

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Carl-Christoph Schweitzer

Theorie und Praxis einer
gemeinsamen Außenpolitik

Betrachtungen zur
amerikanischen
Notstandsgesetzgebung

B 3/68
17. Januar 1968

Carl-Christoph Schweitzer, Dr. phil., B. A. (Oxon.), o. Professor (der Wissenschaft von der Politik und für politische Bildung) an der Pädagogischen Hochschule Berlin, Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin (Außenpolitik und vergleichende Lehre der Herrschaftsformen), geb. 3. Oktober 1924 in Potsdam, 1952—1961 Referent in der Bundeszentrale für politische Bildung, 1961—1963 Referent im Bundespräsidialamt.

Veröffentlichungen u. a.: Die Kritik der Westlich-Liberalen an der Bismarckschen Außenpolitik (Diss.), Freiburg i. Br. 1949 (1958 in: Außenpolitik); Traditionen und Vorbilder, Hannover 1958; Gestaltungsfaktoren der amerikanischen Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/63 vom 7. August 1963; Die amerikanische Chinapolitik 1949—1950, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 15/67 vom 12. April 1967.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 6,— vierteljährlich (einschließlich Mehrwertsteuer DM 0,29) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Theorie und Praxis einer gemeinsamen Außenpolitik

Modellanalyse einer „intraparteilichen“ Außenpolitik

In allen demokratischen Regierungssystemen westlicher Prägung — seien sie präsidentieller oder parlamentarischer Art — erhebt sich heute die Frage, ob nicht der Spielraum für Alternativen bei den verschiedenen politischen Parteien in der Regierung oder Opposition gerade auf dem Gebiet der Außenpolitik immer geringer wird, weil Sachzwänge des Atomzeitalters selbst den atomaren Supermächten bestimmte Gesetze des Handelns vorschreiben. Diese Entwicklung dürfte unter anderem zur Folge haben, daß das Phänomen einer *intraparteilichen*, der sogenannten „gemeinsamen“ Außenpolitik im gesamten Bereich dieser Politik — oder in einzelnen ihrer Teilbereiche — an Bedeutung zunimmt. Strenggenommen ist unter einer gemeinsamen Außenpolitik nur eine solche zu verstehen, über deren Inhalt und Durchführung eine Einigung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien zustande kommt. Von manchen Theoretikern, auf jeden Fall aber von vielen Praktikern der Politik, wird jedoch auch eine Koalitions- oder sogar Allparteienregierung, wie sie speziell die britische Tradition immer wieder in einer nationalen oder internationalen Krisensituation hervorgebracht hat, als Ausdruck einer Politik der *intraparteilichen* oder *zwischenparteilichen* „Gemeinsamkeiten“ angesehen, möglicherweise sogar als deren letzte Konsequenz.

Für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich das Problem außenpolitischer Gemeinsamkeiten von Regierungs- und Oppositionsparteien spätestens seit Anfang der sechziger Jahre. Erst die Bildung der Großen Koalition hat dieses Problem jedoch in den Mittelpunkt eines breiteren Interesses gerückt, und zwar nunmehr im Hinblick auf die beiden Regierungsparteien selber. Sollten sich die derzeitigen Regierungspartner 1969 wieder trennen, dann würden vielleicht auch in der Bundesrepublik endgültig durch das Experiment des gemeinsamen Regierens die Voraussetzungen für ein späteres Funktionieren einer außenpolitischen Zusammenarbeit, zumindest in Teilbereichen,

geschaffen worden sein. Auf jeden Fall verdient die gesamte Problematik jetzt in der Bundesrepublik von seiten der Politikwissenschaft sowohl unter dem Gesichtspunkt einer Funktions- wie einer Entscheidungslehre eine stärkere Beachtung als bisher.

Für eine kurze Modellanalyse bietet sich die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg in den USA an, weil dort die Konzeption einer gemeinsamen Außenpolitik als „*bipartisan foreign policy*“ erstmalig formuliert, in der politischen Praxis am häufigsten angewandt und daher auch von der Politikwissenschaft besonders intensiv untersucht worden ist¹⁾.

Carl-Christoph Schweitzer:

Betrachtungen zur amerikanischen Notstandsgesetzgebung S. 21

Für diesen Tatbestand gibt es eine ganze Reihe von Gründen, die sich zurückführen lassen auf die verfassungsrechtlich scheinbar klar fixierte, aber dennoch in der politischen Praxis immer wieder zu Auslegungsschwierigkeiten führende Gewichtsverteilung zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der sogenannten Auswärtigen Gewalt, auf die organisatorische Struktur der großen Parteien und schließlich auf die spätestens seit 1941 von den USA eingenommene Vormachtstellung in der Welt.

Was die Auswärtige Gewalt betrifft, so kommt für unsere Analyse vor allem die Vertragskompetenz (*treaty making power*) in Betracht²⁾, weil die berühmte Beratungs- und

¹⁾ Siehe vor allem: H. Bradford Westerfield, *Foreign Policy and Party Politics — from Pearl Harbour to Korea*, Yale 1955, und R. Dahl, *Congress and Foreign Policy*, New York 1950.

²⁾ Siehe vor allem: E. M. Byrd, *Treaties and Executive Agreements in the USA*, Den Haag 1960.

Zustimmungsklausel („advice and consent“) der US-Verfassung eine Ratifikation völkerrechtlicher Verträge von der Zustimmung, das heißt dem consent, des Senates mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit abhängig macht. Auf diese Weise kann eine relativ kleine Minderheit aus einer oder aus beiden Parteien im Senat sehr leicht eine Art „Sperrminorität“ bilden. Verfassungsrechtliche Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich einer legislativen Zustimmung ergaben sich vor allem darüber, was unter einem Vertrag (treaty) und was unter einem von der Exekutive dem Senat nicht zur Ratifikation vorzulegenden Regierungsabkommen (executive agreement) zu verstehen ist.

Darüber hinaus sind in der amerikanischen Geschichte Inhalt, Ausmaß und Grenzen der von der Verfassung ins Auge gefaßten „Beratung“ (advice) der Exekutive durch die Legislative Anlaß zu großen Kontroversen gewesen. Immer wieder hat der amerikanische Kongreß den Anspruch angemeldet, nicht nur vor und während des Abschlusses eines Vertrages, sondern auch im Zusammenhang mit der Festlegung der gesamten außenpolitischen „Linie“ konsultiert zu werden. Solche Ansprüche konnten in neuester Zeit um so weniger vom Weißen Haus oder dem State Department außer acht gelassen werden, je mehr die Legislative außenpolitische Maßnahmen der Exekutive dadurch zu behindern vermochte, daß sie der Bewilligung notwendiger Haushaltsmittel nicht zustimmte. Derartige dem Kongreß zur Verfügung stehende finanzielle „Bremsen“ (checks) bieten — nebenbei bemerkt — die wesentliche Erklärung dafür, daß die Bedeutung auch des House of Representatives für den gesamten außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA ständig angewachsen ist, obwohl nach dem Wortlaut der Verfassung und den Intentionen der Gründungsväter an diesem Prozeß nur der Senat teilhaben sollte³⁾.

Von der organisatorischen Struktur der amerikanischen Parteien her ist in unserem Zusammenhang zu beachten, daß auch die beiden großen Parteien — das heißt die Demokratische und die Republikanische Partei — im 20. Jahrhundert auf nationaler Ebene im wesentlichen nur bei Präsidentschaftswahlen in Erscheinung treten — und sich selbst dann noch sehr starke regionale und lokale Einflüsse bemerkbar machen. Das gilt natürlich erst recht

³⁾ Vgl. hierzu: H. Carroll, *The House of Representatives and Foreign Affairs*, Pittsburgh 1958.

für die in irgendeiner Form alle zwei Jahre stattfindenden Wahlen zu beiden Legislativorganen des Bundes. Die Vormachtstellung der regionalen und lokalen Parteiführungen bringt in Verbindung mit dem in den Vereinigten Staaten geltenden Wahlrecht einerseits eine sehr starke Abhängigkeit des einzelnen Kongreßmitgliedes auf örtlicher Ebene von Druckgruppen aller Art aus dem intermediären Bereich des politischen Prozesses, also zum Beispiel aus Industrie, Gewerkschaft, Handel oder Landwirtschaft, mit sich, andererseits aber auch eine große Zahl von „sicheren“ Kongreß-Sitzen. Diese wiederum wirken sich auf die Zusammensetzung der für den außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß wichtigsten Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten aus, da in allen Ausschüssen das in der Regel sehr streng gehandhabte und auf einer ununterbrochenen Mitgliedschaft basierende Prinzip der Seniorität ausschlaggebend ist. Schließlich aber und vor allem führt die starke Regionalisierung des amerikanischen Parteiwesens zu dem bekanntesten und in unserem Zusammenhang wichtigsten Phänomen der *intraparteilichen* Zweckbündnisse, die ihrerseits in *innerparteilichen* Meinungs- und Richtungskämpfen ihre logische Entsprechung finden. Auch und gerade auf die US-Außenpolitik hat sich in dieser Beziehung zum Beispiel immer wieder die Tatsache ausgewirkt, daß Süddemokraten und Südrepublikaner mehr Gemeinsamkeiten aufweisen als Süd- und Ostdemokraten oder Süd- und Ostrepublikaner. Allerdings sind auf dem Gebiete der Außenpolitik Meinungsverschiedenheiten und Flügelkämpfe von jeher in der Demokratischen Partei weniger zutage getreten und haben sich dort auch weniger im Abstimmungsverhalten niedergeschlagen als in der Republikanischen Partei.

Im Hinblick sowohl auf die verfassungsrechtlichen Aspekte der treaty making power wie auf die Parteienstruktur des Unionstaates mußte und muß die amerikanische Exekutive oft schon dann um eine wirksame „Abwehr“ intraparteilicher Bündnisse zwischen Kongreßmitgliedern bzw. um eine möglichst breitangelegte Unterstützung aus allen Lagern für die von ihr vertretene Außenpolitik besorgt sein, wenn die Präsidentenpartei im Kongreß über eine Mehrheit verfügt. Ende 1950 galten zum Beispiel trotz einer nominellen Mehrheit der Demokraten im Senat mindestens zwölf von 49 Demokraten und mindestens fünf von 47 Republikanern unter dem Gesichtspunkt einer

Parteidisziplin als „unsicher“⁴⁾. Die „Opposition“ konnte damals so gegen die Politik der Regierung Truman ganz allgemein auf rd. 54 von 96 Senatoren und damit auf eine weit über den Erfordernissen des Ratifikationsverfahrens bei völkerrechtlichen Verträgen liegende „Sperrmacht“ rechnen. Noch mehr muß sich natürlich die exekutive Entscheidungsspitze um eine Unterstützung ihrer Außenpolitik aus beiden Parteien im Kongreß bemühen, wenn dem Präsidenten eine mehrheitsfeindliche Legislative gegenübersteht. Dies war zum Beispiel mit dem 80. Kongreß von 1946—1948 oder auch nach der ersten Halbzeit der Präsidentschaft Eisenhowers der Fall. Unter beiden Konstellationen — einem mehrheitsfeindlichen oder minderheitsfeindlichen Kongreß — hängt der Erfolg oder Mißerfolg jeder präsidentiellen Außenpolitik, wie dies das klassisch-negative Beispiel Präsident Wilsons 1919/20 zeigte, sehr wesentlich davon ab, ob es der Exekutive gelingt, mit den Führern und Flügeln sowohl der eigenen Partei wie auch einzelnen Gruppen der Gegenpartei zu einem außenpolitischen Minimumkonsens zu gelangen.

Der immer wieder in der amerikanischen Geschichte sichtbar gewordene Mangel an einem solchen Konsens mußte für die amerikanischen Administrationen in dem Maße eine zunehmende Erschwerung bedeuten, in dem den USA endgültig in den vierziger Jahren dieses Jahrhunderts eine von zwei Führungsrollen in der internationalen Politik zufiel. Eingedenk vor allem der folgenschweren Niederlage Wilsons hatten daher F. D. Roosevelt und Harry S. Truman von Anfang an darauf hingearbeitet, trotz theoretisch zumeist günstiger Mehrheitsverhältnisse im Kongreß die großen vertraglichen Regelungen der Nachkriegszeit auf der innenpolitischen Front durch eine möglichst breite, intraparteiliche Basis abzusichern, und führende Vertreter auch der oppositionellen Republikanischen Partei frühzeitig an Kriegs-

konferenzen, insbesondere aber an den Gründungskonferenzen der Vereinten Nationen, beteiligt.

Auf der „demokratischen“ Seite beanspruchten später der langjährige Außenminister Roosevelt, Cordell Hull, ebenso wie der Senator Connally ein Urheberrecht an dieser Konzeption einer intraparteilichen Zusammenarbeit in der Außenpolitik. Hull zufolge hatte er selber am 23. April 1944 vor dem Auswärtigen Ausschuß des Senates im Hinblick auf die zu gründende Weltorganisation den Vorschlag unterbreitet, durch die Exekutive jeweils zwei republikanische und zwei demokratische Senatoren in die Planungsarbeiten des State Department einweihen zu lassen. Er hatte dann, nachdem diese Informationsgespräche in Gang gekommen waren, von Ende August 1944 an in regelmäßigen Abständen auf Bitten des damaligen republikanischen Präsidentschaftskandidaten Dewey vor allem mit dem außenpolitischen Experten der Republikaner, John Foster Dulles, enge „überparteiliche“ Konsultationen gepflogen⁵⁾. Connally konnte seinerseits unter anderem auf sein Verdienst an der grundlegenden, nach ihm benannten überparteilichen UN-Resolution des Senates hinweisen.

Auf republikanischer Seite hatte der Senator A. Vandenberg — von 1946 bis 1948 Vorsitzender des Auswärtigen Senatsausschusses — an der erfolgreichen Arbeit der amerikanischen Delegation bei der Gründung der Weltorganisation einen wesentlichen Anteil. Maßgeblich wirkte dieser in die neueste amerikanische Geschichte als „Mr. Bipartisanship“ eingegangene Politiker auch am außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA nach 1945 bei so wichtigen Weichenstellungen wie dem Beitritt zur NATO oder dem Pakt von Rio de Janeiro mit. Allen diesen Vertragswerken verhalf er zu einer großen Ratifikationsmehrheit im Senat.

Voraussetzung: Die Bereitschaft zu einem Minimumkonsens

Schon aus der hier angedeuteten unmittelbaren Nachkriegsentwicklung in den USA läßt sich die wesentliche *Voraussetzung* jeder bipartisanship bzw. gemeinsamen Außenpolitik

⁴⁾ Vgl. hierzu R. C. Snyder und E. S. Furniss, *American Foreign Policy, formulation, principles and programs*, New York 1955, S. 490.

nach amerikanischem Selbstverständnis ableiten: das Vorhandensein einer Bereitschaft, auf allen drei Seiten, das heißt der Exekutive, der Präsidentenpartei und der „Oppositionspartei“,

⁵⁾ S. Cordell Hull, *The Memoirs of ...*, New York 1948, Bd II, S. 1657 u. 1690 ff.

einen *Minimumkonsens* zu suchen, zu erhalten und in der Praxis zu verwirklichen. Strittig ist immer wieder gewesen, ob sich ein solcher Minimumkonsens nur auf Grundsatzprobleme — im Sprachgebrauch der bundesdeutschen Nachkriegspolitik also auf „Schicksalsfragen der Nation“ — oder auch auf andere jeweils konkret zur Entscheidung anstehende außenpolitische Sachfragen beziehen sollte. In der Regel hat man sich auf die erste Alternative beschränken wollen. Übereinstimmung bestand hingegen stets darüber, daß ein Minimumkonsens in diesem Sinne zwar zur Ausklammerung wichtiger außenpolitischer Probleme aus parteipolitischen Kontroversen, nicht jedoch zu einer Verwässerung der exekutiven Verantwortung im Stadium der Durchführung einer unter Umständen „gemeinsam“ gebilligten Politik führen dürfe.

Offensichtlich wollte Cordell Hull als verantwortlicher demokratischer Außenminister auch derartige Funktionsbeeinträchtigungen von Regierung einerseits und Opposition andererseits ausschalten, als er in den erwähnten Besprechungen mit Dulles 1944 für den Terminus „non-partisanship“ an Stelle von „bipartisanship“ zur Charakterisierung der angestrebten Gemeinsamkeiten plädierte. Der Republikaner Dulles soll demgegenüber zunächst an dem Begriff der bipartisanship festgehalten haben, nach Hull vorwiegend deshalb, weil er seine, das heißt die republikanische „Oppo-

sitionsparlei“ von vornherein nicht nur mit der Theorie, sondern auch mit den möglichen praktischen Erfolgen der neuen Weltorganisation auf diese Weise besser identifizieren zu können hoffte. Tatsächlich einigten sich beide Politiker in einer gemeinsamen Erklärung vom 25. August 1944 dann auf das Ziel einer non-partisanship⁶⁾.

Von politikwissenschaftlicher Seite ist in den USA durch H. B. Westerfield in den fünfziger Jahren eine begriffliche Dreiteilung vorgeschlagen worden: zwischen völliger außenpolitischer bipartisanship, völliger partisanship (d. h. „Parteilichkeit, die zwar zur Herausbildung festumrissener Alternativen führt, häufig aber allein Erwägungen der innenpolitischen Taktik entspringt und somit der zu verfolgenden außenpolitischen Linie abträglich sein kann) und einer extra-partisanship. Unter letzterer versteht Westerfield vor allem eine Ausklammerung bestimmter außenpolitischer Fragen aus Wahlkämpfen, sodann aber auch den Verzicht auf eine Gleichsetzung kritischer Stellungnahmen einzelner politischer Gegner mit der außenpolitischen Haltung der gesamten, jeweils gegnerischen Partei. In den entscheidenden Punkten deckt sich Westerfields Begriff der extra-partisanship mit dem der bipartisanship, der sich auf jeden Fall in der tagespolitischen Auseinandersetzung in den USA durchgesetzt hat. Er soll daher der folgenden Analyse zugrunde liegen.

Die wesentlichen Komponenten einer „bipartisanship“

In der Theorie und Praxis der USA haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg einige *wesentliche Komponenten* einer bipartisanship entwickelt. Sie lassen sich im Sinne eines vom Verfasser auch an anderer Stelle⁷⁾ auf den außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß übertragenen, von H. Lasswell in Abwandlungen übernommenen Funktionsschemas wie folgt definieren:

7) S. hierzu: C. C. Schweitzer, Die amerikanische Chinapolitik 1949—50, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 15/67 v. 12. April 1967. Lasswell unterscheidet u. a. zwischen intelligence-, recommendation-, prescription-, application-, appraisal- und termination-Funktionen in einem gegebenen Entscheidungsprozeß.

1. Ein gegenseitiger *Informationsaustausch* zwischen Exekutive, Regierungspartei und „Oppositionspartei“. In der Phase der Informationsauswertung und Planung („intelligence“) im außenpolitischen Entscheidungsprozeß ist die Exekutive gegenüber der Legislative grundsätzlich im Vorteil. Sie muß daher in der Regel auch einen Informationsaustausch einleiten, und zwar sowohl in bezug auf Vorinformationen, das heißt Informationen vor einer entscheidenden außenpolitischen Weichenstellung, als auch auf laufende und Nachinformationen. Hier stellt sich das Problem, ob Vertreter der „Opposition“ bei einem Informationsaustausch der Exekutive sozusagen le-

6) Hull, a. a. O., S. 1690—92.

diglich „zuhören“ oder aber diese aktiv beraten sollten. Im letzteren Falle würde die Informationskomponente übergehen in diejenige der

2. *Konsultation* der „Opposition“ durch die Exekutive innerhalb und außerhalb der Legislative (Phase der Empfehlungen und der Abwägung möglicher „Alternativen“ im außenpolitischen Entscheidungsprozeß). Auch in einer Konsultationsphase wird es von Bedeutung sein, ob es zu Begegnungen vor einer wichtigen Weichenstellung kommt oder erst dann, wenn diese bereits vollzogen und ihre Durchführung eingeleitet worden ist. Im ersten Falle sind häufig

3. führende Mitglieder der „Opposition“ direkt an der *Festlegung von Richtlinien* der Politik (d. h. der Wahrnehmung der Lasswell'schen „prescription“-Funktion) beteiligt worden, sei es bei Spitzenbesprechungen im Weißen Haus, sei es bei Konferenzen im Ausland.

In der Nachkriegsentwicklung ist in diesem Zusammenhang immer wieder die Frage aufgeworfen worden, ob eine solche Beteiligung bei allen wichtigen außenpolitischen Verhandlungen sowie bei allen entscheidenden Besprechungen, die innerhalb der Exekutive über außenpolitische Grundsatzprobleme erfolgen, sich auf Gegenstände von völkerrechtlichen Vertragsverhandlungen beschränken oder auch auf den Abschluß der Regierungsabkommen („executive agreements“) erstrecken sollte. Formal ist im Hinblick auf derartige Besprechungen entscheidend, wie die Auswahl der Führer kraft parlamentarischen und politischen Amtes in Kongreß⁸⁾ erfolgt und ob insbesondere der Präsident die Gesprächspartner der Exekutive aus den verschiedenen politischen „Entscheidungszentren“ und Gruppierungen innerhalb der Legislative völlig nach eigenen Ermessen einladen kann oder nicht. Darüber hinaus ist es wiederholt strittig gewesen, ob sich der Kreis der auf diese Weise am außenpolitischen Entscheidungsprozeß unmittelbar zu beteiligenden Politiker ausschließlich aus den Reihen des Kongresses rekrutieren müsse oder ob nicht die jeweilige Partei das Recht bzw. der Präsident die Pflicht hat, auch andere außenpolitische Experten (in einem Präsidentenwahljahr z. B. den Gegenkandidaten unabhängig von dessen möglicher

Funktion im Kongreß) an Gesprächen im Weißen Haus oder State Department zu beteiligen. Der damalige Senator Goldwater wurde bekanntlich von Johnson 1964 unter Hinweis auf eine mangelnde „Zuständigkeit“ von intraparteilichen außenpolitischen Besprechungen im Weißen Haus ferngehalten. 1949/50 war dieses Problem zeitweilig besonders aktuell, als Dulles aus dem Senat ausscheiden mußte, dennoch aber als der zweitwichtigste außenpolitische Experte seiner Partei angesehen wurde.

Wenn man berücksichtigt, daß es allein zwischen 1943 und 1950 auf außenpolitischem Gebiet zu 316 namentlichen Abstimmungen im US-Kongreß gekommen ist⁹⁾, wird das Bestreben jedes Präsidenten verständlich, im Interesse einer Unterstützung seiner außenpolitischen Programme und damit deren möglichst reibungsloser Durchführung bei der Auswahl seiner legislativen Gesprächspartner unter Umständen sehr gezielt vorzugehen, das heißt, wichtige Mitglieder nicht nur der außenpolitischen, sondern auch anderer Kongreßausschüsse aus beiden Parteien zu Spitzengesprächen hinzuzuziehen. Besonders intensive Konsultationen in einem recht großen Kreis führender Kongreßmitglieder beider Parteien setzte Truman zum Beispiel vor Verkündung der nach ihm benannten Doktrin im Frühjahr 1947 und im Zusammenhang mit der Entwicklung des Marshallplanes an: Schon drei Tage nach der britischen Entscheidung, jegliche Hilfe an Griechenland einzustellen, das heißt am 27. Februar 1947, rief der Präsident die führenden republikanischen und demokratischen Mitglieder der „außenpolitisch“ wichtigsten Kongreßausschüsse — vor allem der Auswärtigen und der Bewilligungsausschüsse — zu einer Besprechung ins Weiße Haus. Eine ähnliche Besprechung fand am 10. März, zwei Tage vor Verkündung der Truman-Doktrin vor dem Kongreß, statt. Im Herbst jenes Jahres kam es zu zwei Beratungen im Weißen Haus innerhalb eines solchen Kreises als Vorbereitung für die vom Präsidenten am 17. November 1947 eröffnete Sondersitzung des Kongresses, auf der ein „Vorläufer“ des Marshallplanes verkündet wurde¹⁰⁾. Diese sehr ausführlichen und umfangreichen Konsultationen

⁹⁾ Westerfield, a. a. O., S. 21.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu die ausgezeichnete Zusammenstellung von Senator Sparkman: *Review of Bipartisan Foreign Policy Consultations since World War II*, US Gov. Printing Office, Washington D. C. 1952, Doc. Nr. 87.

⁸⁾ Vgl. dazu: H. Riker, *Schwächen und Stärken der Demokratie in Amerika*, Köln 1954 (Übers.).

von Vertretern beider Kongreßparteien durch den Präsidenten im Jahre 1947 erklärten sich nicht zuletzt aus der Tatsache, daß Truman es in jenem Zeitabschnitt mit einer mehrheitsfeindlichen Legislative zu tun hatte. Führende Kongreßmitglieder wurden auch dann noch von der Exekutive „vorkonsultiert“, als die Demokraten durch die Wahlen des Jahres 1948 wieder die Mehrheit im Kongreß erringen konnten. Ein besonders gutes Beispiel stellt die intraparteiliche Zusammenarbeit bei der endgültigen Ausarbeitung des NATO-Vertrages 1949 dar. Auch bei Ausbruch des Korea-Krieges wurden die wichtigsten Ausschußvorsitzenden und ihre jeweiligen politischen Opponenten, das heißt die sogenannten „Minderheitsführer“, zweimal zu Beratungen über das amerikanische Engagement in Südkorea ins Weiße Haus gebeten. Dabei ist unter dem Gesichtspunkt der in der US-Verfassung fixierten Kompetenzen der Legislative bis heute umstritten geblieben, ob der Präsident mit der Erteilung seiner Einsatzbefehle an US-Truppen ohne eine Kriegserklärung durch den Kongreß — zum Teil vor, zum Teil nach diesen Konsultationen — verfassungswidrig handelte oder nicht¹¹⁾. Während man diese Frage im ganzen wird bejahen müssen, steht außer Zweifel, daß sich Truman durch diese Gespräche mit Kongreßmitgliedern zunächst wirkungsvoll im politischen Sinne abzusichern vermochte. Ernsthafte parteipolitische Kontroversen entstanden in diesem ganzen Zusammenhang erst sehr viel später.

4. Eine Variante der dritten Komponente wurde nach 1945 durch die Truman-Administration eingeführt, als maßgebliche Persönlichkeiten der „Gegenpartei“ zu unmittelbar exekutiven Amtsträgern ernannt wurden, so vor allem J. F. Dulles, dem die Aufgabe zufiel, den Friedensvertrag mit Japan vorzubereiten und auszuarbeiten. Eine solche, in der Bundesrepublik so gut wie gar nicht zu verzeichnende Beauftragung stellte die letzte Konsequenz auf einem Wege dar, der schon 1944/45 mit der Ernennung führender Kongreßmitglieder auch der Gegenpartei in die amerikanischen Delegationen bei der UN beschritten worden war. Von den 29 offiziellen Delegationsmitgliedern zwischen 1945 und 1950 gehörten 14 dem Kongreß an, unter ihnen in der I. Session neben

¹¹⁾ Siehe hierzu vor allem: Compilation of certain public information on the Military Situation in the Far East for the use of the Senate Committee on Armed Services and Foreign Relations, Washington D. C. 1951, S. 15 ff.

dem demokratischen Senator Connally sein republikanischer Kollege Vandenberg und das demokratische Mitglied des Repräsentantenhauses Bloom. Von 1947 bis 1949 war der republikanische Senator J. Sh. Cooper das einzige Kongreßmitglied überhaupt in der Delegation. Von 1950 an wurde es dann üblich, daß beide Parteien durch je ein Mitglied vertreten waren¹²⁾. Auch der amerikanischen Delegation zur 1. Sitzung des Außenministerrates in London 1945 gehörte ein Republikaner, J. F. Dulles, als Berater an. Auf der 2. und 3. Sitzung dieses Gremiums in Paris und New York 1946 war der demokratische Senator Tom Connally ebenso wie sein republikanisches „Gegenüber“ A. Vandenberg, auf der 4., 5. und 6. Sitzung in Moskau und London 1947 und in Paris 1949 wiederum Dulles anwesend.

Alle diese Berater aus dem Kreise des Senates nahmen nicht nur an den öffentlichen Sitzungen der Außenminister und ihrer Mitarbeiter, sondern auch an den Geheimkonferenzen in kleinstem Kreis teil. Der amerikanische Außenminister besprach sich in der Regel sogar täglich vor Beginn der offiziellen Sitzungen mit diesen Politikern aus beiden Parteien. Als weiteres Beispiel sei in diesem ganzen Zusammenhang schließlich noch angemerkt, daß die demokratische Truman-Administration 1947 den Republikaner J. M. Dodge zum amerikanischen Chefdelegierten der Unterkommission des Außenministerrates für Fragen des österreichischen Friedensvertrages ernannte.

5. Eine „Honorierung“ der aktiven Mitbeteiligung am Entscheidungsprozeß von seiten der „Opposition“ im Kongreß. Sie hat sich nach 1945 immer wieder in einem erheblichen Umfang in der Unterstützung außenpolitischer Gesetzgebungs- und anderer Maßnahmen der Exekutive niedergeschlagen. Ein typisches Beispiel in dieser Beziehung war die Annahme des NATO-Vertrages am 21. September 1949 mit 82 : 13 Stimmen im Senat, wobei 50 Demokraten und 32 Republikaner für eine Ratifikation votierten.

6. Eine weitere Komponente der bipartisan foreign policy ist wiederum in dem Bestreben sichtbar geworden, wichtige Bereiche und Teilaspekte der Außenpolitik stillschweigend oder nach Vereinbarung aus der innenpolitischen

¹²⁾ Siehe R. E. Riggs, Politics in the UN — A Study of US Influence in the General Assembly, Urbana 1958, S. 15 ff.

Auseinandersetzung, vor allem aus den Wahlkämpfen, auszuklammern. Hier erhebt sich die Frage nach den materiellen und formalen Kriterien für die Auswahl der als „nicht kontrovers“ zu erklärenden Sachprobleme der Außenpolitik.

7. Aus diesen sechs Komponenten ergibt sich schließlich das Kernproblem, ob eine gut funktionierende bipartisanship dazu führt, daß die „Opposition“ — ganz zu schweigen von der Legislative insgesamt — in der grundsätzlich zu fordernden Wahrnehmung von Kritik- und Kontrollfunktionen behindert wird. Dieses Problem beschäftigte offenbar auch den Republikaner Vandenberg von 1945 an. So befürchtete er für seine eigene Person zum Beispiel aus seiner Mitgliedschaft in der amerikanischen UN-Delegation und seiner gleichzeitigen Rolle als führender außenpolitischer Experte seiner Partei im Kongreß eine Interes-

senkollision, als er am 15. Februar 1945 an Truman schrieb: „Als Mitglied der amerikanischen Delegation würde ich sehr gerne positiv und hilfreich kooperieren. Gleichzeitig werde ich aber ... als Vertreter der Senatsminderheit eine besonders schwierige Rolle zu spielen haben, wenn ich auch im weiteren Verlauf der Dinge noch für dieses große Wagnis von Nutzen sein soll.“¹³⁾

Erst nachdem ihm der amerikanische Präsident in mehreren Schreiben eine völlige Handlungsfreiheit zugesichert hatte, nahm Vandenberg endgültig die Einladung Trumans zur Mitarbeit in der Delegation an. Wie die nachfolgenden Jahre zeigten, verstand er es, mögliche Rollenkonflikte zu meiden und damit die Voraussetzungen für sein Prestige in allen drei Lagern, bei der Exekutive, der Regierungspartei und seiner eigenen Partei, zu schaffen.

Institutionen und Mechanismen

Sowohl im Bereich der Exekutive wie im Rahmen des Kongresses wurden in den vierziger und fünfziger Jahren besondere Mechanismen für die beiderseitige Zusammenarbeit in außenpolitischen Fragen entwickelt. Innerhalb des State Department oblag die Wahrnehmung der generellen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative auf außenpolitischem Gebiet schon seit den vierziger Jahren einer besonderen Abteilung, die zunächst die Bezeichnung „for Congressional Relations and International Conferences“ trug und der 1944/45, indirekt sogar bis 1947, Dean Acheson vorstand. Auf Grund der Empfehlungen der sogenannten Hoover-Commission vom Frühjahr 1949 über die Reorganisation der amerikanischen Exekutive speziell im Hinblick auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß des Landes wurde diese Abteilung, deren große Bedeutung im Abschlußbericht der Kommission hervorgehoben worden war, 1949 einem eigenen Assistant Secretary mit der Amtsbezeichnung „for Congressional Relations“ unterstellt. Wie das Anfang der fünfziger Jahre anfallende Volumen der Arbeit in dieser Abteilung aussah, zeigt eine Übersicht des State Department aus dem Jahre 1956. Danach wurden zwischen der 81. und 83. Wahlperiode der Legislative vom Department

insgesamt 98 Gesetzesentwürfe, 105 Verträge und Regierungsabkommen zugeleitet. Außerdem wurden dem 81. Kongreß 994 Antworten auf außenpolitische Anfragen, dem 82. 1674 und dem 83. sogar 2096 erteilt¹⁴⁾.

Die Auffassung der Exekutive zum Problem einer bipartisan foreign policy — und von der Exekutive muß ja in der Regel die Initiative für eine solche gemeinsame Politik ausgehen — kam nach 1945 besonders charakteristisch in einem Artikel zum Ausdruck, den der Leiter der Abteilung „for Congressional Relations“ im State Department, E. Gross, in Anlehnung an einen Vortrag vom 3. August 1949 im Bulletin des Department unter dem Titel „What is a bipartisan foreign policy?“ (Was ist eine gemeinsame Außenpolitik?) veröffentlichte. Dieser Artikel muß vor allem in seinem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der damaligen amerikanischen China- und Europapolitik gewertet werden. Nachdem der Verfasser das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative unter anderem dahin ge-

¹³⁾ The Private Papers of Arthur Vandenberg, hrsg. v. A. H. Vandenberg jr., London 1953, S. 149.

¹⁴⁾ Department of State 1930—1955 — Expanding Functions and Responsibilities, Dept. of State Publication, I, 852, August 1955.

hend definierte, daß trotz der Konflikte, die durch das Prinzip der Gewaltenteilung schon von der Verfassung her unausweichlich seien, die Konzeption der Zusammenarbeit in der Außenpolitik zwischen der Exekutive und dem Kongreß in der Regel akzeptiert werde, legte er großen Wert auf die Feststellung, daß in der von ihm geleiteten Abteilung des State Department „Kontaktreferenten“ nicht nur zu den Mitgliedern der Mehrheitspartei, sondern genauso auch zu denen der Minderheit Verbindung hielten, was dann um so notwendiger sei, wenn „innerhalb der einzelnen Parteien selber ernste Meinungsverschiedenheiten beständen“¹⁵⁾.

Organisatorisch versuchten die Auswärtigen Ausschüsse des Kongresses ihrerseits im Frühjahr 1950 auf Initiative des Senate Committee on Foreign Relations unter seinem damals demokratischen Vorsitzenden Connally den auch vom „Capitol“ anerkannten Erfordernissen einer besseren Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiete der Planung, Festlegung und Durchführung der allgemeinen amerikanischen Außenpolitik

durch die Einrichtung verschiedener Unterausschüsse gerechter zu werden. Der Senatsausschuß rief insgesamt sieben solcher Unterausschüsse ins Leben, und zwar für Fragen der Vereinten Nationen, der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der Fernostpolitik, der Europapolitik, der Nahost- und Afrikapolitik, der Lateinamerikapolitik, der Öffentlichkeitsarbeit und der Organisationsstruktur des State Department. Mit Ausnahme der Unterausschüsse für Organisationsstruktur des State Department und für Wirtschafts- und Sozialfragen gehörten jeweils zwei Mitglieder der beiden großen Parteien den Gremien an. Im Juni 1951, das heißt also während des Korea-Krieges, stellte ein Kongreßbericht zur Arbeit der sieben Unterausschüsse in den vorausgegangenen zwölf Monaten ausdrücklich fest: „Diese Konsultationen haben sich als äußerst nützlich für die *Formulierung* und Durchführung der amerikanischen Außenpolitik in einem besonders kritischen Abschnitt der Weltgeschichte erwiesen. Sie stellen einen wichtigen und konstruktiven Schritt dar in dem Augenblick, in dem wir uns schwierigen Problemen gegenübergestellt sehen.“¹⁶⁾

1949—1952: Abrücken von der Linie einer gemeinsamen Außenpolitik

Wie schon die wenigen, hier nur angedeuteten Beispiele zeigen, wurde die Konzeption einer bipartisanship in der Außenpolitik unter den Präsidenten F. D. Roosevelt und H. S. Truman zwischen 1944 und 1950 in den USA immer wieder erfolgreich verwirklicht. Die Ära Eisenhower (von 1953 bis 1961) lieferte dann weitere Beispiele des intraparteilichen Zusammenspiels gerade auf außenpolitischem Gebiet. Sie waren besonders zahlreich in diesen Jahren, in denen der republikanische Präsident mit einem theoretisch mehrheitsfeindlichen Kongreß zusammenarbeiten mußte — theoretisch deshalb, weil Eisenhower wiederholt von demokratischen Gruppen unterstützt, von einigen Gruppen der eigenen Partei dagegen oft im Stich gelassen wurde. Alles in allem kann man daher in bezug auf die ersten beiden Jahrzehnte nach Ende des Zweiten Weltkrieges sagen, daß die Konzeption der bipartisanship zu einem innenpolitischen Dogma und

ihre Praktizierung zu einer festen Regel der amerikanischen Innenpolitik wurde. Ausnahmen von dieser Regel gab es unter Roosevelt und Truman im Zusammenhang mit den Kriegskonferenzen von Jalta und Potsdam im Jahre 1945. Die dort praktizierte Geheimdiplomatie forderte sehr bald erbitterte Angriffe der republikanischen Opposition heraus. Sie sind auch heute, nach zwanzig Jahren, noch nicht verstummt.

Wirklich *entscheidende Abweichungen* von der Grundregel einer gemeinsamen Außenpolitik ergaben sich jedoch in diesem ganzen Zeitabschnitt nur aus der amerikanischen *Fernostpolitik* der Jahre 1949—1952. Ihnen wollen wir uns nunmehr im zweiten Teil dieser Analyse zuwenden. Grundlegend für ein richtiges Verständnis dieser Aspekte ist eine Einsicht in die Wechselbeziehungen und Wechselwirkungen zwischen Europa- und

¹⁵⁾ Department of State, Bulletin 3. 10. 1949.

¹⁶⁾ Siehe: Review of bipartisan..., a. a. O., S. 4.

Asienpolitik der Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg. Da die maßgeblichen außenpolitischen Entscheidungsinstanzen in der Exekutive ebenso wie in der Legislative in jenen Jahren interessanterweise mehr oder weniger übereinstimmend davon ausgingen, daß ein starkes und damit effektives Engagement der westlichen Führungsmacht in diesen beiden Bereichen der internationalen Politik zugleich — ganz zu schweigen von Lateinamerika oder Afrika — nicht möglich war, resultierten die eigentlichen Beurteilungsunterschiede im innenpolitischen Spektrum der USA vor allem aus der jeweiligen Einschätzung der Bedrohung nationaler oder „westlicher“ Interessen durch den Kommunismus.

Schon bald nach 1945 standen sich unter diesem Gesichtspunkt an der innenpolitischen Front sehr deutlich die Befürworter eines „Asia first“-Kurses und die Anhänger der „Europe first“-Politik gegenüber. Jede Seite versuchte, ihrer Konzeption eine möglichst breite überparteiliche Absicherung zu verschaffen, wobei beide Gruppen keineswegs geschlossene oder durchgehend funktionstüchtige Einheitsfronten darstellten. Die „Europa-Gruppe“ unter Führung der Exekutive konnte zwar in den ersten Jahren nach 1945 ihres eigenen Übergewichtes, das heißt also auch des größeren intraparteilichen Konsenses für ihre Linie, sicher sein; sie scheint sich aber — was taktisch ebenso unklug wie erstaunlich war — zunächst nicht annähernd so intensiv um ein Minimum an bipartisanship in der Fernostpolitik bemüht zu haben. Erst als diese Politik von 1948 an immer mehr in den Strudel der parteipolitischen Auseinandersetzungen geriet und auch die Europapolitik ernstlich zu gefährden drohte, machte die demokratische Exekutive ihren republikanischen Kritikern einerseits Konzessionen auf dem Gebiet der Auslandshilfe für den Fernen Osten — deren Positionen wiederholt zugunsten des Tschiang Kai-schek-Regimes erhöht wurden — und andererseits nunmehr wirklich ernsthafte Versuche, führende Vertreter der „Opposition“ auch an diesem Teil des Entscheidungsprozesses im Sinne der obigen dritten Komponente direkt zu beteiligen. Die letztere Tendenz zeigte sich besonders auffällig im Frühjahr 1949, als Truman ins Weiße Haus zu einer Sitzung einlud, an der nicht nur die beiden demokratischen Vorsitzenden der Kongreßausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, Senator Connally und der Abgeordnete Bloom,

sondern auch die beiden dienstältesten republikanischen Mitglieder dieser Ausschüsse, Senator Vandenberg und der Abgeordnete Eaton, teilnahmen. Auf dieser Sitzung ging es vor allem um eine Entscheidung darüber, ob die Militär- und Wirtschaftshilfe für Tschiang Kai-schek eingestellt werden sollte oder nicht.

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich das Pendel im chinesischen Bürgerkrieg endgültig zugunsten der kommunistischen Seite geneigt, die dann, von wenigen noch weiterkämpfenden nationalchinesischen „Widerstandstaschen“ abgesehen, bis zum Herbst jenes Jahres die Herrschaft auf dem gesamten chinesischen Festland an sich reißen und Anfang Oktober die Volksrepublik China proklamieren konnte. Vandenberg, der unter den führenden Republikanern die Europapolitik der Exekutive stets am stärksten befürwortet hatte und daher auch in der beginnenden Kontroverse um China zwischen der Exekutive und manchen seiner radikaleren Parteifreunde zu vermitteln suchte, gab offensichtlich bei der Entscheidung zugunsten einer begrenzten Fortführung der amerikanischen Hilfeleistungen den Ausschlag, obwohl auch er die Lage der Nationalchinesen für hoffnungslos hielt¹⁷⁾. Im weiteren Verlauf des Frühjahrs und Frühsommers 1949 scheint sich dann Truman wiederholt persönlich um Kontaktgespräche auch über die US-Chinapolitik mit den für die Administration auf Grund ihrer Stellung und besonders im Hinblick auf die bevorstehende NATO-Debatte wichtigsten Republikanern bemüht zu haben. So bat er zum Beispiel am 28. April 1949 die Senatoren Bridges und Wherry zu einer Aussprache über die Lage in China und am 24. Juni 1949 J. F. Dulles auf dessen Wunsch vor seiner Abreise nach Paris zu sich¹⁸⁾. Der Präsident legte im Sommer jenes Jahres auch großen Wert darauf, daß den republikanischen Führern in beiden Häusern Vorabexemplare des Weißbuches über die amerikanisch-chinesischen Beziehungen zuzugingen¹⁹⁾.

Ein Minimum an „Gemeinsamkeit“ zwischen Republikanern und Demokraten hinsichtlich der zunehmend skeptischen Beurteilung der chinesischen Situation ebenso wie der Notwendigkeit, Tschiang Kai-schek nicht sofort fal-

¹⁷⁾ Siehe hierzu: Vandenberg Papers, a. a. O., S. 530 bis 531.

¹⁸⁾ S. White House Diary, Truman Papers, Truman Library, Missouri Independence.

¹⁹⁾ OFF 150 Misc, Truman Papers, Truman Library.

lenzulassen, blieb bis zur Proklamierung der Chinesischen Volksrepublik im Herbst 1949 erhalten. Sie schlug sich auch in dem aufseherregenden Schreiben nieder, das 21 Senatoren unter Federführung des Republikaners Knowland am 24. Juni an Präsident Truman richteten, mit dem sie sich gegen jede Anerkennung der chinesisch-kommunistischen Seite durch die USA aussprachen. Von dem bereits erwähnten Gesichtspunkt unterschiedlicher außenpolitischer Grundeinstellung innerhalb der beiden großen Parteien war interessant, daß alle fünf demokratischen Senatoren unter den Unterzeichnern den Süden bzw. den Westen der USA vertraten — so Mundt den Staat South Dakota, Magnuson den Staat Washington, Downey California, Holland Florida und Russel Georgia. Die parteipolitische Zusammensetzung dieser „empfehlenden“ Gruppe dürfte ausschlaggebend gewesen sein für die verfassungsrechtlich als ungewöhnlich angesehene Versicherung Außenminister Achesons vom 1. Juli 1949, daß die Regierung vor jeder möglichen Anerkennung den Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten konsultieren würde, wie auch für die „intraparteiliche“ Unterstützung einer Zusatzbewilligung von Auslandshilfegeldern „zugunsten Chinas“ im European Cooperation Act kurz darauf. Die Verabschiedung dieses Gesetzes bewog Vandenberg im Senat festzustellen: „Die Tatsache, daß tiefgreifende Veränderungen in der Gesetzesvorlage auf Grund von Initiativen beider Seiten des Hauses gemacht worden sind, ist eines der denkbar besten Beispiele einer konstruktiven intraparteilichen Zusammenarbeit und eines legislativen Verantwortungsgefühles ebenso wie eines seinerseits aufgeschlossenen State Department.“²⁰⁾

Trotz mancher derartigen Beschwörungen wurde aber immer deutlicher, daß die Mehrheit der Republikaner im Kongreß zum Angriff gerade mit dem Vorwurf anzutreten entschlossen war, die Regierung habe gegen die Prinzipien einer außenpolitischen bipartisanship durch ihre in bezug auf fernöstliche Probleme im Gegensatz zu europäischen Fragen ungenügende und schon gar nicht rechtzeitige Information und Konsultation der Opposition verstoßen. Unter Berufung auf dergleichen Unterlassungssünden hatte sich selbst Vandenberg außerhalb des Kongresses im Juni 1949

von der offiziellen Chinapolitik distanziert, wenn auch gleichzeitig die Hoffnung ausgedrückt, daß sich die Regierung in Zukunft „bessern“ werde²¹⁾.

Einen letzten Anlaß zu Kontroversen und gegenseitigen Vorwürfen, den Geist der bipartisan foreign policy verletzt zu haben, bot der demokratischen Exekutive wie der republikanischen Opposition schließlich die berühmte Entscheidung Präsident Trumans vom 5. Januar 1950, jede amerikanische Militärhilfe für den auf die Insel Formosa geflüchteten Chef der nationalchinesischen Regierung, General Tschiang Kai-schek, einzustellen und den letzten Besitzstand dieses Verbündeten von jeder militärischen Garantie durch die USA auszuschließen.

Im Zusammenhang mit dieser sehr wichtigen Weichenstellung war es nachweislich zu keiner vorherigen Unterrichtung bzw. Beteiligung der oppositionellen außenpolitischen Sprecher des Kongresses an den Phasen der Planung und Richtlinienfixierung gekommen. Insbesondere die republikanischen China-Sprecher im Senat, Smith und Knowland, scheinen allen Anlaß gehabt zu haben, über die mangelnde Unterrichtung noch bei einem Gespräch am Vormittag des 5. Januar 1950 bei Acheson ihrem Ärger Ausdruck zu geben. Der Außenminister war daher auf der Pressekonferenz am Nachmittag des gleichen Tages bemüht, die Opposition zu besänftigen, als er einräumte, daß es sehr viel wünschenswerter gewesen wäre, wenn der ganze fernöstliche Fragenkomplex rechtzeitig und „sehr ausführlich“ mit „Mitgliedern beider Häuser“ hätte diskutiert werden können²²⁾. An diesem Nachmittag stellte Connally in Verteidigung des Vorgehens der Regierung die Behauptung auf, daß Acheson tatsächlich am Abend des 4. Januar vergeblich versucht hätte, Vandenberg in dessen Wohnung noch zu erreichen und ihn über die geplante Entscheidung rechtzeitig zu informieren²⁴⁾. Obwohl inzwischen feststeht, daß der Außenminister den kranken Vandenberg zu einem seiner häufigeren Informationsgespräche über außenpolitische Fragen Ende Dezember zu Hause aufsuchte und dabei auf jeden Fall die vom Senator angeregte Frage an-

²⁰⁾ Congressional Records, 81. Congress, 1. session, Vol. 95, Part 10, S. 13051.

²¹⁾ Vandenberg Papers, a. a. O., S. 532—33.

²²⁾ Vgl. hierzu im einzelnen: C. C. Schweitzer, a. a. O., S. 10 ff.

²³⁾ Department of State, „Bulletin“ 15. 1. 1950.

²⁴⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part I, S. 100 ff.

geschnitten wurde, ob die USA ein Gutachten beim Internationalen Gerichtshof über den Status der Insel Formosa einholen sollten²⁵⁾, deutet nichts darauf hin, daß selbst dieser engste republikanische „Vertraute“ der demokratischen Regierung bei dieser Gelegenheit auch über die — vielleicht allerdings noch nicht endgültig feststehende — Entscheidung unterrichtet wurde.

Unter diesen Umständen nahm die Debatte am 5. Januar 1950 im Kongreß eine ungewöhnliche Schärfe gerade hinsichtlich des Problems einer intraparteilichen Außenpolitik an. Für diese Schärfe sorgte vor allem der republikanische Senator Knowland, der auf Zwischenfragen seines Kollegen Jenner die mangelnde Bereitschaft der Regierung zu einer bipartisanship auf dem Gebiet der amerikanischen Fernostpolitik hervorhob und umgekehrt sich selber — unter Hinweis auf die Initiativfunktion des Präsidenten in der Außenpolitik — gegen den Vorwurf verteidigte, nicht früh genug „Alarm geschlagen“ zu haben. Der Führer des konservativen republikanischen Flügels, Taft, erklärte am 8. Januar in einer Rundfunkansprache, daß es jetzt überhaupt keine bipartisan foreign policy mehr gäbe, da die Republikaner schon seit einem Jahr nicht mehr durch die Regierung konsultiert würden. Der Tatsache, daß er diesen Vorwurf nicht stärker differenzierte, zum mindesten aber auf die Fernostpolitik beschränkte, dürfte nicht zuletzt die Absicht zugrunde gelegen haben, den nach wie vor zu einer außenpolitischen Zusammenarbeit mit der Exekutive bereiten Vandenberg-Flügel in seiner eigenen Partei ebenfalls in Bedrängnis zu bringen. Wenige Tage später griff Taft dann im Kongreß die „Linke“ im State Department an, die schon lange die Absicht gehabt hätte, Tschiang Kaischek fallenzulassen und China dem Kommunismus zu überantworten. Seine nun aufgestellte, ebenfalls natürlich wesentlich taktisch bedingte Behauptung, die Regierung habe „die allgemeine Politik in China, wie sie vom Kongreß festgelegt wurde, mißachtet“²⁶⁾, entbehrte insofern jeder sachlichen Berechtigung, weil weder der Kongreß als Ganzes noch die Opposition vor 1949 irgendwelche klaren Alternativvorstellungen zur offiziellen US-Asienpolitik entwickelt hatte.

Auch ein halbstündiges Gespräch zwischen dem republikanischen Senator Ferguson und Truman über Probleme des Fernen Ostens in Gegenwart von Außenminister Acheson²⁷⁾, das um dieselbe Zeit stattfand, scheint nicht zu einer Entschärfung der gespannten Atmosphäre in dieser Frage beigetragen zu haben. Vielmehr wurde von Mitte Januar an die Alternative „partisanship oder bipartisanship“ in der Chinapolitik in immer aggressiverer Form gestellt, vor allem, nachdem die Demokraten im Senat aus Anlaß der Fernostkrise am 17. Januar erstmals seit langer Zeit wieder eine Fraktionssitzung abgehalten und sich auf dieser Sitzung geschlossen hinter „ihre“ Regierung gestellt hatten.

Dem wenig überzeugenden Vorwurf der Republikaner, daß die Demokraten mit eben dieser Sitzung ihren Wunsch nach Beendigung jeglicher bipartisanship überhaupt unter Beweis gestellt hätten, trat der demokratische Fraktionsführer Lucas²⁸⁾ mit der These entgegen, daß nicht die Einberufung dieser Fraktionssitzung, sondern der Angriff führender Republikaner auf das State Department und den Präsidenten wegen der Entscheidung vom 5. Januar die Basis jeder „intraparteilichen Außenpolitik“ zunichte gemacht habe. Damit verbunden war der Versuch, Differenzen im gegnerischen Lager durch einen persönlichen Angriff auf Taft, als den zweiten Mann der republikanischen Fraktion, und auf Ferguson, wie Taft führendes Mitglied des Rep. Policy Committee, auszunutzen. Connally erklärte, daß Taft schon „seit Jahren bestrebt gewesen sei . . ., die überparteiliche Politik zu zerstören“. Seine abschließende Versicherung, daß er selber „heute mehr denn je“ für eine solche Politik einträte, geriet allerdings in den Verdacht eines Lippenbekenntnisses, als wenig später, wie von Knowland im Plenum sofort bekanntgegeben, eine Nachrichtenagentur meldete, das State Department habe auf der demokratischen Fraktionssitzung vom Vormittag eine rechtzeitige und ausführliche Vorinformation der *Mehrheitspartei* über Fragen der Fernostpolitik für die Zukunft zugesagt²⁹⁾. Abgesehen von dem im wesentlichen ironischen, wenn auch nicht ganz unberechtigten Seitenhieb des republikanischen Senators Ferguson,

²⁵⁾ Veröffentlichter Vandenberg-Nachlaß, Ann Arbor, Univ.-Bibliothek.

²⁶⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part I, S. 298.

²⁷⁾ White House Diary, Truman Papers, Truman Library, und: Public Papers of the President, H. S. Truman, 1950, S. 109.

²⁸⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol 96, Part I, S 479 und S. 474.

²⁹⁾ So Senator Connally am 5. 1. 1950 im Senat.

daß man jetzt endlich zu einer neuen Form der bipartisanship in der Fernostpolitik kommen werde, weil erstmals überhaupt eine gemeinsame Konzeption innerhalb der demokratischen Fraktion sichtbar geworden sei, befreiten sich die Republikaner nun in aller Form von der Verpflichtung, an einer gemeinsamen Außenpolitik festzuhalten. Sie begründeten dies damit, daß in der Haltung des Präsidenten Theorie und Praxis in keiner Weise übereinstimmten. Einerseits, so erklärte der republikanische Fraktionsvorsitzende Millikin im Senat, sei die Opposition aus dem Entscheidungsprozeß, der zum amerikanischen Disengagement vom 5. Januar 1950 auf Formosa geführt hatte, ausgeschaltet worden, andererseits habe sich Truman in seiner dem Kongreß kurz zuvor übermittelten Jahresbotschaft zumindest indirekt für eine Fortführung der bipartisan foreign policy ausgesprochen, ja den Republikanern für ihre Unterstützung gedankt. Dieser Passus sei dann aus der späteren amtlichen Veröffentlichung des Textes der Rede gestrichen worden³⁰⁾. Tatsächlich enthielt die vom State Department am 16. Januar 1950 als „Auszug“ aus der offiziellen Pressemitteilung des Weißen Hauses vom 4. Januar bezeichnete Version im Zusammenhang mit einer Bekundung der amerikanischen „Entschlossenheit“, gemeinsam mit den „Verbündeten“ dem „Frieden der Welt zu

dienen“, dann nur die Feststellung: „Unsere beiden großen Parteien sind dazu verpflichtet, zusammenzuarbeiten, und ich bin sicher, daß sie auch in Zukunft zusammenarbeiten werden, um dieses Ziel zu erreichen.“³¹⁾

Für Mullikins Fraktionskollegen Ferguson stand trotz eines vorhergehenden Besuches bei Truman fest, daß der Präsident mit seiner Entscheidung vom 5. Januar die bipartisan foreign policy absichtlich aufgegeben hatte. Er selber, so behauptete er, bejahe diese bipartisanship grundsätzlich nach wie vor, wenn sie „echt“ sei und zu einem größtmöglichen Ausmaß an „Debatte, Konsultation und Übereinstimmung“ führe. Sehr anschaulich formulierte Ferguson in diesem Zusammenhang: „Ich glaube, daß es höchste Zeit für den Präsidenten ist, dem Volke zu sagen: Wir werfen diese gemeinsame Außenpolitik über Bord, sie ist für uns beendet. Wir werden in Zukunft die ganze Sache für Euch alleine besorgen. Wir möchten nicht, daß auch nur der Gedanke aufkommen könnte, als hätten wir so etwas wie eine gemeinsame Außenpolitik.“ Schließlich zog er aus dieser Analyse die klare Schlußfolgerung: „Ich glaube wirklich, daß der Präsident der USA die Senatsmitglieder auf dieser Seite des Hauses ... von der Verpflichtung entbunden hat, die Idee einer gemeinsamen Außenpolitik weiterzuverfolgen.“³²⁾

Bemühungen der Republikaner um einen Brückenschlag

Nach entsprechenden Bemühungen vor allem Vandenberg's um eine innerparteiliche Konsensbildung in der Außenpolitik konnte die republikanische Senatsfraktion schließlich am 6. Februar auf einer ihrer seltenen Sitzungen einstimmig — und, wie es im Congressional Record interessanterweise hieß, „mit Zustimmung des republikanischen Bundesvorstandes“ (National Committee) — eine Grundsatzerklärung verabschieden. Sie lief im außenpolitischen Teil auf einen geschickten Kompromiß zwischen den verschiedenen Flügeln innerhalb der Partei hinaus, das heißt in diesem Fall zwischen den Befürwortern und den Gegnern einer engeren Zusammenarbeit auf außenpolitischem Gebiet mit der Exekutive.

Zunächst wurde ein erneutes Bekenntnis zu einer Außenpolitik abgelegt, die „von allen Amerikanern, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit“, akzeptiert werden könne ... und „einen Frieden mit Gerechtigkeit in einer freien Welt sicherzustellen“ suche. Bei aller in dem amerikanischen Zweiparteiensystem unerläßlichen „Wachsamkeit und Kritik“ gegenüber der Außenpolitik der Exekutive trete die republikanische Partei nach wie vor für eine „Konsultation zwischen Exekutive und Mitgliedern beider großen Parteien in der Legislative ... bei der *Initiierung* und *Entwicklung*“ der Außenpolitik des Landes ein. China wurde zwar nicht ausdrücklich in der

³⁰⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part I, S. 479—80.

³¹⁾ Department of State, „Bulletin“, Jg. 1950.

³²⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part I, S. 479—80.

Erklärung erwähnt, eine indirekte Kritik an der Fernostpolitik der demokratischen Administration jedoch in den Vorwurf gekleidet, daß „die Opposition“ in der Vergangenheit nicht genügend informiert worden sei. In der nachweislich von Vandenberg wesentlich abgeschwächten Formulierung hieß es schließlich in diesem Zusammenhang: „Wir bedauern die tragischen Konsequenzen des Versagens der Administration in dieser Beziehung (einer Konsultation) . . . auf vielen Gebieten der Politik, besonders im Hinblick auf die Geheimabkommen von Jalta und die später in Potsdam bestätigten Abmachungen, die neue Ungerechtigkeiten und Gefahren in der ganzen Welt heraufbeschworen haben.“³³⁾

Eindeutig wurde hier also die Erfüllung des Anspruches gerade der Minderheit im Kongreß auf Vorinformationen und Vorkonsultationen von seiten der Exekutive bei entscheidenden außenpolitischen Maßnahmen zur Voraussetzung jeder bipartisanship erklärt. Drei Monate später stellte auch Taft fest: „Wenn es eine bipartisanship geben soll, dann muß es zu einer echten Konsultation mit den verantwortlichen Vertretern der Republikaner über die Richtung der Politik kommen, bevor diese festgelegt wird.“³⁴⁾ Offen blieb, ob bei solchen „verantwortlichen Vertretern“ der Oppositionspartei nur an die führenden Republikaner im Kongreß — und wenn ja, an welche im einzelnen — oder auch an andere außenpolitische Experten gedacht war. Darüber hinaus aber wurde ebensowenig wie in der politischen Grundsatzerklärung der Fraktion oder in anderen Verlautbarungen der Republikaner zu jener Zeit deutlich, was man sich auf dieser Seite konkret unter einer neuen Fernostpolitik der USA vorstellte. Der rückschauende Betrachter gewinnt alles in allem den Eindruck, daß in dieser intraparteilichen Krise Anfang 1950 sowohl die Präsidentenpartei wie die Opposition eine bipartisanship in der Außenpolitik allein schon durch die Einhaltung formaler Spielregeln in der Zusammenarbeit zwischen Exekutive und den Parteien im Kongreß gewährleistet sah.

Vom Februar an wurde die Atmosphäre zwischen den Parteien immer mehr vergiftet. Dazu trugen vor allem der jetzt beginnende, wenn auch zunächst noch im Alleingang vorgetragene Generalangriff des Senators

McCarthy, die Verurteilung des Diplomaten Alger Hiss als Spion der kommunistischen Seite sowie die sogenannten State-Department-„Loyalitäts“-Untersuchungen bei³⁵⁾. Am 27. März 1950 forderten schließlich die Republikaner in aller Form Achesons Rücktritt. Vergeblich hatte sich Vandenberg von seinem Krankenlager aus noch am 26. März in einem Schreiben an seinen Kollegen Smith, den er als seinen Vertrauensmann in den Außenpolitischen Senats-Ausschuß hineingebracht hatte, darum bemüht, einen solchen öffentlich vorgetragenen Angriff auf den Außenminister abzuwenden. Für die Sonderstellung, die dieser außenpolitische Experte der Republikaner auf Grund regelmäßiger vertraulicher Unterrichtungen durch die exekutive Spitze damals einnahm³⁶⁾, spricht die von Vandenberg gewählte Formulierung: „Ich erklärte Ihnen und Senator Wherry mehr als einmal und sehr genau die Situation in China.“

Vandenberg glaubte in den Angriffen in erster Linie parteitaktische Motive erkennen zu können und beschuldigte daher Smith und andere „Kollegen“, daß sie „darauf aus“ seien, „Munition für die bevorstehenden Wahlen“ (Zwischenwahlen vom Herbst 1950) zu sammeln. Damit befand er sich in fast völliger Übereinstimmung mit dem Präsidenten, der in einem Schreiben an ihn vom 27. März feststellte: „Ich bin über die Situation, die sich im Kongreß in bezug auf die ganze Frage einer bipartisan foreign policy entwickelt hat, sehr beunruhigt. . . . Die Einstellung einiger Senatoren zu außenpolitischen Problemen, die von dem Bemühen getragen wird, Munition für den kommenden Wahlkampf zu sammeln(!), ist höchst bedauerlich.“³⁷⁾

Auch in der Bewertung des Nutzeffektes der republikanischen Angriffe für die kommunistische Seite lagen der Republikaner Vandenberg

³⁵⁾ Senator McCarthy hatte in einer öffentlichen Rede in West Virginia am 9. 2. 1950 seinen Angriff mit der Behauptung eingeleitet, daß er eine Liste von 205 Angehörigen des State Department habe, die trotz ihrer „bekannten“ kommunistischen Neigungen nach wie vor die Politik des Department mitbestimmten. Er konnte später keine überzeugenden Beweise vorlegen — auch nicht in den Hearings eines Senatssonderausschusses unter Senator Tydings über die „Loyalität . . . von Angehörigen . . . des State Department“ im Frühjahr 1950.

³⁶⁾ Außenminister Acheson unterrichtete ihn z. B. durch ein persönliches Handschreiben ausführlich über die Ergebnisse der Pariser Außenministerkonferenz vom November 1949; s. Vandenberg-Nachlaß.

³⁷⁾ Ebenda.

³³⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part II, S. 541 vom 7. 2. 1950.

³⁴⁾ New York Times 22. 3. 1950.

berg und der Demokrat Truman nicht sehr weit auseinander. Hatte der Präsident auf die nicht einmal von Taft gebilligten, sondern vielmehr von diesem im Namen des Republican Policy Committee ausdrücklich zurückgewiesenen Angriffe des „radikalen Flügels“ der Partei mit dem sehr starken Vorwurf reagiert, die Senatoren McCarthy, Wherry und Bridges — letzterer gehörte dem für die Exekutive besonders wichtigen Bewilligungsausschuß des Senates als Minderheitenführer an — seien des Kremls größte Pluspunkte in den USA³⁸⁾, so sprach Vandenberg in seinem Schreiben an Smith davon, daß solche Angriffe auf Acheson nur den Kommunisten helfen würden und alles in allem „unpatriotisch ... und höchst gefährlich“ seien. Der Höhepunkt der Kontroverse zwischen dem radikalen Flügel der Republikaner und der demokratischen Administration wurde schließlich durch eine öffentliche Erklärung von Bridges erreicht, der Truman den Fehdehandschuh mit den Worten hinwarf: „Ich bin für einen Entscheidungskampf in der ganzen Frage einer gemeinsamen Außenpolitik bereit“ („I am ready for a showdown on bipartisan foreign policy“)³⁹⁾.

Teils hinter, teils vor den Kulissen des politischen Prozesses arbeiteten jedoch starke Kräfte beider Lager sehr bald wieder auf eine Entschärfung der parteipolitischen Spannungen hin. Als entscheidender Schritt zur Überwindung der Krise von republikanischer Seite wurde Ende März 1950 ein Schreiben des kranken Vandenberg an den Chef der ECA-Mission (Auslandshilfeprogramm), Paul Hoffmann, angesehen, in dem der Republikaner ein Loblied auf „intraparteiliche“ Errungenschaften der Vergangenheit sang, die von einem „republikanischen Kongreß“ (von 1946—48) in „voller und freier Kooperation mit einer demokratischen Exekutive“ erreicht worden seien. Die ECA-Arbeit wurde als ein großartiges Beispiel für eine bipartisan foreign policy herausgestellt. Gleichzeitig regte Vandenberg die Einsetzung einer intraparteilichen Kommission zur Beratung über die Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik auf lange Sicht an⁴⁰⁾. Diese Brücke wurde denn auch von Truman in dem bereits erwähnten Schreiben an den Senator (mit der Anrede: „Dear Arthur“) sofort beschritten.

Initiativen der Exekutive und der Demokratischen Partei

Auch Senator Ferguson bemühte sich nunmehr offenbar um Brückenschläge. Er legte am 18. April im Senat zwölf Fragen an die Exekutive und die Demokratische Partei über formale und materielle Aspekte einer bipartisanship vor, zu der er sich grundsätzlich bekannte⁴¹⁾. Zur gleichen Zeit ergriff der Chief-Exekutive seinerseits gegenüber der Opposition im Kongreß die Initiative zur Wiederherstellung eines besseren Klimas zwischen dem Weißen Haus und einer starken, der Regierung gegenüber sehr kritisch eingestellten Gruppe der Republikaner. Er empfing in Gegenwart des Außenministers den erst kurz vorher von ihm so schwer angegriffenen Senator Bridges zu einem Gespräch im Weißen Haus, obwohl dieser Republikaner weder dem

Policy Committee seiner Partei noch dem auswärtigen Ausschuß angehörte, dafür aber dem Bewilligungsausschuß. In einer Erklärung an die Presse vom 18. April bezeichnete es der Präsident als das Ziel des Gespräches mit diesem „dienstältesten Republikaner im Senat“, neue Möglichkeiten für laufende Informationen und Konsultationen der republikanischen Minderheit zu schaffen. Wörtlich hieß es: „Angesichts der Probleme, vor denen die USA auf außenpolitischem Gebiet stehen, ist es äußerst wichtig, daß alle Anstrengungen unternommen werden, um eine wahrhaft intraparteiliche Außenpolitik aufrechtzuerhalten. Es wird mein und des Außenministers Ziel sein, die Mitglieder der Minderheit nicht nur laufend informieren zu lassen, sondern auch ihre Ansichten zu erfahren und diese sowohl bei der Formulierung wie bei der Durchführung unserer Außenpolitik in Rechnung zu stellen.“⁴²⁾

³⁸⁾ Zit. nach New York Times v. 1. 4. 1950; siehe auch: Public Papers of the President, H. S. Truman, a. a. O., S. 236.

³⁹⁾ Ebenda.

⁴¹⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part IV, S. 5298 ff.

⁴⁰⁾ Vandenberg Papers, a. a. O., S. 558.

⁴²⁾ Department of State, „Bulletin“ 8. 5. 1950.

Sehr charakteristisch für das außenpolitische Selbstverständnis auf seiten des Kongresses und insbesondere auf seiten der republikanischen Opposition war dann die Tatsache, daß die führenden Republikaner Ferguson und Saltonstall anschließend im Senat den Anspruch auf Teilhabe ihrer Partei an den ihrer Ansicht nach eng miteinander verbundenen Initiativ-, Empfehlungs- und Durchführungsfunktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozeß sehr deutlich anmeldeten. So antwortete Ferguson auf die Zwischenfrage, ob die Republikaner an „der Ausarbeitung der Politik-(formulation) beteiligt sein sollten“, mit einem klaren „Ja“ und fügte hinzu: „Wenn die Minderheit nicht am Start, sondern nur an der Bruchlandung beteiligt wird, dann werden wir keine erfolgreiche bipartisan foreign policy haben.“⁴³⁾

Am 24. April unternahm auch Connally im Plenum des Senates wieder den Versuch, seinen Kollegen in einer längeren Rede die Notwendigkeit eindringlich vor Augen zu führen, Probleme der Außenpolitik aus dem Streit der Parteien herauszuhalten. Er verwendete zur Charakterisierung dieses von ihm als wünschenswert angesehenen approach den Terminus „non-partisan“. Wörtlich erklärte er: „Es sollte im Hinblick auf unsere auswärtigen Beziehungen zu Non-partisan-Einstellungen kommen. Die Außenpolitik sollte nicht ein Feld sein, in dem man sich in demagogischen Appellen zur Erhaschung persönlicher Popularität hingibt ... Wenn die Vereinigten Staaten eine führende Position in der internationalen Politik einnehmen sollen, ... dann müssen wir hier über kleinliche politische Auseinandersetzungen erhaben sein... Im Senat und auch außerhalb des Senates hat es in letzter Zeit erhebliche Diskussionen um eine Non-partisan-Außenpolitik gegeben. Diese

Art von Außenpolitik entspricht amerikanischer Tradition.“⁴⁴⁾

Hinweise auf eine non-partisan foreign policy verband Connally mit dem ein wenig vagen, aber sicherlich publikumswirksamen Postulat, daß die Mitglieder des Senates zwar die amerikanische Außenpolitik „unter sich diskutieren“ sollten, die endgültige Entscheidung aber dann vom „Volke der Vereinigten Staaten“ zu treffen sei. Damit kann er nur eine Verbeugung vor dem Souverän „Volk“ im Hinblick auf die im Herbst jenes Jahres fälligen Zwischenwahlen beabsichtigt haben. Es folgte dann auch sofort ein Hinweis auf die schon angedeutete verfassungsrechtliche Lage: „Der Präsident der Vereinigten Staaten ist ... nach der Verfassung für die Führung unserer auswärtigen Politik verantwortlich. Der Präsident wird und kann sich dieser Verantwortung nicht entziehen. Ihm steht es jedoch völlig frei, Senatoren, Mitglieder des Kongresses und andere Bürger der Vereinigten Staaten in bezug auf die Formulierung unserer Außenpolitik und die ins Auge gefaßten außenpolitischen Maßnahmen zu konsultieren und ihren Rat einzuholen.“

Schließlich erwähnte der demokratische Vorsitzende des Außenpolitischen Senatsausschusses in derselben Debatte noch die Tatsache — gewissermaßen als Beweis des guten Willens der Exekutive —, daß Truman den früheren republikanischen Senator J. Sherman Cooper ebenso wie den früheren Senator und außenpolitischen Experten der Oppositionspartei, John Forster Dulles, zu Beratern des Außenministeriums ernannt habe. Ausdrücklich bezeichnete er diese Ernennungen als eine Maßnahme, die ganz der „Tradition einer non-partisan foreign policy der Vereinigten Staaten“ entspreche.

Funktionsbeschränkung der Opposition durch gemeinsame Außenpolitik?

Gerade diese Ernennungen warfen sehr deutlich die Frage auf, ob sich die Opposition durch eine zu aktive, die offizielle Außenpolitik der Vereinigten Staaten indirekt mitverantwortende Beteiligung am Entscheidungs-

prozeß in ihrer Primärfunktion der Bewertung und Kritik außenpolitischer Maßnahmen der Exekutive entscheidend behindert fühlen mußte bzw. behindert wurde. Dulles selber präziserte in einer Presseerklärung damals seine Auffassung über solche möglichen Aus-

⁴³⁾ New York Times v. 19. 4. 1950 und Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part IV.

⁴⁴⁾ Ebenda S. 5419 wie auch folgende Zitate auf dieser Seite.

wirkungen seiner und Coopers Ernennung mit den Worten: „Ich nehme nicht für einen Augenblick an, daß meine Gegenwart im State Department ... automatisch eine Politik sicherstellen wird, die unter allen Umständen eine republikanische Unterstützung verdient.“ Seine Parteifreunde würden nun zwar sicherlich besser über die anstehenden Probleme informiert werden, brauchten aber ihre unanhängige kritische Bewertung außenpolitischer Maßnahmen der Exekutive ebensowenig einzuschränken wie eine konstruktive Kommentierung derselben ⁴⁵⁾.

Kurz vorher hatte Acheson in einer Ansprache vor dem amerikanischen Zeitungsverlegerverband in einem ähnlichen Sinne votiert, als er sich sowohl für einen Minimumkonsens in der Außenpolitik als auch für Kritik an dieser Politik einsetzte. Er erklärte, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen Exekutive und den beiden Parteien im Kongreß in der Außenpolitik keineswegs eine für das amerikanische Regierungssystem „lebensnotwendige Opposition“ ausschließe, da immer noch ein weiter Spielraum für Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der bei der Verwirklichung außenpolitischer Konzeptionen anzuwendenden Methoden bleibe.

Für einen außenpolitischen Minimumkonsens setzte sich zur gleichen Zeit auch wiederum Connally ein, als er in geradezu überschwenglichen Worten, ohne seine Vorstellungen jedoch näher zu definieren, vor dem Kongreß sagte: „Heute, wenn wir uns vor so ernste internationale Probleme gestellt sehen, wenn wir dringend der Einigkeit und Festigkeit bedürfen, wenn wir die uns konfrontierenden Schwierigkeiten meistern wollen, warum sollten wir da nicht denselben Kurs steuern, den wir in der Vergangenheit gesteuert haben? ... Ich appelliere mit großem Ernst an die Senatoren, an die Mitglieder des Kongresses, an die Exekutive und an alle Bürger der Vereinigten Staaten, zusammenzustehen in einmütiger Unterstützung der Außenpolitik der Vereinigten Staaten auf den ver-

⁴⁵⁾ Department of State „Bulletin“ 8. 5. 1950.

schiedensten Gebieten. ... Wir sollten keine Appelle an die Republikaner alleine oder an die Demokraten alleine richten, sondern an das ganze Volk der Vereinigten Staaten ... Sie sollten sich alle zum Dienst an der Sache bereit finden.“ ⁴⁶⁾

Derartige Versuche sowohl von seiten der Exekutive als auch der Legislative, eine bipartisan foreign policy auch auf dem Gebiet der amerikanischen Fernostpolitik herzustellen, wurden im Frühjahr und Frühsommer 1950 vor allem durch die erbitterten Angriffe des rechtsextremen republikanischen Senators McCarthy auf eine angeblich gegenüber dem Kommunismus zu „weiche Welle“ der demokratischen Exekutive gestört. Der Ausbruch des Koreakrieges ließ dann vorübergehend eine intraparteiliche Zusammenarbeit erneut sichtbar werden, so insbesondere Ende Juni bei Beginn des Krieges und Mitte Dezember nach dem Eingreifen der chinesischen Kommunisten in die militärischen Auseinandersetzungen. 1951 hielten sich Krisen- und Glanzzeiten in bezug auf eine bipartisan foreign policy im großen und ganzen die Waage. Selbst die durch die Entlassung General McArthurs als amerikanischer und UN-Oberbefehlshaber Fern-Ost ausgelöste inneramerikanische Kontroverse vermochte an den Grundfesten der Konzeption einer gemeinsamen Außenpolitik nicht entscheidend zu rütteln. Das zeigte sich unter anderen in den ausgedehnten öffentlichen Informationssitzungen der gemeinsam tagenden Ausschüsse für Verteidigung und Auswärtige Fragen des Senates im Frühsommer. Wiederholt kam es noch in diesen scharfen Auseinandersetzungen zwischen Republikanern und Demokraten zu Abstimmungen gegen die eigene Parteilinie, das heißt zu sogenannten „cross-party-votes“ ⁴⁷⁾.

⁴⁶⁾ Congressional Records, 81. Congress, 2. session, Vol. 96, Part IV, S. 5420.

⁴⁷⁾ Siehe hierzu insgesamt: Hearings before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations, US Senate, 82. Congr., 1. session, to conduct an inquiry into the military situation in the Far East and the facts surrounding the relief of General of the Army, Douglas McArthur, Washington, Gov. Printing Office 1951 (4 Bde., 1 Band Anhang).

Erst bei den Präsidentschaftswahlen des Jahres 1952 brach dann die bipartisanship in der Außenpolitik, ja selbst eine extra-partisanship im oben angedeuteten Sinne, im Zusammenhang vor allem mit der Chinapolitik der USA vollkommen zusammen. Im Wahlmanifest der Demokratischen Partei war von dieser Politik — abgesehen von dem Problem des Koreakrieges — zwar in einem Nebensatz die Rede, in dem darauf hingewiesen wurde, daß die militärische und wirtschaftliche Unterstützung der USA für die nationalchinesische Regierung auf Formosa „diesen lebenswichtigen Außenposten der freien Welt . . . gestärkt“ habe und diese — wie wir sahen, 1949—50 keineswegs von der Regierung beabsichtigte (!) — Hilfe daher auch in Zukunft fortgesetzt werden würde.

Die Republikanische Partei machte jedoch nunmehr die Fernostpolitik der demokratischen Regierungen Roosevelt und Truman zum Zentralthema des ganzen Wahlkampfes, nachdem sie dieses Thema bei den Zwischenwahlen des Jahres 1950 schon in den Vordergrund gestellt hatte. Sie verurteilte in ihrem Manifest in scharfen Worten den „Ausverkauf“ des chinesischen Verbündeten auf den alliierten Kriegs- und Nachkriegskonferenzen, die Verweigerung weiterer amerikanischer Militärhilfe im Endstadium des chinesischen Bürgerkrieges und vor allem den von den USA seinerzeit auf Tschiang Kai-schek ausgeübten Druck, die „Mandschurei aufzugeben“ und ein Koalitionsabkommen mit den Kommunisten abzuschließen. Die Republikaner hielten auch jetzt noch an ihrer alten, durch nichts bewiesenen Behauptung fest, daß man mit einer verstärkten Wirtschafts- und Militärhilfe China 1948/49 noch für den Westen hätte „retten können“. Die verfehlte Politik der demokratischen Administrationen habe im Koreakrieg nunmehr dazu geführt, daß sich an der „Flanke der USA im Pazifik“ ein vor „nichts zurückschreckender Feind . . .“ anstelle „eines Verbündeten und Freundes“ befände. Nachdem die Regierung Truman das amerikanische Volk ohne dessen „Zustimmung“ in diesen Krieg „gestürzt“ und dann auch noch durch Fehlkalulationen der Gefahr einer ernststen Niederlage von chinesischer Seite ausgesetzt habe, müßten von der neuen Regierung 1953 alle diejenigen Regierungsbeamte, insbesondere aus dem State Department, entfernt werden, die für diese „unnötigen Gefährdungen“ eine

Mitverantwortung trügen. Abschließend gaben die Republikaner in diesem Zusammenhang das Wahlversprechen ab, daß sie die mit den früheren Kriegsverbündeten der USA abgeschlossenen „Geheimabkommen“ wieder rückgängig machen würden. Bekanntlich wurde dieses Versprechen, das in erster Linie auf das Abkommen von Jalta abzielte, später nicht eingehalten⁴⁸⁾.

War diese Sprache schon deutlich genug, so wurde sie in den offiziellen Reden ebenso wie in den Diskussionsbeiträgen auf der National Convention der Partei in Chicago noch stärker ins Demagogische übersteigert — im besten Stil traditioneller amerikanischer Wahlkampfkongresse. Deren „Schlachtrufe“ hinterlassen allerdings im allgemeinen weder in bezug auf eine spätere Verwirklichung noch unter dem Gesichtspunkt einer Verstimmung des Gegners nach gewonnener bzw. verlorener Wahl wirklich ernste Spuren. In Chicago erreichte die McCarthy-Welle einen vorläufigen Höhepunkt. „Wir haben genug von den Trumans, Achesons, Lattimores und Jessups“, so hieß es in einem Diskussionsbeitrag. „Und selbst wenn es nur einen Kommunisten im State Department gäbe (anstelle der niemals bewiesenen über 200, von denen Senator McCarthy ursprünglich gesprochen hatte), dann würde das auch schon einer zu viel sein (großer Beifall).“⁴⁹⁾

Der auf die Hintergründe der Entlassung McArthurs hinzielende Zusatz, daß es im Falle eines republikanischen Wahlsieges „keine Kriege mehr geben werde, die wir Angst haben zu gewinnen“, erinnert an ähnliche Formeln aus den Wahlkämpfen der Jahre 1964 und 1966, wurde aber — beinahe zur gleichen Zeit — von Eisenhower selber in das „positive“ Versprechen umgewandelt, die „amerikanischen Jungens“ in Korea so schnell wie möglich nach Hause zu bringen. Für den Ausgang der Wahlen dürfte dieses Versprechen, das vor allem mit einer Versicherung des eigenen persönlichen Einsatzes verbunden war, eine sehr viel größere Rolle gehabt haben als die (nachträgliche) Verdammung der US-Fernostpolitik seit 1944/45.

⁴⁸⁾ K. H. Porter und W. B. Johnson, *National Party Platforms 1840—1960*, Urbana 1961, S. 497 ff.

⁴⁹⁾ 25th Republican National Convention, „Proceedings“, Chicago 1952, S. 146.

Die erbitterten Kontroversen um diese Politik im Wahlkampf 1952 stellen ein gutes Beispiel für die Grenzen dar, die der Theorie und Praxis einer bipartisanship oder extra-partisanship auch in der amerikanischen Außenpolitik gesetzt sind: Tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten in wichtigen Sachfragen der Politik werden vor allem dann nicht eine Ausklammerung aus Wahlkämpfen erfahren, wenn sich die eine oder andere Seite von einer parteipolitisch verschärften Auseinandersetzung taktische Vorteile verspricht. Es zeigte sich auch hier, daß es gar nicht erforderlich war, im Hinblick auf die künftige Entwicklung klar umrissene Alternativkonzeptionen zu proklamieren, wie dies etwa bei den Wahlkämpfen der Jahre 1953 und 1957 in der Bundesrepublik versucht wurde. Vielmehr genüg-

ten vom Gesichtspunkt der Taktik bereits geschickte Angriffe auf eine angeblich völlig verfehlte Politik in der Vergangenheit. Als weiteres, die gesamte Atmosphäre des Wahlkampfes in innen- und außenpolitischer Hinsicht verschärfendes Moment kam 1952 zweifellos ein Gefühl der Frustration auf seiten der Republikaner hinzu. Schließlich war die Republikanische Partei zwei Jahrzehnte lang aus dem Weißen Haus und, von zwei Jahren abgesehen, auch aus den politischen Spitzenpositionen des Kongresses, das heißt den wichtigen Ausschußvorsitzen, ausgeschaltet worden. Sie mußte daher alles versuchen, um dieses Mal die Mehrheit der öffentlichen Meinung, das heißt der Wähler, hinter sich zu bringen.

Wiederherstellung der „bipartisanship“ seit 1953

Sehr bald nach dem Amtsantritt Eisenhowers, der während seiner ganzen Regierungszeit ein Höchstmaß an intraparteilichem Konsens im amerikanischen Volk anstrebte, wurde die bipartisan foreign policy wiederhergestellt und nunmehr bezeichnenderweise auch auf die Probleme des Fernen Ostens ausgedehnt. Ausdruck dieser Entwicklung war zum Beispiel bei den Präsidentschaftswahlen 1956 die Tatsache, daß die Manifeste beider großen Parteien gleichermaßen jeden Gedanken sowohl an eine amerikanische Anerkennung Pekings wie an dessen Aufnahme in die Vereinten Nationen mit Hilfe der USA ablehnten. Ernste außenpolitische Meinungsverschiedenheiten traten nach 1953 eigentlich mehr, wenn nicht sogar ausschließlich, in einigen innerparteilichen Auseinandersetzungen zutage. So würde eine detaillierte Analyse etwa der Hearings des Auswärtigen Senatsausschusses unter Ful-

bright im Sommer 1966 über die US-China- und Vietnampolitik keinerlei parteipolitisch fixierte Fronten, sondern eher intraparteiliche Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Parteiflügeln zugunsten oder gegen die außenpolitischen Konzeption und Praxis der Regierung Johnson in diesem Bereich der Politik erkennen lassen. Bekanntlich werden die schärfsten und wirkungsvollsten Angriffe auf diese Politik gerade von dem demokratischen Vorsitzenden des Auswärtigen Senatsausschusses vorgetragen.

Johnson mußte daher den 1967 schwieriger denn je gewordenen Versuch immer wieder von neuem unternehmen, das Dreiecksverhältnis zwischen Präsident, Mehrheitsparteigruppen und Minderheitsparteigruppen im Kongreß in ein gerade seine Außenpolitik einigermaßen tragendes Parallelogramm der Kräfte zu verwandeln.

Betrachtungen zur amerikanischen Notstandsgesetzgebung

Terminologische Unklarheiten

angesichts der parlamentarischen und auch außerparlamentarischen Auseinandersetzungen über den Entwurf der Koalitionsregierung vom 6. April 1967 für ein „Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes“ (Notstandsgesetzgebung) erscheint eine Kurzanalyse der in den USA anzutreffenden wichtigsten Notstandsregelungen und -praktiken, ihrer rechtlichen Grundlage sowie ihrer politischen Wertung besonders zweckmäßig, handelt es sich hier doch um ein Regierungssystem, das trotz unterschiedlicher Grundstruktur in vielen Aspekten für die Überlegungen der Grundgesetzväter seinerzeit von Bedeutung gewesen ist.

Zunächst ist, wenn wir die Notstandstheorie und -praxis in den USA im Licht der bisherigen Notstandsdiskussionen in der Bundesrepublik Deutschland betrachten, schon die Feststellung interessant, daß die in den einschlägigen amerikanischen Texten (der Verfassung, einzelner Gesetze, von Urteilen des Obersten Bundesgerichtes oder präsidentiellen Proklamationen) vor allem in den letzten 30 Jahren verwandten Begriffe außerordentlich dehnbar sind und daher immer wieder unterschiedlich ausgelegt wurden. Abgesehen von dem relativ klar umrissenen Tatbestand einer „Naturkatastrophe“ — für gewöhnlich noch genauer fixiert etwa durch Begriffe wie „Dürre“ oder „Überschwemmung“ — *erscheint* lediglich der Weider in der Bundesrepublik Deutschland nun-

mehr wieder aufgegebene Terminus des „Kriegszustandes“ (nach dem bisherigen GG Art. 59 a: Eintreten des Verteidigungsfalles) in den amerikanischen Texten klar und deutlich: „In time of war“. Ähnlich wie in dem neuen Entwurf der Bundesregierung finden wir aber auch verschiedene Begriffe für mögliche Vorstufen dieses Zustandes, so vor allem: „When war is imminent“ (wenn ein Angriff bevorsteht) oder „Is in danger of invasion“ (ist die USA der unmittelbaren Gefahr einer Aggression ausgesetzt) neben extensiv zu interpretierenden und in früheren Regierungsentwürfen der Bundesrepublik angedeuteten Definitionen, wie „In time of public peril or disaster“ (in Zeiten der öffentlichen Gefahr oder Katastrophe), „When the security of the United States is threatened“ (wenn die Sicherheit der USA bedroht ist) oder — für deutsche Ohren besonders unbefriedigend, weil ebenso pauschal wie ideologieverdächtig — „In the national interest“ (im nationalen Interesse) und last not least natürlich den am häufigsten wiederholten und von Franklin Delano Roosevelt in mehr als 30 öffentlichen Verlautbarungen verwandten Oberbegriff: „In times of national emergency“ (in Fällen des nationalen Notstandes). Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland haben interessanterweise bislang in den Vereinigten Staaten solche und andere terminologische Unklarheiten nicht schon an sich zu ernsthaften Kontroversen geführt.

Die Verfasser der Begründung zu dem neuesten Entwurf der Bundesregierung machen es sich ein wenig zu leicht, wenn sie die verfassungsrechtliche Ausgangslage in den Vereinigten Staaten in bezug auf die gesamte Notstandsproblematik mit dem einen Satz abtun: „... enthält keine ausdrückliche Regelung des Notstandsrechtes“. An dieser Stelle wären — sofern man überhaupt auf ausländische Beispiele zurückgreifen wollte — doch einige genauere Hinweise von Nutzen gewesen. Einmal läßt sich aus dem Abschnitt I, 8 der US-Verfassung eine „Beteiligung“ des Kongresses an der Organisation, ja theoretisch sogar an dem Einsatz der Miliz ableiten. Diese Miliz (oder Nationalgarde) hat bekanntlich „den Gesetzen der Union Geltung zu verschaffen, Aufstände zu unterdrücken und Invasionen der USA abzuwehren“. Als regionales Instrument untersteht sie dem jeweiligen Gouverneur der Einzelstaaten; nach der Verfassung kann aber auch die Bundesexekutive, das heißt der Präsident, sie ihrem Oberbefehl unterstellen¹⁾. Der Verfassungsabschnitt I, 8 enthält ferner die berühmte „necessary-and-proper“-Klausel, wonach der Kongreß für den Erlaß von Gesetzen zuständig ist, die ihm zur

Ausübung aller der Regierung der Vereinigten Staaten übertragenen Befugnisse und Rechte notwendig erscheinen. Diese Klausel wird bei einer Diskussion über Notstandskompetenzen häufig zitiert, weil aus ihr gefolgert werden kann, daß die Exekutive *ohne* legislative Ermächtigung keine Notstandsverordnungen erlassen kann. Was mögliche, durch die Verfassung verbriefte Notstandskompetenzen des *Präsidenten* betrifft, so ist in diesem Zusammenhang vor allem der Abschnitt II, 3 zu erwähnen, aus dem amerikanische Chief Executives eine Generalvollmacht für jeden denkbaren Fall eines Notstandes immer wieder abgeleitet haben, weil sie danach verpflichtet sind, für die „gewissenhafte Ausführung und Anwendung der Gesetze Sorge zu tragen“. Vor allem aber darf bei einem Hinweis auf die verfassungsrechtliche Ausgangslage in den Vereinigten Staaten die Tatsache nicht außer acht gelassen werden, daß die Mitwirkung der Legislative am *ius belli*, das heißt einer Kriegserklärung der USA, in dem Verfassungsdokument fixiert wurde, abgesehen davon schließlich, daß die Verfassung auch eine Bestimmung über die Zulässigkeit einer Einschränkung des Habeas-corpus-Grundrechtes enthält²⁾.

Diskussionen über die Kompetenzen im Notstandsfall

Im einzelnen wäre nun zu den verschiedenen Notstandsaspekten unter dem Gesichtspunkt der Theorie und Praxis in den Vereinigten Staaten folgendes zu sagen: In bezug auf einen „äußeren Notstand“ haben sich in der amerikanischen Regierungspraxis immer wieder Kontroversen an der Tatsache entzündet, daß einerseits amerikanische Präsidenten nur mit Zustimmung des Kongresses einen „Krieg“ erklären dürfen, sie andererseits aber aus ihrer Stellung als Oberbefehlshaber aller US-Streitkräfte in Krieg und Frieden weiterreichende Generalvollmachten abzuleiten versucht haben. So haben sie wiederholt — etwa im

Opiumkrieg gegen China — unter Berufung auf ihre Oberbefehlshaberstellung sowie auf eine ihnen auferlegte doppelte Verpflichtung zum Schutz von amerikanischem Leben und Eigentum im Ausland und zur Erfüllung völkerrechtlicher Verträge durch die USA ohne ausdrückliche Zustimmung des Kongresses amerikanische Truppen außerhalb des Staatsgebietes eingesetzt.

Eine solche präsidentielle Usurpation äußerer Notstandskompetenzen führte schon bei Ausbruch des Koreakrieges 1950, vor allem dann aber 1951 zu scharfen Auseinandersetzungen

¹⁾ US-Verfassung II, 2 (1).

²⁾ Ebenda I, 9 (2)

zwischen Vertretern und Anhängern der damals demokratischen Administration und Teilen der republikanischen Opposition. Die verfassungsrechtliche Interpretation der Exekutive kam sehr klar in einer Expertise des State Department Anfang Juli 1950 mit dem Titel „On the authority of the President to repel attacks ...“ zum Ausdruck³⁾. Hier sollte der historische Beweis geführt werden, daß dem amerikanischen Präsidenten gewissermaßen schon aus gewohnheitsrechtlichen Erwägungen heraus die alleinige Zuständigkeit zum Einsatz von amerikanischen Truppen zugesprochen werden müsse. Tatsächlich hatte die Exekutive bei Ausbruch des Koreakrieges, rechtlich gesehen, auf eine Zustimmung des Kongresses verzichtet, wenngleich sie in diesem Zusammenhang wichtige Führer beider großer Parteien, zumindest unmittelbar nach ihren jeweiligen strategisch-politischen Grundsatzentscheidungen, konsultierte.

In den berühmt gewordenen Hearings der gemeinsamen Senatsausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung vom Frühsommer 1951 faßte dann der damalige demokratische Außenminister Acheson unter Berufung sowohl auf die Erfordernisse einer möglicherweise in Sekunden zu treffenden militär-technologischen Kriegsentscheidung wie auf die von den USA in Bündnissen oder sonstigen Kollektiv-Verträgen übernommenen Verpflichtungen (im Rahmen der NATO oder der UN-Charta) die Auffassung der Administration schließlich dahin gehend zusammen, daß „der Kongreß nicht das einzige Verfassungsorgan ist, welches Kämpfe einleiten kann. Ein Krieg wird erklärt, wenn man von irgend jemandem angegriffen wird, was auch immer sich im einzelnen dann abspielen mag. Was die Verfassung hingegen festgelegt hat, ist eine Kriegserklärung. Diese führt zu einer ganzen Reihe von rechtlichen und anderen Konsequenzen“⁴⁾. Insbesondere die republikanische

³⁾ Siehe: Compilation of certain public information on the Military Situation in the Far East for the use of the Senate Committee on Armed Services and Foreign Relations, Washington D. C. 1951, S. 15 ff.

⁴⁾ Hearings before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations, US Senat, 82. Congr., 1. Sess: „To conduct an inquiry into the military situation in the Far East and the facts surrounding the relief of General of the Army Douglas MacArthur from his assignment in that area“, Teile I—IV, Washington D. C. 1951, hier Teil III, S. 2014.

Opposition lehnte diese Auffassung ebenso scharf wie lautstark ab. Nicht zuletzt diese Auseinandersetzungen dürften die Administration Johnson dazu bewogen haben, sich durch eine „Blankoermächtigung“ des Kongresses in Gestalt der sogenannten Tongking-Resolution hinsichtlich ihrer Vietnampolitik abzudecken⁵⁾. Die trotz oder gerade wegen dieser Resolution heute, im Jahre 1968, verfassungsrechtlich als unklar empfundene und daher umstrittene präsidentielle Kriegsführung in Vietnam dient nunmehr vielen Experten und Politikern in den USA zum Anlaß, eine endgültige Klärung der exekutiv-legislativen Kompetenzaufteilung in bezug auf das ius belli zu fordern.

Schon vor dem Koreakrieg hatte Präsident F. D. Roosevelt auf dem Gebiet des äußeren Notstandes Kompetenzen für die Exekutive in Anspruch genommen, die durch den Wortlaut der Verfassung nicht gedeckt waren. Einmal, indem er ohne besondere Ermächtigung des Kongresses durch die Erteilung des berühmten „sink on sight“-Befehls⁶⁾ an die US-Marine — gedacht war hier besonders an eine Abwehr deutscher Seekriegsmaßnahmen in den Gewässern um Island — im Juli 1941 so etwas wie einen „Krieg vor dem Krieg“ führte, und zum anderen, indem er dann nach Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg eine große Anzahl neuer Exekutivbehörden ohne Mitwirkung der Legislative ins Leben rief. Die Errichtung zum Beispiel des sehr wichtigen „War-production-board“, der in größtem Umfang Dienstverpflichtungen amerikanischer Bürger vornahm, erfolgte zunächst durch „executive order“ (präsidentielle Verordnung) und wurde erst nachträglich durch ein act of congress legalisiert⁷⁾. Ganz zweifellos hat sich jeden-

⁵⁾ Vergl. ähnliche „Rückversicherungsversuche“ Eisenhowers Mitte der fünfziger Jahre in den Kreisen um die Formosastraße und im Nahen Osten.

⁶⁾ E. S. Corwin, The Office of the President . . . , S. 202 ff.

⁷⁾ Vergl. in diesem Zusammenhang die Empfehlungen der sog. Hoover-Commission zur Reorganisation der Exekutiv-Struktur in bezug auf die jahrelange und von der Kommission für unzulässig und unzweckmäßig gehaltene Praxis der Legislative, von sich aus neue Exekutivbehörden speziell auf dem Gebiet der Außenpolitik ins Leben zu rufen bzw. existierende mit außenpolitischen Aufgaben zu betreiben. In: Documents on American Foreign Relations 1.1.—31.12.1949, Princeton University Press 1950, Vol. XI, hrsg. v. World Peace Foundation.

falls in der Geschichte der USA bis in das 20. Jahrhundert hinein immer wieder gezeigt, daß die Bestimmungen der amerikanischen Verfassung eine Mitwirkung der Legislative an verschiedenen Maßnahmen in einem äußeren Notstand nicht in dem Maße sichergestellt haben, wie dies durch den neuen Entwurf der Bundesregierung in den geplanten Grundgesetz-Ergänzungsartikeln 115 a — 115 l der Fall

ist. Abhilfen könnten auch in den USA nur durch eine Verfassungsergänzung oder aber durch einen verfassungsrechtlich nur sehr schwer herbeizuführenden Urteilspruch des Supreme Court geschaffen werden. (Bekanntlich kennt der Zuständigkeitskatalog des Supreme Court in den USA im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht nicht die Organklage.)

Rechtliche Probleme des Belagerungszustandes

Interessanterweise visiert, um hier gleich anzuknüpfen, der Entwurf der Bundesregierung die Möglichkeiten einer Einengung der Habeas-corpus-Rechte nur im Rahmen dieser Ergänzungen zum Art. 115 GG, das heißt im Rahmen eines äußeren Notstandes, an (in Gestalt einer Verlängerung der Frist zwischen einer Verhaftung und einer Vorführung vor dem Richter auf höchstens 4 Tage). In der Geschichte der USA hingegen hat dieses Problem häufig im Zustand sowohl des äußeren wie auch des inneren Notstandes eine Rolle gespielt, und zwar vor allem im Zusammenhang mit einer — ebenfalls weder im GG noch in dem neuen Entwurf der Bundesregierung vorgesehenen — Verkündung des *Belagerungszustandes* (martial law). Nach traditionellen angelsächsischen Vorstellungen handelt es sich bei letzterem um die Möglichkeit des in den USA speziell von der Bundesexekutive angeordneten Einsatzes regulärer nationaler Truppen zur Bekämpfung innerer Unruhen und damit um die Frage, ob in solchen Fällen eine militärische an die Stelle der zivilen Verwaltung, vor allem aber eine militärische an die Stelle der zivilen Gerichtsbarkeit treten kann. Bislang haben sich in der Praxis der USA alle Fälle der Verkündung und Anwendung eines in der Verfassung verankerten martial law immer nur auf Teilgebiete des Landes, niemals jedoch auf die gesamte Union erstreckt. Diese Fälle sind schon deshalb als besondere Marksteine in die Geschichte eingegangen, weil sie zu einer Reihe von wichtigen Grundsatzurteilen der Gerichte oder acts of congress führten. Erinnerung sei hier nur an der Aussetzung der Habeas-corpus-Rechte im amerikanischen Bürgerkrieg durch Lincoln, die das Grundsatzurteil „ex parte

Milligan“ hervorrief⁸⁾. In einem Krieg der USA mit *ausländischen* Mächten schuf dann F. D. Roosevelt in diesem weiteren Zusammenhang der Aufhebung von Bürgerrechten durch militärische Dienststellen einen besonders schwerwiegenden und oft diskutierten Präzedenzfall mit seiner erst nachträglich, wenn auch sehr schnell vom Kongreß autorisierten und schließlich sogar vom Supreme Court gutgeheißenen Weisung an den Verteidigungsminister, amerikanische Bürger japanischer Abstammung aus Gebieten an der Westküste auszuweisen und vorübergehend im Inneren des Landes anzusiedeln⁹⁾.

Spätestens 1955 wurde auf dem Gebiet der militärischen Notstandsplanungen unter dem Gesichtspunkt einer atomaren Kriegführung anläßlich einer Art „Superfalleübung“ deutlich, daß die exekutive Gewalt in den USA damit rechnet, im Falle eines „natio-

⁸⁾ S. 4 Wall. 2 (1866). Das Gericht bezog gegen den Präsidenten Stellung. Vergl. auch J. G. Randall, *Constitutional Powers under Lincoln*, 1963. Zur Kontroverse um den Begriff der „clear and present danger“ s. in diesem Zusammenhang u. a. 249 US 47, 1919. Eine sehr gute Darstellung über das Instrumentarium der Miliz gibt Martha Derthick, *The National Guard and Politics*, Harald University Press 1965.

⁹⁾ E. S. Corwin, *Total War and the Constitution*, New York 1947, S. 91 ff; vergl. in diesem Zusammenhang das Urteil des Supr. Court 328 US 81, 1943. Die Gerichte stellten sich auf die Seite der Exekutive auch im Fall der militärgerichtlichen Aburteilung von NS-Spionen, die 1942 in den USA gelandet waren; s. hierzu: Ex parte Quirin, 317 US 1 (1942). Auch die Bestimmung des „Internal Security Act 1950“, daß der Präsident „in Zeiten eines internen Sicherheitsnotstandes ... Verhaftungen von sich aus vornehmen lassen kann“, war bekanntlich sehr weitgehend.

nen" äußeren Notstandes im gesamten Bundesgebiet den Belagerungszustand ausrufen und u. a. das Habeas-corpus-Recht außer Kraft setzen zu können¹⁰⁾. Erst diese Notstandsübung rief die zweite der beiden „gleichgestellten Regierungsgewalten“ der USA, das heißt den Kongreß, ebenso wie die amerikanische Öffentlichkeit auf den Plan. Nach eingehenden Ausschuß-Sitzungen im Kongreß mit teilweise öffentlichen Hearings und nach Vorlage eines entsprechenden Berichtes¹¹⁾ wurde ein Gesetz eingebracht, das eine Mitwirkung ziviler Behörden im Falle eines Belagerungszustandes sicherstellen sollte. Dieses Gesetz konnte aber nicht verabschiedet werden. So bleiben in dem weiten Bereich der „zivilen Verteidigung“ nach wie vor die beiden wichtigsten (in der Terminologie der Bundesrepublik) „einfachen Notstandsgesetze“, der „Defence-Production-Act“ und der „Federal Civil Defence-Act“ von 1950 (ergänzt bzw. verlängert, da jeweils auf einige Jahre begrenzt: 1956, 1958 und 1961), nach wie vor bestimmend.

Diese Gesetze sehen — ähnlich wie die entsprechenden der Bundesrepublik — eine große Anzahl von Maßnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung, zur Sicherstellung der Versorgung, des Transportes usw. im Falle eines tatsächlichen oder eines „antizipierten“ Notstandes oder der „Gefährdung der Sicherheit“ der USA vor. Vorbildlich im Vergleich zu den bereits gegebenen oder noch geplanten Notstandsbestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland ist im „Federal Civil Defence-Act“ vor allem die Einrichtung eines „Beratungsausschusses für die zivile Verteidigung“, dem ne-

ben den Vertretern von Unionsregierung und Landesregierungen unter anderem auch Mitglieder aus dem großen Bereich der intermediären Gruppen auf einer ausdrücklich stipulierten „bipartisan“-Grundlage angehören.

Im Rahmen dieser Gesetzgebung erarbeitet die Exekutive regelmäßig Pläne zur Bekämpfung eines äußeren Notstandes. Veröffentlicht wurde ein solcher sogenannter „nationaler Plan“ z. B. im Oktober 1958. Er wurde dem Kongreß seinerzeit zur Begutachtung vorgelegt. Hierin hieß es ausdrücklich, daß der Belagerungszustand nicht ausgerufen werden würde, es sei denn, die Zivilbehörden würden „paralysiert, beseitigt oder überrannt werden und nicht mehr in der Lage sein, ausreichend zu operieren und zu funktionieren“¹²⁾. Auf der Grundlage dieses Federal Civil Defence-Act wurde als weitere organisatorische Neuerung 1961 durch executive order ein neues Office of Emergency Planning geschaffen¹³⁾, das nunmehr im direkten Auftrage des Präsidenten die beiden obengenannten Gesetze anzuwenden und durchzuführen haben würde.

Bei den Hearings aus Anlaß der Verabschiedung des letzten Ergänzungsgesetzes zum Civil Defence-Act wurde 1961 im Kongreß bemerkt, daß im Falle eines Angriffes auf die Vereinigten Staaten „die Vollmachten der Exekutive beinahe unbegrenzt seien“ und die Beauftragten des Präsidenten zu einem „vollkommenen Diktator werden könnten“¹⁴⁾. Weitere gesetzgeberische Folgerungen in Richtung auf zusätzliche Sicherungen gegenüber einer exekutiven Notstandsdictatur sind jedoch auch aus solchen Überlegungen bis heute nicht gezogen worden.

Ermächtigungen der Exekutive „durch die Hintertür“

Damit sind wir bei einem für die Analyse der Intentionen der deutschen Koalitionsregierung in bezug auf die geplante Notstandsverfassung sehr wichtigen Aspekt, der bislang in der Bundesrepublik bei vergleichenden Hin-

weisen auf die Vereinigten Staaten so gut wie völlig übersehen worden zu sein scheint. Die

¹⁰⁾ S. unter anderem: R. S. Rankin und W. R. Dallmayer, *Freedom and Emergency Powers in the Cold War*, New York 1964, S. 57 f.

¹¹⁾ Ebenda S. 65 f.

¹²⁾ Siehe: *National Plan for Civil Defence and Civil Mobilisation*, hrsg. vom Executive Office of the President, Office of Defence and Civil Mob., Washington D. C. 1958; vergl. auch Rankin a. a. O. S. 71.

¹³⁾ S. Executive Order 10952, unterzeichnet von J. F. Kennedy, in: 26 Fed. Reg 6577 vom 20. 7. 1961.

¹⁴⁾ Zit. nach Rankin, a. a. O., S. 42.

Exekutive in den Vereinigten Staaten ist nämlich, ganz unabhängig von diesen speziellen Gesetzen, durch einzelne Bestimmungen in großen Gesetzgebungswerken auf den verschiedensten Gebieten — etwa der Landwirtschaftspolitik — in den letzten etwa 30 Jahren vom Kongreß sozusagen durch die Hintertür und mehr oder weniger unbemerkt im voraus dazu ermächtigt worden, jederzeit nach eigenem Ermessen einschneidende Notstandskompetenzen wahrzunehmen. Eine Mitwirkung der Legislative wurde hier jedenfalls nicht annähernd in dem Umfange anvisiert, geschweige denn sichergestellt, wie es in dem neuesten Regierungsentwurf in der Bundesrepublik der Fall ist.

Hinsichtlich solcher bis heute in Kraft gebliebener Vorab-Ermächtigungen aller Art haben selbst die zuständigen Organe des Kongresses offensichtlich die Übersicht verloren. Sie veranlaßten daher ausführliche Recherchen über den Umfang der exekutiven Notstandskom-

petenzen, die sich auf diese Weise gewissermaßen angesammelt haben¹⁵⁾. Im einzelnen kann der Präsident auf Grund solcher Ermächtigungen zu exekutivem Handeln im Falle eines Notstandes oder anderer, in unserer einleitenden terminologischen Betrachtung erwähnten Eventualfälle zum Beispiel Zölle für die Ein- oder Ausfuhr von Rindern oder Schlachthofbestimmungen aufheben, Privatboote von Bürgern beschlagnahmen und zum Transport einsetzen, die Arbeitszeitregelung im öffentlichen Dienst außer Kraft setzen, die Herstellung von bestimmten Produkten in privaten Fabriken anordnen, Vorschriften zum Betrieb von Radiogesellschaften aufheben oder schließlich Sanktionen gegen Unternehmer in einem Krieg ergreifen, die sich Anordnungen widersetzen oder Kriegsmaterial zerstören etc. In manchen Einzelheiten gehen diese Ermächtigungen noch eindeutig über diejenigen in den bundesrepublikanischen einfachen Notstandsgesetzen hinaus.

Funktionsaufteilung zwischen Legislative und Exekutive

Kurz zusammengefaßt ergibt sich an dieser Stelle das Bild folgender Funktionsaufteilung zwischen Legislative und Exekutive in den Vereinigten Staaten auf dem Gebiet des Notstandswesens: In der Mehrzahl aller vorgesehenen Notstandsfälle würde der amerikanische Präsident als Chief Executive ganz allein eine Richtlinienfunktion ausüben¹⁶⁾, das heißt den Eintritt „eines“ Notstandes verbindlich festzustellen haben. Nur in den wenigsten Bestimmungen wurde — so aber zum Beispiel bei dem bereits genannten wichtigen Federal Civil Defence-Act 1950 — die Alternative gesetzlich festgelegt, daß ein „nationaler Notstand“ sowohl „vom Präsidenten wie vom Kongreß“ ausgerufen werden

kann¹⁷⁾. Eine laufende Unterrichtung oder Konsultation der Legislative oder eines Teiles derselben durch die Exekutive über geplante Notstandsmaßnahmen im Sinne des neuen Art. 53 a GG ist nur in dem Federal Civil Defence-Act, nicht jedoch im Rahmen der vielen gesetzlichen Einzelermächtigungen vorgesehen. Auch eine gesetzliche Vorkehrung für die Wahrnehmung einer legislativen Terminierungsfunktion¹⁸⁾ — entsprechend den Bestimmungen der deutschen einfachen Notstandsgesetze und des Art. 115 e der vorgesehenen Grundgesetzänderung — gibt es im Rahmen des Federal Civil Defence-Act. Nach diesem Gesetz können Proklamationen des Notstandes und Notstandsmaßnahmen sowohl durch den Präsidenten wie durch den Kongreß wieder aufgehoben werden.

¹⁶⁾ Für jede Analyse politischer Prozesse, insbesondere aber der in unserem Zusammenhang entscheidenden Frage nach den Kompetenzaufteilungen zwischen Exekutive und Legislative, erscheint eine Anwendung des von H. D. Lasswell entwickelten Funktionsschemas (intelligence, recommendation, prescription, application, invocation, appraisal und termination) sinnvoll; siehe dazu: H. D. Lasswell, *The decision-making process, seven stages of functional analysis*, Bureau of Governmental Research, Univ. of Maryland 1956.

¹⁵⁾ Siehe: *Provisions of Federal Law in effect in time of national emergency: a report to the Committee on the Judiciary*, Washington D. C. 1962, 87. Congreß, 2. Sess.

¹⁷⁾ S. Section III: *Emergency Authority in dem Federal Civil Defence Act 1950* oder auch — als Beispiel — das Gesetz vom 25. 6. 1948 in der in Anmerkung 15 genannten Aufstellung.

¹⁸⁾ Siehe Anmerkung 16.

Keine der amerikanischen Gesetzesmaterien enthält die in einem Regierungsentwurf aus dem Jahre 1967 vorgesehenen Garantien gegen eine Aufhebung der Verfassungsgerichtsbarkeit, gegen eine — im amerikanischen Regierungssystem allerdings ohnehin unmögliche — Auflösung der Legislative durch die Exekutive oder gegen eine Änderung bzw. Außerkraftsetzung der Verfassung selber.

Die Problematik des Notstandes ist in den USA bisher niemals im Gesamtzusammenhang betrachtet, geschweige denn ihre Regelung anvi-

siert worden. Dieser Tatbestand ist allerdings in den letzten Jahren immer häufiger als völlig unbefriedigend kritisiert worden. Eine der interessantesten Reformvorschläge zielt auch in den USA auf eine Verfassungsergänzung ab, derzufolge der Präsident den Notstand zwar zunächst allein zu proklamieren hätte, diese Proklamation aber im Kongreß innerhalb von 24 Stunden (oder wenn die Legislative nicht tagt, innerhalb von 120 Stunden) zur Diskussion gestellt werden müßte und schließlich durch eine Resolution beider Häuser jederzeit wieder rückgängig gemacht werden könnte¹⁹⁾.

Notstand und Autonomie der Tarifpartner

Neben diesen — aus den Notstandsdebatten der Bundesrepublik besonders bekannten — Aspekten verdienen noch zwei Komplexe sozusagen im Grenzbereich eines Notstandes eine besondere Erwähnung, weil hier amerikanische Präsidenten wiederholt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts exekutive Kompetenzen besonders umfassend beansprucht bzw. extensiv ausgelegt haben. Es handelt sich einmal um einen Bereich, der in der Bundesrepublik von jeher und mit Recht als ein *nervus rerum* galt, das heißt die Möglichkeiten eines Eingreifens der Regierungsgewalten in einen Arbeitskampf. Die Klarstellung in der geplanten Neufassung des Art. 91 Abs. 4 GG (wenngleich manchen Kritikern immer noch zu interpretationsfähig), daß Notstandsbestimmungen nicht auf einen Arbeitskampf Anwendung finden dürfen, bedeutet zweifellos einen wichtigen Fortschritt gegenüber früheren Unklarheiten. Auf jeden Fall aber stellt sie vom Gesichtspunkt einer in allen nur denkbaren Umständen garantierten Autonomie der Tarifpartner einen sehr wesentlichen Pluspunkt im Vergleich zu den USA, im übrigen auch zu Großbritannien dar. In Großbritannien lieferte bekanntlich Premierminister Harold Wilson ein bemerkenswertes Beispiel angelsächsischer Unbekümmertheit in diesen Fragen, als er sich vom Unterhaus dazu autorisieren ließ, einen britischen Hafentarifstreik notfalls durch den Einsatz von Militär zu brechen.

Amerikanische Präsidenten sind von jeher auf diesem Gebiet noch sehr viel weitergegangen, und zwar ohne jegliche legislative „Absicherung“, geschweige denn Ermächtigung, und wiederholt sogar mit nachträglicher Billigung des Supreme Court. Einen der bekanntesten Fälle stellte der Einsatz von nationalen Streitkräften zur Niederwerfung des sogenannten Pullman-Streikes in Chicago im Jahre 1864 dar²⁰⁾. F. D. Roosevelt konnte dann im 20. Jahrhundert, sechs Monate vor Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg, unangefochten die durch einen Streik lahmgelegten North-American Aviation Factory in Inglewood, California, beschlagnahmen und damit zwangsweise wieder in Betrieb nehmen lassen. Zur Begründung genügte ihm die „in der Verfassung niedergelegte und aus ihr abzuleitende Verpflichtung des Präsidenten, seine zivile, militärische und moralische (!) Autorität einzusetzen, damit die Verteidigungsanstrengungen der USA voll aufrechterhalten ...“ und „Materialien beschafft werden können, für die der

¹⁹⁾ Vergl. J. M. Smith and C. P. Cotter, *Powers of the President during Crises*, Washington 1960, S. 144 f.; C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston 1949 und folg. Auflagen; C. C. Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, Princeton 1948. Die wissenschaftliche Erörterung der gesamten Problematik wurde in neuerer Zeit vor allem durch das in Havard abgehaltene „Symposium“ zum Thema „Government under Law“ angeregt (hrsg. v. A. E. Sutherland, Havard Univ. Press 1956).

²⁰⁾ S. den sog. Debs-Case: 158 US 564 (1895).

Kongreß Mittel bereitgestellt hat" ²¹⁾. Diese Maßnahme blieb gerichtlich ebensowenig angefochten wie — zumindest in erster Instanz — seine spätere Beschlagnahme eines der größten amerikanischen Versandhäuser, Montgomery Ward, unter Berufung auf seine Stellung als Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte. Im letzteren Falle war der Zusammenhang zwischen Kriegswirtschaft und betroffener Industrieanlage keineswegs eindeutig. Zu Berufungsverhandlungen — und möglicherweise einer gegenteiligen gerichtlichen Entscheidung der nächsten Instanz — kam es nicht, weil ein Vergleich abgeschlossen werden konnte ²²⁾.

Roosevelts Nachfolger Truman konnte sich zunächst sogar in Friedenszeiten durchsetzen, als er im Mai 1946 die unter Anführung des berühmten Gewerkschaftsführers J. L. Lewis bestreikten Kohlenbergwerke (soft coal-mines) im Namen des Bundes beschlagnahmte, und zwar mit der Begründung, daß das reibungslose Funktionieren dieses Industriezweiges „für die gesamte Volkswirtschaft im Übergang vom Kriegs- zum Friedenszustand“ unerlässlich sei, und unter Berufung auf seine „nach der

Verfassung und den Gesetzen“ gegebenen Vollmachten als „Präsident der USA und Oberbefehlshaber der Land- und Seestreitkräfte“ des Landes ²³⁾. Erst als Truman im Koreakrieg die Taft-Hartley-Gesetze völlig ignorierte und die meisten der unmittelbar von einem Streik bedrohten amerikanischen Stahlwerke dem Bunde unterstellte, verwies der Supreme Court den Chief Executive in die nach Auffassung der Dritten Gewalt durchaus bestehenden Schranken. In der Begründung zu dem unter verfassungsrechtlichen Aspekten besonders wichtigen Grundsatzurteil wurde festgestellt, daß der Präsident mit seiner Maßnahme „legislative Kompetenzen“ usurpiert habe und nur der Kongreß der USA eine Beschlagnahme hätte anordnen bzw. autorisieren dürfen ²⁴⁾. Inwieweit dieses Urteil eine Klärung der Kompetenzlage in Fällen von Arbeitskämpfen herbeigeführt hat, ist bis heute zumindest umstritten, zumal es seinerzeit — wie so häufig bei Urteilen des Supreme Court — Mehrheits- und Minderheitsgutachten gab. Endgültig wäre eine Klärung wohl erst im Rahmen eines besonderen Gesetzes, möglicherweise auch als eine Ergänzung zum Taft-Hartley-Gesetz denkbar.

Bundesexekutive bei Verletzung der „Bundestreue“

Der zweite Grenzbereich berührt in der Terminologie der Bundesrepublik Probleme der „Bundestreue“ und des Versagens einzelner Gliedstaaten in einer gegebenen Krisenlage und damit auch das Verhältnis von Bund und Ländern in einem inneren Notstand im Sinne des Art. 91 GG bzw. der beabsichtigten Neufassung.

Der amerikanische Präsident hat häufig eine letztinstanzliche Kompetenz in bezug auf die Anwendung und Durchsetzung amerikanischer Bundesgesetze und Gerichtsurteile in allen

Gebieten des Bundesstaates für sich beansprucht. Die bereits erwähnte verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Überwachung der Gesetzestreue in den USA diente gerade nach dem Zweiten Weltkrieg der Bundesexekutive im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Rassenintegration zur Begründung und Rechtfertigung dafür, daß in einzelnen Staaten Bundestruppen eingesetzt und die dortige Miliz dem präsidentiellen Oberbefehl unterstellt wurde.

Nach der 14. Verfassungsergänzung kann die amerikanische Bundesregierung in den einzelnen Gliedstaaten Maßnahmen zum Schutz von Bürgerrechten ergreifen, wenn diese Staaten

²¹⁾ S. C. W. Koenig, *The Chief Executive*, 1964, S. 251.

²²⁾ Ebenda, S. 252. Der amerikanische Präsident zog als weitere Rechtfertigung seinerzeit den War Labour Disputes Act heran; vergl. auch Rankin a. a. O., S. 261, zur verfassungsmäßigen, allgemeinen Kontrolle des innerstaatlichen Handels in den USA durch die Union.

²³⁾ S. C. W. Koenig, *The Truman Administration*, New York 1965, S. 32 ff.

²⁴⁾ C. W. Koenig, *The Chief Executive*, a. a. O., S. 252; s. Supreme Court Urteil: *Youngstown Sheet and Tube Co v. Sawyer*, 343 US 579, 1952.

selber solche Rechte verletzt haben²⁵⁾. Neu und rechtlich umstritten war aber, daß etwa in der Krise von Little Rock die Bundesexekutive unter Präsident Eisenhower einschritt einmal gegen einzelne Staatsbürger und zum anderen zur Durchsetzung nicht so sehr eines Bundesgesetzes, als vielmehr eines höchst-richterlichen Urteiles (nämlich des „Rassen“-Urteiles des Supreme Court)²⁶⁾. Die Berechtigung zu einem solchen bundesexekutiven Verhalten ist letztlich bis heute ebenso ungeklärt wie die Frage, ob die Bundesexekutive etwa zur Wahrung einer Art „Bundesfrieden“ (peace of the United States) verpflichtet sei. John F. Kennedys Administration sah sich dann angesichts derselben Problematik der Rassenintegration gleich mehrere Male zum bundesexekutiven Handeln gezwungen, und zwar 1961 in Alabama zunächst nur zur Entsendung von US-Marshalls auf Anordnung des Justizministers Robert Kennedy und 1962 schließlich zum Einsatz von US-Truppen durch präsidentielle Proklamation im Staate Mississippi. In dieser letzteren Proklamation traf der Präsident die für das derzeitige Selbstverständnis der Exekutive hinsichtlich ihrer generellen Notstandskompetenzen interessante Feststellung, daß „angesichts der ungesetzlichen Zusammenkünfte . . . und Verschwörungen“ ein Notstand in Mississippi existiere und die Durchsetzung bundesrichterlicher Anordnungen „auf dem normalen Gerichtswege“ nicht mehr möglich sei. Deshalb wurde durch eine gleichzeitige präsidentielle Verordnung

der Verteidigungsminister autorisiert, „bewaffnete Streitkräfte der Vereinigten Staaten in dem von ihm für notwendig gehaltenen Ausmaß einzusetzen“ und die Mississippi-Miliz zum Dienst im Namen der Vereinigten Staaten einzuberufen²⁸⁾.

Als eines der aus dem Blickwinkel der bundesrepublikanischen Kontroversen erstaunlichsten und bis heute auch in den USA umstrittensten Beispiele präsidentieller Inanspruchnahme ungeklärter Notstandskompetenzen dürfte — das sei hier noch angemerkt — das Verhalten F. D. Roosevelts gegenüber dem Kongreß 1942 im Zusammenhang mit der Preisgesetzgebung gelten können. War schon seine damals in einer öffentlichen Botschaft an den Kongreß ausgesprochene Drohung höchst ungewöhnlich, daß „er selber (vermutlich auf dem Verordnungswege) handeln werde“, falls der Kongreß bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ein entsprechendes und, wie er ausdrücklich feststellte, „adäquates“ Gesetz nicht verabschieden sollte, so warf die Begründung für die angedrohte Eigeninitiative ein bezeichnendes Licht auf Roosevelts Auffassung vom Amte des Präsidenten und seiner Stellung zum Kongreß im amerikanischen Regierungssystem überhaupt: „Nach der siegreichen Beendigung des Krieges“, so erklärte er weiter, „werden die Vollmachten, auf Grund derer ich zu handeln beabsichtige, automatisch wieder an das Volk (d. h. nicht an den Kongreß!) übergehen“, da „sie letzterem zustehen“ (whom they belong).

Wertung des Entwurfs der Bundesregierung

An dieser Episode ließ sich besonders gut darlegen²⁹⁾, wie wenig Regierungen, Oppositionsparteien, Presse und öffentliche Meinung

in den USA bisher von der Vorstellung erschreckt worden sind, daß in ihren Regierungssystemen im Rahmen interpretationsfähiger Verfassungsbestimmungen und sehr weitreichender gesetzlicher Blankovollmachten eines Tages auf legalem Wege eine „Notstands-Diktatur“ errichtet werden könnte. Gerade im Vergleich zu einer relativ gelassenen, vielfach von einem berechtigtem demokratischen Selbstvertrauen gestärkten „Unbekümmertheit“ angelsächsischer Theoretiker und Praktiker der Politik gegenüber dem Phäno-

²⁵⁾ Durch sog. „state action“. Die USA kennen keine Einschaltung eines Gremiums analog zum Bundesrat nach Art. 37 GG. Für einen Vergleich BRD—USA hinsichtlich der Terminologie „Freiheitlich demokratische Grundordnung“ etc. siehe US-Verfassung Art. IV, Abschn. 4: „The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of government . . .“.

²⁶⁾ S. hierzu: Rankin, a. a. O., S. 223.

²⁷⁾ Ebenda, S. 222.

²⁹⁾ Zit. nach E. S. Corwin, Total war, a. a. O., S. 63.

²⁸⁾ Zit. nach Rankin, ebenda, S. 250.

men eines nationalen Notstandes mutet den deutschen Betrachter — diese These kann und soll in unserer Kurzanalyse nicht mehr im einzelnen begründet werden — mancher Kasandraruf gegenüber der angeblichen Generaltendenz auch des letzten Regierungsentwurfes — nicht natürlich die sachliche Kritik an einzelnen Bestimmungen — als primär traumatisch bedingt oder aber als ebenso perfektionistisch an wie die unseres Erachtens diesem letzten Entwurf selber zugrunde liegende Grundkonzeption. Es dürfte letzten Endes doch mehr als fraglich sein, ob es im Falle eines „äußersten“ Notstandes überhaupt möglich

wäre, die im Regierungsentwurf vorgesehenen Sicherungen hinsichtlich eines Minimums an legislativer Funktionstüchtigkeit und Mitwirkung am politischen Prozeß bis hin zur Vornahme einer „ordnungsgemäßen“ Wahl eines möglicherweise neu zu wählenden Bundeskanzlers wirksam werden zu lassen. Dennoch scheint, alles in allem, der ernsthafte Versuch, für alle Notstands-Eventualfälle ein detailliertes System rechtlich gesicherter „Krisenbeherrschung“ zu ersinnen, zumindest vom Gesichtspunkt des politikwissenschaftlichen Theoretikers begrüßenswert und insoweit auch in anderen Ländern nachahmenswert zu sein.