

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar. Sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung

HUGH GAITSKELL

Anglo-amerikanische Politik

Eine Untersuchung

Mit Genehmigung des Verlages entnehmen wir der amerikanischen Zeitschrift „FOREIGN AFFAIRS“ (Juli 1954) den folgenden Artikel von Hugh Gaitskell:

Gute Beziehungen zwischen Großbritannien und Amerika gehören zu den wesentlichsten Bedingungen für den Weltfrieden. Eine wirkliche Spaltung zwischen uns würde, so glaube ich, den Weg zum Kriege freimachen und möglicherweise zur Niederlage der westlichen Demokratie führen. Solange aber andererseits Amerika und Großbritannien eng verbunden und freundschaftlich gesinnte Partner bleiben, ist die Gefahr eines Krieges ziemlich fern. Dies ist gewiß eine Lektion, die wir — mit großem Kostenaufwand — während der letzten dreißig Jahre gelernt haben.

Aber es besteht auch kein Zweifel darüber, daß die anglo-amerikanischen Beziehungen in letzter Zeit sehr gespannt gewesen sind. Es lohnt sich, sich ganz kühl die Gründe dafür zu überlegen, in der Hoffnung, daß aus einer solchen Überprüfung ein besseres Verständnis und aus diesem Verständnis bessere Beziehungen erwachsen werden.

Viel ist in der letzten Zeit geschrieben worden über die Ursachen — politischer, sozialer und wirtschaftlicher Art — die allgemein Grund zu den Reibungen zwischen Großbritannien und Amerika gegeben haben. Dies war das Hauptthema von Mr. Attlees bewundernswertem Artikel in „Foreign Affairs“ vor einigen Monaten¹⁾. Ich beabsichtige nicht, ihn zu wiederholen. Mein Thema ist enger gesteckt — es soll sich damit befassen, einige der Hauptfragen der Außenpolitik zu analysieren, denen sich augenblicklich Großbritannien und Amerika gegenübersehen; festzustellen, was bei ihrer Behandlung schiefgegangen ist und einige Vorschläge für die Zukunft zu unterbreiten.

Zunächst seien jedoch zwei Punkte vorweggenommen. Die neue Weltlage hat Großbritannien und Amerika in ein viel engeres Verhältnis zueinander gebracht als dies jemals zuvor der Fall war. Dies führt zu Problemen, die sich einfach nicht ergaben, solange die Beziehungen zwischen den beiden Ländern noch loser waren. Eine so viel größere Anzahl von Fragen müssen gemeinsam diskutiert werden. Eine so viel größere Anzahl von Entscheidungen müssen gemeinsam getroffen werden. Je mehr man sich bemüht, Übereinstimmung zu erzielen, umso eher wird es möglich, diese Übereinstimmung zu erreichen. Es ist genau so wie wenn zwei Familien, die früher in verschiedenen Städten lebten, jetzt das gleiche Haus teilen müssen.

Selbst während des Krieges gab es Reibungen, aber sie wurden zum größten Teil um der notwendigen Geheimhaltung willen bemäntelt und stark reduziert durch die Tatsache, daß wir Seite an Seite in der leidenschaftlichen Atmosphäre eines heißen Krieges kämpften. Heute muß die-

ses Bündnis aufrechterhalten werden ohne jene Atmosphäre. Die Belastungen sind viel größer.

Zweitens müssen wir dieses Bündnis unter demokratischen Bedingungen aufrechterhalten. Hier hat der totalitäre Kommunismus einen großen Vorteil. Die Länder hinter dem Eisernen Vorhang tragen ihre Meinungsverschiedenheiten nicht öffentlich aus. Mit Ausnahme von China disputieren wahrscheinlich die anderen Länder überhaupt nicht mit Rußland. Der Kreml trifft die Entscheidung. In den Demokratien dagegen gibt es nicht nur dauernd Meinungsverschiedenheiten, sondern sie werden auch häufig genug öffentlich ausgetragen, mit allen den sich dabei ergebenden Möglichkeiten, Verstimmungen zu verschärfen und böses Blut zu machen.

Demagogen in Amerika wie in Großbritannien nützen ihre Freiheit voll aus, um die gegenseitigen Vorurteile, die in beiden Ländern bestehen, bis zum Letzten auszuschöpfen. Sie tun es oft nicht aus bössartigen Motiven sondern aus innerpolitischen Gründen. Wenn ein amerikanischer

INHALT DIESER BEILAGE:

Hugh Gaitskell:

**Anglo-amerikanische Politik,
eine Untersuchung**

Helmut Bohn:

**Das Militär in der amerikanischen
Demokratie (S. 446)**

Kongreßabgeordneter Großbritannien angreift, oder wenn ein Sozialist des linken Flügels Amerika schlecht macht, so geschieht das hauptsächlich, weil sie glauben, sie werden dadurch populär, es bringt ihnen Stimmen ein oder stärkt ihre Stellung in der Partei. Aber Reden dieser Art, die begierig von der Presse in beiden Ländern aufgenommen werden, weil sie „news“ sind, können viel Unheil im guten Verhältnis unserer beiden Länder anrichten und können manchmal, da die öffentliche Meinung beeinflussbar ist, eine direkte Auswirkung auf unsere Außenpolitik haben.

Ein weiteres Handicap ist die Beschränkung, die die Demokratie ihren Führern bei der Durchführung ihrer Politik gegenüber anderen Ländern

¹⁾ Vgl. auch Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ B VI, Ausgabe 17. 2. 54.

auferlegt. Wenn Molotow zu einer internationalen Konferenz fährt, kann er selbst seine Richtlinien wählen ohne Rücksicht auf die öffentliche Meinung. Als Außenminister hat er, solange er sich der Unterstützung des mächtigen Diktators gewiß ist, nichts zu fürchten. Wie so ganz anders ist die Lage auf der demokratischen Seite! Selbst in Großbritannien, wo dank des Zweiparteiensystems und der Parteidisziplin die Regierung im allgemeinen sicher damit rechnen kann, sich durchzusetzen, muß sie doch immer die Reaktion der Öffentlichkeit beobachten und den Gedanken an die nächste Wahl im Auge behalten.

Die Regierung der Vereinigten Staaten sieht sich noch viel größeren Schwierigkeiten gegenüber. Obgleich die Regierung weder eine Niederlage zu befürchten braucht, noch aufgelöst werden kann, ist ihre Position auf Grund ihrer besonderen Beziehungen zum Kongreß doch oft sehr schwach. Ein Außenstehender könnte den Eindruck gewinnen, als ob diese Schwäche in der Verfassung begründet sei, nach der die Ministerien nicht die ganze Regierung darstellen, sondern nur ihre Exekutive bilden. Außerdem ist die Legislative, die technisch die Verantwortung der Regierung teilt, eine unabhängige Körperschaft, die für sich in Anspruch nimmt, eine wichtige Rolle in der Gestaltung der Politik zu spielen und die trotzdem nicht durch straffe Parteidisziplin an die Regierung gebunden ist, wie das britische Unterhaus. Es ist außerordentlich schwierig für eine Regierung, die die volle Kontrolle über ihre eigene Legislative ausübt, eine Außenpolitik in Zusammenarbeit mit anderen Ländern zu entwickeln. Unendlich viel schwieriger wird es, wenn die Gewißheit fehlt, daß eine solche Kontrolle wirklich vorhanden ist. Außerdem ist es nicht immer klar, wo die Verantwortung für die Außenpolitik liegt. Die Mitglieder des Kongresses — besonders der Senat — geben Erklärungen von sich, denen oft große Bedeutung beigemessen wird, obgleich sie häufig ohne Kenntnis der teilweise geheimen Informationen gemacht zu sein scheinen, auf denen die Außenpolitik basieren muß. Es ist daher nicht verwunderlich, daß uns in Europa die amerikanische Politik oft recht zusammenhanglos erscheint.

Der Schleier riß

Aber nur diese Schwierigkeiten allein erklären nicht die Veränderungen in den anglo-amerikanischen Beziehungen, und insbesondere nicht die zunehmenden Reibungen, die sich in den letzten Monaten angebahnt haben. Ich glaube, daß diese Reibungen hauptsächlich auf grundsätzliche Mißverständnisse über divergierende Auffassungen in den beiden Ländern zurückzuführen sind, deren sie sich erst bewußt wurden, als durch den Lauf der Ereignisse schließlich der Schleier riß. Am besten ist es, Unstimmigkeiten existieren gar nicht — aber wenn sie bestehen, und einige sind unvermeidlich — wird der Schaden, den sie anrichten, stark herabgemindert, wenn man sie im voraus erkennt und ihrer voll Rechnung trägt. Eine Schockwirkung entsteht dann, wenn man feststellt, der Partner ist nicht so wie man ihn sich vorgestellt hat.

Eine Gefahr dieser Art besteht sogar im Zusammenhang mit dem anerkanntesten Prinzip gemeinsamer Außenpolitik — der Idee der „kollektiven Sicherheit“, und unklare und auseinanderklaffende Vorstellungen über dieses Thema bestehen nicht nur in dem einen Lande, sondern existieren in beiden.

Es gibt zwei verschiedene Auffassungen. Da existiert zunächst die Vorstellung, daß man Recht und Ordnung, wie sie in irgend einem Staate bestehen, auf die internationale Ebene übertragen könne. Das sieht ungefähr so aus, daß die verbrecherische Nation, die die Aggression vom Zaune gebrochen hat, von allen anderen Nationen zur Rechenschaft gezogen wird. In seiner einfachsten und abstraktesten Form bedeutet es eine Art von Gerichtsverfahren, ausgeführt von einem neutralen Gremium und einer „internationalen Polizeistreitmacht“.

Solche Vorstellungen finden noch viel Beifall in Großbritannien. Wenn man davon spricht, daß man darauf vertraut, daß die Vereinten Nationen den Frieden aufrechterhalten werden, dann schwebt ungefähr etwas derartiges vor. Unglücklicherweise kann man diese Vorstellungen auf die bestehenden heutigen Probleme nicht sehr gut anwenden. Bei den Vereinten Nationen bedeutet das Existieren des Vetorechts, daß dem Sicherheitsrat jedesmal die Hände gebunden sind, wenn eine der Großmächte selbst der vermeintliche Aggressor ist, oder auf der Seite des vermeintlichen Aggres-

sors steht. Das Problem würde auch nicht gelöst werden, wenn man einfach das Vetorecht fallen ließe. Denn das würde nicht bedeuten, daß jeder sich einem Mehrheitsbeschluß fügen würde. Eine solche Entscheidung hätte einige Berechtigung, wenn die Mehrheit groß genug wäre, aber sie würde nicht den Eindruck der absoluten Aufrichtigkeit erwecken, die die frühere Vorstellung von der kollektiven Sicherheit verkörperte, als sie einstimmig behandelt wurde.

Wegen der offensichtlichen Schwächen und der Wirklichkeitsfremdheit dieser früheren Vorstellungen ist jetzt eine neue Auffassung entstanden. Im großen und ganzen nehmen Großbritannien und Amerika diese neue Auffassung hin, aber sie weichen in ihrer Einstellung dazu etwas voneinander ab. Die offizielle britische Meinung über die Vereinten Nationen ist die, daß sie jetzt wirklich ein Forum sind, und daß sie dem entsprechend für jedermann zugänglich sein sollten, daß das Vetorecht aufrechterhalten werden muß und daß man die Vereinten Nationen wirklich nicht als ein wirksames Instrument der kollektiven Sicherheit ansehen kann. Eine solche Sicherheit findet man stattdessen in regionalen Verteidigungspakten, die in der Charta vorgesehen sind, wenn sie auch selbst nicht ein Teil des Apparates der Vereinten Nationen sind.

Die Vereinigten Staaten andererseits setzen mehr Hoffnungen in die Vereinten Nationen zumindest als ein mögliches Instrument kollektiver Sicherheit, allerdings nur auf der Grundlage der Mehrheitsbeschlüsse. Diese Bevorzugung einer zum wenigsten „altmodischen“ Einstellung hat sicher ihren Grund darin, daß die amerikanische öffentliche Meinung sie bevorzugt, obwohl abzuwarten ist, ob dies nach Korea auch noch der Fall ist. Es gibt viele Leute in England, die auch dafür sind, daß die kollektive Sicherheit durch die Vereinten Nationen gewahrt werden soll, aber Mehrheitsbeschlüsse befriedigen sie nicht ganz. Sie haben eher die schwache Hoffnung, daß irgendwie die ursprüngliche Auffassung der kollektiven Sicherheit wiederhergestellt werden kann. Sie hassen die Vorstellung, daß eine Gruppe gegen die andere, eine Alliance gegen die andere steht. Sie wollen zumindest ein gerichtsähnliches neutrales Element in die Prozedur einbeziehen. Deswegen treten sie so oft dafür ein, daß die sogenannten neutralen Staaten mit herangezogen werden, denn gerade wegen ihrer Neutralität bringen sie die Vorstellung eines neutralen Urteils und nicht die des Zusammenpralls von Weltstreitkräften mit.

Auch die meisten Engländer haben die Notwendigkeit von regionalen Verteidigungsabkommen eingesehen. Die englischen Linksparteien gewöhnten sich durchaus seit 1935 an diese Vorstellung, als es nach dem Fiasko von Abessinien ganz offensichtlich wurde, daß der Völkerbund als ein Instrument zur Aufrechterhaltung des Friedens wertlos war. In der Nachkriegszeit ist das Prinzip der NATO in Großbritannien fast von niemandem angezweifelt worden, außer von der unbedeutenden kommunistischen Partei, und es ist weitgehendes Verständnis dafür zu finden, welche eine Bedeutung der Stärkung des Westens beizumessen ist, um Rußland von weiterem aggressivem Vorgehen in Europa abzuschrecken.

Das deutsche Problem

Man kann wirklich ohne weiteres sagen, daß auf dem Gebiete der kollektiven Sicherheit die NATO ein wirklicher Erfolg gewesen ist. Die einzige ernstliche Quelle für damit verbundene Reibungen kommt aus der Behandlung des deutschen Problems. Es lohnt sich, eine kurze Pause zu machen und sich die Gründe zu vergegenwärtigen.

Das Problem mußte außergewöhnlich schwierig zu lösen sein, einmal wegen seiner Kompliziertheit, zum anderen wegen der starken Leidenschaften, die es auslöst. Die verschiedensten Gründe, die in fast allen europäischen Ländern für oder gegen eine deutsche Wiederbewaffnung und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft geltend gemacht werden, haben sichtbar Raum gelassen für gefühlsmäßige Reaktionen. Aber konnte man das nicht voraussehen?

Wenn man zurückblickt, haben viele von uns das Gefühl, daß es ein ungünstiger Ausgangspunkt war, an das Problem eines wiedererstarteten Deutschland und seine Beziehungen zu Westeuropa auf dem Wege über die Wiederaufrüstung heranzugehen. Das Jahr 1950 war gefährlich und es war nur eine natürliche Folge, daß die Bedrohung Europas durch eine sowjetische Aggression zu der Forderung nach einer Wiederbewaffnung Deutschlands führte. Die Weigerung der amerikanischen Verteidigungschefs ist

verständlich, sich für den Einsatz amerikanischer Truppen in Europa zu verpflichten, ohne daß ganz klar festgelegt wurde, daß sie gegebenenfalls von deutschen Streitkräften unterstützt würden. Zugleich kann man nicht umhin, den Eindruck zu gewinnen, daß in Amerika für die wahrhaft traumatische Bedeutung zu wenig Verständnis gezeigt wurde, die eine deutsche Wiederaufrüstung für Millionen von Menschen in Frankreich und Großbritannien hat. Wenn amerikanische Politiker das gewußt hätten, hätten sie vielleicht das militärische Problem nicht so sehr in den Vordergrund geschoben. Wie sich die Dinge entwickelt haben, macht dieses Problem heute nicht sehr viel Eindruck. Denn dreieinhalb Jahre später sind noch keine deutschen Truppen aufgestellt, die Spannung in Europa hat nachgelassen und die Stärke des Westens erheblich zugenommen. Aber weil die ursprünglichen Argumente für eine deutsche Wiederbewaffnung so völlig in Mißkredit gekommen sind, ist das ganze Problem entsprechend unwichtig geworden. Rein durch Ideenassociation, wenn auch vielleicht nicht durch streng logisches Denken, ist der Vorschlag für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft selbst schwer unterminiert.

Vielleicht wäre heute die Chance für die Annahme des EVG-Vertrages weit größer, wenn sich das Problem erhoben hätte, nicht weil die Vereinigten Staaten die Initiative ergriffen haben, die anderen Teilnehmer der NATO zu beeinflussen, einer deutschen Wiederbewaffnung zuzustimmen, sondern weil Deutschland, das sich bereits vom Kriege erholt, die Initiative in die Hand nahm, um von den Alliierten seine Unabhängigkeit und Freiheit zurückzubekommen. Man hätte dann über eine Art der Lösung verhandeln können, wie sie tatsächlich der EVG vorschwebt. Das übrige Europa hätte gewußt, daß die Alternative wahrscheinlich eine deutsche Nationalarmee in der nahen Zukunft gewesen wäre. Es hätte dann vielleicht eingesehen, — wie dies heute nicht der Fall ist — daß, wenn es nicht bereit ist, Deutschland für immer eine untergeordnete Stellung zuzuweisen, man sich entscheiden muß: entweder Deutschland die Freiheit zu geben sich eine Nationalarmee aufzubauen, oder sich freiwillig in irgendeine Form von europäischem System einzugliedern. Es ist möglich, selbst wenn die Franzosen die EVG ablehnen, daß sich eine zweite Chance ergeben wird, das Problem von dieser Seite her anzupacken. Sollte es der Fall sein, so ist es äußerst wichtig, daß diese Chance genutzt wird. Sie sollte nicht dadurch vertan werden, daß die Vereinigten Staaten vorzeitig auf der Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO bestehen.

Mittlerer Osten — Südostasien

Nach diesem kurzen Kommentar zu dem spezifischen Problem Deutschland kehre ich zu den allgemeinen Fragen der kollektiven Sicherheit zurück. Was besonders auffällt, ist, daß die kollektive Sicherheit außer in der NATO noch nirgendwo sonst angewandt worden ist. Da gibt es die 16-Nationen-Erklärung über Korea. Da gibt es ferner die Reihe von Pakten, die die Vereinigten Staaten im westlichen Pazifik abgeschlossen haben, einschließlich des ANZUS-Paktes. Aber es gibt keine Abkommen über kollektive Sicherheit für die zwei gefährlichsten Gebiete außerhalb von Europa: den Mittleren Osten und Südostasien. Erst jetzt, da man eine blasse Vorstellung von den Folgen der kommunistischen Herrschaft südöstlich und südwestlich von Indochina bekommt, haben die Westmächte angefangen, sich ernstlich zu überlegen, was man in Südostasien tun sollte. Im Mittleren Osten ist der einzige erzielte Fortschritt in dieser Richtung der Türkisch-Pakistanische Pakt, der nach militärischen Maßstäben gemessen recht unbedeutend ist.

Es fällt nicht schwer festzustellen, warum solche Verzögerungen bei der Ausdehnung des Systems der kollektiven Sicherheit auf diesen Teil der Welt eingetreten sind. Erstens sind die Völker des Mittleren Ostens und Südasiens weder untereinander noch mit dem Westen so eng verbunden wie die Völker von Westeuropa. Es ist sehr viel schwieriger sie zu überreden, sich in Bündnissen zusammenzuschließen und — aus einer Reihe von Gründen — noch schwieriger einige von ihnen zu überreden, sich eng mit den westlichen Demokratien zu verbünden.

Zweitens kann man diese Gebiete eigentlich als „Kolonialgebiete“ bezeichnen. Sie umfassen ausgesprochene Kolonialgebiete wie Malaya, Borneo und Indochina; Gebiete, die noch vor kurzem Kolonien waren wie Indonesien, Indien und Pakistan; und Gebiete — besonders im Mittleren Osten, wo die Beziehungen des betreffenden Landes zu einer oder

mehreren Westmächten denen einer Kolonie gleicht oder glich. Das Bestehen dieser kolonialähnlichen Beziehungen erschwert es, eine kollektive Sicherheit in diesen Gebieten aufzubauen, teils weil in einigen Fällen die Bewohner aktiv um ihre Unabhängigkeit kämpfen, teils weil sie selbst wenn sie ihre Unabhängigkeit schon besitzen, Argwohn gegen ihre frühere Kolonialmacht hegen. Außerdem ist die augenblickliche oder frühere Kolonialmacht recht wenig geneigt, ihre Verantwortung und ihren Einfluß mit anderen zu teilen. Aus all diesen Gründen war es schwer für Großbritannien, für eine französische Kolonie wie z. B. Indochina zu garantieren, während die Franzosen selbst sehr lange wenig davon begeistert waren, wenn andere Mächte dort auftauchten. Für den Mittleren Osten schlug Großbritannien ein gemeinsames Vorgehen vor, aber nur sehr widerwillig und nach ziemlich viel Widerstand aus seinen eigenen militärischen und diplomatischen Kreisen, die nicht sehr erfreut darüber waren, daß Amerika eine aktive Rolle in einem Gebiet spielen wollte, das so lange britisches Einflußgebiet war.

Indien

Besonders erwähnt werden muß das Problem Indien. Obwohl die Gewährung der Unabhängigkeit gerade zur rechten Zeit kam, um freundschaftliche Beziehungen zwischen Indien und Großbritannien möglich zu machen und damit die Aufrechterhaltung wichtiger Verbindungen zwischen den beiden Ländern, ist die indische Regierung — und das trifft auch auf Pakistan und Ceylon zu — im Prinzip gegen das, was sie „Kolonialherrschaft“ nennt. Ihre Freundschaft zu Großbritannien und möglicherweise auch ihre größere Kenntnis der wahren Probleme bewirkt es, daß ihre Kritik im Falle Malaya etwas anders liegt und sich umso mehr auf andere Kolonialmächte wie Frankreich und Holland konzentriert.

Diese Opposition gegen Kolonialherrschaft ist im Falle Indien kombiniert mit einer neutralistischen Außenpolitik. Da es erst vor so kurzer Zeit seine Unabhängigkeit gewonnen hat, nimmt sich Indien ein Beispiel an den Vereinigten Staaten und möchte gern die Monroe-Doktrin für das asiatische Festland angewandt wissen. Es will im Kalten Krieg keine Partei ergreifen. Es will seine wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben ohne die schwere Bürde der Verteidigung tragen zu müssen. Indien hat das Gefühl, daß es sich darauf verlassen kann, daß die riesigen Berggrenzen und die Wüsten, die den größten Teil seiner Grenzen umsäumen, einen ausreichenden Schutz bieten und es neigt dazu, die Absichten des kommunistischen China viel optimistischer als die Westmächte zu beurteilen. Für Großbritannien bedeutet das ein Problem besonderer Art. Wenn das Commonwealth seine Einigkeit behalten soll, kann Großbritannien nicht so einfach eine Politik in Südasiens betreiben, gegen die Indien stark Stellung nimmt. Andererseits bedeutet dies nicht, daß Indien ein Vetorecht bezüglich irgendwelcher Sicherheitsmaßnahmen haben sollte, auf die man sich einigt.

Umschwung der amerikanischen Politik

Die Vereinigten Staaten selbst hielten sehr lange damit zurück, irgendwelche Verpflichtungen auf dem asiatischen Festland mit Ausnahme von Korea zu übernehmen. Z. B. wurde Großbritannien aus dem ANZUS-Pakt ausgeschlossen, nicht weil etwa Australien und Neuseeland irgend etwas dagegen einzuwenden hätten, sondern weil — wäre Großbritannien eine Signatarmacht geworden — sich die Vereinigten Staaten automatisch zur Verteidigung Malayas, Hongkongs und aller anderen Kolonien in dem einbezogenen Gebiet verpflichtet hätten. Zweieinhalb Jahre später ist die amerikanische Politik anscheinend vollkommen umgeschwenkt zu einer Politik der allumfassenden kollektiven Sicherheit, die fast alle Teile des Festlandes von Süd- und Südostasien umschließt. Die Tatsache, daß dieser Umschwung erst kürzlich erfolgte, verursacht jedoch notwendigerweise ein wenig Argwohn bei einigen der anderen in Betracht kommenden Partner, ob die amerikanische öffentliche Meinung diesem Umschwung wirklich zugestimmt hat.

Im Lichte dieser Entwicklung ist es wirklich kaum verwunderlich, wenn, sollten in diesem Gebiet Schwierigkeiten entstehen, das Bündnis sich nicht so gut bewährt. Als sich die Lage in Indochina verschlechterte, befanden sich die westlichen Alliierten in einer Lage, in der auch nicht das geringste vorbereitet war, in der man glaubte keine Verpflichtungen

eingegangen zu sein, in der eine Politik der Hoffnung und des sich Treibenlassens fast absichtlich verfolgt worden war und in der demzufolge ein weites Feld für Mißverständnisse bestand. Genau die gleiche Situation würde fast sicher eintreten, wenn es den Kommunisten gelingen würde, Unruhe im Mittleren Osten zu stiften. Wenn zum Beispiel zu einem bestimmten Zeitpunkt, was sehr wahrscheinlich gewesen wäre, Persien langsam unter kommunistische Herrschaft gekommen wäre, wäre es mehr als zweifelhaft gewesen, ob irgendeiner der Alliierten rechtzeitig gehandelt hätte, um den Verlust des Gebietes zu verhindern, was schwere Folgen für die gesamte strategische Situation im Mittleren Osten und in der Tat für das zukünftige Kriegspotential des Westens gehabt hätte. Andererseits, hätten die Länder und die betroffenen Regierungen diese Möglichkeiten erwogen und sich mit ihnen auseinandergesetzt, so schiene es wenigstens möglich zu sein, daß man zu vernünftigen Sicherheitsabkommen gekommen wäre — obwohl sich dies auf alle Fälle schwieriger gestaltet hätte als die Errichtung der NATO.

Zwei Vorschläge

Hinter all diesen Erscheinungen verbirgt sich ein viel grundlegendes Problem, mit dem sich die Demokratien noch nicht wirklich auseinandergesetzt haben, nämlich: welche Richtlinie bzw. Richtlinien sind die Westmächte bereit, in ihrer Politik der Eindämmung der kommunistischen imperialistischen Aggression zu verfolgen, und können sie die Verpflichtung übernehmen, diese Politik in einer Art und Weise zu üben, der die öffentliche Meinung in ihren Ländern zuzustimmen bereit ist? Diese grundlegende Frage kommt klar zum Ausdruck in der großen Debatte, die während der letzten zwei Jahre in den Vereinigten Staaten dauernd im Gange war — etwas ähnliches hat sich auch in Frankreich und Großbritannien abgespielt. In allen drei Ländern sind die Regierungen sehr unter Druck gesetzt, eine Politik zu finden, die den Menschen, die sie wählen, beides gestattet — „ihren Kuchen zu behalten und ihn auch zu essen“.

Allgemein herrscht der Wunsch, der kommunistischen Aggression Einhalt zu gebieten. Aber außerdem bemüht man sich, die Steuern zu senken, was nur erreicht werden kann, wenn man das Verteidigungsprogramm kürzt. Man ist jetzt noch weniger bereit, amerikanische Truppen in einem Gebiet außerhalb von Europa und dem amerikanischen Kontinent einzusetzen. Vertragen sich diese beiden Dinge?

Bei dem Versuch, dieses Problem zu lösen, haben die Amerikaner kürzlich zwei Vorschläge vorgebracht. Der eine ist der, daß die Asiaten ihre eigenen Kriege führen sollten, allerdings mit großen Hilfsmaßnahmen vom Westen in Gestalt von Munition und Ausrüstung. Außerhalb von Korea ist diese Idee nirgendwo mit Begeisterung aufgenommen worden. Außerdem läßt dieser Vorschlag ein zu weites Feld für die kommunistische Propaganda, da er als ein amerikanischer Plan hingestellt werden könnte, asiatische Söldner zu benutzen, um Amerikas eigene Schlachten gegen den Kommunismus zu kämpfen. Es ist äußerst zweifelhaft, ob eine solche Politik Aussicht auf Erfolg hat, wenn sich nicht die antikommunistische Einstellung in Asien viel stärker entwickelt als dies bis jetzt der Fall war.

Der zweite Vorschlag, der noch neueren Datums ist, ist der der „Massenvergeltung“. Er besagt, daß, sollte eine Aggression stattfinden, die Vereinigten Staaten in den Kampf eingreifen würden, aber nur mit Atomangriffen. Diese Politik hat eine noch geringere Chance als die erste. Sie könnte aus geographischen und praktischen Gründen in einigen Gebieten nicht durchgeführt werden, wofür Indochina ein offensichtliches Beispiel ist, außer es würde bedeuten, daß ein totaler Atomkrieg gegen ganz China geführt werden würde.

Aber dieser Vorschlag stellt noch klarer den zweiten großen Gegeneinander heraus: die Befürchtung nämlich, daß eine Massenvergeltung durch die Vereinigten Staaten an China eine Massenvergeltung Rußlands und Chinas veranlassen würde, die sich gegen alle Alliierten der Vereinigten Staaten und möglicherweise gegen die Vereinigten Staaten selbst richten würde. Diese Befürchtung, die natürlich sehr verstärkt worden ist durch die Explosion der Wasserstoffbombe, macht es für die Alliierten der Vereinigten Staaten vollkommen unmöglich, diese Politik zu unterstützen. Es ist in der Tat äußerst zweifelhaft, ob das amerikanische Volk selbst, wenn es sich wirklich dieser Alternative gegenüber sieht, diese Alternative

ernstlich erwogen hätte. Aber allein nur die Ankündigung einer solchen amerikanischen Politik, die man so schnell wieder fallen lassen mußte, fiel schon schwer ins Gewicht und verschlechterte Amerikas Beziehungen zu seinen Alliierten. Diese Ankündigung erschreckte die Alliierten bestimmt mehr als die Feinde. Wenn man sich ein wenig mehr beraten hätte, wäre diese Wirkung vermieden worden.

Kollektive Diplomatie

Wenn es schon schwierig war, eine kollektive Sicherheit außerhalb Europas zustandezubringen, so haben sich noch größere Schwierigkeiten für die Alliance auf dem Gebiete der „kollektiven Diplomatie“ — wie man es nennen könnte — ergeben. Damit sind Verhandlungen seitens der westlichen Demokratien als geschlossene Gruppe mit den kommunistischen Nationen gemeint. Die im Zusammenhang damit bestehenden Komplikationen, denen sich eine Reihe von Nationen gegenüber sieht, — die zwar durch Verteidigungsbündnisse eng miteinander verbunden sind —, als eine geschlossene Gruppe mit den monolithischen totalitären Diktaturen zu verhandeln, werden stark vermehrt durch gewisse grundsätzliche Unterschiede zwischen Amerikanern und Engländern. Die amerikanische Haltung den kommunistischen Mächten gegenüber ist zum Beispiel äußerst feindlich. In den Vereinigten Staaten gibt es direkt einen antikommunistischen Kreuzzug. Wahrscheinlich war eine Abkehr vom Isolationismus nur auf dieser Grundlage für die amerikanische Öffentlichkeit annehmbar, wobei es nicht so leicht sein mag, diese Einstellung unter „normaleren“ Friedensverhältnissen aufrechtzuerhalten.

Zweifellos jedoch spielte der Krieg in Korea eine wichtige Rolle, um die öffentliche Meinung aufzuwiegeln. Während die Kämpfe andauerten, und große amerikanische Verluste eintraten, war es nur natürlich, die chinesischen Kommunisten als den Feind hinzustellen und leicht genug, diese Auffassung auch auf ganz Sowjetrußland und seine Satelliten auszudehnen. Ich wurde vor ein oder zwei Jahren in Amerika gefragt: Warum bestehen Sie darauf, mit dem Feind Handel zu treiben? Meine Antwort, daß weder Großbritannien noch die Vereinigten Staaten sich offiziell mit irgendjemand im Kriege befänden, ganz gewiß nicht mit Rußland, wurde mit einem verständnislosen Blick quittiert. Bei einer solchen Einstellung muß jeder amerikanische Außenminister sich einem Plan, mit den Kommunisten zu verhandeln, äußerst behutsam nähern. Er muß um jeden Preis vermeiden, den Eindruck bei der amerikanischen Öffentlichkeit zu erwecken, daß er weich sei oder dem Feind gegenüber nachgebe. Außerdem wird es genügend Leute in prominenten Stellungen geben, die alle Hebel in Bewegung setzen, um ihn daran zu hindern, indem sie Türen knallen und Fenster zuschlagen noch ehe die Verhandlungen beginnen. Zusätzlich zu all dem hegt man auch einigen Argwohn gegen die Diplomatie an sich, was nur natürlich ist in einem Lande, das so lange isolationistisch eingestellt war. Die alte traditionelle Furcht, daß die Ausländer zu schlau sein werden und daß „Onkel Sam“ durch Intrige und Betrug hintergangen wird, klingt noch mit.

In Großbritannien andererseits war die gleiche antikommunistische Einstellung niemals so stark oder so weit verbreitet. Man erkennt kühl die Gefahr der kommunistischen Aggression an und im Lande nehmen sowohl die Labour Partei als auch die Gewerkschaften eine feste Haltung ein, um die kommunistische Infiltration zu verhindern. Es ist Verständnis dafür vorhanden, daß wir den Kommunismus in Malaya bekämpfen und es wurde allgemein unterstützt, daß wir uns an dem Krieg in Korea beteiligten. Aber da nur eine sehr kleine Anzahl von britischen Truppen am Kriege teilnahm, wurde Korea in Großbritannien niemals als ein heißer Krieg angesehen. Vielleicht hätte es zur Verbesserung der anglo-amerikanischen Beziehungen beigetragen, wenn die britischen Streitkräfte in Korea verstärkt worden wären und die amerikanischen Truppen einen Teil der Verantwortung Großbritanniens in anderen Teilen der Welt übernommen hätten.

Unsere abweichende Einstellung China gegenüber ist bekannt. Es gibt nicht wenige, die bereit, China zu verdammen, weil es in den Krieg in Nordkorea eintrat, ehrlich der Meinung sind, daß General McArthurs Vormarsch zum Yalufluß ebenso eine Ursache für diesen Eintritt in den Krieg war wie die bevorstehende Niederlage der nordkoreanischen Streitkräfte. Abgesehen von den Zweifeln über die Bedeutung der chinesischen

Aggression ist die Hoffnung vorhanden, daß China von Rußland losgelöst werden könnte, oder daß zumindest zwischen China und Rußland Rivalität entstehen wird, wobei es die Aufgabe der Westmächte wäre, diese Rivalitäten bis zum letzten auszunutzen.

Außerdem ist man überzeugt, daß, wie sehr wir auch die kommunistische Diktatur verabscheuen mögen, wir doch nicht dazu übergehen sollten, der Welt die Demokratie aufzudrängen; daß ein Krieg um etwas derartiges zu erzielen, in der Tat nichts ausrichten würde und daß, wie bedauerlich es auch aus einigen Gründen sein mag — besonders für die unglücklichen Menschen, die hinter dem Eisernen Vorhang leben — wir doch ein Nebeneinanderleben mit den kommunistischen Mächten hinnehmen müssen. Aus dieser Einstellung heraus wird der britische Staatsmann, um die öffentliche Meinung zu beruhigen, nicht zeigen, daß er hart sein kann, sondern im Gegenteil, daß er wirklich versucht, zu einem Übereinkommen mit den kommunistischen Mächten zu kommen.

Unsere Einstellung gegenüber der Diplomatie ist ebenfalls ganz anders. Wir mußten sie jahrelang in der Praxis ausüben. Wir wissen, daß sie notwendig ist und daß es sich um eine ziemlich heikle Angelegenheit handelt. So erklärt man sich ziemlich weitgehend bereit, der Regierung Bewegungsfreiheit zu geben, vorausgesetzt, daß keine grundsätzlichen Unstimmigkeiten über die Politik herrschen.

Schließlich scheint es für uns auf der Hand zu liegen, daß Verhandlungen nötig sind und daß wir uns nicht einfach hinstellen können und uns weigern können zu reden, nicht nur aus den erwähnten Gründen sondern aus zwei weiteren: Erstens sind dort, wo direkte Kämpfe stattfinden oder auszubrechen drohen, Verhandlungen nötig, wenn wir nicht bereit sind, für eine rein militärische Lösung einzutreten, sei es aus dem Grunde, daß wir nicht stark genug sind, um zu siegen, oder sei es daß, selbst wenn wir siegen, damit keine Regelung erzielt wird. Zweitens müssen wir verhandeln, wenn die bestehende recht unbeständige Situation anhält und unannehmbar für unsere Freunde ist. Man muß ihnen das Gefühl des Vertrauens geben, daß wir unser Möglichstes tun, um ihnen zu helfen. Deswegen können wir uns nicht einfach weigern, z. B. über Deutschland, Österreich oder Triest zu verhandeln. Wir müssen unsere Freunde beruhigen und wir müssen Schwierigkeiten voraussehen.

Lektionen der Vergangenheit

Bei all diesen Schwierigkeiten scheint das Erstaunlichste zu sein, nicht, daß das Verhältnis zwischen Amerika und Großbritannien manchmal gespannt ist, sondern daß das Bündnis überhaupt weiterbesteht. Es wäre jedoch ein großer Fehler, zufrieden zu sein. Den Hauptverdienst für die Beständigkeit der anglo-amerikanischen Partnerschaft hat der Kreml. Wenn die sowjetische Politik klüger, besser informiert, geduldiger würde, — und dafür gibt es jetzt einige Anzeichen — so könnte diese Partnerschaft bis zu einem gefährlichen Punkt geschwächt werden. Es lohnt sich deshalb, zu überlegen, was getan werden könnte, um dem entgegenzuwirken. Welche Lektionen haben wir aus den Erfahrungen der letzten fünf Jahre gelernt? Ich wähle nur zwei, die beide wichtig sind.

Erstens müssen beide Regierungen unbedingt mehr im voraus denken und zwar zusammen. Selbst wenn sich dabei Schwierigkeiten ergeben, so ist es viel besser, daß sie jetzt an die Oberfläche geholt werden als daß sie später auftauchen. Schlimmstenfalls wird das Vertrautsein mit ihrer Existenz den Schaden reduzieren, den sie den guten Beziehungen zufügen. Und bestenfalls könnte eine Diskussion darüber zu dem Verschwinden der Schwierigkeiten beitragen. Es sollten daher dauernd gemeinsame Beratungen über eine langfristige Politik stattfinden. Diese Beratungen sollten zunächst vollkommen privat sein. Sonst wäre die Befürchtung, von der öffentlichen Meinung mißverstanden zu werden, ein stark behinderender Faktor. Sie sollten über „normale diplomatische Kanäle“ geführt werden durch vertrauenswürdige erfahrene Beamte und Botschafter, die in ständiger Verbindung mit ihrer Regierung sind und deren Meinung wiedergeben könnten. In einem späteren Stadium dürften vielleicht Gespräche auf „ministerieller Ebene“ erforderlich sein; und, was vielleicht noch wichtiger ist, könnten sie die Vorbereitung der öffentlichen Meinung für einen wichtigen politischen Vorstoß einschließen. Denn auf dem Gebiete der Außenpolitik ist es ganz besonders die Pflicht der Regierung,

den Vorurteilen des Tages zu steuern und ihnen nicht unterwürfig zu folgen.

Was für Themen sollten diskutiert werden? Es wäre leicht, eine lange Liste aufzustellen. Aber vier Fragen scheinen meiner Meinung nach eine gemeinsame Untersuchung dringend zu verlangen.

Zunächst, wie soll sich die Politik der Besatzungsmächte in bezug auf Deutschland gestalten, wenn Frankreich den EVG-Vertrag ablehnt? Man weiß sehr wohl, daß dieses Thema nicht öffentlich diskutiert werden kann, bis Frankreich seine Entscheidung getroffen hat, um der Wirkung willen, die eine solche Diskussion vielleicht auf diese Entscheidung ausüben könnte. Aber diese Tatsache sollte nicht freimütige private Verhandlungen verhindern, die beabsichtigen, hier zu einer Art von Übereinkommen zu kommen. Ein Versagen könnte vielleicht zu Verwirrung, Verlegenheit und ernststen öffentlichen Auseinandersetzungen zu einem späteren Zeitpunkt führen.

Zweitens: Ist es wirklich unmöglich, eine gemeinsame Politik für den Mittleren Osten zu gestalten? Wir sehen alle die Schwierigkeiten ein, aber wir sollten auch die Gefahren nicht vergessen.

Drittens, wenn wir ein „Nebeneinanderleben“ mit der kommunistischen Welt voraussetzen, wie soll sich unsere Politik China gegenüber gestalten? Diese Frage ist natürlich das explosivste Thema. Aber deswegen sollte das Thema nicht ignoriert, aber doch mit Vorsicht behandelt werden. Unter welchen Bedingungen z. B. würden die Vereinigten Staaten Rotchina anerkennen? Wie sieht eine langfristige Politik für Formosa aus? Welche Einstellung haben wir zu den Beziehungen, die sich zwischen Japan und China entwickeln? Welche Art von Beziehungen würden wir gern zwischen ihnen sehen?

Meine vierte Frage ist allgemeiner Art. Wenn die Politik der Eindämmung angenommen wird, welche Richtlinien sind wir dann wirklich bereit einzuhalten? Und was für Abkommen sind nötig, um sicher zu gehen, daß wir sie einhalten können.

Es wäre natürlich dumm zu erwarten, daß in solchen absolut wesentlichen Fragen, die wiederum zu weiteren Fragen führen, ein eindeutiges Übereinkommen leicht erzielt werden könnte. Aber der Versuch sollte trotzdem — und aufrichtig — gemacht werden. Ein paar zwanglose Unterredungen werden nicht ausreichen.

Meine zweite Schlußfolgerung ergibt sich eigentlich aus der ersten. Wenn Diskussionen über eine langfristige Politik erfolgreich sein sollen, dann müssen diejenigen, die daran teilnehmen, in der Lage sein, mit ausreichender Vollmacht zu sprechen. Dies setzt voraus, daß sowohl die Regierungen die erforderliche Macht haben, als daß auch die Außenpolitik eine gewisse Kontinuität aufweist. Keines der beiden Ziele ist unter demokratischen Bedingungen leicht zu erreichen. In der Theorie sind zum mindesten die Parlamente souverän und können ablehnen, was Regierungen vorschlagen. Und eine neue Regierung mag sich vielleicht den Verpflichtungen entziehen wollen, in die ihre Vorgängerin eingewilligt hat.

Trotzdem ist das in Großbritannien kein großes Problem. Die Parteidisziplin und das Zweiparteiensystem bieten meistens Gewähr dafür, daß die Regierung die Legislative ausübt. Um sicher zu gehen, muß das Parlament informiert werden und eine Möglichkeit haben, Stellung zu nehmen. Und die Ansichten des Parlaments müssen von der Regierung berücksichtigt werden. Aufgrund dieser Sachlage besitzt die britische Regierung in Fragen der Außenpolitik ziemlich viel Vollmacht. Was die Kontinuität anbetrifft, so ist es zur Tradition geworden, daß Verpflichtungen, die eine frühere Regierung auf sich genommen hat, weitergeführt werden müssen, obwohl dies nicht bedeutet, daß keine Änderungen in der Politik möglich wären. Es gibt keine „Zweiparteienpolitik“, die Opposition behält sich ihre Freiheit vor und wird dies auch in Zukunft tun. In der Praxis jedoch herrschte im Nachkriegsengland große Übereinstimmung. Die Konservative Regierung übernahm die Politik der Labour-Regierung und setzte sie fort. Und ihre Tätigkeit hat zum größten Teil die Zustimmung der Opposition gefunden, trotz der Tatsache, daß sie von den Konservativen ausgeübt wurde.

Über die Lage in den Vereinigten Staaten spreche ich nur mit großer Zurückhaltung. Für einen Ausländer scheint das Problem sehr viel schwieriger. In dem vorangehenden Teil des Artikels nahm ich Bezug auf die verfassungsmäßigen Gegebenheiten, und ganz besonders auf die Beziehungen zwischen Regierung und Kongreß. Diese Beziehung hat anscheinend gewiß in der letzten Zeit eine hindernde Wirkung auf die Bewegungsfreiheit des Präsidenten und von Mr. Dulles auf dem Gebiete der Außenpolitik ausübt. Man hat auch den Eindruck, daß die Hexenjagd von McCarthy die Mitglieder des auswärtigen Dienstes daran gehindert hat,

ihre Ansichten über die Politik zu äußern. Es kommt einem Engländer nicht zu, den Amerikanern zu sagen, wie sie ihre eigenen politischen Probleme lösen sollen. Ich kann nur sagen, daß wir von unserem Standpunkt aus eine einheitlichere Linie in der amerikanischen Außenpolitik begrüßen würden, sowohl gedanklich als auch in ihrer praktischen Auswirkung und mein Eindruck ist der: Solange diese einheitlichere Linie nicht erreicht ist — zwischen Regierung und der Legislative und zwischen den Parteien — solange wird die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik Großbritanniens und Amerikas weiterhin schwer behindert sein.

HELMUT BOHN

Das Militär in der amerikanischen Demokratie

Man kann sich den Beginn der Geschichte nicht einfach genug vorstellen: Es gab gar keinen Staat für die Pioniere der Neuen Welt, keine Staatsgewalt und darum auch kein Militär. Es gab nichts als den entschiedenen Willen von Individuen, sich zu behaupten. Alle Aufgaben mußten persönlich oder von kleineren menschlichen Gemeinschaften bewältigt werden: Die Rodung des Landes, der Bau von Häusern, die Bestellung der Felder. Auch die Sicherung gegen Störenfriede, gegen Indianer und vagabundierende Abenteurer, war eine lokale Aufgabe. Ohne entferntere Ziele, ohne dynastische, staatspolitische, weltanschauliche oder andere Haupt- und Nebenabsichten. Es gab keinen besonderen Stand, der einen militärischen Auftrag aus Geburt und grauen Vorzeiten herleitete — und bei dessen Aktionen man nie der Ursachen sicher ist. Keineswegs wirkten bei der Lösung des Sicherheitsproblems Abstraktionen wie Pazifismus und Militarismus mit. Die Wehrverfassung der amerikanischen Siedler gründete sich wie nach einem Lehrbuch über die ersten Menschen darauf, daß jeder fest entschlossen war, sich zu wehren. Neben dem Acker lagen die Flinte und das Pulverhorn griffbereit. Nicht, daß der amerikanische Raum in diesen ersten Zeiten ohne militärische Auseinandersetzungen im bekannten Sinne gewesen wäre: Die europäischen Kriege des 17. und 18. Jahrhunderts führten in den amerikanischen Kolonien zu Nebenaktionen. Sie waren die Angelegenheit des Militärs, mit der die Siedler noch bedeutend weniger zu tun hatten als die europäischen Bürger und Untertanen in ihren Bereichen.

Man kann sich die Geschichte, wie sie heute erkennbar wird, nicht kompliziert genug vorstellen. Das, obwohl das amerikanische Volk die Frage nach seiner Sicherheit noch immer nicht mit metaphysischen Komplexen — mit „nationaler Ehre“, „Ethik des Soldatentums“ — oder mit dem Ehrgeiz machthungriger Politiker und Militärs verquickt hat. Es geht immer noch nur um die „Freiheit“ — in einem sehr persönlichen, sehr konkreten Sinne. Aber allein von der technisch-materiellen Entwicklung her hat sich angesichts einer Sicherheitskrise von weltweiten Ausmaßen das militärische Element so sehr in den Vordergrund geschoben, daß die Frage auftaucht, was von der Demokratie, das heißt von der Bürgerfreiheit, noch übrigbleibt, wenn die Anforderungen total werden¹⁾. Daß die amerikanischen Streitkräfte heute mehr Mann zählen als je im Frieden zuvor, bedeutet für diese Bürger einen weitgehenden Verzicht auf persönliche Freiheiten. Es hat sich niemals ein Amerikaner der Vorstellung hingegeben, daß in einer Armee andere Gesetze als die

militärischen, undemokratischen von Befehl und Gehorsam herrschen können. Die Versorgung dieser Streitkräfte mit Waffen und anderem Material drückt schwer auf das Volksvermögen. Der einzelne Bürger kann zwar das Geld für die eigene Büchse und das Pulverhorn sparen. Aber die Summe, die er statt dessen als Beisteuer für den allgemeinen Wehretat aufbringen muß, wächst ins Unermeßliche. 1913 waren es nur 3 Dollar, die der amerikanische Bürger im Durchschnitt für den Wehretat bereithalten mußte. (In Deutschland waren es in diesem Jahr 32 Mark und 34 Pfennig.) Das war bedeutend weniger als ein Siedler im 17. Jahrhundert für seine Sicherheit, d. h. für Waffen und Munition, für Palisaden und ähnliche Befestigungen ausgeben mußte. 1930 waren es ungefähr 7 Dollar. 1947 wären es rund 250 Dollar gewesen, wenn die Forderungen der drei Wehrmachtsteile erfüllt worden wären. Nach Korea nimmt der Wehretat im Gesamthaushalt 50 Prozent ein. Das schlimmste dabei ist, daß ungeachtet dieses absolut hohen Preises — an dem hier nur eine, die finanzielle Seite gestreift wurde — dennoch keine ausreichende Sicherheit für den Bürger erworben wurde. Jedes Haus mußte einen Atombunker erhalten, sollten seine Bewohner wenigstens vor dem überraschenden ersten, so naheliegenden Angriff geschützt werden...

Niemand kann sich den Konsequenzen entziehen, so lange die Bedrohung von außen anhält. Mit der wachsenden Geschwindigkeit im friedlichen Verkehr der Völker vergrößerten sich auch die Gefahren kriegerischer Annäherungen. Der moderne Krieg ist total nach seinen geographischen Ausmaßen. Er ist total nach seinen sozialen und wirtschaftlichen Ansprüchen, die sich kaum noch durch freiwilliges Entgegenkommen der Bürger erfüllen lassen — trotz bester Einsicht nicht — sondern innenpolitisch totalitäre Praktiken begünstigen. Das Bedrückendste ist, daß selbst zur Abwehr eines solchen Krieges, zu einer defensiven Vorbereitung, auch die Zeit in Beschlag genommen werden muß, die als Frieden gilt. Es handelt sich also nicht nur um die Totalität des Raumes und der Mittel, sondern auch der Zeit. Der moderne Krieg erweist sich immer mehr nicht als die ultima ratio, sondern als ultra rationem, die sich der menschlichen Kontrolle zu entwinden sucht. Wenn es in dieser Situation eine Hoffnung gibt, dann liegt sie dort, wo die bisherige Geschichte militärischer Tätigkeit nach menschlichen, d. h. bürgerlichen und zivilen Absichten gestaltet und gesehen worden ist. Wem alles ein willkommener, ihn ethisch erhöhender „Dienst“ ist, gleichgültig wieviel Zeit, Arbeit, Opfer an Gut und Blut er dafür aufwenden muß, der wird die Totalität neuzeitlicher militärischer Ansprüche eher begrüßen als verabscheuen.

¹⁾ Lous Smith: Militär- und Zivilgewalt in Amerika, Markus Verlag, Köln, 1954.

Amerikanische Traditionen

Auf dem Konvent von Philadelphia im Mai 1787 stand die Frage nach einer gemeinsamen Verteidigung für die dreizehn Staaten durchaus nicht im Hintergrund. An allen Grenzen drohten die Indianer, aber auch die alten Kolonialmächte Spanien, Frankreich und England. Viele Delegierte hatten im Unabhängigkeitskrieg genügend militärische Erfahrungen sammeln können, allen voran *George Washington*, der der neuen Bundesregierung eine ausreichende Verfügungsgewalt über Truppen und Gelder einräumen wollte, nachdem sich erwiesen hatte, daß die Milizen der einzelnen Staaten im Notfall nicht genügend schnell verfügbar und gegenüber den Truppen der möglichen Gegner nicht stark genug waren. Aber die Abneigung gegen ein stehendes Heer war erheblich.

Diese Abneigung kam zunächst noch aus den Erfahrungen in England während des Bürgerkrieges im 17. Jahrhundert. Dinge, wie die zwangsweise Einquartierung von Truppen bei Bürgern, die Aufhebung der Zivilgerichtsbarkeit, die Verhängung des Standrechtes, die Erzwingung von Geldabgaben, wenn das Parlament sich weigerte, die vom König geforderten Steuern zu erheben, gehörten während dieser Zeit in England zu den hauptsächlichsten Eingriffen in die Rechte der Bürger. — Die alten Erinnerungen an Zustände, deretwegen die späteren Pioniere ausgewandert waren, hatten sich erhärtet, als in den Kolonialkriegen gegen Frankreich die britischen Berufsoffiziere sich vielfach durch ihre Arroganz bei den unbeholfenen, aber im Felde nicht weniger tapferen Milizsoldaten unbeliebt gemacht hatten. Die Abneigung gegen ein stehendes Heer war den Amerikanern so sehr in Fleisch und Blut übergegangen, daß es

während des Unabhängigkeitskrieges auf der eigenen Seite zu gefährlichen Erscheinungen kam: Viele verhielten sich so, als ob sie ihre eigenen Truppen ebenso fürchteten wie die englischen. Als der Krieg gewonnen war, sollen sich bei den „jüngeren Jahrgängen“ Tendenzen gezeigt haben, die man eben erst für alle Zeiten in Gestalt eines fremden Militärs niedrigerungen zu haben glaubte. In dem Brief der Gattin eines Politikers in Massachusetts heißt es: „Hinzu kommt eine ganze Schar von Mitgliedern des Cincinnatusordens“, — einer Vereinigung von Offizieren — „die mit aller Macht einen Adelsstand erstreben, den Adler auf der Brust baumeln lassen und sich Auszeichnungen und Titel zulegen, die hierzulande neu sind. Diese Leute bilden schreckliche Gruppen. Sie sind bereit, sich wieder dem Zepter eines Königs zu beugen, wenn sie nur dabei die Lords spielen, faulenzten und sich auf Kosten der schwer arbeitenden Bauern und Handwerker einen guten Tag machen können. Sie predigen die Notwendigkeit eines stehenden Heeres, um die paar Widerspenstigen zum Schweigen zu bringen, die noch jenen Geist der Freiheit hochhalten, der allein die geistige Entwicklung des Menschen fördert und wirkliche Leistungen hervorbringt.“ — Nimmt man hinzu, daß im gleichen Jahr, in dem dieser temperamentvolle Brief geschrieben wurde und der Konvent in Philadelphia zusammentrat, eine Bewegung entstanden sein soll, die eine Militärdiktatur mit General Washington als ersten Regierungschef errichten wollte (Washington lehnte übrigens empört ab), so kann man sich ausmalen, daß die neue Verfassung sich recht ausführlich mit dem Militärwesen beschäftigte.

Die militärischen Bestimmungen der Verfassung

Als die Verfassung 1789 formuliert wurde, geschah das in einem außerordentlich fruchtbaren Moment: Die Delegierten brachten nicht nur den Wunsch der Bürger nach möglichst viel persönlicher Freiheit mit — ein Wunsch, der leicht zu einem Statut führen konnte, wie es in einem Paradies des ewigen Friedens angemessen sein mag. Während der Revolutionskriege war an den militärisch unmöglichen Bestimmungen, wonach nahezu jeder Offizier unmittelbar von der permanent tagenden Volksvertretung seine Befehle bekam, deutlich geworden, daß der Krieg mehr als alle anderen Regierungsgeschäfte Leistungen verlangt, die am besten gewährleistet sind, wenn die Exekutivgewalt in einer Hand liegt. Die Väter der Verfassung entwickelten ein System der Gewaltenteilung, das vorzüglich den Hauptproblemen eines jeden Staates zu allen Zeiten gerecht wird und das die Verfassung verhältnismäßig unverändert über die Jahrhunderte in Kraft lassen konnte.

Die militärischen Einrichtungen wurden ebenfalls dem Prinzip von der Teilung der Staatsgewalten unterworfen. Die Verfassung sah eine umfangreiche und wirksame demokratische Kontrolle vor, die auch das noch übertraf, was hundert Jahre zuvor in England von besorgten Bürgern auf diesem Gebiet festgelegt wurde.

Der Kongreß erhielt die Macht, für die gemeinsame Verteidigung Steuern festzusetzen und einzuziehen sowie Armeen aufzustellen und zu unterhalten. Auch die Entscheidung über Krieg und Frieden liegt bei ihm. Er erläßt die Gesetze für das Heer, die Flotte und die Milizen — die während des ganzen 19. Jahrhunderts als die den einzelnen Staaten gehörenden Truppen die Hauptmasse des amerikanischen Militärwesens bildeten —, soweit diese in Bundesdiensten stehen. Gegen die Einrichtung eines stehenden Heeres, das sich leicht selbständig machen konnte, hatte man sich durch die Bestimmung gesichert, daß alle Gelder für das Heer immer nur für zwei Jahre, für keinen längeren Zeitraum, vom Kongreß bewilligt werden können. Alle zwei Jahre ist also mit der Überprüfung des Wehretats auch eine Überprüfung der Militärpolitik verbunden. Diese Begrenzung, die angesichts umfangreicherer und langfristiger Militärprogramme heute nicht mehr dieselbe freiwillige Entscheidungsmöglichkeit in sich birgt wie in den Zeiten der Verfassungsschöpfung — galt und gilt nicht in dem Maße für die Flotte. Einmal hielt man schon im 18. Jahrhundert eine ständige Flotte für unumgänglich notwendig, weil sich die mächtigsten Feinde jenseits des Meeres befanden und also von dieser

Seite die größte Gefahr drohte. Dann war es aber auch schon damals nicht möglich, eine Flotte etwa wie eine Armee „aus dem Boden zu stampfen“. Sie brauchte für ihre Bauten erhebliche längere Zeit. Die amerikanischen Bürger befürchteten verständlicherweise von der Flotte, die an die See und die Küste gebunden war, weniger die Errichtung einer Diktatur als von der Armee, deren Element der Bereich des Bürgers, das Land, ist. Falls die öffentliche Sicherheit es erfordert, kann der Kongreß vorübergehend die Habeas Corpus Akte außer Kraft setzen. Anfang und Ende eines Ausnahmezustandes, bei dem Zivilisten unter die Militärgerichtsbarkeit kommen, können nur durch den Kongreß verfügt werden.

Während es Sache des Kongresses ist, Armeen aufzustellen und auszurüsten, eine Flotte zu schaffen und zu unterhalten sowie die Militärgesetze zu erlassen und den Krieg zu erklären, trägt der Präsident als das Oberhaupt der Exekutive die Verantwortung für die Führung der Streitkräfte in Krieg und Frieden. Er ist der Oberbefehlshaber und kann die Streitkräfte praktisch überall einsetzen: Er kann sie im eigenen Land einsetzen, um den Gesetzen Geltung zu verschaffen. Er kann sie zur Teilnahme an militärischen Aktionen abkommandieren, ohne daß Krieg herrscht. Er ist zwar für die Verwendung des Militäretats verantwortlich, aber er kann nicht einen Dollar, den der Kongreß für einen bestimmten militärischen Zweck bewilligt hat, anderweitig verwenden. Er ernennt die Offiziere und bestimmt ihre Verwendung. Die Ernennung bedarf aber der Zustimmung durch den Senat, das eine Haus des Kongresses. Um zu verhindern, daß die militärische Führung statt auf die Nation, die der Präsident repräsentiert, auf seine Person vereidigt ist, müssen alle Offiziere den Treueid auf die Verfassung leisten. Der Präsident hat auch das Recht, in eroberten Gebieten Militärregierungen einzusetzen, die weder an die Verfassung oder die Gesetze der Vereinigten Staaten, noch an die Gesetze des eroberten Landes gebunden sind. Der Präsident als Oberbefehlshaber kann dort alle wesentlichen Regierungsfunktionen ausüben, ganz gleich, ob sie zur Exekutive, Legislative oder Gerichtsbarkeit gehören. Die Verfassung übertrug dem Präsidenten auch die Kontrolle über die leitenden Beamten der einzelnen Ministerien, die nicht Ministerien im europäischen Sinne sind — mit eigener Verantwortung vor dem Parlament — sondern Hilfsämter des Präsidenten. So große Rechte der Präsident auch als Oberbefehlshaber hat, sein Amt erlischt selbst während eines Krieges zur festgesetzten Zeit. Im Gegensatz zu England, wo Parla-

mentswahlen auf unbestimmte Zeit ausgesetzt werden können, kann es in den Vereinigten Staaten mitten im Kriege zu Wahlen kommen, denen sich auch ein noch so mächtiger Präsident zu beugen hat.

Während in politischer und verwaltungsmäßiger Hinsicht die zivile Kontrolle des Militärs in erster Linie Sache des Präsidenten und des Kongresses ist — beide sind unmittelbar oder mittelbar vom Volke gewählt, blickt das Volk seit dem Inkrafttreten der Verfassung auf das Oberste Bundesgericht als die höchste Instanz, wenn es sich darum handelt, militärische (oder nichtmilitärische staatliche) Stellen daran zu hindern, die Freiheitsrechte des Volkes anzutasten. In Zeiten des Friedens und wenn keine Sicherheitskrise droht ist diese Verantwortung leicht zu tragen. Bedeutend schwieriger ist die Sache im Falle eines Krieges. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, daß der Ausbruch eines Krieges Umfang und Inhalt der verfassungsmäßigen Vollmachten der Regierung wie auch der Rechte und Pflichten der Bürger erheblich ändert. Trotz der großen Macht, die das Oberste Bundesgericht dadurch besitzt, daß es die Verfassung interpretiert, wäre es ein Irrtum zu glauben, daß seine Autorität gegenüber den Regierungsstellen unbegrenzt ist. Der Gerichtshof hat keinen eigenen Apparat, um seine Urteile zu vollstrecken. Er ist darauf angewiesen, daß die anderen Gewalten im Staate dafür sorgen, daß seine Entscheidungen befolgt werden. Eine weitere Beschränkung seiner Macht bildet die Tat-

sache, daß über seine Zuständigkeit in den meisten Fällen der Kongreß bestimmt. Alle Wehrmatsangehörigen unterstehen nicht nur den allgemeinen Bundes- und Staatsgesetzen, sondern außerdem einem besonderen Militärgesetz. Die Kontrolle darüber liegt fast völlig in den Händen der Wehrmacht. Die zivile Kontrolle besteht hier hauptsächlich darin, die Gesetze und die Verfahrensordnung zu schaffen, die die Militärgerichte ihrer Tätigkeit zugrunde legen müssen. Da die Kriegsgerichte ein Gerichtssystem für sich bilden, fehlen bei der Militärgerichtsbarkeit die ordentlichen Revisionsverfahren vor den höheren Bundesgerichten völlig. Das von höherer militärischer Stelle bestätigte Urteil eines Militärgerichts ist endgültig. Die Selbständigkeit der Kriegsgerichte ist darauf zurückzuführen, daß für militärische Vergehen ausschließlich die militärische Kommandogewalt zuständig sein muß, damit nicht durch die Langwierigkeit der Verfahren vor den ordentlichen Gerichten zum Nachteil der nationalen Sicherheit die Disziplin untergraben und die Kommandogewalt beeinträchtigt wird. Das Recht des Obersten Bundesgerichts, Fragen des Gerichtsbarkeitssystems zu entscheiden, garantiert jedoch ausreichend, daß die Militärgerichte ihre Machtbefugnisse gegenüber Soldaten und Zivilisten nicht überschreiten. Wenn dagegen die Militärgerichte die Reichweite ihrer Befugnisse ungehindert selbst bestimmen könnten, dann wären sowohl Militär- wie Zivilpersonen der Gefahr militärischer Gewalt und Willkür ausgesetzt.

Die militärpolitische Praxis im Kongress

In den Verfassungen der Einzelstaaten ist in den meisten Fällen festgelegt, daß die militärische Gewalt der zivilen untersteht. Die Bundesverfassung kennt zwar diese ausdrückliche Bestimmung nicht, läßt aber bei der Abgrenzung ziviler und militärischer Instanzen dieselbe Tendenz erkennen. Niemals hat es in der Geschichte der Vereinigten Staaten den Versuch eines Militärbefehlshabers gegeben, eine Militärdiktatur zu errichten. Wohl aber hat es zwischen der zivilen Spitze der Streitkräfte, dem Präsidenten als Oberbefehlshaber, und dem ebenso zivilen Kongreß häufig Reibungen in den militärischen Fragen gegeben, die nicht nur diese beiden Staatsgewalten, sondern den gesamten Staat, ja das Volk betreffen mußten. Daß diese Differenzen im Kriege auftraten, nicht im Frieden, ist leicht zu begreifen.

Schon die Frage, wer den Krieg erklärt — *de facto* —, ist trotz der Bestimmung der Verfassung, wonach dieses Recht beim Kongreß liegt, strittig. Der Präsident kann durch sein Monopol in der Außenpolitik und durch seinen Oberbefehl über die Streitkräfte mit Leichtigkeit die Nation in eine Lage manövrieren, die einen Krieg unausweichlich macht. Der Kongreß kann dann nur noch feststellen, daß ein Kriegszustand besteht. Aber der Kongreß kann auch in einem solchen Fall mit Hartnäckigkeit verfolgen, wo die Ursache liegt. Das mußte zum Beispiel Präsident Polk 1845 beim Ausbruch des mexikanischen Krieges erfahren. Am Tage der Kriegserklärung rief ein Abgeordneter im Kongreß: „Unser eigener Präsident hat diesen Krieg angefangen!“ Verständlicherweise versuchte der Präsident daraufhin die Opposition als Verrat zu brandmarken. Aber da die amerikanischen Volksvertreter in solchen Fällen nur schwer mit unmotivierten Schlagworten von der „Einmütigkeit der Nation“ zu beruhigen sind, kann man sicher sein, daß kein Präsident, wenn er nicht nur sein Amt, sondern auch seinen guten Ruf als „erster Bürger“ des Landes verlieren will, wagen kann, leichtfertig einen Krieg zu beginnen.

Obwohl die Kriegführung nach der Verfassung eindeutig Sache des Präsidenten ist, hat der Kongreß seit den ersten Tagen immer wieder in militärische Angelegenheiten eingegriffen. Dabei hat er sich nicht etwa auf grundsätzliche Dinge beschränkt, sondern sich — und zwar durch seine verschiedenen Militärausschüsse — auch sehr um Einzelheiten gekümmert. Während vor der Verfassungserklärung, zur Zeit des Unabhängigkeitskrieges, die Exekutiv- und die Legislativgewalt im Kontinentalkongreß vereinigt waren — dem auch durch eine Unzahl von Unterausschüssen die unmittelbare Kriegführung oblag —, besann sich der Kongreß auf seine alte Gewohnheit, als es 1791 an der Nordwestgrenze zu einer militärischen Niederlage gekommen war. Der Kongreß beschloß „eine Kommission zu ernennen, die die Ursachen für die Niederlage

erforschen sollte, und zu ermächtigen, Personen, Dokumente und Akten anzufordern, die für die Untersuchung möglicherweise von Nutzen sein konnten“. Diese erste Untersuchung eines Kongreßausschusses führte zur völligen Entlastung des beschuldigten Generals *St. Clairs*, wurde aber zu einem wichtigen Präzedenzfall. Zunächst und auch in den folgenden Jahrzehnten, besonders vor dem Krieg von 1812, wurde noch häufig behauptet, daß diese Untersuchungskommissionen nicht verfassungsmäßig wären, da die Streitkräfte unmittelbar dem Präsidenten unterständen. Aber schließlich setzte sich doch ein Gedanke immer mehr durch, dem ein Abgeordneter folgenden Ausdruck gegeben hatte: „Wenn wir die Zustände in der Armee nicht untersuchen können, so folgt daraus, daß die Armee dem Präsidenten und nicht der Nation gehört. Es folgt daraus, daß wir an der Armee, nachdem sie erst einmal aufgestellt ist, nichts mehr ändern können, es sei denn, daß wir sie völlig auflösen!“ Dieses Recht, das dem Bürger als selbstverständlich erscheinen mag, muß jedoch dort zweifelhaft sein, wo militärische Geheimnisse auf dem Spiel stehen. Während des schon genannten mexikanischen Krieges von 1845 wurde schließlich vom Kongreß anerkannt, daß es Grenzen der Untersuchungstätigkeit gibt. Wo diese Grenzen liegen, d. h. wo es berechtigt ist, aus militärischen Gründen auch Kongreßmitglieder von der Kenntnis militärischer Geheimnisse auszuschließen, hängt sicher nicht zuletzt von der Dynamik der zuständigen Kongreßmitglieder ab — und von ihrer Verschwiegenheit. In wie starkem Maße heute die demokratische Kontrolle — deren Untersuchungsergebnisse unweigerlich die Tendenz haben, sich von dem untersuchenden Ausschußmitglied auf das Plenum, auf die Organe der öffentlichen Meinung auszubreiten — durch Geheimhaltungsbestimmungen eingeschränkt werden kann, ist klar: Eines der wesentlichen Symptome der modernen Kriegführung ist, daß es an ihr viel zu verraten gibt. So erfuhr z. B. im zweiten Weltkrieg der langjährige Vorsitzende des Senatsausschusses für das Verteidigungsprogramm, *Harry Truman* erst, als er beim Tode Roosevelts selbst Präsident und Oberbefehlshaber wurde, von Kriegsminister Stimson, daß seit drei Jahren ein Atombombenprogramm in Vorbereitung wäre, für das bereits zwei Milliarden Dollar verausgabt worden waren.

Wenn Kongreßausschüsse das Recht haben, militärische Einrichtungen und Geschehnisse zu untersuchen, liegt es nahe, daß sie mit dem Ergebnis ihrer Untersuchung auch das Rezept zur Abhilfe eines gefundenen Mißstandes an die Exekutive geben. Das hat — am stärksten während des Bürgerkrieges und der folgenden Zeit, etwa von 1861 bis 1880 — dazu geführt, daß die Militärpolitik bis in die letzte taktische Entscheidung auf dem Schlachtfeld von der Legislative, ja einem Teil von ihr, nämlich einem Ausschuß beherrscht wird. Wie wenig eine solche Verlagerung der

Gewalt im Sinne des Bürgers sein kann, läßt sich an dem Beispiel des *Joint Committee on the Conduct of the War* — dem Gemeinsamen Kriegsführungsausschuß — zeigen. Die Arbeit des Ausschusses läßt sich in eine prüfende, beratende und leitende Tätigkeit unterteilen. Die „Jakobiner“ — Bezeichnung für die extremen Gegner der Sklaverei im Kongreß —, die den Ausschuß beherrschten, versuchten planmäßig, die volle Herrschaft über die Armee zu erlangen. Sie suchten alle höheren Offiziere, die nicht ihren Vorstellungen von Kriegführung entsprachen, aus der Armee zu entfernen. Der Ausschuß zog die Republikaner unter den Generalen den Demokraten vor, die Radikalen den Gemäßigten, die blindwütigen Draufgänger den vorsichtigen Meistern der Manövriekunst und die Offiziere, die den Süden „erobert“ wollten, denjenigen, die die „abtrünnigen Brüder“ lediglich zur Ordnung rufen wollten. Das Wirken dieses Ausschusses mit seinen unbewiesenen Unterstellungen, seinen persönlichen Verunglimpfungen in aller Öffentlichkeit, gegen die sich niemand zur Wehr setzen durfte, die Unterdrückung jeder Äußerung, die nicht mit den offiziellen Kriegsthesen harmonierte, die Gerichtshofsatmosphäre und die Mißachtung aller Regeln der Fairneß war totalitär. Seine Einmischung in die Kriegführung kostete unnötige Opfer an Gut und Blut. Das ewige, mit großem Getöse verbundene Drängen des Ausschusses führte dazu, daß man sich Hals über Kopf in Schlachten stürzte, die nicht genügend vorbereitet waren. Es hieße, die Beantwortung der Frage nach den Ursachen des Versagens eines der wichtigsten demokratischen Mittels zu leicht nehmen, wollte man sagen, daß Volk oder doch die von ihm gewählte herrschende Partei habe versagt. Das Volk ist durchaus in der Lage, die Demokratie abzuschaffen — wie in Deutschland das Heraufkommen der nationalsozialistischen Bewegung bewiesen hat. Aber es lassen sich auch im einzelnen Fehler im System und im Verfahren nachweisen. Während des amerikanischen Bürgerkrieges war der Auftrag, den der Ausschuß vom Kongreß erhalten hatte, zu allgemein und nicht klar genug. Dazu faßte der Ausschuß seine Aufgabe viel zu weit. Es ist auch bezeichnend, daß in jener Zeit, im März 1863, der Kongreß zum erstenmal die Habeas Corpus Akte außer Kraft setzte. Man schätzt, daß im Laufe dieses Krieges mehr als 13 000 Personen ohne Haftbefehl vor ein Militärgericht gestellt wurden.

Koordinierung — die große Aufgabe

Drei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, wenn die Sicherheit eines Volkes im demokratischen Sinne als gewährleistet gelten soll: Die militärische Stärke muß der Bedrohung von außen entsprechen; die Führung muß zweckmäßig handeln; Stärke, Einrichtung und Führung müssen einer demokratischen Kontrolle unterstehen, die letzten Endes dem einzelnen Bürger verantwortlich ist, der — mag er Uniform tragen oder nicht — mit dem Wahlzettel die Regierung bestimmt. Solange die „Kriegführung eine Kunst war, die jeder amerikanische Bürger in drei Wochen lernen kann“, war die auch militärisch zweckmäßige Kontrolle des Kongresses um so leichter möglich, als vielfach die Abgeordneten in Zeiten des Krieges selbst ein militärisches Kommando ausübten. Nachdem die Kriegführung ein immer komplizierteres Geschäft geworden ist, mußte das Führungsorgan, nämlich das Amt des Präsidenten, gewaltig anwachsen.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß der Präsident nach der Verfassung das Recht hat, selbst das militärische Kommando zu übernehmen. Präzedenzfälle sind zwar spärlich, aber immerhin vorhanden. Washington und Lincoln haben verschiedentlich in die militärischen Operationen persönlich eingegriffen. Aber allgemein gilt doch, daß der Präsident, wenn er seine militärischen Führer einmal ausgewählt hat, ihnen bei ihren Operationen freie Hand läßt. Es ist äußerst aufschlußreich, daß die Militärbefehlshaber in der Demokratie während des zweiten Weltkrieges bedeutend größere Vollmachten hatten als diejenigen, die einer Diktatur zu dienen hatten. Dennoch erfordert die oberste Kriegführung mit ihrer Entwicklung der strategischen Pläne, der Berücksichtigung der militärischen Mittel, eine ins einzelne gehende Kenntnis, die nicht mehr von einem Mann allein aufgebracht werden kann. Schon im Jahre der Verfassungsgebung war dem Präsidenten in einem Kriegsminister ein Gehilfe

Wenn die Kriegsausschüsse des Kongresses — soweit sie sich nicht auf die bloße Untersuchung, sondern auch auf die Leitung ausgedehnt haben — nach einem solchen Versagen im Bürgerkrieg, ja nach einer Pervertierung der Demokratie, nie wieder die gleiche Bedeutung erlangt haben wie das *Joint Committee on the Conduct of the War*, dann haben seitdem die ständigen mit Wehrangelegenheiten befaßten Ausschüsse um so größeres Gewicht erhalten. Seitdem 1946 jedes der beiden Häuser des Kongresses nur noch einen Ausschuß für Marine- und Heeresangelegenheiten hat, ist der Wehrausschuß des Repräsentantenhauses von zentraler Bedeutung geworden. Mit militärischen Fragen müssen sich aber auch die außenpolitischen Ausschüsse und die Unterausschüsse für Wehrmattersangelegenheiten befassen, die den Billigungsausschüssen des Kongresses angegliedert sind. Man darf in ihnen nicht nur ein Instrument des Kongresses sehen, seine Autorität über die Wehrmacht auszuüben. Sie bieten umgekehrt auch der Wehrmacht erhebliche Chancen, den Kongreß zu beeinflussen. Es ist eine wichtige Aufgabe des Verteidigungsministers — und der Staatssekretäre für die drei Wehrmachtsteile — vor diesen Ausschüssen zu erscheinen, um Auskünfte zu erteilen und den Kongreß um irgendwelche Maßnahmen zu ersuchen. Da man von einem Minister kaum erwarten kann, daß er über die Dinge bis in alle Einzelheiten Bescheid weiß, müssen viele seiner zivilen und militärischen Mitarbeiter ebenfalls dort erscheinen. In neuerer Zeit ist es sogar eine ständige Einrichtung geworden — und zwar auf Ersuchen des Kongresses — jedem Wehrausschuß Offiziere beizugeben. Das schließt nicht aus, daß auch andere Wehrmattersangehörige — mit Erlaubnis des zuständigen Ministers — vor den Ausschuß zitiert werden können. Die Vorsitzenden dieser Ausschüsse gehören zu den mächtigsten Männern im Kongreß. Ihre Stellung ist mit der des Präsidenten, des Verteidigungsministers und der Stabschefs dem Range nach durchaus zu vergleichen. *Eugene Hale* brachte es um die Jahrhundertwende auf eine dreißigjährige Amtszeit als Vorsitzender des Senatsausschusses für Wehrmattersangelegenheiten. Er pflegte von „meiner Marine“ zu sprechen und hatte in allen Fragen der Flottenpolitik das letzte Wort. *Carl Vinson* hatte im Repräsentantenhaus eine ähnliche Position von 1931 bis 1946 inne. Er war schon 1916 in den Marine-Ausschuß eingetreten und hat, wie Admiral *Leahy* in seinen Memoiren feststellt, in den gefährlichen Jahren von 1935 bis 1946 nach dem Präsidenten das meiste für die nationale Verteidigung geleistet.

— wenn man so sagen soll — beigegeben, der neben der Verwaltungsarbeit auf dem militärischen Gebiet auch die militärischen Führungsaufgaben im Sinne des Präsidenten als Oberbefehlshaber wahrnahm. Ehe es Ende des 19. Jahrhunderts unter *Root* zu einer Neuorganisation des gesamten Militärwesens der Vereinigten Staaten kam, herrschten jedoch sehr konfuse Ansichten über die Vollmachten dieses Ministers im Hinblick auf die Befehlshaber der Truppe. Für den Marineminister galt das Entsprechende im Hinblick auf die Flottenchefs. Mit der Reform, die durch den Spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 dringend notwendig geworden war, wurde ein Stabschef des Heeres Mittelpunkt der Kommandogewalt unter dem Minister.

Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet, die in und nach dem zweiten Weltkrieg zu folgender Organisation für das militärische Kommando führte. Militärischer Berater des Präsidenten in den strategischen und operativen Fragen ist das Amt der Vereinigten Stabschefs, *Joint Chiefs of Staff*. Es besteht aus den Generalstabschefs des Heeres und der Luftwaffe und dem Chef der Operationsabteilung der Marine. Ein vom Präsidenten eingesetzter Vorsitzender hat kein Stimmrecht. Während des zweiten Weltkrieges, als dieses Amt entstanden war, galt es als unabhängig von den Ministern, da es auf höherer Ebene als jeder der drei Wehrmattersminister arbeitete und es zudem schon häufig in der amerikanischen Geschichte vorgekommen war, daß sich der Präsident als Oberbefehlshaber über den Kopf des Ministers an die Befehlshaber gewandt hatte. Viele führende Militärs hielten es für einen beachtlichen Fortschritt in der Stärkung der militärischen Schlagkraft der Vereinigten Staaten, daß die Stabschefs dem Präsidenten unmittelbar verantwortlich waren und nicht dem Minister. Es wurden aber auch andere Befürchtungen

laut, daß eine solche Regelung nicht nur die zivile Vorherrschaft über die Wehrmachtsteile — der Minister muß nach dem Gesetz ein Zivilist sein — gefährden müßte, sondern daß auf diese Weise der Einfluß des Militärischen in der Regierung überhaupt zu stark werden würde. Während des Krieges, unter dem Druck der Ereignisse an den Fronten, einigten sich die Joint Chiefs of Staff fast immer sehr schnell, so daß sie nur einige Male den Präsidenten anrufen mußten, weil für ihre Beschlüsse sonst Einstimmigkeit notwendig war. Nach dem Kriege gab wahrscheinlich die Marine den Ausschlag, als es nicht dazu kam, daß ein einziger Stabschef über alle drei Wehrmachtsteile gesetzt wurde. Die Marine befürchtete mit Recht, daß sie diesen Stabschef angesichts ihrer schwindenden Bedeutung nur in den seltensten Fällen stellen würde, war aber nicht gewillt, sich einem General des Heeres oder der Luftwaffe zu unterstellen. Sie erreichte es, daß die Institution, die aus den Stabschefs bestand, in derselben Form wie im Kriege beibehalten wurde. Da aber eine Koordinierung der Wehrmachtsteile notwendig wurde — wobei im Frieden der Partikularismus der einzelnen Waffengattungen, die nicht automatisch auf eine engste Zusammenarbeit verwiesen wurden, wieder aufleben mußte — wurde ein Verteidigungsministerium geschaffen, in dem die bisher selbständig neben- und manchmal gegeneinander arbeitenden drei Ministerien für Armee, Marine und Luftwaffe lediglich nur noch Abteilungen waren. Dem Verteidigungsminister unterstehen auch die Stabschefs, obwohl sie auch unmittelbar mit dem Präsidenten als Oberbefehlshaber zusammenarbeiten können. Nach dem Gesetz von 1949 sind die Stabschefs „die ersten militärischen Berater des Präsidenten und des Verteidigungsministers. Weitere Aufgaben können ihnen vom Präsidenten und vom Verteidigungsminister oder durch Gesetz zugewiesen werden.“

Wie der Präsident im Kriege als Oberbefehlshaber sich bisher häufig unter Umgehung des Wehrministers an die Befehlshaber der Front gewandt hat, so hat er auch als Präsident und oberster Verwaltungschef sich in Krisenzeiten nicht nur des Wehrministers und anderer Kabinettsmitglieder bedient. Bei oberflächlicher Betrachtung scheint in erster Linie das Kabinett für die Bewältigung der mannigfachen Verwaltungsarbeit zuständig zu sein, wie sie eine Sicherheitskrise und vor allem ein Krieg mit sich bringen. Aber das war in fast allen Zeiten seit der Gründung der Vereinigten Staaten nicht so. Obwohl die Kabinettsmitglieder vom Präsidenten ausgesucht werden, sind sie nicht unbedingt seine vertrauten Mitarbeiter oder Persönlichkeiten, mit denen er sich gern berät. Vielfach wurden die Mitglieder mit Rücksicht auf Parteigruppierungen ausgewählt. Oft sind Kabinettsmitglieder, die im Frieden vorzüglich im üblichen Schema arbeiten, unter den besonderen Verhältnissen eines militärischen Notstandes nicht zu gebrauchen. Außer den in der Verfassung festgelegten Rechten hat der Präsident zahlreiche Kriegsvollmachten vom Kongreß erhalten, die nach Hunderten zählen. Im zweiten Weltkrieg erhielt Präsident Roosevelt auf Grund des ersten und zweiten Kriegsermächtigungsgesetzes und zahlreicher anderer Bewilligungen des Kongresses praktisch eine vollständige Kontrolle über die gesamte Kriegswirtschaft und den Neuaufbau des staatlichen Verwaltungsapparates. Das Executive Office des Präsidenten umfaßt die verschiedensten überministeriellen Stäbe, die im Auftrage des Präsidenten die Entwicklung der Politik, die Untersuchung der Programme im einzelnen und die Koordinierung und

die Kontrolle der gesamten Verwaltung übernommen hatten. Darüber hinaus war der Präsident von zahlreichen persönlichen Helfern und Beratern umgeben, die sozusagen einen Teil der Person des Präsidenten bildeten. Es gab äußerst mächtige Behörden, die nicht in das übliche Verwaltungsschema paßten, die jedoch auch der Kontrolle des Kongresses und dem Obersten Bundesgericht unterstanden. Einige davon waren:

- das Office of Price Administration, zur Kontrolle der Preise;
- die War Manpower Commission, zur Erfassung der Arbeitskräfte;
- das Office of Civilian Defense, für zivile Verteidigung;
- den War Production Board, für Rüstungsproduktion;
- das Office of War Information, für Propaganda;
- das Office of Censorship, für Zensur.

Wenn diese Stellen in ihrer Amtszeit auf den Krieg beschränkt waren, so brachte die Unsicherheit der Nachkriegsverhältnisse doch ein Fortbestehen vieler dieser und ähnlicher Behörden mit sich. Das um so mehr, als man erkannte, daß zumindest eine Planung der wichtigsten außerordentlichen Kriegsbehörden möglichst schon früh aufgestellt werden müßte. In der National Security Act von 1947 wurde eine umfassende Neuordnung der Verwaltung auf dem Gebiet der nationalen Verteidigung geschaffen. Außer dem schon erwähnten Verteidigungsministerium wurde ein Nationaler Sicherheitsrat — *National Security Council* — gebildet, dem als obersten zivilen Koordinierungsorgan der Präsident der Vereinigten Staaten, der Vizepräsident, der Außenminister, der Verteidigungsminister und andere Ressortchefs angehören. Andere wichtige überministerielle Koordinierungsstellen sind die Atomenergie-Kommission, der Zentrale Nachrichtendienst — *Central Security Organization* — und das Amt für Mobilisierung — *Defense Mobilization Board*.

Eine unbedingte Garantie, daß der Präsident in einem künftigen Krieg als Oberbefehlshaber der Wehrmacht und oberster Chef der Verwaltung immer imstande sein wird, den Forderungen der Demokratie den Vorrang vor den dringenden Kriegsnotwendigkeiten einräumen kann, — gibt es nicht. Die Fähigkeiten eines Präsidenten, die Kräfte des Volkes für den Krieg zu mobilisieren, seine Verwaltung entsprechend den Anforderungen, die der Krieg stellt, neu aufzuziehen, für die Politik, Strategie und Verwaltung Lösungen zu finden, die sowohl dem militärischen wie auch dem demokratischen Standpunkt gerecht werden — das alles ist auch ein Prüfstein für die Lebensfähigkeit der demokratischen Idee. Und zwar nicht nur in einem Lande, sondern in einer Welt, die voller Gefahren, Wechselwirkungen und Probleme ist, die über das Vorstellungsvermögen der Gründer der Vereinigten Staaten weit hinausgehen. Das Streben nach Einheit in der Kriegführung hat Einrichtungen geschaffen, die die Grenzen des Landes in großem Maße aufheben. Im Weltkrieg ist es das Amt der Combined Chiefs of Staff, d. h. der Stabschefs der Alliierten, nach dem Krieg das Europäische Hilfsprogramm und der Nordatlantikpakt, die als sichtbarer Beweis für die Koordinierung auf internationaler Ebene wirken. Auch in der UNO, und zwar nicht nur in ihrem Militärischen Stabsausschuß — *Military Staff Committee*, sondern auch in vielen anderen wichtigen Organen nicht unbedingt militärischer Natur, kommt die Tendenz zur Vereinheitlichung zum Ausdruck, die auf die Unteilbarkeit des Friedens und des Krieges zurückzuführen ist.

Die letzten und ersten Sicherungen

Wollte man graphisch darstellen, wie die Sicherheit des amerikanischen Volkes im Laufe seiner kurzen, aber aufschlußreichen — man möchte sagen: zusammengedrängten Geschichte vom zivilen oder vom militärischen Element abhing, so müßte man eine Wellenlinie zeichnen. Es begann damit, daß in den Siedlerzeiten jeder Amerikaner sein eigener Oberbefehlshaber war, dessen Lebensinteresse in ziviler Betätigung, in friedlicher Landerobung lag. Dieses zivile, demokratische Element wirkte in den Milizen fort, wo jeder Bürger seine eigenen Waffen hatte, die militärischen Führer zumeist selbst wählte und so lange auf seine Bürgerfreiheit pochte, bis aus der Bürgertruppe eine Art Kriegerverein geworden war, ohne praktischen Nutzen für die Sicherheit Amerikas. Die Milizen bildeten auch keine Garantie dafür, daß die straffere Bundesarmee, in der die Berufsmilitärs dominierten, den demokratischen Organen ziviler Her-

kunft — dem Kongreß, dem Präsidenten und den Gerichten — untergeordnet bliebe. Als die Milizen zu einer militärischen und bürgerlichen Kariatur geworden waren, hatte sich inzwischen der Schutz des Landes und seiner Bürger auf die Armee und Flotte verlagert, wo allein das Gesetz von Befehl und Gehorsam und nicht das demokratische Gesetz des Ausgleichs und des Kompromisses galt. Selbst im ersten Weltkrieg leisteten die Streitkräfte die Kriegsaufgaben ziemlich allein, ohne eine bedeutendere Mobilisierung ziviler Kräfte. Nachdem heute hinter jedem Soldaten etwa zehn oder zwanzig Arbeiter stehen und die Kriegsleistungen vielleicht nur zu einem Viertel von rein militärischer Seite, in der Hauptsache aber von einer Gemeinschaft von Wissenschaftlern, Technikern und Arbeitern der verschiedensten Gebiete — auch des psychologischen Bereichs — vollbracht werden, ist das zivile Element wieder entscheidend.

Es ist nicht nur ein Symbol, daß die Atom-Energie ziviler und nicht militärischer Kontrolle untersteht.

Es war bisher für den Bürger in Zeiten, als die Grenzen seiner grünen Felder auch die Grenzen seiner Sicherheitszone waren, einfacher, wenn auch nicht immer müheloser, die richtige Entscheidung darin zu treffen, ob der Pflug wieder einmal mit der Flinte vertauscht werden sollte, ob also eine militärische Aktion notwendig war. Diese Frage ist heute ungleich komplizierter, nicht nur folgenschwerer. Aber so sehr auch die Politik das Geschäft von Experten geworden ist und so sehr auch das Sicherheitsproblem mit seinen totalen Konsequenzen das Schwergewicht bilden mag — die Teilnahme des Bürgers ist unerläßlich und auch vorhanden. Man hat vielfach die Abberufung General McArthurs durch Präsident Truman von seinem Kommando im Fernen Osten als den Beweis dafür angesehen, daß das amerikanische Militär fest in der Hand der zivilen Staatsführung ist. Der Fall wurde ein Muster für das Funktionieren der Demokratie: 25 Senatoren, 14 Demokraten und 11 Republikaner, setzten sich im Wehrmchtausschuß und im Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten zusammen. Die verantwortlichen Leiter in den Ministerien und in den Stäben wurden als Zeugen und Sachverständige aufgerufen. Nur etwa ein Tausendstel der Aussagen wurde aus Geheimhaltungsgründen — man bedenke, Amerika führte Krieg in Korea — von der Zensur gestrichen und nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Aufschlußreicher für das Funktionieren der amerikanischen Demokratie mag an diesem Fall aber eine andere Erscheinung sein: In den ersten beiden Tagen nach der Abberufung des eigenwilligen Generals liefen beim amerikanischen Präsidenten 18 000 Telegramme und 50 000 Briefe ein, zustimmende und ablehnende. Innerhalb einer Woche erhielt der Kongreß 100 000 Telegramme.

Man wird einwenden können — und man hat es über die Abberufung McArthurs gerade in diesen Wochen amerikanisch-chinesischer Spannungen getan —, daß mit der Durchsetzung der demokratischen Kontrolle

über militärische Einrichtungen und Personen keineswegs auch die Richtigkeit einer Entscheidung garantiert wäre. Das gilt schon für die Entscheidung der politischen Experten, die — obwohl Volksvertreter — nach ihrer Denkweise und Arbeitsmethode sich vielfach ebenso von der „amerikanischen Lebensweise“ entfernt haben wie die Berufsmilitärs. Um wie viel leichter muß der Mann auf der Straße zu Fehlentscheidungen neigen, wenn sich der Vorgang sowohl im politischen wie im militärischen Bereich im Dunkeln oder doch im Halbdunkeln abspielt. Aber der Mann auf der Straße hat einen Vorteil: Wenn sich der Experte schon einmal in einen Plan verrennt, je länger er damit beschäftigt ist, so daß er sich nicht wieder davon lösen kann, um so mehr ist der Mann auf der Straße — oder wie wir immer den amerikanischen Durchschnittsbürger nennen — in seiner Entscheidung von solchen Belastungen frei. Immer wieder gibt auch der komplizierteste politische und militärische Vorgang Durchblicke frei, in denen sich die Sache einfach, manchmal schrecklich einfach darstellt. In solchen Momenten redet der amerikanische Bürger dazwischen. Vielleicht ergibt sich daraus eine gewisse Zickzackbewegung der amerikanischen Politik, die sozusagen viele Lawinen zu Tale gehen lassen kann, ohne daß deshalb der Gipfel des amerikanischen Vermögens schon kahl ist. Wer behaupten will, die Freiheit des amerikanischen Bürgers — die Sicherheit vor Angriffen von außen und die Unterordnung des militärischen Elementes unter das zivile im Staate — wäre bisher weitgehend eine bloße Folge des Reichtums dieses großen Landes, möge sich darauf besinnen, daß es viele große Länder gibt — mit ebenso großen Bodenschätzen und Agrarflächen —, deren Bewohner dennoch in Unfreiheit und Unsicherheit leben.

Anmerkung

Hugh Gaitkell, Parlamentarischer Ratgeber, Parlamentsmitglied, Schatzkanzler, 1950/51 in der Labour-Regierung, ehem. Minister für Brennstoff- und Stromversorgung und Wirtschaftsminister.

Helmut Bohn, freier Schriftsteller.

POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

AUS DEM INHALT UNSERER NÄCHSTEN BEILAGEN:

Chester Bowles: „Zweiparteienpolitik für Asien“

Freiherr von der Heydte: „Zur Problematik des Verfassungsschutzes in der Demokratie“

Kurt Georg Kiesinger: „Haben wir noch den Bürger?
Die Problematik des Parteienstaates“

Michael Prawdin: „Die Lebensalter im politischen und öffentlichen Leben“

Adelbert Weinstein: „Die Verteidigung ist unteilbar“
