Staatliche Unterlagen sind in England Eigentum der Krone. Ursprünglich lag es deshalb auch im Ermessen der Krone, diese Unterlagen zugänglich zu machen oder nicht. Später konnte die Vorlage durch Anordnung des Gerichts erzwungen werden, wenn der Betreffende ein unmittelbar eigenes Interesse an der Einsichtnahme hatte, nicht dagegen, wenn die Wahrnehmung öffentlicher Interessen oder der Interessen Dritter geltend gemacht wurde<sup>1</sup>. Die gleiche Auffassung finden wir zunächst auch in den USA, obwohl hier von Anfang an viel stärker als in England betont wurde, daß die Öffentlichkeit einen Anspruch auf Unterrichtung habe. „The right of the people to know what their government is doing“ war aber nur ein moralischer Appell und kein erzwingbarer Rechtsanspruch.

Demgegenüber war das Amtsgeheimnis stets rechtlich abgesichert. Im Jahre 1789 verabschiedete der Kongress das sog. Housekeeping Statute, das dem Behördenchef das Recht zur Regulierung der Behördentätigkeit gab und in praxi als Grundlage für Auskunftsverweigerungen diente<sup>2</sup>. Daneben wurde die doctrine of executive privilege herangezogen, die z. T. als Grundsatz des gemeinen Rechts, z. T. als Ergebnis des Verfassungsrechts verstanden wurde, und zwar mit der Begründung, daß der Grundsatz der Gewaltenteilung einen Eingriff der einen Gewalt in das Ermessen der anderen Gewalt verbiete<sup>3</sup>.

Mit der Zunahme der Verwaltungstätigkeit des Staates wuchs jedoch das Bedürfnis der Bürger nach Unterrichtung, zumal amerikanische Behörden im Vergleich zur Situation auf dem Kontinent einen weit

---

<sup>1</sup> Über die rechtliche Situation in England und die mangelnde Öffentlichkeitsarbeit der dortigen Regierung berichtet Campbell, S. 77 f.

<sup>2</sup> John J. Mitchell: Government Secrecy in Theory and Practice, in Columbia Law Review 58 (1958), S. 199—210 (200).

<sup>3</sup> Davis, S. 763 f., Note Iowa, S. 143 f.