

Vietnam in der Retrospektive

Präsident, Kongreß und die Frage der War Powers

I. Einführung in die Problematik

Laut Verfassung ist die Kriegserklärung die einzig wirkliche außenpolitische Prerogative des Kongresses als Gesamtinstitution, jedoch hat es in der Geschichte der Vereinigten Staaten etwa 200 militärische Aktionen gegeben, wobei nur fünf Kriegserklärungen abgegeben wurden. Die Entwicklung des amerikanischen Engagements in Indochina hat klar und ernüchternd gezeigt, daß die Exekutive letztlich in der Lage war, de facto einen Krieg zu führen, ohne daß die dafür zuständige Institution im amerikanischen Regierungssystem jemals de jure eine entsprechende Erklärung abgegeben hätte¹. Dieser Beitrag soll den Kompetenzstreit zwischen Präsident und Kongreß im politischen System der Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik anhand verfassungsrechtlicher und praktisch-politischer Aspekte veranschaulichen.

Obwohl nach der Gefangenenfreigabe durch die Nordvietnamesen und dem Abzug der letzten US-Truppen aus Vietnam die Hoffnung besteht, daß eine geschichtliche Phase für die Vereinigten Staaten zu Ende gegangen ist, bleibt doch vor allem die Kambodscha-Problematik und die latente Gefahr eines durch den Präsidenten angeordneten und wie auch immer legitimierten Vergeltungsschlages auf vietnamesischen Boden zur Verbitterung des Kongresses und der amerikanischen Öffentlichkeit bestehen. Ende März 1973 haben die einflußreichen Senatoren Fulbright und Mansfield nicht nur die Exekutive aufgefordert, Gründe und Umfang des Engagements in Kambodscha Legislative und Öffentlichkeit mitzuteilen, sondern auch wiederum eindringlich darauf aufmerksam gemacht, daß der Präsident

¹ Siehe eine ausführliche Studie: Dieter O. A. Wolf, *Präsident, Kongreß und Außenpolitik – Die Tonkin-Golf-Resolution als Beispiel der exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen auf außenpolitischem Gebiet unter besonderer Berücksichtigung des ius belli*, (Diss.), München 1972; vgl. ders., „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam? Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Verhalten von Präsident und Kongreß im Indochina-Konflikt, Oldenbourg Verlag, München, Wien, 1973.

seine verfassungsmäßigen Kompetenzen im Rahmen der War Power (*ius belli*) sehr „präsidentiell“ handhabe. Obwohl es nach dem Abschluß des unerklärten Kriegs in Vietnam zu einer Art Waffenstillstand zwischen Präsident und Kongreß in substantiellen politischen Fragen kam, spitzt sich nun der Konflikt um grundsätzliche Fragen der verfassungsgemäßen Kompetenzteilung im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative wieder zu. Diese Feststellung gilt nicht nur Nixons Vorstoß auf die innenpolitische Gesetzgebung, wo es im Zusammenhang mit Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Haushaltsfragen und den präsidentiellen Versuch der „Übertragung“ bisher im außen- und sicherheitspolitischen Bereich wahrgenommener Bewegungsfreiheiten auf die innenpolitische Szene geht. Sie bezieht sich auch, wenn vielleicht in geringerem Maße, jedoch verbunden mit der Intention einer Konsolidierung der exekutiven Position, auf den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Im Rahmen dieses Kompetenzstreites, der auch in seiner Konsequenz für die europäische Sicherheit mit latenten Gefahren verbunden ist, wenn man nur an die Truppenreduzierungspläne des Senators Mike Mansfield denkt, kristallisiert sich wieder einmal die verfassungsrechtlich und politisch so eminente Grundsatzfrage der War Powers (*ius belli*), besonders des Rechts zur Ergreifung militärischer Aktionen im internationalen Raum, heraus.

Die Haltung der Nixon-Administration gegenüber legislativen Versuchen der Verabschiedung einer sogenannten „War Powers Act“ mit der Zielsetzung einer Beschränkung der präsidentiellen Aktionsmöglichkeiten reflektiert nur zu deutlich den Widerwillen der Exekutive, ihr einmal gewonnenes Übergewicht zu limitieren und damit die durch die Verfassung legitimierte Rolle des Kongresses anzuerkennen. Trotz einer leichten Stärkung des Kongresses im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß ist keineswegs mit einer kurzfristigen Lösung des permanent schwebenden Kompetenzstreites über die angeschnittene Problematik zu rechnen. Jedoch hat der Kongreß dem Präsidenten nicht nur klar zu verstehen gegeben, daß die vor allem im Laufe der letzten 20 Jahre angesammelte präsidentielle außenpolitische Machtfülle nicht weiterhin von der Legislative akzeptiert werden kann und daß er eine Wiederherstellung der verfassungsgemäßen Abgrenzung der Kompetenzen im Spannungsfeld der Machtauseinandersetzungen zwischen Präsident und Kongreß anstrebt, sondern überdies endlich auch die Möglichkeit des Eingreifens in die amerikanische Außenpolitik erkannt und grundsätzlich den Willen kundgetan, seinen Teil der außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung, der mit der Möglichkeit nuklearer Konfrontationen wesentlich schwerer wiegt als früher, zu übernehmen. Obwohl das Ausmaß einer zukünftigen verstärkten legislativen Beteiligung am Entscheidungsprozeß sehr vorsichtig zu beurteilen und noch lange nicht abzusehen ist und die Versuche des Kongresses, durch Gesetz die praktische Anwendung militärischer Aktionen im Rahmen subjektiv perzipierter präsidentieller „Vollmachten“ zu verbieten, nicht über die Abstimmung im Kongreß hinausreichten, ist doch zu hoffen, daß die Konsequenzen, die der Kongreß vor allem aus den Lehren des Vietnamkrieges gezogen hat und die gerade in den letzten Jahren zu immer neuen legislativen Vorstößen, ja zu einer Art restaurativer „Revolte“ geführt haben, erste Anzeichen für eine Ära eines außenpolitisch aktiveren Kapitols und damit einer Haltung sind, die bei den zum vietnamesischen Trauma führenden Entscheidungen vermißt wurde.

Im folgenden soll nun die angeschnittene Problematik der Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Kongreß um Kompetenzen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (War Powers, *jus belli*) in zwei die Situation veranschaulichenden Teilen dargestellt werden. Der erste Teil behandelt die politisch-staatsrechtliche Theorie nach der Absicht der amerikanischen Verfassungsväter; der zweite Teil untersucht dagegen die Praxis des exekutiv-legislativen Verhaltens auf dem Gebiet des *jus belli* unter besonderer Berücksichtigung der Vietnamproblematik.

II. Theorie: Die US-Verfassung

Der Verfassungstext: Die Zuweisung der War Powers an Kongreß und Präsident ist in erster Linie durch zwei Verfassungsnormen ausgesprochen. Nach Art. I § 8 Abs. 11 steht dem Kongreß die Befugnis zu, „to declare war“, während nach Art. II § 2 Abs. 1 der Präsident als „Commander in Chief of the Army and Navy of the United States“ angesprochen wird. Darüber hinaus obliegt es dem Kongreß, „to provide for the common defence“ (Art. I § 8 Abs. 1), „to provide and maintain a navy“ (Art. I § 8 Abs. 13) und „to make rules for the . . . regulation of the land and naval forces“ (Art. I § 8 Abs. 14).

Obwohl also die Verfassung dem Kongreß das Recht zuschreibt, Krieg zu erklären, den Präsidenten dagegen nur als Oberbefehlshaber der Streitkräfte kennzeichnet, sind doch die diesbezüglichen Befugnisse beider in keiner Weise in der Verfassung selbst definiert, geschweige denn voneinander abgegrenzt; die amerikanische Verfassung war vielmehr primär als eine Verfassung für Friedenszeiten gedacht. Inhalt, Bedeutungsweite und Grenzen der wechselseitigen Funktionen können daher nicht statisch dem Wortlaut der Constitution allein entnommen werden, sondern sind dynamisch vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der Verfassungswirklichkeit zu sehen: „The allocation of powers between Executive and Congress has been largely left to the ‚verdicts of history‘“².

Das Budgetrecht des Kongresses: Nicht weniger bedeutsam als die eigentlichen war clauses der Verfassung sind für das Verständnis des *jus belli* in den Vereinigten Staaten die diesbezüglichen Randbefugnisse von Legislative und Exekutive, die sich aus weiteren Normen des Verfassungsganzen herleiten und die, obgleich nicht spezifisch für den Kriegsfall geschaffen, doch beherrschenden Einfluß auf diesen ausüben. Es handelt sich dabei einerseits um das Haushalts- oder Budgetrecht des Kongresses, die power of the purse (Art. I § 9 der Constitution)³, andererseits um die Befugnis des Präsidenten, den außenpolitischen Kurs der Nation zu bestimmen, die foreign-policy power.

Inhalt und Grenzen des Budgetrechts des Kongresses sind umstritten. Unzweifelhaft dürfte dessen Befugnis sein, „(to) say that an appropriation is for a specific purpose“⁴; dagegen ist eine Ausübung des Budgetrechtes im Wege der appropriation legislation dann als unzulässig zu erachten, wenn sie bestimmt oder geeignet ist,

² Don Wallace, Jr., *The War-Making Powers: A Constitutional Flaw?*, *Cornell Law Review*, vol. 57, 1972, S. 719 ff., 728 mit Hinweisen.

³ Dazu allgemein: P. Fenno, *The Power of the Purse*, 1966.

⁴ So: William Borah, zitiert in: E. Corwin, *The President: Office and Powers 1787-1957*, S. 403, Fußnote 64; ders. in *43 Congressional Records* 2452 (1909).

„to produce . . . a trespass upon the constitutional functions of another branch of the Government“⁵. So vertrat der Supreme Court bereits 1936 in anderem Zusammenhang die Auffassung, daß „an affirmation of the authority of Congress . . . to condition the expenditure of an appropriation would tend to nullify all constitutional limitations upon legislative power“⁶. Auf das jus belli übertragen, würde die ratio decidendi dieses Urteils bedeuten, daß etwa die Weisung in Form eines Haushaltsgesetzes verfassungswidrig und daher nichtig wäre, die den Präsidenten zu veranlassen suchte, bestimmte Waffen an bestimmten Orten und zu bestimmter Zeit einzusetzen oder aber deren Einsatz zu unterlassen⁷. In diesem Rahmen könnte der Versuch des sog. Cooper-Church Amendment zum Department of Defense Appropriations Act of 1970, das die Verwendung der bewilligten Mittel zur Finanzierung des Einmarsches amerikanischer Bodentruppen nach Laos oder Thailand untersagte, bedenklich stimmen⁸. Jedoch ist hier in Erwägung zu ziehen, daß die power of the purse die einzige legislative Möglichkeit zur Unterbindung zweifelhafter präsidentieller Aktionen ist. Ein Gleiches gilt für das Cooper-Church Amendment zum Special Foreign Assistance Act of 1971, das den Einmarsch amerikanischer Bodentruppen nach Kambodscha zu verhindern suchte⁹. Zu einer gerichtlichen Klärung der Streitfrage ist es nicht gekommen.

Die außenpolitischen Befugnisse des Präsidenten: Eine überragende Rolle im Gesamtrahmen des amerikanischen Systems der checks and balances, der Gewaltenteilung und Gewaltenteilung, spielen die Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten als des Chefs der Exekutive auf dem Feld der Außenpolitik. Obwohl sie nirgendwo in der Constitution niedergelegt sind, wurden sie doch stets unbestritten von Lehre und Rechtsprechung anerkannt. Der Supreme Court hat klargemacht, daß es sich hierbei um ausschließliche präsidentielle Befugnisse (exclusive powers) handelt, die keiner Aufteilung zwischen gesetzgebenden und ausführenden Organen zugänglich sind; der Präsident ist „the sole organ of the federal government in the field of international relations“¹⁰.

Die außenpolitischen Befugnisse des Präsidenten, die dogmatisch meist aus der Notwendigkeit einer kontinuierlichen bürokratischen Apparatur hergeleitet werden, wie sie heute die Federal Departments und Independent Regulatory Commissions und Agencies kennzeichnen, umschließt das Recht, ausländische Regierungen anzuerkennen, diplomatische Beziehungen zu unterhalten oder abubrechen und völkerrechtliche Abkommen (treaties) zu zeichnen und (mit Zustimmung des Senats) zu ratifizieren¹¹. Ihr Einfluß auf die War Powers ist unleugbar. Krieg und Frieden bilden ein untrennbares Kontinuum, wie bereits der Kriegstheoretiker Carl von Clausewitz in seinem Werk „Vom Kriege“ nachgewiesen hat. Eine mehr oder minder ungeschickte Außenpolitik in Friedenszeiten kann daher nicht nur die Na-

⁵ Judge Madden, in: *Lovelt v. United States*, 66 Federal Supplement 142, 152 (Court of Claims), 1945 (concurring opinion), affidavit 328 United States Supreme Court Reports 303 (1946), hinsichtlich der Benutzung des Budgetrechts zur Erzwingung der Absetzung eines leitenden Beamten (sog. removal power).

⁶ *Butler v. United States*, 297 United States Supreme Court Reports 1, 74 (1936).

⁷ So: Senator Borah, ebenda.

⁸ § 643; 83 Statutes at Large 469.

⁹ § 7; 84 Statutes at Large 1942.

¹⁰ *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 United States Supreme Court Reports 304, 320 (1936).

¹¹ Art. II § 2 Abs. 2 der Constitution. Unbenommen von der Mitwirkungspflicht des Senats beim Abschluß förmlicher treaties ist jedoch das Alleinrecht des Präsidenten, Verwaltungsabkommen (executive agreements) abzuschließen. Hierzu siehe: Craig Mathews, in *Yale Law Journal* 1954/55, S. 359 ff.

tion de facto in den Kriegszustand führen, sondern außenpolitische Provokationen der Exekutive können die Legislative mit vollendeten Tatsachen konfrontieren, die diese zwingen, den geschaffenen Zustand de jure anzuerkennen.

Der Kriegsbeginn: Abgeleitet aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, wurde in der Vergangenheit lange Zeit als unumstößliche Regel des jus gentium erachtet, daß ein Staat nicht ohne vorherige Ankündigung der Feindseligkeiten an seinen Gegner zur Waffe greifen darf¹². Indes ist die amerikanische Praxis bereits im Krieg gegen Frankreich 1798 dieser Auffassung nicht gefolgt¹³; heute wird eine völkerrechtliche Kriegserklärung sowohl in der Rechtslehre der Vereinigten Staaten wie der Westeuropas, Japans und der sozialistischen Länder deshalb als gegenstandslos betrachtet, weil die Satzung der Vereinten Nationen (Art. I Abs. 1 und Art. II Abs. 4) wie auch vielfach das innerstaatliche Recht die Anwendung initialer internationaler Gewalt unter generellen Bann stellt¹⁴.

Ungeachtet der heutigen völkerrechtlichen Bedeutungslosigkeit förmlicher Kriegserklärungen bleibt jedoch deren staatsrechtliche Relevanz im Sinne einer innerstaatlichen Ermächtigung zur Kriegsführung unberührt. Diese Ermächtigungsbefugnis ist nach der Verfassung der Vereinigten Staaten der Legislative zugewiesen. Das Recht der förmlichen Kriegserklärung in Händen der gewählten Volksvertretungskörperschaft ist eine der grundlegenden, unter dem Einfluß der französischen Revolution und der Montesquieschen Gewaltenteilungslehre zustande gekommenen Neuerungen gegenüber der Verfassung der britischen Monarchie. In einem Schreiben an Madison würdigt Jefferson 1789 die Entscheidung der Verfassungsväter wie folgt: „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 pay“¹⁵.

Obwohl damit die war-initiative powers in erster Linie dem Kongreß anvertraut sind, geht doch aus der Entstehungsgeschichte der Constitution, insbesondere der Geschichte der Federal Constitutional Convention eindeutig hervor, daß nie an ein war-initiative monopoly der Legislative gedacht war, sondern dem Präsidenten das als natürlich empfundene Recht zugestanden wurde, „to repel sudden attacks“, d. h. aus eigener Machtvollkommenheit ohne vorherige Ermächtigung durch den Kongreß alle Maßnahmen in die Wege zu leiten, die erforderlich sind, um Überraschungsangriffen auf die Vereinigten Staaten wirksam zu begegnen¹⁶. Mit dieser Begründung war der ursprünglich der Convention vorgelegte Wortlaut „to make war“ auf Antrag von Madison und Gerry in „to declare war“ abgeändert worden¹⁷.

Zur sudden repulse power des Präsidenten, einer Befugnis, von der die ersten Präsidenten nur mit sehr viel Zurückhaltung Gebrauch machten, führte bereits Hamilton mit größerem Nachdruck aus: „ . . . when a foreign nation declares, or openly and avowedly makes war upon the United States, they are then by the very fact

¹² Fenwick, *International Law*, New York 1952, S. 552.

¹³ Vgl. Act of May 28, 1798, ch. 48; 2 Statutes at Large 561; vgl. auch Krieg der USA gegen Spanien 1898, in Fenwick, a.a.O.

¹⁴ Zur diesbezüglichen Rechtsprechung in den Vereinigten Staaten, siehe: Fleming v. Page, 50 United States Supreme Court Reports 603, 614 (1850). Zur Rechtslage in der BRD siehe: Art. 26 und 115 a GG.

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

¹⁶ Spong (Senator), *Can Balance be Restored in the Constitutional War Powers of the President and Congress?*, 6 Richmond Law Review, 1, 17 (1971).

¹⁷ Wolf, *Präsident, Kongreß und Außenpolitik*, a.a.O., S. 13.

already at war, and any declaration on the part of Congress is nugatory; it is at least unnecessary"¹⁸. In ähnlichem Tenor entschied der Supreme Court 1863, daß „(the President) does not initiate the war, but is bound to accept the challenge without waiting for any special legislative authority“¹⁹.

Es ist heute unbestritten, daß sich die sudden repulse power der Exekutive nicht nur auf Überraschungsangriffe auf das Gebiet der Vereinigten Staaten, sondern auch auf amerikanische Staatsangehörige und deren Vermögen im Ausland²⁰ und demzufolge auch auf amerikanische Diplomaten und Truppen erstreckt²¹. Unstreitig dürfte ferner sein, daß die Feststellung des Vorliegens eines abzuwehrenden Überraschungsangriffs und die Wahl des geeigneten Abwehrmittels nach der Natur der Sache nur von der Exekutive unter Zugrundelegung eines weiten politischen Ermessensspielraumes getroffen werden können²².

Fraglich dagegen ist, ob und ggf. in welchem Umfang Beistands- und Bündnisverpflichtungen durch die sudden repulse power des Präsidenten gedeckt sind. Bei Annahme des Participation Act zur Organisation der Vereinten Nationen machte der Kongreß klar, daß der Truppeneinsatz nach Art. 42/43 der UNO-Satzung dem Ermessen des Präsidenten überlassen und keiner legislativen Genehmigung unterworfen werden sollte²³. Ein Gleiches wollte er dagegen nicht für die erheblich schwerer wiegende Beistandsverpflichtung aus Art. 5 des NATO-Vertrages von 1949 gelten lassen, der den Gegenstand erbitterter Diskussionen bildete. Das Senate Committee on Foreign Relations wies nach eingehender Beratung des Vertragswerkes darauf hin: „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“²⁴. Es erläutert weiterhin, daß ein Angriff auf Paris oder Kopenhagen nicht einem Angriff auf New York gleichzusetzen sei und daß der parlamentarische Entscheidungsprozeß in entsprechenden Krisensituationen schnell genug ablaufen würde, um die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die sich aus einem bewaffneten Angriff gegen eine Partei des Vertrages ergäben²⁵.

Die Kriegführung: Vom Recht zum Kriege, dem jus ad bellum, wird herkömmlicherweise seit Hugo Grotius' grundlegender Schrift *De jure belli ac pacis* das Recht im Kriege, das jus in bello im Sinne der Gesamtheit von Rechtsnormen der Kriegführung unterschieden²⁶. Letzteres hat der Verfassungsgeber in die Hände der Exekutive gelegt. Bereits 1866 führte der Supreme Court hierzu aus: „ . . . the command of the forces and the conduct of campaigns . . . belong to the President as commander-in-chief . . . Their extent must be determined by their nature, and by the principles of our institutions“²⁷. 1895 entschied er, die Befugnis des Präsidenten

¹⁸ John C. Hamilton (ed.), *The Works of Alexander Hamilton*, New York, vol. 6, S. 746 f.

¹⁹ *The Prize Cases*, 67 United States Supreme Court Reports 635, 668 (1863).

²⁰ *The Slaughter-House Cases*, 3 United States Supreme Court Reports 36, 79 (1873).

²¹ Wallace, *The War-Making Powers*, a.o.O., S. 737.

²² Dazu siehe Wolf, *Präsident, Kongreß und Außenpolitik*, a.o.O., S. 17 mit Nachweisen.

²³ *Congressional Records*, 79th Congress, 1st session, vol. 91 pt. 6, S. 10965 und pt. 8, S. 11392,

26. Juli 1945.

²⁴ *North Atlantic Treaty*, Report of the Committee on Foreign Relations, 81st Congress, 1st session,

U.S. Senate Executive Report no. 8, S. 8, 6. Juni 1949.

²⁵ a.o.O., S. 8 und S. 12.

²⁶ Vgl. Oppenheim/Lauterpacht, *International Law*, Bd. 2, 1952, London-New York-Toronto, S. 226.

²⁷ *Ex parte Milligan*, 71 United States Supreme Court Reports 2, 139 (1866) (concurring opinion).

als Oberbefehlshaber der Streitkräfte umfasse „such supreme and undivided command as would be necessary to the prosecution of a successful war“²⁸.

Beide Definitionen sind nur schwer auf Einzelsituationen anzuwenden. Brauchbarere Kriterien hat die Lehre entwickelt, die unter den Befugnissen des Oberbefehlshabers der Streitkräfte Truppenbewegungen, die Durchführung militärischer Operationen, den Einsatz von Waffen und Soldaten, einschließlich der Entscheidung über Bombardierungen, oder den Gebrauch der Spionage versteht²⁹. Einzelne dieser Befugnisse wurden aus verschiedenem Anlaß incidentier von der Rechtsprechung unterer Bundesgerichte sanktioniert, so die Entscheidung des Präsidenten im Mai 1970, Bodentruppen nach Kambodscha zu entsenden³⁰; andere wurden ohne Anrufung der Gerichte im Wege machtpolitischer Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß zugunsten des ersteren entschieden, so die Entsendung amerikanischer Truppen nach Grönland und Island 1940 durch Roosevelt trotz des eindeutig entgegenstehenden Wortlauts des Selective Training and Service Act of 1940³¹, oder die Weigerung von Präsident Kennedy 1962, den bemannten Bomber RS-70 zu entwickeln³².

Soweit sich die Exekutive im Rahmen dieser Befugnisse hält, wird ihr von Rechtsprechung und Lehre ein unabhängiges, originäres, nicht von der gesetzgebenden Gewalt abgeleitetes und daher auch nicht durch diese zu beschränkendes Recht (independent right) zuerkannt³³. Sie ist nicht „the Executive arm . . . subject to the commands of the lawmaking power“³⁴, sondern eigenständiges, in der Verfassung selbst wurzelndes Organ, ausgestattet mit „special constitutional competence“, die es ihr gestattet, entgegenstehende Gesetzgebung „as an unconstitutional invasion of his own power“ zu mißachten³⁵.

Dies gilt insbesondere gegenüber der Haushaltsgesetzgebung des Kongresses, zu der der Supreme Court schon 1866 ausführte: „Congress has . . . the power to provide by law for carrying on war. This power 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“³⁶. 1952 urteilte das oberste amerikanische Gericht ähnlich, indem es die Grenze zwischen dem Budgetrecht des Kongresses und dem Oberbefehl des Präsidenten über die Streitkräfte mit den Worten zog: „While Congress cannot deprive the President of the command of the army and navy, only Congress can provide him an army or navy to command“³⁷.

Ist somit die Befugnis des Präsidenten als des Oberbefehlshabers der Streitkräfte keiner legislativen Einschränkung unterworfen, so können ihm doch – verfassungsrechtlich unbedenklich – zu dieser Originärbefugnis hinzu widerrufliche Derivativbefugnisse anderer Verfassungsorgane, vor allem des Kongresses, durch diese

²⁸ United States v. Sweeny, 157 United States Supreme Court Reports 281, 284 (1895).

²⁹ Wallace, *The War-Making Powers*, a.a.O., S. 745 mit Nachweisen.

³⁰ *Mottola v. Nixon*, 318 Federal Supplement 538, 540 (Northern District Court of California 1970). Das Gericht rechtfertigt den Einmarsch als eine „necessary, incidental, tactical incursion“.

³¹ 54 Statutes at Large 885.

³² Dazu auch: 108 Congressional Records 4719 (1962).

³³ *Mississippi v. Johnson*, 4 Wallace 475, 497 (1869); auch: *Ex parte Milligan*, a.a.O., 139.

³⁴ So: Senator Bacon im Senat, Congressional Records, 59th Congress, 1st session, XLI, pt. 3, S. 2135, 6. Februar 1906.

³⁵ McDougal and Lans, *Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements*, pt. I, 54 Yale Law Journal 181, 187 (1945).

³⁶ *Ex parte Milligan*, a.a.O., 139.

³⁷ *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, 343 United States Supreme Court Reports 863, 874 (1952).

übertragen werden. Eine solche Befugnisdelegation hat ein amerikanisches Bundesgericht in einer vielzitierten und von der Lehre angefeindeten Entscheidung hinsichtlich der amerikanischen Militäroperationen in Vietnam angenommen³⁸, wogegen die Exekutive selbst niemals völlig klargemacht hat, ob sie diese Operationen auf ihre commander-in-chief powers oder delegierte Zusatzbefugnisse durch den Kongreß, vor allem in Form der sog. Tonking-Golf-Resolution vom 10. August 1964³⁹, stützen wollte⁴⁰.

Die Beendigung des Krieges: Unangesprochen in der amerikanischen Verfassung ist die Frage der Zuständigkeiten zur Beendigung von Kriegen. Zwei Lösungen bieten sich theoretisch an: Betrachtet man das Ende des Krieges als die Kehrseite der Kriegseröffnung, gleichsam als den Widerruf der vom Kongreß ausgesprochenen Kriegserklärung, so wäre die Befugnis des Kongresses auch hier als gegeben anzusehen. Betrachtet man dagegen die Beendigung des Krieges als eine Maßnahme der Kriegsführung selbst, so würde sie in den Bereich der taktisch-strategischen Zuständigkeiten des Präsidenten als des Oberbefehlshabers der Streitkräfte fallen.

Letzter Auffassung dürfte unter Berücksichtigung der faktischen Umstände der Beendigung eines Krieges eindeutig der Vorzug zu geben sein, ist es doch in der Kriegspraxis regelmäßig die Exekutive, die die Feindseligkeiten durch Waffenstillstandsvereinbarung oder Debellation zu Ende führt und damit den Weg zum völkerrechtlichen Friedensvertrag vorbereitet, der gemäß Art. II § 2 Abs. 2 der Constitution vom Präsidenten unter Mitwirkung des Senats abzuschließen ist⁴¹. Fraglich dagegen erscheint die Berechtigung des Kongresses, auf dem Wege der Haushaltsgesetzgebung, d. h. durch Sperrung weiterer Mittel die Exekutive zur Beendigung des Krieges zu zwingen⁴².

III. Praxis: Exekutiv-legislatives Verhalten

Verfassung und auswärtige Gewalt

Die Verfassung der Vereinigten Staaten, entsprungen den Gedankengängen des aufgeklärten Liberalismus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, wird anerkanntermaßen der nationalen und internationalen Verfassungswirklichkeit des nuklearen Zeitalters nicht mehr gerecht. So mußten vor allem auf dem Sektor der auswärtigen Gewalt die Kompetenzaufteilung der Constitution zwischen Legislative und Exekutive immer wieder zu umfangreichen Auseinandersetzungen und Konflikten führen, die eine klar sichtbare Machtverlagerung vom Kongreß auf den Präsidenten kennzeichnen.

³⁸ Orlando v. Laird, 443 Federal Reporter, Second Series 1039 (2d Circuit Court of Appeals), certiorari denied, 404 United States Supreme Court Reports 869 (1971).

³⁹ Joint Resolution to promote the Maintenance of International Peace and Security in Southeast Asia of August 10, 1964; Public Law No. 88-408; 78 Statutes at Large 384 (1964). Zur Bedeutung dieser joint resolution beider Häuser, die als public law in Gesetzeskraft ergangen ist, siehe Teil II: Auswirkungen auf den Krieg in Vietnam.

⁴⁰ Vgl. U.S. Department of State, The Legality of U.S. Participation in the Defense of Viet-Nam, 112 Congressional Records, 11.206-07 (1966).

⁴¹ Corwin, The Power of Congress to Declare Peace, 18 Michigan Law Review 661 (1920); Wallace, The War-Making Powers, a.o.O., S. 753.

⁴² So das umstrittene Mansfield Amendment zum Military Procurement Authorization, Act of 1972, das es zur Politik der Vereinigten Staaten erklärte, „to terminate at the earliest practicable date all military operations of the United States in Indochina, and to provide for the prompt and orderly withdrawal of all United States military forces . . .“ § 601 (a); 85 Statutes at Large 430.

„Auswärtige Gewalt“ bedeutet nach herkömmlicher Definition, daß ein Staat in der Lage ist, als Völkerrechtssubjekt frei über seine auswärtigen Beziehungen zu entscheiden. Da sowohl Exekutive als auch Legislative am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind, kann man angesichts der entsprechenden Befugnisse und verfassungsmäßigen Kompetenzteilung im Sinne von Eberhard Menzel von einer „kombinierten Gewalt“, also vom Zusammenwirken der beiden Gewalten Exekutive und Legislative sprechen. Da jedoch der Präsident den Zusammenhang mit dem Kongreß durch sogenannte „executive agreements“, die der Zustimmung des Senates nicht bedürfen, aber dieselbe völkerrechtliche Wirksamkeit wie „treaties“ haben, vermeiden kann, können paradoxerweise die War Powers des Präsidenten auf dieser rechtlichen Basis dazu führen, daß die Vereinigten Staaten bereits in einen Krieg verwickelt sind, bevor der Kongreß überhaupt über eine Kriegserklärung entschieden hat.

Diese speziellen Probleme der auswärtigen Gewalt (War Powers), die ja schon seit Schaffung der amerikanischen Verfassung im Jahre 1787 Anlaß zu umfangreichen Auseinandersetzungen gegeben haben, resultieren vor allem aus einer in dieser Hinsicht unpräzisen Verfassung und damit verbundenen gegensätzlichen Verfassungsinterpretationen. Die Folge waren permanente exekutiv-legislative Kämpfe um die Dominanz im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß. Historisch gesehen kann man feststellen, daß beide Seiten versäumt oder vermieden haben, eine eindeutige Prerogative festzulegen. Die Zurückhaltung der Legislative in diesem Kampf während der letzten 30 Jahre erklärt sich in wesentlichen aber aus den Bemühungen um die Stärkung der Effektivität des amerikanischen Regierungssystems in den Beziehungen gegenüber den autoritären Staaten, denen schnelleres Reaktionsvermögen und größere Entschlossenheit in ihren außenpolitischen Handlungen nachgesagt wurden. Dieser Wunsch nach Stärkung der außenpolitischen Handlungsvollmacht der amerikanischen Regierung war vor allem durch zwei Faktoren bedingt: die wachsende Verwicklung der Vereinigten Staaten in die Weltpolitik an führender Stelle und die Gefahren einer nuklearen Konfrontation.

Hinzu kommt die juristische Entscheidung. Die in allen Rechtsstaaten aufkommende Tendenz, auch Hoheitsakte politischer Natur und Tragweite den Gerichten zur Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit zu unterbreiten, ist in den Vereinigten Staaten seit jeher spürbar gewesen, ja es sind gerade die Vereinigten Staaten, in denen das Rechtsschutzsystem des Individuums vor Willkür der öffentlichen Hand eine seiner stärksten Ausprägungen gefunden hat. Dennoch haben es die amerikanischen Gerichte in den letzten Jahren grundsätzlich abgelehnt, über exekutiv-legislative Streitfälle, die sie mehr als eine politische denn eine juristische Frage ansehen, zu entscheiden. Und diese Entscheidung bezieht sich besonders auf die Frage der War Powers.

In einem leading case führte der Supreme Court 1950 zu dieser Frage an, es könne nicht Aufgabe der Rechtsprechung sein, die Rechtmäßigkeit oder gar Zweckmäßigkeit von Truppenentsendungen durch den Oberbefehlshaber der Streitkräfte auf dem privaten Rechtswege zu überprüfen⁴³. Er konnte sich dabei auf eine lange

⁴³ Johnson v. Eisenräger, 339 United States Supreme Court Reports 763, 789 (1950).

Tradition amerikanischer Gerichte berufen, die mit Hilfe zweier Haupttheorien, der sogenannten *standing theory* (Theorie des mangelnden Rechtsschutzbedürfnisses)⁴⁴ und der *political questions theory* bzw. *act of state theory*⁴⁵, außenpolitische Fragen grundsätzlich dem Ermessensspielraum (*discretionary power*) der Exekutive überlassen und damit gerichtlicher Nachprüfung entzogen hatten. Gerade aus den Erfahrungen, die der Supreme Court gemacht hat, wenn er sich zu weit in den politischen Raum vorgewagt hatte, entwickelte sich eben diese „*political question doctrine*“, die besagt, „daß der Gerichtshof eine Entscheidung der anstehenden Sachfrage in den Fällen ablehnt, in denen diese Entscheidung nach seiner Auffassung letztlich nicht dem Richter, sondern dem Träger der politischen Verantwortung zusteht“⁴⁶.

Vietnam und Tonking-Golf-Resolution

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges war das Recht des Präsidenten zum Einsatz des militärischen Apparates in überseeischen Gebieten unter Zubilligung sogenannter „*inherent rights*“, die in Zeiten internationaler Krisen denen des Kongresses vorgehen mußten, über alle Zweifel erhaben. Angesichts der Gefahr des Einsatzes nuklearer Waffen mußte diese Auslegung plausibel klingen und sollte erst durch den Vietnam-Konflikt mit all seinen Konsequenzen überfordert werden.

Die Verabschiedung der „*Southeast Asia Resolution*“, der sogenannten „*Tonking-Golf-Resolution*“⁴⁷ im Jahre 1964 verdeutlicht in besonderer Weise einen grundlegenden Wandel in den Verfassungsinterpretationen der Vereinigten Staaten; sie stellt ein Extrem der exekutiven Interpretation der Verfassung dar. Der Vorgang – Verhalten und Entscheidung der Exekutive nach den beiden Tonking-Golf-Zwischenfällen⁴⁸ und der Billigung der Resolution seitens der Legislative – ist eine den Höhepunkt des legislativen Machtverfalles darstellende Episode in der Geschichte des Kongresses der Vereinigten Staaten. Allgemein ausgedrückt bedeutet diese Resolution, abgesehen von den praktischen Konsequenzen in Form einer gewaltigen Eskalation des Konfliktes, nicht nur eine Bestätigung der nahezu unbegrenzten Kontrolle des Präsidenten über die Streitkräfte im Vietnam-Konflikt, sondern sie basierte – und der Verdacht wurde gerade in den letzten Jahren erhärtet, nicht zuletzt durch die Veröffentlichung der sog. „*Pentagon Papers*“, der geheimen exekutiven Studie über den Vietnamkrieg – auf einer Täuschung der Öffentlichkeit und des nicht-exekutiven Teils des amerikanischen Regierungssystems über die wirklichen Vorgänge sowohl im Tonking-Golf als auch in Vietnam selbst durch die Johnson-Administration.

Überdies ist mehr als nur von historischer Bedeutung, daß der Kongreß bereit war, dem Präsidenten eine Befugnis zu überlassen, die verfassungsgemäß vom Kongreß selbst hätte ausgeübt werden müssen. Der Legislative muß in diesem Zusammen-

⁴⁴ Vgl. *Flast v. Cohen*, 392 United States Supreme Court Reports 83 (1968).

⁴⁵ *Mora v. McNamara*, 389 United States Supreme Court Reports 934 (1967); *United States v. Mitchell*, 386 United States Supreme Court Reports 972 (1967).

⁴⁶ Siehe Wilhelm Kewenig, „Die deutsche Ostpolitik und das Grundgesetz“, in: *Europa-Archiv* v. 25. 7. 1971 No. 14, S. 471.

⁴⁷ „Joint Resolution to promote the Maintenance of international Peace and Security in Southeast Asia“, Senate Joint Resolution 189, 88th Cong., 2nd sess., Public Law 88-408, bew. 10. 8. 1964.

⁴⁸ Obwohl die Zwischenfälle im Golf von Tonking zuerst ziemlich bedeutungslos erschienen, begann doch für die meisten Amerikaner der Krieg in Vietnam mit den Konsequenzen dieser Vorfälle vom 2. und 4. August 1964.

hang der Vorwurf gemacht werden, daß sie ein Mangel an Verantwortungsbereitschaft zur Ausübung ausdrücklich in der Verfassung verankerter Rechte und damit den absoluten Gehorsam gegenüber den Wünschen der Exekutive auf dem Gebiet des *jus belli* im Falle Indochina zeigte.

Die Auswirkungen der Vorfälle im Tonking-Golf und der anschließend in großer Hast verabschiedeten 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“⁴⁹, sind bekannt; sie führten zur Bombardierung Nordvietnams, dem Einsatz amerikanischer Bodentruppen und in der Folge zu einer gewaltigen Ausweitung des Konfliktes. Die Billigung dieser vom damaligen Unterstaatssekretär Nicholas de B. Katzenbach vor einem Senatshearing als „functional equivalent of a declaration of war“⁵⁰ bezeichneten und vom Kongreß im April 1970 widerrufenen Resolution gab dem Präsidenten einen legislativen Blankoscheck in die Hände, der später aufgrund seiner Entstehungsgeschichte und nachfolgenden Konsequenzen für die Vereinigten Staaten als Katalysator eines politischen und gesellschaftlichen Wandels in den USA anzusehen ist. Das vietnamesische Trauma hat u. a. die tiefgehende Frage nach dem nationalen Interesse und der zukünftigen Rolle der Vereinigten Staaten in einer sich schnell ändernden Umwelt hervorgerufen.

Die legislative Revolte

Der Kongreß hat verschiedentlich versucht, das gestörte Gleichgewicht der Kräfte durch Akte der Gesetzgebung wiederherzustellen. Vor allem seit etwa 1968 ist in den Beziehungen zwischen Präsident und Kongreß eine legislative Gegenbewegung im Gange, die darauf gerichtet ist, die verfassungsgemäße Rolle des Kongresses und eine verstärkte legislative Einflußmöglichkeit auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß wiederherzustellen. Sie hat damit die Restauration des Mitspracherechtes des amerikanischen Parlaments auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet zum Ziel. Die Tendenz zur Wiederherstellung des konstitutionellen Gleichgewichtes zwischen Kongreß und Präsident in seiner Eigenschaft als Chief Executive und Oberbefehlshaber der Streitkräfte reflektieren sich nicht zuletzt in solchen Resolutionen wie der der Senatoren Javits, Church, Cooper etc. Außer den schon genannten verfassungsrechtlich fragwürdigen Haushaltsgesetzen ist z. B. der 1971 von Senator Jacob Javits vorgelegte Gesetzentwurf anzuführen, dessen Ziel es ist, die gewöhnlich entstandene sudden repulse power als außenpolitisches Notstandsrecht auf Situationen zu begrenzen, in denen das Staatsgebiet oder die Streitkräfte der Vereinigten Staaten Gegenstand eines bewaffneten Angriffes bilden oder unmittelbar durch einen solchen bedroht sind, soweit Staatsangehörige der Vereinigten Staaten im Ausland zum Zweck der Evakuierung Hilfe brauchen oder soweit eine spezifische gesetzliche Ermächtigung (nicht nur ein Haushaltsgesetz!) vorliegt. Dieses Notstandsrecht ist grundsätzlich auf 30 Tage beschränkt⁵¹.

⁴⁹ Siehe *Tonking-Golf-Resolution*, op. cit.

⁵⁰ Siehe *US Commitments to Foreign Powers*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 1st sess., on S. Res. 151, 17. 8. 1967, S. 82.

⁵¹ The Javits Bill, Senate 2956, 92nd Congress, 2nd sess. (1972), amending Senate 2956, 92nd Cong., 1st sess. (1971). Der Entwurf, der im Senat mit 68 : 16 Stimmen angenommen wurde, jedoch nicht die Zustimmung des Repräsentantenhauses fand, wurde am 18. Jan. 1973 erneut vorgelegt, *International Herald Tribune* v. 19. Jan. 1973.

Auch ein solcher Gesetzentwurf kann jedoch verfassungsrechtlich nicht befriedigen, stellt er doch in faktischer Hinsicht vor allem die allgemein kaum zu lösende Frage, wann ein bewaffneter Angriff (armed attack) vorliegt⁵², in rechtlicher Hinsicht aber vor die schon wiederholt angeschnittene Problematik der Beschränkbarkeit der präsidentiellen War Powers durch den Gesetzgeber und damit letztlich vor die Kern- und Schlüsselfrage, wer als „ultimate policy maker in the foreign affairs field“⁵³ die Weichen der Außenpolitik stellen soll.

Jedoch zeigen die Resolutionen klar, daß der Kongreß künftig in bezug auf außenpolitische Verpflichtungen, besonders wenn sie militärische Folgen nach sich ziehen können, sorgfältiger und gründlicher überlegen und handeln will. Die Zeit der Schaffung beinahe unumschränkter außen- und sicherheitspolitischer Fakten und Doktrinen, ohne eine zumindest angemessene Beteiligung des Kongresses am Entscheidungsprozeß, und damit die Zeit der außenpolitischen Machtfülle des Präsidenten dürfte im extremen Sinne vorbei sein. Obwohl die Hoffnung auf ein außenpolitisch aktiveres Kapitol bleibt, wäre es jedoch naiv zu glauben, daß die in der Folge der Tonking-Golf-Resolution in Gang gesetzte Entwicklung des außenpolitischen Interesses im Kapitol zu einer absoluten Wiederherstellung des Kräftegleichgewichtes zwischen Exekutive und Legislative in der Außenpolitik führen könnte. Abgesehen vom institutionellen Vorteil der Regierung und der Tatsache, daß der Text der Verfassung einer Einladung zur Auseinandersetzung um die Entscheidung über die Außenpolitik gleichkommt, sind die gewohnheitsmäßig entwickelten Vorrechte des Präsidenten auf der internationalen Ebene und die Überzeugung vom engen Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik und nationaler Sicherheit zu stark.

Schlußbetrachtung

Das gegenwärtige Verfassungssystem hat dem Präsidenten das Übergewicht gegenüber dem Kongreß in auswärtigen Angelegenheiten, einschließlich des jus belli, zugebracht und damit die ursprünglich von den Verfassungsvätern beabsichtigte Ausgewogenheit zwischen Exekutive und Legislative erheblich zugunsten der ersteren verschoben. Zweifellos verlangt unsere heutige Zeit mit ihren weitreichenden Neuerungen auf waffentechnologischem Sektor und der daraus resultierenden Schnelligkeit, mit der sich Krisensituationen entwickeln können, die Existenz einer starken Exekutive, die sowohl in der Lage ist, angemessen schnell zu reagieren wie die für die Sicherheit des Landes oft unerläßliche Verschwiegenheit zu wahren.

Über taktisch-strategischen Erwägungen darf allerdings nicht die politische Vernunft vergessen werden, das Bewußtsein der manifesten Gefahr überhöhter Schadenserwartung für den Fall einer der legislativen Kontrolle entgleitenden größeren militärischen Verwicklung. Die Verhinderung weiterer Befugnisanmaßung durch die Exekutive, die Wiederherstellung des gestörten Gleichgewichtes zwischen Präsident und Kongreß ist jedoch weder auf jurisdiktionellem Wege zu erzielen noch durch gesetzgeberische Verfahren zu legitimieren. Der einzig gangbare Weg

⁵² Vgl. dazu die Arbeiten der Genfer Abrüstungskonferenz 1932–34 sowie der International Law Commission der Vereinten Nationen.

⁵³ Wallace, *The War-Making Powers*, op. cit., S. 760.

liegt auf der Ebene freiwilligen planvollen Zusammenwirkens der rivalisierenden Kräfte unter Abwendung von dem heute überholten Grundsatz rigoroser Gewaltentrennung. Trumans, Eisenhowers und Kennedys Konsultationen mit Mitgliedern des Senates, vor allem dessen Foreign Relations Committee, über größere außenpolitische Initiativen haben beigetragen, das Bewußtsein demokratischer Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative zu stärken. Ihre Vereinbarkeit mit dem Buchstaben und Geist der gewaltenteiligen Verfassung, deren Art. I § 6 die personelle Inkompatibilität gesetzgebender und ausführender Gewalt zum Leitsatz erhebt, dürfte unbestritten sein. Allerdings kommt auch Konsultationen nur beschränkter Wert zu: Sie lösen nicht die Grundfrage, vor der die militärpolitische Wirklichkeit unserer Tage steht, nämlich wie die gesetzgebende Gewalt angesichts ihrer notorischen Schwerfälligkeit wirksam an dem raschen Informations- und Entscheidungsprozeß beteiligt werden kann, der im nuklearen Zeitalter gegenüber einer auftretenden Krise erforderlich ist.

Es gibt keine generelle Formel zur Beilegung der Gegensätzlichkeiten zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, es bleibt nur zu hoffen, daß beide Gewalten sich im o. a. Sinne und dem Geist der Verfassung gemäß verhalten, d. h. zu einer möglichst engen Kooperation zu kommen suchen sollten. Das allerdings würde in Hinblick auf die Praxis der exekutiv-legislativen Beziehungen – besonders im Fall Vietnam – bedeuten, daß man auf eine zumindest teilweise Wiedereinbindung der präsidentiellen „Vorrechte“ in den konstitutionellen Prozeß abzielen müßte. Die Schwächung der präsidentiellen Position als Konsequenz der Watergate-Affäre und die augenblickliche Kambodscha-Problematik mit der legislativen Zielsetzung, die US-Bombardierungen nach dem 15. August zu beenden, bieten eine optimale Chance zur Wiederherstellung des Systems der Checks and Balances auf dem Gebiet der War Powers, die der Kongreß, will er nicht als unglaubwürdig erscheinen und wieder einmal vor der konstitutionellen Verantwortung zurückschrecken, kompromißlos nutzen sollte.

Zusammenfassung

Die Eskalation des Vietnamkonfliktes, der größten Auseinandersetzung mit Waffengewalt seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, hat nicht nur die Weltöffentlichkeit angesichts der politisch-völkerrechtlichen Fragwürdigkeit aufgeschreckt, sondern darüber hinaus grundlegende Debatten über die innerstaatliche Zuständigkeitsaufteilung für den bewaffneten Einsatz von Truppen im Ausland zwischen Präsidenten und Kongreß der Vereinigten Staaten ausgelöst. „Vietnam“ ist zum Testfall einer eindeutigen Verschiebung des von den Verfassungsvätern beabsichtigten Kräftegleichgewichts auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Vor allem die Tonking-Golf-Resolution von 1964, die in der Folgezeit zum Einsatz von über 500 000 Mann Bodestreitkräfte führte, kennzeichnet den Paroxysmus exekutiver Machtvollkommenheit, gepaart mit der bedingungslosen Folgsamkeit der Legislative, der erst gegen Ende der 60iger Jahre die Neubesinnung auf die Vernunft der gewaltenteiligen Verfassung folgen sollte, die „restaurative Revolte“ des Kongresses zur Wiederherstellung des gestörten Kräftegleichgewichts durch restriktive Haushalts- und War-Power-Legislation.