

## **4 Diskussion des zu verabschiedenden Verwaltungsverfahrensgesetzes vor dem Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg**

Vorschläge für das 1946 verabschiedete Verwaltungsverfahrensgesetz für die Bundesregierung der USA wurden bereits in den 30er Jahren diskutiert. Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges unterbrach einen Prozess, der mutmaßlich noch während der 30er Jahren zum Beschluss eines Verwaltungsverfahrensgesetzes geführt hätte.

### **4.1 Anlässe für die Diskussion des Akteneinsichtsrechtes**

Verschiedene Entwicklungen ließen in den 30er Jahre die Schaffung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes und damit auch eines Akteneinsichtsrechtes notwendig erscheinen. Kritik am Aufbau und den Verfahren der amerikanischen Bundesverwaltung lassen sich noch weiter zurückverfolgen. Beispielsweise heißt es in einem 1928 in der Zeitschrift der Anwaltskammer veröffentlichten Artikel, seit 20 Jahren werde die Verabschiedung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes gefordert.<sup>1</sup> Indes mündete erst die Diskussion der 30er Jahre in einen ernsthaften Gesetzgebungsprozess. Der für die Gestaltung des Akteneinsichtsrechtes wichtige Teil dieser Diskussion wird in den folgenden Unterkapiteln referiert.

#### **4.1.1 Vorbildfunktion der bundesstaatlichen Gesetzgebung**

In den 30er und 40er Jahren wurden in einer Reihe von Bundesstaaten der USA Gesetze zur Regelung der Akteneinsicht und der Öffentlichkeit von Sitzungen von Regierungsgremien verabschiedet. Ein Schub an neuen Zugangsgesetzen (*access laws*) auf bundesstaatlicher Ebene wurde 1940 durch das Akteneinsichtsrecht von Louisiana eingeleitet. Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt eine ungefähre Vorstellung von der Verbreitung von Zugangsgesetzen innerhalb der einzelnen Staaten in der zweiten Hälfte der 50er Jahre.

Im Akteneinsichtsrecht von Louisiana war definiert worden, was offizielle Akten sind und welche Ausnahmen eine Einsicht ausschlossen.<sup>2</sup> Nicht in allen bundesstaatlichen Gesetzen zur Akteneinsicht waren diese Definitionen bereits enthalten. In diesen Fällen griffen bei Auseinandersetzungen die Gerichte auf Gewohnheitsrecht zurück. Das Gewohnheitsrecht beinhaltete teilweise keinen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht, der sich von der Stellung eines Individuums als Bürger ableitete. Die Bürger hatten ein Recht auf Akteneinsicht im Rahmen von Beweisanträgen, wenn sie einen *guten Grund* dafür hatten und die Gewährung der Einsicht dem öffentlichen Interesse nicht zuwiderlief. Akteneinsichtsrecht bestand ferner, wenn die Akte den Informationssuchenden betraf.

---

<sup>1</sup> Dickson, John (Oktober 1928): *Administrative Law and the Fear of Bureaucracy - I*, American Bar Association Journal, Bd. 14, Nr. 9, 513-516.

<sup>2</sup> Baldwin, J. M. (Oktober 1962): *Access Laws: Development*, Freedom of Information Center Report, Nr. 86, S. 1-3.

Tabelle 2:  
Zugangsgesetze in den Bundesstaaten<sup>3</sup>

1960 <sup>4</sup>				1960			
Sitzungsöffentlichkeit				Sitzungsöffentlichkeit			
Akteneinsichtsrecht				Akteneinsichtsrecht			
1953 <sup>5</sup>				1953			
Akteneinsichtsrecht				Akteneinsichtsrecht			
Alabama	*	x	x	Montana	*	x	o
Alaska	-	o	x	Nebraska	*	o	o
Arizona	*	x	o	Nevada	*	x	x
Arkansas	‡	o	x	New Hampshire	‡	o	o
California	*	x	x	New Jersey	‡	o	o
Colorado	†	o	o	New Mexico	*	x	x
Connecticut	†	x	x	New York	*	o	o
Delaware	‡	o	x	North Carolina	*	x	o
Florida	*	x	o	North Dakota	†	x	x
Georgia	*	x	o	Ohio	†	o	x
Hawaii	-	x	x	Oklahoma	*	x	x
Idaho	*	x	x	Oregon	*	x	o
Illinois	†	x	x	Pennsylvania	†	x	x
Indiana	†	x	x	Rhode Island	‡	o	o
Iowa	*	o	o	South Carolina	‡	o	o
Kansas	†	x	o	South Dakota	*	x	o
Kentucky	*	x	o	Tennessee	†	x	o
Louisiana	*	x	x	Texas	†	o	o
Maine	‡	x	x	Utah	*	x	x
Maryland	‡	o	x	Vermont	‡	x	x
Massachusetts	*	x	x	Virginia	†	o	o
Michigan	*	x	o	Washington	†	x	x
Minnesota	*	x	x	West Virginia	‡	o	o
Mississippi	†	x	o	Wisconsin	*	x	x
Missouri	†	o	o	Wyoming	†	o	o

\* Bundesstaaten mit allgemeinem Akteneinsichtsrecht

† Bundesstaaten mit lediglich spezifischen Akteneinsichtsrecht

‡ Staaten ohne positivrechtliches Akteneinsichtsrecht, in denen statt dessen das Gewohnheitsrecht angewendet wurde.

o keine allgemeine Regelung für das Akteneinsichtsrecht oder die Sitzungsöffentlichkeit

- keine Angabe

<sup>3</sup> Cross, Harold L. (1953): The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings, New York, S. 19.

<sup>4</sup> Statutes of Access Legislation (March-April, 1960), Freedom of Information Digest, 1 (6), 2.

<sup>5</sup> Cross, Harold L. (1953): The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings, New York, S. 50.

### 4.1.2 Überwindung des bestehenden 'administrativen Chaos'

Eine weitere Motivation für die Diskussion eines Verwaltungsverfahrensgesetz für die Bundesverwaltung war, mit Hilfe dieses Gesetzes das 'administrative Chaos'<sup>6</sup>, das mit dem starken Anwachsen der Bundesverwaltung im Zuge des *New Deal* entstanden war, zu beenden.

Die Existenz dieses Chaos' wurde selbst von der vom Präsidenten zur Klärung dieses Vorwurfes eingesetzten Kommission bestätigt. Aus Sicht des *President's Committee on the Administrative Management* funktionierte weder die Arbeit innerhalb der einzelnen Behörden geschweige denn deren Zusammenarbeit untereinander. Mit dieser Einschätzung sprach der Ausschuss aus, was die Spatzen von den Dächern piffen.

Die Situation wird durch ein Zitat aus dem 1937 fertiggestellten Bericht des *President's Committee on the Administrative Management* und aus dem Bericht des 1938 ins Leben gerufenen *Attorney General's Committee on Administrative Procedure* illustriert. Im Bericht des *President's Committee* heißt es:

"The Executive Branch of the Government of the United States has [...] grown up without plan or design like the barns, shacks, silos, toll sheds, and garages of an old farm. To look at it now, no one would ever recognize the structure which the founding father erected a century and a half ago to be the Government of the United States.

[...] there are now in the Government of the United States over 100 separately organized establishments and agencies presumably reporting to the President. Among them are 10 regular executive departments and many boards, commissions, administrations, authorities, corporations and agencies which are under the President but not in a department. There are also a dozen agencies which are totally independent - a new and headless "forth branch" of the Government."<sup>7</sup>

Innerhalb des *Attorney General's Committee* bestand bei allen Uneinigkeiten Übereinstimmung darüber, dass:

"an important and far-reaching defect in the field of administrative law has been a simple lack of adequate public information concerning its substance and procedure [...] A primary legislative need, thereof, is a definite recognition, first of the various kinds or forms of information which ought to be available and, second, of the authority and duty of agencies to issue such information."<sup>8</sup>

Seit 1933 waren Gesetzesinitiativen gestartet worden, diese Missstände zu beheben, und die Anwaltskammer gründete in diesem Jahr ihr *Special Committee on Administrative Law*, um eigene Vorschläge zu erarbeiten.<sup>9</sup> Ein erster im Kongress diskutierter Lösungsvorschlag war, ein Verwaltungsgericht zu gründen, damit die Aktivitäten der Verwaltung vor Gericht überprüft werden könnten. Entsprechende Gesetzentwürfe kamen im Kongress indes nicht über Anhörungen hinaus.

<sup>6</sup> Diese Schlagwort wurde in der zeitgenössischen Diskussion verwandt. Wigmore, John H. (Januar 1939): *Federal Administrative Agencies: How to Locate Their Rules of Practice and Their Rulings with Special Reference to Their Rules of Evidence*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 1, S. 25-32.

<sup>7</sup> United States; President's Committee on Administrative Management (1937): Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government, Washington, DC.

<sup>8</sup> United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (24. Januar 1941): Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure, Senate Document 77-8, Senate; Committee on the Judiciary, Washington, D.C., GPO, 1941, S. 25-26, 123-124.

<sup>9</sup> Zwischen 1933 und 1944 wurde eine große Zahl weiterer Gruppen gegründet, um Reformvorschläge für ein Verwaltungsverfahrensgesetz zu erarbeiten.

Nach dem Abschluss der beiden zitierten Untersuchungen hatte sich die Problematik durch das anhaltende Wachstum der Verwaltung weiter verschärft. Von 1942-45 war die Zahl der öffentlichen Angestellten von ca. 1,7 Mio. auf über 3,6 Mio. gestiegen und 202 neue Behörden waren gegründet worden. Jede dieser Behörden hatte eigene Regeln für interne Verwaltungsverfahren verabschiedet. Ein Verwaltungsverfahrensgesetz sollte die bestehenden Unterschiede in den Verwaltungsverfahren beseitigen und damit mehr Transparenz, Berechenbarkeit, Nachprüfbarkeit und Effizienz ermöglichen.<sup>10</sup>

#### 4.1.3 'Administrativer Absolutismus'

Das starke Wachstum der Verwaltung hatte zusätzlich zu den angesprochenen organisatorischen Defiziten auch machtpolitische Probleme nach sich gezogen. Die Diskussion um die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtes bzw. die Verabschiedung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes wurde deshalb auch als Reaktion auf die Machtausdehnung der Verwaltung geführt. Diese Machtausdehnung wurde unter dem Schlagwort *administrative absolutism* diskutiert. Die Situation war entstanden, weil frühere Administrationen bei neu entstehendem Regelungsbedarf immer neue unabhängige Behörden gegründet hatten, ohne für diese eine Kontrollinstanz oder allgemeine Verfahrensregeln zu schaffen. Die Behörden erließen vielfach Vorschriften, ohne im Vorfeld die Betroffenen anzuhören oder sie über den anhängigen Entscheidungsprozess zu informieren. Selbst die Veröffentlichung der Vorschriften war weder geregelt noch gewährleistet. Ferner fehlten Vorschriften für Beschwerdeverfahren gegen Entscheidungen der Verwaltung. Hier war vor allem nicht sichergestellt, dass nicht dieselben Personen über Beschwerden entschieden, deren Entscheidungen beanstandet wurden.<sup>11</sup>

Im äußersten Fall hatten die Bürger die Möglichkeit, gegen Entscheidungen der Verwaltung zu klagen. Dieser Weg warf zunächst praktische Probleme auf, weil die Gerichte überlastet waren. Vor allem Fälle, die aus der Sicht der Gerichte geringfügig waren, konnten so keiner Lösung zugeführt werden. Aus rechtstheoretischer Sicht war jedoch gravierender, dass die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen mit zwei Grundsätzen des amerikanischen Rechtes nicht harmonierte. Angehörige der Verwaltung waren grundsätzlich mit einer Immunität ausgestattet, und die Lehre der Gewaltenteilung ließ eine übermäßige Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte als nicht wünschenswert erscheinen. In der Praxis argumentierten die Richter um diese Problematiken herum. Bei vielen Verfahren war jedoch schwer vorherzusagen, wie weit ein Gericht in die Kompetenzen einer Behörde eingreifen werde.<sup>12</sup>

Die Unzufriedenheit mit der Verwaltung ging so weit, dass in den einschlägigen Artikeln in der Zeitschrift der Anwaltskammer wiederholt Vergleiche mit der englischen Kolonialregierung angestellt wurden. Der Widerwillen gegen Privilegien der Bürokratie

<sup>10</sup> Vanderbilt, Arthur T. (1947): *The Legislative Background of the Federal Administrative Procedure Act*, in: The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, George Warren (ed.), New York, S. 4-5.

<sup>11</sup> Dickson, John (Oktober 1928): *Administrative Law and the Fear of Bureaucracy - I*, American Bar Association Journal, Bd. 14, Nr. 9, S. 513-516. Dickson, John (November 1928): *Administrative Law and the Fear of Bureaucracy - II*, American Bar Association Journal, Bd. 14, Nr. 10, S. 597-602. McGuire, O. R. (Mai 1939): *Administrative Law and American Democracy*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 5, S. 393-399, 435. Blachly, Frederick F. (1947): *Critique of the Federal Administrative Procedure Act*, in: The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, ed., George Warren, New York, New York University School of Law, S. 30-56.

<sup>12</sup> Ebd., Dickson, John (Oktober 1928), S. 513-516. Ebd., Dickson, John (November 1928), S. 597-602. Ebd., McGuire, S. 393-939, 435.

war so stark, dass selbst Ansätze, den Missstand mit einer Verwaltungsverfahrensgesetz zu begegnen, mit dem Vorwurf zu kämpfen hatten, genau diese Privilegien sichern zu wollen.

Als Reaktion auf das administrative Chaos und die Machtkonzentration innerhalb der Verwaltung wurde 1939, im 76. Kongress, erstmals versucht, dieser Problematik mit einem umfassenden Regelwerk beizukommen. Mit *S. 915* wurde der erste Gesetzesvorschlag für ein Verwaltungsverfahrensgesetz eingebracht.

#### **4.2 Aufmerksamkeit für ein Akteneinsichtsrecht innerhalb des zu schaffenden Verwaltungsverfahrensgesetzes**

In den bereits genannten und auch in weiteren Vorschlägen, die innerhalb dieses Kongresses für die Verabschiedung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes eingebracht wurden, wurde nur knapp Bezug auf Informationspflichten der Verwaltung bzw. Informationsrechte der Öffentlichkeit genommen. Das folgende Zitat aus *S. 915* steht beispielhaft für ähnliche Wortlaute in den konkurrierenden Gesetzentwürfen.

"(2) [...] administrative rules and amendments or modifications or supplements of existing rules implementing or filling in the details of any statute affecting the right of persons or property [shall be, C.B.] published in the *Federal Register* within ten days after the date of their approval by the head of the agency or the independent agency concerned, and shall not become effective until such publication, except when the President declares that a public emergency exists."<sup>13</sup>

#### **4.3 Haltung der Verwaltung zu den Bemühungen um ein Verwaltungsverfahrensgesetz**

Bei Anhörungen wandte sich die Mehrzahl der Vertreter der Verwaltung gegen die zur Diskussion stehenden Gesetzesvorschläge. Ihre Kritik schloss ausdrücklich das oben zitierte Gebot zur Veröffentlichung von Beschlüssen ein. In der Diskussion unter den Kongressabgeordneten spielte diese Problematik keine Rolle.<sup>14</sup>

*S. 915* bzw. sein *companion bill*<sup>15</sup> *H.R. 6324* wurden im Dezember 1940 im Kongress gegen den Widerstand der Administration verabschiedet. Roosevelt legte daraufhin sein Veto ein. Im Kongress fand sich keine ausreichende Mehrheit zu seiner Überstimmung. Die Debatte um das Veto wurde in beiden Häusern entlang der Parteizugehörigkeit geführt.

Um der Legislative die Initiative nicht allein zu überlassen, hatte Präsident Roosevelt bereits am 16. Februar 1939 Justizminister Murphy mit der Gründung einer Kommission zur Untersuchung der Verwaltungsverfahren beauftragt. Dieses *Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure* wurde am 24. Februar 1939 gegründet. Ihr Vorsitzender war Dean Acheson.

Am 24. Januar 1941 übergab das *Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure* seinen Bericht Justizminister Robert H. Jackson.

<sup>13</sup> United States; Congress; Senate; Committee on the Judiciary (1939): 2, Report 71-442, Congress 71-1, Washington, D.C.

<sup>14</sup> 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. 236-237, 240.

<sup>15</sup> Mit dem Begriff *companion bill* werden Gesetzesvorschläge bezeichnet, welche die Kopie eines Gesetzesvorschlages aus der jeweils anderen Kammer des Kongresses sind.

Die Kommission kritisierte unter anderem, die Öffentlichkeit werde über die Rechtsgrundlagen der Verwaltungsverfahren und Entscheidungen der Behörden sowie über die Inhalte dieser Entscheidungen nicht ausreichend informiert.<sup>16</sup> Diese Sichtweise untertrieb die bestehenden Missstände im Bereich der Informationspolitik stark. Vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes war es nicht möglich gewesen, einen vollständigen Überblick über die geltenden Verwaltungsvorschriften zu erhalten. Auch wenn ein Anwalt eine Vorschrift, die seinen Fall betraf, gefunden hatte, hatte er immer noch nicht die Möglichkeit, zweifelsfrei zu bestimmen, ob diese Vorschrift noch galt oder verändert worden war. In den gesamten USA existierte keine Bibliothek, die alle Vorschriften systematisch sammelte. Selbst wenn es solch eine Institution gegeben hätte, wäre es ihr nicht möglich gewesen, einen systematischen Überblick über die geltende Rechtslage zu erhalten, da bei dem Erlassen der Verordnungen zwischen den Behörden keinerlei Abstimmungsprozesse stattfanden. Diese Situation hatte 1934 innerhalb des sogenannten *Hot-Oil-Rechtsstreites* zu der kuriosen Situation geführt, dass erst vor dem *Supreme Court* festgestellt wurde, dass die Rechtsgrundlage, um deren Auslegung gestritten wurde, nicht existierte!<sup>17</sup> Ähnliches wiederholte sich 1935. Anwälte der Regierung mussten vor dem *Supreme Court* zugeben, ihre Klage auf eine zurückgezogene Exekutivorder gegründet zu haben.<sup>18</sup>

Im einzelnen wurde in dem Bericht der Kommission moniert, dass wichtige Informationen nicht veröffentlicht werden mussten. Bezüglich des *Federal Register Act* von 1935 wurde ausgeführt, die dort verankerten Pflichten zur Veröffentlichung neuer *rules and regulations* reichten nicht aus, da viele andere Quellen für Verwaltungsrecht nicht berücksichtigt worden seien. Viele Verwaltungsvorschriften gäben nur generelle Richtlinien für Entscheidungen. Entscheidungen von Präzedenzfällen oder detailliertere Ausführungsbestimmungen für solche Vorschriften würden vom *Federal Register Act* nicht erfasst. Auch Berichte an den Kongress, Pressemitteilungen, Ankündigungen, Reden und Gerichtsurteile etc. würden oft nicht veröffentlicht. Das *Committee* forderte, solche Informationen geordnet und leicht zugänglich zu veröffentlichen. Diese Veröffentlichungspflichten sollten gesetzlich festgeschrieben werden. Hierzu enthielt der Bericht einen Gesetzesvorschlag für ein Verwaltungsverfahrensgesetz, das die gefundenen Mängel beseitigen sollte. Der Abschnitt zu den Veröffentlichungspflichten wurde von der Mehrheit des Ausschusses unterstützt.

<sup>16</sup> "[...] an important and far-reaching defect in the field of administrative law has been a simple lack of adequate public information concerning its substance and procedure [...] A primary legislative need, thereof, is a definite recognition, first of the various kinds or forms of information which ought to be available and, second, of the authority and duty of agencies to issue such information." United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (24. Januar 1941): Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure, Senate Document 77-8, Senate; Committee on the Judiciary, Washington, D.C., GPO, 1941, S. 25-26, 123-124. Zu dieser Problematik; Blanchard, Robert O. (1966): The Moss Committee and a Federal Public Records Law (1955-1965), Dissertation, University of Syracuse, S. 25. Reich, David (1947): *Rule Making Under the APA*, in: Warren, George The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, New York, S. 495f.

<sup>17</sup> United States v. Smith, Nr. 3, Oct. Term, 1934, appeal dismissed on motion of the appellant, Oct. 1, 1934. Siehe auch, *Oil Suit Dismissed in Supreme Court* (2. Oktober 1934), New York Times, S. 6, Sp. 3. Grundsätzlich zu der Problematik: Griswold, Erwin N. (November 1934): *Government in Ignorance of the Law - A Plea for Better Publication of Executive Legislation*, Harvard Law Review, Bd. 48, S. 198-204. Wigmore, John H. (Januar 1939): *Federal Administrative Agencies: How to Locate Their Rules of Practice and Their Rulings with Special Reference to Their Rules of Evidence*, American Bar Association Journal, Bd. 25, Nr. 1, S. 25-32.

<sup>18</sup> United States; Supreme Court (1935): *Panama Refining Company v. Ryan*, United States Supreme Court Reports, Bd. 293, S. 388.

"Sec. 201. *Rules and other Information required to be published.* - (1) *Internal organization and structure.* - Every agency shall promptly make available and currently maintain a statement of its internal organization, insofar as it may affect the public in its dealings with the agency, specifying (a) its offices and types of personnel; (b) its subdivisions; and (c) the places of business or operation, duties, functions, and general authority or jurisdiction of each of the foregoing.

(2) *Publication of policies, interpretations, and rules.* - All general policies and interpretations of law, where they have been adopted; rules, regulations, and procedures, whether formal or informal; prescribed forms and instructions with respect to reports or other material required to be filed shall be made available to the public."<sup>19</sup>

Dieser Vorschlag stellte einen Meilenstein in der Diskussion der Veröffentlichungspflichten der Verwaltung dar, da er über die entsprechenden Bestimmungen in den Gesetzesvorschlägen des Kongresses hinausging. Anders als in dem vorher zitierten Auszug aus dem Gesetzesvorschlag *S. 915* wurde hier von den Behörden verlangt, Informationen über ihre Zuständigkeiten bzw. Jurisdiktion, ihren Aufbau und über die offiziellen Verfahren, die sie durchführten, zu veröffentlichen. Der Vorschlag ging zu wesentlichen Teilen in das 1946 verabschiedete Verwaltungsverfahrensgesetz ein.

Die Minderheit des Ausschusses veröffentlichte innerhalb des Berichtes einen konkurrierenden Gesetzesvorschlag. Dort wurde erstmalig eine Geheimhaltung *for good cause* vorgesehen.<sup>20</sup>

"108. *Publicity.* - Matters of record shall be made available to all interested persons, except personal data or material which the agency, for good cause [Hervorhebung, C. B.] and upon statutory authorization, finds should be treated as confidential. Agencies may make available special information upon request at cost or without charge. In all contested proceedings, agency publicity shall be withheld during preliminary or investigative phases of adjudication. When formal proceedings are instituted, publicity and releases may be issued by an agency or its officers or employees only upon equality of treatment of representatives of the press and others interested parties and shall contain only the full text or impartial summaries of documents of public records; and such summaries shall, so far as deemed practicable, cover the public documents or positions of all parties to the proceeding or matter involved."<sup>21</sup>

Die ablehnende Haltung der Verwaltung gegen eine Neuordnung ihrer Tätigkeit wird über das Veto Roosevelts hinaus durch die Schwierigkeiten veranschaulicht, welche das *Attorney General's Committee on Administrative Procedure* bei der Erstellung seines Berichtes hatte. Der Ausschuss benötigte dafür zwei Jahre! Einige Ministerien wandten sich an den Präsidenten und erwirkten Ausnahmegenehmigungen, um ihre Verfahrensregeln nicht publizieren zu müssen. Diese Ministerien weigerten sich, mit den Ausschussmitgliedern oder ihren Mitarbeitern auch nur zu reden.

<sup>19</sup> United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (1941): *Administrative Procedure in Government Agencies*, in, United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (24. Januar 1941): Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure, Senate Document 77-8, Senate; Committee on the Judiciary, Washington, D.C., GPO, 1941, S. 195.

<sup>20</sup> 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. 242-243.

<sup>21</sup> United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (1941): *Administrative Procedure in Government Agencies*, in, United States; Department of Justice; Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure (24. Januar 1941): Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure, Senate Document 77-8, Senate; Committee on the Judiciary, Washington, D.C., GPO, 1941, S. 221.

Diese Schwierigkeiten geben indirekt eine Vorstellung von Schwierigkeiten, die z.B. Bürger bei Konflikten mit der Verwaltung hatten, Informationen über Grundlagen von Entscheidungen zu erhalten, durch die sie sich beeinträchtigt fühlten. Im *Hot Oil*-Fall wurde dem Anwalt und seinem Klienten der Erlass, der dem Rechtsstreit zugrunde lag, erst bei der Verhandlung vor dem *Supreme Court* zugänglich gemacht.<sup>22</sup>

Sowohl die konkurrierenden Gesetzesvorschläge des *Attorney General's Committee on Administrative Practice and Procedure* als auch die Gesetzesvorschläge, die in den durch Präsident Roosevelt abgelehnten Gesetzesvorschlag eingegangen waren, wurden im 77. Kongress als eigene Gesetzesvorschläge eingebracht. Von April bis Juli 1941 wurden im Senat ausgedehnte Anhörungen dazu veranstaltet. Die meisten Sachverständigen stammten aus der Verwaltung. Einige unterstützen die Vorschläge für Veröffentlichungspflichten, die Mehrheit sprach sich indes dagegen aus. Bei den Sachverständigen, die nicht aus der Verwaltung stammten, spielte diese Problematik nur eine untergeordnete Rolle. Ihr zentrales Anliegen galt der Frage, wer in Rechtsstreiten vor der Verwaltung auftreten dürfe.

Durch den Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg wurde die Arbeit am Verwaltungsverfahrensgesetz unterbrochen.

---

<sup>22</sup> McFarland, Carl (1947): *Response To Mr. Blachly*, in, The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, George Warren (Ed.), New York, S. 61.