

DIETER O. A. WOLF / MANFRED A. DAUSES

Die Kriegsrechte in den Vereinigten Staaten

Die Kriegsrechte in den Vereinigten Staaten

Analyse der verfassungsrechtlichen und politischen Auseinandersetzung
zwischen Präsident und Kongreß um die „War Powers“

Von

Dieter O.A. Wolf und Manfred A. Dausen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Vorwort

Der unglückliche Indochinakonflikt hat dem Selbstbewußtsein der amerikanischen Nation tiefe Wunden geschlagen. Die größte Macht der freien Welt und eine der ältesten Demokratien, von der Alexis de Tocqueville dereinst bewundernd schrieb, daß in ihr auch politische Fragen als Rechtsfragen gelöst würden, wurde in eine tiefe Vertrauenskrise gestürzt, deren Auswirkungen, verstärkt durch das Trauma des Watergate-Skandals, auch heute noch nicht völlig überwunden sind. Das früher nahezu grenzenlose Selbstbewußtsein der Supermacht ist dem Gefühl der Ohnmacht und Besorgnis, ihr missionarischer Sendungseifer der herben Ernüchterung gewichen.

Die Entwicklung der Kriege-rechte, der „War Powers“, steht symptomatisch für diesen Wandlungsprozeß des amerikanischen Selbstverständnisses im Spannungsfeld zwischen Erwartung und Enttäuschung, demokratischem Idealismus und politischem Realitätssinn für die wachsende Bedrohung der westlichen Sicherheit. Die vorliegende Studie, die u. a. einschlägige Vorarbeiten der Verfasser* verwertet, versucht erstmals im Schrifttum eine Gesamtdarstellung der verschiedenen verfassungsrechtlichen, politikwissenschaftlichen und historischen Aspekte der Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß um die „War Powers“ zu geben. Die Problematik ist nur scheinbar rein innenpolitischer Natur; denn in Wirklichkeit zieht die Kontroverse um die Kriegsinitiativ- und Kriegsführungsbefugnis vitale sicherheitspolitische Konsequenzen nach sich, die weit über die Grenzen des amerikanischen Kontinents hinausstrahlen. Sie wirken sich in erster Linie auf Westeuropa aus, für das wegen seiner geographischen Lage im Schnittpunkt der rivalisierenden Großmachtinteressen das reibungslose Spiel der politisch-militärischen Gleichgewichtsfaktoren eine Bedingung seines Überlebens in Freiheit und Menschenwürde ist. Vor allem die Bundesrepublik Deutschland, die in besonderem Maße vom militärischen Schutz ihres wichtigsten Verbündeten abhängt und damit auf dessen politische Glaubwürdigkeit und die Schnelligkeit, Rationalität und Effizienz seiner Entscheidungsfindung angewiesen ist, berühren die behandelten Fragen unmittelbar und gleichsam existentiell.

* Siehe vor allem: Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Verhalten von Präsident und Kongreß im Indochinakonflikt, München—Wien 1973, 358 Seiten; Manfred A. Dausen / Dieter O. A. Wolf: Die verfassungsrechtliche Problematik der „War Powers“ in den Vereinigten Staaten, in: Politische Vierteljahresschrift 1974, S. 213 - 244.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| I. Vorbemerkung und Übersicht | 9 |
| II. Zur historischen Entwicklung der kriegsrechtlichen Befugnisse in den USA | 15 |
| 1. Einführung | 15 |
| 2. Von Washington bis McKinley (1787 - 1900) | 16 |
| 3. Von McKinley bis F. D. Roosevelt (1900 - 1941) | 30 |
| 4. Von F. D. Roosevelt bis Kennedy (1941 - 1962) | 37 |
| III. Die verfassungsrechtliche Problematik | 52 |
| 1. Einführung | 52 |
| 2. Die Kriegsinitiative | 53 |
| a) Das Kriegserklärungsrecht des Kongresses | 53 |
| b) Die Befugnis des Präsidenten zur Abwehr von Überraschungsangriffen | 65 |
| c) Die auswärtige Gewalt des Präsidenten | 72 |
| 3. Die Kriegsführung | 77 |
| a) Der Oberbefehl des Präsidenten über die Streitkräfte | 77 |
| b) Die Haushaltshoheit des Kongresses | 83 |
| IV. Die Tonking-Golf-Resolution — Eine Fallstudie | 90 |
| 1. Einführung | 90 |
| 2. Der Hintergrund der Tonking-Golf-Resolution | 91 |
| 3. Die Tonking-Golf-Resolution — „funktionelles Äquivalent“ einer Kriegserklärung? | 97 |
| 4. Präsident kontra Kongreß: die restaurative Revolte | 109 |
| V. Die Überwindung der Krise | 120 |
| 1. Einführung | 120 |
| 2. Die innenpolitische Dimension: die Wiederherstellung des Verfassungsgleichgewichts | 121 |
| 3. Die außenpolitische Dimension: Auswirkungen auf die atlantische Sicherheit | 135 |

I. Vorbemerkung und Übersicht

Seit Mitte der sechziger Jahre ist das amerikanische Volk tief in seiner Bewertung grundlegender Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik gespalten. Die Veröffentlichung der geheimen Vietnam-Studie des amerikanischen Verteidigungsministeriums, der sog. *Pentagon Papers*, hat das in der letzten Dekade entstandene Mißtrauen gegenüber Entscheidungsprozeß und Informationspolitik der Exekutive weiter vertieft. Der unglückliche Krieg in *Südostasien* hat als mächtiger Katalysator eines tiefgreifenden Bewußtseinswandels der amerikanischen Gesellschaft gewirkt. Das durch ihn verursachte Trauma, das immer noch nicht völlig überwunden ist, hat weitreichende Fragen nach dem nationalen Interesse und der Zukunftsrolle der Vereinigten Staaten im Weltgefüge aufgeworfen.

Die vorliegende Untersuchung behandelt eine Frage, die nur scheinbar ein rein innerstaatliches Verfassungsproblem der Vereinigten Staaten darstellt. Die „*War Powers*“, d. h. die Befugnisse zur Ergreifung militärischer Maßnahmen, haben vielmehr aufgrund der spezifischen Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips in der amerikanischen Verfassung weitaus größere Bedeutung für den innen- und außenpolitischen Entscheidungsprozeß des amerikanischen Staates als entsprechende Regelungen in Verfassungssystemen anderer Länder. Dies bedeutet, daß die Frage der Zuständigkeit von Exekutive und Legislative bei der Entscheidung über militärische Aktionen in Fremdländern nicht nur ein ernstes inneramerikanisches Problem bildet, sondern auf längere Sicht auch und gerade für die westeuropäische Sicherheitspolitik von besonderer Relevanz ist. Die sich daraus entwickelnden und bis heute noch nicht abgeschlossenen Debatten um das Ausmaß des US-Engagements in der Welt sind nicht zuletzt auch das Ergebnis machtpolitischer Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß auf dem Gebiet der „*War Powers*“.

Nach der Absicht der Gründerväter der amerikanischen Verfassung von 1787 sollten die „*war-making powers*“ zwischen dem Kongreß und dem Präsidenten aufgeteilt werden. Da sowohl die Exekutive als auch die Legislative am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind, kann hinsichtlich der entsprechenden Befugnisse im Sinne von Eberhard Menzel von einer „kombinierten Gewalt“ gesprochen werden, die auf gegenseitiges Zusammenwirken angelegt ist. Zwar liegt die auswärtige Gewalt im amerikanischen Regierungssystem überwiegend in Händen

des Präsidenten; dessen Entscheidungen sind jedoch der Mitwirkung des Kongresses oder zumindest dessen Kontrolle unterworfen. So darf der Präsident nur mit Rat und Zustimmung des Senats („by and with the advice and consent of the Senate“) in Form einer Zweidrittelmehrheit *völkerrechtliche Verträge* abschließen. Das Recht der Kriegserklärung ist ausschließlich dem Kongreß überantwortet. Andererseits kann jedoch der Präsident Regierungsabkommen, sog. „*executive agreements*“, abschließen, die der Zustimmung des Senats nicht bedürfen. Da sich die völkerrechtlichen Wirkungen der „*executive agreements*“ kaum von denen förmlicher „*treaties*“ unterscheiden, können paradoxerweise die präsidentiellen „*War Powers*“ dazu führen, daß die Vereinigten Staaten in einen Kriegszustand verwickelt werden, bevor auch nur die Entscheidung des Kongresses über eine Kriegserklärung gefallen ist.

Bekanntlich haben die wachsenden Verpflichtungen der Vereinigten Staaten auf weltpolitischer Ebene nach dem Zweiten Weltkrieg eine Entwicklung in die Wege geleitet, die durch extensive präsidentielle Auslegung und Handhabung zunehmend zur Ausweitung der präsidentiellen Befugnis zum Truppeneinsatz in überseeischen Gebieten führte. Nicht zuletzt aufgrund des waffentechnologischen Fortschritts und der sich verdichtenden globalen militärischen Engagements wurden dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte gewisse „*inherent rights*“ zugebilligt, die vor allem in Zeiten internationaler Krisen mit nuklearer Eskalationsgefahr den sog. „*shared powers*“ (Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Kongresses) vorgehen. Während diese Verlagerung des Machtgleichgewichtes zwischen Präsident und Kongreß im Bereich der auswärtigen Gewalt zunächst angesichts der Bedrohung der Welt durch das Nuklearpotential der beiden Großmächte einleuchtend und begrüßenswert erschien — so im Falle des amerikanischen Eingreifens in Korea, in der Kuba-Krise und anfänglich in Vietnam —, zeichnete sich später eine deutliche Überforderung der präsidentiellen Einsatzbefugnis auf außen- und sicherheitspolitischem Sektor ab.

Die Zurückhaltung der Legislative in der Auseinandersetzung um die Kriegsprärogativen während der letzten dreißig Jahre erklärt sich im wesentlichen aus dem Bestreben um die Stärkung der Effektivität des amerikanischen Regierungssystems gegenüber autoritären Regierungssystemen, denen schnelleres Reaktionsvermögen und gesteigerte Geschlossenheit in außenpolitischen Aktionen nachgesagt werden. Dieser Wunsch nach Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit war vor allem durch zwei Faktoren bedingt: die wachsende Verwicklung der Vereinigten Staaten in die Weltpolitik und die Gefahren einer nuklearen Konfrontation, Entwicklungen, die auf Sachkunde und Information gestützte sofortige Aktion und Reaktion erfordern können.

Erst der Verlauf des *Vietnam-Krieges* und speziell der Truppeneinsatz in Kambodscha mit den sich daraus ergebenden politischen Folgen hat eine Wende auf dem Gebiet der umstrittenen „War Powers“ eingeleitet. Die nunmehrigen Bestrebungen des Kongresses, sein politisches Gewicht auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet im Rahmen der Verfassungsstruktur zu stärken, müssen in diesem historischen Zusammenhang gesehen und gewertet werden. Gefördert nicht zuletzt auch durch die Auswirkungen der *Watergate-Affäre*, hat der Kongreß heute die seltene Gelegenheit, den von den Gründervätern intendierten Verfassungsrechtsrahmen und damit das exekutiv-legislative Gleichgewicht wiederherzustellen. Da aber die Frage der „War Powers“ heute auch vom Kongreß nicht mehr allein als eine Frage des Rechts, sondern zugleich unter machtpolitischen Gesichtspunkten verstanden wird, können daraus in der Konsequenz latente Gefahren auch für die Sicherheit der atlantischen Verbündeten entstehen. Die Initiativen Senator Mansfields sind hierfür das augenscheinlichste Beispiel.

Im wesentlichen sind es drei Gründe, die in den letzten Jahren wiederholt Anlaß zu grundlegenden Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Kongreß im Bereich der auswärtigen Gewalt und insbesondere der „War Powers“ gegeben haben:

Zunächst ist die diesbezügliche Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive nach der Verfassung von 1787, die im Kern eine Verfassung für Friedenszeiten ist, keineswegs so klar umrissen, wie dies zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten erforderlich wäre.

Zum anderen werden Geist und Text der Verfassung anerkanntermaßen nicht den gewandelten Realitäten gerecht, mit denen das nukleare Zeitalter den Entscheidungsträger konfrontiert. Beeindruckende Fortschritte auf dem Gebiet der Waffentechnologie und, nicht zuletzt dadurch bedingt, zunehmend komplexere Bündnisverpflichtungen der Vereinigten Staaten im Weltgefüge haben vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg das von den Verfassungsvätern angestrebte Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt unaufhaltsam zugunsten eines deutlichen Übergewichts des Präsidenten und der von ihm geführten bürokratischen und militärischen Staatsapparatur verlagert. Der Stärkung außenpolitischer Effizienz gegenüber autoritären Staatswesen war dabei allzu lange und oft allzu willfährig die konstitutionelle Komponente des außenpolitischen Entscheidungsprozesses geopfert worden. Erst gegen Ende des Indochina-Krieges sollte die Neubewertung auf die weise Vernunft gewaltenteiliger Herrschaft folgen.

Hinzu kommt als weitere entscheidende Tatsache, daß die amerikanische Judikative unter Berufung auf den konstitutionellen Gewaltenteilungssatz seit jeher gezögert hat, Fragen primär politischen Inhalts

juristisch zu entscheiden (sog. „*political questions doctrine*“)¹. Dies aber bedeutet, daß sie die von den beiden anderen Gewalten — Exekutive und Legislative — getroffenen Entscheidungen als nicht-justizabel und damit rechtlich letztlich unangreifbar betrachtet. Die Selbstbeschränkung amerikanischer Gerichte gegenüber politischen Fragen, die meistens im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik liegen, ist zwar nicht *expressis verbis* in der Verfassung verankert, blickt jedoch auf eine lange Tradition in der Verfassungswirklichkeit der Vereinigten Staaten zurück, die der Exekutive in außen- und sicherheitspolitischen Fragen entscheidend den Rücken gestärkt hat.

Die zu untersuchende Problematik läßt sich wie folgt umreißen:

Die amerikanische Verfassung gibt bis heute unverändert dem Kongreß das Recht, „to declare war“, dem Präsidenten aber die Macht, als Oberbefehlshaber der Streitkräfte die bewaffnete Macht einzusetzen. Der die Rechte des Kongresses aushöhlende Machtzuwachs des Präsidenten ergab sich aus

- der Möglichkeit, die Kriegsentscheidung durch außenpolitisches Handeln der Exekutive vorzuprogrammieren;
- den Sachzwängen sowohl einer langsam eskalierenden wie einer mit thermonuklearen Waffensystemen geführten Auseinandersetzung;
- der wachsenden Zurückhaltung (nicht nur der Vereinigten Staaten) gegenüber formellen Kriegserklärungen.

Damit stellt sich das Problem der „War Powers“ heute als die Frage nach den Möglichkeiten des Kongresses, materiell in die zur bewaffneten Auseinandersetzung führende politische Entwicklung einzugreifen. Als besonders kritisch erweist sich diese Frage bei einer extensiven Auslegung des (bei restriktiver Interpretation unbestrittenen) Rechts des Präsidenten, Überraschungsangriffe auf das Land abzuwehren. Es ist anerkannt, daß kein Bündnisabkommen der USA dieses Recht auf den Fall eines Überraschungsangriffes auf amerikanische Verbündete, etwa NATO-Partner wie die Bundesrepublik, ausdehnen kann.

Im Kriegsverlauf selbst steht dem Kongreß keine Befugnis zu, in die Führung der Operationen einzugreifen. Andererseits aber ist auch die präsidentielle Kriegsführungsbefugnis nicht geeignet, die Haushalts-hoheit des Parlaments einzuschränken, das die Armee und ihre Ausrüstung bereitstellen muß. In anderen Worten: Das Parlament stellt die Armee und ihre Ausrüstung, der Präsident führt sie. Umstritten ist vor allem die Frage, ob der Kongreß unter Berufung auf sein Haus-

¹ Die Zurückhaltung der amerikanischen Rechtsprechung in „*political questions*“ geht bereits auf ein Grundsatzurteil des Supreme Court aus dem Jahre 1829 zurück: „... (a) question like this ... is ... more a political than a legal question.“, *Forster v. Neilson*, 27 US (2 Pet.) 253, 309 (1829) Marshall, C.P.

haltsrecht rüstungspolitische und strategische Entscheidungen treffen darf (Beispiel: der Fernbomber RS 70) und ob die Mittelbewilligung für einen Krieg bereits die Billigung dieses Krieges impliziert. Dies wurde wohl im Falle des Vietnam-Konfliktes anfänglich angenommen, später aber vom Kongreß bestritten.

Den Tiefpunkt der Wahrung der Rechte des Kongresses bildete die als „*Tonking-Golf-Resolution*“ bezeichnete gemeinsame EntschlieÙung beider Häuser des Kongresses (House of Representatives und Senate) vom 7. August 1964², die unter der Führung von Senator Fulbright, bei nur zwei Gegenstimmen, dem Präsidenten eine Blanko-Vollmacht zur Kriegsführung in Südostasien erteilte, die weder zeitlich-räumlich noch hinsichtlich der Ziele und Mittel begrenzt war. Der Ausgangspunkt dieser EntschlieÙung war eine einseitige Unterrichtung führender Parlamentarier durch den Präsidenten über bis heute noch nicht abschließend geklärte Zwischenfälle im Tonking-Golf und den geplanten Vergeltungsschlag der US-Luftwaffe gegen Nord-Vietnam. Der strategische Zusammenhang der Zwischenfälle war dem Kongreß verborgen, und er suchte auch nicht ernstlich, ihn zu ergründen.

Die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution verdeutlicht in besonders anschaulicher Weise einen grundlegenden Wandel in der Verfassungsinterpretation der Vereinigten Staaten. Sie bildet den Höhe- und Endpunkt eines konstitutionellen Verfallprozesses, der bereits zu Beginn des Jahrhunderts seinen Anfang genommen hat. Allgemein ausgedrückt bedeutet die Resolution eine Bestätigung der unbegrenzten Kontrolle des Präsidenten über die Streitkräfte im Südostasien-Konflikt. Es ist von mehr als nur zeitgeschichtlicher Bedeutung, daß der Kongreß bereit war, dem Präsidenten Befugnisse zu überlassen, die nach den Spielregeln der Verfassung nur vom Kongreß selbst hätten ausgeübt werden dürfen. Die verfassungsrechtliche Ungeklärtheit der Resolution zeigt sich darin, daß die Exekutive sie zwar als psychologisch wertvolle Hilfestellung, jedoch nicht eigentlich als alleinige rechtliche Grundlage der Kriegsführung ansah. Die juristische Bewertung der EntschlieÙung durch die Exekutive reicht von ihrer Qualifikation als funktionelles Äquivalent („*functional equivalent*“) einer Kriegserklärung bis zur Andeutung ihrer Verfassungswidrigkeit wegen damit verbundener Eingriffe in die ausschließlichen Prärogativen der ausführenden Gewalt. Die konstitutionelle Frage ist bis heute ungelöst, zumal sich weder der Kongreß, der die Resolution 1971 aufhob, noch die Judikative je klar zu ihr geäußert haben.

² Eine ausführliche Darstellung der historischen Entwicklung und des Konflikts um die Tonking-Golf-Resolution gibt Dieter O. A. Wolf, „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, München/Wien 1973. Dort auch weitere Literaturhinweise.

Erst auf dem Höhepunkt des Vietnam-Konfliktes, nicht zuletzt veranlaßt durch den Gang der militärischen Entwicklung, setzte im Senat, in der amerikanischen Öffentlichkeit (der die Hearings des Senats durch das Fernsehen zugänglich gemacht wurden) und später auch im bis dahin zögernden Repräsentantenhaus eine kritische Beurteilung der präsidentiellen Kriegsführung ein. Initiativen des Kongresses zur Wiederherstellung des gestörten Verfassungsgleichgewichts folgten. Zwar konnte das Cooper-Church-Amendment von Dezember 1970 noch in seinen politischen Auswirkungen vom Präsidenten abgefangen werden. Doch die innen- und außenpolitische Entwicklung arbeitete nunmehr gegenläufig: im Juni 1973 folgte das Repräsentantenhaus einem Antrag, dem Präsidenten weitere Haushaltsmittel für den Luftkrieg in Kambodscha zu verweigern; der Senat stimmte im gleichen Sinne. Damit zeichnete sich ein Ende des unseligen Vietnam-Konfliktes ab. Der Kulminationspunkt präsidentieller Machtvollkommenheit im Bereich der auswärtigen Gewalt war überschritten. Eine grundsätzliche Wende setzte ein, in deren Verlauf der Kongreß entscheidende Demarchen unternahm, die verlorenen Befugnisse auf außenpolitischem und insbesondere kriegsrechtlichem Sektor zurückzugewinnen.

II. Zur historischen Entwicklung der kriegsrechtlichen Befugnisse in den USA

1. Einführung

Die Zielvorstellung der Gründungsväter der amerikanischen Verfassung war es, durch ein komplexes System der „*checks and balances*“ einen dauerhaften Machtausgleich zwischen Exekutive und Legislative — nicht zuletzt auch unter Beteiligung der Judikative als dritter Gewalt — zu erzielen. Diese Zielvorstellung hat sich nicht verwirklicht. Gerade in einem Regierungssystem, das auf dem Zusammenspiel so vieler Faktoren beruht wie dasjenige der Vereinigten Staaten, besteht die latente Gefahr der Zerstörung des verfassungsmäßig strukturierten Gleichgewichts durch Machterweiterung eines dieser Faktoren¹.

Diese Gefahr hat sich historisch in der Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und vor allem im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für militärische Aktionen bestätigt. In der Geschichte der Vereinigten Staaten hat die politische Vorherrschaft häufig zwischen Exekutive und Legislative gewechselt. Schon seit Schaffung der amerikanischen „Constitution“ im Jahre 1787 haben Präsident und Kongreß um die Suprematie gekämpft. Insbesondere auf dem Gebiet der „War Powers“ sollte es zu einer stetigen Ausweitung der exekutiven Befugnisse kommen. Diese hat mit der Verabschiedung und Anwendung der Tonking-Golf-Resolution ihren Höhe- und Kulminationspunkt erreicht.

Zweck der Untersuchung der historischen Entwicklung dieser Problematik ist es demzufolge, den stetigen Prozeß präsidientlichen Machtzuwachses am Beispiel ausgewählter Phasen darzulegen und damit die fortschreitende Machtverlagerung zugunsten der Präsidialgewalt aufzuzeigen.

Die allgemeine historische Entwicklung der Machtauseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß von 1787 an bis zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kann chronologisch in drei größere Perioden eingeteilt werden, innerhalb derer die Tendenz zur exekutiven Machthäufung auf dem Außen- und Sicherheitsbereich veranschaulicht werden soll:

¹ Vgl. Ernst Fraenkel: Das amerikanische Regierungssystem, Köln/Op-laden 1960, S. 343.

Phase I, die Periode von der Schaffung der amerikanischen Verfassung im Jahre 1787 bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, weist bereits Höhepunkte außenpolitischer Aktionen auf, die von der Exekutive ohne Ermächtigung seitens des Kongresses durchgeführt wurden. Sie wird aber auch durch den letzten großen Triumph der Legislative im Bereich der Außenbeziehungen gekennzeichnet, als es dem Kongreß gelang, den Präsidenten McKinley trotz dessen Reserve in einen Krieg mit Spanien zu verwickeln.

Phase II, der Zeitabschnitt zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und dem Beginn des Zweiten Weltkriegs, zeigt, wie den USA durch ihren Sieg über Spanien (1898) in ersten Anfängen ihre heutige Weltrolle aufgebürdet wird, und wie zugleich im Laufe dieser Jahrzehnte die Vormachtstellung des Präsidenten gegenüber der Legislative entscheidend zum Durchbruch gelangt.

Phase III, die Periode vom Zweiten Weltkrieg bis zu den sechziger Jahren, ist durch die internationale Verwicklung der Vereinigten Staaten mit Übernahme weitreichender Verantwortung in einer instabilen Welt gekennzeichnet, die sich als Folge einer waffentechnologischen Revolution auch im Sicherheitsbereich zunehmend international verflochten hat. Dieser Prozeß weltweiter „Schrumpfung“ bedingt im inner-amerikanischen Raum weitgehende Störungen der verfassungsmäßigen Machtbalance und führt zu einer nahezu vollständigen Kontrolle des Sicherheitsbereiches durch die Exekutive.

2. Von Washington bis McKinley (1787 - 1900)

Schon kurz nach Schaffung der Verfassung boten sich Gelegenheiten zur Überprüfung der Erwartungen der Gründungsväter in bezug auf den militärischen Schutz der jungen Republik. Erste bedeutende Änderungen zugunsten der militärischen Befugnisse des Präsidenten fanden auf dem Gebiet der den Einzelstaaten unterstehenden Miliz statt, die sowohl zahlen- als auch ausstattungsmäßig die Streitkräfte des Bundes weit übertraf. Bis 1792 war die Befehlsgewalt des Präsidenten über die Miliz auf ihren Einsatz zum Schutz der Grenzsiedlungen im Northwest Territory vor den feindlich gesinnten Indianern beschränkt, was nicht ausreichte, um dem Präsidenten volle Handlungsfreiheit bei entsprechenden „äußeren“ Gefahrensituationen zu geben. Dies änderte sich mit der Verabschiedung einer Gesetzesvorlage vom 2. Mai 1792, die dem Präsidenten nicht nur das Recht zum Einsatz der Miliz gegen innere Aufstände und zur Sanktionierung von Verletzungen der Bundesgesetze gab, sondern auch zur Abwehr von Invasionen. Damit erwuchs dem Präsidenten neben den wenig eindrucksvollen Bundestruppen in der Miliz eine schlagkräftige und zahlenmäßig bedeutende Mög-

lichkeit zur Abschreckung nach außen und mithin ein wirksames außenpolitisches „Werkzeug“.

Schon in der ersten Administration der Vereinigten Staaten (1789 bis 1793) findet man Präzedenzfälle als Grundlage für den militärischen Machtzuwachs („War Powers“) des Präsidenten, so im Jahre 1794, als die Indianer sich zur Verteidigung in einem britischen Fort etwa 20 Meilen innerhalb amerikanischen Territoriums festsetzten. Rechtlich gesehen war dies ein Aggressionsakt; jedoch war zu jener Zeit nicht klar, ob die Errichtung des Forts den Engländern zu Aggressionszwecken dienen sollte. Obgleich man die Möglichkeit ins Auge faßte, daß eine Unterstützung der Indianer durch die Engländer zu einem neuen Konflikt führen könnte, ließ Präsident *Washington* in seinen Instruktionen — die ohne vorherige Konsultierung des Kongresses erteilt wurden — keinen Zweifel darüber, daß er sich seiner Befugnisse zur Auslösung eines bewaffneten Konfliktes voll bewußt war².

Am Ende von *Washingtons* Amtszeit (1797) besaßen die USA bereits eine kleine reguläre Bundesarmee, vorwiegend zum Schutz gegen die Indianer, und eine kleinere Marine, die im wesentlichen dem Schutze des Handels dienen sollte. *Washington* hatte seine Befugnisse in bezug auf die „initiation to use the armed forces“ gegen Indianer auf US-Gebiet nicht überschritten, sondern hatte sich demgegenüber sogar verpflichtet, in einem solchen Fall den Kongreß zu konsultieren. Eine Gelegenheit zum Einsatz der Marine gab es zu seiner Zeit nicht. *Adams* sollte derjenige Präsident sein, der nicht nur mit dem ersten großen Konflikt der USA mit einer anderen Macht konfrontiert wurde, sondern auch die Vervollständigung und den Einsatz größerer Marineeinheiten bewerkstelligte.

Die ersten Präsidenten der Vereinigten Staaten respektierten mit Sorgfalt die Befugnisse des Kongresses „to initiate war“. Präsident *John Adams* (1797 - 1801) hielt sich strikt an die Anweisungen des Kongresses bei seinen Aktionen im Atlantik zum Schutze amerikanischer Handelsschiffe vor französischen Angriffen; sogar im Fall eines Zusammenstoßes zwischen den Vereinigten Staaten und dem revolutionären Frankreich betrachtete sich der Präsident keineswegs als alleiniger Inhaber der Kriegsgewalt, sondern unterwarf sich der Autorität des Kongresses auf diesem Gebiet. Auch die Entscheidung über die Weiterführung oder Einstellung der Feindseligkeiten gegen Frankreich nach

² Instruktionen des Generals *Knox*, Kriegsminister, an General *Wayne*, zit. in *Carl R. Fish: American Diplomacy, New York 1938, S. 83 - 84.* — Übrigens kam es zu keinem Zusammenstoß mit den Engländern. Vgl. hierzu *Clarence A. Berdahl: War Powers of the Executive in the United States, Thesis (reprinted from), in: University of Illinois Studies in the Social Sciences, vol. IX, nos. 1 - 2, März - Juni 1920, S. 63.*

dem möglichen Scheitern von Reparationsverhandlungen legte Adams in die Hand des Kongresses³.

Den ersten bedeutenden Konflikt mit einer fremden Macht trugen die Vereinigten Staaten ohne offizielle Kriegserklärung aus, obwohl sich die Nation ohne jeden Zweifel in feindliche Aktionen auf hoher See eingelassen hatte. Da als Folge dieser kriegerischen Aktionen viele „Prize Cases“ vor die Gerichte kamen, war eine Beantwortung der Fragen, ob sich die Vereinigten Staaten mit Frankreich im Kriegszustand befunden hatten, ob die entsprechenden amerikanischen Aktionen durch die Verfassung gerechtfertigt waren, und welches die Befugnisse des Präsidenten bei einer solchen Sachlage waren, besonders wichtig.

Ein einstimmiger Beschluß des Supreme Court entschied im Fall *Bas v. Tingey*⁴ über diese Fragen und auch indirekt über das Ausmaß der präsidentiellen Befugnisse auf diesem Gebiet. Richter Samuel Chase bestätigte: „Der Kongreß ist ermächtigt, einen allgemeinen Krieg zu erklären, oder einen begrenzten Krieg zu führen; sei er örtlich, zeitlich oder vom Ziel her begrenzt⁵.“ Er führte an, daß im Falle eines begrenzten Krieges das Ausmaß und die Aktionen vom amerikanischen Recht abhängig seien. Richter William Paterson stimmte in einer „concurring opinion“ zu, daß der „imperfect war“ mit Frankreich durch die verfassungsmäßigen Rechte des Kongresses autorisiert worden sei, und fügte hinzu: „As far as Congress tolerated and authorized the war on our part, so far may we proceed in hostile operations⁶.“

Die Frage der Befugnis des Präsidenten, einem gegnerischen Angriff zu begegnen, erhob sich dann in stärkerem Maße zu *Jeffersons* Zeiten (1801 - 1809). Dies bezieht sich z. B. auf einen Vorfall, der sich nach der Kriegserklärung des Bey von Tripolis an die Vereinigten Staaten abgespielt hatte. Schon als die Drohung des Bey, den Vereinigten Staaten den Krieg zu erklären, bekannt wurde, entsandte Jefferson Kriegsschiffe in das Mittelmeer, um die US-Handelsschiffe gegen Angriffe zu schützen. Bevor diese jedoch am Ort eintrafen, wurde seitens des Bey der Krieg erklärt, und zwar „... in Form der herrschenden Sitte durch Fällen des Flaggenmastes des Konsulates“⁷. Da sich Jefferson über das Ausmaß seiner Befugnisse ohne eine legislative Genehmigung nicht

³ Vgl. dazu John C. Hamilton (ed.): *The Works of Alexander Hamilton*, 7 Bde., New York 1851, Bd. 6, S. 193.

⁴ 4 US (4 Dall.) 36 (1800).

⁵ a.a.O., S. 43.

⁶ 4 Dallas 37, in: B. R. Curtis (ed.), *Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States*, 21 Bde., Boston 1855 - 1864, hier: Bd. 11, S. 330.

⁷ Siehe Samuel F. Bemis: *A Diplomatic History of the United States*, New York 1955, 1957.

klar war, instruierte er seine Kommandeure, das bereits entwaffnete feindliche Schiff und die Kriegsgefangenen wieder freizulassen, „da sie (die Exekutive, Anm. d. Verf.) keine konstitutionelle Ermächtigung durch den Kongreß besaß, die Grenze bloßer Verteidigungsmaßnahmen zu überschreiten“⁸.

Für Jefferson stand fest, daß er sich ohne Kongreß-Ermächtigung und trotz gegnerischer Kriegserklärung in keine offensiven Kriegesaktionen einlassen durfte. In einer vom 4. Dezember 1801 datierten Botschaft an den Kongreß erklärte er seine Handlungsweise⁹.

Diese Auslegung der Verfassung durch Jefferson wurde von *Alexander Hamilton* bitter angegriffen. Er war der Ansicht, eine Nation könne nicht im Kriege mit einer anderen liegen und doch gleichzeitig nicht die notwendigen Gegenmaßnahmen ergreifen dürfen. Der Krieg sei offensiv von seiten der Nation, die ihn anfangs, defensiv für den Angegriffenen, die Rechte der beiden Kriegführenden zum Ergreifen feindseliger Maßnahmen seien aber selbstverständlich gleich¹⁰. Hamilton führte weiter an¹¹:

“It is the peculiar and exclusive province of Congress, when the nation is at peace to change that state into a state of war; whether from calculations of policy, or from provocations, or injuries received: in other words, it belongs to Congress only, to go to war. But when a foreign nation declares, or openly and avowedly makes war upon the United States, they are then by the very fact already at war, and any declaration on the part of Congress is nugatory; it is at least unnecessary.”

Präsident Jefferson ließ sich von Hamilton nicht beeinflussen und bewies auch in den folgenden Jahren, daß er die konstitutionellen Befugnisse des Kongresses sehr extensiv auslegte.

Befähigung und Entschlossenheit zur Konfliktvermeidung mit Hilfe des Kongresses bewies er auch in der „*Chesapeake Affair*“¹² vom 22. Juni 1807, die allgemeine Erregung verursachte. „Never . . .“, so ein bedeutender Historiker, “had a more just cause for war been given to any people. Never had a people called more loudly for war¹³.” Zur Abkühlung der allgemeinen Erregung und damit Vermeidung eines Krieges mit Großbritannien setzte Jefferson geschickt¹⁴ das Zusammen-

⁸ James D. Richardson: Messages and Papers of the Presidents, published by Authority of Congress, Washington DC 1899, S. 327.

⁹ II Annals of Cong. 12 (1801).

¹⁰ Vgl. C. A. Berdahl, a.a.O., S. 64.

¹¹ John C. Hamilton (ed.): The Works of Alexander Hamilton, a.a.O., S. 746 - 747.

¹² Ein britisches Schiff griff in der Chesapeake Bay ein amerikanisches Schiff an.

¹³ Siehe John B. McMaster: A History of the People of the United States, From the Revolution to the Civil War, 8 Bde., Bd. III, New York 1914, S. 262.

treffen des Kongresses für den 26. Oktober fest und vermied auf diese Weise einen zu diesem Zeitpunkt unglücklichen Krieg, der später allerdings unter Madison doch ausgetragen wurde. Interessant ist in diesem Zusammenhang — wie auch im Fall der Tonking-Golf-Resolution von 1964 —, wie der Präsident den Kongreß als Werkzeug zur Erzielung eines gewünschten außenpolitischen Handlungsablaufes benutzen konnte. Überdies stellte sich am Beispiel des Gegensatzes Jefferson/Hamilton schon damals die Frage, inwieweit es eine wirkliche Abgrenzung der exekutiven und legislativen Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der Sicherheit und damit hinsichtlich der sogenannten „War Powers“ gab bzw. geben konnte.

Der von der öffentlichen Meinung unterstützte Kongreß trug die Hauptverantwortung für den Ausbruch der Auseinandersetzungen zwischen den Vereinigten Staaten und England. Allerdings war es Präsident *Madison* (1809 - 1817), der die Gruppe der Kriegsfalken („War Hawks“)¹⁵ im Jahre 1812 u. a. durch Unterbreitung der sogenannten „Henry Correspondence“ unterstützte¹⁶. Überdies sandte er am 1. Juni 1812 eine Botschaft an die gemeinsame Sitzung des Kongresses über die englische Aggression und die gegenüber amerikanischen Staatsbürgern begangenen Ungerechtigkeiten. Wenn auch in dieser Botschaft nicht direkt eine Kriegserklärung gefordert wurde, so konnte man diese Absicht doch ohne weiteres erkennen.

Die Kriegsleidenschaft des Kongresses, die im wesentlichen durch den Gedanken westlicher Expansion und einer eventuellen Eroberung Kanadas angefaßt und weniger durch berechtigte Beschwerden England gegenüber hervorgerufen wurde, endete in der ersten Kriegserklärung der Vereinigten Staaten an eine Großmacht. Obwohl Madison beteiligt war, war es dennoch der aktive und autonome Wille des Kongresses, der sich durchsetzte¹⁷.

Die Abstimmung im Kongreß zeigte allerdings nur eine kleine Mehrheit für eine Kriegserklärung¹⁸.

¹⁴ Vgl. Berdahl, a.a.O., S. 85.

¹⁵ Vgl. R. Leopold: *The Growth of American Foreign Policy*, 1921, S. 62 - 64, S. 94.

¹⁶ John Henry, englischer Geheimagent — angeblicher Beweis, daß Großbritannien die Neu-Englandstaaten von der Union abtrennen wollte.

¹⁷ Kriegserklärung — Senat: 19 zu 13, siehe: *Annals*, 12th Cong., 1st sess., cols. 297, S. 2322 - 2327; House of Representatives: 79 zu 49, *Annals*, 12th Cong., 1st sess., col. 1632.

¹⁸ Vgl. die sehr gute Analyse von Warren H. Goodman: *The Origins of the War of 1812: A Survey of Changing Interpretations*, in: *Miss.Vall. Hist.Rev.*, XXVIII, No. 2, September 1941, S. 171 - 186.

Madison kam während seiner Amtszeit zu der Erkenntnis, daß die Neigung des Kongresses zur Unterstützung des Präsidenten mit dessen Stärke und Selbstbewußtsein stieg. Auch läßt sich bis zum Ende der Amtszeit von Madison eine aufschlußreiche Entwicklungstendenz zwischen Präsident und Kongreß hinsichtlich der „*war-initiating power*“ feststellen. Russell zählt drei wichtige Punkte auf¹⁹:

“Three developments surpassed in significance all the details of relations with the Barbary Powers or the Creek Indians. The first was the growth of a peacetime military establishment, both army and navy, the second was the evolution of the role of the President as the leader in recommending congressional decisions to use force against foreign enemies, and the third was the general acceptance of the doctrine that Congress possessed the constitutional authority to empower the President to use armed force abroad even in cases where full-scale war was not involved.”

Die historische Erfahrung dieser ersten 30 Jahre nach Gründung der Republik verdeutlicht, daß es der Kongreß war, der über den Einsatz amerikanischer Streitkräfte bei entsprechenden Konflikten bestimmte. Nur in wenigen Ausnahmen lag die Prerogative beim Präsidenten, wenn es galt, einen plötzlichen Angriff abzuwehren.

James Monroe (1817 - 1825) hatte umfassende Kenntnisse der Außenpolitik und große Erfahrungen in der Diplomatie; als Secretary of State wählte er einen versierten Mann — *John Quincy Adams*. Die Monroe-Doktrin wird oft als Beispiel und Mittel zur Durchführung auswärtiger Verpflichtungen genannt. In Wirklichkeit wurde schon damals eine Trennungslinie zwischen der proklamierten Politik der Doktrin und ihrer Durchführung gesehen. *John Quincy Adams* antwortete 1824 auf eine Anfrage der Regierung von Kolumbien, was die Vereinigten Staaten im Falle einer europäischen Intervention unternehmen würden, mit folgenden Worten²⁰:

“With respect to the question, ‘in what manner the Government of the United States intends to resist on its part any interference of the Holy Alliance for the purpose of subjugating the new republics or interfering in their political forms’ you understand that by the Constitution of the United States, the ultimate decision of this question belongs to the Legislative Department of the Government ...”

Obwohl *John Quincy Adams* (1825 - 1829) und *Andrew Jackson* (1829 bis 1837) noch vor ihrer Wahl zum Präsidenten die Befugnisse der Exekutive auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet sehr breit aus-

¹⁹ Robert W. Russel: *The United States Congress and the Power to use Military Force abroad* (unpublished Thesis), Fletcher School of Law and Diplomacy, Tafts University, 1967, S. 142.

²⁰ *John Quincy Adams an Don José Maria Salazar*, 6. 8. 1824, zitiert in: *The Record of American Diplomacy* (Ruhl J. Bartlett, ed.), (3rd ed.), New York 1954, S. 185.

gelegt hatten, hatten doch beide keine Gelegenheit, ihre entsprechenden Theorien während der Amtszeit anzuwenden. Nur zwei kleine Zwischenfälle während der Jackson-Administration riefen Diskussionen mit ausländischen Mächten hervor und warfen auch die Frage der präsidentiellen Befugnis auf dem sicherheitspolitischen Sektor auf²¹.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß bis etwa zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Legislative auf dem Gebiet der Militär- und Sicherheitspolitik eine Prerogative besaß und die Präsidenten dieser Zeit sich an die von der Verfassung festgelegten Befugnisse hielten. In anderen Worten, die Präsidenten der frühen Geschichte der Vereinigten Staaten haben nur mit der vollen Zustimmung des Kongresses gehandelt. Allerdings darf man hier nicht vergessen, daß die Situation der Vereinigten Staaten der damaligen Zeit der Exekutive noch keine Anreize gab, die zu direkten Auseinandersetzungen mit der Legislative führen mußten. Trotzdem wurde durch Diskussionen wie z. B. *Jefferson / Hamilton* der Trend zu künftigen Auseinandersetzungen um die entsprechenden Prerogativen bereits angedeutet. In den folgenden Jahren gab es schon einige offensichtliche Abweichungen von der Politik der legislativen Teilnahme in der Entscheidung über die Militär- und Sicherheitspolitik; aber auch hier verstand es der Kongreß noch, seine Vorrechte zu behaupten.

Das Hauptproblem für die *Harrison-Tyler-Polk-Administrationen* war die Frage der Annexion von Texas und der Beziehungen zu Mexiko. Tyler (1841 - 1845) wurde durch eine gemeinsame EntschlieÙung des Kongresses ermächtigt, Texas zu annektieren. Obwohl er vorher bereits eine Armee an der texanischen Grenze postiert und Kriegsschiffe in den Golf von Mexiko entsandt hatte, hielt er sich an die Verfassung²². Jedoch informierte Tyler am 15. Mai 1844 den Senat während der Debatten über eine mögliche Annexion, daß er eine mexikanische Invasion von Texas als einen feindlichen Akt den Vereinigten Staaten gegenüber ansehen werde, was ihm wiederum die rechtliche Möglichkeit geben würde, diese Invasion ohne Eingreifen des Kongresses abzuwehren²³. Obwohl ihn möglicherweise die Opposition innerhalb des Senates von einer Anwendung dieser Auffassung zurückgehalten hätte, lieferten ihm die Mexikaner keine Gelegenheit zum Eingreifen. Die Annexion wurde am 1. März 1845, drei Tage vor Polks Amtsantritt, abgeschlossen.

²¹ 1. Falkland Islands im Jahre 1831; 2. Nacogdoches in Texas im Jahre 1836.

²² U.S. Congress, Senate, 28th Cong., 1st sess., Senate Doc.no. 349, S. 10.

²³ Vgl. Richardson: Messages, a.a.O., Bd. 3, S. 2170.

Hamiltons bereits dargestellte Ansichten über eine starke Exekutive wurden erstmalig von Präsident Polk (1845 - 1849) in die Praxis umgesetzt. Schon in seiner Wahlkampagne im Jahre 1844 ließ Polk die Nation wissen, daß er Texas in Besitz nehmen werde. 1846 gab er Anweisungen, ein umstrittenes Gebiet am Rio Grande²⁴ zu besetzen und jedes Überschreiten des Flusses als Invasionsakt anzusehen²⁵, was ihm wiederum nach einem Angriff die Möglichkeit gab, bei der Verfolgung ohne Zustimmung des Kongresses mexikanisches Gebiet zu betreten.

Der Kongreß war zu dieser Zeit nicht „in session“ und Polk war aus berechtigten Gründen — nämlich Angst vor der Opposition — auch nicht daran interessiert, den Kongreß einzuberufen; dies hätte er wahrscheinlich selbst dann nicht getan, wenn Mexiko die Invasion von Texas angekündigt hätte²⁶. Die o. a. Befehle setzen voraus, daß der Präsident nicht nur die verfassungsmäßige Befugnis hat, einen plötzlichen Angriff abzuwehren oder einen Krieg auf „eigenem“ Gebiet zu führen, sondern auch, diesen ohne Kriegserklärung durch den Kongreß auf das Gebiet des Feindes auszuweiten. Diese Auffassung überschritt weitgehend die Maßnahmen oder Verfassungsinterpretationen früherer Präsidenten²⁷. Polk nahm für sich in Anspruch, die Befugnis zur offensiven Kriegführung in dem Moment zu haben, in dem die USA angegriffen würden.

Den Marine-Kommandanten im Golf von Mexiko wurde befohlen, im Falle einer mexikanischen Kriegserklärung oder Invasion eine Blockade vor den mexikanischen Häfen zu errichten „and attack and take any towns deemed susceptible to attack“²⁸. Nach einigen Geplänkeln brachen im April 1846 die Feindseligkeiten aus. Die militärischen Aktionen waren noch nicht durch den Kongreß genehmigt worden. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Aktionen wurde weithin bestritten²⁹. Nach erbitterten Debatten über die Basis für Polks Behauptung „that war exists by act of Mexico“, und daß entsprechende Aktionen rein defensiver

²⁴ Der Rio Grande war die seit 1836 von der unabhängigen texanischen Republik und später nach der US-Annexion erklärte Grenze.

²⁵ Vgl. J. C. Berdahl, a.a.O., S. 70 - 71.

²⁶ Vgl. Allan Nevins, (ed.): Polk: The Diary of a President 1845 - 1849, New York 1929, S. 7.

²⁷ z. B. Washingtons defensive Maßnahmen gegen die Indianer, Jeffersons Verteidigung der amerikanischen Handelsinteressen gegen Tripolis, Jacksons Theorie des „hot pursuit“ bei Selbstverteidigung.

²⁸ Vgl. Milo Milton Quaife, (ed.): The Diary of James K. Polk during his Presidency, 1845 - 1849, 4 Bde., Chicago 1910, hier Bd. 1, S. 9 - 10.

²⁹ z. B. Brief des damaligen Abgeordneten Abraham Lincoln an William H. Herndon, 15. Feb. 1848, in: The Collected Works of Abraham Lincoln, 9 Bände, New Brunswick 1953; Bd. I, S. 451 - 452; siehe auch den Standpunkt des Richters Grier in den „Prize Cases“, in: Prize Cases, 2 Black 634 (1862).

Natur wären³⁰, akzeptierte der Kongreß schließlich seinen Standpunkt nachträglich und ermächtigte ihn überdies zur weiteren Kriegführung³¹.

Am 13. Mai 1846 wurde eine gemeinsame EntschlieÙung verabschiedet mit der Erklärung, daß ein Krieg mit *Mexiko* bestehe. Das Haus stimmte mit 174 zu 14, der Senat mit 42 zu 2 Stimmen für diese EntschlieÙung³². Am 3. Januar 1848, also nur knapp zwei Jahre später, erklärte jedoch das Repräsentantenhaus, daß der Krieg unnötigerweise und verfassungswidrig durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten begonnen worden sei³³.

Polks Haltung gegenüber Mexiko reflektierte seine Wertvorstellungen im Zusammenhang mit dem Amt des Präsidenten. Mehrere Aspekte verbinden sich miteinander, so z. B. seine Verehrung für Andrew Jackson, seine militante Haltung gegenüber fremden Mächten und seine Sicht der internationalen Moral. Vermutlich wäre er bereit gewesen, über die Grenzen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse hinauszugehen, hätte aber auch alles daran gesetzt, um den Kongreß zur nötigen „Mithilfe“ zu bewegen. Seine Zeit bestritt ihm das Recht, den status quo in umstrittenen Territorien zu verändern, und warf ihm vor, daß seine Aktionen darauf abzielten, Mexiko zu einem Krieg zu provozieren.

Leopold argumentiert mit Recht, daß bis zur letzten Dekade des 19. Jahrhunderts „... only in the case of Texas and the Mexican War did the executive encroach upon the legislature's constitutional prerogative“, und zwar durch die Art und Weise ihres Truppeneinsatzes³⁴. Er kommt zu dem Schluß, daß Polk der einzige Präsident in der amerikanischen Geschichte gewesen sei, der durch einen unnötigen Einsatz der Streitkräfte den Angriff eines möglichen Gegners provoziert habe. Aber, so betont er, „the silent acquiescence by the legislature destroys some of the complaint that the executive had usurped its war-making powers“³⁵.

Bemerkenswert ist hier, daß zum ersten Mal ein Präsident seine Befugnis als Oberbefehlshaber rücksichtslos gegen das Kriegserklärungsrecht des Kongresses einsetzte; denn die Zustimmung des Kon-

³⁰ Message to Congress, May 11, 1846, in Cong. Globe, 29th Cong., 1st sess., S. 783.

³¹ Act of May 13, 1846, ch. 16, 9. Stat. 9.

³² Eugene McCormac: James K. Polk — A Political Biography, Berkeley 1922, S. 89.

³³ Vgl. dazu a.a.O., S. 530. Mit einem Stimmenverhältnis von 85 : 81 stimmte das Haus dafür „(that the war had been) ... unnecessarily and unconstitutionally begun by the President of the United States“. Siehe Cong. Globe, 30th Cong., 1st sess., 1848, S. 95.

³⁴ Leopold, a.a.O., S. 101.

³⁵ Ebd.

gresses erfolgte erst später mehr oder weniger unter dem Druck eines *präsidentiellen fait accompli*. Die praktischen Schwierigkeiten, die sich bei der Frage einer reibungslosen Abgrenzung exekutiver und legislativer Rechte und Pflichten hinsichtlich der Kriegsinitiative ergaben, nahmen zu.

Die von den Präsidenten Monroe und Polk gegebenen Beispiele des Einsatzes von Streitkräften machten jedoch nicht Schule, sondern lösten im Gegenteil einen Prozeß aus, der zumindest bis zum Civil War das Machtverhältnis freiwillig zugunsten des Kongresses verschob. Dieser Prozeß erreichte unter Präsident *James Buchanan* (1857 - 1861) einen Höhepunkt. Buchanan hielt sich strikt an die Verfassung und die Rechte des Kongresses und behielt sich nur im Falle einer Selbstverteidigung die absolute präsidentielle Entscheidung vor. Daniel Webster beschreibt 1861 die Haltung der Präsidenten dieser Zeit in einem Brief und führt an, daß die „war-making-power“ in Händen des Kongresses liege, und daß vom Präsidenten angeordnete militärische Aktionen nur in solchen Fällen erfolgen könnten, die ausdrücklich durch die Verfassung vorgeschrieben seien³⁶.

Lediglich eine, wenn auch bedeutende Ausnahme unterbrach diese Entwicklung: 1854 genehmigte Präsident *Pierce* (1853 - 1857) die Aktionen eines Marineoffiziers — und verteidigte sie vor dem Kongreß —, der als Vergeltung gegen eine nicaraguanische Revolutionsregierung für Ausschreitungen gegen amerikanische Bürger geforderte Reparationszahlungen durch die Bombardierung von Greytown, „bis die Stadt in Asche lag“³⁷ eintreiben wollte, ohne daß dafür die vom Kongreß als notwendig erachtete Zustimmung vorlag. Allerdings wurde dieser bekannteste Fall unautorisierter Kriegführung der Exekutive im 19. Jahrhundert später gerichtlich sanktioniert. Der Richter am Obersten Gerichtshof Samuel Nelson erklärte hierzu, daß der Präsident für den Schutz von Personen und Eigentum amerikanischer Bürger im Ausland verantwortlich sei³⁸.

Als *Lincoln* (1861 - 1865) am 4. März 1861 Präsident wurde, bestand die Gefahr des Zerfalls der Vereinigten Staaten. Die Sezession einiger Südstaaten von der Union erschien ihm nicht nur illegal, sondern einfach unvorstellbar. Er ließ die Miliz einberufen, um jene „combinations“ zu unterdrücken, die die Ausführung der Bundesgesetze in den betreffenden Staaten behinderten³⁹, und berief zur selben Zeit den Kongreß

³⁶ Siehe: U.S. Congress, House, Hawaiian Correspondence, 53rd Cong., 2nd sess., House Exec. Doc No 48, Webster to Severance, 14. Juli 1861.

³⁷ Vgl. dazu James F. Rhodes: History of the United States from the Compromise of 1850, 8 Bände, New York 1893 - 1919, hier: Band I, 1900, S. 416 ff.

³⁸ 4 Blatch. 454 - 455 (1860).

³⁹ Richardson, Messages, a.a.O., Bd. 6, S. 13.

zu einer Sondersitzung ein. Da aber die getroffenen Maßnahmen der Situation nicht Genüge taten, erklärte er, der noch als Abgeordneter Präsident Polk des verfassungswidrigen Kriegsbeginnes mit Mexiko beschuldigt hatte, im April 1861 ohne Autorisierung durch den Kongreß, dem zwingenden Gebot der Stunde folgend, die Blockade gegen die Südstaaten und begründete dies mit der „insurrection against the Government of the United States“⁴⁰. Weiterhin wurden — noch vor der Monate später folgenden Einberufung des Kongresses — u. a. die Miliz der Nordstaaten organisiert, 40 000 Freiwillige verpflichtet, die reguläre Armee um 23 000 und die Marine um 18 000 Mann verstärkt⁴¹.

Als der Kongreß im Juli 1861 zusammentrat, informierte ihn Lincoln über seine Maßnahmen und den Zustand der Rebellion im Süden der Nation. Seine Aktionen wurden nachträglich ausdrücklich gebilligt⁴², wenn auch nicht ohne vorherige heftige Kritik⁴³. Der *Supreme Court* jedoch „... sustained the validity of the President's action, and asserted his right to recognize a state of war as already existing, and to take measures of defense in advance of Congressional authority“⁴⁴. Mit anderen Worten, bei einem Angriff oder einer Invasion befinden sich die USA auch ohne entsprechende Erklärung des Kongresses bereits im Kriegszustand, und der Präsident ist zur Annahme der Herausforderung verpflichtet.

Das oberste Bundesgericht sprach in seinen Entscheidungen zum *Mexikanischen Krieg* und zum *Bürgerkrieg* dem Präsidenten das Recht zu, einem Angriffskrieg an jenen Kriegsschauplätzen („theatres“) zu begegnen, die er für richtig hielt, und billigte ihm zu, die Zustimmung des Senats erst nachträglich einzuholen. Lincoln fügte dem damit gewährten Recht der offensiven Erwidern eines Angriffs noch das Element der vorbeugenden Maßnahmen gegen einen möglicherweise zum Angriff entschlossenen Feind hinzu.

Allerdings ist hier die grundsätzlich unterschiedliche Natur des Mexikanischen und des Bürgerkrieges zu beachten, handelt es sich doch bei letzterem nicht um einen Angriff von außen, sondern um eine Sezession gegen die Einheit der Union von innen her. Daß aus den vom Kongreß gebilligten Maßnahmen gegen die Südstaaten Rechte des Präsidenten auf ähnliche Aktionen im außenpolitischen Bereich hergeleitet

⁴⁰ a.a.O., S. 14 - 15.

⁴¹ Vgl. dazu James McGregor Burns: *Is the Presidency too Powerful?*, in: *New York Times Magazine*, 16. Juli 1950, S. 12 ff.

⁴² Siehe z. B.: *Act of Congress of July 13, 1861, U.S., Statutes at Large*, Band 12, S. 255 - 258.

⁴³ Im wesentlichen durch 4 Richter des Obersten Gerichtshofes, einschließlich des Chief-Justice Taney.

⁴⁴ Zit. in Berdahl, a.a.O., S. 75.

wurden, liegt zum Teil an der lange umstrittenen Verbindlichkeit des Zusammenschlusses der Einzelstaaten für alle Zeiten und an Unklarheiten über das Ausmaß des Souveränitätsverzichtes der Einzelstaaten gegenüber dem Bund, die seit der Gründung der USA immer wieder zu Schwierigkeiten geführt haben. Zum anderen besaßen die Südstaaten während des Bürgerkrieges immerhin die wesentlichen Merkmale souveräner Staaten: sie pflegten eigene Beziehungen nach außen, waren frei in ihren Handlungen auf dem von ihnen beherrschten Gebiet und verfügten über eigene Streitkräfte.

Von wesentlicher Bedeutung ist hier die Tatsache, daß der Supreme Court die relevanten Fragen als „*political questions*“ ansah und damit die entsprechenden Entscheidungen der beiden anderen Gewalten — Exekutive und Legislative — als endgültig und unanfechtbar ansah. Diese Selbstbeschränkung des Obersten Gerichtes gegenüber den „*political questions*“, die meist Außenpolitik und Sicherheitsfragen beinhalten, ist nicht in der Verfassung verankert, hat aber die Exekutive in außen- und sicherheitspolitischen Fragen wesentlich gestärkt und ist bis heute von höchster Relevanz⁴⁵. Durch diesen Präzedenzfall und andere wurde der Prozeß der exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik intensiviert und so die Möglichkeit der Ausweitung damit verbundener Probleme geschaffen.

Das Jahr 1868 brachte ein wohl in späteren Jahren nicht mehr erreichtes machtpolitisches „Tief“ der Exekutive. Am 24. Februar 1868 wurde Präsident *Andrew Johnson* (1865 - 1869) sogar der Amtspflichtverletzung beschuldigt; der Kongreß unterwarf ihn dem Verfahren des „*impeachment*“, noch ehe man die ihm zur Last gelegten Punkte im Detail ausgearbeitet hatte⁴⁶. Die Anklagen waren rein politischer Natur und stellten mehr eine Reaktion des Kongresses auf die durch den Krieg angehäufte Machtfülle des Präsidentenamtes dar. Nur mit einer einzigen Stimme Mehrheit entging Johnson der Verurteilung.

In der folgenden Zeit hielten sich die Vereinigten Staaten weitgehend von außenpolitischen Verwicklungen⁴⁷ fern; dies besonders auf Grund

⁴⁵ z. B. durch Grundsatzurteile des Supreme Court wurde eine gerichtliche Überprüfung der exekutiv-legislativen Maßnahmen für unzulässig erklärt. Vgl. hierzu: Karl Loewenstein: *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten*, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1959. Siehe auch: *Foster v. Neilson*, 27 U.S. (2 Pet.) 253, 309 (1829) Marshall, C.P.: „... (a) question like this ... is ... more a political than a legal question.“

⁴⁶ Siehe hierzu: David M. De Witt: *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, New York 1903.

⁴⁷ Getreu dem politischen Testament George Washingtons, siehe: Farewell Address vom 17. September 1796, in: Richard D. Heffner: *A Documentary History of the United States*, New York, Toronto 1952.

des Wiederaufbaues nach dem Bürgerkrieg mit all seinen Nöten und Anforderungen. Aber noch vor der Jahrhundertwende sollte es zu verschärften Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative kommen. Waren bisher imperialistische Bestrebungen der Exekutive mehr oder weniger vom Kongreß verhindert worden, so sollte jetzt ein umgekehrter Prozeß einsetzen, nämlich der Versuch der Durchsetzung imperialistischer Bestrebungen des Kongresses gegenüber dem Präsidenten.

Mit Spanien hatte es schon häufig Schwierigkeiten und Reibereien gegeben, und der Ausbruch der kubanischen Rebellion im Jahre 1895 bot den richtigen Ansatzpunkt für eine kriegerische Auseinandersetzung. Die Kriegsstimmung in den Vereinigten Staaten wurde durch Emotionen, teilweise berechnete Interessen⁴⁸, aber vor allem durch die Befürworter einer aggressiven Militärpolitik⁴⁹ angeheizt. Präsident *Cleveland* (1885 - 89, 1893 - 97), der Spanien gegenüber mit großer Geduld handelte, blieb auch weiterhin kühl, als er von der Presse beschimpft wurde. Am 6. April 1896 wurde jedoch eine Entschließung mit überwältigender Stimmenmehrheit von Senat und Repräsentantenhaus angenommen. In dieser Resolution wurde die Anerkennung der gegen Spanien kämpfenden aufständischen Kubaner gefordert⁵⁰. Noch hielt *Cleveland* den Kongreß von einer Kriegserklärung an Spanien ab⁵¹. Es ist behauptet worden, daß die Präsidenten *Cleveland* und *McKinley* „kept the national legislature from a declaration of hostilities for more than two years before final action was taken“⁵².

Nach weiteren Ereignissen⁵³ wurde *McKinley* (1897 - 1901), der Nachfolger *Clevelands*, schließlich gezwungen, am 11. April 1898 dem Kongreß eine Kriegsbotschaft zu übersenden⁵⁴, in der er um entsprechende Vollmachten zum Einsatz in Kuba bat. Er strebte keine direkte Kriegserklärung an, sondern bat nur um die Erlaubnis, Militär zu benutzen, um eine Beendigung der Feindseligkeiten zwischen Spanien und Kuba durchzusetzen. Seine Zielvorstellung war die Errichtung einer stabilen Regierung auf Kuba⁵⁵.

⁴⁸ u. a. Investitionen auf Kuba, z. B. Tabak; die Frage der naturalisierten Kubaner; Zerstörung amerikanischen Eigentums, etc.

⁴⁹ „Jingoism“, siehe hierzu: J. A. Hobson: *The Psychology of Jingoism*, London 1901.

⁵⁰ Vgl. Samuel F. Bemis: *A Diplomatic History of the United States*, (4th ed.), New York 1955, S. 439.

⁵¹ Er soll sogar gesagt haben, daß er im Fall einer Kriegserklärung einfach nicht die Armee mobilisieren wolle. Vgl. Corwin, *President*, a.a.O., S. 250.

⁵² Berdahl, a.a.O., S. 91.

⁵³ z. B. der Untergang der „*Maine*“ im Hafen von Havanna mit einem Verlust von 260 Mann. Vgl. dazu Bemis, a.a.O., S. 444.

⁵⁴ Dies geschah, nachdem die Spanier bereits erhebliches Entgegenkommen gezeigt hatten.

⁵⁵ Vgl. Richardson: *Messages*, a.a.O., Band 9, S. 6292.

Benton führt an, daß es hier im wesentlichen um die Frage ging, „... whether the President did not yield prematurely and whether he had exhausted the resources of diplomacy ...“⁵⁶. Er beantwortet diese Frage, indem er anführt, daß nach Meinung fast aller Experten auf dem Gebiet des Völkerrechts diese Form der Intervention im Jahre 1898 „unfortunate, irregular, precipitate, and unjust to Spain“ gewesen sei⁵⁷. Trotzdem dürfte McKinley alles versucht haben, um amerikanische Staatsbürger aus Kuba zu evakuieren, nicht zuletzt in der verzweifelten Hoffnung, daß sich noch irgendeine Lösung kurz vor Ausbruch eines Krieges finden werde⁵⁸. Letztlich beugte er sich wahrscheinlich dem Gehetze der „yellow press“ und dem Geschrei der „jingoos“ aus seiner eigenen Partei⁵⁹.

Dieser Sieg über die Exekutive sollte der letzte große Triumph des Kongresses in der verfassungsrechtlichen und politischen Auseinandersetzung um die „War Powers“ sein. Unterstützt von der öffentlichen Meinung hatte er die zögernde Exekutive überrannt.

Die *Trennungslinie* zwischen den entsprechenden Befugnissen der *Legislative* und der *Exekutive* war flexibel genug, um dem Präsidenten die Entscheidung über einen militärischen Einsatz bei kleineren Angelegenheiten zu überlassen. Andererseits war es der Kongreß, der bei größeren Affären die Entscheidung traf. Insoweit war — dem Geist der Verfassung entsprechend — das Ziel der Gründungsväter, die legislative Ermächtigung zur Führung militärischer Aktionen bei größeren Konflikten, erreicht. Allerdings sollte sich dies bald ändern. Hervorgerufen durch die Folgen der spanischen Niederlage und der damit verbundenen Verpflichtungen der Vereinigten Staaten in der Welt, hatten nun Präsidenten mit entsprechendem Durchsetzungsvermögen die Chance, die Macht der Exekutive zu stärken und damit die Vorherrschaft der Legislative, deren verfassungsmäßige Rechte und natürliche Möglichkeiten auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt ohnehin geringer sind, zu brechen. Und das sollte auch in den folgenden Jahren geschehen.

⁵⁶ Thomas H. Benton: Abridgement of the Debates of Congress, from 1789 - 1856, 16 Bände, New York: 1857 - 1861, Bd. XV, S. 95.

⁵⁷ a.a.O., S. 108.

⁵⁸ Siehe Charles S. Olcott: William McKinley, 2 Bände, Boston 1916; S. 26 - 28.

⁵⁹ Genau wie es 1812 der Fall war, wurde auch hier der Präsident in einen Krieg getrieben. Nach seinem Tode stellte sich übrigens heraus, daß er anonym 5000 Dollar an die Opfer spanischer Brutalität übersandt hatte. Siehe dazu: Julius W. Pratt: Expansionists of 1898: The Acquisition of Hawaii and the Spanish Islands, Baltimore 1936, S. 285.

3. Von McKinley bis F. D. Roosevelt (1900 - 1941)

Im 20. Jahrhundert nahm die außenpolitische Vormachtstellung des Präsidenten gegenüber der Legislative rasch zu. Durch den Sieg über Spanien war den Vereinigten Staaten in ersten Anfängen eine Weltrolle aufgebürdet worden. Die Kräfte des Isolationismus fielen langsam hinter die Kräfte des Interventionismus in der inneramerikanischen Politik zurück.

Für die ersten Jahre des 20. Jahrhunderts kann man vor allem am Beispiel der Präsidenten *Theodore Roosevelt*, *Taft* und *Wilson* feststellen, daß der Einsatz bewaffneter Streitkräfte durch die Exekutive gegen souveräne Staaten zur Gewohnheit wurde. Ohne irgendeine Ermächtigung durch den Kongreß sandten diese Präsidenten Truppen in andere Länder.

Der vorübergehende Sieg des Isolationismus nach dem ersten Weltkrieg sollte nicht anhalten. *Franklin D. Roosevelt* ließ Ende der dreißiger Jahre die USA erneut in die Weltpolitik eingreifen, und die Folgen des II. Weltkrieges vereitelten jeden Rückzugsversuch in die Isolierung.

Im 20. Jahrhundert waren es vor allem die völkerrechtlichen Verträge („*treaties*“), die die Möglichkeit des Präsidenten, Streitkräfte in anderen Ländern einzusetzen, wesentlich verstärkten⁶⁰. Der erste Präsident, der sich im 20. Jahrhundert nicht an die Verfassungsbestimmungen hielt, sollte ausgerechnet jener *William McKinley* (1897 bis 1901) sein, der seinerseits, wie bereits angeführt, zuvor durch den Kongreß in einen Krieg hineingetrieben worden war. Während des Boxer-Aufstandes in China sandte McKinley im Jahre 1900 ohne vorherige Autorisierung durch den Kongreß⁶¹ Marine- und Armee-Einheiten nach China zur Verstärkung der internationalen Truppe. Dies geschah nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Rettung und des Schutzes von Leben und Eigentum, sondern auch zu dem Zweck, in Zusammenarbeit mit den anderen Mächtigen an Strafexpeditionen teilzunehmen. Trotz des Ausmaßes der Aktion stellte sie nach Meinung McKinleys keinen Krieg gegen China dar⁶².

⁶⁰ Die Position des Präsidenten wurde durch sog. „*treaties*“ und „*executive agreements*“ stark verbessert. „*Treaties*“ sind völkerrechtliche Abkommen gemäß Art. II § 2, Abs. 2, US-Verfassung, die mit Zustimmung des Senates abgeschlossen werden. „*Executive agreements*“ kommen ohne die in Art. II § 2, Abs. 2 vorgesehene Zustimmung des Senates zustande. Die völkerrechtliche Wirkung ist aber dieselbe wie die von „*treaties*“.

⁶¹ Der Kongreß hatte keine Sitzungsperiode, und McKinley glaubte nicht, daß man ihn ausreichend schnell zusammenrufen könne.

⁶² Message to Congress, Dec. 3, 1900, in: *Foreign Relations of the United States, 1900*, S. xiv. Vgl. auch Richardson, *Messages, a.a.O.*, Bd. 9, S. 6292.

Obwohl einige Autoren die Expedition einen der übelsten Übergriffe der Exekutive in den Bereich der Legislative nennen, dürfte wohl in diesem Fall zumindest die Befugnis des Kongresses, den Krieg zu erklären, nicht beeinträchtigt worden sein. Überdies bedeutete die gesamte Angelegenheit keine präsidentielle Machterweiterung auf dem Gebiet des Einsatzes von Streitkräften in fremden Ländern; denn beim Boxer-Aufstand handelte es sich jedenfalls formal nicht um einen Krieg, mit dem einem souveränen Land der Wille des Angreifers aufgezwungen werden sollte, sondern im Gegenteil um die Wiederherstellung der souveränen Handlungsfreiheit einer Regierung, die allerdings wiederum in einem Maße eingeschränkt war, daß ihr eine Verletzung der Interessen der Interventionsländer nicht möglich war⁶³.

Wesentlich eigenmächtiger handelte der Präsident der „big stick“-Politik, *Theodore Roosevelt* (1901 - 1909), bei der Übernahme der Panamazone. Seine Maßnahmen wurden im Senat heftig diskutiert. Im wesentlichen ging es um eine Senatsresolution, die die präsidentiellen Maßnahmen als eine Verletzung des Völkerrechts und der Verträge mit Kolumbien bezeichnete.

Roosevelts Theorie der exekutiven Gewalt kann man am besten in seine eigenen Worte kleiden⁶⁴:

“The most important factor in getting the right spirit in my Administration ... was my insistence upon the theory that the executive power was limited only by specific restrictions and prohibitions appearing in the Constitution or imposed by Congress under its constitutional powers ... Under this interpretation I did and caused to be done many things not previously done by the President ... I did not usurp power but did greatly broaden the use of executive power ... for the common well being of our people.”

Man könnte seine Einstellung auch in Form seiner 1911 in Kalifornien gehaltenen Rede zitieren: “I took the Canal Zone and let Congress debate; and while the debate goes on the Canal does also⁶⁵.” Der Fall Panama stellte zwar nicht das erste Beispiel unautorisierter präsidentieller Kriegsführung dar, bildete jedoch den Anfang bedeutender militärischer Interventionen in Lateinamerika.

Woodrow Wilson (1913 - 1921), einer der Erweiterer der Macht des Präsidentenamtes, handelte nach dem Prinzip: “The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can. His capacity will set the limit⁶⁶.”

⁶³ Die Frage ist juristisch von geringer Bedeutung, weil diese Beschränkung vertraglich herbeigeführt worden war. Jedes souveräne Land unterwirft sich beim Abschluß internationaler Verträge einer Beschränkung seiner Handlungsfreiheit.

⁶⁴ *Theodore Roosevelt: An Autobiography*, New York 1919, S. 388 - 389.

⁶⁵ Zit. in Bailey, a.a.O., S. 545; vgl. auch: *The New York Times*, 25. März 1911, S. 10.

Während der amerikanisch-mexikanischen Feindseligkeiten kam es zu verschiedenen Vorstößen seitens des Präsidenten. Nach dem *Tampico-Zwischenfall*⁶⁷ im Jahre 1914 ließ Wilson den Hafen Vera Cruz besetzen, „to enforce respect for the government of the United States“. Das Repräsentantenhaus gab die Ermächtigung dazu noch am selben Tag, der Senat jedoch konnte seine Resolution erst nach der Aktion verabschieden. Durch Verhandlungen konnte aber der Konflikt beigelegt werden.

Als Wilson 1916 Truppen in „hot pursuit“ der *Pancho-Villa-Banditen* nach Mexiko sandte, sollte diese Aktion beinahe ein Jahr andauern und fast zu einem Krieg führen. Obwohl der Senat zustimmte, geschah auch dies erst, nachdem die Truppen die Grenze überschritten hatten.

Die Schwierigkeiten mit Mexiko und den karibischen Ländern wurden jedoch vom ersten Weltkrieg überschattet. Von größter Bedeutung für Wilsons Außenpolitik war das Problem der Neutralität der USA, und kein Aspekt der Neutralität brachte mehr Schwierigkeiten für Wilson mit sich als der des deutschen U-Boot-Krieges.

Das Dilemma der U-Boot-Kriegsführung bestand im wesentlichen darin, daß sich der U-Boot-Kommandant nicht an die traditionellen Regeln des Völkerrechtes halten konnte, da jedes Auftauchen seines Bootes an die Oberfläche, selbst bei einem schwachen Gegner, einem Selbstmord gleichkam. Die traditionellen Rechte der Neutralen und das konventionelle Kriegsrecht konnten auf dieses neue Waffensystem nicht sinnvoll angewendet werden, und die beteiligten Großmächte hatten noch keine neue Regelung gefunden. Den Vereinigten Staaten blieb also nichts übrig, als entweder formalistisch auf unveränderter Anwendung der traditionellen Rechte zu bestehen, oder neue und ergänzende Regelungen zu finden. Die Wilson-Administration versuchte, beides miteinander zu verbinden; die Kriegführenden stimmten jedoch den neuen Vorschlägen nicht zu. Daraufhin benachrichtigten die USA die Kriegführenden, daß sie sich an die traditionellen Rechte des Völkerrechtes halten würden und ihrerseits eine entsprechende Einhaltung der Regeln erwarteten.

Bis zum Januar 1917 hatte Wilson das Versprechen der Deutschen, daß Deutschland nicht ohne vorherige Warnung zum unumschränkten U-Boot-Krieg greifen werde. Als aber Deutschland ankündigte, alle Schiffe in der Kriegszone mit Ausnahme eines schmalen Kanals würden versenkt werden, stand Wilson vor der Wahl, entweder Deutschlands Forderungen nachzugeben oder Amerikas Rechte auf See zu

⁶⁶ Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York 1911, S. 70.

⁶⁷ Vorübergehende Verhaftung amerikanischer Matrosen durch die Mexikaner.

verteidigen. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen in der Hoffnung auf ein Nachgeben der Deutschen führte zu keinem Ergebnis.

Im Februar 1917 entschloß sich *Wilson*, die Handelsschiffe bewaffnen zu lassen; er war sich aber darüber klar, daß er nur mit Billigung des Kongresses zu diesen Maßnahmen greifen konnte. So entschied er, sich an den Kongreß zu wenden⁶⁸. Einerseits bat er nun um Autorisierung durch den Kongreß⁶⁹:

“I request that you will authorize me to supply our merchant ships with defensive arms, should that become necessary, and with the means of using them, and to employ any other instrumentalities or methods that may be necessary.”

Andererseits pochte er jedoch auf seine bereits in der Verfassung verankerte Befugnis⁷⁰:

“No doubt I already possess that authority ... by the plain implication of my constitutional duties and powers; but I prefer, in the present circumstances, not to act upon general implication. I wish to feel that the authority and power of the Congress are behind me.”

Wilson wurde vom Kongreß in dieser Angelegenheit nicht unterstützt. Da er sich wohl doch nicht so ganz der präsidentiellen Befugnis auf diesem Gebiet bewußt war — und auch in Privatkreisen Zweifel geäußert haben muß — beugte er sich schließlich weitgehend der Legislative.

Man kann abschließend feststellen, daß *Wilson* trotz der steigenden Machtfülle des Präsidentenamtes während des Ersten Weltkrieges sorgfältig darauf bedacht war, den Kongreß in allen anfallenden wichtigen Fragen zu konsultieren und sich durch dessen ausdrückliche Ermächtigung abzusichern. Im Vergleich zu dieser Einstellung war die Haltung *Lincolns* während des Bürgerkrieges in kritischen Kompetenzfragen — sogar in Fragen, bei denen die Befugnisse klar umrissen waren⁷¹ — eine ganz andere; er handelte gewöhnlich zuerst und bat später, wenn überhaupt, um Sanktionierung seiner Aktionen.

Erfahrungsgemäß bringen *Krisenzeiten* dem Präsidenten einen enormen Machtzuwachs, der praktisch der Machtstellung eines Diktators entsprechen kann. Dies muß nicht unbedingt heißen, daß damit die Prinzipien einer konstitutionellen Regierung außer Kraft gesetzt werden. Aber die Fähigkeit, sofort und energisch handeln zu können, ist

⁶⁸ Vgl. dazu: David F. Houston: *Eight Years with Wilson's Cabinet*, New York 1926, 2 Bände, S. 234 f.

⁶⁹ *Congressional Record*, 64th Cong., 2d sess., vol. 54, pt. 5, Senate, 26. Februar 1917, S. 4273.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ *Berdahl*, a.a.O., S. 268. Eine kurze Erläuterung zur Problematik des Bürgerkrieges siehe im Zusammenhang mit *Präsident Lincoln*.

von übergeordneter Bedeutung, denn „no government can survive that excludes dictatorship where the life of the nation is at stake“⁷².

Als im Jahre 1916 die *Gore-McLemore Resolutionen*, ein Versuch, die Vereinigten Staaten aus dem Krieg herauszuhalten, im Kongreß eingebracht wurden, fanden diese Entschließungen bei der Exekutive starke Mißbilligung. Die Administration fühlte sich in ihrem Recht zur Leitung der auswärtigen Politik ohne wesentliche Einmischung seitens der Legislative beeinträchtigt. Als Wilson die Abstimmung über die Resolutionen schließlich zur persönlichen Prestigefrage machte, wurde die abgeänderte Fassung abgelehnt⁷³. Die gemeinsame Entschließung, durch die der Kongreß schließlich doch den Kriegszustand förmlich anerkannte, wurde durch den Senat mit einem Stimmenverhältnis von 82 zu 6 und vom Repräsentantenhaus mit 373 zu 50 gebilligt⁷⁴.

Keiner der ersten Präsidenten im 20. Jahrhundert hat irgendwelche neuen Befugnisse zum Einsatz von Streitkräften in fremden Ländern beansprucht. Bei den entsprechenden Aktionen ohne legislative Ermächtigung berief man sich auf Verträge oder das Recht, Leben und Eigentum amerikanischer Bürger zu schützen. Roosevelt, Taft und Wilson trafen auf keine besonderen Schwierigkeiten im Kongreß beim Einsatz der Streitkräfte in fremden Ländern, blieben aber auch formal innerhalb der „Machtgrenzen“, die die Präsidenten des 19. Jahrhunderts eingehalten hatten. Noch gab es keinen Kampf zwischen Exekutive und Legislative, noch war der Kongreß willig, die Erklärungen des Präsidenten („treaties, life and property“) anzunehmen.

Aber der Kongreß der späten dreißiger Jahre war in immer stärkerem Maße geneigt, nicht nur die Macht des Präsidenten auf dem Sicherheitsgebiet einzuengen, sondern auch jene Rechte des Staates zu beschneiden, deren Verletzung zum Kriegsfall führen konnte⁷⁵. Eine Serie von Neutralitätsakten seit etwa 1935 verkörperte die isolationistische Tendenz, daß Kriege in fremden Ländern nicht im Interesse der amerikanischen Nation lägen und daß man lieber internationale Beziehungen abbrechen wolle als die mit den Rechten der Neutralen verbundenen Handelsbeziehungen zu den Kriegführenden aufrechtzuerhalten.

⁷² Vgl. dazu: H. J. Ford: The Growth of Dictatorship, in: Atlantic Monthly, CXXII, Mai 1918, S. 632 ff.

⁷³ Das Abstimmungsergebnis ergab im Senat 68 : 14, im Repräsentantenhaus 276 : 142. Vgl. dazu: Charles C. Tansill: America goes to War, Gloucester/Mass., reprinted 1963; NB: Tansill ist gegen Wilson eingestellt.

⁷⁴ Congressional Record, 65th Cong., 1st sess., vol. 55, pt. 1, Senate, 4. April 1917, S. 261, House S. 412 - 413.

⁷⁵ Zur Neutralität siehe etwa Gerhard von Glahn: Law among Nations, New York 1965, S. 619 ff.

Durch die Sorge vor einem neuen Weltkrieg — verdeutlicht durch die Neutralitätsgesetzgebung — entstand auch die *Ludlow-Resolution*, ein letzter Versuch des Kongresses, die Vereinigten Staaten aus einem erneuten Konflikt herauszuhalten. In der Resolution wurde ein über das Recht des Kongresses zur Kriegserklärung hinausreichendes Referendum als Vorbedingung für Kriegserklärungen verlangt. Roosevelt lehnte die Resolution als unpraktisch in der Anwendung und mit der Verfassung unvereinbar ab und betonte besonders, daß eine solche Maßnahme dem Präsidenten in der Leitung der auswärtigen Beziehungen die nötige Bewegungsfreiheit nehmen würde⁷⁶. Die Resolution wurde nur knapp mit 209 zu 188 überstimmt⁷⁷.

Franklin D. Roosevelt (1935 - 1945) war vermutlich frühzeitig fest entschlossen, den Kampf gegen die Achsenmächte aufzunehmen. Sein Vorgehen war durch die Zielsetzung „Demokratisierung und Befriedung der Welt“ motiviert. Er war bereit, dies auch gegen den Widerstand des Kongresses zu tun⁷⁸, war jedoch zu klug, um das inzwischen gesponnene Netz der Neutralität kurzfristig zu zerstören. Corwin hat das komplizierte Vorgehen des Präsidenten vor dem Kriegseintritt sehr gut zusammengefaßt⁷⁹.

Die *Neutralitätsgesetzgebung* konfrontierte Roosevelt mit großen Problemen⁸⁰. Diesmal war die Lage allerdings wesentlich anders als im ersten Weltkrieg. Die Vereinigten Staaten versuchten nicht, die Neutralität aufrechtzuerhalten, da die öffentliche Meinung ganz klar auf seiten der Alliierten stand. Nach dem Zusammenbruch Frankreichs gab Roosevelt in einer Botschaft vom 14. Juni 1940 der Welt bekannt, daß seine Sympathie der französischen Seite gehöre. Zugleich betonte er jedoch, daß er sich militärisch nicht festlegen wolle, da dies nur der Kongreß tun könne. Aber schon ein paar Monate später kam es seitens der Exekutive — und damit gegen entsprechende Verbote — zum Zerstörer-Handel mit England. Am 11. März 1941 wurde dann das Lend-Lease-Gesetz, durch das schließlich nach erbitterten Debatten der Kongreß den quasi-kriegführenden Status des Landes legalisierte⁸¹, verabschiedet.

Die Zeit zwischen 1939 und 1941 ist voller Beispiele exekutiv-legislativer Konflikte um Legalität und Verfassungsmäßigkeit verschiedener

⁷⁶ The Department of State, Press Releases, vol. 18, 15. Januar 1938, S. 99 ff.

⁷⁷ Vgl. dazu: Bailey: *A Diplomatic History*, a.a.O., S. 746.

⁷⁸ Vgl. dazu: E. S. Corwin: *Constitution and what it means today*, a.a.O., S. 85.

⁷⁹ Siehe E. S. Corwin: *The President: Office and Powers*, New York 1948 (3rd ed.), S. 246 ff.

⁸⁰ In der Zeit vom September 1939 bis zum 7. Dezember 1941.

⁸¹ Siehe dazu: E. S. Corwin: *Total War and the Constitution*, New York 1947, S. 29.

Aktionen. In bezug auf die Problematik dieser Untersuchung bietet der „*destroyer-bases-deal*“ von 1940 interessante Aspekte. Wäre der Erwerb der Basen legal gewesen, so hätte der Präsident ohne Zweifel auch das Recht gehabt, Streitkräfte an diese Orte zu senden. Das Problem war wohl weniger die Auswirkung des Leih- und Pachtgesetzes als die Frage der verfassungsmäßigen Befugnis des Präsidenten, militärische Kräfte in anderen Ländern einzusetzen. Die Verfechter der legislativen Position behaupteten, der Präsident habe keine Befugnis, Militär ohne Ermächtigung seitens des Kongresses zu verpflichten, während die Verfechter der präsidentiellen Interessen geltend machten, „that the President's well-established authority to order the naval and land forces to commit acts of war ... came to him directly from the Constitution and could not be altered by Congress“⁸².

Damit wurden durch die *lend-lease-Debatten* zwei weitgehend voneinander abweichende Interpretationen der präsidentiellen Befugnisse auf dem Gebiet des *jus belli* gegeben. Die eine beanspruchte, der Präsident habe nicht das Recht, Streitkräfte außerhalb der USA einzusetzen; die andere gab dem Präsidenten das absolute Recht, alle möglichen kriegerischen Aktionen zu unternehmen. Roosevelt versuchte wohl mehr oder weniger, sich in der Mitte der beiden Positionen zu bewegen⁸³.

Der Verabschiedung des richtungsweisenden *lend-lease-Gesetzes* schlossen sich in schneller Folge exekutive Kriegsmaßnahmen an, die schließlich im November 1941 den Kongreß geradezu zwangen, alle einschränkenden Bestimmungen des Neutralitätsgesetzes von 1939 aufzuheben. Damit scheiterte die Hoffnung des Kongresses, die Exekutive am „Zügel“ zu halten. Die Spannungen lösten sich schlagartig mit dem Überraschungsangriff Japans auf Pearl Harbor.

Am 8. Dezember hielt Roosevelt eine Ansprache vor dem Kongreß und bestätigte, daß Feindseligkeiten herrschten und er als Oberkommandierender der Streitkräfte alle notwendigen Maßnahmen zum Schutze der Vereinigten Staaten getroffen habe. Er bat den Kongreß, eine Erklärung abzugeben, die bestätigte, daß der Kriegszustand zwischen den Vereinigten Staaten und Japan seit dem Angriff auf *Pearl Harbor* bestehe⁸⁴. Obwohl der Kongreß noch am selben Tag diese Erklärung abgab, befanden sich die USA noch keineswegs im Kriegszustand mit Deutschland oder Italien. Roosevelt befürchtete wahr-

⁸² Basil Rauch: *Roosevelt: From Munich to Pearl Harbor*, New York 1950, S. 307 - 308.

⁸³ Die Ausführungen über Roosevelts Verhalten im II. Weltkrieg basieren auf Robert W. Russel, a.a.O.

⁸⁴ Vgl. dazu: Samuel I. Rosenman (ed.): *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, New York, 13 Bände (1938 - 1950), 1941, S. 526.

scheinlich, daß das amerikanische Volk das Achsenbündnis vergessen könnte und bat seine Landsleute „(to) remember always that Germany and Italy, regardless of any formal declaration of war, consider themselves at war with the United States at this moment just as much as they consider themselves at war with Britain or Russia“⁸⁵.

Deutschland und Italien enthoben zwar die Vereinigten Staaten dieses Problemes dadurch, daß sie in Anbetracht des Vertrages mit Japan den Vereinigten Staaten den Krieg erklärten⁸⁶. Unabhängig davon aber wird behauptet, daß Roosevelt die Japaner, deren Vorgehen nicht nur mit den Satzungen des Völkerbundes kollidierte, sondern auch den amerikanischen Interessen in China im Wege stand, nicht ungern in einer Lage wie derjenigen von Pearl Harbor sah⁸⁷.

Churchill, der die verfassungsmäßigen Schwierigkeiten Roosevelts kannte, hat in seinen Memoiren ein interessantes Geständnis des Präsidenten niedergeschrieben: "I may never declare war; I may make war. If I were to ask Congress to declare war, they might argue about it for three months⁸⁸."

4. Von F.D. Roosevelt bis Kennedy (1941 - 1962)

Als Hauptursache von Störungen der verfassungsmäßigen Machtbalance ist die in der Folge des *II. Weltkrieges* eingetretene internationale Verwicklung der Vereinigten Staaten mit Übernahme weitreichender Verantwortung in einer instabilen Welt zu betrachten. Bis zum Jahre 1940 gab es noch keine Krisen, die dauerhafte Belastungen des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative mit sich brachten. Die seit dem *II. Weltkrieg* einsetzenden internationalen Entwicklungen und die daraus resultierende Konstellation führten jedoch zu einer total veränderten Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten. Einer direkten militärischen Konfrontation waren die Vereinigten Staaten nur in den ersten Jahren ihrer Existenz ausgesetzt gewesen; die anschließende Konsolidierung des Landes und die relative Schwäche der Anliegerstaaten machten die Vereinigten Staaten zu einer Art „Sicherheitsparadies“. Jedoch stellte die nach dem *II. Weltkrieg* einsetzende

⁸⁵ a.a.O., S. 530.

⁸⁶ Am 11. Dezember bat „FDR“, der Kongreß möge „recognize a state of war between the United States and Germany, and between the United States and Italy“ (a.a.O., 1941, S. 532), was der Kongreß auch noch am selben Tag tat (U.S. Statutes at Large, vol. 55, pt. 1, S. 796 - 797).

⁸⁷ Siehe dazu: Charles A. Beard: *President Roosevelt and the Coming of the War of 1941*, New Haven 1948; Herbert Feis: *The Road to Pearl Harbor, The Coming of the War between the United States and Japan*, Princeton 1971.

⁸⁸ Winston S. Churchill: *The Grand Alliance*, Bd. 3, Boston 1949 - 1950, S. 593.

Revolution auf waffentechnologischem Gebiet mit der Einführung von Nuklearwaffen und Raketen und die damit verbundene „Schrumpfung“ der Welt die USA vor eine neuartige Situation. Waren die Vereinigten Staaten bisher durch ihre geographische Lage ganz überwiegend vor Angriffen sicher gewesen, so ergab sich nun durch die waffentechnologische Entwicklung ein hohes Maß an Verwundbarkeit.

Zum ersten Mal wurden die Amerikaner mit der Tatsache konfrontiert, daß im Schatten der „*absoluten Waffen*“ ihr Land direkt gefährdet war. Nun stellte sich unter veränderten Bedingungen wiederum die Frage, ob der Präsident oder der Kongreß in der Kriegsinitiative-Frage bzw. der Abwehr eines feindlichen Angriffes die Suprematie besitzen sollte. Wichtig war jetzt vor allem die Forderung nach Einsatzbereitschaft und Schnelligkeit der Abwehr.

Darüber hinaus erwuchs den Vereinigten Staaten in der Sowjetunion und ihrem seit dem II. Weltkrieg weit ausgedehnten *Einflußbereich* erstmals in ihrer Geschichte ein Gegner, der nicht nur durch sein Potential, sondern auch ideologisch das Überleben und die moralischen Grundlagen des Landes in Frage stellte und die USA zu einer weitgehenden und engen Zusammenarbeit mit den außerhalb der sowjetischen Macht liegenden Staaten unter Aufgabe aller isolationistischen Tendenzen und bei ständig steigender Beanspruchung des Regierungsapparates durch außenpolitische Fragen veranlaßte.

Was von T. Roosevelt, Taft, Wilson und F. D. Roosevelt zur Herstellung einer starken Suprematie der Exekutive auf dem außen- und sicherheitspolitischen Sektor begonnen worden war, sollte nun in wesentlich verstärktem und beschleunigtem Maße durch die Präsidenten Truman, Eisenhower, Kennedy und Johnson fortgesetzt werden. Die Tendenz zur präsidentiellen Machtanhäufung auf dem Gebiet des *jus belli*, die schon im frühen 20. Jahrhundert begonnen hatte, sollte sich wesentlich verstärken. Damit wurden die Absichten der Gründungsväter in den entsprechenden Punkten zur Unwirksamkeit verurteilt.

In dieser nach dem II. Weltkrieg einsetzenden Entwicklung des „*Kleinerwerdens der Welt im Schatten der Atomwaffen*“ fesselten sich die Vereinigten Staaten in einem Bündnisssystem, das sich in geschlossener Einheit gegen einen immer offenkundigeren Gegner, die Sowjetunion, richtete. Das offene Regierungssystem, die amerikanische Demokratie, mußte gegenüber einem totalitären Gegner ohne entsprechende Konzentration der eigenen Macht wesentlich im Nachteil bleiben. Diese Realität sollte dem Präsidenten auf indirektem Wege die Nutzung weiterer Befugnisse ermöglichen.

Die wohl wichtigste Änderung in der allgemeinen Haltung der Amerikaner in bezug auf die präsidentielle Macht, Streitkräfte in

fremden Ländern einzusetzen, sollte durch den Beitritt der Vereinigten Staaten zu den *Vereinten Nationen* im Jahre 1945 erfolgen.

Dominierend in den Vorstellungen der Amerikaner waren im Zusammenhang mit der UNO-Frage folgende Tatsachen:

1. Als schwerwiegend wurden der Fehler des Nichteintrittes in den Völkerbund und dessen Konsequenzen empfunden. 2. Isolationistische Strömungen innerhalb des Kongresses hatten die Vereinigten Staaten bei Beginn des II. Weltkrieges davon abgehalten, sich voll und ganz für die Friedenserhaltung bzw. die Abschreckung der Aggressoren einzusetzen. Dies hätte möglicherweise den II. Weltkrieg verhindert.

Die Aufnahme der *Charta der Vereinten Nationen* in das Rechtssystem der Vereinigten Staaten wurde durch die Ratifizierung im Senat am 25. Juli 1945⁸⁹ und die Ergänzung gewisser nicht-automatischer Bestimmungen der Charta durch den „UN Participation Act“ vom 20. Dezember 1945⁹⁰ vollzogen. Der wesentliche Punkt der Debatten vor Annahme der Charta und des Participation Act war der Kampf um den Artikel 43, der die Frage der Kriegsinitiative berührte.

So erhob sich 1944, noch vor Gründung der Vereinten Nationen und ähnlich wie zur Zeit des Völkerbundes, weniger die Frage nach den Bestimmungen der Charta selbst als die Frage, wer über einen Truppeneinsatz im Rahmen der UN entscheiden sollte⁹¹. Der republikanische Senator *Vandenberg* billigte den Artikel 43 und verteidigte auch das langgeübte präsidentielle Recht auf selbständigen Einsatz von Streitkräften in gewissen Fällen. In „isolationistischer“ Tradition wollte er jedoch die alleinige Macht des Präsidenten nur auf die westliche Hemisphäre beschränkt sehen, während bei größeren Konflikten der Kongreß seine Zustimmung geben sollte⁹².

Senator *Wheeler* aus Montana, ein Isolationist, sträubte sich, dem Präsidenten „legal das zuzugestehen, was dieser bereits schon durch Usurpation“ besitze⁹³. *Cordell Hull* argumentierte, daß es nur einen Weg gebe, nämlich dem Präsidenten die alleinige Entscheidung zu überlassen, wann Truppen innerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen eingesetzt werden sollten⁹⁴. Interessant ist in diesem Zusammenhang,

⁸⁹ Damit wurde die Charta gemäß Artikel VI, Absatz 2 der amerikanischen Verfassung „supreme law of the land“ wie jeder durch den Senat gebilligte Vertrag.

⁹⁰ Verabschiedet durch den Kongreß, Public Law 264, später geändert durch Public Law 341.

⁹¹ Vgl. Congressional Record, 66th Cong., 1st sess., vol. 58, pt. 8, Senate, Nov. 10, 1919, S. 8194.

⁹² Siehe Cong. Rec., July 24, 1945, Senate, S. 7992 ff.; vgl. auch *Cordell Hull: The Memoirs of Cordell Hull*, 2 vols, New York 1948, S. 1695 - 96.

⁹³ Vgl. Cong. Rec., a.a.O., S. 7992 ff.

⁹⁴ *Cordell Hull*, a.a.O., S. 1695 - 96.

daß Hull der Befürchtung Ausdruck gab, andere Mitglieder der Vereinten Nationen (vor allem die Sowjetunion) könnten erwarten, daß demgegenüber die alleinige Entscheidungsbefugnis des Kongresses einen anstehenden Einsatz der Streitkräfte und damit ein umgehendes und direktes Handeln des Präsidenten verzögern würde⁹⁵. Für Senator Millikin, Republikaner aus Colorado, stand fest, daß man nun endlich mit dem Mittel einer Truppenquota, die der Kongreß in einem Sonderabkommen dem Sicherheitsrat zur Verfügung stellen sollte, eine Grenzlinie zwischen „Polizeiaktion“ und Krieg ziehen könne⁹⁶.

Die Administration beantwortete die Frage, ob die Entscheidung des Sicherheitsrates in einer bestimmten Situation auch die besondere legislative Billigung zum Einsatz von US-Truppen erfordere, auf indirekte Weise folgendermaßen⁹⁷:

“With the many precedents for presidential initiative in employing American forces abroad, it was felt that the Chief Executive would have no less freedom of action in the future, because of the existence of an international organization, than he already possessed.”

Quincy Wright argumentierte, daß der Präsident bei der Aufgabe, internationale Polizeiaktionen durchzuführen, nicht jedes Mal gezwungen werden könne, eine legislative Billigung einzuholen. Damit würde das Vertrauen anderer Nationen in eine amerikanische Teilnahme geschwächt. Hinter Wrights Argumenten steht der Verdacht, daß der Kongreß weniger geneigt sei als der Präsident, entsprechende Aktionen zu genehmigen. Wright führte zwar einerseits an, „that the President as C-in-C of the Army und Navy has constitutional power to order the movement of armed forces to any place in the world and to order them into action in time of peace as well as war“⁹⁸, sagte jedoch andererseits, daß der Präsident „ought not to use force . . . under circumstances likely to precipitate a state of war without authorization of Congress“⁹⁹.

Es gab viele Unterstützer einer starken präsidentiellen Stellung, was wohl auch 1945 zum Erfolg der Beschlüsse im Kongreß beitrug; aber der wichtige zusätzliche Effekt war, daß erneut der exekutive Anspruch auf die verfassungsmäßige Befugnis zum Einsatz von Truppen in anderen Ländern ohne legislative Billigung gestärkt wurde.

Zwischen den beiden Schulen herrschte grundsätzliche Übereinstimmung, daß die UN-Charta eine Regelung über die Teilnahme der Ver-

⁹⁵ a.a.O., S. 1697.

⁹⁶ Cong. Rec., July 25, 1945, S. 8033.

⁹⁷ Ruth B. Russell: A History of the United Nations Charter, Washington DC 1958, S. 263 - 64.

⁹⁸ Quincy Wright: Constitutional Procedure in the United States for Carrying out Obligations for Military Sanctions, in: The American Journal of International Law, vol. 38, 1944, S. 680.

⁹⁹ a.a.O., S. 682 - 683.

einigten Staaten an einer internationalen Streitkraft — mit Billigung des Präsidenten, aber ohne besondere Aktion seitens des Kongresses — enthalten könne und solle. Fundamentale Meinungsverschiedenheiten gab es jedoch in der Frage, ob der Präsident diese Kompetenz historisch nach der Verfassung besitzt oder ob sie ihm nur durch den Kongreß als Folge des Beitritts zur UN gewährt werden kann. Diese Meinungsverschiedenheiten sollten auch später, selbst nach Ratifizierung der UN-Charta und Billigung des „UN Participation Act“, fortbestehen bleiben¹⁰⁰.

Nachdem die Ratifizierung der Charta der Vereinten Nationen erfolgt war, schloß sich die Annahme des „UN Participation Act“ durch den Kongreß an. Senator Tom Connally, Texas, Vorsitzender des Senate Foreign Relations Committee, der zugunsten einer flexiblen Konzeption präsidentieller Macht stimmte, führte hierzu aus¹⁰¹:

“... the President shall have the authority in certain emergencies to employ the troops up to the number specified in any special agreement entered into. In other words, he could not employ more troops than we have agreed to furnish in the nature of a police force or a greater number than we have agreed to supply to the Security Council through the President of the United States.”

Der Versuch des Senators, einen Zusatzartikel („*amendment*“) einzuführen, wodurch jeder Einsatz unter Artikel 42 der Charta einer legislativen Genehmigung unterworfen werden sollte, wurde mit einem Stimmenverhältnis von 65 zu 9 abgelehnt¹⁰².

Abschließend sei festgestellt, daß der Beitritt der Vereinigten Staaten zu den Vereinten Nationen die Frage der präsidentiellen Autorität innerhalb des Rahmens der Verfassung völlig ungelöst ließ, daß jedoch im Kongreß die Unterstützung jener Ansicht wuchs, daß die Befugnis des Präsidenten, Streitkräfte einzusetzen, in keiner Weise durch die Kompetenz des Kongresses, Kriege zu erklären, eingeschränkt werde¹⁰³.

Während der Beratungen des NATO-Vertrages im Jahre 1949 wurde das ungelöste Problem der präsidentiellen Macht erneut virulent und damit zum Gegenstand heftiger Diskussionen.

Die zentralen Bestimmungen des Vertrages in Artikel 5 verpflichten die Unterzeichneten, einen bewaffneten Angriff gegen irgendeines der Mitglieder als einen Angriff gegen alle zu betrachten¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Siehe Robert W. Russell, a.a.O., S. 379.

¹⁰¹ Cong.Rec., 79th Cong., 1st sess., vol. 91, pt. 6, Senate, July 26, 1945, S. 10 965.

¹⁰² Cong.Rec., 79th Cong., 1st sess., vol. 91, pt. 8, Senate, S. 11 392, S. 11 405.

¹⁰³ Vgl. dazu auch Robert W. Russell, a.a.O., S. 384.

¹⁰⁴ “The parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all ...” — Siehe John H. Ferguson and Dean E. McHenry: The American

Das Senate Committee on Foreign Relations beriet sehr sorgfältig den NATO-Vertrag und beantwortete die durch Artikel 5 hervorgerufenen relevanten Fragen folgendermaßen¹⁰⁵:

“Would the United States be obligated to react to an attack on Paris or Copenhagen in the same way it would react to an attack on New York City? In such an event does the treaty give the President the power to take any action without specific congressional authorization which he could not take in the absence of the treaty?”

The answer to both of these question is ‘No’ ... Article 5 records what is a fact, namely, that an armed attack within the meaning of the treaty would in the present day world constitute an attack upon the entire community comprising the parties to the treaty including the United States. Accordingly, the President and the Congress, each within their sphere of assigned constitutional responsibility, would be expected to take all action necessary and appropriate to protect the United States against the consequences and dangers of an armed attack committed against any party of the treaty. The committee does not believe it appropriate in this report to undertake to define the authority of the President to use the armed forces. Nothing in the treaty, however, including the provision that an attack against one shall be considered an attack against all, increases or decreases the constitutional powers of either the President or the Congress or changes the relationship between them.”

Der außenpolitische Ausschuß wiederholte diese Auffassung im Bericht an den Senat zusammen mit der Behauptung, daß der demokratische Entscheidungsprozeß in entsprechenden Krisensituationen schnell genug ablaufen werde und überdies bei weitem totalitäre Maßnahmen an Effektivität übertreffen werde¹⁰⁶.

Im Bericht des Komitees wurde jedoch nicht darauf hingewiesen, daß die beiden einflußreichsten Senatoren des Komitees, Vandenberg und Connally, den Artikel 5 zu einem Zeitpunkt überprüft hatten, als im Gegensatz zur späteren Version noch vorgeschlagen wurde, daß jeder Unterzeichnete so handeln sollte „... as it deems necessary“ und in Übereinstimmung mit seinem „constitutional process“, was vor allem geschehen war, um die legislative Kompetenz zur Kriegserklärung zu schützen¹⁰⁷.

Für Secretary of State *Dean Acheson* bestand die Basis des Artikel 5 in dem „inherent right of self-defense“, dem anerkannten Recht jeder Partei des Vertrages zu handeln „as it deems necessary“, was nicht immer unter Einschluß des Einsatzes von Truppen geschehen müßte¹⁰⁸:

System of Government (5th ed.), New York 1959, S. 457; U.S. Statutes at Large, vol. 63, pt. 2, S. 2244.

¹⁰⁵ North Atlantic Treaty, Report of Committee on Foreign Relations, 81st Cong., 1st sess., US Senate Executive Report No. 8, June 6, 1949, S. 8.

¹⁰⁶ a.a.O., S. 12.

¹⁰⁷ Siehe Arthur H. Vandenberg, jr. (ed.): The Private Papers of Senator Vandenberg, Boston 1952, S. 476; vgl. Robert W. Russell, a.a.O., S. 385 - 386.

“This does not mean that the United States would automatically be at war if we or one of the other Parties to the Treaty were attacked. Under the Constitution, the Congress alone has the power to declare war. The United States would be obliged by the treaty to take promptly the action which it deemed necessary to restore and maintain the security of the North Atlantic areas. That decision as to what action was necessary would naturally be taken in accordance with our constitutional processes.”

Diese Interpretation des Nordatlantikvertrages steht vollkommen in Übereinstimmung mit der Sprache des Artikel 5. Kaum ein Kommentator schließt aus dem Wortlaut der Klausel, daß bereits ein *bewaffneter* Angriff gegen *ein* NATO-Mitglied die Beistandspflicht der übrigen Partner auslösen würde. Die amerikanische Verfassung gestattet dem Präsidenten nur „to repel sudden armed attacks“ gegen die USA, während seine Befugnis zur Abwehr andersartiger „attacks“ umstritten ist¹⁰⁹.

Präsident *Harry S. Truman* (1945 - 1953) sandte nach der Invasion von Südkorea im Juni 1950 und dem anschließenden Beistandsersuchen des UNO-Sicherheitsrates US-Streitkräfte nach Korea, ohne die Billigung des Kongresses einzuholen. Weder erachtete es Truman für notwendig, den Kongreß wenigstens um eine Bestätigung seines Vorgehens zu bitten, noch schien er irgendwelche Zweifel an der Art seiner Aktion zu haben¹¹⁰. Zuletzt waren etwa 250 000 US-Soldaten in diesen Konflikt verwickelt, und er sollte länger als drei Jahre andauern.

Es überrascht keineswegs, daß *Truman*, dessen Berater für ungehinderte präsidentielle Autorität auf dem Sicherheitsgebiet plädierten, sich nicht verpflichtet fühlte, den Kongreß zu konsultieren, als er sich entschloß, Truppen nach Korea zu senden. Jedoch ist es erstaunlich, daß er anscheinend noch nicht einmal in Erwägung zog, die Frage des Einsatzes von Truppen dem Kongreß zur Genehmigung vorzulegen. Er selbst gab auch keine öffentliche Erklärung über seine Haltung in dieser Frage ab, verließ sich jedoch als Rechtfertigung seiner Aktion sowohl auf die Charta der Vereinten Nationen als auch auf seine Befugnisse als Oberkommandierender. In seinen Memoiren führt Truman an: “. . . (there was) . . . complete, almost unspoken acceptance on the part of everyone that whatever had to be done to meet this aggression had to be done¹¹¹.”

¹⁰⁸ Dean Acheson, Secretary of State, in einem Bericht an Präsident Truman (7. 4. 1949): *A Decade of American Foreign Policy*, Basic Documents 1941 - 49, 81st Cong., 1st sess., Doc. No. 123, prepared for Senate Foreign Relations Committee by Committee Staff and Dept. of State — Washington DC 1950, S. 1337.

¹⁰⁹ Vgl. Robert W. Russell, a.a.O., S. 386 - 387.

¹¹⁰ Vgl. Harry S. Truman: *Memoirs*, 2 Bände, New York 1956, hier: Bd. 2, S. 391.

¹¹¹ a.a.O., S. 380 - 81.

Zur exekutiven Rechtfertigung bezieht sich das *State Department* in einem Memorandum im wesentlichen auf die „control over the Armed Forces“ des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der Streitkräfte¹¹². Aber interessant ist hier, daß der Artikel des *State Department* etwas zu rechtfertigen sucht, was bisher noch kein Präsident getan hatte, nämlich die „traditional power of the President to use the Armed Forces of the United States without consulting Congress“¹¹³. Kaum eine Stimme erhob sich gegen diesen Machtanspruch, und man schien allgemein der Ansicht zu sein, daß dem Präsidenten das verfassungsmäßige Recht zustehe, seine Streitkräfte einzusetzen. Niemand schien sich die wesentliche Frage zu stellen, inwieweit der Präsident das Recht zu *derart* umfangreichen militärischen Aktionen („major combat“) in Übersee habe. Das erscheint um so bemerkenswerter, als von anderen Präsidenten, die in entsprechenden Fällen die Ermächtigung des Kongresses nicht eingeholt hatten, bisher nur kleinere militärische Aktionen unternommen worden waren, die bei weitem nicht an den Umfang der Korea-Aktion heranreichten¹¹⁴.

Senator *Douglas* war in Unterstützung der präsidentiellen Position der Meinung, daß die „ultimate security“ der Vereinigten Staaten bedroht sei¹¹⁵. Dieser Auffassung mag sich der Kongreß zwar im Einzelfall anschließen. Gleichwohl darf diese Entscheidung nur dann durch den Präsidenten allein getroffen werden, wenn dieser hierzu von Verfassungen wegen befugt ist. Allerdings gab Senator *Douglas* zu, daß es zu ernststen Gefahren führen könnte, wenn man dem Präsidenten unumschränkte Macht auf diesem Gebiet überlassen würde, denn ein „reckless and militaristic President“ könnte die Vereinigten Staaten zu einem „program of aggression“ verpflichten. Als Schutz gegen Übergriffe dieser Art scheint sich Senator *Douglas* mehr oder weniger nur auf das Verantwortungsgefühl des jeweiligen Präsidenten und die Macht des Kongresses „to impeach the President“ verlassen zu haben¹¹⁶.

Kritisch bezweifelte Senator *Watkins* die Autorität des Präsidenten, das Land zwar mit Hilfe der UNO-Empfehlung, aber ohne vorherige Anhörung des Kongresses in einen Krieg zu führen. *Watkins* führt an: „As I recall, we were told again and again ... that nothing would take us into war ... without action of the Congress.“ Wäre er Präsident,

¹¹² Department of State Bulletin, Authority of the President to repel the Attack in Korea, vol. 23, no. 578, 31. Juli 1950, S. 173.

¹¹³ a.a.O., S. 173 ff.

¹¹⁴ Vgl. a.a.O., S. 173 - 176.

¹¹⁵ Siehe Cong.Rec., 82nd Cong., 2nd sess., vol. 96, pt. 7, Senate, July 5, 1950, S. 9647 - 9649.

¹¹⁶ Vgl. Cong.Rec., a.a.O., S. 9647 - 9649; und Robert W. Russel, a.a.O., S. 393.

fährt er in seiner Begründung fort, „... I would have sent a message to the Congress of the United States setting forth the situation and asking for authority to go ahead and do whatever was necessary ...“¹¹⁷.

Allgemein aber scheint man doch der Auffassung zu sein, daß der *NATO-Vertrag* — ebenso wie die *Charta der Vereinten Nationen* und andere Sicherheitsabkommen — nicht die Zuständigkeit des Präsidenten und des Kongresses auf den hier einschlägigen Gebieten ändert. Jedoch wurde die de facto immer mehr ansteigende Macht des Präsidenten auf dem Gebiet des jus belli in zunehmendem Maße akzeptiert. Corwin schrieb zu dieser Entwicklung 1949 in einem Artikel¹¹⁸:

“And what ... had happened to the power of the President to repel ‘sudden attacks’? It had developed into an indefinite power ... to employ without congressional authorization the armed forces in the protection of American rights and interests abroad whenever necessary.”

Die Tatsache, daß Trumans Aktionen durch die UN autorisiert waren, bedeutet keineswegs eine Außerkraftsetzung der amerikanischen Verfassungsbestimmungen. Die Charta der Vereinten Nationen wurde durch den Senat ratifiziert und hat ausschließlich den „*status of a treaty*“¹¹⁹. Außerdem hatte die Resolution des Sicherheitsrates vom 27. Juni 1950 einen rein empfehlenden Charakter, und folglich waren die Vereinigten Staaten nicht verpflichtet, militärisch in Aktion zu treten¹²⁰.

Die „Great Debate“ über die Frage, ob Truman berechtigt sei, Truppen nach *Korea* und *Westeuropa* zu senden, dauerte 1951 mehrere Monate an, erhitze weiterhin die Gemüter in der Frage der präsidentiellen Befugnisse und resultierte schließlich in einer „Senate Resolution, calling for congressional authorization before the dispatch of further troops to fulfill NATO commitments“¹²¹.

Vorsichtiger als sein Vorgänger drückte sich Präsident *Eisenhower* (1953 - 1961) in der Auslegung seiner präsidentiellen Befugnisse aus,

¹¹⁷ Cong.Rec., 81st Cong., 2nd sess., vol. 96, pt. 7, Senate, June 27, 1950, S. 9233.

¹¹⁸ Edward S. Corwin: Who has the Power to Make War?, in: New York Times Magazine, 31. Juli 1949, S. 14.

¹¹⁹ Vgl. *Geofroy v. Riggs*, 133 U.S. 258; *Reid v. Covert*, 354 U.S. 1.

¹²⁰ Weitere Kritiken bezogen sich auf eine Interpretation des Artikel 6 der UN-Charta.

¹²¹ Siehe dazu Leopold, S. 660 - 61, S. 716 - 17; mit anderen Worten, der Senat verlangte, der Präsident solle vor der Stationierung von Truppen im Ausland die entsprechenden Komitees beider Häuser konsultieren und bei jeder Anwendung des Art. 3 (NATO) die Ermächtigung des Kongresses einholen: Art. 3, NATO, lautet: “In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack”, 63 Stat. 2242.

da er sich in der Frage der legislativen Zustimmung beim Einsatz von Truppen in anderen Ländern nicht festlegte. Er ignorierte im Gegensatz zu Truman nicht die konstitutionelle Macht des Kongresses, einen Krieg zu erklären. Überdies war er der Meinung, Truman hätte vor der Verpflichtung der Bodentruppen nach Korea noch Zeit gehabt, den Kongreß um eine Resolution zu ersuchen. Da sich ein eventueller Einsatz militärischer Kräfte gegen Rotchina als notwendig für die Verteidigung der nationalchinesischen Inseln erweisen könnte, war Eisenhower davon überzeugt, daß eine positive Resolution des Kongresses ihn nicht nur von dem Vorwurf befreien würde, ähnlich wie Truman gehandelt zu haben, sondern auch die Kommunisten davor warnen würde, weitere Schritte zu unternehmen.

Eisenhower ließ sich daher 1955 durch eine *Joint Resolution* des Kongresses ermächtigen, *Formosa* durch den Einsatz amerikanischer Truppen zu schützen. Am 24. Januar 1955 sandte er eine Botschaft an den Kongreß und bat um „presidential authority to use American force to protect Formosa and the Pescadores and related positions, if necessary, in defense of the principal islands“¹²².

Erstaunlich schnell stimmte der Kongreß dieser entscheidenden Resolution zu. Die Haltung der meisten Senatoren zeigt, daß man nur allzu gerne bereit war, dem Präsidenten die Entscheidung zu überlassen. Was wäre aber wohl geschehen, wenn der Präsident sich die Entscheidung ohne eine entsprechende Resolution vorbehalten hätte?

Der Kongreß stimmte der Resolution zu, gebrauchte aber das Wort „to authorize“¹²³, wie es auch Eisenhower in seiner Botschaft an den Kongreß getan hatte. Der auswärtige Senatsausschuß war überzeugt, daß der Gebrauch dieses Wortes „... strongly implied recognition by both that the authority to commit the armed forces lay with Congress, to grant or to withhold“¹²⁴.

Eisenhower selbst schien sich über das Ausmaß seiner Befugnisse nicht ganz klar zu sein, denn er bat schon in seiner Botschaft um „*authority*“ und nicht einfach um „approval or support“. Andererseits hatte er das Recht, die Truppen so einzusetzen „as he deems necessary“.

¹²² Dwight D. Eisenhower: *The White House Years: Mandate for Change*, Garden City, New York 1963, S. 463.

¹²³ Die Resolution besagt: „Resolved ... That the President of the United States be and he hereby is authorized to employ the Armed Forces of the United States as he deems necessary ...“; siehe *Formosa Resolution*, Pub. L. No. 4, 69 Stat. 7 (1955).

¹²⁴ Zit. in U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *National Commitments*, Report No. 91 - 129, 91st Cong., 1st sess., Washington DC; 1969, S. 20; der Ausschuß betonte expressis verbis diesen Punkt unter Hinweis darauf, daß er bei möglichen zukünftigen Kongreßresolutionen in bezug auf den Einsatz von Streitkräften von Relevanz sein könnte.

Es erhebt sich natürlich hier die Frage, inwieweit eine derartige Formulierung einen negativen Einfluß auf die Befugnisse des Kongresses ausübt. In Wirklichkeit konzentrierte sich auch die Opposition in dieser Frage auf die Behauptung, daß man mit dieser Resolution dem Präsidenten die Möglichkeit gab, einen Krieg ohne Kriegserklärung seitens des Kongresses zu führen. Senator Morse zu diesem Punkt¹²⁵:

“The joint resolution seeks to obtain a blanket authority or authorization from the Congress of the United States to approve in advance a course of action the President may sometime in the future deem it wise for him to follow ... (but) ... under the Constitution of the United States, no President has the right to commit an act of war against a sovereign power. That power vests in the Congress of the United States, and nowhere else.”

Aber in den folgenden Resolutionen in bezug auf den möglichen Gebrauch der Streitkräfte im Ausland wurde der Ausdruck „*authorization*“ nicht mehr verwendet; damit bewies man nicht nur eine Ambivalenz hinsichtlich des Ausmaßes der präsidentiellen Befugnisse, sondern auch einen Mangel an Aufmerksamkeit gegenüber der zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Frage. Zudem war es ausgerechnet Senator Fulbright, und nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, der Präsident, der auf einer zugunsten der Exekutive abgeschwächten Terminologie bestand. Fulbright, der diesen Schritt später bereuen sollte¹²⁶, war zu jener Zeit der Ansicht, daß jede Resolution, die die Befugnisse des Präsidenten zum schnellen Handeln beschränkt — und damit seine Möglichkeit „to defend the vital interest of the United States“ — auch die Effektivität des demokratischen Systems einschränken müßte¹²⁷.

Fulbright erklärte hierzu¹²⁸:

“I am not proposing any change in the constitutional powers of our President! I think he has the power to use his powers, all his powers, as the Commander in Chief, to defend the vital interests of his country.”

Auch Senator *Mansfield* zeigte sich überrascht und ohne Verständnis dafür, daß der Präsident den Kongreß um die entsprechenden Befugnisse ersuchte anstatt in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der Streitkräfte tätig zu werden¹²⁹.

Abschließend wurde das Wort „to authorize“ bei einer gemeinsamen Sitzung des Senate Foreign Relations and Armed Services Committee

¹²⁵ Cong. Rec., 84th Cong., 1st sess., vol. 101, pt. 1, Senate, January 24, 1955, S. 766.

¹²⁶ Vgl. Hearing on National Commitments, a.a.O., S. 1 - 3, S. 87.

¹²⁷ Vgl. dazu: The President's Proposal on the Middle East, Hearings before the Committees on Foreign Relations and Armed Services, U.S. Senate, 85th Cong., 1st sess., January 14 to February 2, 1957, Washington DC; 1957, S. III ff.

¹²⁸ a.a.O., S. 21, S. 310 - 312, S. 118.

¹²⁹ a.a.O., S. 119.

anläßlich der Resolution über die Nahost-Krise (1957) gestrichen und damit dem Präsidenten mehr oder weniger das Initiativrecht überlassen. Der Einsatz von US-Truppen im *Libanon* 1958 wurde teilweise auf diesen Präzedenzfall gestützt.

Die Beratung über die „*Middle East Resolution*“ deckte wiederum Schwächen bezüglich der „*War Powers*“ auf. Die Senatoren zögerten nicht nur, diesen Begriff präzise zu definieren¹³⁰, sondern waren überdies der Meinung, daß der Präsident in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender die Truppen zu solchen militärischen Aktionen verpflichten könne, die er als „*vital interests of the nation*“ ansieht. Die Senatoren zeigten sich in dieser Angelegenheit wesentlich einseitiger als z. B. Außenminister Dulles, der, als Zeuge geladen, seinen Standpunkt in der Frage, ob der Präsident in Abwesenheit einer Resolution Truppen verpflichten könne, immerhin verschwie¹³¹.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß ein großer Teil der Senatoren für eine Ausweitung der präsidentiellen Befugnisse stimmte. Auch die endgültige Abfassung der Resolution war unpräzise in der Definition¹³²:

“The President is authorized to undertake, in the general area of the Middle East, military assistance programs with any nation or group of nations of that area desiring such assistance. Furthermore, the United States regards as vital to the national interest and world peace the preservation of the independence and integrity of the nations of the Middle East. To this end, if the President determines the necessity thereof, the United States is prepared to use armed forces to assist any such nation or group of such nations requesting assistance against armed aggression from any country controlled by international communism: Provided, that such employment shall be consonant with the treaty obligations of the United States and with the Constitution of the United States.”

Aus der Resolution geht nicht hervor, was unter der Formulierung „... shall be consonant with the Constitution of the United States“ zu verstehen ist. Um eben diesen Begriff und die Aussage „... if the President determines ...“¹³³ im selben Satz sollte es noch Auseinandersetzungen geben.

Als Präsident Eisenhower schließlich Truppen nach dem *Libanon* entsandte, tat er dies nicht mehr unter dem Deckmantel der Resolutio-

¹³⁰ „The Committees ... expressed satisfaction of having avoided the necessity of defining the relative powers of Congress and the President“. Siehe Hearings on National Commitments, a.a.O., S. 20 ff.; vgl. auch: To promote Peace and Stability in the Middle East, S. Rep. No. 70, 85th Cong., 1st sess., Washington DC; 1957, S. 9.

¹³¹ Vgl. The President's Proposal on the Middle East, Hearing, a.a.O., S. III - 119.

¹³² Middle East Resolution, Pub. L. 85 - 7, 2, 71, Stat. 5 (1955).

¹³³ Vietnam Resolution, Pub. L. No. 88 - 408, 1, 78 Stat. 384 (1964).

nen¹³⁴, sondern beanspruchte für seine Aktionen „his inherent constitutional power to protect American lives and property abroad and to protect a nation whose independence was vital to United States interests and world peace“¹³⁵. Verschiedene Autoren argumentieren, daß die Intervention im Libanon gerechtfertigt gewesen sei; dies geschieht unter Hinweis auf die Ansicht, daß ja die legale Regierung des Libanon um Hilfe gebeten habe. Hinzu kommt, daß die Vereinigten Staaten das allgemeine Recht beanspruchen, amerikanisches Leben und Eigentum zu schützen.

Der Invasionsversuch in der *Bay of Pigs* am 17. April 1961 „organized, trained, armed, transported, and directed by the Central Intelligence Agency“¹³⁶ war ein völliger Fehlschlag. Besonders interessant an diesem Fall ist das Ausmaß der Möglichkeiten des Präsidenten, bewaffnete Kräfte in anderen Ländern einzusetzen, ohne sich auf die eigenen regulären Streitkräfte zu stützen. Das CIA war in der Lage, paramilitärische Kräfte gegen eine fremde Macht zu verpflichten. Die Schwierigkeiten, die durch die „intelligence community“ in derartigen Zusammenhängen hervorgerufen werden, kann man nur ahnen. Es gibt bisher kein akzeptables Mittel — auch wenn es von der Verfassung gefordert wurde —, Einsätze dieser Art durch eine legislative Vollmacht abzusichern.

Der Kongreß ist nicht in der Lage, in einem Scheinverfahren eine öffentliche *Resolution* abzugeben, ohne in ein Dilemma zwischen Staatssicherheit und Demokratie zu geraten. Die Schwierigkeit beginnt damit, daß wohl kein Präsident geheime Informationen an den Kongreß weitergeben und damit den Bruch der Geheimhaltung riskieren würde. Daher würde in einem Fall, in dem das CIA ermächtigt würde, Streitkräfte zu Auslandsunternehmungen einzusetzen, der Kongreß nicht vorher benachrichtigt, sondern erneut um einen Blankoscheck in Form einer Resolution gebeten werden. Dies war der Fall 1962, als Präsident Kennedy (1961 - 1963) einen Monat vor der Raketen-Krise in Kuba den Kongreß um eine „concurrent resolution expressing the sense of the Congress“ ersuchte, um zu gewährleisten, daß er im Besitz aller notwendigen Vollmachten sei, Kuba notfalls mit Gewalt von der Einrichtung sowjetischer militärischer Anlagen oder anderen feindlichen Aktionen den USA gegenüber abzuhalten¹³⁷. Obwohl dies nicht ganz klar

¹³⁴ 1957 wurde er autorisiert „to block communist aggression in the Middle East“.

¹³⁵ Siehe: Statement by the President, in: Cong. Rec. vom 15. 7. 1958, S. 13 903 - 13 904; vgl. auch: Krock: Law and Intervention, The New York Times, 16. Juli 1958, S. 8 und S. 3.

¹³⁶ Theodore C. Sorensen: Kennedy, New York 1965, S. 295 ff.

¹³⁷ Vgl. hierzu: Hearing on National Commitments (Aussage von Ruhl J. Bartlett), S. 19; vgl. Presidential Proclamation No. 3504, 27 Fed. Reg. 10, 401 (1962).

ausgedrückt ist, schien Kennedy auch hier die „inherent power to take whatever military action was necessary for the protection of American security interests“ in Anspruch zu nehmen¹³⁸. Wenn sich die Kennedy-Administration auch niemals verpflichtet hat, weitere legislative Unterstützung einzuholen, so hat doch Außenminister Rusk wiederholt verlauten lassen, daß jeder größere Einsatz gegen Kuba den Präsidenten „in close consultation with the leadership of the Congress“ finden werde¹³⁹.

Die „*Joint Resolution*“ wurde am 20. September im Senat mit einem Stimmenverhältnis von 86 zu 1 und am 26. September im Haus mit 384 zu 7 genehmigt¹⁴⁰. Sie befugte den Präsidenten, wenn nötig, Gewalt anzuwenden, um die Ausweitung des Kommunismus oder die Entwicklung eines von außen unterstützten, die Sicherheit der Vereinigten Staaten beeinträchtigenden militärischen Stützpunktes zu verhindern¹⁴¹. Kennedy akzeptierte diese Resolution, obwohl er und seine Berater der Meinung waren, daß er schon von Verfassungs wegen als Oberkommandierender der Streitkräfte die Macht habe, „to take such actions as might be needed to deal with Cuba“¹⁴².

Senator Russell war einer der Opponenten der Resolution. „I do not believe“, so Russell, „that the Armed Services Committee is going to make a constitutional assertion that the President of the United States has the right to declare war, and that is what this does“¹⁴³. Sein Vorschlag war „to use the same language we did in the Formosa resolution that the President of the United States be and he hereby is authorized to employ the Armed Forces of the United States as he deems necessary and so forth“¹⁴⁴.

Während der Aktionen im *Libanon*, *Kuba* und später in *Vietnam* scheint es unklar gewesen zu sein, inwieweit die entsprechenden Präsidenten ihre Aktionen auf eine legislative Ermächtigung oder die „inherent presidential power“ stützten. Aller Wahrscheinlichkeit nach

¹³⁸ Präsident Kennedy in: The New York Times, September 14, 1962, S. 12, anlässlich einer Pressekonferenz.

¹³⁹ Situation in Cuba, Hearings before the Senate Foreign Relations and Armed Services Committees, U.S. Senate, 87th Cong., 2nd sess., September 1962, Washington DC 1962, S. 32 - 33, S. 36.

¹⁴⁰ Cong. Rec., 87th Cong., 2nd sess., vol. 108, pt. 15, S. 20 058, S. 20 910.

¹⁴¹ „The United States is determined ... to prevent by whatever means may be necessary, including the use of arms, the Marxist-Leninist regime in Cuba from extending, by force or the threat of force, its aggressive or subversive activities to any part of this hemisphere ...“: Cuban Resolution, Pub. L. No. 87 - 733, 76 Stat. 697 (1962).

¹⁴² Situation in Cuba, Hearing, a.a.O., S. 3.

¹⁴³ a.a.O., S. 72.

¹⁴⁴ a.a.O., S. 36.

würden die drei hier in Frage kommenden Präsidenten auch ohne entsprechende Resolutionen in der bekannten Weise gehandelt haben.

Abgesehen von den wirklichen Vorgängen während der *Kuba-Krise* und unabhängig von der Frage, ob Kennedy richtig oder falsch gehandelt hat, muß doch darauf verwiesen werden, daß Kennedy am 22. Oktober 1962, nur etwa zwei Stunden vor seiner Fernsehansprache, ein Treffen mit Kongreß-Führern hatte und sie über die bereits getroffenen Entscheidungen unterrichtete. Theodore C. Sorensen schreibt zu diesem Tag: "The only sour note of the day was the President's meeting with some twenty Congressional leaders . . .¹⁴⁵."

Die meisten Senatoren hatten offenbar nichts dagegen einzuwenden, in einer der gefährlichsten Krisen der Nachkriegszeit in ihrer verfassungsmäßigen Funktion des Beratens und Zustimmens übergangen zu werden, und gegen die Überschreitung der präsidentiellen Befugnisse durch Kennedy erhob sich kaum eine Stimme.

"(The President) . . . was acting by Executive Order, Presidential proclamation and inherent powers not under any resolution or act of the Congress. He had earlier rejected all suggestions of reconvening Congress or requesting a formal declaration of war, and he had summoned the leaders only when hard evidence and a fixed policy were ready¹⁴⁶."

Mit *Korea*, *Libanon* und *Kuba* hat die Welt der Nachkriegszeit drei hochbrisante sicherheitspolitische Krisensituationen erlebt. Wenn auch im Falle Kubas keine militärischen Kräfte zum Einsatz gelangten, so ist doch die Drohung mit Gewalt im Zeitalter der nuklearen Raketen und Bomben eine erschreckende Realität geworden. Präsident Kennedy hat die Sowjetunion klar und ausdrücklich gewarnt, daß der Abschuß irgendwelcher Raketen von kubanischem Territorium gegen eine Nation in der westlichen Hemisphäre einen sofortigen Vergeltungsschlag gegen die UdSSR nach sich ziehen werde¹⁴⁷. Angesichts dieser Entscheidungen und der schwachen Gegenreaktion des Kongresses liegt die Annahme nicht fern, daß die Befugnis des Präsidenten zum Einsatz der amerikanischen Streitkräfte im Ausland in der Praxis nur schwer, wenn überhaupt zu begrenzen ist.

¹⁴⁵ T. C. Sorensen, a.a.O., S. 702.

¹⁴⁶ a.a.O., S. 702.

¹⁴⁷ The Department of State Bulletin, vol. 67, no. 1220, 12. 11. 1962, S. 717.

III. Die verfassungsrechtliche Problematik*

1. Einführung

Die amerikanische Verfassung von 1787 teilt das umstrittene Gebiet der „War Powers“ in erster Linie durch zwei Normenkomplexe wie folgt unter Präsident und Kongreß auf:

Dem Kongreß kommt nach Art. I § 8 Satz 11 die entscheidende Befugnis zu, Krieg zu erklären („to declare war“). Außerdem ist er befugt, für die gemeinsame Verteidigung Vorsorge zu treffen („to provide for the common Defence“, Art. I § 8 Satz 1), eine Marine vorzusehen und zu unterhalten („to provide and maintain a Navy“, Art. I § 8 Satz 13), Regeln zur Regelung der Land- und Seestreitkräfte aufzustellen („to make rules for the . . . Regulation of the land and naval Forces“, Art. I § 8 Satz 14), Vorkehr für den Einsatz der Miliz zur Durchsetzung der Gesetze der Union, zur Unterdrückung von Aufständen und zur Zurückschlagung von Einfällen zu treffen („to provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions“, Art. I § 8 Satz 15) und Vorkehrungen zu treffen für die Organisation, Bewaffnung und Disziplin der Miliz und zur Regelung desjenigen Teiles davon, der im Dienst der Vereinigten Staaten eingesetzt wird („to provide for organizing, arming, and disciplining the Militia, and for governing such Part of them as may be employed in the Service of the United States . . .“, Art. I § 8 Satz 16).

Demgegenüber ist der *Präsident* nach dem Willen des Verfassungsgebers an den Kriegsbefugnissen nur in beschränktem Umfang beteiligt: Art. II § 2 Satz 1 spricht von ihm als Oberbefehlshaber des Heeres, der Marine und der Miliz der Bundesstaaten im Einsatzfall für die Vereinigten Staaten („Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into actual Service of the United States . . .“). Außerdem obliegt ihm die Abwehr von Überraschungsangriffen auf die Vereinigten Staaten (sog. „sudden repulse power“). Bemerkenswert ist ein Diktum des Supreme Court aus dem Jahre 1801 (Prize Cases), in dem dieser zur

* Das vorliegende Kapitel geht auf die folgende Studie der Verfasser zurück: Dausen / Wolf: Die verfassungsrechtliche Problematik der „War Powers“ in den Vereinigten Staaten, in: Politische Vierteljahresschrift, 15. Jg., 1974, Heft 2, S. 213 - 244. Die Studie wurde erheblich ergänzt und auf den neuesten Stand gebracht.

Verteilung der „War Powers“ unter die Verfassungsorgane ausführte: „The whole power of war being, by the Constitution, vested in Congress, the acts of that body alone can be resorted to as our guides in this inquiry¹.“

Nicht weniger weitreichend für das jus belli der Vereinigten Staaten als die eigentlichen „war clauses“ der Verfassung sind gewisse diesbezügliche *Randbefugnisse* von Legislative und Exekutive, die aus sonstigen Normen des Verfassungsganzen hergeleitet werden. Diese sind zwar nicht spezifisch für den Kriegsfall geschaffen, können jedoch auch für diesen beherrschenden Einfluß ausüben. Insofern ergänzen sie das Zuständigkeitsspektrum für militärische Aktionen und insbesondere ausländische Truppeneinsätze. An erster Stelle ist die Haushaltshoheit des Kongresses, die „*power of the purse*“ zu nennen, die besagt, daß nur der Kongreß die öffentlichen Ausgaben festsetzen darf. Er hat dies durch Gesetz zu tun (Art. I § 9).

Eine überragende Rolle im Gesamtrahmen des amerikanischen Systems von Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle („*checks and balances*“) spielen ferner die allgemeinen Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten als des Chefs der Exekutivgewalt auf dem Feld der Außenpolitik. Obwohl die Verfassung sie nicht ausdrücklich anspricht, wurden sie doch stets von Rechtsprechung und Lehre unbestritten anerkannt. Einem Diktum des Supreme Court zufolge ist der Präsident „the sole organ of the federal government in the field of international relations“².

Im folgenden soll die exekutiv-legislative Befugnisaufteilung im Bereich der „War Powers“ in zwei Abschnitten analysiert werden. Dem Recht der Kriegsinitiative, dem *jus ad bellum*, wird das Recht der Kriegsführung, das *jus in bello*, gegenübergestellt. Dabei können Inhalt und Grenzen der wechselseitigen Zuständigkeiten nicht nur statisch dem Verfassungswortlaut entnommen werden, sondern sind dynamisch im Lichte der historischen Entwicklung einer sich wandelnden Verfassungswirklichkeit zu sehen und zu würdigen.

2. Die Kriegsinitiative

a) Das Kriegserklärungsrecht des Kongresses

Als Derivat des Grundsatzes von Treu und Glauben ist es eine der ältesten Regeln des Völkerrechts, daß ein Staat nur zu bewaffneter Gewalt greifen darf, wenn er zuvor dem Gegner angekündigt hat, daß er mit den Feindseligkeiten beginnen wird. Ein plötzlicher, nicht angekündigter Überfall wurde von jeher als ein Akt der Räuberei be-

¹ The *Amelia*, 1 Cranch (5 United States Supreme Court Reports 1801).

² *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304, 320 (1936).

zeichnet. Die Praxis einer *förmlichen Kriegserklärung* war im Altertum begründet und im Mittelalter neu belebt worden. Im 18. Jahrhundert war sie außer Gebrauch geraten oder, wie im Krieg zwischen England und Frankreich im Jahre 1756, erst nach Ausbruch der Feindseligkeiten nachgeholt worden³.

Die anglo-amerikanische Doktrin hat diesem von der kontinental-europäischen Völkerrechtslehre geschaffenen Konzept nie uneingeschränkt Anerkennung gezollt, so daß nach ihrem Verständnis bei Eröffnung von Feindseligkeiten ohne oder vor Zugang einer entsprechenden Kriegserklärung keine Verletzung des internationalen Rechts anzunehmen ist⁴. Dem ist auch die anglo-amerikanische Praxis wiederholt gefolgt. So ermächtigte der amerikanische Kongreß 1798 zwar den Präsidenten durch Gesetz zur Gewaltanwendung gegen Frankreich, enthielt sich jedoch einer förmlichen Kriegserklärung⁵. Im Jahre 1898 betrachteten die Vereinigten Staaten die Antwort Spaniens auf eine gemeinsame Entschließung der beiden Häuser des Kongresses als einer förmlichen Kriegserklärung gleichstehend und eröffneten die Feindseligkeiten ohne Ankündigung; die offizielle Kriegserklärung an Spanien wurde erst am 25. April 1898 nachgeholt⁶. Schließlich ist weder der Korea- noch der Vietnamkonflikt formell deklariert worden.

Es ist kennzeichnend für die Gegenwart, daß sie den Begriff des Krieges nach Möglichkeit vermeidet und durch Euphemismen wie Krise, Konflikt oder Auseinandersetzung zu ersetzen trachtet. Demzufolge werden Kriegserklärungen gescheut. Gegen sie wird eingewandt, daß sie, als Instrument der demokratischen Kontrolle der Volksvertretung über die Exekutive gedacht, sich nicht für schrittweise eskalierende Kriege oder gar Situationen des Kalten Krieges eignen, die, etwa wie der Vietnamkrieg, zunächst mit geringfügigen Feindseligkeiten beginnen und erst nach und nach zu Intensitäten eskalieren, für die als solche unstreitig eine förmliche Deklaration erforderlich gewesen wäre. Gleichfalls eignen sie sich nicht für thermonukleare Überraschungsangriffe⁷.

Wie schon dargelegt, ist das Recht der Kriegsinitiative, die „*war-initiative power*“, nach Art. I § 8 Satz 11 der Verfassung eine Pörogative des Kongresses als der vom Volk unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaft. Diese Regelung stellt eine der entscheidenden Neuerungen

³ Fenwick: *International Law*, New York 1952, S. 552.

⁴ Brown: *Undeclared Wars*, in: *American Journal of International Law*, vol. 33, 1939, S. 538.

⁵ Siehe: Act of July 9, 1798, ch. 68, 1 Statutes at Large (= Stat.) 578; Act of May 28, 1798, ch. 48, 1 Stat. 561.

⁶ Moore: *A Digest of International Law*, Bd. 7, S. 170.

⁷ Don Wallace, Jr.: *The War-Making Powers: A Constitutional Flaw?*, in: *Cornell Law Review*, vol. 57, 1972, S. 719 ff., 744.

dar, die auf den Einfluß der französischen Revolution und der Montesquieschen Gewaltenteilungslehre zurückgehen. Sie unterscheidet das Staatswesen der Vereinigten Staaten von dem der britischen Monarchie. Der ihr zugrundeliegende Gedanke ist, daß die Entscheidung über Krieg und Frieden demjenigen Verfassungsorgan vorbehalten sein soll, das auf Grund seiner unmittelbaren Repräsentanz des Wählervolkes der von kriegerischen Auseinandersetzungen betroffenen Bevölkerung besonders nahe steht und zudem die Verantwortung für die Staatsausgaben trägt. Präsident Jefferson würdigte die von der Verfassung getroffene Entscheidung im Jahre 1789 in einem Schreiben an Madison mit den bildhaften Worten: "We have . . . given . . . one effectual check to the Dog of war by transferring the power of letting him loose from the Executive to the Legislative body, from those who are to spend to those who are to pay⁸."

In diesem Zusammenhang ist vergleichshalber auf die Bestimmung des Art. 115 a des Grundgesetzes der *Bundesrepublik* hinzuweisen, das, wie die meisten Verfassungswerke der neueren Zeit keine Kriegserklärung, sondern lediglich die Feststellung des Eintritts des Verteidigungsfalles kennt. Diese Feststellung obliegt dem Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates auf Antrag der Bundesregierung und im Dringlichkeitsfall einem gemeinsamen Ausschuß aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates⁹. Die genannte Bestimmung ist im Zusammenhang mit dem grundgesetzlichen Verbot der Führung von Angriffskriegen (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG) zu lesen. Einen ähnlichen Verzicht auf die Führung von Angriffskriegen enthielten Art. 6 der republikanischen spanischen Verfassung von 1931, Art. 11 der italienischen Verfassung von 1947 sowie Art. 71 der französischen Verfassung der Vierten Republik von 1946. Die Satzung der Vereinten Nationen verbietet Angriffskriege in ihrem Art. 1 Ziffer 1 und Art. 2 Ziffer 4.

Obwohl die amerikanische „*Constitution*“ von 1787 als Typ einer älteren demokratischen Verfassung kein ausdrückliches Verbot der Führung von Angriffskriegen enthält, besteht doch kein materieller Unterschied zum Rechtsverständnis moderner demokratischer Verfassungswerke; denn auch die Vereinigten Staaten dürfen sich nach der Rechtsprechung ihrer Gerichte nur auf Verteidigungskriege einlassen. Der Supreme Court hat dazu bereits im Jahre 1850 ausgeführt: "(T)he power to declare war was not conferred upon Congress for the purposes of aggression or aggrandizement, but to enable the general government

⁸ Julian P. Boyd (Hrsg.): *The Papers of Thomas Jefferson*, Princeton 1958, Bd. 15, S. 397.

⁹ Art. 115 a GG wurde durch Gesetz vom 24. 6. 1968 (BGBl. I S. 709) eingefügt. Das gleiche Gesetz hat den ehemaligen Art. 59 a GG außer Kraft gesetzt.

to vindicate by arms, if it should become necessary, its own rights and the rights of its citizens¹⁰."

Krieg als völkerrechtlicher Zustand bedeutet eine mit höchstem Einsatz von Machtmitteln geführte politische Auseinandersetzung zwischen Staaten, d. h. einen Gewaltzustand, der den Abbruch aller friedlichen Beziehungen mit sich bringt. Nach Oppenheim-Lauterpacht ist Krieg definiert als „a contention between two or more States through their armed forces, for the purpose of overpowering each other and imposing such conditions of peace as the victor pleases“¹¹. Zu den *völkerrechtlichen Wirkungen* des Kriegszustandes gehört unter anderem die Suspendierung der zwischen den Kriegsführenden geschlossenen völkerrechtlichen Abkommen, der privatrechtlichen Verträge zwischen Staatsangehörigen der Kriegsführenden und des Außenhandels.

Von den völkerrechtlichen Wirkungen des Krieges sind die *innerstaatlichen* rechtssystematisch zu unterscheiden: Liegen die Vereinigten Staaten im Krieg, so wird alles sachliche und personelle Potential der Nation mobilisiert. Mensch und Eigentum sind damit der Notwendigkeit des Sieges untergeordnet. Dies gilt nicht nur für einen vom Kongreß erklärten Krieg, sondern auch für einen faktischen außenpolitischen Kriegszustand, der durch einen bewaffneten Angriff oder eine offene Kriegserklärung einer anderen Nation an die Vereinigten Staaten herbeigeführt worden ist.

Im Kriegszustand beginnen innenpolitisch die Kriegsbefugnisse der „*Federal Police Power*“ zu spielen: der Alkoholgenuß kann untersagt werden; die Prostitution kann in der Nähe militärischer Lager verboten werden; es können Ausgangssperren verhängt und Razzien angeordnet werden; gefährliche Personen können interniert werden, und Feindesvermögen unterliegt der Konfiszierung¹². In Ausnahmefällen unterliegen auch die Grundrechte der Beschränkung, wenn eine klare und gegenwärtige Gefahr besteht (sog. „clear and present danger test“)¹³.

So hatte der amerikanische Präsident in den sog. „*Japanese Relocation Cases*“ mit Executive Order vom 19. Februar 1942 den Militärbefehlshaber der Weststaaten ermächtigt, alle Japaner und Personen japanischer Abstammung von Militärgebieten fernzuhalten, umzusiedeln oder über sie Ausgangssperren zu verhängen. Der Supreme

¹⁰ Fleming v. Page, 50 US (= United States Supreme Court Reports) 603, 614 (1850).

¹¹ Oppenheim/Lauterpacht: International Law — A Treatise, Bd. 2, 7. Aufl. London—New York—Toronto 1952, S. 202.

¹² Schenck v. United States, 249 US 47, 52 (1919); Cummings v. Deutsche Bank and Disconto-Gesellschaft, 300 US 115 (1937).

¹³ Forkosch: Constitutional Law, 2nd ed., Mineola, New York 1969, § 329.

Court hat diese Notstandsmaßnahmen bestätigt¹⁴. Dagegen hat der Supreme Court eine von der Regierung in Ausübung ihrer Kriegsbefugnisse getroffene Maßnahme für unzulässig erklärt, durch die ein zugestandenermaßen loyaler amerikanischer Bürger ohne Beziehung zu Spionage oder Sabotage in Haft genommen worden war¹⁵.

Zur *Beschlagnahme* von Privatvermögen während eines Krieges hat die Rechtsprechung der amerikanischen Gerichte die folgenden Grundsätze aufgestellt: Feindvermögen kann ohne verfassungsmäßige Beschränkungen beschlagnahmt werden, unabhängig davon, ob sich der Kriegsschauplatz im Inland oder Ausland befindet oder ob es sich um einen Bürgerkrieg handelt¹⁶. Die Beschlagnahme von Privatvermögen, das nicht Feindvermögen ist, unterliegt verfassungsmäßigen Garantien und Beschränkungen, die jedoch erheblich gemildert sind; insbesondere muß nicht stets eine Entschädigung gezahlt werden. So hatte der Präsident 1943 ohne gesetzliche Ermächtigung durch den Kongreß zur Abwendung eines Bergarbeiterstreiks die Kohlenbergwerke beschlagnahmen und durch eine Vertrauensperson verwalten lassen. Der Supreme Court hielt die getroffene Maßnahme aufrecht und versagte eine gerechte Entschädigung („just compensation“), da der Präsident als Oberbefehlshaber der Streitkräfte das Eigentum nicht zum eigenen Gebrauch genommen habe, sondern um eine potentielle Waffe großer Bedeutung für den Eindringling zu zerstören¹⁷.

Die Frage, welche *politisch-militärischen Aktionen* als Krieg im Sinne der amerikanischen Verfassung zu betrachten sind und demzufolge der Kriegserklärungsprerogative des Kongresses unterliegen, ist von jeher streitig gewesen. Sie hat insbesondere im Verlauf des Indochinakonfliktes an Aktualität und Schärfe gewonnen. Grundsätzlich stehen sich zwei Auffassungen entgegen:

Die erste Auffassung beruht auf einer qualitativen Begriffsbestimmung von Krieg im weiteren Sinne. Danach soll jeder Einsatz von Streitkräften gegen einen ausländischen Staat der Entscheidungsdisposition des Kongresses vorbehalten sein. Zugunsten dieser Ansicht kann eine Definition des Supreme Court aus dem Jahre 1862 („*Prize Cases*“) herangezogen werden, wonach die Kriegsnotstandsrechte („*emergency powers*“) einsetzen, wenn ein Fall der Verfolgung außenpolitischer Rechte mit Gewalt vorliegt („*that state in which a nation prosecutes its right by force*“)¹⁸.

¹⁴ Hirabayashi v. United States, 320 US 81, 92 (1943); Korematsu v. United States, 323 US 214 (1944).

¹⁵ Ex parte Endo, 323 US 283 (1944).

¹⁶ Miller v. United States, 11 Wall. 268, 20 L.Ed. 135 (1870).

¹⁷ United States v. Caltex (Philippines), Inc., 344 US 149, 155 (1952).

¹⁸ 67 US 635, 687 - 688 (1862).

Nach einer zweiten Auffassung sollen unter Krieg („war“) im Sinne der Verfassung nur größere Feindseligkeiten („*major hostilities*“) verstanden werden, die einen gewissen Intensitätsgrad überschreiten.

Der letzteren Auffassung dürfte der Vorzug zu geben sein. Sie wird besser einer differenzierenden Betrachtungsweise gerecht, die angesichts der so vielfältigen Erscheinungsformen internationaler Konflikte in der Gegenwart — vom schwelenden Spannungszustand des Kalten Krieges bis hin zum „all-out war“ unter Einsatz thermonuklearer Vernichtungswaffen — an die Stelle des herkömmlichen Schwarz-Weiß-Bildes von Krieg und Frieden treten muß. Auch dürfte es der Zweckbestimmung der Kriegserklärungsklausel und ihrer Stellung im Verfassungsganzen eher entsprechen, wenn nicht jede geringfügige Hostilität und jedweder Einsatz der Streitkräfte im Ausland dem schwerfälligen Entscheidungsprozeß des Kongresses unterliegt.

Daß die Definition des Kriegsbegriffes keineswegs nur theoretischer, sondern vielmehr auch praktischer, ja hochaktueller Natur ist, hat die verfassungsrechtliche und politische Bewertung des *Vietnamkonfliktes* an den Tag gelegt. Die Diskussion um die Legalität verschiedener Militäroperationen in Indochina hat die öffentliche Meinung tief gespalten. So steht auf der einen Seite das Urteil eines Vertreters des Schrifttums, wonach die Entsendung von Bodenkampftruppen nach *Kambodscha* 1970 als Krieg zu werten ist, dessen Erklärung in die Verantwortlichkeit des Kongresses fällt: „... to explain the dispatch of impressive United States ground forces into Cambodia as just another tactical field decision is to expand the scope of the President's unilateral authority by a quantum jump¹⁹.“

Dem steht die Ansicht des amerikanischen Justizministeriums, vortragen von Assistant Attorney General *William H. Rehnquist* gegenüber, der die gleiche Entsendung von Bodentruppen nach *Kambodscha* als „tactical decision“ wertet, die herkömmlich dem Oberbefehlshaber bei der Führung bewaffneter Konflikte überantwortet sei: “It is a decision made during the course of an armed conflict already commenced as to how the conflict shall be conducted rather than a determination that some new and previously unauthorized military venture shall be taken²⁰.“

¹⁹ William D. Rogers: *The Constitutionality of the Cambodian Incursion*, in: *American Journal of International Law*, vol. 65, 1971, S. 26 ff., 36, abgedruckt auch in: *Congress, the President and the War Powers*, Hearings before the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 91st Congress, 2nd session, 1970, S. 497 ff.

²⁰ Statement by William H. Rehnquist, U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Documents relating to the War Power of Congress, the President's Authority as Commander-in-Chief and the War in Indochina, 1970, S. 182.

Ein amerikanisches Bezirksgericht hat die Frage zugunsten der letzteren Ansicht entschieden. Das Gericht hat ausgeführt, daß der Einmarsch amerikanischer Bodentruppen nach *Kambodscha* eine rein taktische Maßnahme sei, die sich im Zuständigkeitsrahmen des Präsidenten als des Oberbefehlshabers der Streitkräfte gehalten habe²¹. Andererseits dürften die Entscheidungsgründe von Urteilen amerikanischer Militärgerichte bemerkenswert sein, die hinsichtlich des Eintritts des militärischen Haftpflichtversicherungsfalles mangels förmlicher Kriegserklärung durch den Kongreß das Vorliegen eines Krieges verneinten²².

Verschiedentlich ist geltend gemacht worden, daß, soweit der Präsident nicht aus eigener Machtbefugnis tätig werden könne, sondern einer Ermächtigung durch den Kongreß bedürfe, nur eine *förmliche Kriegserklärung* dem Verfassungserfordernis einer Kontrolle der „War Powers“ durch den Kongreß Genüge leiste²³. Diese Forderung ist nicht nur unter den gewandelten Verhältnissen der heutigen weltpolitischen Situation unangebracht, sie findet auch keine Stütze im Verfassungstext und in der Verfassungsgeschichte. Vielmehr ist offensichtlich, daß sich die Prerogative des Kongresses, Krieg zu erklären, nicht auf die Abgabe förmlicher Kriegserklärungen beschränkt, sondern auch Rechts-handlungen auf der Ebene unterhalb der förmlichen Deklaration wie gemeinsame Resolutionen beider Häuser umfaßt, sofern diese bestimmt und geeignet sind, die Kriegsbereitschaft der Nation zu manifestieren und zugleich die exekutive Gewalt zu Maßnahmen der Kriegsführung zu ermächtigen. Dies gilt um so mehr angesichts der zunehmenden Scheu der Nationen, Kriege förmlich zu erklären. In diesem Sinne wies der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Senats Fulbright 1969 aus Anlaß von Senatsdebatten um die „War Powers“ besorgt darauf hin, daß „(w)ith both limited and general wars accounted for, I do not know what kinds of wars are left for Congress to declare“²⁴.

Justice William Paterson hat zu dieser Frage im Falle *Bas v. Tingey* bereits im Jahre 1800 angemerkt, daß sich die Vereinigten Staaten so weit auf feindliche Operationen einlassen dürften, als der Kongreß den Krieg geduldet und gebilligt habe. Justice Samuel P. Chase hat die Problematik im gleichen Fall in die Worte zusammengefaßt: „Congress is empowered to declare a general war, or Congress may wage a

²¹ *Mottola v. Nixon*, 318 Federal Supplement 538 (Northern District Court of California 1970).

²² *United States v. Averette*, 19 US Court of Military Appeals 363 (1970).

²³ Lawyers Committee on American Policy toward Vietnam: American Policy vis-à-vis Vietnam, Memorandum of Law, in: 112 Congressional Record 2666, 2672 (1966).

²⁴ Congressional Record, 91st Congress, 1st session, vol. 115, no. 101, 19. 6. 1969, US Senate 6830.

limited war; limited in place, in object, in time. If a general war is declared, its extent and operations are only restricted and regulated by the jus belli, forming a part of the law of nations; but if a partial war is waged, its extent and operation depend on our municipal laws²⁵."

Wie der Präzedenzfall des Krieges gegen Frankreich 1798 beweist, ist ein Gesetzgebungsakt als Ermächtigungsgrundlage ausreichend. Das gleiche gilt für Entschlüsse („*resolutions*“) des Kongresses unter den folgenden Voraussetzungen:

Zwar werden Resolutionen herkömmlich nur als förmliche Meinungs- oder Willensäußerungen eines Gremiums oder einer Versammlung verstanden, die sich von öffentlichen Gesetzen („*public laws*“) dadurch unterscheiden, daß sie in der Regel nur vorübergehende Wirkung zu bestimmten Einzelfragen haben, während Gesetze eine allgemeine und dauerhafte Regelung bezwecken²⁶. Als Mittel parlamentarischer Willensbildung nehmen Resolutionen eine wichtige Stellung im amerikanischen Verfassungsleben ein. Soweit sie allgemeine politische Vorstellungen zum Ausdruck bringen, spielen sie auch eine bedeutende Rolle bei der Mitwirkung der Legislative an der Außen- und sicherheitspolitischen Führung.

Die amerikanische Verfassung erwähnt nur einen Typ von Resolutionen des Kongresses, nämlich die sog. „*joint resolutions*“ der beiden Häuser. Solche Entschlüsse, die die Übereinstimmung des Senats und Repräsentantenhauses erfordern, sind nach Art. I § 7 Abs. 3 der Verfassung wie formelle Gesetzesvorlagen zu behandeln. Sie sind dem Präsidenten vorzulegen, dessen suspensivem Veto sie unterliegen, und erlangen Gesetzeskraft. Dagegen unterliegen dieser Verfassungsbestimmung nicht die sog. „*concurrent resolutions*“, die eine bloß inhaltlich übereinstimmende Erklärung der beiden Häuser enthalten, und die sog. „*simple resolutions*“, die nur von einem der beiden Häuser verabschiedet werden.

Resolutions des Kongresses sind als Instrument der politischen Willensbildung im außen- und sicherheitspolitischen Bereich in verschiedenen Formen gebräuchlich. Sie richten sich meist als Aufforderungen oder Empfehlungen politischer Maßnahmen an die Exekutive; ihre Einwirkungsmöglichkeit auf zukünftige politische Gestaltungen kann beträchtlich sein. Sie zeigen die Haltung der Legislative zu bestimmten Fragen an und können als koordinierendes Element, aber auch als nicht zu unterschätzendes Druckmittel des Kongresses dienen. Häufig kündigen sie ein geplantes gesetzgeberisches Vorgehen oder eine zukünftige Haltung etwa im Haushaltsbewilligungsverfahren an²⁷.

²⁵ 4 US 36, 37 (1800).

²⁶ Vgl. dazu: Scudder v. Smith, 331 Pennsylvania State Reports 165; Ex parte Hague, 104 New Jersey Equity 31.

Die Frage, ob Entschlüsseungen des Kongresses funktionell einer förmlichen Kriegserklärung im Sinne der Verfassung gleichstehen können, wird grundsätzlich nur für „*joint resolutions*“ zu bejahen sein, die formell Gesetzen gleichstehen, der Gegenzeichnung des Präsidenten bedürfen und als „*public laws*“ in Gesetzeskraft erwachsen. Nur für sie besteht auch eine echte Rechtspflicht der Exekutive zur Beachtung²⁸.

Die amerikanische Verfassungsgeschichte der jüngsten Zeit kennt verschiedene Beispiele von Resolutionen des Kongresses zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen: Die *Formosa-Resolution* vom 29. Januar 1955 unterstützte die seit 1950 verfolgte Politik des Präsidenten, Nationalchina bei der Abwehr rotchinesischer Militäraktionen Beistand zu leisten. Die Entschliebung wurde von der Exekutive als bloße politische Deklaration gewertet²⁹. Die sog. „*Middle-East Resolution*“ vom 5. März 1957 billigte zur Förderung des Friedens und der Stabilität im Mittleren Osten den Einsatz amerikanischer Streitkräfte zur Unterstützung der Staaten des Mittleren Ostens gegen bewaffnete Angriffe. Sie diente als politische Grundlage für den späteren Einsatz amerikanischer Marineinfanteristen im Libanon³⁰.

Von noch heute heiß umstrittener politischer Brisanz ist schließlich die unter dem Namen *Tonking-Golf-Resolution* bekannt gewordene „*Joint Resolution to promote the Maintenance of International Peace and Security in Southeast Asia*“ vom 10. August 1964. In dieser gemeinsamen Entschliebung, einer Reaktion auf den Angriff nordvietnamesischer Kriegsschiffe auf einen amerikanischen Zerstörer im Tonking-Golf, billigte der Kongreß uneingeschränkt das präsidentielle Vorgehen in Indochina und gab der Exekutive praktisch freie Hand zur Eskalation des Konfliktes. Der Kernsatz dieser Entschliebung, die im August 1964 zur ersten Bombardierung Vietnams und in der Folgezeit zur Ausweitung des Lokalkonfliktes und zur Materialschlacht der Weltmacht USA führte, lautet³¹:

“That the Congress approves and supports the determination of the President, as Commander in Chief, to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression ...

(T)he United States is, therefore, prepared, as the President determines, to take all necessary steps, including the use of armed force, to assist any member or protocol state ... requesting assistance in the defense of its freedom.”

²⁷ Jochen Trebesch: Der Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bereich des Auswärtigen, Diss. Bonn 1972, S. 168 ff.

²⁸ Vgl. 6 Op. Attorney General 680.

²⁹ H.J.Res. 159; 69 Stat. 5 (1955).

³⁰ H.J.Res. 117; 71 Stat. 5 (1957).

³¹ H.J.Res. 1145; Public Law 88 - 409; 78 Stat. 384 (1964).

Die Verabschiedung dieser Resolution verdeutlicht den *politischen Höhe- und zugleich Wendepunkt* der exekutiven Machtausübung im Bereich der auswärtigen Gewalt. Sie kennzeichnet eine bedenkenlose Folgsamkeit des Kongresses gegenüber der militärisch-bürokratischen Machtapparatur des Präsidenten und zugleich einen grundlegenden Wandel in der Verfassungsinterpretation. Als Ausdruck der Einheit der Nation in der Stunde der außenpolitischen Gefahr empfunden, fand sie überwältigende Unterstützung in beiden Häusern. Jedoch haben die Vorgänge um ihre Entstehung zugleich klargemacht, daß sich in jenen Tagen nur wenige Befürworter angesichts der vermeintlichen Gefahr eines internationalen Prestigeverlustes Rechenschaft über ihre wahre verfassungsrechtliche Bedeutung und Tragweite ablegten.

So führte der demokratische Mehrheitsführer *Mike Mansfield* uneingeschränkt loyal aus: "The President asks for and he will have, in this endeavor, the support of the Congress and the people of the United States³²." Der republikanische Senator *Saltonstall*, einer der Förderer der Entschließung und ein führendes Mitglied des Armed Services Committee, sprach sich für die Verabschiedung aus Prestige Gründen aus³³. Der Demokrat *Thomas J. Dodd* pries Präsident *Johnson*s rasches und entschlossenes Handeln in der Krisenlage als einen Erfolg für Freiheit und Frieden³⁴, während der Republikaner *Thomas H. Kuchel* pathetisch schwärmte: "Let friend and foe alike understand that we — America — shall keep the faith. Our country stands together in the face of danger³⁵."

Es verdient Beachtung, daß selbst notorische Zweifler an der Rechtfertigung der präsidentiellen Kriegsführung in diesen Tagen die Notwendigkeit empfanden, für ein geschlossenes Auftreten der Vereinigten Staaten im Südostasien-Engagement einzutreten. *Frank Church*, bislang einer der unermüdlichsten Kritiker des Vietnamkrieges, stellte Bedenken an der amerikanischen Politik in Vietnam hintenan und bekannte: "(U)nder the circumstances, we must unite behind the President³⁶."

Bedenken an der Südostasienpolitik äußerten zu diesem Zeitpunkt nur wenige Mitglieder des Kongresses. Zu ihnen gehörte der Demokrat *Ernest Gruening*, der die Entschließung ahnungsvoll als eine „predated declaration of war . . . a further authorization for escalation unlimited“ brandmarkte³⁷. Von ihm auch stammt das später geflügelte Wort von

³² Congressional Record, 6. 8. 1964, S. 17 815.

³³ Congressional Record, 6. 8. 1964, S. 17 827.

³⁴ Congressional Record, 5. 8. 1964, S. 17 566.

³⁵ Congressional Record, 6. 8. 1964, S. 17 831.

³⁶ Congressional Record, 6. 8. 1964, S. 17 832.

³⁷ Congressional Record, 7. 8. 1964, S. 17 884 f.

der Funktion der Entschließung als eines „*equivalent of a declaration of war*“³⁸. Verfassungsrechtliche Zweifel hegte besonders auch der Demokrat Wayne Morse, für den die Tonking-Golf-Resolution eine unzulässige Übertragung legislativer Befugnisse auf den Präsidenten und eine Einräumung verfassungswidriger Ermessensfreiheit der Exekutive, Krieg nach Gutdünken zu führen, bedeutete³⁹. Er sah in ihr eine verfassungswidrige Aufgabe der außenpolitischen Verantwortlichkeit des Kongresses, ein „*convenient forgetting of our system of checks and balances*“⁴⁰.

Der Republikaner *John S. Cooper* argumentierte ähnlich. Er erblickte in der Entschließung einen verfassungsrechtlich unzulässigen Blankoscheck an den Präsidenten, der, wie er richtig vorhersah, zum Kriegszustand führen könnte: „(If the President decided that it was necessary to use such force as could lead into war, we will give that authority by this resolution“⁴¹.

Die *Exekutive* hat nie eindeutig klargelegt, auf welche Befugnisse sie ihre militärischen Operationen in Vietnam nach 1964 gestützt hat, und insbesondere, ob sie die Tonking-Golf-Resolution als Ermächtigungsgrundlage herangezogen hat. Zwar hat Unterstaatssekretär *Nicholas de B. Katzenbach* einmal in einem Hearing vor dem Auswärtigen Ausschuß des Senats diese Entschließung in Verbindung mit dem SEATO-Vertrag als „*functional equivalent of a declaration of war*“ bezeichnet⁴². Dagegen hat der Rechtsberater des Department of State *Leonhard C. Meeker* die Ansicht vertreten, daß die präsidentielle Befugniszuweisung in Art. II der Verfassung — und insbesondere die außenpolitische und taktisch-strategische Befugnis zur Kriegsführung — alle in Vietnam unternommenen Aktionen decke⁴³. State Secretary *Dean Rusk* schließlich hat die militärischen Operationen in Südostasien auf insgesamt fünf Rechtsgrundlagen gestützt, nämlich Verpflichtungen im Rahmen des SEATO-Vertrages, Commitments der Präsidenten Eisenhower, Kennedy und Johnson gegenüber der südvietnamesischen Regierung, Genehmigung der jährlichen Beistandsprogramme durch den Kongreß seit 1955, die Tonking-Golf-Resolution und gewisse zusätzliche Haushaltsbewilligungen für Aktionen in Vietnam⁴⁴.

³⁸ Congressional Record, 7. 8. 1964, S. 17 862.

³⁹ Congressional Record, 5. 8. 1964, S. 17 548.

⁴⁰ Congressional Record, 5. 8. 1964, S. 17 551.

⁴¹ Congressional Record, 6. 8. 1964, S. 17 825.

⁴² Hearings on Senate Resolution 151 relating to United States Commitments to Foreign Powers before the Senate Committee on Foreign Relations, 90th Congress, 1st session, S. 82 (1967).

⁴³ Leonard C. Meeker: The Legality of United States Participation in the Defense of Vietnam, Department of State Bulletin, 28. März 1966, S. 484.

⁴⁴ Dean Rusk: The Tasks of Diplomacy — Why Vietnam?, Washington 1965, S. 10 ff.

Präsident *Johnson* berief sich einerseits wiederholt auf die EntschlieÙung als Ermächtigungsgrundlage seiner Kriegsführung in Indochina, war jedoch andererseits bestrebt, seine Befugnis herauszustellen, Streitkräfte auch ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den KongreÙ zum Einsatz zu bringen. Die EntschlieÙung hielt er zwar für wünschenswert („desirable“), jedoch nicht für notwendig („necessary“)⁴⁵. Aus AnlaÙ der Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution in Form eines Anhangs zum Foreign Military Sales Act von 1971 unterstrich Präsident *Nixon*, daÙ ihm die Resolution keine Befugnisse zu jenen hinzu verliehen habe, die ihm bereits als Oberbefehlshaber der Streitkräfte zustünden⁴⁶. Noch weiter war Unterstaatssekretär de B. Katzenbach in einer ÄuÙerung 1967 gegangen, als er die Resolution „rigid, confusing and perhaps unconstitutional“ nannte, da sie sich Befugnisse anmaÙe, die ausschließlich der Exekutive überantwortet seien⁴⁷.

Die *verfassungsrechtliche Zulässigkeit* der Tonking-Golf-Resolution ist bis heute umstritten. Die Kernfrage ist weniger die, ob der KongreÙ generell befugt ist, „Krieg“ in Form einer gemeinsamen Resolution zu erklären (diese Frage ist, wie oben dargelegt, zu bejahen), als vielmehr, ob im konkreten Fall eine inhaltlich hinreichend bestimmte Ermächtigung vorgelegen hat.

Zwar hat der *Supreme Court* in einer ausgefallenen Entscheidung im Falle *United States v. Curtiss-Wright-Export Corporation* 1937 ausgeführt, daÙ das Verbot einer Übertragung legislativer Befugnisse nicht für den Bereich der Außenpolitik gelte. Allerdings befaÙte sich die Entscheidung nicht mit den „War Powers“, sondern mit den Zuständigkeiten im Außenhandel („foreign commerce“)⁴⁸. Im Falle *Kent v. Dulles* 1958 dagegen hat der *Supreme Court* eine unzulässige Delegation gesetzgebender Gewalt angenommen. Er berief sich dabei auf den im Falle *Panama Refining Company v. Ryan* ausgesprochenen Grundsatz, wonach im Falle einer legislativen Befugnisübertragung durch den KongreÙ anerkannten Maßstäben zu entsprechen ist („the standards must be adequate to pass scrutiny by accepted tests“). Dieser Fall aus dem Jahre 1935 befaÙte sich mit dem National Recovery Act von 1933, der den Präsidenten ermächtigte, im Erdölhandel zwischen den Staaten der Vereinigten Staaten den Erdölbetrag jenseits der nach innerstaatlichen Gesetzen zulässigen Produktionsgrenze zu untersagen. Das oberste amerikanische Bundesgericht hatte dabei vor allem die Frage zu prüfen, ob die von der Panama Refining Company angefochtenen Gesetzesvorschriften unzweideutig („unambiguous“) seien.

⁴⁵ Pressekonferenz vom 18. August 1967, *The New York Times*, 19. 8. 1967.

⁴⁶ *The New York Times*, 1. 1. 1971.

⁴⁷ *The Washington Post*, 18. 8. 1967.

⁴⁸ *United States v. Curtiss-Wright-Export Corporation*, 299 US 304 (1937).

Es hat die Frage mit den Worten verneint: "(The National Recovery Act) does not state whether or in what circumstances or under what conditions the President is to prohibit the transportation ... It establishes no criterion to govern the President's course. It does not require any finding by the President as a condition of his action ... it gives the President an unlimited authority to determine the policy and to lay down the prohibition, or not to lay it down, as he may see fit⁴⁹."

Gleichfalls im Jahre 1935 hat der Supreme Court im Falle *Schechter Poultry Company v. United States* den Grundsatz ausgesprochen, daß die Übertragung von „code-making authority“ auf den Präsidenten durch den National Recovery Act verfassungswidrig ist⁵⁰.

Dagegen haben amerikanische Gerichte nie die Streitfrage entschieden, ob die *Tonking-Golf-Resolution* zulässigerweise Befugnisse auf den Präsidenten delegiert hat. Auch der Kongreß selbst hat nie klargestellt, ob er eine (konstitutive) Befugnisdelegation oder eine (bloß deklaratorische) Bekräftigung bereits aus der Verfassung selbst abzuleitender Exekutivbefugnisse beabsichtigte⁵¹. Geht man von der ersten Alternative aus, so könnten verfassungsrechtliche Bedenken wegen des weiten Maßes inhaltlicher Unbestimmtheit des Delegationsaktes bestehen; denn die EntschlieÙung räumt dem Präsidenten nahezu unbegrenzten Ermessensspielraum bei militärischen Aktionen, einschließlich des Einsatzes von Streitkräften in Südostasien, ein. Inhalt und Umfang dieser Befugnisse waren, wie die Folgeentwicklung nachhaltig bewiesen hat, zur Stunde der Verabschiedung keineswegs überschaubar. Die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit dürfte auch nicht dadurch auszuräumen sein, daß die EntschlieÙung selbst eine Bestimmung enthielt, die ihre Aufhebung durch eine gleichlautende EntschlieÙung beider Häuser („*concurrent resolution*“), mithin ohne Gegenzeichnung des Präsidenten, ermöglichte. Dies spricht zwar dafür, daß der Kongreß nur eine jederzeit widerrufliche Ermächtigung für begrenzte Dauer in Aussicht genommen hat; jedoch bleibt die Tatsache, daß, solange die Resolution bestand, eine parlamentarische Kontrolle des exekutiven Handelns nicht gewährleistet war.

b) Die Befugnis des Präsidenten zur Abwehr von Überraschungsangriffen

Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen verbrieft das Recht der Staaten auf individuelle und kollektive *Selbstverteidigung* im Falle

⁴⁹ Kent v. Dulles, 357 US 116 (1958); Panama Refining Company v. Ryan, 293 US 388, 415 (1935).

⁵⁰ Schechter Poultry Company v. United States, 295 US 495 (1935).

⁵¹ Vgl. Dieter O. A. Wolf: Präsident, Kongreß und Außenpolitik — Die Tonking-Golf-Resolution als Beispiel der exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen auf außenpolitischem Gebiet unter besonderer Berücksichtigung des *ius belli*, Diss. München 1972, S. 215.

eines bewaffneten Angriffs. Die Bestimmung definiert den Begriff des bewaffneten Angriffs nicht.

Dem völkerrechtlichen Selbstverteidigungs- und Selbsthilferecht entspricht die innerstaatliche Befugnisnorm des Art. I § 10 der Verfassung, der den Präsidenten ermächtigt, Überraschungsangriffe auf die Vereinigten Staaten abzuwehren („*to repel sudden attacks*“). Auch die präsidentielle „*sudden repulse power*“ stellt auf Angriffe mit Waffengewalt bzw. unmittelbar bevorstehende bewaffnete Angriffe ab, beschränkt sich jedoch auf unaufschiebbare Abwehrmaßnahmen, während die Entscheidung über aufschiebbare Abwehrmaßnahmen beim Kongreß verbleibt.

Der ursprünglich der „*Constitutional Convention*“ vorliegende Verfassungsentwurf sah die umfassende Befugnis des Kongresses vor, „*to make war*“. Auf Antrag von Madison und Gerry wurde der Passus in „*to declare war*“ abgeändert. Damit sollte klargestellt werden, daß das Recht des Präsidenten zur Abwehr von Überraschungsangriffen unberührt bleibt. Als Beispiel eines Überraschungsangriffes in der jüngeren amerikanischen Geschichte sei an den japanischen Angriff auf Pearl Harbor 1941 erinnert; allerdings war Hawaii zu diesem Zeitpunkt noch kein Bundesstaat der Vereinigten Staaten.

Von den Anfängen des amerikanischen Verfassungslebens an war klar, daß die „*sudden repulse power*“ eine originäre, d. h. nicht vom Kongreß übertragene, ausschließliche Befugnis des Präsidenten darstellt. Einer Kriegserklärung des Kongresses bedarf es im Falle eines feindlichen Überraschungsangriffes nicht. Die heutige waffentechnologische Entwicklung hat die Grenze zwischen unaufschiebbaren defensiven und offensiven Maßnahmen weitgehend verwischt, so daß die Notstandsbefugnisse des Präsidenten auch einen Vergeltungsschlag gegen einen drohenden Angriff, etwa einen nuklearen Raketenangriff auf amerikanisches Gebiet, decken dürften, durch den andernfalls nicht wiedergutzumachender Schaden entstünde.

Bereits *Alexander Hamilton* hat die „*sudden repulse power*“ des Präsidenten klar von der Kriegsinitiativbefugnis des Kongresses abgegrenzt und damit der engen Auslegung des Verfassungswortlauts durch Jefferson widersprochen, der sich mangels Ermächtigung durch den Kongreß trotz Vorliegens einer gegnerischen Kriegserklärung die Erwidrung offensiver Kriegsaktionen versagte. Hamilton empfand es zu Recht als untragbar, daß die Vereinigten Staaten mit einer anderen Nation im Kriegszustand liegen sollten, ohne berechtigt zu sein, die erforderlichen Gegenmaßnahmen zu treffen: “(W)hen a foreign nation declares, or openly and avowedly makes war upon the United States, they are by the very fact already at war, and any declaration on the

part of Congress is nugatory . . .⁵²." Der Supreme Court ist in den sog. „Prize Cases“ 1863 eindeutig der Ansicht Hamiltons gefolgt, indem er dem Präsidenten nicht nur die Berechtigung, sondern sogar die Verpflichtung zuerkannt hat, im Falle eines gegnerischen Angriffs die Herausforderung auch ohne spezifische Ermächtigung durch den Kongreß anzunehmen⁵³.

Die „sudden repulse power“ des Präsidenten wurde vom Kongreß selbst auf dem Höhepunkt der außen- und sicherheitspolitischen Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative nie ernsthaft bestritten. Das Foreign Relations Committee des Senats äußerte sich zu der Frage 1969 in einem Bericht über die „National Commitments Resolution“ mit den Worten: „... except for repelling sudden attacks on the United States, the founders of our country intended decisions to initiate either general or limited hostilities against foreign countries to be made by the Congress, not by the Executive⁵⁴.“ Unbestritten ist auch, daß die Entscheidung darüber, ob ein abwehrbedürftiger Überraschungsangriff vorliegt und welche Abwehrmaßnahmen zu ergreifen sind, im Interesse raschen und entschlossenen Handelns nur vom Präsidenten getroffen werden kann, der dabei über ein hohes Maß gerichtlich nicht überprüfbares Ermessens verfügt.

Inhalt und Grenzen der „sudden repulse power“ sind nicht immer klar zu bestimmen. Kennzeichnend für die Unsicherheit der Verfassungsorgane mag bereits die Haltung *Abraham Lincolns* sein, der 1848 als Abgeordneter von Illinois mit scharfen Worten gegen die Feindseligkeiten gegen Mexiko zu Felde zog: „Allow the President to invade a neighboring nation, whenever he shall deem it necessary to repel an invasion, . . . and you allow him to do so whenever he may choose to say he deems it necessary for such purpose . . . and you allow him to make war at pleasure⁵⁵.“ Der gleiche Lincoln rief wenige Jahre später, 1861, ohne Ermächtigung durch den Kongreß die Blockade gegen die Südstaaten aus und rechtfertigte sie mit „insurrection against the Government of the United States“. Obwohl Lincolns Notstandsmaßnahmen nachträglich die ausdrückliche Billigung des Kongresses erfuhren, rechtfertigte sie der Supreme Court in den „Prize Cases“, ohne auf die legislative Zustimmung einzugehen⁵⁶.

⁵² John C. Hamilton (ed.): *The Works of Alexander Hamilton*, New York, Bd. 6, S. 746 f.

⁵³ 67 US 635, 668 (1863).

⁵⁴ U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *National Commitments*, Report No. 91 - 129, 16. 4. 1969, 91st Congress, 1st session, 1969, S. 30 f.

⁵⁵ Abraham Lincoln: Brief an William H. Herndon, 15. 2. 1848, *The Collected Works of Abraham Lincoln*, New Brunswick 1953, Bd. 1, S. 451 f.

⁵⁶ 67 US 635, 670 (1863).

Die „sudden repulse power“ war ursprünglich für Überraschungsangriffe auf das Gebiet der Vereinigten Staaten bestimmt. Sie gewährt dem Präsidenten daher in erster Linie die Befugnis, die Souveränität und territoriale Integrität der Nation zu schützen und zu wahren. Fraglich ist dagegen, ob sie auch eine Reaktion auf einen Angriff auf *amerikanische Streitkräfte im Ausland* oder amerikanische Schiffe auf der hohen See erfaßt. Während die Lehre dies früher entschieden bestritten hat — wohl in dem Bestreben, einer uferlosen Ausweitung der präsidentiellen „emergency powers“ zu begegnen —, zeigt sie neuerlich mehr Tendenz, die Frage zu bejahen. Heute wird überwiegend auch ein Überraschungsangriff auf amerikanische Staatsangehörige und ihr Vermögen im Ausland⁵⁷, oder amerikanische Diplomaten und Truppen im Ausland⁵⁸ als ausreichend erachtet, um die Defensivbefugnisse des Präsidenten auszulösen. Allerdings bewegen sich diese im letzteren Falle in einem erheblichen engeren Rahmen, so daß etwa eine Eskalation von Feindseligkeiten mit dem Risiko eines Krieges die präsidentiellen Kompetenzgrenzen überschreiten dürfte⁵⁹. Die Frage ist im Vietnamkonflikt aus Anlaß des nordvietnamesischen Angriffs auf das amerikanische Schiff „*Pueblo*“ aktuell geworden. Es ist unbestritten, daß hier eher ein Fall des Schutzes amerikanischer Rechte und Interessen im Ausland als ein Fall der Wahrung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Nation vorliegt.

Die „sudden repulse power“ berechtigt den Präsidenten, in *Notstandssituationen* die Streitkräfte zum Schutz der Sicherheit der Nation einzusetzen. Um ein Wort von State Secretary Rogers anzuführen: „... the rationale behind the concept is ... that ... in emergency situations the President has the power and responsibility to use the armed forces to protect the nation's security⁶⁰.“

Die Lehre hat im 19. Jahrhundert zwei Theorien zur begrifflichen Umschreibung der präsidentiellen „sudden repulse power“ entwickelt, die sog. „*neutrality theory*“ und die „*defensive actions theory*“. Nach der ersteren haben zum Schutz amerikanischer Bürger und amerikanischen Eigentums ins Ausland entsandte Truppen dort strikte Neutralität gegenüber internen Konflikten zu wahren. Zulässig soll ledig-

⁵⁷ Vgl. die sog. Slaughter-House Cases, 3 US 36, 79 (1873).

⁵⁸ Don Wallace, Jr.: *The Wark-Making Powers: A Constitutional Flaw?*, a.a.O., S. 737.

⁵⁹ *Indochina: The Constitutional Crisis*, Prepared by Students at the Yale Law School, New Haven, Conn., Mai 1970, in: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Documents relating to the War Power of Congress, the President's Authority as Commander-in-Chief and the War in Indochina, a.a.O., S. 73 ff., 78.

⁶⁰ Rogers: *Congress, the President, and the War Powers*, in: *California Law Review*, vol. 59, 1971, S. 1194 ff., 1197.

lich eine neutrale „interposition“, nicht dagegen eine weitergehende „intervention“ sein. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Grenze zwischen beiden Begriffen fließend und im konkreten Fall nicht immer leicht zu ziehen ist. So erfolgte etwa Präsident Theodore Roosevelts Entsendung amerikanischer Truppen nach Panama 1903 zwar unter dem Vorwand, amerikanische Staatsangehörige und deren Eigentum zu schützen; tatsächlich jedoch verfolgte sie die mit dem Neutralitätsgedanken unvereinbare Zielsetzung, einer befreundeten Regierung Unterstützung zu gewähren⁶¹.

Nach der „*defensive actions theory*“ ist der Präsident bei Angriffen auf amerikanische Interessen im Ausland nur zu Defensiv-, aber nicht zu Offensivaktionen befugt. An dieser Formel hielt Präsident Jefferson fest, als der Bey von Tripolis drohte, den Vereinigten Staaten den Krieg zu erklären. Er entsandte lediglich ein Fregattensquadron ins Mittelmeer, um den amerikanischen Handel vor Angriffen im Falle der Verwirklichung der Kriegsdrohung zu schützen⁶². Dagegen wurde die Besinnung auf die weise Vernunft der Zurückhaltung im Südostasienkonflikt gröblich außer acht gelassen.

Seit dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere seit der Eskalation des *Vietnamkrieges* hat — angesichts der zunehmenden Bündnisverpflichtungen der Vereinigten Staaten — die Frage zu grundlegenden Auseinandersetzungen Anlaß gegeben, inwieweit ein Angriff auf ein verbündetes Land einem Angriff auf die Vereinigten Staaten selbst gleichzustellen ist. Bei sachgerechter Auslegung der „*sudden repulse power*“ des Präsidenten dürfte kein Zweifel daran bestehen, daß in diesem Falle höchstens ein Angriff auf *amerikanische Interessen im Ausland* vorliegt, nicht jedoch (selbst bei weitestmöglicher Deutung von Wortlaut und Zweck von Verteidigungsbündnissen) ein Angriff auf die territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten. Vielmehr kann hier die Berechtigung und Verpflichtung des Präsidenten, Überraschungsangriffe abzuwehren, nur dahingehend ausgelegt werden, daß Aktionen, die für den betroffenen Bündnisstaat ein bewaffneter Angriff auf dessen Staatsgebiet sind, für die Vereinigten Staaten eine Bedrohung oder Gefährdung ihrer sicherheitspolitischen Belange bilden. Diese dürfte im allgemeinen nicht so unmittelbar und gegenwärtig sein, daß es erforderlich wäre, den konstitutionellen Entscheidungsprozeß darüber, ob die Verteidigung der verletzten Interessen den Preis eines den Einsatz aller Kräfte der Nation verpflichtenden Krieges lohnt, aus Dringlichkeitsgründen dem Präsidenten zu überantworten⁶³.

⁶¹ Indochina: The Constitutional Crisis, a.a.O., S. 79.

⁶² S. Bemis: A Diplomatic History of the United States, 4. Aufl. 1955, S. 176.

⁶³ Congress, the President, and the Power to Commit Forces to Combat,

Die *militärische und geographische Lage* des angegriffenen Verbündeten spielt für die verfassungsrechtliche Befugnisaufteilung eine ebenso erhebliche Rolle wie die Art und Schwere der Aggression und das militärpolitische Gewicht des Aggressors. Während ein Angriff auf den Nachbarstaat Kanada die Sicherheit der amerikanischen Nation mit einem so erheblichen Risiko belasten könnte, daß sofortiges Handeln ohne Zwischenschaltung des langwierigen Entscheidungsprozesses der Legislative geboten wäre, dürfte ein Angriff auf ein Land des Fernen Ostens zweifellos weniger dringliche und unabweisliche Verteidigungsaktionen erfordern⁶⁴.

Die Frage kam erneut während der Beratungen aus Anlaß der Ausarbeitung des *NATO-Beistandspaktes* 1949 zur Sprache. Art. 5 des Abkommens bildete einen Gegenstand ausführlicher Diskussionen. Die Haltung des Kongresses war diesmal entschiedener. Das Senate Committee on Foreign Relations wies nach eingehender Erörterung ausdrücklich darauf hin: "Nothing in the treaty, however, including the provisions that an attack against one shall be considered an attack against all, increases or decreases the constitutional powers of either the President or the Congress or changes the relationship between them⁶⁵."

Erläuternd fügte der Ausschuß hinzu, daß ein Angriff auf Paris oder Kopenhagen nicht in gleicher Weise eine Reaktion der Vereinigten Staaten erfordere wie ein Angriff auf New York, und daß der demokratische Entscheidungsprozeß in entsprechenden Krisensituationen schnell genug ablaufen würde, um die erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Vereinigten Staaten zu treffen, die sich aus einem bewaffneten Angriff gegen eine Partei des Vertrages ergäben⁶⁶. Er berief sich dabei unter anderem auf den Wortlaut des entscheidenden *Artikels 5* des Vertragswerkes, der jedem Vertragspartner in Erfüllung seiner Beistandspflicht das weite Ermessen einräumt, „taking ... such actions as it deems necessary, including the use of armed force“.

Der Vietnamkonflikt hat dieselbe Verfassungsfrage für den *SEATO-Pakt* zu hochaktueller Bedeutung erhoben. Artikel 4, der unter anderem bestimmt, daß ein kommunistischer Angriff auf Südvietnam den

in: The Harvard Law Review, vol. 81, no. 8, June 1968, S. 1771 ff.; auch in: U.S. Senate Committee on Foreign Relations, Documents relating to the War Power of Congress, the President's Authority as Commander-in-Chief and the War in Indochina, Washington 1970, S. 43 ff., 53.

⁶⁴ Ebd.; vgl. auch S. 56.

⁶⁵ North Atlantic Treaty, Report of the Committee on Foreign Relations, 81st Congress, 1st session, US Senate Executive Report Nr. 8, 6. Juni 1949, S. 8.

⁶⁶ Vgl. a. a. O., S. 9 f., 14.

Frieden und die Sicherheit der Vereinigten Staaten gefährdet, berücksichtigt ausdrücklich den innerstaatlichen Verfassungsprozeß der beistandspflichtigen Partei, die aufgefordert ist, „(to) act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes“⁶⁷.

Eine verfassungskonforme Auslegung der Beistandsklauseln in Verteidigungs- und Bündnisabkommen der Vereinigten Staaten muß davon ausgehen, daß völkerrechtliche Verträge („*treaties*“) zu ihrer Rechtswirksamkeit nach internem Recht der Zustimmung des Senats (Art. II § 2 Abs. 2), nicht aber der des Repräsentantenhauses bedürfen. Dem steht entgegen, daß die Kriegsinitiativbefugnis de jure dem Kongreß als der Gesamtheit beider Kammern überschrieben ist, nachdem die Gründungsväter einen von Hamilton der „Constitutional Convention“ vorgelegten Entwurf, das Recht der Kriegserklärung ausschließlich in die Hände des Senats zu legen, ausdrücklich abgelehnt hatten⁶⁸. Da somit aus einer völkerrechtlichen Beistandsverpflichtung in keinem Fall eine Übertragung von Befugnissen zur Kriegserklärung auf den Präsidenten abgeleitet werden kann, ergibt sich eindeutig, daß die Entscheidung über den Einsatz von Truppen unter einer solchen Bündnisverpflichtung der Prerogative des Kongresses vorbehalten ist, soweit nicht die „sudden repulse power“ des Präsidenten in inhaltlich begrenztem Umfang Defensivmaßnahmen zum Schutz bedrohter oder verletzter Interessen der Vereinigten Staaten gebietet.

Erst recht gilt das Gesagte für „*commitments*“, jene meist einseitigen regierungsamtlichen Erklärungen der Exekutive in Form von Noten, Deklarationen, Statements oder Kommunikqués, mit denen die Exekutive sich selbst in einer bestimmten Frage festlegt und nach dem Grundsatz des bona fides bindet. Im Rahmen des Vietnamkonfliktes hat insbesondere Präsident Johnson wiederholt auf seine Verpflichtung hingewiesen, Streitkräfte unter Berufung auf die Engagements seiner Amtsvorgänger einzusetzen.

So hatte im Oktober 1954 Präsident *Eisenhower* Südvietnam Wirtschaftshilfe in der Absicht angeboten, „to help make South Vietnam capable of resisting attempted subversion or aggression through military means“. Präsident *Kennedy* hatte am 2. August 1961 feierlich erklärt, daß „... the United States is determined that the Republic of Vietnam shall not be lost to the Communists for lack of any support which the United States Government can render“, und am 14. Dezember 1961 hatte *Kennedy* gegenüber *Diem* die Bereitschaft der Vereinigten

⁶⁷ Southeast Asia Collective Treaty, 8. 9. 1954, *Treaties and Other International Acts Series*, Nr. 3170.

⁶⁸ Charles C. Tansill (Hrsg.): *Documents Illustrative of the Union of the American States*, US Government Printing Office, Washington 1927, S. 979 ff.

Staaten versichert, „to help the Republic of Vietnam to protect people and to preserve its independence“⁶⁹.

Nach unbestrittener Auffassung binden solche „commitments“ nur die sie abgebende Regierung selbst moralisch, wohl kaum deren Amtsnachfolger, geschweige denn den Kongreß und die Nation. Die Exekutive ist verfassungsrechtlich nicht befugt, die Nation zu militärischen Aktionen zu verpflichten, die über die Abwehr von Überraschungsangriffen hinausgehen; sie kann eine solche Verpflichtung auch nicht auf dem Umweg über internationale „commitments“ begründen. „Commitments“ sind vielmehr öffentlich abgegebene politische Absichtserklärungen, die nach internem wie Völkerrecht nur deklaratorische Bedeutung haben. Ihre Nichteinhaltung bildet keine Völkerrechtsverletzung — mit der Folge des Eintritts des völkerrechtlichen Haftungsfalles —, sondern zieht nur praktisch-politische Konsequenzen wie gesteigertes Mißtrauen der politischen Entscheidungsträger nach sich.

Der Kongreß hat bis Ende der 60er Jahre einseitige präsidentielle Entscheidungen im Bereich der Sicherheitspolitik oft nur allzu willfährig hingenommen. Erst auf dem Höhepunkt des *Vietnamkonfliktes* hat er sich wieder auf seine Mitwirkungs- und Kontrollfunktion besonnen und der präsidentiellen Machtvollkommenheit gewisse Zügel auferlegt. Die „National Commitments Resolution“ von 1969 ist bereits ein Ausdruck dieses Gesinnungswandels auf außen- und militärpolitischem Gebiet. Es handelt sich um eine sog. „sense-of-the-Senate“-Resolution ohne rechtlich bindende Wirkung, die eine Begriffsbestimmung und legislative Kontrolle für Auslandsengagements vorsieht. Nach ihr dürfen militärische Beistandsverpflichtungen der Vereinigten Staaten gegenüber auswärtigen Staaten nur mit Zustimmung des Kongresses eingegangen werden⁷⁰. Der Entschließung, die sich als ein Ausdruck des Versuchs des Kongresses darstellt, das Mitspracherecht zurückzugewinnen, das ihm bereits seit dem Koreakonflikt, spätestens aber seit dem Vietnamkrieg verlorengegangen war, liegt die Erkenntnis zugrunde, daß nicht zuletzt militärische Beistandsverpflichtungen einen Anlaß für die Anordnung des bewaffneten Einsatzes der Streitkräfte bilden können.

c) Die auswärtige Gewalt des Präsidenten

Vorbehaltlich der präsidentiellen Befugnis, Überraschungsangriffe auf die Nation abzuwehren, ist das Recht der Kriegsinitiative dem

⁶⁹ In: Vietnam and International Law, Consultative Council of the Lawyers Committee on American Policy towards Vietnam, Flanders, N.J., 1967, S. 124.

⁷⁰ Senate Resolution 85, 91st Congress, 1st session, Congressional Record, 25. 6. 1969.

Kongreß übertragen. Gleichwohl kann die faktische Befähigung der *Exekutive* nicht außer acht gelassen werden, die Nation durch eine bestimmte außenpolitische Richtunggebung auf den Weg kriegerischer Auseinandersetzung zu führen, ohne daß die Legislative in der Lage wäre, einem solchen Vorgehen einen wirksamen Riegel vorzuschieben. Bedeutung und Umfang der auswärtigen Gewalt, der „*foreign policy power*“, sind für das Verhältnis der gesetzgebenden zur ausführenden Gewalt auf dem Gebiet des *jus belli* nur zu offensichtlich. Krieg und Frieden, Kriegspolitik und Friedenspolitik bilden, wie schon der preußische Kriegstheoretiker Carl von Clausewitz in seinem Werk „Vom Kriege“ mit dem provokanten Wort vom Krieg als der Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln formuliert hat, ein untrennbares Kontinuum, dessen Elemente sich gegenseitig ergänzen und durchdringen.

Eine bestimmte außenpolitische Führung in Friedenszeiten, etwa durch Anerkennung ausländischer Regierungen, Aufnahme oder Abbruch diplomatischer Beziehungen, Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen („*executive agreements*“), Ausübung politischen und wirtschaftlichen Druckes (Embargos, Bockaden u. a. m.), kann nicht nur kriegerische Konflikte heraufbeschwören, sondern auch die zuständige Volksvertretungskörperschaft veranlassen, dem so bereits *de facto* geschaffenen Kriegszustand durch Abgabe einer Kriegserklärung auch *de jure* Anerkennung zu zollen („*presidential pre-war powers*“).

Trägerin der *auswärtigen Gewalt* ist in allen Staats- und Regierungssystemen traditionell die Exekutive. Klassische Staatstheoretiker wie Locke und Montesquieu haben sie sogar als ein exekutives Ausschlußrecht angesehen. Auch im modernen Staat ist unbestritten, daß die ausführende Gewalt auf Grund ihrer Sachkunde, Informationsfülle und Fähigkeit zu raschen Entscheidungen den Anforderungen einer wirksamen Führung der auswärtigen Angelegenheiten am ehesten gerecht wird⁷¹. Die primäre Zuständigkeit des Präsidenten für den Bereich des Auswärtigen ist nicht in der Verfassung selbst begründet, wird jedoch gemeinhin aus dem Exekutivcharakter der auswärtigen Politik hergeleitet. Gemäß Art. II § 1 Abs. 1 der Verfassung ist der Präsident Inhaber der exekutiven Gewalt. Die auswärtige Gewalt steht ihm kraft Sachzusammenhanges als „*inherent power*“ zu.

Als *strukturelle Vorzüge der Exekutive* im auswärtigen Bereich werden gemeinhin Einigkeit, Verschwiegenheit, überlegene Informationsquellen und Schnelligkeit des Entscheidungsprozesses genannt. Zwar erscheinen diese Vorzüge heute weniger beeindruckend als zu Zeiten der Gründerväter: die Informationsquellen der Legislative sind denen

⁷¹ Jochen Trebesch: Der Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bereich des Auswärtigen, a.a.O., S. 1 f.

der Exekutive heute weniger unterlegen als noch vor zwei Jahrhunderten; die oft exzessiv wuchernde Bürokratie der Exekutive kann sich nicht nur als schwerfällig, sondern auch besonders anfällig für Indiskretionen erweisen. Jedoch ist die präsidentielle Überlegenheit im auswärtigen Bereich auch in der Gegenwart unübersehbar: der Präsident gestaltet die Beziehungen zu ausländischen Staaten durch regierungsamtliche Erklärungen und Proklamationen, den Austausch diplomatischer Noten, die Führung internationaler Verhandlungen und die Aushandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen; ihm obliegt die Befehlsgewalt in Kriegssituationen. Schließlich ist er der Leiter der weitverzweigten Bundesverwaltung, die außer den Bundesministerien eine große Anzahl oberster unabhängiger Bundesbehörden („independent regulatory agencies“) umfaßt.

Das Übergewicht der Exekutive im außenpolitischen Entscheidungsprozeß ist auch von Parlamentariern stets anerkannt und gebilligt worden. Der damalige Senator *John F. Kennedy* bemerkte 1960, daß, ungeachtet der bedeutsamen Rolle, die der Kongreß bei der Gestaltung innenpolitischer Programme spiele, die Fällung größerer Entscheidungen im Bereich der Außenpolitik in die ausschließliche Zuständigkeit des Präsidenten falle. Senator *Fulbright*, der langjährige Vorsitzende des auswärtigen Senatsausschusses, kritisierte sogar, daß dem Präsidenten angesichts der Erfordernisse der amerikanischen Außenpolitik zuwenig Befugnisse eingeräumt seien: „... we have hobbled the President by too niggardly a grant of power⁷².“ Obwohl der profilierte Politiker die Gefahr nicht verkannte, die sich aus einer Ausstattung der Exekutive mit ungehemmten und unausgewogenen Befugnissen ergeben kann, schien er doch die Alternative einer Beschränkung der außenpolitischen Zuständigkeiten des Präsidenten nicht als realistisch ins Auge zu fassen. Senator *Dirksen*, damaliger Führer der Republikaner im Senat, war der These der exekutiven Suprematie im Bereich der „War Powers“ ebenso zugetan, als er erklärte: „... I have found as yet no delimitation on the power of the Commander in Chief under the Constitution⁷³.“

Der Supreme Court hat sich mit der Frage der außenpolitischen Befugnisse des Präsidenten in dem Rechtsstreit *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation et al.* 1936 befaßt. Er hat in der Entscheidung eindeutig die immanente und unabhängige präsidentielle Autorität in auswärtigen Angelegenheiten bestätigt. Gegenstand des Rechtsstreites war eine gemeinsame EntschlieÙung („joint resolution“) der beiden Häuser des Kongresses aus dem Jahre 1934, die den Präsidenten er-

⁷² Arthur Schlesinger, Jr.: Congress and the Making of American Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Oktober 1972, vol. 51, no. 1, S. 78 ff., 99 f.

⁷³ Ebd.

mächtigte, dem Waffenverkauf nach Bolivien und Paraguay Einhalt zu gebieten, wenn das Embargo nach präsidentiellem Ermessen zur Wiederherstellung des Friedens zwischen den beiden sich bekämpfenden südamerikanischen Staaten beitragen könnte. Präsident *Franklin D. Roosevelt* verhängte ein solches Embargo durch eine exekutive Proklamation, die die Beklagte in der Folgezeit durchbrach. Im Rechtsstreit trug die Beklagte vor, die Entschließung des Kongresses sei rechtswidrig, da sie unzulässigerweise Befugnisse auf den Präsidenten delegiere. Während das erstinstanzliche Bundesbezirksgericht der Auffassung der Beklagten folgte und die Entschließung als einen Versuch unzulässiger Preisgabe gesetzgeberischer Verantwortlichkeit („attempted abdication of legislative responsibility“) tadelte, unterstrich der Supreme Court, der die Entscheidung des Erstgerichts aufhob, die grundlegende Unterscheidung zwischen den präsidentiellen Befugnissen in innerstaatlichen („domestic“) und auswärtigen („foreign“) Angelegenheiten. Berichterstatter Justice Sutherland, ein ehemaliges Mitglied des Senate Foreign Relations Committee, führte dazu aus: „The powers of external sovereignty did not depend upon the affirmative grants of the Constitution . . . participation in the exercise of the power (over foreign policy — die Verfasser) is significantly limited. In this vast external realm, with its important, complicated, delicate and manifold problems, the President alone has the power to speak or listen as a representative of the nation . . . Into the field of negotiation the Senate cannot intrude; and Congress itself is powerless to invade it⁷⁴.“

Der *Supreme Court* hob die „very delicate, plenary and exclusive power of the President as the sole organ of the federal Government in the field of international relations“ hervor und schloß, daß „congressional legislation which is to be made effective through negotiation and inquiry within the international field must often accord to the President a degree of discretion and freedom from statutory restriction which would not be admissible were domestic affairs alone involved“⁷⁵.

Das Urteil verdient Beachtung, wenngleich es vornehmlich die präsidentiellen Befugnisse im Bereich des Außenhandels, nicht die „War Powers“ betrifft. Allerdings ist seine Leitfunktion begrenzt, da seine oft ausladenden Darstellungen überwiegend nur „obiter dicta“ sind⁷⁶.

Wenn der Präsident somit auch das beherrschende Organ im Bereich der auswärtigen Beziehungen ist, so verfügt er doch nicht über ein außenpolitisches Monopol. Es entspricht dem Grundsatz der *demokra-*

⁷⁴ 299 US 304 (1936).

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Schlesinger, a.a.O., S. 79; siehe dazu auch: Stephan Riesenfeld: The Powers of Congress and the President in Foreign Relations — Three Recent Supreme Court Decisions, in: *California Law Review*, vol. 25, 1936/37, S. 643 ff.

tischen Kontrolle in gewaltenteiligen Regierungssystemen, daß einer unkontrollierten Ausübung der Exekutivgewalt auch im auswärtigen Bereich mit Nachdruck entgegenzutreten ist. Daher schließt die außen- und sicherheitspolitische Leitrolle des Präsidenten die weitgehende Mitwirkung und Kooperation des Kongresses bei der Gestaltung der Außenbeziehungen nicht aus. Diese steht vielmehr in engem Sachzusammenhang mit den Gesetzgebungsaufgaben des Kongresses, d. h. der parlamentarischen Mitgestaltung im Innenbereich. Sie vollzieht sich in verschiedenen Formen wie der Beteiligung an der Ratifizierung internationaler Verträge, dem Erlaß von Durchführungsgesetzgebung („*implementing legislation*“) zu solchen Verträgen, dem Erlaß von Haushaltsgesetzen („*appropriations acts*“) oder rechtlich unverbindlichen, politisch jedoch oft hochbedeutsamen Richtlinienbestimmungen in Rechtsakten und Deklarationen (sog. „*statements of congressional policy*“)⁷⁷.

Was die Zuständigkeit zum Abschluß von Völkerrechtsverträgen anbelangt, so ist diese gemäß Art. II § 2 Abs. 2 Satz 1 der amerikanischen Verfassung unter Präsident und Kongreß in der Weise aufgeteilt, daß der Präsident nur mit Rat und Zustimmung („*advice and consent*“) des Senats förmliche Staatsverträge („*treaties*“) abschließen kann. Die Zustimmung des Senats bedarf einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Senatoren. Obwohl damit nach dem Willen der Gründerväter der Senat dem Präsidenten im auswärtigen Bereich beratend und unterstützend zur Seite stehen und demzufolge angemessen an den Vertragsverhandlungen beteiligt werden sollte, hat sich in der Verfassungswirklichkeit eine deutliche Verlagerung des Gleichgewichts zugunsten der Exekutive abgezeichnet. Zu dieser Entwicklung hat besonders die Praxis der sog. „*executive agreements*“, völkerrechtlicher Abkommen von geringerer Bedeutung, beigetragen, die ungleich den förmlichen Staatsverträgen nicht dem Mitwirkungs- und Zustimmungserfordernis des Senats unterliegen.

Der Abschluß von „*executive agreements*“ durch den Präsidenten (bzw. die exekutive Administration) ohne Zustimmung des Senats ist verfassungsgewohnheitlich erhärtet. Er ist unbedenklich, soweit sich die Abkommen auf reine Verwaltungsangelegenheiten beschränken. Bedenklich dagegen sind „*executive agreements*“, die außen- und sicherheitspolitische Fragen von Gewicht betreffen, wie politische Beistands- und Kooperationsabkommen, Nichtangriffspakte oder Abrüstungsabsprachen. Wie die historischen Beispiele von Casablanca

⁷⁷ Vgl. Trebesch, a.a.O., insbesondere S. 2 - 5. Zur außenpolitischen Rolle des Kongresses siehe auch: H. Bradford Westerfield: *Congresses and Closed Politics in National Security Affairs*, 1966; James A. Robinson: *Congress and Foreign Policy-Making: A Study in Legislative Influence and Initiative*, Homewood/Illinois 1967.

(1943), Teheran (1943) und Jalta (1945) beweisen, hat der Kongreß lange Zeit auch „executive agreements“ von erheblicher politischer Relevanz widerspruchslos hingenommen. Er hat erst in den letzten Jahren gegen die exekutive Übung Vorbehalte geltend gemacht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das sog. Bricker-Amendment, das den Versuch des Kongresses darstellte, durch Aufnahme einer Zusatzbestimmung in die Verfassung sicherzustellen, daß „executive agreements“ nur noch mit Zustimmung des Kongresses abgeschlossen werden. Obwohl das Amendment an den erforderlichen Abstimmungsmehrheiten im Kongreß scheiterte, hat es doch zu einer Einschränkung der gerügten Praxis vor allem im Sicherheitsbereich geführt.

Die wachsenden militärischen und politischen *Bündnisverflechtungen* der Vereinigten Staaten, die mit dem Aufstieg der Nation zur Weltmacht einhergingen, haben eine deutliche Verlagerung der auswärtigen Gewalt von der Legislative auf die Exekutive nach sich gezogen. Wie bereits der *Korea-* und noch mehr der *Vietnam-Konflikt* drastisch vor Augen geführt haben, kann sich die außen- und sicherheitspolitische Führungsrolle des Präsidenten zu einer Quelle internationaler Verwicklungen und bewaffneter Auseinandersetzungen entwickeln. Daraus wird deutlich, daß eine wirksame parlamentarische Kontrolle der präsidentiellen Kriegsbefugnisse nur durch die verstärkte Einbindung des Kongresses in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß gewährleistet werden kann. Dem Präsidenten obliegt zwar als Inhaber der Exekutivgewalt der Einsatz des außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums. Jedoch ist er in dessen Handhabung nicht frei, sondern wie im innenpolitischen Bereich der letzten Verantwortung des Kongresses als der Repräsentanz der Nation unterworfen: „The foreign affairs power is vested in the President while the responsibility to ensure against over-audacious executive ventures abroad remains with the Congress. The plan of the Constitution ist thus to confide the power to conduct external relations to the executive department and, at the same time, guard it from serious abuse by placing it under the ultimate superintendence of the legislative branch⁷⁸.“

3. Die Kriegsführung

a) *Der Oberbefehl des Präsidenten über die Streitkräfte*

Die amerikanische Verfassung hat das Recht der Kriegsführung dem Präsidenten als *Oberbefehlshaber der Streitkräfte* (Art. II § 2 Satz 1) übertragen. Er hat dabei völkerrechtlich den überkommenen Mindest-

⁷⁸ Bernard Schwartz: A Commentary on the Constitution of the United States, Part I, vol. II (The Powers of the President) 1963, S. 100.

anforderungen humaner Kriegsführung, verfassungsrechtlich der ausschließlichen Zuständigkeit des Kongresses für die Kriegserklärung Rechnung zu tragen.

Die „*Commander-in-Chief clause*“ wurde von den Verfassungsvätern Hamilton und Madison als unproblematisch angesehen⁷⁹. Erst zu Ende des 19. Jahrhunderts warfen Politiker und Verfassungstheoretiker die Frage nach ihrer rechtssystematischen Stellung im Verfassungsgefüge auf. Während für die einen der Präsident als Oberbefehlshaber der Streitkräfte nichts weiter ist „but the Executive arm . . . subject to the commands of the lawmaking power“⁸⁰, bekleidet er für andere in dieser Eigenschaft eine unabhängige, originäre, d. h. nicht von der gesetzgebenden Gewalt delegierte oder sonstwie abgeleitete Befugnis („independent right“)⁸¹. Tritt man der letzteren — herrschenden — Auffassung bei, so liegt es nahe, die präsidentielle Kriegsführung keiner Einschränkung durch den Kongreß zu unterwerfen und jeden dahin zielenden Versuch des Kongresses als verfassungswidrig und rechtswirksam zu betrachten: „(I)f the subject . . . is . . . related . . . to an exercise of his authority as Commander-in-Chief, a realistic application of the separation of powers doctrine might in some situations appropriately permit the President to disregard the statute as an unconstitutional invasion of his own power“⁸².

Inhalt und Umfang der Befugnisse des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte sind heute — nicht zuletzt als Folge der exekutiv-legislativen Auseinandersetzung um den Südostasienskonflikt — heftig umstritten. Nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte der „*Commander-in-Chief clause*“ sind sie auf den rein *militärischen Oberbefehl* beschränkt. Der Präsident soll in Friedens- und Kriegszeiten Inhaber der obersten und ungeteilten Befehls- und Kommandogewalt über die bewaffneten Streitkräfte sei. Darüber hinausgehende Kompetenzen im militär-, außen- und sicherheitspolitischen Bereich können aus der Verfassungsbestimmung nicht hergeleitet werden.

Der Präsident ist in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber berechtigt, alle *taktischen und strategischen Anordnungen* und Maßnahmen zu treffen, die jeder militärische Befehlshaber treffen würde. Dazu

⁷⁹ Vgl. Alexander Hamilton / James Madison / John Jay: *The Federalist Papers*, Neuauflage New York 1961, vor allem: *The Federalist No. 74*, S. 447.

⁸⁰ Senator Bacon am 6. 2. 1906 vor dem Senat, in: *Congressional Records*, 59th Congress, 1st session, XLI, part 3, S. 2135.

⁸¹ *Mississippi v. Johnson*, 4 Wallace 475, 497 (1869); David K. Watson: *The Constitution of the United States: Its History, Application and Construction*, Chicago 1910, Bd. 1, S. 676 ff.

⁸² McDougal/Lans: *Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements: Interchangeable Instruments of National Policy*, in: *The Yale Law Journal*, vol. 54, 1945, S. 181 ff., 317.

gehören Truppenbewegungen, die Durchführung militärischer Operationen, Spionage- und Sabotageaktionen im Konfliktfall, ferner der Einsatz von Mensch und Material einschließlich der Entscheidung über Bombardierungen im Falle bewaffneter Auseinandersetzungen. Gleichfalls dürfte hierher die ausschließliche Verantwortlichkeit des Präsidenten für die Auswahl und Entwicklung von Waffensystemen gehören, wie die Weigerung von Präsident Kennedy im Jahre 1952 deutlich gemacht hat, den bemannten Bomber RS-70 zu entwickeln, obwohl der Kongreß dafür bereits Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt hatte⁸³ (vgl. Präsident Carters Veto gegen nukleare Flugzeugträger 1978). Im Zweiten Weltkrieg war die Zuständigkeit des Präsidenten für die Errichtung von Zweitfronten unangefochten.

Dagegen dürfte sich die präsidentielle Entscheidung über die Entsendung, Stationierung und den *Einsatz amerikanischer Truppen im Ausland* in der Regel nicht mehr als ein bloßer Akt der militärischen Befehlsgewalt darstellen, sondern hat einen weiterreichenden außen- und sicherheitspolitischen Gehalt. Bekanntlich kann bereits die bloße Präsenz von Streitkräften im Ausland ihre Verwicklung in bewaffnete Konflikte nach sich ziehen und damit schwerwiegende weitere Entscheidungen über ein unmittelbares militärisches Engagement im Ausland präjudizieren. Wenn auch der Kongreß nicht generell befugt sein dürfte, über die Entsendung und den Einsatz der Streitkräfte im Rahmen amerikanischer Auslandsverpflichtungen mitzubestimmen, so wird ihm insoweit doch ein gesteigertes Kontrollrecht — etwa in Form eines Widerspruches im Einzelfall — zuzuerkennen sein. Als (umstrittenes) Beispiel eines solchen Widerspruchs des Kongresses sei der Selective Services Act vom 16. September 1940 genannt, der dem Präsidenten untersagte, ohne Zustimmung des Kongresses amerikanische Truppen in Gebiete außerhalb der westlichen Hemisphäre zu entsenden⁸⁴. Besonders umstritten ist die Befugnis des Präsidenten, die räumliche Ausweitung der Kampfhandlungen auf das Gebiet eines bis dahin noch nicht am Konflikt beteiligten Drittstaates anzuordnen. Die Frage ist im Frühjahr 1970 aktuell geworden, als Präsident Nixon ohne Billigung durch den Kongreß den Einsatz amerikanischer Truppen auf kambodschanischem Gebiet verfügte⁸⁵.

Alexander Hamilton hat in dem berühmten *Federalist* zur präsidentiellen Befehlsgewalt unter Art. II § 2 Satz 1 der Verfassung ausgeführt: "The propriety of this provision is so evident in itself, and so con-

⁸³ So zustimmend das Kongreßmitglied Perkin Bass, 108 Congressional Record 4719 (1962).

⁸⁴ 54 Stat. 885.

⁸⁵ William D. Rogers: *The Constitutionality of the Cambodian Incursion*, in: *American Journal of International Law*, vol. 65, 1971, S. 26 ff.

sonant to the precedents of the State constitutions in general, that little need be said to explain or enforce ist⁸⁶." An anderer Stelle kommentierte er: "(The President's authority as Commander-in-Chief) would amount to nothing more than the supreme command and direction of the military and naval forces, as first General and Admiral of the confederacy; while ... the declaring of war and ... the raising and regulating of fleets and armies ... would appertain to the Legislature⁸⁷."

Präsident *Adams* (1797 - 1801) hielt sich bei seinen Aktionen im Atlantik zum Schutz amerikanischer Handelsschiffe vor französischen Angriffen genau an die Anweisungen des Kongresses. Präsident *Jefferson* (1801 - 1809) anerkannte gleichfalls, daß er sich ohne Ermächtigung des Kongresses nicht in offensive Kriegshandlungen einlassen durfte und unterstrich in einer Botschaft vom 4. Dezember 1801, daß er es sich versage, „unauthorized by the Constitution, without the sanction of Congress, to go beyond the line of defense“⁸⁸. State Secretary *Daniel Webster* verweigerte 1851 Hawaii die erbetene Unterstützung zum Schutz vor Frankreich mit der Begründung: "... the war-making power rests entirely with Congress and ... the President can authorize belligerent operations only in cases expressly provided for by the Constitution and the laws. By these, no power is given to the Executive to oppose an attack by one independent nation on the possessions of another⁸⁹."

Im Jahre 1857 weigerte sich das State Department, in Ermangelung einer Ermächtigung durch den Kongreß Schiffe zur Unterstützung einer britischen Expedition nach *China* zu entsenden. Gleichfalls zeigte es sich 1876 nicht bereit, Gewalt anzuwenden, um amerikanischen Staatsangehörigen in Mexiko zu Hilfe zu kommen, da ihm die erforderliche Befugnis fehlte⁹⁰. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann die Exekutive, sich größere Freiheiten im Einsatz amerikanischer Truppen im Ausland herauszunehmen. Präsident Theodore Roosevelt entsandte 1903 Truppen nach *Panama*; Präsident Wilson ließ 1916 amerikanische Truppen zur Verfolgung von Banditen nach *Mexiko* einfallen⁹¹. Trotz des eindeutigen Wortlautes des Selective Services Act von 1940, wonach keine Truppen außerhalb der westlichen Hemisphäre stationiert werden durften, entsandte Präsident Franklin D. Roosevelt 1940 amerikanische Truppen nach *Grönland* und *Island*.

⁸⁶ In: The Federalist No. 74, S. 447.

⁸⁷ Ebd., No. 69, S. 465.

⁸⁸ II Annals of Congress 12 (1801).

⁸⁹ J. B. Moore: Digest of International Law, vol. 7, Washington, S. 163.

⁹⁰ Indochina: The Constitutional Crisis, a.a.O., S. 76.

⁹¹ Vgl. Congress, the President, and the Power to Commit Forces to Combat, a.a.O., S. 58.

In der Zeit nach 1945 hat sich das Verhältnis zwischen Kongreß und Präsident im Bereich der Sicherheitspolitik zunehmend zugunsten des letzteren verschoben. Die Exekutive begann, sich des Einsatzes militärischer Kräfte im Ausland als eines regulären Werkzeugs ihrer außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen zu bedienen, so 1954 in Korea, 1955 in der Meerenge von *Formosa*, 1958 im *Libanon*, 1962 zur Blockade Kubas und 1965 in der *Dominikanischen Republik*.

Amerikanische Gerichte haben sich zu den Befugnissen des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte nur in wenigen Entscheidungen geäußert. Im Jahre 1866 grenzte der *Supreme Court* die Kriegserklärungskompetenz des Kongresses von der Zuständigkeit des Präsidenten für die Kriegsführung unter Hinweis auf ihre Natur und die institutionellen Verfassungsgrundsätze mit den Worten ab: "(The war power of Congress) necessarily extends to all legislation essential to the prosecution of war with vigor and success, except such as interferes with the command of the forces and the conduct of campaigns. That power and duty belong to the President as commander-in-chief. Both these powers are derived from the Constitution but neither is defined by that instrument. Their extent must be determined by their nature and by the principles of our institutions⁹²."

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1895 definierte das oberste amerikanische Bundesgericht den Oberbefehl über die Streitkräfte als „the supreme command over the military forces — such supreme and undivided command as would be necessary to the prosecution of a successful war“⁹³.

Grundlegend für das Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß auf dem Gebiet der „War Powers“ ist die Entscheidung des *Supreme Court* in der Sache *Youngstown Sheet & Tube Company et al. v. Sawyer* 1952. In seinem berühmten gewordenen Sondervotum zu diesem Fall hat Justice Jackson ausgeführt, daß die Befugnisse des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte bzw. Herr der Exekutive grundsätzlich nicht unbeschränkbar sind, sondern der Einschränkung durch die Befugnisse des Kongresses unterliegen: "Presidential powers are not fixed but fluctuate, depending upon their disjunction or conjunction with those of Congress." Jackson unterschied im Verhältnis Präsident-Kongreß drei Stufen präsidentieller Aktionen (Tätigwerden mit Ermächtigung des Kongresses, Tätigwerden bei Fehlen einer Willenserklärung des Kongresses und Tätigwerden gegen den erklärten Willen des Kongresses):

⁹² Ex parte Milligan, 71 US 2, 139 (1866) (concurring opinion).

⁹³ United States v. Sweeny, 157 US 281, 284 (1895).

- “1. When the President acts pursuant to an express or implied authorization of Congress, his authority is at its maximum, for it includes all he possesses in his own right plus all that Congress can delegate ...
2. When the President acts in absence of either a congressional grant or denial of authority, he can only rely upon his own independent powers, but there is a zone of twilight in which he and Congress may have concurrent authority, or in which its distribution is uncertain ...
3. When the President takes measures incompatible with the expressed or implied will of Congress, his power is at its lowest ebb, for then he can rely only upon his own constitutional powers minus any constitutional powers of Congress over the matter ...”

Er wandte sich scharf gegen eine extensive Auslegung der „*Commander-in-Chief power*“ durch die Exekutive und geißelte den Versuch, sie als Stütze jeder Art präsidentieller Aktion im innen- und außenpolitischen Bereich heranzuziehen, „... the idea being that it vests power to do anything, anywhere, that can be done with an army or navy“⁹⁴.

Der *Indochinakonflikt* hat die Problematik der präsidentiellen Zuständigkeiten im Sicherheitsbereich erneut aktualisiert. Während ein amerikanisches Bezirksgericht als Grundlage der militärischen Operationen der Vereinigten Staaten in Vietnam eine faktische Befugnisdelegation durch den Kongreß annahm⁹⁵, erachtete ein anderes Bezirksgericht für den Einmarsch amerikanischer Bodentruppen nach Kambodscha im Mai 1970 und die dadurch bedingte Ausweitung des Kriegsschauplatzes eine Ermächtigung durch den Kongreß nicht für erforderlich (und wohl auch nicht vorliegend), sondern unterstrich, daß es sich dabei um eine „*necessary incidental, tactical incursion*“ handle, für deren Anordnung der Präsident über eigenständige Gewalt („*independent power*“) verfüge⁹⁶.

Das präsidentielle Ansehen hat als Folge des Vietnamtraumas, aber auch des *Watergate-Skandals* in den letzten Jahren im In- und Ausland erhebliche Einbußen erlitten. Die im Gange befindliche Entmythologisierung der Präsidiengewalt darf jedoch nicht in das andere Extrem, die Remythologisierung des Kongresses, umschlagen. So wie die Behauptung verfehlt wäre, der Präsident könne Truppeneinsätze im Ausland nach Belieben anordnen, ohne einer Ermächtigung durch den Kongreß zu bedürfen, so irrig wäre andererseits die Auffassung, er könne ohne Billigung des Kongresses überhaupt nicht unterhalb der Schwelle eines förmlichen Krieges tätig werden. Verfasser wie Quincy

⁹⁴ Youngstown Sheet & Tube Company et al. v. Sawyer, 343 US 579, 641 (1952) (Justice Jackson concurring).

⁹⁵ Orlando v. Laird, 443 Federal Reporter, Second Series 1039 (2d Circuit Court of Appeals), certiorari denied, 404 US 869 (1971).

⁹⁶ Mottola v. Nixon, 318 Federal Supplement 538, 540 (Northern District Court of California) 1970.

Wright und Norton Moore haben das folgende differenzierende Kriterium entwickelt: Der Präsident bedarf der vorherigen Ermächtigung durch den Kongreß in allen Fällen, in denen reguläre Kampfseinheiten bei Feindseligkeiten eingesetzt werden oder militärische Interventionen ein Tätigwerden des Kongresses etwa in Gestalt von Mittelbewilligungen erfordern. Dagegen sollte der Präsident befugt sein, Streitkräfte unterhalb der Schwelle des Krieges — insbesondere zur Abwehr von Überraschungsangriffen — aus eigenem Recht zum Einsatz zu bringen. Allerdings ist, wie der Vietnam-Konflikt verdeutlicht hat, diese verdienstvolle Unterscheidung gegenstandslos, wenn ein willfähriger Kongreß selbst die Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeiten im System der „checks and balances“ verabsäumt⁹⁷.

b) Die Haushaltshoheit des Kongresses

Die amerikanische Verfassung hat keine eindeutige Zuständigkeitsgrenze zwischen exekutiver und legislativer Gewalt im Bereich der „War Powers“ gezogen. Neben den Sphären ausschließlicher Zuständigkeit von Präsident und Kongreß besteht eine Grauzone potentieller Mischzuständigkeit („*joint possession*“), eine „Halblichtzone“, die Justice Jackson in seinem Votum im Falle *Youngstown Sheet & Tube Company et al. v. Sawyer* in die brillanten Worte gekleidet hat: „... a zone of twilight in which (the President) and Congress may have concurrent authority, or in which its distribution is uncertain. Therefore, congressional inertia, indifference or quiescence may sometimes, at least as a practical matter, enable, if not invite, measures on independent presidential responsibility. In this area, any actual test of power is likely to depend on the imperatives of events and contemporary imponderables rather than on abstract theories of law⁹⁸.“

Die Befugnisse des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte sind nicht absolut und unbeschränkt. Sie finden in einem System der demokratischen Gewaltenteilung und -kontrolle eine wichtige Schranke in der Haushaltshoheit des Kongresses, der allein die zur Kriegsführung erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen kann. Die *Haushaltshoheit* des Kongresses hat Verfassungsrang. Art. I § 9 Abs. 7 der amerikanischen Verfassung besagt: „No money shall be drawn from the Treasury but in consequence of appropriations made by law.“

Justice Jackson hat das Verhältnis zwischen der präsidentiellen Kriegsführungskompetenz und der Haushaltshoheit des Kongresses, der „*power of the purse*“, im genannten Fall *Youngstown Sheet & Tube*

⁹⁷ Arthur Schlesinger: *Congress and the Making of American Foreign Policy*, a.a.O., S. 109.

⁹⁸ 343 US 579, 643 (1952) (Justice Jackson concurring).

Company et al. v. Sawyer in die prägnante Formel gefaßt, daß "(w)hile Congress cannot deprive the President of the command of the army and navy, only Congress can provide him an army or navy to command . . . Congress alone controls the raising of revenues and their appropriation and may determine in what manner and by what means they shall be spent for military and naval procurement⁹⁹."

Die steigende Abhängigkeit militärischer Aktivitäten von den entsprechenden Mittelzuweisungen bringt es mit sich, daß der Kongreß praktisch über ein *Vetorecht* gegenüber der außen- und sicherheitspolitischen Richtungsbestimmung des Präsidenten verfügt. Das Haushaltsbewilligungsrecht ist daher für den Kongreß nicht nur ein eigenständiges Kontrollrecht, sondern zugleich ein Element der politischen Gegenwirkungsmöglichkeit; seine Ausweitung bzw. Einschränkung kann nicht ohne tiefgreifende Auswirkungen auf das Gesamtverhältnis zwischen Exekutive und Legislative bleiben¹⁰⁰.

Bewilligungsakte des Kongresses ergehen in Gesetzesform (sog. „*appropriations acts*“). In ihrer Gestaltung ist der Kongreß weitgehend frei. So kann er insbesondere finanzielle Mittel für die Durchführung von ihm nicht gebilligter Vorhaben verweigern. Sein Einfluß auf die präsidentielle Politik ist um so größer, als er durch weitgehende Spezialisierung der Haushaltsansätze seine Billigung bzw. Mißbilligung auch gegenüber sehr konkreten Projekten zum Ausdruck bringen kann. Da der Präsident nur ein Vetorecht gegen Gesetzesvorlagen als Ganzes, nicht gegen Einzelbestimmungen daraus hat (Verbot des sog. „*item-veto*“), bedeutet dies, daß er im Falle seines Einspruchs die Nichtbewilligung des gesamten Einzelhaushaltes in Kauf nehmen muß. Diese Konsequenz wiegt um so schwerer, als ihm — im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung — kein Notbewilligungsrecht zusteht.

Auch der an sich zulässigen *Spezialisierung der Haushaltsgesetzgebung* sind immanente Grenzen gesetzt. Senator William Borah hat dazu bereits im Jahre 1909 noch heute Gültiges ausgeführt: Zulässig sei die Zuweisung von Mitteln für einen spezifischen Zweck („*specific purpose*“). Ein unzulässiger Übergriff auf die Rechte des Präsidenten als „*Commander-in-Chief*“ dagegen läge vor, „*to say that an army shall be at a particular place at a particular time or shall maneuver in a particular instance. That belongs exclusively to the Commander in Chief of the Army. The dividing line is between the question of raising, supporting and regulating an army, and commanding it*¹⁰¹."

⁹⁹ Ebd.

¹⁰⁰ Trebesch, a.a.O., S. 153 ff., vor allem S. 157.

¹⁰¹ 43 Congressional Record 2452 (1909).

Die Grenze der zulässigen Haushaltsspezialisierung dürfte zunächst dort liegen, wo sie als Mittel der politischen Einzelweisung (sog. „*directing power*“) eingesetzt wird. Die Exekutive hat stets die Auffassung vertreten, daß Ausgabenbewilligungen keine Ausgabenverpflichtungen bedeuten. Sie hat dies schon daraus gefolgert, daß die Regierung dem Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung verpflichtet sei. Der Auffassung dürfte beizutreten sein, zumal der Exekutive auf außen- und sicherheitspolitischem Sektor ein besonders hohes Maß an Handlungsspielraum und Ermessen eingeräumt ist, das nicht der Disposition des Kongresses unterliegt.

Einen unzulässigen Übergriff der Legislative dürfte ein im Jahre 1913 erlassenes und noch heute formell in Kraft befindliches Gesetz darstellen, das dem Präsidenten untersagt, ohne spezifische Ermächtigung durch den Kongreß an internationalen Konferenzen teilzunehmen¹⁰². Das Gesetz ist durch Hunderte von Verstößen der Exekutive von Versailles bis zur Gegenwart praktisch gegenstandslos geworden und kann als von der normativen Kraft der Geschichte überholt gelten. Ein jüngeres Beispiel eines wohl unzulässigen Übergriffs der Legislative ist die Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß um die Entwicklung des bekannten Bombers RS-70 im Jahre 1962. Während Präsident Kennedy das RS-70-Programm zugunsten der Entwicklung von Raketen großer Reichweiten kürzen wollte, versah das Armed Services Committee des Repräsentantenhauses die Mittelanforderung des Präsidenten mit der imperativen Aufforderung: „The Secretary of the Air Force, as an official of the Executive branch, is directed, ordered, mandated and required to utilize the full amount¹⁰³.“ Der Konflikt wurde durch Nachgaben des Kongresses beigelegt; die offene Verfassungskrise konnte so vermieden werden¹⁰⁴.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist auch die Praxis des Kongresses, die Bereitstellung von Haushaltsmitteln an Bedingungen oder Auflagen hinsichtlich ihrer Verwendung zu knüpfen. (sog. „*conditioning of appropriations*“). Dies war etwa der Fall der gezielten Haushaltsgesetzgebung des Kongresses im Verteidigungsbereich gegen Ende des Vietnamkrieges. Die Geschäftsordnungen beider Häuser untersagen die Aufnahme nicht-budgetbezogener Bestimmungen in Bewilligungsgesetze. Jedoch sind die Bestimmungen — abgesehen davon, daß sie nur das Verfahren in den Bewilligungsausschüssen betreffen — so weit gefaßt, daß sie letztlich nur völlig sachfremde Zusätze, nicht aber außen- oder sicherheitspolitische Zweckbindungen erfassen¹⁰⁵.

¹⁰² Act of March 4, 1913, § 1; 22 U.S.C. (= United States Code) § 262 (1970).

¹⁰³ House Report No. 1406, 87th Congress, 2nd session (1962).

¹⁰⁴ The New York Times, 9. 3. 1962, S. 14, u. 22. 3. 1962, S. 1.

¹⁰⁵ Trebesch, a.a.O., S. 164.

Die Rechtsprechung der amerikanischen Gerichte zur Frage der Verfassungsmäßigkeit bedingter Mittelzuweisungen (sog. „*conditioning of appropriations*“) ist nicht eindeutig. Einerseits hat der Supreme Court im Jahre 1936 im Falle *Butler v. United States* — wenn auch nicht in Zusammenhang mit den „War Powers“ — ausgeführt, daß „(a)n affirmance of the authority of Congress . . . to condition the expenditure of an appropriation would tend to nullify all constitutional limitations upon legislative power“¹⁰⁶. Andererseits hat ein Bundesbezirksgericht im Jahre 1945 die Auffassung vertreten, daß der Kongreß nicht nur berechtigt sei, den Zweck der Bewilligungen zu bestimmen, sondern auch diese von der Erfüllung gewisser Voraussetzungen abhängig zu machen: „Congress in making appropriations has the power and authority not only to designate the purpose of the appropriation, but also the terms and conditions under which the executive department of the government may expend such appropriations“¹⁰⁷.

Es dürfte unbestritten sein, daß bedingte Mittelzuweisungen zumindest dann verfassungswidrig sind, wenn die Vergabe der Haushaltsgelder an die Erfüllung von Voraussetzungen geknüpft wird, die als rein taktische und strategische Maßnahmen unter den Kernbereich der präsidentiellen Befugnisse als Oberbefehlshaber der Streitkräfte fallen. Die Budgethoheit des Kongresses darf, wie ein Bundesbezirksgericht bezüglich des Rechts des Präsidenten, Beamte ihrer Funktionen zu entheben (sog. „*removal power*“) ausgeführt hat, nicht dazu verwendet werden, einen Übergriff auf die verfassungsmäßigen Aufgaben eines anderen Regierungszweiges zu ermöglichen¹⁰⁸.

Das Verhältnis der präsidentiellen Kriegsführungsbefugnis zur Haushaltshoheit des Kongresses war zu keinem Zeitpunkt schärfer kontrovers als auf dem Höhepunkt des *Indochina-Konfliktes*. Die Exekutive verwahrte sich gegen den Vorwurf der Kompetenzüberschreitung mit dem berechtigten Hinweis darauf, daß die Legislative ihre mächtigste Waffe gegen einen solchen Übergriff, nämlich ihr Haushaltsbewilligungsrecht, bis 1971 nicht nur nicht gegen den Präsidenten eingesetzt hat, sondern diesen sogar aktiv unterstützt hat. In der Tat ging es den meisten Mitgliedern des Kongresses damals nicht nur um die Bereitstellung finanzieller Mittel zum allgemeinen Ausbau militärischer Kapazitäten, sondern zugleich um ein Votum zu der vom Präsidenten betriebenen Indochinapolitik. Es verwundert daher nicht, daß das State

¹⁰⁶ *Butler v. United States*, 297 US 1, 74 (1936).

¹⁰⁷ *Spaulding v. Douglas Aircraft Co.*, 60 Federal Supplement 985, 988 (South District Court of California 1945), affirmed 154 Federal Reporter, Second Series 419 (9th Circuit 1946).

¹⁰⁸ Judge Madden in: *Lovett v. United States*, 66 Federal Supplement 142, 152 (Court of Claims) 1945 (concurring opinion), affidavit 328 US 303 (1946).

Department in einem Rechtfertigungsbericht über Vietnam 1967 zu der Schlußfolgerung gelangte, daß die Haushaltsgesetzgebung des Kongresses eine eindeutige Unterstützung und Billigung der Aktionen des Präsidenten darstellte¹⁰⁹.

Obwohl Bewilligungsgesetze ein wichtiges Instrument zur politischen Unterstützung exekutiver Aktionen durch die Legislative sein können, bilden sie in der Regel keine verfassungsrechtlich relevante Ermächtigungsgrundlage. Die Rechtsprechung des Supreme Court hat unterstrichen, daß als Ermächtigungsgrundlage nur ein spezifischer Vorgang in der Sache selbst herangezogen werden kann¹¹⁰.

Der *Military Procurement Authorization Act* für das Haushaltsjahr 1970 hat als erstes förmliches Gesetz der präsidentiellen Kriegsführung in Indochina Zügel angelegt. Ein von Senator Fulbright eingebrachter Zusatzantrag beschränkte die Mittel für die Streitkräfte in Vietnam, Laos und Thailand auf 2,5 Milliarden Dollar¹¹¹. Der Department of Defense Appropriations Act für das Haushaltsjahr 1970 sah noch einschneidendere Beschränkungen vor. Ein von Senator *Frank Church* eingefügtes *Amendment* untersagte die Finanzierung des Aufenthaltes amerikanischer Bodestreitkräfte in Laos und Thailand¹¹². Das Verbot wurde in das entsprechende Gesetz für das Haushaltsjahr 1971 und die Militär- und Auslandshilfegesetze für 1971 übernommen. Außerdem untersagten die letzteren auch die Entsendung von Bodentruppen nach Kambodscha und verbanden die mittelbaren militärischen Hilfeleistungen für Indochina mit bestimmten Auflagen¹¹³.

Zwei weitere Anträge, die durch Sperrung aller Mittel für den Indochinakrieg den Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Indochina zu erzwingen versuchten, scheiterten 1971 an den erforderlichen Mehrheiten. Es handelt sich um das sog. *Hatfield-McGovern-Amendment* zum Military Selective Services Act von 1971, das den bedingungslosen Abzug aller Streitkräfte aus Indochina bis zum 31. Dezember 1971 forderte, und das sog. *Mansfield-Amendment* zum Military Procurement Authorization Act für 1972, das die frühestmögliche Beendigung aller militärischen Operationen in Indochina zur Politik der Vereinigten Staaten erklärte¹¹⁴.

¹⁰⁹ State Department Memorandum, in: Vietnam and International Law, Consultative Council of the Lawyers Committee on American Policy towards Vietnam, Flanders, N.J., 1967, S. 127.

¹¹⁰ Green v. McElroy, 360 US 474 (1959).

¹¹¹ Public Law 91 - 121 (Senate 2546).

¹¹² Public Law 91 - 171 = 83 Stat. 469.

¹¹³ 84 Stat. 1856 bzw. 84 Stat. 2053.

¹¹⁴ Congressional Record, 4. 6. 1971, 92nd Congress, 1st session, Senate, vol. 117, No. 84 bzw. 85 Stat. 430 § 601 (a). Siehe dazu auch: Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, a.a.O., S. 297 ff.

Noch nicht abschließend geklärt ist auch die Befugnis des Kongresses, sein haushaltsrechtliches Instrumentarium als Mittel der Einflußnahme auf die Entscheidung über die *Beendigung eines Krieges* einzusetzen. Wenn auch ein derartiger Präzedenzfall — abgesehen von den bereits genannten Ansatzpunkten im Vietnam-Konflikt — bisher noch nicht besteht, so ist doch die theoretische Fähigkeit des Kongresses nicht von der Hand zu weisen, jedem bewaffneten Konflikt durch konsequente Mittelspernung ein Ende zu setzen.

Die Zuständigkeit der Verfassungsorgane für die Beendigung eines bestehenden Kriegszustandes ist von den Verfassungsvätern nicht ins Auge gefaßt worden. Rechtskonstruktiv bieten sich zwei Möglichkeiten an: Betrachtet man die Beendigung des Krieges als das Gegenstück bzw. den Widerruf der Kriegserklärung, so wäre von der alleinigen Zuständigkeit des Kongresses auszugehen. Sieht man sie dagegen als Maßnahme der taktischen Kriegsführung an, so wäre ausschließlich der Präsident als Oberbefehlshaber der Streitkräfte zuständig. Da kriegserische Auseinandersetzungen in der Regel zunächst durch eine exekutive Waffenstillstandsvereinbarung beigelegt werden, der der Abschluß eines förmlichen Friedensvertrages unter der gemeinsamen „treaty power“ von Präsident und Senat (Art. II § 2 Satz 2) nachfolgt, dürfte der zweiten Alternative der Vorzug zu geben sein.

Andererseits kann es dem Kongreß nicht verwehrt sein, ihm zur Verfügung stehende budgetäre Maßregeln zu ergreifen, um verfassungsrechtlich fragwürdige, von ihm nicht gebilligte Truppeneinsätze — vor allem im Ausland — zu begrenzen und zu beenden. In diesem Falle wird jedoch zu fordern sein, daß er den militärischen Oberbefehl des Präsidenten über rein taktische Operationen wie die Leitung des Truppenabzugs unberührt läßt. Allerdings muß die Wirksamkeit solcher Haushaltsmaßnahmen mit Zurückhaltung beurteilt werden, hat doch die Geschichte des amerikanischen Engagements in Indochina gelehrt, daß einmal entstandene militärische Verwicklungen eine gewisse Eigen-gesetzlichkeit entfalten und dann nicht mehr ohne weiteres abgebrochen werden können.

Die Verfassungsmäßigkeit einer politisch *restriktiven Haushalts-gesetzgebung* ist unbestritten. Seit jeher gilt es in demokratischen Regierungsformen als ureigene Prärogative der Volksvertretung, die von der Exekutive angeforderten Mittel nach eigenem Ermessen zu bewilligen oder zu versagen. Wenn der Kongreß dabei auch in Einzelfällen — etwa durch seine Praxis des „conditioning“ — die ihm gesteckten Zuständigkeitsgrenzen überschritten haben mag, so darf doch nicht der politisch-konstitutionelle Gesamtrahmen aus den Augen verloren werden. Die „power of the purse“ ist das stärkste und, wie der Verlauf des Vietnamkonfliktes deutlich gemacht hat, vielleicht einzige

wirklich effiziente Druckmittel der Legislative auf dem Gebiet der „War Powers“, auf dem die Verfassung ursprünglich nicht dem Präsidenten, sondern dem Kongreß die Führungsrolle zugehört hat. So dürften auch mit politischen Weisungen, Bedingungen und Auflagen versehene Mittelbewilligungen für militärische Zwecke letztlich mit dem Geist der Verfassung in Einklang stehen, wenn sie nunmehr dazu eingesetzt werden, das von den Gründervätern intendierte Verfassungsgleichgewicht wiederherzustellen, das spätestens mit der Eskalierung des Vietnamkonfliktes zugunsten eines deutlichen Übergewichts der Präsidentschaft verloren gegangen war.

IV. Die Tonking-Golf-Resolution – Eine Fallstudie

1. Einführung

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt wurde, hat die politische Vorherrschaft in den Vereinigten Staaten seit Schaffung der Verfassung im Jahre 1787 wiederholt zwischen Exekutive und Legislative gewechselt. Die Zielvorstellung der Gründungsväter, einen dauerhaften Machtausgleich zwischen den beiden Gewalten zu schaffen, haben sich somit nicht erfüllt. Gerade auf dem Gebiet der „War Powers“ kam es zu einer stetigen *Machtverlagerung* zugunsten der Präsidiengewalt, die eine schleichende Zerstörung des konstitutionellen Gleichgewichts nach sich zog. Die historischen Beispiele präsidentieller Machtanmaßung reichen teilweise in einen sehr gefährlichen Bereich außenpolitischer Eskalationsmöglichkeiten hinein.

Historisch kann festgestellt werden, daß beide Seiten gegenüber der Aufgabe versagt haben, eindeutige *Prärogativen* zu setzen. Die Zurückhaltung der Legislative während der letzten dreißig Jahre kann letztlich nur aus dem allseitigen Bemühen um die Stärkung der Effektivität des amerikanischen Regierungssystems im Verhältnis zu autoritären Staaten erklärt und verstanden werden. Dieser Wunsch nach Stärkung der außenpolitischen Handlungsvollmacht war durch zwei Faktoren bedingt: das wachsende Engagement der Vereinigten Staaten in der Weltpolitik und die Gefahren einer nuklearen Konfrontation, die sofortiges Handeln unter Umgehung des naturgemäß schwerfälligen demokratischen Entscheidungsprozesses erforderlich machen.

Als extremes Beispiel des exekutiven Machtanspruches kann die sog. *Tonking-Golf-Resolution* (auch „South-East Asia Resolution“ genannt) vom 7. August 1964 gelten. Ihre Verabschiedung und die sich anschließenden innen- und außenpolitischen Folgen markieren wie kein zweites Ereignis der amerikanischen Verfassungsgeschichte den Höhepunkt und Paroxysmus präsidentieller Machtbefugnis im Bereich der auswärtigen Gewalt und insbesondere des Truppeneinsatzes in Übersee. Dahinter wird ein tiefgreifender Wandel der Verfassungsinterpretation in den Vereinigten Staaten deutlich; die absolute Folgsamkeit eines willfährigen Kongresses gegenüber Wunsch und Anspruch der Exekutive zeichnet sich ab. Dieser Prozeß soll sich in späteren Jahren kontra-produktiv auswirken, indem er nunmehr teilweise den Machtkampf im Rahmen der Watergate-Affäre mit dem Ziel der Wiederherstellung des exekutiv-

legislativen Gleichgewichts mitbestimmt. Es ist nur zu natürlich, daß im Zuge dieser Auseinandersetzung unter machtpolitischen Aspekten letztlich auch übersteigerte Pläne wie die des Senators Mike Mansfield an Gewicht gewinnen können.

Die Entstehung der Tonking-Golf-Resolution und die sich daraus ergebenden nationalen und internationalen Implikationen bilden den Gegenstand dieser *Fallstudie*. Im Verlaufe der Untersuchung wird sich einerseits der Verdacht einer Täuschung der Öffentlichkeit und des nicht-exekutiven Teiles des amerikanischen Regierungssystems durch die Johnson-Administration verdichten. Andererseits werden im legislativen Lager mangelnde Verantwortungsbereitschaft zur Ausübung verfassungsrechtlich verankerter Rechte des Kongresses und bedingungslose Willfährigkeit gegenüber exekutiven Ansinnen festzustellen sein.

2. Der Hintergrund der Tonking-Golf-Resolution

Auf den Ablauf der Zwischenfälle im Tonking-Golf vom 2. und 4. August 1964¹ soll hier nur kurz eingegangen werden; jedoch hat mit eben diesen anfänglich bedeutungslos erscheinenden, später umstrittenen, bis heute nicht voll geklärten Vorgängen für die meisten Amerikaner der Krieg in Vietnam begonnen, ein Krieg, dem der Ruf der *präsidentiellen* Kriegführung besonders anlastet.

Der *erste Zwischenfall* ereignete sich am 2. August 1964. Er betraf den amerikanischen Zerstörer USS „Maddox“, der sich angeblich auf einer Routinepatrouille in internationalen Gewässern befand und im Golf von Tonking von nordvietnamesischen Torpedoschnellbooten angegriffen wurde. Es gab keine Verluste an Menschen und Material, und die maßgeblichen amerikanischen Entscheidungsträger schienen den Vorfall anfänglich nicht als schwerwiegend zu bewerten. Präsident Johnson beschränkte sich im wesentlichen auf die Anordnung verschärfter Schutzmaßnahmen für künftige Patrouillenfahrten und ließ eine Protestnote an Hanoi übermitteln.

Der *zweite* und stärker umstrittene Zwischenfall ereignete sich nur etwa 48 Stunden später, als die beiden amerikanischen Zerstörer „Maddox“ und „C. Turner Joy“ wiederum von nordvietnamesischen Torpedobooten angegriffen wurden. Auch dieser Angriff endete für die Amerikaner ohne Verluste, es wurden jedoch zumindest zwei feindliche Boote versenkt².

¹ Zum genauen Ablauf der Zwischenfälle siehe: Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, a.a.O., S. 118 ff. (mit zahlreichen Quellenverweisen).

² Vgl. dazu: Southeast Asia Resolution, Hearing vom 6. 8. 1964, 88th Congress, 2nd Sess., 6. August 1964, Washington DC, S. 8 - 9.

Aber schon eine halbe Stunde nach Beendigung dieses Zwischenfalles schien sich Präsident Johnson grundsätzlich für einen Vergeltungsschlag entschieden zu haben³. Zur gleichen Zeit empfahl auch der Oberkommandierende im pazifischen Raum, Admiral Sharp, die Genehmigung sofortiger Strafaktionen gegen Nordvietnam, worauf auch etwa zwei Stunden später die Nachricht des „Vereinigten Generalstabes“ (Joint Chiefs of Staff) eintraf, einen Angriff bei Tagesanbruch vorzubereiten⁴. Nach einem Treffen des Präsidenten mit dem Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council) wurde innerhalb weniger Stunden nach dem zweiten Zwischenfall der Vergeltungsschlag beschlossen und Angriffsbefehl gegeben⁵. Präsident Johnson gab in der Nacht vom 4. zum 5. August, eine Stunde und 40 Minuten bevor die ersten US-Flugzeuge ihr Ziel in Nordvietnam erreichten⁶, eine Erklärung an das amerikanische Volk über die Rundfunk- und Fernsehstationen ab⁷. Sie endete mit dem Satz: „Its mission is peace⁸.“

Wichtig für die vorliegende Untersuchung ist der Nachvollzug des exekutiven Entscheidungsprozesses, der legislativen Willensbildung und der damaligen Folgsamkeit des Kongresses gegenüber der Exekutive sowie die Wechselwirkung zwischen beiden Seiten — ein Prozeß, der in seiner längerfristigen Auswirkung nicht unwesentlich zum späteren kontraproduktiven Verhalten des Kongresses beisteuerte. Im Jahr 1964 als Ausdruck der Einheit der Nation in der Stunde der Gefahr empfunden, fand die Resolution überwältigende Unterstützung quer durch beide Häuser des Kongresses. Die Vorgänge um ihre Annahme machen zugleich klar, daß sich in jenen Tagen angesichts der vermeintlichen Gefahr außenpolitischen Prestigeverlusts nur wenige ihrer Befürworter Rechenschaft über die verfassungsrechtliche Bedeutung und Tragweite der Entschließung für das generelle Verhältnis der legislativen zur exekutiven Gewalt ablegten⁹.

Nach den Angriffen der nordvietnamesischen Boote auf die amerikanischen Zerstörer im Golf von Tonking wurden 16 führende Kongreßmitglieder beider Parteien vom Präsidenten zu einem sogenannten „Konsultationsgespräch“ in das Weiße Haus eingeladen. Das Gespräch dauerte etwa 90 Minuten¹⁰. Um für die schlimmsten Entwicklungen

³ Vgl. hierzu etwa: Adam Roberts: *The Fog of Crisis: The 1964 Tonkin Gulf Incidents*, in: *The World Today*, Mai 1970, vol. 26, no. 5, S. 212.

⁴ Siehe dazu: Lyndon B. Johnson: *The Vantage Point, Perspectives of the Presidency 1963 - 1969*, New York/San Francisco/Chicago 1971, S. 114 - 116.

⁵ Vgl. *The New York Times*, 5. August 1964.

⁶ *The World Today*, a.a.O., S. 212.

⁷ Vgl. Johnson: *The Vantage Point*, a.a.O., S. 117.

⁸ a.a.O., S. 259.

⁹ Zu den Debatten eine ausführliche Analyse in: Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, a.a.O., S. 126 ff.

auf dem Kriegsschauplatz in Vietnam vorbereitet zu sein¹¹, wollte Johnson nun die Mitglieder des Kongresses „konsultieren“ und um Billigung und Unterstützung seiner Maßnahmen bitten. Wenn dieses Gespräch im Weißen Haus von der Presse auch als „consultation“ geschildert wurde, so handelte es sich doch im wesentlichen um ein „90-minute briefing“¹². Der Präsident lieferte den Parlamentariern Informationen post festum¹³. Die Pläne über den Vergeltungsschlag, eine unmittelbar bevorstehende Bombardierung Nordvietnams, wurden mitgeteilt, und der Wunsch nach legislativer Unterstützung in Form einer Resolution klar ausgesprochen. Laut Johnson wurden jedoch die Vor- und Nachteile der Resolution diskutiert und die gewünschte inhaltliche Form der vom Kongreß zu billigenden Resolution durch Außenminister Rusk dargelegt¹⁴. Johnson bat um sofortige Annahme, und die am Gespräch beteiligten führenden Kongreßmitglieder beeilten sich, dem Präsidenten dies zuzusichern¹⁵. Keiner der Anwesenden hatte irgendwelche Einwände gegen den Vergeltungsschlag oder die Form der zu verabschiedenden Resolutionen. Senator Everett Dirksen (R-Ill.) bestätigte während der späteren Debatten im Senat, daß der Präsident jedermann vor Verlassen des Weißen Hauses gefragt habe, ob er die Resolutionen unterstützen würde, und alle hätten zugesagt¹⁶.

Am nächsten Tag, dem 5. August 1964, sandte Präsident Johnson dem Kongreß eine *Sonderbotschaft*, in der er sehr präzise die Grundlagen der erbetenen Vollmacht darlegte. Er wies darauf hin, daß er die Führer der beiden Parteien konsultiert habe, und bat offiziell um die Annahme der Resolution. Innerhalb von drei Tagen, nach nur oberflächlichen Debatten und ohne förmliche Hearings, erhielt der Präsident den erstrebten „Blankoscheck“. Der Kongreß verabschiedete am 7. August mit nur zwei Gegenstimmen (Senator Wayne Morse und Senator Ernest Gruening) die vom Präsidenten beantragte Ermächtigungsresolution. Der nunmehr formell gerechtfertigten Kriegsführung stand damit nichts mehr im Wege.

¹⁰ Eine Darstellung des Gespräches in: B. Johnson: *The Vantage Point*, New York/Chicago/San Francisco, S. 116 f., und Anthony Austin: *The President's War, The Story of the Tonkin Gulf Resolution and how the Nation was trapped in Vietnam*, Philadelphia/New York 1971, S. 39.

¹¹ Johnson, a.a.O., S. 115.

¹² Laut Aussage des ehemaligen Senators von Alaska, Ernest Gruening, in einem persönlichen Gespräch mit dem Verfasser Dr. Wolf.

¹³ Carl-Christoph Schweitzer: *Die USA und der Vietnam-Konflikt 1964 bis 1967*, Köln/Opladen 1966, S. 17.

¹⁴ Johnson, a.a.O., S. 116.

¹⁵ a.a.O., S. 116 f.

¹⁶ *Congressional Record*, 7. 8. 1964, S. 18 462.

Ein Überblick (Phasenablauf) veranschaulicht noch einmal den Prozeß:

4. August 1964

Der Präsident bittet führende Mitglieder des Kongresses zu einem Konsultationsgespräch in das Weiße Haus.

5. August 1964

Der Präsident übersendet dem Kongreß eine Botschaft¹⁷, in der er die Grundzüge der erbetenen Vollmacht präzisiert. Im Haus¹⁸ und im Senat¹⁹ werden gleichzeitig Resolutionsentwürfe eingebracht.

6. August 1964

Der Resolutionsentwurf H.J. Res. 1145 wird in einer „executive session“ vom House Foreign Affairs Committee²⁰ und im Plenum des Hauses beraten. Dasselbe geschieht in den Senate Foreign Relations and Armed Services Committees²¹ und dem Plenum des Senates.

7. August 1964

Es folgen weitere Beratungen der H.J. Res. 1145 und eine Ergänzung derselben, damit sie der Fassung der S.J. Res. 189 entspricht. Das Haus billigt die Resolution mit einem Stimmenverhältnis von 414 zu 0. Der Senat behandelt die S.J. Res. 189, die anschließend mit 88 zu 2 Stimmen gebilligt wird.

10. August 1964

Die Resolution wird durch den Präsidenten genehmigt und damit zu Public Law 88-408.

Es erhebt sich die Frage, inwieweit Kongreß und Öffentlichkeit über amerikanische Maßnahmen, Handlungen und Planungen *getäuscht* wurden. Heute ist bekannt, daß die Vereinigten Staaten schon viele Monate vor den Tonking-Zwischenfällen, die die öffentliche Rechtfertigung einer angestrebten Expansion ermöglichten, bestimmte Schritte zur Eskalation des Vietnam-Konfliktes unternommen hatten. Vor allem durch die Enthüllung der „Pentagon-Papiere“ erfuhr die Öffentlichkeit, daß die Vereinigten Staaten schon seit Anfang 1964 heimlich militärische Aktionen gegen Nordvietnam durchgeführt hatten²². Es ist der Vorwurf erhoben worden, daß deren Zielsetzung die

¹⁷ H.Doc. 333.

¹⁸ H.J. Res. 1145.

¹⁹ S.J. Res. 189.

²⁰ 29 : 0, with 2 voting „present“, H. Report 1708.

²¹ 31 : 1, S. Report 1329.

²² Es handelt sich primär um folgende Aktionen:

- DeSoto-Patrouillen
- 34-A-Operationen
- Luftoperationen in Laos.

Die geheimen Planungen und Operationen müssen in einem „Verbund“ gesehen werden. Bei den sog. *DeSoto-Patrouillen* handelte es sich um Zerstörer-Patrouillen im Golf von Tonking. Diese Unternehmungen sollten vor allem psychologische Wirkungen erzielen und geheime Informationen u. a. über nordvietnamesische Radarwarnanlagen und Stellungen der Küsten-

ausdrückliche Unterstützung exekutiver Maßnahmen in Indochina durch eine vom Kongreß zu verabschiedende Resolution gewesen sei. Der Wortlaut dieser Resolution war schon seit langem von der Exekutive selbst vorbereitet worden²³ und entsprach laut exekutiver Auffassung dem Wert einer Kriegserklärung („functional equivalent of a declaration of war“) und damit der Aushändigung eines Blankoschecks an den Präsidenten in seiner Eigenschaft als „Chief-Executive“ und Oberkommandierender.

Die Zwischenfälle im Tonking-Golf am 2. und 4. August 1964 waren der US-Regierung ein willkommener Anlaß, ihre Pläne zu verwirklichen und den Kongreß ohne irgendwelche Hinweise auf die bereits durchgeführten geheimen Operationen um die Billigung der erwünschten Resolution zu bitten. Auch diese Zwischenfälle, die äußerlich relativ unbedeutend erscheinen, sind in Wirklichkeit komplex und von großer Bedeutung. Auf Grund einer Reihe von Quellen war es in späteren Jahren möglich, zumindest eine begrenzte Aussage über die entscheidenden Punkte der wirklichen Vorgänge im Golf zu machen. Jedoch ist die ganze Angelegenheit teilweise im Dunkeln geblieben. Der positive Nachweis, daß die Angriffe (im wesentlichen handelt es sich um den zweiten Angriff) *nicht* stattfanden, konnte nicht erbracht werden. Ebenso wenig konnte die Exekutive einen definitiven Beweis für die Existenz der Angriffe bringen. Es läßt sich aber nachweisen, daß ein gewisser Zusammenhang zwischen den Patrouillen der Zerstörer im Golf und den geheimen Operationen gegenüber Nordvietnam bestand, so daß die Nordvietnamesen sich sehr wohl aus ihrer Sicht bedroht fühlen konnten.

Tatsache ist, daß die Tonking-Golf-Zwischenfälle zur Bombardierung Nordvietnams, der Entsendung von über einer halben Million Soldaten nach Indochina und einer außerordentlichen Eskalation des Konflikts führten. Rechtliche Grundlage dieser exekutiven Maßnahmen war die

verteidigung sammeln, was für die Überfälle im Rahmen der 34-A-Operationen oder mögliche spätere Bombardierungen von Nutzen sein konnte. 34-A-Operationen, welche die wichtigsten Aktionen innerhalb der geheimen Kriegführung darstellten, reichten von U-2-Beobachtungsflügen, der Entführung nordvietnamesischer Bürger zur Erlangung wichtiger Informationen, dem Einsatz von mit Fallschirmen abgesetzten Sabotage-Kommandos, psychologischer Kriegführung im Norden und Kommando-Unternehmen von See her bis zur Bombardierung nordvietnamesischer Küsteninstallationen durch Patrouillenboote. Die amerikanischen Berater hatten die Aufgabe, die Südvietnamesen auszubilden, zu beraten und zu unterstützen. Wie weit die wirkliche „Assistenz“ ging, ist bisher nicht geklärt. Luftoperationen in Laos wurden durch mit laotischen Hoheitsabzeichen versehene Flugzeuge durchgeführt. Sie sind teilweise als ein Vorspiel zur Bombardierung Nordvietnams zu betrachten. Siehe eine ausführliche Analyse dieser geheimen Planungen und Operationen in Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, a.a.O., S. 159 ff. und S. 192 ff.

²³ Vgl. z. B. Draft Resolution for Congress on Actions in Southeast Asia, In: The Pentagon Papers, New York Times Edition, 1971, S. 286 - 288.

Tonking-Golf-Resolution, die Präsident Johnson ermächtigte „... to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression“²⁴.

So unbedeutend auch die Zwischenfälle an sich waren, so müssen sie doch als *auslösendes Moment einer größeren Krise* gesehen werden, die nicht nur militärische und politische Probleme im Vietnamkonflikt aufgeworfen, sondern auch grundlegende konstitutionelle und institutionelle Entwicklungen gefördert hat. Die Zwischenfälle sind zu einem Gegenstand heftiger öffentlicher Kontroversen in den Vereinigten Staaten geworden; nachträglich wird die Glaubwürdigkeit der durch die amerikanische Regierung veröffentlichten Informationen über den Hergang selbst und die Angemessenheit der amerikanischen Aktionen stark angezweifelt.

Einerseits hat der Kongreß versagt und nicht oder kaum versucht, wesentliche Informationen von dritter Seite zur Kontrolle der Darstellungen der Regierung zu erhalten. So verlangten nur wenige Senatoren während der Debatten und Hearings präzise Informationen über die Einzelheiten der Tonking-Zwischenfälle. Diese wurden ihnen verwehrt²⁵. Senator *Fulbright*, der sich als verantwortlicher „floor manager“ der Exekutive ohne kritische Überprüfung für die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution einsetzte und damit dem Versuch eines möglichen Alternativkurses entgegentrat, führte später an, die Senatoren hätten nicht einmal herausgefunden, daß sich die Maddox auf einer Aufklärungspatrouille befunden habe²⁶. Windchy trifft den Kern der Problematik, wenn er schreibt: „In short, the all-important briefings of August 6 were a mockery of the legislative process“²⁷.

Andererseits bleibt zu fragen, ob es nicht unter den gegebenen Verhältnissen Aufgabe der Exekutive gewesen wäre, für adäquate Informationen zu sorgen, um so die Legislative in die Lage zu versetzen, eine ausgewogene Entscheidung zu treffen. Es ist eine Tatsache, die nicht ohne nachteilige Auswirkungen auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß bleiben kann, daß die Mitglieder des Kongresses die wichtigsten außenpolitischen Nachrichten aus der Presse beziehen, da die Exekutive nur allzu oft auf die Notwendigkeit der Geheimhaltung wesentlicher Informationen verweist.

²⁴ „Joint Resolution to promote the Maintenance of International Peace and Security in Southeast Asia“, Senate Joint Resolution 189, 88th Congress, 2nd session, Public Law 88 - 408, am 10. 8. 1964 bewilligt.

²⁵ Vgl. dazu: Congressional Record, 88th Congress, 2nd session, vol. 110, no. 153, z. B. Debatten vom 6. und 7. 8. 1964. Siehe zu den Debatten und Hearings im Kongreß: Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam?, a.a.O., S. 126 ff.

²⁶ Eugene Windchy: Tonkin Gulf, Garden City, N.Y., 1971, S. 299.

²⁷ Ebd.

Es sei noch einmal ausdrücklich festgestellt: In jenen kritischen Tagen des Jahres 1964 wurden sowohl der allgemeine Konflikt in Vietnam/Indochina als auch die beiden speziellen August-Zwischenfälle im Golf von Tonking in einer ausschließlich von den exekutiven Entscheidungsträgern bestimmten Version Kongreß und Öffentlichkeit geschildert; das wesentlich andere Bild der wirklichen Vorgänge, das sich aus dem bis dahin unbekanntem Material einige Jahre später herauschälte, zeigt, daß die Untersuchungsmaschinerie des Kongresses — hier in Form der beiden angeführten Ausschüsse — nur unzureichend funktioniert hat, sei es wegen der mangelhaften Arbeit der Senatoren oder wegen der überlegenen Ausrüstung der Exekutive mit außen- und sicherheitspolitischem Werkzeug.

3. Die Tonking-Golf-Resolution — „funktionelles Äquivalent“ einer Kriegserklärung?

Die Tonking-Golf-Resolution hat nicht nur hinsichtlich der weiteren US-Kriegsführung in Indochina/Vietnam Verwirrung gestiftet, sondern auch die *verfassungsrechtliche Problematik* der „War Powers“ in ein neues Licht gestellt. Obwohl ihre Verabschiedung durch den Kongreß die Eskalation und damit größere militärische Aktionen zunächst ohne rechtliche Behinderungen möglich machte, ist damit noch nichts über die Rechtmäßigkeit dieser Art von Kriegsführung ausgesagt, die sich, vorsichtig ausgedrückt, in einer konstitutionellen „Grauzone“ bewegt²⁸. Senator Fulbright beruft sich im wesentlichen darauf, daß die Resolution nach Erhalt falscher Informationen von der Legislative verabschiedet wurde. Wayne Morse verweist auf die Tatsache, daß die Resolution nicht verfassungsmäßig sei, weil die Übertragung legislativer Befugnisse im Bereich der „War Powers“ an den Präsidenten das von den Gründungsvätern angestrebte demokratische System von Kontrollen und Gegenkontrollen entscheidend verfälsche.

Die *Exekutive* ihrerseits hat nie klar gemacht, ob sie ihre militärischen Operationen nach 1964 in Vietnam auf ihre eigenen, in Artikel II der Verfassung kodifizierten Befugnisse in Fragen der Außenpolitik bzw. der taktischen und strategischen Kriegsführung oder (unter anderem) auf die Tonking-Golf-Resolution stützt. Während Unterstaatssekretär *Nicholas de B. Katzenbach* in einem Hearing vor dem auswärtigen Senatsausschuß die Entschließung zusammen mit dem SEATO-Vertrag als ein „functional equivalent of a declaration of war“²⁹ qualifizierte, vertrat der Rechtsberater des State Department, *Leonard C. Meeker*, die Auffassung, daß die präsidentielle Befugniszuweisung in

²⁸ Vgl. Kapitel III: Die verfassungsrechtliche Problematik.

²⁹ US Commitments to Foreign Powers, a.a.O., 17. 8. 1967, S. 82.

Art. II der „Verfassung“ alle in Vietnam unternommenen Aktionen decke³⁰. Secretary of State *Dean Rusk* stützte militärische Operationen in Südostasien auf folgende „Rechtsgrundlagen“³¹:

- Verpflichtungen (sog. „commitments“) im Rahmen des Southeast Asia Treaty
- Versprechungen der Präsidenten Eisenhower, Kennedy und Johnson gegenüber der südvietnamesischen Regierung
- Genehmigung der jährlichen Beistandsprogramme (sog. „assistance programs“) seit 1955 durch den Kongreß
- die gemeinsame EntschlieÙung des Kongresses vom 6./7. August 1964 (Tonking-Golf-Resolution)
- Erklärungen der SEATO-Ministerratskonferenzen
- die Ergänzungs-Verteidigungsbewilligungen (sog. „supplemental defense appropriations“) für Vietnamoperationen vom 7. Mai und 17. September 1965.

Präsident *Johnson* berief sich einerseits wiederholt auf die EntschlieÙung als Rechts- und Ermächtigungsgrundlage seiner Kriegführung in Indochina, stellte andererseits jedoch seine Befugnis klar, Streitkräfte auch ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den Kongreß zum Einsatz zu bringen. Die Resolution hielt er zwar für wünschenswert („desirable“), jedoch nicht für erforderlich („necessary“)³². Präsident *Nixon* unterstrich bei Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution, die in Form eines Anhangs zum Foreign Military Sales Act von 1971³³ erging, daß diese ihm keine zusätzlichen Befugnisse zu jenen hinzu verliehen habe, über die er bereits als Oberbefehlshaber der Streitkräfte verfüge³⁴.

Unterstaatssekretär *Nicholas de B. Katzenbach* war 1967 noch weiter gegangen, als er die Resolution „rigid, confusing and perhaps unconstitutional“ nannte, da sie versuche, „to do precisely what the Founding Fathers declined to do“³⁵, indem sie der Legislative implizit Befugnisse in einem Bereich anmaÙe, der zur ausschließlichen Zuständigkeit der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten gehöre.

Die verfassungsrechtliche Kernfrage, die sich hinsichtlich der Tonking-Golf-Resolution stellt, ist damit weniger die, ob der Kongreß (wie zu bejahen) generell befugt sein soll, Krieg im Sinne der Verfassungsnorm durch eine „joint resolution“ zu erklären, als vielmehr, ob im

³⁰ Leonard C. Meeker: The Legality of United States Participation in the Defense of Vietnam. Department of State Bulletin, 28. 3. 1966, S. 484.

³¹ Dean Rusk: The Tasks of Diplomacy — Why Vietnam? US-Government Printing Office, Washington 1965, S. 10 ff.

³² Pressekonferenz vom 18. 8. 1967, in: The New York Times, 19. 8. 1967.

³³ 84 Stat. 2055, § 12.

³⁴ The New York Times, 1. 1. 1971; in ähnlichem Sinne auch Senator Bourke B. Hickenlooper (R-Iowa) aus Anlaß der Debatten um die Annahme der Tonking-Golf-Resolution, Congressional Record, 6. 8. 1964, S. 17 828 f.

³⁵ The Washington Post, 18. 8. 1967.

konkreten Falle zulässigerweise inhaltlich hinreichend bestimmte Befugnisse der „War Powers“ auf die Exekutive übertragen wurden.

Der Kongreß selbst hat nie völlig klargestellt, ob er mit der umstrittenen Tonking-Golf-Resolution eine echte Befugnisdelegation auf den Präsidenten beabsichtigte oder eine bloß deklaratorische Bekräftigung bereits bestehender und in der Verfassung selbst verankerter Exekutivbefugnisse. Geht man von erster Intention aus, so erscheint die inhaltlich weite Unbestimmtheit des Delegationsaktes verfassungsrechtlich bedenklich, bedeutet sie doch eine Einräumung nahezu unbegrenzter Ermessensbefugnisse des Präsidenten zu militärischen Aktionen, einschließlich des Einsatzes von Streitkräften im Vietnamkonflikt, deren Inhalt und Umfang, wie die Folgeentwicklung bewiesen hat, zur Stunde der Verabschiedung in keiner Weise überschaubar waren.

Die *verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit* dürfte auch nicht dadurch ausgeräumt sein, daß der Kongreß nur eine widerrufliche Delegation für kontrollierbare Dauer ins Auge gefaßt zu haben scheint, indem er einen Passus in die Entschließung aufnahm, der ihre Aufhebung durch „concurrent resolution“, d. h. ohne Gegenzeichnung des Präsidenten, für zulässig erklärte. Amerikanische Bundesgerichte, die sich in der Frage Vietnam spürbare Zurückhaltung auferlegten, haben die Streitfrage nicht entschieden.

Im folgenden soll noch einmal etwas ausführlicher auf die angeführten „Rechtsgrundlagen“ der präsidentiellen Kriegführung eingegangen werden.

Commitments: Nicht nur „*treaties*“ und „*executive agreements*“, sondern auch „*commitments*“ spielten bei der exekutiven Rechtfertigung der Kriegführung in Vietnam eine Rolle. Präsident Johnson hatte wiederholt auf sein „Recht“ zum Einsatz militärischer Kräfte unter Berufung auf jene „*commitments*“, die schon seine Amtsvorgänger eingegangen waren, hingewiesen.

Diese der südvietnamesischen Regierung gegebenen amerikanischen Versprechen legen zumindest die Vermutung nahe, daß die Vereinigten Staaten bereit waren, sich auch auf militärische Aktionen einzulassen. Als sich jedoch Präsident *Johnson* bei der Rechtfertigung seines militärischen Kurses in Vietnam auf die „*commitments*“ seiner Amtsvorgänger bezog, gab *Eisenhower* in einem Interview folgende Erklärung ab: „We said we would help that country. We were not talking about military programs but foreign aid³⁶.“ *Kennedy* hatte schon 1963 eine ähnliche Aussage gemacht³⁷. Aber die Liste der sogenannten „*commitments*“, der Versprechen, Verpflichtungen, Deklarationen, Kommuni-

³⁶ The New York Times, 18. 8. 1965.

³⁷ The New York Times, 3. 9. 1963.

qués etc. ist umfangreich. Ihr Gipfelpunkt dürfte das Versprechen Johnsons gewesen sein „... (to) honor and respect our sworn commitments to protect the security of Southeast Asia“³⁸.

Der Präsident hat keineswegs das verfassungsmäßige Exklusivrecht, in Erfüllung von Vertragspflichten („treaties and executive agreements“) die Nation zu militärischen Aktionen zu verpflichten, schon gar nicht durch jene „commitments“ der Präsidenten, die konstitutionell nur deklaratorischen Wert besitzen. „Commitments“ dieser Art scheinen oft ohne ausreichende Überlegung abgegeben worden zu sein. Die Verfassung der Vereinigten Staaten berührt in keinem Punkt derartige Verpflichtungen; sie verlangt Eindeutigkeit und Legalität bei der Abfassung entsprechender Abkommen. Bindend sind „commitments“ nur insofern, als sie eine öffentlich abgegebene politische Absichtserklärung sind, deren Nichteinhaltung politische Konsequenzen, vor allem durch gesteigertes Mißtrauen anderer politischer Entscheidungsträger und die Möglichkeit verstärkter Fehlinterpretation, nach sich ziehen kann. „Commitments“ können allerdings andererseits als außenpolitisches Instrument relativ flexibel gehandhabt und interpretiert werden. Die Frage nach der Bedeutung und Entstehung einer nationalen Verpflichtung („national commitment“) konnte inzwischen weitgehend geklärt werden³⁹.

Appropriations und ähnliche Beschlüsse: Gegen den Vorwurf der Überschreitung ihrer außenpolitischen Befugnisse im Zusammenhang mit der Tonking-Golf-Resolution wehrt sich die Exekutive mit dem berechtigten Hinweis auf die Tatsache, daß die Legislative ihre mächtigste Waffe gegen Kompetenzverletzungen, nämlich das Bewilligungsrecht („control of appropriations“), nicht gegen den Präsidenten eingesetzt, sondern ihn im Gegenteil unterstützt habe. Diese Tatsache verdeutlicht, daß der Kongreß die exekutive Auffassung über die Befugnis des Präsidenten zur Kriegführung in Vietnam ohne formelle legislative Kriegserklärung in vollem Umfang geteilt hat.

Kritiker führen allerdings demgegenüber an, daß sich der Kongreß nach Lage der Dinge auf Grund der amerikanischen laufenden Militärverpflichtungen in Vietnam vor ein *fait accompli* gestellt sah und deshalb keine andere Wahl hatte, als den Präsidenten zu unterstützen. Häufig wird in diesem Zusammenhang argumentiert, daß schon Kennedys Vietnampolitik die nachfolgenden Ereignisse vorgezeichnet habe.

Bei der Vergabe der meisten Bewilligungsgelder („appropriations“) ging es im Endeffekt für die einzelnen Mitglieder des Kongresses nicht

³⁸ Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. 3, no. 50, 18. 12. 1967, S. 1740.

³⁹ Vgl. dazu: The National Commitments Resolution of 1969, S.Res. 85, 91st Congress, 1st session.

nur um die Frage der Bereitstellung finanzieller Mittel zum allgemeinen Ausbau der militärischen Kapazität, sondern im Falle eines positiven Votums faktisch zugleich um ein Plädoyer für die präsidentielle Politik in Vietnam. Der Wert der Tonking-Golf-Resolution als Zeichen der ausdrücklichen Unterstützung des Vietnam-Kurses des Präsidenten durch den Kongreß wird mithin durch anschließende finanzielle Bewilligungen wesentlich erhöht. So ist keinesfalls verwunderlich, daß das State Department in seinem Rechtfertigungsbericht über Vietnam zu dem Schluß kommen mußte „(that) . . . The appropriation act constitutes a clear endorsement and approval of the actions taken by the President“⁴⁰. Diese Aussage bedeutet, daß die Annahme des Bewilligungsgesetzes („appropriation act“) durch den Kongreß von der Exekutive zugleich als die einer Ratifikation gleichwertige Billigung vorhergehender exekutiver Aktionen in Vietnam angesehen wird.

Demgegenüber hat jedoch schon im Jahre 1959 der Supreme Court im Fall *Greene v. McElroy*⁴¹ erklärt, daß die post festum-Billigung von Aktionen der Regierung durch spätere Bewilligungen im Sinne der Verfassung nicht zulässig ist. Eine wirkliche Ratifikation der vorhergehenden Maßnahmen erfordere einen eigenen legislativen Vorgang in der Sache selbst. Auch die Entscheidung des Supreme Court im Jahre 1952 im Fall *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*⁴² untermauert diese Interpretation. Gleichwohl sind Bewilligungsakte politisch von größter Bedeutung, da sie das Einverständnis des Kongresses mit dem exekutiven Kurs signalisieren. Dies gilt insbesondere, wenn sie im Zusammenhang mit der ad-hoc-Zustimmung der Legislative in Form der Tonking-Golf-Resolution gesehen werden.

Auf Grund eingehender Untersuchungen gilt es als wahrscheinlich, daß die Majorität der Kongreßmitglieder bis weit über die Mitte der sechziger Jahre hinaus der Entscheidungsinitiative des Präsidenten den Vorzug gegeben hat, um sich der Last der Eigenverantwortung zu entziehen, die ihr aber von den präsidentiellen Verfechtern nicht völlig abgenommen wurde, weil nach deren Auffassung die Bereitstellung der für die Vietnampolitik notwendigen Mittel einer Ratifikation des gesamten Kurses gleichkam. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß der Kongreß bereits im Zusammenhang mit der Frage der Unterstützung der eigenen Soldaten starkem moralischem und psychologischem Druck ausgesetzt war. Selbst wenn ein Kongreßmitglied gegen die Militärpolitik des Präsidenten eingestellt gewesen sein sollte, so wird es doch zumindest moralisch und politisch prüfen müssen, ob es

⁴⁰ State Department Memorandum, in: Vietnam and International Law, a.a.O., S. 127.

⁴¹ *Greene v. McElroy*, 360 U.S. 474 (1959).

⁴² *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

den Soldaten seine Unterstützung versagen soll — ganz abgesehen von dem oft betonten Zusammenhang der Außen- und Sicherheitspolitik mit der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten.

SEATO-Vertrag: Wie schon ausgeführt, hat die amerikanische Regierung die Tonking-Golf-Resolution in Zusammenhang mit dem SEATO-Vertrag mit einer Kriegserklärung gleichgesetzt. Der SEATO-Vertrag ist einer jener multilateralen Sicherheitsverträge, die die Vereinigten Staaten im Verlauf der weltweiten amerikanisch-sowjetischen Auseinandersetzungen nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossen haben und der in den letzten Jahren aufgelöst wurde. Der Vertrag wird von exekutiver Seite als eine Grundlage zur Rechtfertigung des Krieges in Indochina angeführt. Der SEATO-Vertrag ist laut US-Verfassung dem „law of the land“ gleichzusetzen, an den die USA als souveräner Staat mit entsprechenden völkerrechtlichen Rechten und Pflichten gebunden sind. Der Vertrag sollte seine Mitglieder und die drei aus dem ehemaligen Französisch-Indochina entstandenen nicht-kommunistischen Staaten gegen eine potentielle *kommunistische* Aggression schützen⁴³.

Mit Recht wird auch hier von den präsidentiellen Befürwortern angeführt, daß der Kongreß keine Versuche unternommen habe, den Präsidenten an seiner Politik der Unterstützung sowohl der SEATO als auch Südvietnams (kein Signatarstaat des Vertrages, sondern nur „protocol area“, welche die Vertragspartner als wesentlich für die eigenen Sicherheitsinteressen ansehen) zu hindern.

Insgesamt kommt man bei einer Analyse des *SEATO-Vertrages* zu der Feststellung, daß

- der Textinhalt zweideutig ist und es in der Auslegung zumindest zweifelhaft ist, ob die USA auf Grund dieses Vertrages den Südvietnamesen beistehen mußten⁴⁴.
- es fraglich ist, ob Vietnam Gegenstand des SEATO-Zusatzprotokolls ist. Südvietnam gehörte nicht zu den Unterzeichnern des Vertrages, und der souveräne Staat Republik Vietnam erklärte erst über ein Jahr nach Abschluß des Vertrages seine Unabhängigkeit.
- in Artikel IV des Vertrages ausdrücklich betont wird, daß einer Aggression nur in Übereinstimmung mit dem eigenen konstitutionellen Prozeß begegnet werden soll⁴⁵.

Hinzu kommen die bereits angeführten spezifischen verfassungsrechtlichen Problematiken (wie Frage der völkerrechtlichen Abkommen im Verfassungssystem der USA etc.).

⁴³ Vgl. Artikel IV des SEATO-Vertrages. Siehe dazu: Background information relating to peace and security in Southeast Asia and other areas, Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2nd sess., US Senate, Januar 1970, Washington DC, 1970.

⁴⁴ Vgl. dazu ebd., S. 69 f.

⁴⁵ Ebd., Art. IV, Abs. 1.

Resolutionen (Tonking-Golf-Resolution): Repräsentantenhaus und Senat verabschieden jährlich eine große Anzahl von Resolutionen⁴⁶ auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, von denen aber nur wenige wirklich sichtbare Konsequenzen für die Formulierung der amerikanischen Außenpolitik nach sich ziehen. Andererseits sind die meisten historisch bedeutenden Kursänderungen der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik von Entschlüssen des Kongresses begleitet worden⁴⁷. Einige repräsentieren jenen besonderen Typus einer Resolution, der im wesentlichen die Frage der nationalen Sicherheit berührt⁴⁸; es sind exekutive Ersuchen um legislative Unterstützung des exekutiven außen- und sicherheitspolitischen Kurses in einer ganz bestimmten Region, die meistens darauf abzielen, einer angenommenen oder befürchteten kommunistischen Aggression entschieden entgegenzutreten.

Während die Exekutive einerseits durch die Resolution nicht gezwungen werden kann, einem ihr nicht genehmen außen- und sicherheitspolitischen Kurs zu folgen, ist es andererseits im Rahmen der konstitutionellen Interpretation zumindest fraglich, ob ein „*public law*“, das den Präsidenten autorisiert, gewisse Schritte im außenpolitischen Bereich zu unternehmen, wirklich zusätzliche rechtliche Befugnisse auf dem Gebiet des *jus belli* vermittelt. Resolutionen können durch entsprechende Maßnahmen der Häuser rechtsungültig werden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß es keinerlei schriftliche gesetzliche Regelung über die Außerkraftsetzung oder Aufhebung von Resolutionen gibt, sondern die Regelungen innerhalb des Bereichs des Gewohnheitsrechts zu finden sind.

Wie bereits angeführt, befugen jene bedeutenden Resolutionen den Präsidenten, weitgehend nach eigenem Ermessen in einer entsprechenden außen- oder sicherheitspolitischen Frage zu handeln. Ob dies einer Übertragung zusätzlicher Befugnisse gleichzusetzen ist, sei dahingestellt. Sicher ist es aber eine Einräumung politischer Befugnisse in der Form einer legislativen Zusicherung, sich zumindest in den Anfängen einer Kritik der exekutiven Maßnahmen zu enthalten.

Naturgemäß läßt sich für oder gegen den außenpolitischen Gebrauch des für diese Untersuchung relevanten Resolutionstyps („*joint resolution*“) eine Fülle von Argumenten vorbringen. In der Praxis läßt sich

⁴⁶ „Simple resolutions“, „concurrent resolutions“ und „joint resolutions“. Die „joint resolution“ muß von beiden Häusern genehmigt und vom Präsidenten unterzeichnet werden; damit wird sie zum „public law“, d. h. sie erlangt Gesetzeskraft.

⁴⁷ Beispiele: „Troops to Europe“, 1951; „The Formosa Resolution“, 1955; „The Middle East Resolution“, 1957; „The Cuban Resolution“, 1962; „The Berlin Resolution“, 1962.

⁴⁸ Siehe oben.

jedoch ein wesentlicher Punkt nicht verleugnen, nämlich, daß sich durch die Verabschiedung der Resolution der Kongreß in einer vitalen Frage hinter den Präsidenten stellt und diese Übereinstimmung in Form der Resolution auch einem potentiellen Aggressor mitgeteilt wird. Damit wird nicht nur der „*nationale Wille*“ kundgetan, sondern auch eine moralisch wirksame Unterstützung des Widerstandswillens der von einer potentiellen Aggression bedrohten Verbündeten oder Neutralen ausgesprochen und damit letztlich auch denkbaren Fehlinterpretationen anderer Mächte in bezug auf mögliche Schwächen der Vereinigten Staaten beim Auftreten von Krisensituationen entgegengewirkt.

Angesichts des als notwendig betrachteten und sichtbar demonstrierten inneren Konsensus bei der Verabschiedung einer außen- und sicherheitspolitisch relevanten Resolution läßt sich zumindest *partielle Kontinuität* des amerikanischen Kurses in der die Resolution betreffenden außenpolitischen Frage erwarten; denn beide Seiten, Exekutive wie Legislative, setzen in einem solchen Fall Prestige und Glaubwürdigkeit auf das Spiel. Die Legislative hat die präsidentielle Prerogative in der entsprechenden außenpolitischen Frage weiter ausgedehnt, als es von der institutionellen Machtkonstellation hier notwendig gewesen wäre, während die Exekutive das Entgegenkommen des Kongresses oft mit eigenen Zugeständnissen in anderen Bereichen, etwa der Innenpolitik, honorieren muß. Deshalb ist es mehr als wahrscheinlich, daß die auf Grund der durch die Resolution gebilligten Außenpolitik zu verabschiedenden finanziellen Programme für militärische und wirtschaftliche Auslandshilfe etc. unterstützt werden.

Während von einigen Kritikern der Resolution behauptet wird, daß die „*joint resolution*“ dem Präsidenten zusätzliche Befugnisse aus dem laut Verfassung nicht übertragbaren legislativen Bereich gebe, führen andere Fachleute an, daß die heutige waffentechnologische Entwicklung diese Art von Entscheidungsfreiheit des Präsidenten einfach erforderlich mache, um das Überleben der Nation zu gewährleisten. Unabhängig davon argumentieren andere Verfechter des Resolutionsgedankens, daß durch die Verabschiedung einer solchen Entschließung das Prinzip der Machtteilung und vor allem das alleinige Recht der Legislative, einen Krieg zu erklären, nicht angetastet würden. Die Resolution bekräftige lediglich die bereits vorhandenen exekutiven Befugnisse des Präsidenten in seiner Eigenschaft als „Chief Executive“ und damit seine besondere Verantwortlichkeit auf dem außen- und sicherheitspolitischen Sektor. Sie unterstreiche seine Befugnisse als Oberbefehlshaber der Streitkräfte und seine Pflicht, dafür zu sorgen, „that the laws are faithfully executed“.

Kritisch wird als wesentlicher Punkt immer wieder die Gefahr der Machtverschiebung auf außenpolitischem Sektor zugunsten der Exe-

kutive genannt. Es wird behauptet, daß die Resolution die *konstitutionelle Trennung der Gewalten* und insbesondere das in Artikel I § 8 Satz 11 verankerte Recht des Kongresses, Krieg zu erklären, beeinträchtigt. Damit soll zwar nicht die Befugnis des Präsidenten, unter bestimmten Voraussetzungen kriegerische Aktionen zu unternehmen, eingeschränkt werden, jedoch soll er gezwungen werden, sich bei Fortführung dieser Aktionen an den Kongreß zu wenden. Diese Forderung wurde durch die Verwicklung der Vereinigten Staaten in den Vietnamkonflikt mit all ihren Konsequenzen begründet. Die in diesem Zusammenhang aufgestellte Behauptung, der Kongreß müsse im Interesse der nationalen Einheit auch weiterhin z. B. den in Form der Tonking-Golf-Resolution gegebenen Blankoscheck aufrechterhalten und sich damit jeglicher Kritik enthalten, ist angesichts unvorhersehbarer Entwicklungen mit allen Eskalationsrisiken eines militärischen Konfliktes unter den heutigen Bedingungen politisch keinesfalls haltbar. Der demokratische Prozeß verlangt immer wieder Diskussion und Überprüfung vorhergegangener Entscheidungen. Diese Forderung wird noch wichtiger im Hinblick auf jene Resolutionen, die unter dem Druck einer akuten Krise ohne ausführliche Überprüfung der gelieferten exekutiven Informationen bzw. möglicher Entscheidungsalternativen zustandekommen. Diese Resolutionen werden oft in kürzester Zeit unter Berufung auf „Gott und Vaterland“ ohne wirkliche Erwägung der Konsequenzen durch den Kongreß „gepeitscht“. Eventuelle Kritiker werden dann nur zu oft beschuldigt, die Position des Präsidenten oder der Nation zu schwächen und damit dem Gegner Unterstützung zu leisten.

Unterstaatssekretär Nicholas de B. Katzenbach hat in einem Hearing vor dem auswärtigen Senatsausschuß behauptet, daß die *Tonking-Golf-Resolution* zusammen mit dem SEATO-Vertrag (also unabhängig von den weiteren angeführten „Rechtsgrundlagen“) ein „*functional equivalent of a declaration of war*“ ergebe⁴⁹. Trotz sich widersprechender und teilweise undurchsichtiger Aussagen in den nach 1964 einsetzenden Untersuchungen steht fest: Die vom Kongreß am 7. August 1964 als gemeinsame Entschließung verabschiedete Tonking-Golf-Resolution überantwortete dem Präsidenten Vollmachten auf breitester Basis; sie wurde so umfassend formuliert, daß der Präsident alle nach seinem Ermessen notwendigen Maßnahmen zur Verteidigung der Mitglieds- und Protokollstaaten des SEATO-Vertrages ergreifen konnte. Präsident Johnson hat sich bei seiner Kriegführung im Zusammenhang mit den anderen in diesem Teil der Untersuchung auszuwertenden Gesichtspunkten vor allem auf diese Resolution als Ermächtigungs- und Rechtsgrundlage

⁴⁹ U.S. Commitments to Foreign Powers, Hearings Before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Congress, 1st sess., on S.Res. 151, 17. August 1967, S. 82.

der weiteren Eskalation des Konfliktes berufen. Bei einer genauen Überprüfung der Entstehung der Tonking-Golf-Resolution kann dieser Anspruch jedoch nicht uneingeschränkt aufrechterhalten werden, weil nicht vollständig geklärt ist, ob ein in solcher Form und unter diesen Umständen gegebener Blankoscheck verfassungsmäßig ausreichend abgesichert ist.

Wie bereits betont, verdeutlicht die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution einen grundlegenden Wandel in der Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, die absolute Folgsamkeit der Legislative gegenüber der Exekutive und den Höhepunkt exekutiver Machtentfaltung auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt. Es ist mehr als nur von historischer Bedeutung, daß der Kongreß bereit war, dem Präsidenten ein Recht zu überlassen, das verfassungsgemäß vom Kongreß allein hätte ausgeübt werden müssen.

Es wurde darauf hingewiesen, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Entwicklung auf *waffentechnologischem Gebiet*, die nukleare Auseinandersetzungen in den Bereich des Möglichen rückte, das demokratische Regierungssystem mit seiner Gewaltenteilung hinsichtlich des Entscheidungsprozesses bei plötzlich auftretenden Krisen belastete. Noch immer gilt die These, daß Demokratien wegen ihrer umständlichen Willens- und Entscheidungsbildung zumindest bei plötzlich auftretenden internationalen Krisen eine wesentlich schwächere Position einnehmen, als dies der Fall bei totalitären Systemen mit Zentralgewalt ist.

Einerseits müssen bei einem Überraschungsangriff bereits im voraus entsprechende Verteidigungsmaßnahmen festgelegt sein; denn eine nochmalige exekutiv-legislative Absprache wird unmöglich sein, ohne die Effektivität der militärischen Maßnahmen in Frage zu stellen. Andererseits sollte jedoch bei „Krisen“ vom Typ der Tonking-Golf-Zwischenfälle mit all ihren Konsequenzen der demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß verfassungsmäßig voll und ganz ausgeschöpft werden.

Was die amerikanische Szene betrifft, so läßt sich die Behauptung aufstellen, daß die Vereinigten Staaten in den entscheidenden Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg derart mit Fragen der nationalen Sicherheit konfrontiert wurden, daß man der Problematik des verfassungsmäßigen Vorgehens seitens der Legislative nicht nur weniger Beachtung schenkte, sondern wohl auch zögerte, sich speziellen Problemen des *jus belli* stärker zu widmen. Dies impliziert die Anerkennung der Rolle des Präsidenten in seiner Eigenschaft als „*Chief Executive*“ und „*Commander-in-Chief*“ beim zumindest begrenzten Einsatz von militärischen Kräften seitens der Legislative und wohl auch der breiten Öffentlichkeit.

In der Frage einer effektiven Reaktion gegenüber einer vermuteten Provokation nach Art der Tonking-Golf-Zwischenfälle kann man behaupten, daß der Kongreß in seiner Sicht mit einer Situation konfrontiert wurde, die eine sofortige Entscheidung verlangte. Die Rolle des Präsidenten anerkennend und infolge des vorherrschenden „Zwangsgefühls“, innerhalb der legislativen Zuständigkeit auf außen- und sicherheitspolitischem Sektor sofort handeln zu müssen, fügte sich der Kongreß der vermeintlichen Notwendigkeit des Augenblicks und damit den Bitten des Präsidenten um ausgedehnte Vollmachten auf dem Gebiet der „War Powers“. Das Ergebnis war die Verabschiedung der *Tonking-Golf-Resolution* als Ausdruck der nationalen Einheit in der „Stunde der Gefahr“. Diese Aussage wird noch besonders durch die Tatsache untermauert, daß der Senat unter dem Zwangsgefühl des „Soforthandelnmüssens“ sogar bereit war, die hastig verabschiedete textliche Version des Resolutionsentwurfes des Repräsentantenhauses zu akzeptieren⁵⁰. Nach einer Analyse des vorliegenden Materials über die Tonking-Golf-Resolution kann behauptet werden, daß der schriftlich fixierte Text der Resolution bei Regierung und Kongreß unterschiedliche Erwartungen und Interpretationen ausgelöst hat.

Wie bereits angeführt, wurde die Resolution von beiden Häusern mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedet (Senator Wayne Morse, Senator Ernest Gruening). Vom Text her kann man die Resolution dahingehend interpretieren, daß sie im voraus eine *legislative Zustimmung* zu einem potentiellen Krieg in Asien bedeutete, falls der Präsident von der Situation her eine solche Eskalation für notwendig erachten sollte. Ein Blankoscheck zur unumschränkten Kriegführung.

Dies lag jedoch nicht in der Absicht des Kongresses. Es läßt sich vielmehr argumentieren, daß der Kongreß gerade durch Annahme einer derartigen textlichen Version und der damit implizierten „legalen“ Möglichkeit der Eskalation des Konfliktes eine potentielle Kriegführung in größerem Rahmen vermeiden wollte. Die Legislative wurde hier besonders durch die Präsidentschaftswahlen beeinflusst. Präsident Johnson hatte vor der Entschließung immer wieder im Hinblick auf das fundamentale Wahlkampfthema Vietnam versprochen, daß er weder bereit sei, „american boys“ nach Asien zu senden, um Aufgaben zu erledigen, die „asian boys“ selbst zu bewältigen hätten, noch ein Interesse an der Ausweitung des Krieges hätte⁵¹. Und Außenminister Dean

⁵⁰ Eine differierende textliche Version des Senates und damit besonders das Foreign Relations Committee hätte erst mittels des sog. „Conference Committee“ durch möglicherweise langwierige Verhandlungen mit dem Repräsentantenhaus geklärt werden können.

⁵¹ u. a. bei einer Ansprache in der Memorial Hall der Akron University, Akron, Ohio, 21. Okt. 1964; siehe auch Cong.Rec., vol. 110, S. 18 132.

Rusk hatte im Namen der Exekutive versprochen, den Kongreß bei jeder weiteren Maßnahme zu konsultieren⁵².

Die von den Parlamentariern vorgebrachten Argumente während des Hearings und der Plenardebatten legen die Vermutung nahe, daß der Resolution nur ein begrenzter Charakter zugestanden werden sollte und niemand an eine derartige *Eskalation des Konfliktes* mit Billigung der Legislative dachte. Senator *Fulbright*, Förderer der Tonking-Golf-Resolution, gab zu verstehen, daß es der Zweck der Verabschiedung der Resolution sei „... to prevent the spread of war rather than to spread it“⁵³. In einer Debatte mit Senator *Stennis*, dem Vorsitzenden des Senate Armed Services Committee, über die Beteiligung des Kongresses am außenpolitischen Entscheidungsprozeß, erklärte *Fulbright* 1971 ausdrücklich⁵⁴:

“As a matter of fact, that resolution was presented to me and other members of the Congress as a way to avoid a war. It was presented as exactly the opposite of a declaration of war.

The President ... said, in effect, ‘If you will pass this resolution quickly without any delay, showing the unity of the people, then this is the way to prevent a war, to prevent any increasing of the war. It will be evidence to the North Vietnamese that they cannot possibly divide our country and overwhelm this tremendous power, the most powerful nation in the world.’ That is how it was presented — not as a declaration of war. But now, subsequently, it is used in place of a declaration of war.

I think this is one of the grossest deceptions by any executive power of a legislative power in the history certainly of this country and perhaps of any other.”

Mit der personengebundenen Erwartung eines mutmaßlichen Verhaltens des Präsidenten hat der Kongreß in seiner Eigenschaft als Kontrollinstitution einen Kardinalfehler begangen. Es stand der Legislative nicht zu, über Präsident *Johnson* als Person ein Werturteil in der Hoffnung abzugeben, er werde die Resolution in angemessener Weise interpretieren. Stattdessen hätte der Kongreß ein institutionsbezogenes Urteil gegenüber der Exekutive fällen müssen und damit zu einer wesentlich anderen textlichen Version kommen müssen. In diesem Zusammenhang hat die Legislative nicht nur ihre eigenen verfassungsrechtlichen Befugnisse überschätzt und überschritten, da es ihr nicht zusteht, die durch die Tonking-Golf-Resolution ausgesprochenen Vollmachten auf dem Gebiet der „War Powers“ auf die Exekutive zu übertragen; sie

⁵² Statement of Secretary D. Rusk, Joint Hearing on Southeast Asia Resolution before the Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services, 88th Cong., 2nd sess., 1964, S. 4.

⁵³ Cong. Rec., vol. 110, S. 18 462.

⁵⁴ J. W. Fulbright in: The Role of Congress in Foreign Policy, Rational Debate Seminars, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC, 1971, S. 81 - 82.

hat es auch versäumt, all jene potentiellen Gefahren abzuwägen, die eine Übertragung derartiger Vollmachten auf den Präsidenten allein in sich birgt.

Diese Behauptung führt noch einmal direkt zu dem wesentlichen Punkt, der *exekutiven Interpretation* der Tonking-Golf-Resolution. Über die einzelnen Punkte ist bereits im Zusammenhang mit der exekutiven Rechtfertigung der Kriegführung in Vietnam gesprochen worden. Aber es soll noch einmal ausdrücklich betont werden, daß sich jene latente Gefahr in der verabschiedeten Version der Tonking-Golf-Resolution verwirklicht hat und der Präsident die EntschlieÙung konsequent als Legitimierung seiner Handlungen zur Absicherung gegenüber kontroversen politischen Bestrebungen ansah. Präsident Johnson hat sich wiederholt auf die Tonking-Golf-Resolution als Ermächtigungs- und Rechtsgrundlage der Eskalation des Vietnam-Konfliktes berufen.

4. Präsident kontra Kongreß: die restaurative Revolte

Die weitere Entwicklung der Rolle des Kongresses im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, speziell im Bereich der „War Powers“, muß im Zusammenhang mit dem Verlauf des Vietnamkrieges gesehen werden. Hier sind nicht nur finanzielle Lasten und prestigebedingte Abstriche von Bedeutung, sondern vor allem der Mangel an Konsensus zwischen Regierung und Öffentlichkeit und ernsthafte Zweifel an der moralischen Integrität der amerikanischen Außenpolitik⁵⁵. Der Einfluß der negativen Faktoren auf den im Lauf des Krieges einsetzenden Prozeß der kritischen Stellungnahme ist nicht zu verkennen. Dieser Prozeß wäre schwer vorstellbar, wenn der Kriegsverlauf zu einem klaren Erfolg — im Sinne eines Sieges — der amerikanischen Operationen in Vietnam geführt hätte.

Das letzte Drittel des Jahres 1964 (nach der Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution im August) war vor allem dadurch gekennzeichnet, daß die *Exekutive* keine eindeutige Definition außen- und sicherheitspolitischer Zielvorstellungen in der Vietnamfrage abgab und insgesamt eine ambivalente Haltung zeigte. Eine eingehende Analyse dieser Zeit ergibt, daß Präsident *Johnson* nur die Wahl zwischen „disengagement“ und damit „American defeat“ oder Eskalation blieb. Es sei in diesem Zusammenhang noch einmal auf seine Äußerung vom 24. November 1963 — zwei Tage nach Übernahme des Präsidentenamtes — verwiesen: „I am not going to be the President who saw Southeast Asia go the way China went⁵⁶.“

⁵⁵ Paul L. Purphy: *The Constitution in Crisis Times, 1918 - 1969*, New York 1972, S. 408.

⁵⁶ Tom Wicker: *JFK and LBJ*, New York 1968, S. 185.

Der Präsident konnte sich auf einen allgemeinen Konsens jener Gruppen und Kräfte stützen, die in der amerikanischen Regierung Einfluß auf den Entscheidungsprozeß in der Vietnamfrage ausübten. Die Grundhaltung des Kongresses entsprach dem im August des Jahres abgegebenen Votum. Interessanterweise gab jedoch Senator *Fulbright* seine Rolle als Verfechter der Politik der Exekutive auf, und bei dem anschließenden Versuch der Stärkung der legislativen Rolle im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß bezeichnete er das Engagement der Vereinigten Staaten in Vietnam als einen schwerwiegenden Fehler⁵⁷.

Mit dem offensiven Einsatz amerikanischer Bodentruppen hatte Präsident Johnson *den entscheidenden Schritt zur präsidentiellen Kriegsführung* getan, der zur Eskalation der amerikanischen Intervention in Vietnam führen mußte. Die Legislative erleichterte dem Präsidenten in den ersten Monaten des Jahres 1965 die Durchführung seiner außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen gegenüber Vietnam vor allem durch eine vorbehaltlose Bewilligung zusätzlicher finanzieller Mittel; es kam nur zu wenigen unwesentlichen Debatten in den zuständigen Ausschüssen und im Plenum.

Die überwiegend passive Haltung der Legislative war durch eine gewisse Ratlosigkeit in der Frage des Ziel-Mittel-Verhältnisses gekennzeichnet. Obwohl sich die Abgeordneten in der generellen Zielsetzung der Unabhängigkeit Südvietnams einig waren, war man sich nicht klar über die angemessenen Mittel bzw. über die Rolle, die die Vereinigten Staaten in diesem Konflikt spielen sollten. Obwohl bis Ende 1965 die überwiegende Mehrheit in allen Bereichen des amerikanischen Regierungssystems den Kurs gegenüber Vietnam eindeutig unterstützte, kann man davon ausgehen, daß *Fulbrights* Senatsansprache vom 15. Juni 1965⁵⁸ als ein Warnzeichen dafür angesehen werden muß, daß der Senat die Administration nur im Falle einer gemäßigten Militärpolitik gegenüber Vietnam weiterhin unterstützen würde und er Verhandlungen über die Beilegung des Konfliktes erwartete. Zu diesem Zeitpunkt gab es jedoch für die Administration keine Möglichkeit des „in-between“ mehr.

Diese sich 1965 nun stärker herauskristallisierende Kritik an der präsidentiellen Kriegsführung wird aber in der Wirkung stark durch die Tatsache gemildert, daß die Legislative dem Präsidenten die Durchführung seiner außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen gegenüber Vietnam weiterhin durch vorbehaltlose Bewilligung zusätzlicher finanzieller Mittel erleichterte. Die 37tägige Einstellung der amerikanischen Bombenangriffe auf Nordvietnam im Dezember 1965 und

⁵⁷ The New York Times, 10. 12. 1964.

⁵⁸ The Washington Post, 16. 6. 1965.

die damit verbundene Frage der Wiederaufnahme dieser Operationen im Rahmen strategisch-politischer Grundsatzentscheidungen war jedoch Anlaß einer spürbar verstärkten legislativen Kritik gegen den Vietnamkurs der Exekutive; es war der Anfang eines sich stetig ausbreitenden und in der Frage der Berechtigung der amerikanischen Anwesenheit in Vietnam kulminierenden Zweifels. *Fulbright*, als einer der Hauptsprecher der Opposition, hatte inzwischen wiederholt darauf hingewiesen, daß die Zeit der Besinnung des Kongresses auf seine eigentliche Rolle in der amerikanischen Außenpolitik gekommen sei, „(and that) ... he doesn't agree with the attitude of ‚quiet and acquiescence‘ on the part of Congress towards Administration policies in Vietnam“⁵⁹. Der Senat müsse endlich das Recht „to give advice and consent in major foreign policy decisions“ wiedergewinnen⁶⁰.

Langsam traten im Jahre 1966 die Wechselbeziehungen zwischen den drei Hauptbereichen des amerikanischen Regierungssystems zutage, innerhalb derer es wiederum in Zusammenarbeit mit der Frage der „War Powers“ zu vehementen Diskussionen und Verhärtungen in der Meinungsbildung kam. Die bis zum Jahre 1967 auftretenden Diskussionen um die verfassungsrechtlichen Aspekte kulminierten jedoch im wesentlichen in dem Versuch der Exekutive, sich eine zusätzliche legislative Abdeckung der überwiegend auf der Tonking-Golf-Resolution basierenden Kriegsführung in Form zusätzlicher Bewilligungen für den Militärhaushalt und damit direkt oder indirekt für Vietnam zu verschaffen.

Obwohl die kleine Gruppe oppositioneller Senatoren unter Führung von *Morse* und *Fulbright* durch Anträge („amendments“) zur Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution⁶¹ dieser Taktik zu begegnen versuchte und vor der Bombardierung Nordvietnams und der Verstärkung der Bodentruppen eine formellen Kriegserklärung verlangte⁶², bewilligte man unter allerdings erheblichen Vorbehalten⁶³ die Fortführung des Krieges in Vietnam ohne irgendwelche Einschränkungen der präsidentiellen Befugnisse.

Die Jahre 1967 bis 1969 sollten den Beginn einer restaurativen Revolte des Kongresses bringen. Das Jahr 1967 war durch eine interne

⁵⁹ *Fulbright* anlässlich eines Presseinterviews, zit. in: *The Washington Post*, 8. 2. 1966.

⁶⁰ Zit. in: *The Washington Post*, 22. 4. 1966.

⁶¹ *The Washington Post*, 1. 3. 1966.

⁶² Vgl. dazu den von *Fulbright* unterstützten Vorschlag des Senators *Joseph S. Clark* (D-Pa) in: *The Washington Post*, 2. 3. 1966.

⁶³ In diesem Zusammenhang muß vor allem auf die Problematik der „Gewissensentscheidung“ für das einzelne Kongreßmitglied hingewiesen werden, das dem in der Ferne kämpfenden Bürger nicht die nötige materielle Unterstützung versagen will.

Mobilisierung des Kongresses in der Vietnamfrage sowie eine Steigerung der Auseinandersetzungen um die „War Powers“ gekennzeichnet. Auch die Rückwirkung auf die Öffentlichkeit mittels der an Zahl, Schärfe und Kritik zunehmenden Hearings war erheblich und sollte sich im Lauf der kommenden Jahre noch beträchtlich steigern. Wie man auch anhand der späteren Hearings im Rahmen der *Watergate-Affäre* feststellen kann, förderte ihre Übertragung durch das Rundfunk- und Fernsehnetz nicht unwesentlich eine die ganzen Vereinigten Staaten erfassende und sich steigernde Diskussion über die Außen- und Sicherheitspolitik im allgemeinen und über die Vietnampolitik im besonderen. Im Hearing mit George Kennan⁶⁴ wurde z. B. dieser Trend dadurch besonders interessant, daß auch schärfste Kritiker des präsidentiellen Kurses Gelegenheit zur öffentlichen Debatte bekamen.

Die Schlüsselfrage, die *Fulbright* immer wieder stellte, war die nach dem nationalen Interesse und der Rückwirkung des amerikanischen Vietnam-Engagements sowohl auf die internationale wie die nationale Verantwortung der Vereinigten Staaten⁶⁵. „The war in Vietnam“, so der Senator abschließend, „may well prove to be a commitment that is not in the interest of this country“⁶⁶.

Im Zusammenhang mit dieser Kardinalfrage nach dem nationalen Interesse der Vereinigten Staaten und der daraus entstehenden breiten Diskussion muß im gleichen Zeitraum auch die Zurückhaltung führender Abgeordneter bei der Frage über die Entscheidung des potentiellen Einsatzes von US-Streitkräften zugunsten des Staates Israel gesehen werden. Offensichtlich ist, daß zu diesem Zeitpunkt selbst die Vietnam-Falken nicht mehr bereit waren, US-Streitkräfte in einen weiteren Konflikt zu verwickeln, der jede Möglichkeit zur Eskalation in sich trug⁶⁷.

Hier treten die Wechselwirkungen zwischen dem legislativen Bereich und der öffentlichen Meinung zutage, und die Beeinflussung der Exekutive setzt ein. Bis etwa 1967/68 bleibt die *Balance* des Verhältnisses Exekutive-Legislative-Öffentlichkeit noch zugunsten der Exekutive erhalten. Die Ausweitung von Verwirrung und Erbitterung über die Auswirkungen des Vietnamkonfliktes sollte jedoch immer mehr die Berechtigung der amerikanischen Indochinapolitik in Frage stellen.

Die Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der „War Powers“ erreichten im November 1967 einen

⁶⁴ The Washington Post, 4. 2. 1966.

⁶⁵ Vgl. auch: Conflicts between US Capabilities and Foreign Commitments, Hearing, Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 1st sess., 1. Februar 1967, Washington DC, 1967.

⁶⁶ Zit. in: The Washington Post, 17. 1. 67.

⁶⁷ The Washington Post, 10. 7. 1967, 11. 7. 1967, 12. 7. 1967.

vorläufigen Höhepunkt. In diesem Monat wurde durch den auswärtigen Senatsausschuß eine sogenannte „*sense of the Senate*“-Resolution angenommen⁶⁸, nach der zukünftige Einsätze amerikanischer Streitkräfte im Ausland nur noch mit ausdrücklicher Billigung des Kongresses zulässig sein sollten. Ausgenommen sollte selbstverständlich das konstitutionell verankerte Recht des Präsidenten sein, plötzliche Angriffe auf die Vereinigten Staaten abzuwehren oder Maßnahmen zum Schutz von amerikanischen Bürgern und Eigentum im Ausland zu ergreifen. Da die Resolution auf potentielle, d. h. *zukünftige* Einsätze zielte, war impliziert, daß die nach der Tonking-Golf-Resolution entstandene Eskalation des Vietnamkonfliktes nicht unmittelbar berührt wurde, andererseits gleichwohl eine ausdrückliche Warnung an den Präsidenten ausgesprochen werden sollte.

Die Entwicklung des Jahres 1967/68 setzte sich im großen und ganzen auch 1969 fort. Der neue Präsident der Vereinigten Staaten, *Richard Nixon*, der schon während der Wahlen durch seine diplomatische Haltung in Fragen der Vietnampolitik das Bestreben zeigte, mögliche Lösungen des Problems offenzuhalten, schien der legislativen Kritik Auftrieb zu geben. Obwohl die im Sommer 1969 verkündete *Nixon-Doktrin* — besonders deren Aspekt der Vietnamisierung — entsprechende Erwartungen verstärkte, bat doch die Administration um nationale Einheit und Geduld für ihre Politik zur Lösung des Vietnamproblems. Ohne Zweifel waren die Kritiker der Vietnampolitik Johnsons zuversichtlich und erwarteten von Nixon dramatische Schritte in Richtung auf eine *De-Eskalation* des vietnamesischen Konfliktes. Selbst der auswärtige Senatsausschuß, der „Taubenschlag des Senats“, verschob angesichts dieser Erwartungen bereits angesetzte Vietnam-Hearings, um die Ansprache des Präsidenten vom 3. November 1969 über die Situation in Vietnam abzuwarten.

Eine Analyse der Vorgänge dieses Zeitraums legt die Vermutung nahe, daß die legislativen Kritiker durch Dämpfung oder teilweise Aufgabe ihrer Kritik der Exekutive eine Atempause verschafften, um ihr in einer bewußt geschaffenen optimistischen Atmosphäre die Planung einer neuen Vietnampolitik zu ermöglichen. Zumindest schien dies die Administration anzunehmen; denn sie versuchte, den legislativen Optimismus durch vorsichtige Erklärungen zu dämpfen, um bei eventueller Nichterfüllung der allgemeinen Erwartungen den Kritikern keine zusätzliche Angriffsfläche zu bieten.

Für die Legislaturperiode des 91. Kongresses bis zum Januar 1971 ergibt sich, daß die Überbetonung der präsidentiellen Führerschaft in grundlegenden außenpolitischen Fragen langsam einer Wiederherstellung des teilweisen Mitspracherechts der Legislative weicht. Symbolisch

⁶⁸ The Washington Post. 18. 8. 1967.

manifestiert sich der Versuch der Restauration des verfassungsmäßigen Gleichgewichts zu diesem Zeitpunkt vorwiegend im Widerruf der umstrittenen Tonking-Golf-Resolution und in verschiedenen zweckdienlich geänderten Haushaltsvorlagen, die dem Präsidenten Beschränkungen bei seinen Befugnissen über den Einsatz amerikanischer Streitkräfte auferlegten.

Die wohl gravierendste Handlung des 91. Kongresses stellte die Verabschiedung des *Cooper-Church-Amendments* im Rahmen des Supplement Foreign Assistance Authorization Act dar⁶⁹, das im Sinne der Förderer zwei fundamentalen Zielsetzungen dienen sollte, nämlich zum einen der Wiederherstellung einer gemeinsamen exekutiv-legislativen Verantwortlichkeit beim militärisch-kriegerischen Einsatz amerikanischer Streitkräfte und zum anderen dem legislativen Versuch der De-Eskalation des Konflikts in Indochina mit dem endgültigen Ziel einer Beendigung des Krieges.

Zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte wurden damit dem Präsidenten durch den Kongreß gesetzliche Beschränkungen auf dem Gebiet der „War Powers“ auferlegt. Nach anfänglichem Widerstand billigte auch Nixon die Restriktionen. Obwohl diese präsidentielle Zustimmung im Zusammenhang mit der exekutiven Politik des Rückzuges aus Vietnam das politische Gewicht des Amendments etwas minderte, darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß eben gerade diese exekutive Rückzugspolitik ein Ergebnis entsprechender legislativer Aktionen (vorwiegend des Senats) war. Das an sich gemäßigte und rationale Vorgehen des Kongresses spiegelt sich in der Ablehnung jenes Antrages der Senatoren *McGovern* und *Hatfield* wider, der dem Präsidenten den Zeitpunkt vorschreiben sollte, bis zu dem er die Streitkräfte aus Vietnam abzuziehen habe. Zu diesem Zeitpunkt war eine zeitliche Beschränkung der präsidentiellen Aktionen politisch nicht mehr haltbar.

Obwohl der Prozeß der Wiederherstellung der „*checks and balances*“ für das Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik — einer institutionellen Auseinandersetzung, die keinen parteipolitischen Charakter trägt — positiv verläuft, handelt es sich nur um erste Schritte in Richtung auf eine Restauration der in der Verfassung verankerten legislativen Rolle beim außenpolitischen Entscheidungsprozeß und speziell bezüglich der „War Powers“. Die durch das Cooper-Church-Amendment und den Widerruf der Tonking-Golf-Resolution veranschaulichten Aktionen kennzeichnen jedoch einen gravierenden Stimmungswechsel auf dem „Capitol Hill“. Zu diesem Zeitpunkt scheint sich die Mehrheit der Kongreßmitglieder für eine Rückgewinnung der „war-making power“ ein-

⁶⁹ Siehe Congressional Record, 91st Congress, 2nd session, Senate, vol. 116, no. 196, 8. 12. 1970; vgl. auch The International Herald Tribune, 2./3. 1. 1971.

zusetzen, wenn man sich auch wohl über die Mittel noch nicht im klaren ist.

In der ersten Session des 92. Kongresses (3. Januar 1971 bis 3. Januar 1972) trieben die führenden Kritiker des Vietnam-Engagements im Senat den in den vorhergehenden Jahren begonnenen Kampf um die Wiederherstellung des konstitutionellen Machtgleichgewichts zwischen Exekutive und Legislative in außen- und sicherheitspolitischen Fragen intensiver voran. Sie konnten daher *Nixon* teilweise in die Defensive drängen. Festzustellen ist jedoch, daß es *Nixon* durch seine Vietnamisierungspolitik und die Ankündigung außenpolitischer Initiativen gegenüber China und der UdSSR gelang, Vorstöße wie die der Senatoren Fulbright, Mansfield, Church und Cooper zumindest kurzfristig zu blockieren.

Trotzdem folgten weitere wichtige Schritte in Richtung auf die Wiederherstellung des legislativen Mitspracherechts, so die Gesetzesvorlagen der Senatoren *Clifford P. Case*, *Jacob K. Javits* und *John Stennis*. Am 13. April 1972 wurde z. B. die „War-Powers“-Vorlage der beiden letztgenannten Senatoren mit großer Mehrheit durch den Senat gebilligt⁷⁰ und damit ein erster legislativer Versuch unternommen „... to define and delineate the overlapping constitutional warmaking powers of Congress and the Presidency“⁷¹. Wenn auch diese Vorlage wiederum an der Haltung des konservativen Repräsentantenhauses scheiterte, so hat sie doch die Funktion eines politischen „Signals“ für die Bemühungen, den Kongreß an außenpolitischen Entscheidungen zu beteiligen, wohl erfüllt.

Eine weitere Stufe in der exekutiv-legislativen Auseinandersetzung wurde Ende Juli 1972 durch eine *Niederlage Nixons* im Kongreß erreicht. In beiden Häusern gewann der Widerstand gegen die präsidentielle Vietnampolitik ein Ausmaß, das in einem parlamentarischen System einem Mißtrauensvotum entsprochen hätte. Mit 18 gegen 17 Stimmen nahm der auswärtige Senatsausschuß am 24. Juli eine Entschließung an, in der die Administration aufgefordert wurde, die militärischen Aktionen in *Indochina* bis zum 1. Oktober 1972 einzustellen und die US-Streitkräfte abzuziehen⁷². Zwei Tage vorher hatte sich der Senat bereits mit 50 gegen 45 Stimmen für einen Zusatz zum militärischen Auslandshilfegesetz ausgesprochen, wonach innerhalb von vier Monaten nach Freilassung der Kriegsgefangenen die Finanzierung des US-Engagements in *Indochina* eingestellt werden sollte. Obwohl die gesamte Gesetzesvorlage von den Befürwortern der Politik des Präsidenten im Senat mit 48 zu 42 Stimmen zu Fall gebracht wurde⁷³,

⁷⁰ The New York Times, 14. und 16. 4. 1972.

⁷¹ The New York Times, 16. 4. 1972.

⁷² The International Herald Tribune, 26. 7. 72.

hatte inzwischen der Auswärtige Ausschuß des als „uneinnehmbare Festung der Vietnam-Falken“ geltenden Repräsentantenhauses überraschend eine ähnliche Vorlage gebilligt, ein für dieses Gremium kurze Zeit vorher noch undenkbarer Vorgang.

Im Juni 1973, also fast sechs Monate nach dem Waffenstillstandsabkommen in Vietnam vom 27. Januar, kam es zu einem vorläufigen Höhepunkt in der exekutiv-legislativen Auseinandersetzung auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet durch eine ernst zu nehmende Niederlage Nixons sowohl im (konservativen) Repräsentantenhaus als auch im Senat. Trotz der Warnungen des Präsidenten, der seine Kambodscha-Politik und die durch *Henry Kissinger* geführten Vietnam-Verhandlungen bedroht sah, haben erstmals beide Häuser des Kongresses gegen Nixons Politik in Indochina durch eine Sperre der finanziellen Mittel für die amerikanische Luftkriegsführung in Kambodscha protestiert. Bereits am 11. Mai 1973 hatte das Repräsentantenhaus die Ablehnung der Bewilligung von 3,6 Mrd. Dollar, die das Pentagon für die Fortsetzung des Bombenkrieges angefordert hatte, beschlossen⁷⁴.

Es kann nicht genug betont werden, daß gerade die „neue“ Haltung des Repräsentantenhauses fast einer Revolution gleicht; denn es war ja gerade dieses Haus, das viele Jahre lang den präsidentiellen Krieg in Indochina ohne Widerspruch finanziell unterstützt und damit die wirkungsvollste Waffe des Kongresses — nämlich das Haushaltsrecht — aus der Hand gegeben hat. Der Senat schloß sich der Auffassung des Repräsentantenhauses mit großer Mehrheit an⁷⁵.

Durch diese gemeinsame Maßnahme des Kongresses gegen eine Finanzierung des kambodschanischen Bombardements durch gegenwärtige oder früher bewilligte Haushaltsmittel haben sich zum ersten Mal beide Häuser des Kongresses in voller Übereinstimmung gegen Nixons Indochinapolitik ausgesprochen.

Der „*War Powers Act*“ vom 7. November 1973 stellt einen bisherigen Höhepunkt in der Problematik dar. Ziel des Gesetzes ist der Versuch, eine allein vom Präsidenten veranlaßte Kriegsführung nach dem Beispiel des Vietnam-Konfliktes in Zukunft zu verhindern. Im wesentlichen will die Legislative hiermit den Einsatz amerikanischer Truppen auf Befehl des Präsidenten, ohne vorherige Zustimmung des Kongresses, auf 60 Tage beschränken, es sei denn, der Kongreß gäbe seine Zustimmung zur Fortsetzung der Kriegsführung. Allerdings wird dem Präsidenten eine zusätzliche Frist von 30 Tagen zum Schutz der eigenen Truppen oder zu ihrer Herauslösung aus Feindseligkeiten eingeräumt.

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Süddeutsche Zeitung, 2./3. 6. 1973.

⁷⁵ Süddeutsche Zeitung, 2./3. 6. 1973.

Beim Einsatz von Streitkräften oder auch nur bei einem erheblichen Ausbau von bereits für militärische Aktionen im Ausland ausgerüsteten Truppen muß der Präsident zukünftig innerhalb von 48 Stunden den Kongreß über Gründe, Umstände und Ziele der Aktion unterrichten. Der Kongreß kann die Aktion bereits während der Periode von 90 Tagen durch eine Resolution unterbinden, gegen die der Präsident kein Veto einlegen kann⁷⁶.

Dieser „*War Powers Act*“ stellt den ersten, wenn auch umstrittenen Versuch dar, die „Kriegsrechte“ von Präsident und Kongreß genauer zu definieren und gegeneinander abzugrenzen. Obwohl das Gesetz noch keine definitive Lösung des Problems enthält, gewährleistet es doch, daß beide Gewalten am Entscheidungsprozeß über Krieg und Frieden beteiligt werden und nach Möglichkeit der „nationale Wille“ in einem Votum der Legislative seinen Niederschlag findet. Der Präsident wird bis zu einem gewissen Grad zur Konsultation und zur Preisgabe von Informationen — beides neuralgische Punkte im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative — verpflichtet.

Die Verabschiedung des „*War Powers Act*“ im November 1973 hat über die faktische Wirkung hinaus einen hohen symbolischen Wert, da sich bei dieser Gelegenheit zeigt, daß beide Häuser des Kongresses entschlossen sind, der Übermacht des Präsidenten Zügel anzulegen. Die Verabschiedung des Gesetzes, durch das die verfassungsmäßigen Rechte der Legislative auf diesem Gebiet wiederhergestellt wurden, erfolgte nach über dreijährigen Beratungen. Wie bereits betont, waren vorhergehende Versuche des Kongresses, Gesetze in dieser Richtung zu verabschieden, am Veto des Präsidenten gescheitert. Ausgerechnet in dieser politisch bedeutsamsten Frage der Entscheidung über Krieg und Frieden, in der Präsident Richard Nixon seine Prerogative mit äußerster Vehemenz verteidigte, wurde sein Veto durch die Zweidrittelmehrheit des Kongresses ausgeschaltet. Das Repräsentantenhaus nahm das Gesetz mit 284 gegen 135 Stimmen an. Der Senat, der im vorhergehenden schon wiederholt versucht hatte, die „Kriegsrechte“ des Präsidenten zu beschneiden, überstimmte das Veto des Präsidenten einige Stunden später mit 75 gegen 18 Stimmen. Das Gesetz trat damit gegen den Willen Nixons in Kraft.

Nixon hatte mit der Verabschiedung des Gesetzes eine bedeutsame Niederlage erlitten, die den Willen des Kongresses widerspiegelt, die Macht eines „monarchistischen“ Präsidenten (Historiker sprechen von der „*modern imperial presidency*“) zu beschneiden. Bei der Abstimmung spielte zweifellos die Watergate-Affäre eine Rolle. Die Verabschiedung machte die latenten Gefahren deutlich, die in den

⁷⁶ Siehe dazu eingehender Kapitel V: Die Überwindung der Krise.

Kriegsrechten des Präsidenten liegen; sie war zugleich von der Besorgnis über die Machtanhäufung des Präsidenten und von der Überzeugung getragen, daß im politischen Entscheidungsprozeß eines demokratischen Systems eine funktionierende Legislative erforderlich ist.

Präsident *Richard Nixon* erblickte in dem Gesetz eine Beschneidung seiner verfassungsmäßigen Rechte, die entscheidendes und überzeugendes Handeln des Präsidenten, besonders in internationalen Krisen, ernsthaft in Frage stellt. Jedoch behält der Präsident beachtliche Befugnisse, vor allem in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der Streitkräfte, einschließlich des militärischen Initiativrechtes bei bestimmten Situationen, die die nationale Sicherheit oder amerikanische Bürger gefährden. Es ist der gemäßigten Interpretation zuzustimmen, daß der Kongreß zwar dem Präsidenten gewisse Schranken auferlegt hat, er aber weiterhin zu raschem Handeln fähig bleibt.

Als 1975 die letzten amerikanischen Stützpunkte in Vietnam aufgegeben werden mußten, machte die US-Regierung dafür den Kongreß verantwortlich und beschwor die folgenreichsten Konsequenzen im Hinblick auf die nun vergeblichen Bemühungen, den Zusammenbruch Südvietnams noch eine Weile hinauszuzögern. In seiner Rede vor dem Kongreß am 10. April hatte Präsident *Ford* noch um die Bewilligung von Geldern für Vietnam in Höhe von 722 Millionen Dollar gebeten und die Gelegenheit benutzt, an Amerikas Position der Stärke und die Einhaltung von Bündnisverpflichtungen zu erinnern. Der Kampf um die US-Präsenz in Südostasien wurde im Kongreß entschieden. Die Legislative hat nicht nur mit großer Mehrheit und Rigorosität die notwendige Hilfe für Vietnam gestrichen, sich gegen das Konzept des Präsidenten gestellt und damit zum ersten Mal in der Nachkriegszeit über eine außen- und sicherheitspolitische Frage von größter Relevanz und Konsequenz entschieden, sondern überdies versucht, sich neue außenpolitische Exklusivkompetenzen anzueignen.

Das Verhalten des Kongresses in den maßgebenden Monaten der Entscheidung gegenüber Vietnam war erstaunlich. Trotz des Überschreitens des Tiefpunktes des legislativen Einflusses auf die Außen- und Sicherheitspolitik und der schweren Niederlage, die der Präsident nicht nur auf dem Gebiet der „War Powers“, sondern auch im Bereich der Auslandshilfe hinnehmen mußte, war doch angesichts der großen außenpolitischen Machtfülle und institutionellen Vorteile der Regierung die Annahme keineswegs zwingend, daß es zu diesem „Sieg“ des Kongresses kommen würde.

Die Tradition der außenpolitischen Zurückhaltung des Kongresses und der gewohnheitsmäßigen Vorrechte des Präsidenten auf außen- und sicherheitspolitischer Ebene ist tief verwurzelt. Der Erfolg der *restau-*

rativen Revolte dürfte daher nicht zuletzt durch die Schwäche eines Präsidenten bedingt gewesen sein, der sich überdies noch gegenüber einem von der Gegenpartei beherrschten Kongreß durchzusetzen hatte. Auch die Auswirkungen der Watergate-Affäre haben zu dieser Entwicklung ein weiteres beigetragen.

Die verstärkten Eingriffe des Kongresses in den amerikanischen Entscheidungsprozeß mit gleichzeitiger Einschränkung des präsidentiellen Handlungsspielraumes sind spätestens seit der Entscheidung des Kongresses vom 30. Juni 1973, ab 15. August 1973 sämtliche Mittel für militärische Aktionen in Indochina zu sperren, und der Verabschiedung des „*War Powers Act*“ vom 7. November 1973 offenkundig geworden. Als weitere Beispiele hierfür sind zu nennen: der Widerstand gegen militärische Ausgaben und die Beschneidung der Auslandshilfe; die Einstellung der Militärhilfe für Vietnam und die Beendigung des Indochina-Konfliktes; die Forderung, daß die Alliierten der USA einen größeren Teil der Kosten für die US-Präsenz in Europa übernehmen; das Jackson-Amendment; das Sinai-Abkommen; das Waffenembargo gegenüber der Türkei; die Angola-Problematik; der CIA-Skandal und die Forderung der Einhaltung der Menschenrechte als Grundbedingung amerikanischer Hilfeleistungen.

V. Die Überwindung der Krise

1. Einführung

Die *Verfassungswirklichkeit* der Vereinigten Staaten hat sich vom Parlamentarismus der Gründerjahre zu einem System des ausgeprägten Präzidentialismus gewandelt. Entgegen den Intentionen der Verfassungsväter, den Kongreß bedeutungsvoll in den Prozeß der auswärtigen Politik und insbesondere die Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Gewalt im Ausland einzubeziehen, waren die Beziehungen zwischen Präsident und Kongreß im Bereich der „War Powers“ spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg bis Anfang der 70er Jahre durch ein zunehmendes präsidentielles Übergewicht gekennzeichnet. Die exekutive Prädominanz ging so weit, daß der Indochinakrieg von der gleichsam ausschließlichen präsidentiellen Kriegsführung bestimmt werden konnte.

Andererseits war es eben dieser *Paroxysmus* präsidentieller Machtvollkommenheit im *Indochinakrieg*, der ernsthafte Zweifel an der Berechtigung des exekutiven Vorgehens entstehen ließ. Die in der Folgezeit einsetzende und wohl bis heute noch nicht abgeschlossene restaurative Revolte hat sich nicht zuletzt in den lange anhaltenden Debatten des Kongresses um die Verabschiedung der sog. „War Powers Bill“ niedergeschlagen. Sie unternimmt den Versuch, das gestörte Verfassungsgleichgewicht, die „balance of powers“ zwischen Präsident und Kongreß wiederherzustellen. Wiederherstellung des Verfassungsgleichgewichts bedeutet heute Zurückweisung übersteigter präsidentieller Machtansprüche, so wie sie in früheren Zeiten Zurückweisung entsprechender Machtübergriffe seitens des Kongresses bedeutete.

Die amerikanische Verfassung setzt der Handlungsfreiheit von Exekutive und Legislative jeweils gewisse äußere Schranken. Sie läßt jedoch einen weiten Graubereich potentieller Mischzuständigkeit („*joint possession*“) bestehen, in dem die praktische Vernunft sowohl die präsidentielle Kompetenz als auch die Mitwirkung des Kongresses an den großen Entscheidungen über Krieg und Frieden gebieten kann. Will der Kongreß heute seinen Verantwortlichkeiten entsprechen, so wird er sich nicht mehr nur auf Änderungen seiner internen Struktur und Verfahrensweise oder die Steigerung seines öffentlichen Ansehens durch konstruktive Aktionen beschränken können. Er wird vielmehr sein Augenmerk darauf richten müssen, sein Gewicht bei der Gestaltung

der Grundzüge der auswärtigen Politik als solches zu stärken, um so fundierten Einfluß auf militärische Aktionen im Ausland nehmen zu können.

Der Vietnamkonflikt hat jedoch nicht nur innenpolitische, sondern in erster Linie auch *außenpolitische* Lehren erteilt. Als erste faktische Niederlage der amerikanischen Nation auf einem ausländischen Kriegsschauplatz hat er das amerikanische Selbstverständnis und die Rolle der Vereinigten Staaten im internationalen Gefüge neu geprägt. Die Gesamtheit der außen- und sicherheitspolitischen Stellung der amerikanischen Weltmacht bedarf einer neuen Definition. Harte und schwere Entscheidungen sind zu treffen. Sie implizieren die Prüfung der subtilen Beziehungen zwischen den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Ordnung in der internationalen Politik und die Erwägung möglicher amerikanischer Einbußen an Sicherheit, Prestige und Prosperität im Interesse des fortschreitenden sozialen Wandels in der Dritten Welt. Besondere Beachtung verdient schließlich das Verhältnis zwischen dem Bemühen der amerikanischen Nation um die Schaffung einer humaneren Gesellschaft und den möglichen globalen Implikationen, die ein solches Bemühen hemmen oder aber verstärken können¹.

2. Die innenpolitische Dimension: die Wiederherstellung des Verfassungsgleichgewichts

Es ist bezeichnend, daß in dem Maße, in dem die Exekutive im Verlauf des Vietnamkrieges versuchte, ihre Befugnisse im Bereich der „War Powers“ auszuweiten, auch gegenläufige Tendenzen, die die bestehende Unausgeglichenheit der Kräfte zugunsten eines harmonischen Gleichgewichts beheben wollen, an Gewicht gewonnen haben.

Der Vietnamkonflikt hat bleibende Erfahrungen vermittelt. Die *Frustration* weiter Bevölkerungskreise über seinen Verlauf hat zu einer grundlegenden Neubesinnung Anlaß gegeben, die den engen Rahmen der Frage nach dem Verhältnis der Kriegserklärungsberechtigung des Kongresses zur Kriegsführungsbefugnis des Präsidenten bei weitem sprengt. Um was es heute geht, ist einerseits die generelle verfassungstheoretische, aber noch mehr verfassungspraktische Problematik einer wirksameren Beteiligung der Legislative am außenpolitischen Entscheidungsprozeß nach nur allzu langer Dauer ihrer ohnmächtigen Selbstisolierung. Andererseits jedoch besteht Gefahr, daß Teile der Legislative die augenblickliche Schwäche der Exekutive nutzen, um im Sinne einer

¹ N. Gordon Levin: *Nixon, the Senate and the War*, Commentary, zit. bei: Randal Penn Reed, *Foreign Policy and the Initiation of War: The Congress and the Presidency in the Dispute over War Powers*, in: *The Potomac Review*, vol. 6, Winter 1973, No. 1, S. 1 ff., 19.

rein machtpolitisch geprägten Auseinandersetzung eigennützige Zielsetzungen (wie z. B. starke unilaterale Truppenreduzierungen) zu verfolgen, die nicht im Interesse eines wohlverstandenen Sicherheitsstrebens liegen.

Die heutige Forderung des Kongresses nach verstärktem Mitspracherecht am außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß wird besonders deutlich am Wandel der Haltung des Vorsitzenden des Auswärtigen Senatsausschusses *J. W. Fulbright*, der noch Anfang der 60er Jahre die präsidentielle Gewalt als „the only source of effective foreign policy under our system“ pries, während er ein Jahrzehnt später die „constitutional dictatorship“ des Präsidenten auf außen- und militärpolitischem Gebiet geißelte und die Überlebenschance für die amerikanische Demokratie nur in einer verstärkten Mitwirkung und Kontrolle des Kongresses erblickte².

Sicher wäre es jedoch unrealistisch anzunehmen, daß die durch die *Tonking-Golf-Resolution* ausgelöste Entwicklung des außenpolitischen Engagements im Kapitol bereits kurzfristig zur vollen Wiederherstellung des verlorenen Kräftegleichgewichts zwischen exekutiver und legislativer Gewalt führen könnte. Zu tief verwurzelt sind die Traditionen der außenpolitischen Zurückhaltung des Kongresses und die gewohnheitlich erhärteten Vorrechte des Präsidenten im internationalen Bereich. Zu beträchtlich auch ist die außenpolitische Machtfülle, die die Präsidialgewalt spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich angesammelt hat und die durch zahlreiche institutionelle Vorteile des Präsidenten gegenüber dem Kongreß abgesichert ist. Hinzu kommt schließlich, daß der Kongreß selbst nur zögernd bereit ist, seinen Teil der außenpolitischen Verantwortung, der angesichts der heutigen Möglichkeiten nuklearer Konfrontationen ungleich schwerer wiegt als früher, vorbehaltlos zu übernehmen.

Jedoch ist unverkennbar, daß die Zeit der außen- und sicherheitspolitischen Selbstenthaltbarkeit des Kongresses zu Ende ist. Der Tiefpunkt des legislativen Einflusses auf die Außenpolitik in Gestalt der *Tonking-Golf-Resolution* ist endgültig verlassen. Die Entschließung ist widerrufen; der Präsident hat in der Frage der Auslandshilfe und der Kriege schwere Niederlagen hinnehmen müssen. Während die Notwendigkeit von Teilen der amerikanischen Verteidigungsmaßnahmen in der amerikanischen Gesellschaft wie im Ausland zunehmend in Frage gestellt wird, hat der Kongreß seine Chance zum Eingreifen in das Spiel der amerikanischen Außenpolitik nicht nur als solche erkannt,

² Jochen Trebesch: Der Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bereich des Auswärtigen, Diss. Bonn 1972, S. 213 f. Siehe zum „Wandel“ Fulbrights auch: *J. W. Fulbright: The Arrogance of Power*, New York 1966.

sondern auch seinen Willen deutlich gemacht, dieses Spiel aktiv mitzugestalten. Die Auswirkungen der Watergate-Affäre haben die legislative Tendenz noch weiter verstärkt.

Die Verfechter der uneingeschränkten *Prärogative des Präsidenten* auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik bedauern diese Entwicklung, sehen sie doch in ihr eine Gefährdung der Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit der Regierung und damit letztlich der wirksamen Gewähr der nationalen Sicherheitsinteressen. Ihrer Ansicht zufolge sind wichtige und dringliche Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik nicht im parlamentarischen Verfahren zu lösen, da die politische Führung uneingeschränkt handlungsfähig sein muß (Grundsatz der „effectiveness“). Sie sehen für die Exekutive nicht nur Prioritäten der zeitlichen Reaktion, sondern vor allem auch der fachlichen Befähigung. Ihre Argumentation ist angesichts einer außenpolitisch weitverzweigten Bürokratie mit ihren unzähligen hochspezialisierten Fachleuten nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Demgegenüber verweisen die Verteidiger der parlamentarischen Beteiligung am außen- und sicherheitspolitischen Willensbildungsprozeß auf das Prinzip der *legislativen Kontrolle* der auswärtigen Gewalt. Die Effektivitätserfordernisse sollen nur in Fällen akuter Gefahr für die nationale Sicherheit Vorrang genießen, in denen dem Präsidenten ohnehin die Befugnis zur Abwehr von Überraschungsangriffen zustehe. Im übrigen halten sie die Behauptung nicht für erwiesen, daß die parlamentarische Mitwirkung den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß lähme. Betrachtet man Vorgänge und Verfahren im Rahmen der exekutiven Bürokratie, so hat auch diese Argumentation einiges für sich. Der unbefangene Betrachter könnte in mancherlei Hinsicht zu der Überzeugung gelangen, daß langsamer und ineffektiver auch der politische Entscheidungsprozeß der Volksvertretungskörperschaften nicht sein kann. Hinzu kommt der Umstand, daß gerade der Präsident trotz der ihm zur Verfügung stehenden sachlichen und personellen Mittel zu Fehlentscheidungen größter Tragweite gelangen kann. Gerade diese Erwägung aber hat dem Grundsatz der „shared and balanced powers“ des amerikanischen politischen Systems zugrunde gelegen.

Die Argumente beider Seiten haben ihr sachliches Gewicht. Die Exekutive muß als aktive Gestalterin der Außen- und Sicherheitspolitik mehr Betonung auf *Effektivität* legen als die Legislative, der die bremsende *parlamentarische Kontrolle* über die auswärtige Gewalt, nicht deren Handhabung selbst zukommt. Es ist nur zu verständlich, daß sich aus diesen einander diametral entgegengesetzten Prinzipien und aus der Tatsache des Fehlens eines unumstrittenen Trägers der auswärtigen Gewalt zwangsläufig Spannungen ergeben müssen, die auch

durch ausgefeilte Verfassungsvorschriften nicht vollständig beseitigt werden können³.

Gegen eine stärkere Beteiligung des Kongresses am außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß ist vielfach eingewandt worden, daß es gerade wegen der sich ergebenden Koordinationsprobleme im amerikanischen Regierungssystem von Nachteil sei, der Exekutive in Form des Kongresses ein zweites großes Zentrum des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses entgegenzustellen. Dabei wird allerdings übersehen, daß der Kongreß zumindest potentiell ein Partner des Präsidenten bei der Aufsicht über den außen- und sicherheitspolitischen Regierungsapparat ist. Die Mitwirkungsbefugnis des Kongresses kann in einem demokratischen Staatswesen nicht allein am Grundsatz der Effizienz gemessen werden, sondern ist auch am Maßstab des *Freiheitsschutzes* des Individuums und der parlamentarischen Kontrolle zu messen.

Zweifelloos verlangt die heutige Zeit mit ihren weitreichenden wafentechnologischen Neuerungen und der daraus resultierenden Schnelligkeit, mit der sich internationale Krisensituationen entwickeln können, eine *starke Exekutive*, die sowohl in der Lage ist, angemessen rasch zu reagieren wie auch die für die Sicherheit des Landes unerläßliche Verschwiegenheit zu wahren. Sie muß, wenn es um den Bestand und das Auftreten des Staates nach außen geht, mit adäquaten und wirksamen Handlungsmöglichkeiten ausgestattet sein. Dies erfordert eine starke Stellung der Präsidialgewalt. Über taktisch-strategischen Erwägungen darf jedoch nicht die *politische Vernunft* vernachlässigt werden. Die Gefahr überhöhter Schadenserwartung für den Fall einer der legislativen Kontrolle entgleitenden größeren militärischen Verwicklung ist manifest. Daher kann auf die kontrollierende Mitwirkung des Kongresses am Prozeß des außenpolitischen Regierungshandelns nicht verzichtet werden. Der oft schwerfällige und langwierige Entscheidungsprozeß der legislativen Körperschaften mag diese zwar als einen Hemmschuh der außenpolitischen Beweglichkeit erscheinen lassen, ermöglicht jedoch eben deshalb Akte besonnener Willensbildung auf der Grundlage eines weiten, wägenden und im Ausgleich seiner inneren Gegensätzlichkeiten notwendigermaßen gemäßigten Meinungsspektrums. Gerade dieses Raisonement aber war es, das die Verfassungsväter bewogen hatte, die Ermessensfreiheit, den militärischen Aktionsapparat als Instrument außen- und sicherheitspolitischer Zielvorstellungen einzusetzen, nicht dem Präsidenten, sondern dem Kongreß zu überantworten.

Verschiedentlich ist die Hoffnung geäußert worden, daß der entscheidende Anstoß zur Wiederherstellung des *Verfassungsgleichgewichts* zwischen Präsident und Kongreß von der dritten, der rechtsprechenden

³ Dieter O. A. Wolf: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam ?, 1973, S. 321 f.

Gewalt ausgehen könne. Unbestritten zählen die Vereinigten Staaten zu denjenigen Staaten der Welt, in denen nicht nur das Rechtssystem des Individuums gegenüber Willkürakten der Staatsgewalt, sondern auch der politischen Organe selbst vor gegenseitigen Übergriffen ihre wirkungsvollste Ausprägung erfahren hat. Bekannt ist das geflügelte Wort des französischen Bewunderers der amerikanischen Demokratie *Alexis de Tocqueville* („De la Démocratie en Amérique“, 1835), daß in Amerika auch politische Fragen gemeinhin als Rechtsfragen gelöst würden. Indessen hat sich die Erwartung nicht verwirklicht, daß die Rechtsprechung der amerikanischen Gerichte einen gestaltenden Einfluß auf den Prozeß der außen- und sicherheitspolitischen Willensbildung nehmen würde.

Das hohe Maß Zurückhaltung, das sich amerikanische Gerichte seit Jahrzehnten in außen- und sicherheitspolitischen Fragen auferlegt haben, erstaunt. Sie haben sich bislang beständig und insbesondere in Rechtsfällen aus Anlaß des Vietnamkonfliktes geweigert, ein System der justiziellen Überprüfung außenpolitischer und militärischer Konflikte zu errichten.

Vorbehalte gegenüber einer Einmischung in außenpolitische Fragen kennzeichneten bereits die Haltung des *Supreme Court* im Jahre 1918, als die Frage der Anerkennung der legitimen Regierung Mexikos durch die Unionsregierung zur Entscheidung stand. Das oberste amerikanische Bundesgericht lehnte es ab, in der Sache zu entscheiden, indem es das hohe Maß an Ermessensfreiheit („discretionary power“) der Exekutivgewalt in Akten außenpolitischer Relevanz unterstrich (sog. „act of state doctrine“)⁴.

Speziell im Hinblick auf die „War Powers“-Frage statuierte der *Supreme Court* im Jahre 1950 im Falle *Johnson v. Eisentrager*, daß es nicht die Aufgabe der Rechtsprechung sein könne, die Rechtmäßigkeit oder gar Zweckmäßigkeit von Truppenentsendungen durch den Oberbefehlshaber der Streitkräfte ins Ausland oder nach irgendwelchen bestimmten Gegenden im Rechtswege zu überprüfen⁵.

Die amerikanischen Judikative hat ihre Praxis der Nicht-Justizialität politischer Entscheidungsfällungen hauptsächlich auf zwei einander nahe verwandte Theorien gestützt:

— Nach der „*standing theory*“ („standing“ im prozessualen Sinn kann etwa mit Rechtsschutzbedürfnis übersetzt werden), die vom *Supreme Court* im Falle *Flast v. Cohen* 1968 vertreten wurde, ist eine Klage, die politische Entscheidungen im Bereich der „War Powers“ zum Gegen-

⁴ *Oetjen v. Central Leather Co.*, 246 US 297 (1918); vgl. *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 US 398 (1964).

⁵ *Johnson v. Eisentrager*, 339 US 763, 789 (1950).

stand hat, mangels Rechtsschutzbedürfnisses des Klägers abzuweisen, da zwischen der Person des Klägers und dem behaupteten Recht keine Verbindung („*nexus*“) bestehe. Auf die für eine Entscheidung in der Sache selbst erhebliche Frage eines eventuellen politischen Ermessensfehlgebrauches durch die Exekutive sei daher nicht einzugehen⁶.

— Nach der „*political questions theory*“ versagen es sich die Gerichte, Akte politischen Ermessens, insbesondere solche, die die Stellung und Funktion der Vereinigten Staaten in der internationalen Ordnung anbelangen, zu überprüfen. Rechtspolitisch wird diese Theorie damit gerechtfertigt, daß die Judikatur in einem demokratisch-gewaltenteiligen Regierungssystem nicht berechtigt sein soll, im Wege einer Kontrolle politischer Ermessensakte selbst in das demokratische Spiel der Kräfte einzugreifen, insbesondere ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens desjenigen Verfassungsorgans zu setzen, das den angefochtenen Akt erlassen hat. Mit dieser Begründung wurden in den letzten Jahren zahlreiche Klagen zum Wehrdienst in Indochina eingezogener Wehrpflichtiger als in der Sache unbegründet abgewiesen⁷.

Die „*political questions doctrine*“ ist in der amerikanischen Verfassungslehre stets ein Stein des Anstoßes gewesen. Ihre Anwendung durch die Gerichte bedeutet eine nirgendwo im Verfassungstext selbst vorgezeichnete Selbstbeschränkung der Judikatur in Fragen politischer und insbesondere außen- und sicherheitspolitischer Relevanz. Ein aufschlußreiches Beispiel ist der Streitfall *Massachusetts v. Laird*, der die Normenkontrolle eines Gesetzes des Staates Massachusetts vom 12. 4. 1970 zum Gegenstand hatte. Das Gesetz betraf die Rechtstellung der Wehrpflichtigen des Staates im Falle eines „nicht-erklärten“ Krieges. Es sollte die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des amerikanischen Engagements in Vietnam vor dem Supreme Court bezwecken. Dieser wies die Klage in einem Vorprüfungsverfahren mangels Aktivlegitimation des Staates Massachusetts als unzulässig ab⁸.

Auch heute hat noch die vom Supreme Court im Falle *Chicago & Southern Airlines v. Waterman Steamship Corporation* 1948 vertretene Rechtsauffassung Gültigkeit, daß es bestimmte Entscheidungen gebe, über die zu urteilen die Judikative nicht befähigt sei und für die sie auch keine Verantwortung trage⁹.

⁶ *Flast v. Cohen*, 392 US 83 (1968).

⁷ *Luftig v. McNamara*, 373 Federal Reporter, Second Series 664 (District of Columbia, Circuit Court of Appeals), certiorari denied, 387 US 945 (1967); *Mitchell v. United States*, 369 Federal Reporter, Second Series 323 (2nd Circuit Court of Appeals) 1966, certiorari denied, 386 US 972 (1967); *Mora v. McNamara*, 389 US 934 (1967).

⁸ 400 US 886 (1970).

⁹ 333 US 103 (1948).

Zwar sind in letzter Zeit Ansatzpunkte in der Rechtsprechung der amerikanischen Bundesgerichte nicht zu übersehen, den Kreis der nicht-justiziablen Entscheidungen im Bereich der auswärtigen Beziehungen einzuschränken. In diesem Zusammenhang ist auf das Diktum der Entscheidung des Supreme Court in der Rechtssache *Baker v. Carr* hinzuweisen: "... it is error to suppose that every case or controversy which touches foreign relations lies beyond judicial cognizance¹⁰."

Auch haben in anderen Fällen Bundesbezirksgerichte inzidenter auch politische Fragen der „War Powers“ entschieden. Sie haben dabei jedoch, wohl aus der ängstlichen Besorgnis heraus, juristische Legalität nicht mit politischer Zweckmäßigkeit zu vermischen, weitgehende Loyalität im Sinne der Exekutive walten lassen. So wurde etwa die amerikanische Beteiligung in Vietnam als durch die Zustimmung des Kongresses gedeckt und damit legitimiert erachtet¹¹; die Ausweitung des Kriegsschauplatzes durch den Einmarsch amerikanischer Bodenkampftuppen nach Kambodscha im Mai 1970 wurde als Maßnahme, die im Rahmen der taktisch-strategischen Entscheidungssphäre des Präsidenten liegt, und daher als unbedenklich qualifiziert¹².

Andererseits hat jedoch das oberste amerikanische Bundesgericht gerade in den letzten Jahren wieder verstärkt auf die „political questions doctrine“ zurückgegriffen, so etwa in der Entscheidung *The New York Times Co. v. United States and United States v. The Washington Post Company et al.* betreffend die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung geheimer Regierungsunterlagen. In der Güterabwägung zwischen Pressefreiheit und nationaler Sicherheit statuierte der Supreme Court, daß die Verfassung der Exekutive ein hohes Maß ungeteilter Macht bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten und der Erhaltung der nationalen Verteidigung verleihe¹³. Weiter noch ging Justice Harlan in seinem Sondervotum im gleichen Fall. Er begründete die beschränkte Zuständigkeit der Judikatur zum Eingreifen in die Aktionen der Exekutive im auswärtigen Bereich mit dem konstitutionellen Konzept der Gewaltentrennung, das dem Präsidenten die „constitutional primacy in the field of foreign affairs“ zuweise¹⁴.

Die Rechtsprechung, die sich mit Entscheidungen politischer Tragweite offensichtlich überfordert fand, hat demzufolge nie eine korrigierende, ausgleichende oder gar führende Rolle auf dem Gebiet der „War

¹⁰ 369 US 186 (1962), S. 211.

¹¹ *Orlando v. Laird*, 443 Federal Reporter, Second Series 1093 (2nd Circuit of Appeals), certiorari denied, 404 US 869 (1971).

¹² *Mottola v. Nixon*, 318 Federal Supplement 538, 540 (Northern District of California 1970).

¹³ 403 US 713 (1971).

¹⁴ 403 US 752 (1971) (opinion of Justice Harlan), vor allem S. 755 f.

Powers“ gespielt. Mangels entsprechenden Engagements der dritten Gewalt kann der entscheidende Anstoß zu einer Wiederherstellung des verschobenen Verfassungsgleichgewichts und zur Wiedererlangung des verlorengegangenen Mitspracherechts der Legislative in außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen nur vom Kongreß selbst erwartet werden.

Der Kongreß hat bereits verschiedene Schritte in diese Richtung getan. Ein erster Ansatzpunkt ist sein seit längerer Zeit unternommener Versuch, Exekutivabkommen („*executive agreements*“) streng auf Angelegenheiten von geringerer Bedeutung zu begrenzen, während politische bedeutende internationale Verpflichtungen nur auf Grund förmlicher Völkerrechtsverträge („*treaties*“) eingegangen werden sollten, die der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senats bedürfen. Beachtung verdient in diesem Zusammenhang das sog. *Bricker-Amendment*, wonach „*executive agreements*“ dem Senat binnen 60 Tagen nach Abschluß zuzuleiten sind. Das Amendment wurde 1956 und 1972 vom Senat angenommen, jedoch jeweils vom Repräsentantenhaus zurückgewiesen.

Die Absicht, internationale Verpflichtungen in stärkerem Umfang als bisher der Mitgestaltung und Kontrolle des Kongresses zu unterwerfen, erscheint vernünftig und begrüßenswert. Jedoch sind die praktischen Auswirkungen der Initiative noch nicht zu übersehen, wäre doch damit eine Minderheit des Senats von einem Drittel in der Lage, etwa auch Vereinbarungen zwischen Staatsoberhäuptern zu Fall zu bringen. Bekanntlich sind geschichtsträchtige Etappen der amerikanischen Außenpolitik vom Präsidenten ohne Mitwirkung des Kongresses geprägt worden, ohne daß je ein präsidentieller Übergriff auf die legislativen Prärogativen behauptet worden wäre. Man denke nur an die *Monroe-Doktrin*, die 14-Punkte-Erklärung Präsident *Wilsons* oder die *Atlantik-Charta*¹⁵.

Eine weitere Initiative des Kongresses hat sich in der sog. „*National Commitments Resolution*“ des Senats von 1969 niedergeschlagen. Sie will ein Schlüssel zur Veränderung der Rolle sein, die die Legislative herkömmlich im Bereich der auswärtigen Gewalt spielt; ihr Ziel ist eine verstärkte Mitsprache des Parlaments bei der Gestaltung der amerikanischen Außenbeziehungen. Die Entschließung gibt die Auffassung des Senats wieder, daß eine nationale Verpflichtung („*national commitment*“) der Vereinigten Staaten nur auf Grund einer positiven Handlung der Exekutive und Legislative der Vereinigten Staaten durch Vertrag, Gesetz oder eine spezifische „*concurrent resolution*“ beider Häuser des Kongresses eingegangen werden soll. Zugleich definiert sie

¹⁵ Arthur Schlesinger, Jr.: Congress and the Making of American Foreign Policy, in: Foreign Affairs, vol. 51, Oktober 1972, No. 1, S. 78 ff.

„national commitment“ im Sinne der Entschließung als den Einsatz der Streitkräfte der Vereinigten Staaten auf ausländischem Staatsgebiet oder als ein Beistandsversprechen gegenüber einem fremden Land, einer fremden Regierung oder einem fremden Volk unter Einsatz der Streitkräfte oder finanzieller Mittel der Vereinigten Staaten, sei es unmittelbar oder als Folge gewisser Ereignisse¹⁶.

Einen hochbedeutsamen Wendepunkt in der Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative um die Gewalt im Außen- und Sicherheitsbereich bildet die Verabschiedung der sog. „*War Powers Bill*“ am 7. November 1973.

Ein unter dem Namen „*Javits Bill*“ bekannt gewordener Gesetzesentwurf war zunächst am 10. Februar 1971 von den Senatoren *Jacob K. Javits* und *John Stennis* eingebracht worden, fand mit 68 zu 16 Stimmen die überwältigende Zustimmung des Senats, scheiterte jedoch sodann am Widerspruch des Repräsentantenhauses. Er wurde am 18. Januar 1973 erneut dem Senat vorgelegt¹⁷. Am 7. November 1973 nahm ihn das Repräsentantenhaus mit 284 gegen 135 Stimmen an. Der Senat überstimte am gleichen Tag das präsidentielle Veto mit 75 gegen 18 Stimmen, so daß das Gesetz gegen den Willen des Präsidenten in Kraft treten konnte.

Von weiten Kreisen als „one of the most important pieces of legislation in the national security field“¹⁸ gepriesen, unternimmt es dieser „*War Powers Act*“ erstmals in der Geschichte des amerikanischen Verfassungslebens, die gewohnheitlich geprägte „sudden repulse power“ des Präsidenten begrifflich zu fassen und zu begrenzen. Das außenpolitische Notstandsrecht des Präsidenten sollte bei Fehlen einer Kriegserklärung des Kongresses auf Situationen beschränkt bleiben,

- in denen das Staatsgebiet oder die Streitkräfte der Vereinigten Staaten Gegenstand eines bewaffneten Angriffs bilden oder unmittelbar durch einen solchen Angriff bedroht sind,
- in denen Staatsangehörige der Vereinigten Staaten im Ausland zum Zwecke der Evakuierung Hilfe bedürfen, oder
- in denen eine spezifische gesetzliche Ermächtigung in der Sache („specific statutory authorization“), nicht nur ein Haushaltsgesetz („appropriation act“) vorliegt (§ 3 Abs. 1 - 4).

Die *entscheidenden Stellen des Gesetzes* lauten:

“In the absence of a declaration of war by the Congress, the Armed Forces of the United States may be introduced in hostilities or in situations

¹⁶ *Jacob K. Javits: The Congressional Presence in Foreign Relations*, in: *Foreign Affairs*, vol. 48, Januar 1970, No. 2, S. 221 ff., 233.

¹⁷ *The Javits Bill*, Senate 2956, 92nd Congress, 2nd session (1972), amending Senate 2956, 92nd Congress, 1st session (1971); IHT, 19. 1. 1973, S. 1 - 2.

¹⁸ *The New York Times*, 30. 3. 1972; siehe dazu: *Dieter O. A. Wolf: Um die Kriegsvollmacht des amerikanischen Präsidenten — Der War Powers Act vom 7. November 1973*, in: *Europa-Archiv*, Nr. 7/1974, S. 216 - 222.

where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, only —

1. to repel an armed attack upon the United States, its territories and possessions; to take necessary and appropriate retaliatory actions in the event of such an attack; and to forestall the direct and imminent threat of such an attack;
2. to repel an armed attack against the Armed Forces of the United States located outside of the United States, its territories and possessions, and to forestall the direct and imminent threat of such an attack;
3. to protect while evacuating citizens and nationals of the United States, as rapidly as possible . . .
4. pursuant to specific statutory authorization, but authority to introduce the Armed Forces of the United States in hostilities or in any such situation shall not be inferred (A) from any provision of law hereafter enacted, including any provision contained in an appropriation Act . . ., or (B) from any treaty hereafter ratified unless such treaty is implemented by legislation specifically authorizing the introduction of the Armed Forces of the United States in hostilities or in such situation . . .”

Das Recht des Präsidenten, amerikanische Truppen ohne vorherige Zustimmung des Kongresses zum Einsatz zu bringen, ist grundsätzlich auf *60 Tage* begrenzt. Nach Ablauf dieser Frist können weitere Maßnahmen der Kriegsführung nur noch mit Zustimmung des Kongresses getroffen werden. Allerdings verfügt der Präsident in jedem Fall zum Schutz der eigenen Truppen oder zur Herauslösung der Truppen aus bestehenden Feindseligkeiten über weitere *30 Tage*. Im Falle des Einsatzes von Streitkräften oder auch nur des erheblichen Ausbaus bereits für militärische Aktionen im Ausland ausgerüsteter Truppen hat der Präsident in Zukunft innerhalb von 48 Stunden den Kongreß über Gründe, Umstände und Ziele der militärischen Aktion zu unterrichten. Der Kongreß ist seinerseits befugt, während der genannten *90 Tage* die präsidentielle Aktion durch eine „concurrent resolution“ beider Häuser zu unterbinden, die nicht dem präsidentiellen Veto unterliegt.

Ein „*War Powers Act*“ mag nützlich erscheinen, um die Handlungsfreiheit der Exekutive in außen- und sicherheitspolitischen Konflikten zu umgrenzen und gewisse konstitutionelle Pärrogativen des Kongresses zu wahren oder wiederherzustellen. Sicher darf er nicht nur in seiner aktuellen Bedeutung gewertet werden. Er ist vielmehr ein Beispiel einer in der amerikanischen Verfassungsgeschichte immer wieder zu beobachtenden, beinahe gesetzmäßigen legislativen Reaktion im außen- und sicherheitspolitischen Bereich nach kriegerischen Konflikten und größeren internationalen Verwicklungen. Historische Beispiele einer solchen Gegenläufigkeit sind die Ablehnung des Versailler Vertragswerkes durch den Kongreß nach dem Ersten Weltkrieg und das nur mit Mühe zurückgewiesene Bricker-Amendment in der Zeit nach dem Korea-

konflikt. Auch die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Gegenbewegung der Legislative, die nur durch die sog. „bipartisan foreign policy“ unter Führung der Senatoren Conally and Vandenberg ausgeglichen werden konnte, ist in diesem Zusammenhang anzuführen.

Jedoch ist auch ein „*War Powers Act*“ in praktischer wie rechtlicher Hinsicht nicht unproblematisch. Einmal konfrontiert er mit der im Einzelfall nicht immer leicht zu beantwortenden Frage, was ein bewaffneter Angriff („*armed attack*“) ist, eine Schwierigkeit, die anlässlich der Berlin- und Kuba-Krise ebenso zutage trat wie aus Anlaß der Pueblo-Affäre oder des Tonking-Golf-Zwischenfalles¹⁹. Zum andern dürften beträchtliche Zweifel an seiner *Verfassungsmäßigkeit* bestehen, unternimmt er es doch, durch einfaches Gesetz ein originäres, d. h. nicht von den Kriegsiniciativbefugnissen des Kongresses abgeleitetes Verfassungsrecht des Präsidenten zu beschränken. So bezeichnete Secretary of State Rogers die Javits Bill in einer regierungsamtlichen Stellungnahme als „*unconstitutional and unwise*“²⁰, da sie einen legislativen Übergriff auf die ausschließliche Zuständigkeit der Exekutive bedeute. Dagegen bekannte der Mitinitiator des Entwurfes, Senator Stennis, er verwerfe jenes Konzept, wonach der Präsident gewisse immanente Befugnisse („*inherent powers*“) als Oberbefehlshaber der Streitkräfte besitze, die ihn zum extensiven Kampfeinsatz von Truppen ohne Zustimmung des Kongresses befähigten²¹.

Der eigentliche neuralgische Punkt der legislativ-exekutiven Beziehungen, an den die Krise um Vietnam und die in der Folgezeit einsetzende Kritik schmerzlich gerührt haben, ist indessen weniger die konstitutionelle Fragwürdigkeit oder faktische Ungeeignetheit entsprechender Gesetzgebung zur rechtlichen Normierung der „*War Powers*“ als vielmehr die mangelnde Bereitschaft der exekutiven Gewalt zur *Zusammenarbeit* mit der Legislative auf der Grundlage fruchtbarer gegenseitiger *Information* und *Konsultation*. Mangelnde Beteiligung des Kongresses am außenpolitischen Entscheidungsprozeß, von Parlamentariern als Politik der *faits accomplis* beklagt, hat im Indochinakonflikt nicht nur die weise Vernunft der Mäßigung vermissen lassen, sondern auch im In- und Ausland die Autorität der Aktion in Frage gestellt²².

¹⁹ Vgl. dazu die jahrzehntelange Diskussion um den Begriff des bewaffneten Angriffs im Rahmen der Internationalen Law Commission der Vereinten Nationen und der Abrüstungsverhandlungen; dazu Heinrich Kipp: Angriff, in: Karl Strupp / Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.): Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Berlin 1960/61, S. 63 ff., 67.

²⁰ The New York Times, 30. 3. 1972.

²¹ The Washington Post, 14./15. 1. 1971.

²² John Norton Moore: Legal Dimensions of the Decision to Intercede in Cambodia, in: US Senate, Committee on Foreign Relations, Documents relating to the War Power of Congress, the President's Authority as Com-

Senator *Fulbrights* volte-face in seiner Haltung zur außenpolitischen Ermessensfreiheit der Präsidialgewalt mag kennzeichnend sein für das neue Bewußtsein konstitutioneller Verantwortlichkeit, das Ende der 60er Jahre im Kongreß spürbar wurde. Er, der 1964 bei Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution als der willfähige „floor manager“ der Exekutive galt, machte bereits 1966 geltend, daß die Zeit der Besinnung des Kongresses auf seine eigentliche Rolle in der amerikanischen Außenpolitik gekommen sei, und brandmarkte die Haltung des „quiet and acquiescence“ des Kongresses gegenüber der exekutiven Politik in Vietnam²³. Der Senat sei aufgerufen, „to give advice and consent in major foreign policy decisions“²⁴. Und 1971 gab Fulbright bekannt, daß er beabsichtige, eine Gesetzesvorlage einzubringen, die Kabinettsbeamte und Mitglieder der Beamtenschaft des Weißen Hauses verpflichten solle, die administrative Politik vor dem Kongreß darzulegen²⁵. Obwohl es dem profilierten Außenpolitiker sicher klar war, daß auch ein entsprechender Akt der Gesetzgebung die Exekutivgewalt nur schwer zu wirk-samer Kooperation mit den gesetzgebenden Körperschaften veranlassen dürfte, schien es ihm doch darauf anzukommen, eine rechtliche Hand-habe zu schaffen, um wenigstens exekutive Entscheidungsträger zur Aussage vor dem Kongreß zwingen zu können.

Bekanntlich hängt die Fähigkeit der Legislative zur Ausübung ihrer Kontroll- und Mitwirkungsrechte wesentlich von den Bedingungen ab, die sie für die Wahrnehmung ihrer Kompetenzen vorfindet. Zunächst ist eine kritische Beteiligung des Kongresses an der politischen Führungstätigkeit der Regierung nur möglich, wenn ihm ausreichende *Informationen* zur Verfügung stehen. Es wird vielfach argumentiert, daß die Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Kongresses ihre Grenzen in dem Informationsvorsprung und -übergewicht der Exekutive finden, die durch die auch in demokratischen Regierungsformen unumgängliche Einschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes im auswärtigen und Sicherheitsbereich bedingt seien.

Die Unterrichtung des Kongresses durch die Exekutive spielt daher eine ausschlaggebende Rolle für die legislative Mitwirkung und Kontrolle im auswärtigen und Sicherheitsbereich. Der Kongreß hat gerade in letzter Zeit die Informationsverpflichtung der exekutiven Gewalt durch sog. „*reporting requirements*“ in Gesetzestexten unterstrichen, die der Exekutive aufgeben, dem Kongreß bzw. dessen Ausschüssen regelmäßig oder auf besondere Aufforderung hin Berichte über be-

mander-in-Chief and the War in Indochina, US Government Printing Office, Washington 1970, S. 120 ff., 141.

²³ The Washington Post, 8. 2. 1966.

²⁴ The Washington Post, 22. 4. 1966.

²⁵ The Washington Post, 1. 3. 1971.

stimmte Sachbereiche zur Verfügung zu stellen. Die Durchsetzung dieser Verpflichtung, die eine kontinuierliche und umfassende Information der beiden Häuser bezweckt, wird in der Regel dadurch gewährleistet, daß von der Berichterstattung die Fortsetzung der Finanzierung von Vorhaben oder die Fortgeltung erteilter Ermächtigungen abhängig gemacht wird.

Nach Auslegung der Exekutive berührt diese Informationsverpflichtung nicht ihr Recht, der Volksvertretung vertrauliche und geheime Unterlagen vorzuenthalten (sog. „*executive privilege*“). Bestehen und Inhalt eines solchen behauptetermaßen verfassungsgewohnheitlichen Privilegs sind stets umstritten gewesen. In neueren Debatten um die damit verbundene Problematik hat sich der Senat entschieden gegen eine unbegrenzte oder ermessenswillkürliche Handhabung eines solchen Privilegs ausgesprochen. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß die Regierungstätigkeit gerade im auswärtigen und Sicherheitsbereich empfindlich gestört werden könnte, wenn die Exekutive gezwungen wäre, alle ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen dem Kongreß zugänglich zu machen²⁶.

Es ist anzumerken, daß der Grundsatz demokratischer Publizität gerade in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung des Supreme Court eine Einschränkung erfahren hat²⁷. Allerdings bezieht sich diese Einschränkung aus Gründen der nationalen Sicherheit wohl nur auf den Zugang der Allgemeinheit zu Informationen über außen- und sicherheitspolitische Fragen, nicht dagegen auf den Informationsfluß im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander. Dies folgt unter anderem aus dem *Freedom of Information Act* vom 6. September 1966²⁸. Dieser schränkt zwar den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen ein, deren Geheimhaltung im Interesse der nationalen Sicherheit geboten ist, stellt jedoch ausdrücklich klar, daß die Exekutive nicht berechtigt ist, dem Kongreß Informationen vorzuenthalten.

Anzumerken ist, daß Fälle, in denen dem Kongreß Informationen vorenthalten wurden, in der amerikanischen Verfassungsgeschichte eine Ausnahme geblieben sind, da die Exekutive im Gegenteil meist sogar daran interessiert ist, Kongreßmitgliedern die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen, um sich etwa ihrer Zustimmung zu Verträgen oder Gesetzesvorhaben zu versichern.

Das eigentliche Kernproblem des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative im außen- und sicherheitspolitischen Sektor ist die Koordinierung der Willensbildung, die Suche nach einem Ausgleich

²⁶ Jochen Trebesch, a.a.O., 183 ff., insbesondere 185 f.

²⁷ *The New York Times Co. v. United States* and *United States v. The Washington Post Company et al.*, 403 US 713 (1971).

²⁸ 80 Stat. 282 (1966).

kontroverser Konzeptionen. Dieser kann nicht allein auf der Grundlage des Verfassungstextes gefunden werden, da die Erfahrung gelehrt hat, daß der von den Verfassungsvätern gesteckte Rahmen schon auf Grund des Abstraktionsgrades der verwendeten Formulierungen Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten aufwirft. Vielmehr bedarf es der Anpassung der Verfassungswirklichkeit an die sich wandelnden Verhältnisse und Gegebenheiten des Verfassungslebens.

Die jüngere Geschichte der Vereinigten Staaten kennt verschiedene Beispiele eines *exekutiv-legislativen Zusammenwirkens*, die der Erarbeitung fruchtbarer außenpolitischer Ergebnisse dienen: *Cordell Hulls* Konsultation mit Mitgliedern des Kongresses im Hinblick auf die Schaffung der Organisation der Vereinten Nationen erwies sich als ein Erfolg; der *Marshall-Plan* wurde in engem Kontakt mit den Gesetzgebungsorganen ins Leben gerufen. Die häufigen Beratungen der Präsidenten *Truman*, *Eisenhower* und *Kennedy* mit Senatoren und insbesondere Mitgliedern des Foreign Relations Committee des Senats über größere außenpolitische Initiativen sollten ebensowenig vergessen werden wie *Fulbrights* wiederholte Beteiligung an der außenpolitischen Willensbildung der Regierung.

Über die zahllosen persönlichen Kontakte hinaus, die seit jeher zwischen der Exekutive und Mitgliedern des Kongresses bestanden haben, haben sich verschiedene Formen organisierter Kontakte wie *Hearings* vor Kongreßausschüssen oder die sog. „*Congressional Liaison Offices*“ herausgebildet. Auch die Institutionalisierung gewisser Konsultationsverfahren, etwa in Form eines „*Executive-Congressional Cabinet*“, ist vorgeschlagen worden, um eine hinreichende Beteiligung des Kongresses an Entscheidungsprozessen der Regierung auf Dauer zu gewährleisten²⁹. Die grundsätzliche Vereinbarkeit dieser Vorschläge mit der gewaltenteiligen Verfassung, deren Artikel I § 6 vom Prinzip der personellen Inkompatibilität zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt ausgeht, dürfte zu bejahen sein, bedeutet doch Gewaltenteilung im heutigen System der demokratischen „checks and balances“ keineswegs mehr absolute und kontaktlose Trennung, sondern gegenseitige Überwachung und Kontrolle. Wie ein Bezirksgericht schon zu Beginn des Jahrhunderts in seinen Entscheidungsgründen ausgeführt hat, besagt Gewaltenteilung nicht „... to be kept wholly and entirely separate and distinct, and have no common link of connection or dependence, the one upon the other, in the slightest degree. The true meaning is that the whole power of one of these departments should not be exercised by the same hands which possess the whole power of either of the other departments“³⁰.

²⁹ Don Wallace, Jr.: *The War-Making Powers: A Constitutional Flaw?*, in: *Cornell Law Review*, vol. 57, 1972, S. 719 ff., 769.

Auch einer Institutionalisierung von Informations- und Konsultationsverpflichtungen kommt jedoch nur beschränkter Wert zu. Sie vermag ihre förderliche Wirkung nur zu entfalten, wenn auf beiden Seiten der Wille zur Verständigung und die Bereitschaft herrschen, im Geist der Verfassungsväter auf eine gemeinsame Bewältigung der anstehenden Probleme hinzuwirken. Dazu bedarf es der Flexibilität und der gesteigerten Empfindsamkeit für die Erfordernisse des gemeinsamen Besitzes der verfassungsmäßigen Befugnisse. Um mit den Worten von Supreme Court Justice Jackson im *Korematsu-Fall* zu sprechen, liegt die Quintessenz des Spannungsverhältnisses zwischen Präsident und Kongreß im Bereich der „War Powers“ in der Einsicht, daß „(t)he chief restraint upon those who command the physical forces of the country, in the future as in the past, must be their responsibility to the political judgments of their contemporaries and to the moral judgments of history“³¹.

3. Die außenpolitische Dimension: Auswirkungen auf die atlantische Sicherheit

In der sicherheitspolitischen Diskussion nimmt die potentielle militärische Bedrohung der westlichen Welt einen überragenden Platz ein. Ohne Zweifel gibt die augenblickliche Entwicklung des militärischen Kräfteverhältnisses und die daraus erwachsende Bedrohung der Vereinigten Staaten und Westeuropas durch die Rüstungsanstrengungen der Sowjetunion Anlaß zu Besorgnis und zu Zweifeln an der Angemessenheit der westlichen Außen- und Sicherheitspolitik.

Eine realistische *Sicherheitspolitik* muß sich jedoch auch mit den im eigenen Lager auftretenden Problemen und Unsicherheiten befassen. In diesem Zusammenhang sind Interdependenz und Abhängigkeit im atlantischen Raum angesichts der Wandlungen in der internationalen Politik und der teilweise machtpolitischen Auseinandersetzungen zwischen US-Präsident und US-Kongreß auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik von besonderem Interesse für die Westeuropäer. Insbesondere der amerikanisch-sowjetische Bilateralismus³², der folgen-

³⁰ Trustees of Village of Saratoga Springs v. Saratoga Gas, Electric Light & Power Co., 191 New York 123, 132, 83 North Eastern Reporter 693 (1908), dort das Zitat aus Story, The Constitution.

³¹ Zit. bei Arthur Schlesinger, Jr.: Congress and the Making of American Foreign Policy, a.a.O., S. 113.

³² Verwiesen sie hier z. B. auf die Auswirkungen der amerikanischen Verhandlungen über ein Abkommen zur Verhinderung eines Atomkrieges (AVA) und des SALT-I-Abkommens auf die europäischen Partner. Kritiker behaupten u. a., daß das AVA amerikanische Beistandsverpflichtungen „überlagere“ und primär — ganz abgesehen von den Interessen der Sowjetunion — die ureigenen nationalen Sicherheitsinteressen der USA berücksichtige.

reiche Wandel von der Strategie der massiven Vergeltung zur Strategie der flexiblen Erwidern, die Auswirkungen der Watergate-Affäre, der durch einen Kongreß-Beschluß hervorgerufene plötzliche US-Rückzug aus Vietnam (April 1975) und die allgemeine Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß um die Kriegsrechte ließen innerhalb des NATO-Bündnisses bei den europäischen Partnern Unsicherheiten aufkommen.

Es verwundert daher nicht, wenn die europäischen Verbündeten bei realistischer und kritischer Einschätzung der Lage argwöhnten, die Vereinigten Staaten könnten im Konfliktfall in Europa von dem Einsatz ihres militärischen Apparats, und hierbei vor allem der Nuklearwaffen, absehen. Provozierend und in anderen Worten: Die *vitalen Interessen* der USA müssen unter den heutigen Bedingungen letztlich nicht unbedingt mit denjenigen der Westeuropäer und insbesondere der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmen. Die militärischen Garantieerklärungen der USA werden angezweifelt. U. a. wird argumentiert, daß die Entschlossenheit der USA, notfalls nukleare Mittel einzusetzen, nicht glaubwürdig beweisbar, ja eher unwahrscheinlich sei. Der sich abzeichnende Wandel in den politischen Voraussetzungen (US-innenpolitische Szene und internationale Politik), die bedingte Neutralisierung der amerikanischen strategischen Nuklearabschreckung zwingt zu einer realistischen Lagebeurteilung für die europäische Sicherheitspolitik.

Diese kritische Einstellung läßt sich auch nicht durch amerikanische Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Präsenz in Westeuropa oder verbale Äußerungen Präsident *Carters* (wie etwa anläßlich seines Staatsbesuches in der Bundesrepublik Deutschland im Juli 1978) ohne weiteres von der Hand weisen. Carter betonte während seines Besuches in Bonn überdies, daß die amerikanische Sicherheit weiterhin eng mit der westeuropäischen Sicherheit verknüpft sei, und die USA zur Verteidigung des gesamten Bündnisgebietes bereit seien.

Außer diversen Denkanstößen gibt es *keine* erwägenswerte Alternative zur gegenwärtigen transatlantischen Sicherheitsformel. Obwohl die oben geäußerten Befürchtungen zum Teil stark überzogen sind, geben sie jedoch Anlaß zu einer stetigen und kritischen Überprüfung der sicherheitspolitischen Situation. Es sei in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hingewiesen, daß keines der bisher abgeschlossenen amerikanischen Bündnisabkommen eine *automatische* Beistandsverpflichtung im Falle eines Angriffs beinhaltet, und daß das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Verfahren zur Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte und zur Feststellung des Verteidigungszustandes nicht zu umgehen ist. Dies kommt auch im NATO-Vertrag (Art. 5) zum Ausdruck. Somit ist es die amerikanische innenpolitische Dimension, die

im Eventualfall schließlich ausschlaggebend ist für die hochkomplexe und in ihrer Konsequenz äußerst weitreichende Entscheidung zum Einsatz des militärischen Apparates, sei es in der konventionellen oder der nuklearen Option.

Dem Präsidenten wird das als natürlich empfundene Recht zugesprochen, „to repel sudden attacks“, d. h. militärische Aktionen ohne vorherige Ermächtigung durch den Kongreß zur Abwehr von Überraschungsangriffen auf die Vereinigten Staaten vorzunehmen („sudden repulse power“). Unbestritten dürfte sein, daß die Feststellung des Vorliegens eines solchen plötzlichen Angriffs und implizite die Auswahl entsprechender Abwehrmittel nur von dem Präsidenten unter Zubilligung eines weiten politischen Ermessensspielraumes getroffen werden kann. Fraglich ist allerdings in diesem Zusammenhang, inwieweit *Beistands- und Bündnisverpflichtungen* von der Verfassung her gedeckt werden. Zu heftigen Auseinandersetzungen hat seit dem Zweiten Weltkrieg — insbesondere seit der Eskalation des Vietnamkonflikts, und angesichts zunehmender Bündnisverflechtungen der USA — die Frage Anlaß gegeben, inwieweit *ein Angriff auf ein verbündetes Land einem Angriff auf die Vereinigten Staaten selbst gleichzusetzen ist*. Bei sachgerechter Auslegung der „sudden repulse power“ des Präsidenten dürfte kein Zweifel daran bestehen, daß in diesem Falle höchstens ein Angriff auf amerikanische Interessen im Ausland gemeint ist, nicht jedoch, selbst bei weitestmöglicher Deutung von Wortlaut und Zweck von Verteidigungsbündnissen, ein Angriff auf die territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten. Vielmehr kann hier die Berechtigung und Verpflichtung des Präsidenten, Überraschungsangriffe abzuwehren, nur dahingehend ausgelegt werden, daß Aktionen, die für den betroffenen Bündnisstaat ein bewaffneter Angriff auf dessen Staatsgebiet sind, für die Vereinigten Staaten eine Bedrohung oder Gefährdung ihrer sicherheitspolitischen Belange bilden.

Da somit aus einer völkerrechtlichen Beistandsverpflichtung in keinem Fall eine Übertragung von Kriegserklärungsbefugnissen auf den Präsidenten abgeleitet werden kann, ergibt sich eindeutig, daß die Entscheidung über den Einsatz von Truppen unter einer solchen Bündnisverpflichtung der Prärogative des Kongresses vorbehalten ist, soweit nicht die überlieferte „sudden repulse power“ des Präsidenten in inhaltlich begrenztem Umfang Defensivmaßnahmen zum Schutz bedrohter oder verletzter Interessen der Vereinigten Staaten selbst gebietet; denn, um mit den Worten des ehemaligen Assistant Secretary of State James Grafton Rogers zu sprechen³³,

³³ James G. Rogers: *World Policing and the Constitution*, Boston 1945, S. 35.

“The country shall not be committed formally to a trial of force with another nation; our people generally summoned to the effort and all the legal consequences to people, rights, and property incurred until the House, Senate and the President agree.”

Auf dieses Verfahren ist im Ernstfall auch die Bundesrepublik Deutschland bzw. Westeuropa angewiesen.

Noch vor 10 Jahren war der amerikanische Präsident de facto mit einer ungeheuren Machtfülle ausgestattet und operativ fast unumschränkt tätig. Der durch die präsidentielle Kriegführung in Südostasien und die Watergate-Konsequenzen verursachte Schaden war erheblich, nicht nur für das amerikanische politische System und die nationalen Interessen, sondern auch für die äußere Dimension, die US-Außen- und Sicherheitspolitik. Seit 1975 hat sich die Szene radikal verändert. Der Kongreß hat in einem unerwarteten Ausmaß verstärkt in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß eingegriffen. Bezeichnende Beispiele hierfür sind die Beendigung des Vietnamkonfliktes durch eine legislative Entscheidung (April 1975), die Frage der Militärhilfe an die Türkei, die legislativen Bedingungen für die Ausführung des amerikanisch-sowjetischen Handels, die Diskussion über den Panama-Vertrag und die Problematik der Kontrolle und des Gebrauchs der CIA.

Die heutige Krise und die noch immer von machtpolitischen Auseinandersetzungen geprägte Beziehung zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, ein Vermächtnis der früheren legislativen Enthaltung und präsidentiellen Machtfülle, bergen in sich Gefahren für die amerikanische Außenpolitik und die nationalen Interessen bzw. die von dieser Politik betroffenen Partnerländer. Ein möglicher Konflikt zwischen Präsident und Kongreß über vitale Fragen kann zu politischer Unstabilität, zu Unbeständigkeit oder gar in eine Sackgasse führen, die — ganz abgesehen von der innenpolitischen Dimension — die amerikanische Glaubwürdigkeit und den amerikanischen Führungsanspruch erheblich reduziert und alle möglichen Gefahren für die westliche Welt aufwirft.

Die Verfechter der uneingeschränkten *Pärogative des Präsidenten* auf dem Gebiet der Außenpolitik bedauern die jetzige Entwicklung, weil sie in ihr eine Gefahr für die Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit der Regierung und damit für die Wahrung der nationalen Sicherheit sehen. Sie machen geltend, daß die Exekutive in der Lage sein muß, außen- und sicherheitspolitisch effektiv und in Krisensituationen *rasch* zu handeln und die für die Sicherheit des Landes unerläßliche Verschwiegenheit zu wahren. Der Kern z. B. der militärischen Doktrin ist die *Abschreckung*; sie setzt voraus, daß im Falle eines Nuklearangriffes, in dem es um Minuten geht, eine sofortige Reaktion erfolgt, und damit

der normale Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß entfällt. Auch im Falle eines konventionellen Angriffs — zumindest bei einem Kriegsfall im NATO-Bereich — sind sofortige Gegenmaßnahmen zur wirkungsvollen Abschreckung notwendig. Flexibilität und sorgfältig ausgewählte Gegenmaßnahmen sind von höchster Relevanz. Wenn auch der erste Bereich mehr oder weniger durch die akzeptierte „sudden repulse power“ des Präsidenten abgedeckt zu sein scheint, so wirft doch der letzte für die NATO-Verbündeten schwerwiegende Fragen auf.

Die derzeitigen Eingriffe des Kongresses in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß sind in vitalen Einzelfällen zweifellos überzogen. Über sicherheitspolitischen Erwägungen darf jedoch auch nicht die Gefahr übersehen werden, daß größere Krisensituationen oder gar größere militärische Verwicklungen der exekutiven Kontrolle entgleiten können.

Der eigentliche *neuralgische Punkt* der legislativ-exekutiven Beziehungen, an den die Krise schmerzlich rührt, ist weniger die konstitutionelle Fragwürdigkeit oder faktische Ungeeignetheit entsprechender Gesetzgebung als vielmehr die mangelnde Bereitschaft der exekutiven Gewalt zur Zusammenarbeit mit der Legislative auf der Grundlage fruchtbarer wechselseitiger *Information und Konsultation*. Über die Notwendigkeit eines solchen konstruktiven Dialogs besteht kein Zweifel. Auch die „atlantischen Konsultationen“ sind nicht nur von Beschwerden kleiner Verbündeter über die amerikanische Verletzung der Pflicht zu Information und Konsultation gezeichnet, sondern haben auch oft zu erheblichen Spannungen zwischen den „Großen“ geführt. Die „innenpolitische Dimension“ der Informations-Konsultations-Problematik läßt sich auf die „außenpolitische Dimension“ transferieren. Die Konsultationen zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa, auch im Bereich der NATO, sind noch immer nicht voll befriedigend. Es müssen auch hier Wege gefunden werden, um ein effektiveres Informations- und Konsultationssystem aufzubauen, das kontinuierlich und automatisch abläuft.

Verhaltensregeln allein oder eine starre Verfassung dienen der Sache als solcher nicht unbedingt. Was hier für die erwähnten exekutiv-legislativen Beziehungen in den Vereinigten Staaten gilt, hat im übertragenen Sinne zugleich für die atlantischen Beziehungen Wert: Es gibt keine generelle Formel zur Beilegung der Gegensätzlichkeiten zwischen Exekutive und Legislative (oder auch USA-Westeuropa) auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik. Aus teilweise diametral entgegengesetzten Prinzipien und Interessenlagen und aus dem Fehlen eines unumstrittenen Trägers der auswärtigen Gewalt müssen sich notwendigerweise Spannungen ergeben, die auch durch generelle Verfassungsnormen nicht aufgehoben werden können. Hinzu kommt, daß

sich die amerikanischen Gerichte Zurückhaltung gegenüber politischen Fragen, speziell in bezug auf die Kriegsrechte, auferlegt haben. Dem Geist der amerikanischen Verfassung und den heutigen Realitäten gemäß sollten beide Gewalten zu einer möglichst umfassenden *Zusammenarbeit* zu kommen versuchen; dies impliziert substantielle Verbesserungen im Informations- und Konsultationsprozeß zur Vermeidung möglicher Manipulationen oder Eigenmächtigkeiten der Exekutive. Auch die Forderung nach wirksamen Konsultationen aber löst nicht allein die Grundfrage, vor der die militärische Wirksamkeit unserer Tage steht, nämlich wie die gesetzgebende Gewalt angesichts ihrer notorischen Schwerfälligkeit effektiv an dem raschen Informations- und Konsultationsprozeß beteiligt werden kann, der im nuklearen Zeitalter im Falle eventuell auftretender Krisen unerlässlich ist.

Die Frage der Zuständigkeit von Präsident und Kongreß bei der Entscheidung über militärische Aktionen der USA in fremden Ländern ist seit Jahren zu einem ernsten und nicht nur nationalen Problem geworden, insbesondere im Hinblick auf die unvermindert stattfindenden öffentlichen Debatten über das Ausmaß des Engagements der USA in der Welt. Wir Westeuropäer sind sicherheitspolitisch in die amerikanische militärische Entscheidung „eingebettet“ und somit von Verhalten und Glaubwürdigkeit der amerikanischen Entscheidungsträger abhängig. Vor allem uns Deutsche, die wir im Notfall auf ein harmonisches und glaubwürdiges Verhalten sowie eine schnelle Entscheidungsfindung unseres wichtigsten Verbündeten angewiesen sind, berühren die hier dargelegten Probleme, auch wenn sie formell innerstaatliches Recht der USA betreffen, ganz unmittelbar und fast schon existentiell. Die Auseinandersetzung um den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß, der Verfassungskonflikt um die „War Powers“ hat somit *praktisch-politische Auswirkungen*, die über die formale Bedeutung der Kriegsrechte für militärische Bündnisse hinausgehen. So ist auf längere Sicht für die westeuropäische Sicherheitspolitik die angeführte Problematik von besonderer Relevanz. Da die Kriegsrechte nicht allein als Frage der Gewaltenteilung, sondern zugleich machtpolitisch verstanden werden, verbinden sich hiermit in der Konsequenz latente Gefahren für die Sicherheit Westeuropas.

Auf die Problematik der „*nuklearen Entscheidung*“ der USA soll nur kurz hingewiesen werden. Angesichts der politischen und geographischen Gegebenheiten und der militärischen Kräfteverhältnisse in Europa ist seit Bestehen der NATO eine *nukleare Überlagerung* des *konventionellen* Schutzes erforderlich. Sieht man angesichts des gewaltigen Nuklearpotentials der beiden Supermächte von der relativ bescheidenen und nur beschränkt ausbaufähigen nuklearen Rüstung Frankreichs und Großbritanniens ab, so beruht die Sicherheit Europas

überwiegend auf der Bereitschaft der USA, der Allianz die zur Verteidigung notwendigen nuklearen Waffen zur Verfügung zu stellen. Zusammen mit Großbritannien gaben die USA die Versicherung ab, unter gewissen Bedingungen („*time and circumstances permitting*“) die NATO über einen nuklearen Einsatz zu konsultieren und ihre strategischen nuklearen Streitkräfte zur Abwehr von Bedrohungen des Bündnisses einzusetzen. *Letztlich hat aber allein der Präsident der Vereinigten Staaten die rechtmäßige Gewalt, den Gebrauch nuklearer Waffen anzuordnen.*

Wie bereits dargelegt, gibt es im *NATO-Vertrag* keine automatische Beistandsklausel; die Entscheidung über militärische Aktionen ist den nationalen Parlamenten vorbehalten. Nur der amerikanische Präsident allein kann über den sofortigen Einsatz nuklearer Waffen entscheiden. Westeuropa hofft darauf, daß die Abschreckung „funktioniert“ und der US-Präsident im Notfall „das Richtige“ tun wird. Ganz abgesehen davon, daß von deutscher Seite mehr Mitwirkung am gesamten nuklearen Entscheidungsprozeß gefordert wird, erhebt sich am anderen Ende des Spektrums die Frage, ob der US-Präsident die potentielle Vernichtung großer Teile der USA riskieren wird, wenn die Sowjetunion die innerdeutsche Grenze überschreiten würde.

Natürlich gibt es keine Gewißheit darüber, wie sich der Präsident in einem Verteidigungsfall verhalten wird bzw. welche amerikanische innenpolitische Konstellation sich darauf auswirken wird. So bleibt Westeuropa insgesamt, und der Bundesrepublik Deutschland im besonderen, letztlich nur das Vertrauen in den großen Bündnispartner und die Hoffnung auf seine sachgerechte Entscheidungsfällung im Krisenfälle.

Die feste Einbindung in die *atlantische Allianz* bildet einen unverzichtbaren Bestandteil der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Solidarität mit den Vereinigten Staaten gründet auf fundamentalen politisch-geistigen Gemeinsamkeiten wie Freiheit, Selbstbestimmung, parlamentarische Demokratie und Menschenrechte. Sie hat ihre tieferen Wurzeln in den gemeinsamen Wertvorstellungen der Bündnispartner, die darin bestehen, „die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechtes beruhen, zu gewährleisten“ (*Präambel des NATO-Vertrages*).

Die Verteidigungsfähigkeit des atlantischen Bündnisses bildet daher nicht nur eine Gewähr für die äußere Sicherheit Europas. Sie ist zugleich eine *conditio sine qua non* für eine realistische Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik, ohne die eine dauerhafte Friedenssicherung nicht möglich ist. Aus dem Angeführten folgt, daß es — unbesch-

det des Fortganges des europäischen Einigungswerkes — zur atlantischen Allianz auch in Zukunft keine vertretbare Alternative gibt.