

**TÜBINGER
ARBEITSPAPIERE
ZUR
INTERNATIONALEN
POLITIK UND
FRIEDENSFORSCHUNG**



Nr. 20

Gabriele Kittel

**Demokratische Außenpolitik
als Voraussetzung der
Friedensfähigkeit von Demokratien**

Eine Untersuchung am Beispiel
der "war powers" in den USA



ARBEITSGRUPPE FRIEDENSFORSCHUNG

Copyright: Gabriele Kittel, Tübingen 1993

ISBN 3-927604-13-5

Redaktion:

**Thomas Nielebock, Imke Risopp, Volker Rittberger, Gudrun Schwarzer,
Christoph Weller, Michael Zürn**

Inhaltsverzeichnis

Summary

1. Einleitung	1
2. Drei Ansätze demokratischer Außenpolitik - Hypothesen	6
3. Die Vereinigten Staaten von Amerika - Demokratische Außenpolitik im Entscheidungsfall 'Krieg' (war powers)?	
3.1 Die Intentionen der Verfassungsgeber und die Verfassungsinterpretation	10
3.2 Die Verfassungspraxis der war powers bis 1973	13
3.3 Die War Powers Resolution (WPR)	15
3.3.1 Die inhaltlichen Bestimmungen der WPR	16
3.3.2 Die Praxis der War Powers Resolution	20
3.4 Zusammenfassung	26
4. Die Vereinigten Staaten von Amerika - Kann parlamentarische Beteiligung mäßigend auf die Beteiligung an bewaffneten Konflikten wirken?	
4.1 Die War Powers Resolution und ihre beschränkende Wirkung	26
4.2 Die beschränkende Wirkung der WPR im Falle von Indochina, Zaire, El Salvador, dem Libanon und Grenada	28
4.2.1 Indochina	28
4.2.2 Zaire	30
4.2.3 El Salvador	32
4.2.4 Libanon	34
4.2.5 Grenada	37
4.2.6 Exkurs: Beschränkende Wirkung der WPR im Falle des Golf-Krieges?	39
4.3 Zusammenfassung	41
5. Schlußfolgerungen	43
Literatur	44
Anhang	50

Summary

Political theorists, such as Immanuel Kant, argue that one important condition for peaceful foreign policy behaviour of states is a "republican type of rule". In contrast to this hypothesis, empirical evidence has shown that after 1945 modern democracies, especially Great Britain, France and the United States, have been more involved in armed conflict than any other countries. On the other hand, however, empirical evidence has shown that the democratic type of rule increases the proneness to avoid war as a means of foreign policy.

In order to clarify the connection between democracy and peace this study argues that the kind of foreign policy behaviour of a democracy is dependent on the degree of participation in its foreign policy.

Using the example of the United States this hypothesis can be verified: Before the coming into force of the War Powers Resolution (WPR) in 1973 U.S. foreign policy showed a low degree of participation. After Congress reassured its constitutional rights regarding war powers the foreign policy process was put on a more democratic basis. Analyzing five cases of U.S. military involvement the author of this study reaches to the conclusion that, in fact, U.S. foreign policy after 1973 was more peaceful than before. This is because in contrast to U.S. involvement in major armed conflicts before the WPR, after the WPR coming into force the U.S. was involved only in short and limited armed conflicts.

Thus, the findings of this study suggest that stronger parliamentary participation in the national foreign policy process leads to a more peaceful foreign policy behaviour and verifies the thesis about the importance of democratic rule for peace.

1. Einleitung

Die Beziehung zwischen Demokratie und Frieden stellt in der heutigen Friedens- und Konfliktforschung einen zentralen Forschungsstrang dar. Die zentrale These, die erstmals von Kant in seiner Schrift "Zum Ewigen Frieden" (1795) formuliert wurde, lautet, daß demokratische Herrschaftsstrukturen eine Voraussetzung für Frieden in den internationalen Beziehungen seien.

Betrachten wir den empirischen Befund, so läßt sich feststellen, daß Demokratien gegeneinander (fast)¹ keine Kriege führen. Andererseits zeigt sich jedoch, daß Demokratien ebenso häufig in kriegerische Konflikte verwickelt sind wie Nicht-Demokratien. So stellten Großbritannien, Frankreich und die USA für die Zeit von 1945 bis 1984 sogar die Länder mit der häufigsten Kriegsbeteiligung dar (vgl. Gantzel/Meyer-Stamer 1986: 81). Dieses unterschiedliche Verhalten von Demokratien gegenüber Demokratien und Nicht-Demokratien erscheint erklärungsbedürftig. Man muß jedoch vorsichtig sein, von diesem scheinbaren Widerspruch sogleich auf die nicht ausreichende Erklärungskraft der These über den Zusammenhang von demokratischen Herrschaftsstrukturen und Frieden zu schließen. Betrachten wir zuerst noch einmal genauer die Frage, inwieweit demokratische Staaten eine friedliche Außenpolitik im Sinne einer kriegsvermeidenden Außenpolitik praktizieren.²

Hierzu muß man den Befund von Small/Singer (1976: 67) anführen, daß zwischen 1816 und 1965 58% der zwischenstaatlichen Kriege von Demokratien 'initiiert' wurden oder Demokratien auf der Seite des Angreifers standen. Auch Gantzel (1987) kommt für die Zeit von 1980 bis 1986 zu dem Schluß, daß Demokratien keinesfalls weniger Kriege begonnen haben als Nicht-Demokratien. Dementsprechend scheinen Demokratien in gleichem Maße Kriege zu beginnen wie Nicht-Demokratien. Man muß jedoch berücksichtigen, daß die genannten Autoren in ihren Analysen als Initiator des Krieges ausdrücklich nicht den Aggressor oder Kriegsschuldigen erfassen, sondern die

1 Einige Grenzfälle werden in der Literatur kontrovers diskutiert.

2 Der Faktor Demokratie als unabhängige Variable ist auf einer ganz anderen Analyseebene angesiedelt als die abhängige Variable Frieden. Dementsprechend kann die abhängige Variable, geht man von dem Staatenmerkmal 'Demokratie' aus, nicht ein bestimmtes Interaktionsmuster wie z.B. Frieden, sondern nur ein bestimmter Typ von Außenpolitik sein. In diesem Falle muß dies eine kriegsvermeidende Außenpolitik sein. Unter einer kriegsvermeidenden Außenpolitik soll eine Außenpolitik verstanden werden, "die von sich aus nicht zu einer gewaltsamen Konfliktlösung übergeht, sondern eine gemeinsame, nicht militärische Lösung versucht und für die der Einsatz von Militär erst als Reaktion entsprechender Schritte der anderen Seite denkbar wird" (Nielebock 1993: 7). Zu den eben gemachten Ausführungen vgl. Nielebock (1993).

Partei, "who fired the first salvo or crossed an undisputed border" (Small/Singer 1976: 66). Da viele Kriege erst mit der Verteidigung beginnen, können Initiatoren sehr wohl zugleich auch Verteidiger sein. Daher läßt sich aus den genannten Befunden nicht einfach die Schlußfolgerung ziehen, daß Demokratien nicht zu einer kriegsvermeidenden Außenpolitik neigen (vgl. Nielebock 1993: 20).

Als weitere Befunde müssen die Ergebnisse von Rummel (1983) genannt werden. Rummel stellte die These auf, daß mit steigendem Grad an Freiheit innerhalb eines Staates dieser immer weniger dazu neigt, Gewalt als Mittel der Außenpolitik einzusetzen. Eine Untersuchung von 15 Analysen im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung, die Rummel 1985 durchführte, bestätigte seine These. Auch die Ergebnisse von Maoz/Abdolali (1989: 18) unterstützen folgende Feststellung: "Die demokratische Verfaßtheit eines Staates scheint dessen Neigung zu einer kriegsvermeidenden Außenpolitik zu erhöhen, ohne daß der Einsatz militärischer Gewalt oder die Bereitschaft zur Kriegsführung damit ausgeschlossen wäre" (Nielebock 1993: 21).

In der Literatur werden verschiedene Gründe für das postulierte friedliche außenpolitische Verhalten von Demokratien genannt. Wir wollen im folgenden drei dieser angeführten Gründe genauer betrachten, um zu klären, inwieweit sich hier Ansatzpunkte finden lassen, die sich für eine Hypothesenbildung im Zusammenhang mit der Frage einer kriegsvermeidenden Außenpolitik von Demokratien eignen. Doyle (1983, 1986) nennt unter Rückgriff auf die liberale Friedenstheorie Kants als wesentlichen Faktor die republikanische Verfassung der Staaten. Aufgrund der Partizipationsmöglichkeiten, die in einer republikanischen oder demokratischen Verfassung für die Bürger verwirklicht sind, könnten die Bürger ihren Interessen Geltung verschaffen und damit eine risikoreiche Außenpolitik verhindern (Beschränkungs-Aspekt).

Ein zweiter Argumentationsstrang betont ebenfalls in Anlehnung an Kant die Normen der politischen Kultur von Demokratien. Der Schutz von Menschenrechten und von Minderheiten, die friedliche Konfliktregelung durch Kompromiß sowie der friedliche Machtwechsel sind Beispiele für Normen bzw. normative Übereinkommen, die nur in der politischen Kultur demokratischer Staaten, nicht aber in der autoritärer Staaten verankert sind. Orientiert sich das Verhalten im Innern einer Demokratie an den Normen der friedlichen Konfliktregelung, so ist anzunehmen, daß dem außenpolitischen Verhalten des demokratischen Staates ebenfalls diese Normen zugrundeliegen (Normen-Aspekt).

Czempiel erklärt die geringere Gewaltneigung der Demokratien vor allem mit der Übereinstimmung zwischen dem Modus der internen und der externen Werteverteilung von Demokratien. Dementsprechend geht Czempiel (Czempiel 1981: 213ff) davon aus,

daß ein Staat, der nach innen gewaltfreie Methoden anwendet und rechtsstaatliche Prinzipien achtet, auch in seinem äußeren Verhalten friedliche und dem Völkerrecht unterworfenere Vorgehensweisen anderen vorziehen werde (Analogie-Aspekt). Czempiel betont dabei insbesondere den Aspekt der Erfahrung und des Lernens. In einem demokratischen Staat hätten sich innenpolitisch die gewaltfreien Verfahren bewährt. Aufgrund dieser Erfahrung würde der demokratische Staat auch in seiner Außenpolitik auf friedliche Verhaltensweisen zurückgreifen.

Im Zusammenhang mit der Frage, welcher der genannten Faktoren erklärungskräftig erscheint, müssen wir feststellen, daß die angeführten Argumentationen teilweise umstritten sind. So wird an der Analogie-Annahme von Czempiel kritisiert, daß diese keineswegs zwingend sei und auch in der Theoriegeschichte umstritten ist (vgl. Müller/Risse-Kappen 1990: 389). Betrachten wir nochmals die Empirie, so müssen wir feststellen, daß die Analogie-These darüber hinaus nicht erklären kann, warum es in der Praxis doch immer wieder zum Rückgriff von Demokratien auf gewaltsame Konfliktlösungsmodi kommt.

Auch die Normen der politischen Kultur einer Demokratie scheinen das empirisch festgestellte außenpolitische Verhalten der Demokratien nicht erklären zu können. Entsprechend der zugrundeliegenden Annahme dürften Demokratien sich eigentlich nur defensiv an gewaltsamen Auseinandersetzungen mit anderen Staaten beteiligen. Dies ist jedoch nicht der Fall, wie z.B. die Ergebnisse von Gantzel/Meyer-Stamer (1986: 27ff.) zeigen. Diesem zufolge waren die Demokratien USA, Großbritannien und Frankreich nach 1945 nicht nur Opfer von Aggressionen nicht-demokratischer Staaten, sondern in bestimmten Fällen auch als Angreifer zu bezeichnen.

Es scheint somit deutlich zu werden, daß die beiden gerade genannten Faktoren zur Erklärung der postulierten friedlicheren Außenpolitik von Demokratien nicht ausreichen können. Einer der anfangs angeführten Faktoren, der Beschränkungsaspekt, sollte jedoch auf seine Erklärungskraft geprüft werden. Es muß geklärt werden, inwieweit der Grad der förmlichen Beschränkung der Handlungsfreiheit der Exekutive in einer Demokratie Einfluß auf die Art des außenpolitischen Verhaltens von Demokratien hat. Bereits Kant ging davon aus, daß "die Beistimmung der Staatsbürger" über Fragen von Krieg und Frieden (Kant 1977: 206) eine Voraussetzung des friedlichen Außenverhaltens von Staaten ist. Auch wenn bisherige empirische Untersuchungen lediglich schwache Korrelationen zwischen der Existenz beschränkender Maßnahmen und dem Verzicht auf eine Eskalation in einem Krieg ergaben (vgl. Nielebock 1993: 25), so ist doch die Annahme nicht von der Hand zu weisen, daß eine Demokratie umso mehr zu einer friedlichen Außenpolitik neigt, je demokratischer ihre Außenpolitik ausgestaltet ist. Entsprechend dieser Annahme könnten die in der

Empirie festzustellenden Fälle einer unfriedlichen Außenpolitik von Demokratien eventuell teilweise mit der nicht ausreichend demokratisch fundierten Außenpolitik der jeweiligen Demokratie erklärbar sein, wie dies Czempiel (1981: 223 u. 227; 1986: 130) bereits angedeutet hat.³

In dieser Arbeit soll daher folgende Hypothese überprüft werden: Je demokratischer im Sinne von verwirklichten Partizipationsmöglichkeiten die Außenpolitik eines demokratischen Staates ist, desto friedlicher im Sinne von zögerlicher und begrenzter bei Militäraktionen ist auch seine Außenpolitik.

Friedliche Außenpolitik bedeutet in diesem Falle und für diese Analyse somit nicht Verzicht auf Kriegsbeteiligung, sondern der friedlichere Charakter der Außenpolitik von Demokratien müßte durch die Beschränkung auf wenige, weniger intensive oder kürzer andauernde bewaffnete Konflikte deutlich werden.⁴

Am Beispiel eines Landes wird versucht, die Wirkung erhöhter Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Außenpolitik abzuschätzen und damit einen Beitrag zur Überprüfung eines Teilelements der Kantschen Friedenstheorie zu leisten. Das Beispiel der USA, die als demokratisch verfaßter Staat zu bezeichnen ist und für deren Gestaltung der Außenpolitik das Parlament nach 1973 eine verstärkte Mitsprache beanspruchte, bietet sich zur Überprüfung der Hypothese an. Es soll geklärt werden, inwieweit zum einen tatsächlich eine verstärkte Mitwirkung des Kongresses vorliegt und inwieweit zum zweiten eine Veränderung beim Umgang mit dem militärischen Potential in Krisen und Kriegen zu beobachten ist. Läßt sich für die Zeit vor und nach der Verabschiedung der sogenannten War Powers Resolution im Jahre 1973 tatsächlich ein qualitativer Unterschied im demokratischen Gehalt amerikanischer Außenpolitik im Sinne erhöhter Partizipation des Kongresses feststellen, müßte sich dieser Sachverhalt auch im Ausmaß der Beteiligung dieses Staates an bewaffneten Konflikten niederschlagen.

3 Vgl. z.B. Czempiel (1986: 130): "Wenn die Demokratien des 19. und 20. Jahrhunderts nicht so friedliebend waren, wie sie es dem Typ des Herrschaftssystems nach eigentlich gewesen sein müßten, so hatte dies seinen Grund darin, daß das demokratisch-republikanische System noch keineswegs voll ausgebildet, daß die Machtverteilung höchst ungleich war."

4 Eine Kriegsbeteiligung von Demokratien ist jedoch auch mit einer ausreichend demokratisch fundierten Außenpolitik noch nicht ausgeschlossen, da entsprechend der Hypothese die unabhängige Variable Demokratie lediglich einen bestimmten Typ von Außenpolitik, nicht aber ein Interaktionsergebnis, zu erklären versucht. D.h., durch die Interaktion von Demokratien mit anderen Staaten ist zwar eine Beteiligung von demokratischen Staaten an Kriegen möglich, aber je demokratischer die Außenpolitik eines Staates ist, desto begrenzter müßten dessen Militäraktionen sein.

Um den hier interessierenden Zusammenhang von Demokratie und Frieden zu untersuchen, muß zuerst noch geklärt werden, was in der Literatur unter demokratischer Außenpolitik verstanden wird. Nach der Darstellung der verschiedenen Ansätze demokratischer Außenpolitik, die in der Literatur genannt werden, lassen sich zwei Hypothesen formulieren, die eine Überprüfung der Ausgangsfrage ermöglichen.

Für den Stand der Forschung bezüglich des Zusammenhangs von Demokratie und Außenpolitik gilt auch heute noch die aus dem Jahr 1972 stammende Feststellung von Knapp: "Eine befriedigende Klärung des Begriffs 'demokratische Außenpolitik' steht bis heute noch aus; sie muß als Desiderat einer Theorie der Außenpolitik bezeichnet werden" (Knapp 1972: 126).⁵

Unterschieden werden kann zwischen einem normativen und einem prozessualen Aspekt demokratischer Außenpolitik.⁶ Die demokratische Qualität einer Außenpolitik erweist sich dementsprechend nicht nur hinsichtlich ihres Zustandekommens, sondern auch darin, ob die Außenpolitik in ihren Inhalten und ihren Zielen demokratischen Normen entspricht. Darüber hinausgehend muß demokratische Außenpolitik jedoch auch bei der 'Durchführung', d.h. bei der Mittelwahl, demokratische Normen beachten (Köchler 1986: 10).

Aufgrund der Fragestellung dieser Arbeit beschränken sich die folgenden Ausführungen allerdings auf die prozessualen Aspekte demokratischer Außenpolitik. In dieser Studie soll gefragt werden, inwieweit demokratische Außenpolitik i.S. ihres Zustandekommens die Voraussetzung für eine friedlichere Außenpolitik von Demokratien ist.

Betrachtet man den prozessualen Aspekt demokratischer Außenpolitik, so lassen sich drei Ansätze unterscheiden, die in Kapitel 2 beschrieben werden. Welcher dieser Ansätze den Anforderungen genügt, die bereits Kant an eine demokratische Außenpolitik stellte, wird ebenfalls in Kapitel 2 erörtert. Am Beispiel der USA soll dann in Kapitel 3 zum einen geprüft werden, inwieweit deren Außenpolitik vor 1973 als demokratisch bezeichnet werden kann. 1973 wurde die sogenannte War Powers Resolution vom Kongreß verabschiedet. Diese zielte darauf ab, die Außenpolitik der

5 Die wenigen Autoren, die sich für demokratische Außenpolitik interessierten, setzten oft demokratische Außenpolitik weitgehend mit der Außenpolitik von Demokratien gleich (vgl. z.B. Beloff 1955, Treviranus 1966 oder Waltz 1967). Dies ist für die der Arbeit zugrundeliegende Fragestellung nicht ausreichend.

6 Aspekte einer gesellschaftlichen Demokratisierung (Karl 1976: 25) oder der Demokratisierung der multinationalen Politik (Kaiser 1970/1971) müssen im folgenden aufgrund von Operationalisierungsproblemen von der Betrachtung ausgeschlossen werden.

USA in dem Sinne zu demokratisieren, daß der Kongreß seine angestammten Rechte im Falle der Kriegserklärung wieder wahrnahm. Daher muß als zweites geklärt werden, inwieweit tatsächlich nach 1973 von einer derart "demokratischeren" Außenpolitik der USA ausgegangen werden kann. Sollte für die Zeit nach 1973 eine solche Außenpolitik der USA festzustellen sein, so müßte diese im Sinne des postulierten Zusammenhangs von Demokratie und Frieden auch zu einer friedlicheren Außenpolitik der USA nach 1973 geführt haben (Kapitel 4).

2. Drei Ansätze demokratischer Außenpolitik - Hypothesen

Entsprechend den ihnen zugrundeliegenden Demokratietheorien können drei verschiedene Ansätze einer demokratischen Außenpolitik, die den prozessualen Aspekt thematisieren, unterschieden werden. Die Differenzierung kann dabei an den jeweiligen Aussagen der Ansätze bzw. Theorien zu folgenden Kriterien verdeutlicht werden: (1) die Bedeutung, die der direkten Partizipation der Bürger im Gegensatz zur Repräsentation zugemessen wird; (2) die Rolle des Parlaments bei der Herrschaftslimitierung und -kontrolle; (3) die Rolle, die der öffentlichen Meinung in der Außenpolitik zugesprochen wird; (4) die Rechtfertigung der Geheimhaltung von Informationen im Gegensatz zur Transparenz und (5) die Notwendigkeit, daß die BürgerInnen über die Grundlagen der Außenpolitik informiert sind.⁷ Geklärt werden muß die Frage, welcher Ansatz einer demokratischen Außenpolitik die Voraussetzungen, die bereits Kant bezüglich des Zusammenhangs von Demokratie und Frieden nannte, erfüllt.

Der Ansatz einer demokratischen Außenpolitik als exekutives Privileg beruht auf der *Theorie demokratischer Elitenherrschaft*. Entsprechend dieser Theorie bedarf ein demokratisches System der Eliten sowie der Apathie der Mehrzahl der Bürger. Zu großes Interesse und zu große Anteilnahme der Bürger gefährden laut diesem Ansatz den demokratischen Prozeß eher, als daß sie ihn fördern (Böhret 1988: 255), auch wenn den Bürgern ein Recht auf Information zugestanden wird. Das Entscheidende einer demokratischen Regierungsform ist der Modus der Herrschaftsbestellung: die gewählte Herrschaftselite nimmt auf Zeit politische Stellvertreterfunktionen gegenüber der selbst nicht artikulations- und handlungsfähigen Bevölkerungsmehrheit wahr (Guggenberger 1985: 135). Eine gewisse nachträgliche Kontrolle wird durch diese Art der Herrschaftsbestellung ermöglicht. In Anlehnung an die Theorie demokratischer Elitenherrschaft geht der Ansatz einer *demokratischen Außenpolitik als exekutives Privileg* davon aus, daß Außenpolitik "innerhalb der durch die Mehrheitsverhältnisse abgesteckten Grenzen den gewählten und bestellten Männern des Vertrauens

⁷ Dies geschieht in Anlehnung an Guggenbergers Aufzählung von Elementen verschiedener Demokratiedefinitionen (1985: 130).

überlassen werden" muß (Treviranus 1966: 141). Die Leitung der Außenpolitik muß somit der Exekutive und deren Experten überlassen bleiben (Beloff 1955: 60). Direkt-demokratische Elemente sind insbesondere mit der Außenpolitik unvereinbar. Zwar soll Kontrolle eine Funktion des Parlaments sein, doch diese Kontrolle beschränkt sich neben den Legislativ- und Budgetkompetenzen darauf, "durch Zustimmung, Kritik oder Ablehnung auf die Regierungspolitik zu reagieren" (Treviranus 1966: 90). Die Mehrheit der Bürger wird als völlig uninformiert und politisch apathisch angesehen. Zwar wird von einer gewissen Bedeutung der öffentlichen Meinung als 'moralische Autorität' ausgegangen, andererseits darf aber kein zu großer Druck der öffentlichen Meinung vorhanden sein, da dieser zu stark durch Emotionen wie Mißtrauen oder Haß die Außenpolitik eines Staates auf Irrwege führen würde (Fränkel 1965: 107). Es wird zwar als wichtig angesehen, die Bürger über die Grundlagen der Außenpolitik zu informieren, doch kann diese Information kein tiefgehendes Verständnis der Bürger für die Außenpolitik erreichen. Gerade in Krisensituationen ist die Transparenz von Außenpolitik nicht möglich.

Die *pluralistische Demokratietheorie* geht davon aus, daß es keinen homogenen Volkswillen gibt. Daher muß die möglichst vollständige Widerspiegelung der mannigfachen gesellschaftlichen Interessens- und Meinungsströmungen das Ziel aller Politik sein. Das Gemeinwohl bilde sich somit erst in einem Prozeß heraus. Die Regierung muß mit der Zustimmung der Regierten herrschen (Guggenberger 1985: 134). Das Ziel politischer Partizipation wird nach Maßgabe der Funktionserfordernisse des Systems beurteilt. Dabei erfüllen die gesellschaftlichen Gruppen eine wichtige Funktion, indem sie Interessen artikulieren und diese an den Staat herantragen. Der Parteienstaat wird als "Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat" bezeichnet (Leibholz 1967: 93f.). In Anlehnung an die pluralistische Demokratietheorie betont der Ansatz einer *demokratischen Außenpolitik durch parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle* ebenfalls die Repräsentation und damit die Rolle des Parlamentes als des zentralen Entscheidungsträgers in der Außenpolitik. Die "Ziele" und "Mittel" der Außenpolitik müssen vom Parlament als der Repräsentativvertretung des Volkes bestimmt werden. Dabei muß jedoch größter Wert darauf gelegt werden, daß die "allgemeine Ausrichtung und allgemeine Struktur der auswärtigen Politik" (Czempiel 1967/68: 298) kongruent mit den Interessen der Öffentlichkeit ist. Entscheidungen über Krieg oder Frieden und die außenpolitischen Beziehungen zu den Nachbarstaaten müssen unbedingt in vollster Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Öffentlichkeit stehen. Die Funktion des Parlaments soll in der Mitwirkung an und in der Kontrolle der Außenpolitik liegen. Es wird von einem prinzipiellen Zwang der Demokratien zur Öffentlichkeit ausgegangen. Informationen müßten in allen Aspekten der Öffentlichkeit und dem Parlament zugänglich gemacht werden. Als Voraussetzung

einer demokratischen Außenpolitik wird eine informierte öffentliche Meinung angesehen.

Die *Theorie der demokratischen Selbstentfaltung* setzt normative Postulate, in deren Zentrum das Ideal der individuellen Selbstbestimmung steht. Der zugrundeliegende Demokratiebegriff versteht Demokratie als fortschreitenden Prozeß, d.h. Demokratie ist zugleich das "Ziel einer Gesellschaftsordnung" (Böhret 1988: 239). Politische Beteiligung ist nicht nur eine Möglichkeit zur Durchsetzung von Interessen, sondern ein Beitrag zum Ideal menschlicher Würde und Entfaltung. Das Ziel dieser Theorie ist die Demokratisierung aller Lebensbereiche (Wichard 1983: 94). Entsprechend dem *Ansatz einer demokratischen Außenpolitik durch direkt-demokratische bzw. basis-demokratische Elemente* lehnt Köchler (1986: 15) Repräsentation völlig ab, da er darin eine Entmündigung des Bürgers sieht. In der Außenpolitik "führt diese ausschließliche Betonung der Repräsentation lediglich dazu, daß einzelne Interessengruppen (vorwiegend wirtschaftlicher und militärischer Prägung) der Bevölkerung ihren Willen aufzwingen" (Köchler 1986: 24). Der Grad der Demokratisierung sei folglich nicht mit dem Grad der Parlamentarisierung gleichzusetzen. Demokratie in der Außenpolitik müsse 'direkte Demokratie' bedeuten, "da in zentralen Fragen niemand seiner Entscheidungsbefugnis beraubt werden darf" (Köchler 1986: 24). Dem freien Informationsfluß und der ungehinderten Informationsgewinnung wird dabei große Bedeutung beigemessen. Eine sachgerechte Entscheidung der Bürger habe zur Voraussetzung, daß die Bürger umfassend über das zu Entscheidende informiert werden. Nicht ganz so weit gehen *andere Vertreter* dieses Ansatzes. Die Bedeutung parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle wird akzeptiert, doch reicht diese allein nicht aus. Die eigentliche Bedeutung kommt der "Außenpolitik von unten" (Birkenbach 1986: 264) oder der "Bürgerdiplomatie" (Marshall 1949) zu. Dabei stellen neue Instrumente der Außenpolitik wie z.B. "eine große Zahl informeller, inoffizieller und subpolitischer Aktivitätsbereiche der Kommunikation wie Tourismus, Parteien, Verbände, Kirchen, Sport und Kultur [...] die größten Chancen für den Ausbruch aus der nationalstaatlichen Vereinnahmung und den Aufbau von Politikprozessen im Sinne einer demokratischen Außenpolitik" (Birkenbach 1986: 263) dar. Der Grund dafür liegt in der geringen Möglichkeit des Staates begründet, diese Instrumente der Außenpolitik zu kontrollieren und zu dirigieren. Vertretern von öffentlichen Organisationen und Experten ebenso wie individuellen nationalen und lokalen Führern (Marshall 1949: 87) soll es ermöglicht werden, an der Entwicklung der Außenpolitik teilzunehmen. Auch für die Entscheidung über Krieg kommt der politischen Partizipation der Bürger größte Bedeutung zu. Diese Partizipation soll z.B. durch Volksabstimmungen als direkt-demokratische Elemente oder durch basis-demokratische Elemente wie z.B. die Entsendung von Vertretern bestimmter Bürgerorganisationen in die außenpolitischen Entscheidungsgremien verwirklicht werden. Zentrale

Bedeutung wird der Information beigemessen, da nur der informierte Bürger außenpolitische Entscheidungen treffen kann und an diesen auch aktiv teilhaben will.

Kant ging davon aus, daß "wenn die Beistimmung der Staatsbürger" über Fragen von Krieg und Frieden stattfände, in dem Sinne also das Interesse des einzelnen Bürgers in die Entscheidungen der Exekutive einfließen würde, es keinen Krieg mehr geben werde (Kant 1977: 205f.). Zwei Ansätze einer demokratischen Außenpolitik erfüllen diese Anforderungen an eine demokratische Außenpolitik: der Ansatz einer demokratischen Außenpolitik durch parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle und der Ansatz einer demokratischen Außenpolitik durch direkt-demokratische bzw. basis-demokratische Elemente. Beide verlangen die "Beistimmung der Staatsbürger" auch in den Entscheidungen der Außenpolitik - entweder über mittelbare Verfahren der Repräsentation oder über direkte Verfahren wie z.B. Volksabstimmungen. Der Ansatz einer demokratischen Außenpolitik als exekutives Privileg erfüllt jedoch die Anforderungen Kants nicht, da nach diesem Ansatz den Staatsbürgern lediglich die Aufgabe zugewiesen wird, die Eliten zu bestimmen, die die Entscheidungen der Außenpolitik treffen werden.

Es ergeben sich somit folgende *Hypothesen*, die eine Überprüfung der Ausgangsfrage ermöglichen: (1) Die Außenpolitik einer Demokratie, in der Außenpolitik prozessual als exekutives Privileg ausgestaltet ist, wird keine besondere Qualität im Sinne einer friedlichen Außenpolitik aufweisen. Solange die "Beistimmung der Staatsbürger" in der Entscheidung über Krieg und Frieden nicht verwirklicht ist, ist die Voraussetzung einer friedlichen Außenpolitik, wie sie Kant formulierte, nicht gegeben. (2) Die Außenpolitik von Demokratien, die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle oder auch direkt-demokratische bzw. basis-demokratische Elemente bei der Gestaltung der Außenpolitik zulassen, ist dagegen im Prinzip als friedlich, d.h. als kriegsvermeidend zu charakterisieren.

Für die Überprüfung der Hypothesen bieten sich die Vereinigten Staaten von Amerika an, da mit der 1973 verabschiedeten War Powers Resolution eine verstärkte Beteiligung des Kongresses an der Entscheidung über Krieg und Frieden angestrebt wurde. Die notwendige Varianz in bezug auf die unabhängige Variable "Parlamentsbeteiligung" wäre somit gegeben. Die Arbeit wird sich dabei auf die Entscheidungen über Krieg und Frieden konzentrieren, da dies der Bereich der Außenpolitik ist, der am nachhaltigsten und umfassendsten alle BürgerInnen betrifft und der deshalb von den Vertretern der politischen Theorie besonders hervorgehoben wird.

3. Die Vereinigten Staaten von Amerika - Demokratische Außenpolitik im Entscheidungsfall 'Krieg' (war powers)?

In den folgenden Abschnitten wird zunächst geklärt, inwieweit vor 1973 die Außenpolitik der USA im Hinblick auf einen Kriegseintritt als exekutives Privileg gestaltet wurde, und damit - entsprechend den theoretischen Annahmen - auch keine friedliche Außenpolitik dieses Landes zu erwarten war. Um dies zu klären wird zuerst untersucht, welche Rolle dem Kongreß nach den Intentionen der Verfassungsgeber und nach der Verfassungsinterpretation im Bereich der war powers zukommen sollte (3.1). Dann erfolgt ein Blick auf die Verfassungspraxis der war powers bis 1973 und insbesondere die Beteiligung des Kongresses an der Entscheidung über Krieg und Frieden (3.2). Die zweite Frage, die in Abschnitt 3.3 behandelt wird, zielt darauf ab zu klären, inwieweit der Einfluß des Kongresses mit der von ihm 1973 beschlossenen War Powers Resolution tatsächlich gewachsen ist. Hierzu werden zum einen die Bestimmungen der War Powers Resolution im Hinblick auf die Rolle des Kongresses vorgestellt (3.3.1) und zum anderen die Praxis daraufhin untersucht, ob eine stärkere Parlamentsbeteiligung festzustellen ist (3.3.2).

3.1 Die Intentionen der Verfassungsgeber und die Verfassungsinterpretation

Das Charakteristikum der Verfassungsordnung der Vereinigten Staaten von Amerika, die Gewaltenteilung bei gleichzeitiger Gewaltenschränkung, ist auch für den Bereich der Außenpolitik kennzeichnend. Dem Präsidenten und dem Kongreß werden jeweils bestimmte Kompetenzen von der Verfassung zugewiesen ("exclusive powers"), bei anderen Kompetenzen müssen sie zusammenwirken ("concurrent powers") (Henkin 1972: 92ff.).⁸ Dabei ist jedoch festzuhalten, daß die Kompetenzverteilung von den Verfassungsgebern zumeist unvollständig vorgenommen wurde (Trebesh 1972: 15). Es bleiben bestimmte 'Grauzonen', deren Ausgestaltung der Entwicklung der Verfassungsinterpretation und der jeweiligen historischen Situation überlassen sind. In der Außenpolitik ist somit keine eindeutige Vormachtstellung des Präsidenten oder des Kongresses zu erkennen, und es besteht ein Zwang zur Zusammenarbeit dieser Staatsorgane.

Um die Souveränität des Volkes zu sichern, sahen die Verfassungsgeber für den besonderen Fall des Kriegseintritts vor, dem Kongreß das Recht, Kriege zu erklären,

⁸ So ist der Präsident z.B. Träger der exekutiven Gewalt (Art.II, § 1, Abs.1), während dem Kongreß das Recht der Gesetzgebungs- und Finanzgewalt (Art.I, § 7 und 8) zusteht. Für den Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten und die Ernennung diplomatischer Vertreter und anderer Beamter des Bundes benötigt der Präsident aber den "Rat" und die "Zustimmung" des Senates (Art.II, § 2, Abs.2).

zuzusprechen (Artikel I, § 8, Abs.11).⁹ In einer zweiten verfassungsrechtlichen Grundnorm wurde folgende Kompetenz für den Präsidenten der Vereinigten Staaten verankert: nach Art.II, § 2, Abs.1 ist der Präsident "Oberbefehlshaber der Armee und der Flotte der Vereinigten Staaten und der Miliz der Einzelstaaten, wenn diese zur aktiven Dienstleistung für die Vereinigten Staaten aufgerufen wird". Der Präsident soll im Krieg und im Frieden Inhaber der obersten Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte sein.

Anhand der Entstehungsgeschichte der Verfassung wird die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Präsident und Kongreß, wie sie vom Verfassungsgeber beabsichtigt war, noch deutlicher. Ursprünglich war im Verfassungstext vorgesehen, dem Kongreß das Recht zu gewähren, "to make war". Am 17. August 1787 wurde dieser Text jedoch durch die Worte "to declare war" ersetzt. Dem Kongreß sollte die Kriegsinitiative zustehen, wie aus der ursprünglich vorgesehenen Textfassung hervorgeht, dem Präsidenten sollte jedoch die Möglichkeit gelassen werden, im Falle eines überraschenden Angriffs auch ohne den Kongreß militärische Maßnahmen zu ergreifen.¹⁰ Daher schlugen die Abgeordneten Madison und Gerry die oben genannte Änderung vor. Damit wurde das Recht "to make war" gespalten in das Kriegserklärungsrecht des Kongresses und die militärische Oberbefehlsgewalt des Präsidenten, die auch die Abwehr von Überraschungsangriffen einschloß (vgl. Reveley 1970: 226). Dies war der Vermutung geschuldet, daß es Krisenfälle geben könne, die eine Entscheidung des Kongresses nicht mehr zulassen.

Die Kompetenzverteilung in der Verfassung hat damit dem Kongreß auf dem Gebiet der war powers mehr Verantwortlichkeiten zugewiesen als der Exekutive. Die Verfassungsgeber schufen jedoch auf diesem Gebiet auch einen Bereich der "shared powers". Innerhalb dessen blieb die konkrete Kompetenzverteilung zwischen den Gewalten in vielen Fällen offen, weil die Verfassung keine klare Definition des Begriffes Krieg enthält. Die praktisch seit Inkrafttreten der Verfassung der USA bestehende Kontroverse über die jeweiligen Rechte der Regierungsorgane im Hinblick auf einen Kriegseintritt erklärt sich deshalb aus der unklaren Kompetenzverteilung und der fehlenden Definition von Krieg. Die dabei umstrittene Frage ist die, welche Streitkräfteeinsätze noch nicht als 'Krieg' zu betrachten sind und dementsprechend

9 Neben dem Kriegserklärungsrecht obliegt es dem Kongreß z.B. auch, für die gemeinsame Verteidigung zu sorgen (Art.I, § 8, Abs.1). Nach Art.I, § 8, Abs. 12 u. 13 der Verfassung bestimmt er über die Aufstellung und Unterhaltung eines Heeres und der Kriegsmarine. Vgl. für weitere Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Kongresses z.B. Trebesch (1972: 87).

10 Vgl. z.B. Constitution (1973: 326).

vom Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte ohne Autorisation des Kongresses angeordnet und durchgeführt werden können.

Ein Urteil des Obersten Bundesgerichts, *Bas v. Tingy* von 1799¹¹, anerkennt den Unterschied zwischen einem sogenannten "limited war" und einem "general war" und gesteht ausschließlich dem Kongreß das Recht zu, auch über begrenzte Kriege zu entscheiden. Dem stehen allerdings auch mehrere Urteile des Obersten Bundesgerichts¹² entgegen, in denen bestimmte Einsätze von Streitkräften ohne die Zustimmung des Kongresses gebilligt wurden, da sie nicht als Kriegsbeteiligung gewertet werden könnten. Entsprechend dieser Unklarheit in der Verfassungsinterpretation entwickelten sich verschiedene Auffassungen in der Literatur über die Kompetenzen des Präsidenten, Streitkräfteeinsätze zu autorisieren. So wird einerseits davon ausgegangen, der Präsident dürfe keinen Krieg beginnen, gleichgültig ob dieser erklärt oder unerklärt, "limited" oder "general" sei, außer im Falle eines Überraschungsangriffs (Lofgren 1972: 672). Andererseits wird die Auffassung vertreten, daß der Präsident aufgrund seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen und der Tatsache, daß nur er mit der notwendigen Schnelligkeit, Geheimhaltung und Autorität handeln könne, nach der Verfassung ein Recht haben müsse, eigenmächtig Streitkräfteeinsätze zu autorisieren. Dieser Rechtsanspruch werde noch dadurch untermauert, daß solche eigenmächtigen Aktionen in der Praxis vom Kongreß und durch die Gerichte geduldet worden seien (Reveley 1970: 1243).

Alle Verfassungsinterpretatoren stimmen darin überein, daß ein Einsatz der Streitkräfte durch den Präsidenten möglich ist (van Wynen 1982: 47). Umstritten ist allerdings, wo die Grenzen dieses Rechtes zu ziehen sind. Da das Oberste Bundesgericht jedoch Fragen der war powers aufgrund der "political question doctrine"¹³ nicht entscheidet, ist keine eindeutige Klärung dieser Frage zu erwarten. Das Recht des Präsidenten, ohne Autorisation des Kongresses Streitkräfte einzusetzen, läßt sich auf jeden Fall aus seinem Recht der Verteidigung und rein theoretisch auch für die praktisch wenig wahrscheinlichen Fälle seiner Verpflichtung zur kollektiven Selbstverteidigung ableiten. Die Rechte des Präsidenten als Commander in Chief, seine "foreign relations power" sowie seine Pflicht, "faithfully to execute the laws", autorisieren den Präsidenten allein allerdings nicht zu einem unautorisierten Streitkräfteeinsatz. Nimmt

11 *Bas v. Tingy* 1799, 4 U.S. (4 Dall.) 39-41.

12 *Little v. Barreme* 6 U.S. (2 Cranch) 170 (1804), *Prize Cases* 67 U.S. (2 Black) 635 (1863).

13 Die "political question doctrine" besagt, daß solche Fragen nicht vom Obersten Bundesgericht entschieden werden.

man diese Kompetenzen des Präsidenten aber zusammen, so läßt sich zum Beispiel im Falle des Schutzes amerikanischer Bürger außerhalb der USA eine Legitimation des eigenmächtigen präsidentiellen Streitkräfteeinsatzes ableiten.¹⁴ Es wird die Ansicht vertreten (Rostow 1986: 2009ff.), die dem Präsidenten weitgehende Rechte zugestehende Verfassungsinterpretation habe über fast zweihundert Jahre hinweg dominiert. Erst mit der War Powers Resolution sei ein grundlegender Wandel eingetreten.

3.2 Die Verfassungspraxis der war powers bis 1973

In der Geschichte der USA hat es ungefähr 200 militärische Aktionen gegeben, für die nur in fünf Fällen formale Kriegserklärungen abgegeben wurden (Wolf 1974: 219). Die Mitwirkung des Parlaments im Bereich der war powers läßt sich bis 1973 in der historischen Entwicklung der Verfassungspraxis in drei Phasen einteilen (Reveley 1970: 198ff.): die Phase der Zusammenarbeit, die Phase der ersten Präzedenzfälle und die Phase der Alleinherrschaft der Präsidenten.

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts läßt sich die Handhabung der war powers in den meisten Fällen als *Zusammenarbeit zwischen Kongreß und Präsident* bezeichnen. Der Präsident achtete die Rechte der Legislative. So sind mehrere Fälle bekannt, in denen der Präsident die Zustimmung des Kongresses einholte, bevor er umfassendere militärische Aktionen in einem Konflikt anordnete (Pfeffer 1955: 20). Solche Fälle trugen sich unter den Präsidentschaften von Madison 1812, Monroe 1824, Jackson 1836 und Buchanan 1857 zu (van Wynen 1982: 33). Setzte der Präsident eigenmächtig Streitkräfte ein, dann mit der Begründung, amerikanische Bürger und amerikanisches Eigentum zu schützen. Zur Rechtfertigung dieser Einsätze wurde die sogenannte Neutralitätstheorie angeführt. Sie geht davon aus, daß militärische Einsätze ohne Zustimmung des Kongresses begonnen werden können, wenn diese keine Einmischung in die internen politischen Kämpfe des jeweiligen Landes darstellen. Einige Fälle waren jedoch auch nach der Neutralitätstheorie nicht zu rechtfertigen. Während der hier betrachteten Zeitperiode gab es drei offiziell erklärte Kriege. In zwei Fällen, dem Krieg gegen England 1812 und dem Krieg gegen Spanien 1898, scheint die Legislative den Krieg mehr als der Präsident befürwortet zu haben, während 1846 der Kongreß durch vom Präsidenten geschaffene Tatsachen zur Kriegserklärung gegen Mexiko faktisch gezwungen wurde. Während des 19. Jahrhunderts konnte der Präsident Streitkräfte außerhalb der USA nur solange einsetzen, wie sie nicht dazu benutzt wurden, "acts of war" zu begehen. Auch wenn dieser Begriff nie genau definiert

14 Vgl. für eine genaue Diskussion der verfassungsmäßigen Rechte des Präsidenten, eigenmächtig Streitkräfte einzusetzen, Kittel (1991), Kap. 3.4.

wurde, so war damit auf jeden Fall der Gebrauch von Streitkräften gegen souveräne Staaten gemeint (Processes 1975: 423).

Die zweite Phase der Praxis der war powers, die der *ersten Präzedenzfälle*, dauerte von der Wende des Jahrhunderts bis zum Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg. Kennzeichnend für diese Phase ist, daß die für die Zeit bis 1900 charakteristische enge Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative die Ausnahme wurde. Auch wenn die Legislative noch eine starke Kraft blieb, richtete sich der Präsident in vielen Fällen nicht mehr nach den Auffassung des Kongresses. Von militärischen Aktionen kleinerer Art, die ja bereits im 19. Jahrhundert des öfteren durchgeführt und mit der Neutralitätstheorie legitimiert worden waren, wurde im 20. Jahrhundert vermehrt Gebrauch gemacht. Diese kleineren Aktionen lassen sich typischerweise als Polizeiaktionen charakterisieren. Sie richteten sich nicht gegen einen souveränen Staat.

Militärische Aktionen, die diesen Rahmen überschritten und damit bereits Präzedenzfälle für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg darstellen, sind die Einsätze von Streitkräften durch Präsident McKinley 1901 in China und durch Präsident Th. Roosevelt 1903 in Panama. Das Besondere dieser Aktionen war der *durch den Kongreß nicht autorisierte Einsatz amerikanischer Streitkräfte gegen einen souveränen Staat*. Weitere solche Fälle wurden z.B. von Präsident Th. Roosevelt durchgeführt, der in Kuba und der Dominikanischen Republik militärisch intervenierte. Ebenso sandten Präsident Taft und Wilson ohne Autorisierung Streitkräfte in karibische und zentralamerikanische Staaten (vgl. Processes 1975: 423). Trotzdem gab es zu dieser Zeit noch eine starke Legislative, die sich um ihren Einfluß bemühte. So wurden 1916 die sogenannten Gore-McLemore Resolutionen in den Kongreß eingebracht, die den Eintritt der Vereinigten Staaten in den Ersten Weltkrieg verhindern sollten (vgl. Pfeffer 1955: 54). In der Zwischenkriegszeit bemühte sich der Kongreß durch die Neutralitätsgesetzgebung, nicht erneut in einen Krieg hineingezogen zu werden. Zusätzlich wurde der Versuch gemacht, die Hürde für einen Kriegseintritt bzw. den Streitkräfteeinsatz außerhalb des Landes durch ein Referendum zu erhöhen. Mit diesen Bemühungen hatte der Kongreß jedoch keinen Erfolg. Im Falle der beiden Weltkriege war es der Kongreß, der gemäß der Verfassung den Krieg erklärte ('Note' 1968: 55).

Wie gezeigt, hatten bereits die Präsidenten Th. Roosevelt, Taft, Wilson und Franklin Roosevelt vor 1945 begonnen die präsidentielle Macht im Bereich der war powers umfassend auszuweiten. Diese Entwicklung wurde durch die Präsidenten Truman, Eisenhower, Kennedy und Johnson in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, der Phase der *'Alleinherrschaft der Präsidenten'*, noch verstärkt. Der Höhepunkt präsidentieller Macht war zu Beginn des Vietnamkrieges erreicht. Den Präsidenten wurde allerdings auch kein Widerstand seitens des Kongresses bei eigenmächtigen

militärischen Aktionen oder einer Politik entgegengesetzt, die zwangsläufig zu einer Verwicklung der amerikanischen Streitkräfte in bewaffnete Konflikte führen mußte. So konnte der Präsident ohne die Zustimmung des Kongresses z.B. 1950 Truppen in Korea, 1958 im Libanon und 1965 in der Dominikanischen Republik einsetzen (vgl. Franck 1979: 67). In drei Fällen ließen sich die Präsidenten ihr Handeln mit einer Resolution des Kongresses autorisieren: in den Fällen Taiwan (1955), Kuba (1962) und Vietnam (1964). Inwieweit diese Resolutionen jedoch eine ausreichende Autorisation durch den Kongreß darstellten, ist heute umstritten. Vielfach werden diese Resolutionen in der Literatur als 'Blankoschecks' bezeichnet, da es der Kongreß dem jeweiligen Präsidenten freistellte, Streitkräfte einzusetzen, wenn dieser die Notwendigkeit dafür sähe. Wissenschaftler sind der Meinung, daß der Kongreß mit einer solchen, offenen Formulierung der Resolutionen sein Kriegserklärungsrecht nicht ausreichend in Anspruch genommen habe.¹⁵ Dem entspricht auch, daß sich die Präsidenten auf ihre eigenen verfassungsmäßigen Rechte zur Rechtfertigung stützten. Deshalb wird davon ausgegangen, daß die Präsidenten auch ohne die jeweiligen Resolutionen Streitkräfte im Libanon, in Kuba und in Vietnam eingesetzt hätten (Wolf 1973: 92). Charakteristisch für die soeben beschriebene Phase ist somit, daß die Präsidenten auch gegen *souveräne Staaten* Streitkräfte einsetzten, ohne dafür eine ausreichende Autorisation des Kongresses zu haben.

Die Entwicklung der Verfassungspraxis der war powers bis 1973 ist somit als eine Aushöhlung des Kriegserklärungsrechts des Kongresses zu charakterisieren. Die nach der Verfassung für einige Situationen nicht eindeutige Kompetenzzuteilung sowie die unklare Definition des Begriffes 'Krieg' nützten die Präsidenten dazu, auch ohne die Zustimmung des Kongresses unter Hinweis auf eigene verfassungsmäßige Kompetenzen, Streitkräfte gegen souveräne Staaten einzusetzen. Das Kriegserklärungsrecht fiel damit faktisch immer häufiger - und ganz ausschließlich nach 1945 - der Exekutive zu. Die Übersicht über die Beteiligung des Kongresses in der Frage des Kriegseintritts zeigt allerdings auch, daß es immer wieder Fälle gab, in denen das Kriegserklärungsrecht des Kongresses von den Präsidenten anerkannt worden war. Aus der Praxis ein allgemeines Gewohnheitsrecht für eigenmächtige Streitkräfteeinsätze durch den Präsidenten ohne Zustimmung des Kongresses abzuleiten, geht deshalb viel zu weit.

3.3 Die War Powers Resolution (WPR)

Der 1973 verabschiedeten War Powers Resolution gingen mehrere Versuche des Kongresses voraus, die Kompetenzen der Verfassungsorgane auf dem Gebiete der war powers genauer zu definieren bzw. zu verändern, wie z.B. das Ludlow-Amendment,

15 Z.B. Reveley (1970: 231) und Wolf (1973: 201).

das Bricker-Amendment (1952), die National Commitments Resolution (1969) und die beiden Cooper-Church-Amendments (Tananbaum 1987: 39-50). Das Charakteristische dieser Versuche war allerdings, daß keiner von ihnen Gesetzeskraft erlangte. Bis in die 70er Jahre hinein kamen die Bemühungen des Kongresses über Willenserklärungen nicht hinaus. Der Grundstein für die Entstehung der War Powers Resolution war jedoch mit diesen legislativen Versuchen bereits gelegt.

Der 1973 verabschiedeten War Powers Resolution kommt dagegen Gesetzeskraft zu.¹⁶ Der Resolution wurde am 10. Oktober 1973 im Senat mit 75 gegen 20 Stimmen zugestimmt. Einen Tag später stimmte das Repräsentantenhaus mit 238 gegen 123 Stimmen zu. Die WPR war ein Kompromißvorschlag, dem mehrere nicht konsensfähige Resolutionsentwürfe vorangegangen waren. Am 24. Oktober legte Präsident Nixon sein Veto gegen die "joint resolution" ein und am 7. November 1973 überstimmte das Repräsentantenhaus das präsidentielle Veto mit 284 zu 135 Stimmen, d.h. lediglich mit vier Stimmen mehr als der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit. Der Senat überstimmte das Veto mit 75 zu 18 Stimmen (Nolte 1989: 54). Beigetragen zu diesem Erfolg des Kongresses hatte sicherlich die geschwächte Position des Präsidenten durch den Watergate-Skandal.

Die War Powers Resolution wird in ihrer Bedeutung völlig verschieden eingeschätzt. Während Lofgren (1989: 2011) davon ausgeht, mit ihr habe die Sichtweise der war powers als Privileg des Präsidenten in der Geschichte der USA eine einmalige Niederlage erlitten, ist Eagleton (1974: 203-205) der Auffassung, die WPR erweitere die Rechte des Präsidenten noch. Im folgenden soll geklärt werden, inwieweit die WPR zu einer veränderten Interpretation der rechtlichen Grundlagen und der Praxis der war powers geführt hat inwieweit damit dem Parlament wieder zu seiner verfassungsmäßig vorgeschriebenen Beteiligung auf dem Gebiet der war powers verholfen wurde. Dazu werden zuerst die inhaltlichen Bestimmungen der WPR betrachtet. Anschließend wird auf die Praxis der war powers eingegangen.

3.3.1 Die inhaltlichen Bestimmungen der WPR

Die Verabschiedung der WPR ist auf den ersten Blick als Stärkung der Parlamentsrechte zu bezeichnen. Der Kongreß hat mit dem Versuch, seine Kriegerrechte genauer

¹⁶ Die War Powers Resolution ist als joint resolution verabschiedet worden. Joint resolutions werden von Rotunda/Novak/Young (1986: 544) folgendermaßen beschrieben: "Resolutions that are to have the force of law are entitled 'joint resolutions' and must be approved by both houses of Congress and by the President or repassed over his veto. If enacted in this manner, joint resolutions stand on a level with bills; there is no real difference between the two."

zu definieren, dem Präsidenten die Möglichkeit genommen, aufgrund der Inaktivität des Kongresses seine Handlungsmacht im Sinne eines exekutiven Privilegs auf diesem Felde wahrzunehmen (Fisher 1985: 324). Dementsprechend weist Paragraph 2 der WPR¹⁷ darauf hin, daß nach der Verfassung Kongreß und Präsident zusammen die Entscheidung über den Einsatz von amerikanischen Streitkräften in *Feindseligkeiten* treffen müssen. Abschnitt c des Paragraphen 2 erläutert, unter welchen Umständen der Präsident unmittelbar ohne Autorisation des Kongresses handeln darf: im Falle eines nationalen Notstandes, der durch einen Angriff auf die Vereinigten Staaten, ihr Territorium, ihre Besitzungen oder ihre Streitkräfte entstehen würde. Dieser Paragraph 2 ist jedoch rechtlich nicht bindend, da er als Präambel aufgefaßt wird (Eagleton 1974: 208). Als konkrete Stärkungen der Parlamentsrechte im Bereich der war powers sind die eingeführte *Konsultations- und Berichtspflicht* und die *zeitlichen Begrenzungen* zu beschreiben.

Die mit der WPR eingeführte *Konsultationspflicht* (Paragraph 3) verpflichtet den Präsidenten vor jedem Einsatz der Streitkräfte in (drohende) Feindseligkeiten, den Kongreß zu konsultieren, wenn dies möglich ist. Dadurch wird dem Präsidenten das Recht auf eigenmächtiges Handeln in Fällen drohender Feindseligkeiten prinzipiell aberkannt.

Mit der *Berichtspflicht* versucht der Kongreß, sich rechtlich eine bessere Informationsgrundlage über die militärischen Einsätze der USA generell zu verschaffen. Der Präsident ist in drei Fällen dazu verpflichtet, innerhalb von 48 Stunden nach der Entsendung von Streitkräften dem Sprecher des Repräsentantenhauses und dem Interimspräsidenten des Senats einen Bericht über die Umstände des Truppeneinsatzes, seine verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen, den vermutlichen Umfang und die wahrscheinliche Dauer des militärischen Engagements zuzuleiten (Paragraph 4a): Der *erste* Fall der Berichtspflicht umfaßt den Einsatz von amerikanischen Streitkräften in Feindseligkeiten oder drohende Feindseligkeiten (Paragraph 4a 1). Nur für diesen Fall besteht auch die bereits erwähnte Konsultationspflicht. Nach Paragraph 4a 2 muß der Präsident zum *zweiten* im Falle eines Einsatzes von amerikanischen Streitkräften auf dem Territorium, im Luftraum oder in den Gewässern eines fremden Staates dem Kongreß berichten, wenn die Streitkräfte für den Kampf ausgerüstet sind. Der *dritte* Fall einer Berichtspflicht umfaßt Situationen, in denen Streitkräfte in einer Größenordnung entsandt werden, die die Anzahl von bereits im Ausland stationierten US-Streitkräften beträchtlich erhöht. Auch während des Streitkräfteeinsatzes muß der Kongreß über den Verlauf, Umfang und die

17 Text of the WPR, Public Law 93-148, H.J.Res.542) 87 Stat.555, 50 U.S.C.1541-1548, vgl. Anhang.

vermutliche Dauer des Einsatzes informiert werden. Damit haben die Abgeordneten die Möglichkeit zu überprüfen, ob der Verlauf eines Einsatzes noch ihren Intentionen entspricht. Durch die Berichtspflicht wird die Debatte über die war powers auch institutionalisiert (Daly 1984: 20). Der Kongreß versucht mit der Berichtspflicht darüber hinaus, die unklare rechtliche Situation bezüglich des friedlichen Einsatzes von Streitkräften zu regeln, indem er auch für zwei dieser Fälle eine Berichtspflicht vorsieht.¹⁸

Kann der Kongreß sich nach Erhalt eines Berichtes gemäß Paragraph 4a 1 nicht zu einer Kriegserklärung, einer gesetzlichen Verlängerung der Frist oder einer spezifischen Autorisation des Einsatzes entschließen, so ist in der WPR eine *zeitliche Befristung* dieses Einsatzes vorgesehen: Die amerikanischen Truppen dürfen dann nur 60 Tage im Einsatz bleiben (Paragraph 5b). Diese zeitliche Befristung bezieht sich auf den Fall des Einsatzes von amerikanischen Streitkräften in Feindseligkeiten oder drohende Feindseligkeiten, da Paragraph 5a und 5b Fälle der Berichtspflicht nach 4a 1 nennen. Die Frist kann vom Kongreß noch einmal um 30 Tage verlängert werden, wenn der Präsident schriftlich versichert, daß der weitere Einsatz militärisch notwendig ist, um die Sicherheit der amerikanischen Streitkräfte bei einem Rückzug zu gewährleisten (Paragraph 5b). Werden vom Kongreß keine Autorisierungsmaßnahmen für den Einsatz von Militär erlassen, so muß der Präsident die Truppen ohne weitere Aufforderung des Kongresses nach 60 Tagen zurückziehen.

Die zeitliche Befristung eines unautorisierten Einsatzes von Streitkräften auf 60 Tage ist ebenfalls als Stärkung der Parlamentsrechte zu bewerten. Der Kongreß mußte dem Präsidenten für bestimmte, schwer zu definierende Situationen das Recht einräumen, eigenmächtig Streitkräfte einzusetzen. Solche Streitkräfteeinsätze sollen jedoch 60 bzw. 90 Tage nicht überschreiten, falls keine Autorisation des Kongresses eingeholt wurde. Mit dieser Vorkehrung sollen unautorisierte Kriege in Zukunft verhindert werden. Die Regelung ist außerdem auch als Mechanismus zu verstehen, der es dem Kongreß ermöglicht, während eines bereits begonnenen Streitkräfteeinsatzes an der betreffenden Politik beteiligt zu werden. Ohne seine Beteiligung müßte der militärische Einsatz beendet werden. Schließlich sicherte sich der Kongreß in Paragraph 5c das Recht, jederzeit durch eine "concurrent resolution", d.h. eine gemeinsame EntschlieÙung

18 Vgl. die unklare Rechtslage über die Rechte des Präsidenten, ohne Konsultation mit dem Kongreß Streitkräfte in andere Länder (Gewässer, etc.) zu senden bzw. deren Positionen zu verändern. Da die WPR auch in Fällen angewendet werden muß, in denen für den Kampf bewaffnete Streitkräfte auf fremdem Hoheitsgebiet eingesetzt werden (Paragraph 4a 2) und in denen der Umfang der für den Kampf ausgerüsteten Streitkräfte der USA (vgl. Paragraph 4a 3) erhöht wird, trägt die WPR in bisher rechtlich unklaren Fällen zur Beteiligung des Kongresses bei. Dasselbe gilt für den Einsatz von Militärberatern nach Paragraph 8c der WPR.

beider Häuser, die nicht dem präsidentiellen Veto unterliegt, das militärische Engagement zu beenden.¹⁹

Mit der WPR hat der Kongreß darüber hinaus die umstrittene Praxis der Autorisation von Streitkräfteeinsätzen durch Verträge oder Bewilligungsgesetze prinzipiell abgelehnt, wenn nicht eine explizite Autorisation nach der WPR darin beinhaltet ist (Paragraph 8a). Diese umstrittene Frage wurde mit der WPR im Sinne einer notwendigen Parlamentsbeteiligung beantwortet. Paragraph 8a bestimmt weiter, daß amerikanische Soldaten ohne die Anwendung der WPR nicht an den Bewegungen von regulären oder irregulären Streitkräften eines fremden Landes oder einer fremden Regierung teilnehmen, diese kommandieren oder koordinieren dürfen, wenn diese Truppen in Feindseligkeiten einbezogen sind oder diese Möglichkeit offensichtlich droht.

In weiteren Punkten wurde mit der WPR versucht, die Kompetenzen des Präsidenten und des Kongresses genauer abzugrenzen. Diese sind zum einen das Recht zum Vergeltungsschlag und zum anderen die Kompetenz, Interventionen zum Schutze amerikanischer Staatsbürger zu beschließen. Die legislative Vorgeschichte der WPR macht deutlich, daß nach dem Willen der Gesetzgeber dem Präsidenten nur das Recht zugestanden werden soll, defensive militärische Maßnahmen anzuordnen. Dementsprechend wurde ein Amendment zum Gesetzesentwurf abgelehnt, welches dem Präsidenten zugestanden hätte, Vergeltungsschläge durchzuführen (vgl. Sullivan-Study 1982: 91). Der Kongreß stärkte seine Position auch dadurch, daß er dem Präsidenten den militärischen Einsatz zum Schutze von amerikanischen Bürgern als Notstandskompetenz nicht zugestand. Damit machte der Kongreß deutlich, daß trotz der vorherrschenden Praxis bis 1973 auch in solchen Fällen die eigentliche Zuständigkeit beim Kongreß liege.

Die War Powers Resolution verstärkt somit die rechtlich verankerte Mitwirkung des Kongresses auf dem Gebiet der war powers, indem sie für bisher unklare Situationen gesetzliche Regelungen im Sinne einer verstärkten Parlamentsbeteiligung festlegt. Zentral sind dabei die Konsultations- und Berichtspflicht des Präsidenten und die zeitlichen Begrenzungen für den Streitkräfteeinsatz.

19 Es ist umstritten, inwieweit die Beendigung eines Streitkräfteeinsatzes durch den Kongreß mit einer "concurrent resolution" verfassungsgemäß wäre (Rotunda/Novak/Young 1986: 412). Der Kongreß kann jedoch mit einer joint resolution, die dem Präsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt werden muß, einen Rückzug anordnen.

3.3.2 Die Praxis der War Powers Resolution

Für die Zeit nach 1973 interessiert vor allem, inwieweit die WPR bei militärischen Einsätzen der USA tatsächlich angewendet worden ist. Es muß geklärt werden, ob die WPR auch in der Praxis zu einer verbesserten Mitwirkung des Parlaments durch die Konsultationspflicht, die Berichtspflicht und die zeitliche Begrenzung geführt hat, und damit nach 1973 eine parlamentarisch mitverantwortete demokratischere Außenpolitik festgestellt werden kann als vorher. Generell ist es charakteristisch für die Praxis der WPR, daß keine Klarheit darüber besteht, welche Fälle Anwendungsfälle der WPR sind bzw. welche Bestimmungen der WPR in den jeweiligen Fällen angewendet werden müssen. Der Präsident versucht, die Inhalte der WPR möglichst restriktiv zu deuten, d.h. sie möglichst wenig anzuwenden, während der Kongreß immer wieder eine Anwendung nach dem Wortlaut und dem Geist der WPR zu erreichen sucht. Im folgenden werden diejenigen Fälle von militärischen Einsätzen der USA nach 1973 dargestellt, bei denen eine Anwendung der WPR denkbar gewesen wäre. Zur Identifikation dieser Fälle werden drei Indikatoren herangezogen: erstens wenn die Anwendung der WPR - in welchem Umfang auch immer - tatsächlich erfolgte, wenn zweitens im Kongreß oder wenn drittens in der Literatur die Notwendigkeit der Anwendung diskutiert wurde.

Während der Amtszeit von *Präsident Ford (1974-1977)* kam es zu folgenden sechs Fällen, in denen die WPR²⁰ hätte zum Tragen kommen müssen bzw. können: drei Evakuierungsmaßnahmen von amerikanischen Staatsbürgern aus Indochina 1975, Evakuierungsmaßnahmen aus dem Libanon 1976, die militärische Befreiungsaktion des amerikanischen Handelsschiffes *Mayaguez* 1975 und die Verstärkung der Streitkräfte in Korea 1976. Unter *Präsident Ford* wurden negative Präzedenzfälle für "eine Politik der halbherzigen Befolgung der WPR" (Nolte 1989: 57) geschaffen. Der Kongreß wurde im Falle der Evakuierung aus Saigon konsultiert, wobei die Ergebnisse dieser Konsultation dann aber vom Präsidenten ignoriert wurden. Die Berichtspflicht erfüllte der Präsident weitgehend, ohne aber die WPR explizit anzuerkennen.

Unter *Präsident Carter (1977-1981)* fanden die amerikanische Luftbrücke nach Zaire 1978 und der Versuch einer Befreiungsaktion für die amerikanischen Geiseln im Iran 1980 statt. Den Fall Zaire betrachtete der Präsident nicht als Anwendungsfall der WPR (Franck 1979: 72). Im Fall der Geiselfreiung wurde der Kongreß nicht konsultiert, aber ein Bericht unter Vermeidung des Begriffes Feindseligkeiten wurde dem Kongreß vorgelegt.

20 Vgl. zu den Anwendungsfällen der WPR z.B. Clark 1985, *Congressional Quarterly* 46 (1988), Nolte (1989), Schissler (1988) und Turner (1983).

In der Amtszeit von *Präsident Reagan (1981-1989)* sind folgende Fälle zu nennen: die Entsendung amerikanischer Militärberater nach El Salvador, die Entsendung einer Friedenstruppe auf den Sinai 1982, die Militäreinsätze im Libanon 1982-1984, der Einsatz amerikanischer Flugzeuge im Sudan 1983, die Intervention in Grenada 1983, die Bombardierung libyscher Schiffe und libyschen Hoheitsgebieten 1981/1986, das gemeinsame Training von Soldaten lateinamerikanischer Staaten und der USA in Zentralamerika und der Karibik 1983 und der Einsatz amerikanischer Kriegsschiffe im Persischen Golf 1987-88. Präsident Reagan informierte in drei Fällen Kongreßmitglieder kurz vor (oder kurz nach) Beginn des Einsatzes, nachdem die Entscheidungen bereits getroffen waren. Konsultiert wurden die Kongreßabgeordneten in zwei Fällen. In drei Fällen wurde dem Kongreß kein Bericht gesandt, da die Regierung nicht von einem Anwendungsfall der WPR ausging. In den Berichten wurde der Begriff Feindseligkeiten immer vermieden. In einem Fall, in dem ein Bericht abgegeben wurde, beachtete der Präsident die 48-Stunden-Frist nicht. Beim militärischen Einsatz im Libanon wurde vom Kongreß eine zeitliche Befristung beschlossen.

Unter der *Regierung Bush (1989-1993)* kam es zum Einsatz von Streitkräften in Panama 1989, Liberia 1990, im Irak 1990 und in Somalia 1991/92.²¹ Der Kongreß wurde dabei in keinem Fall konsultiert. Im Zusammenhang mit der humanitären Intervention in Somalia 1992 informierte der Präsident führende Kongreßmitglieder am Tag des Beginns des Militäreinsatzes. Berichte wurden dem Kongreß im Falle Panamas, des Iraks und Somalias zugesandt. Bezüglich des Golf-Krieges hat der Präsident die zeitliche Frist für die Zusendung des Berichts nicht eingehalten. Im Zusammenhang mit diesem Militäreinsatz im Irak bzw. in Kuwait wurde vom Kongreß eine den Streitkräfteeinsatz unter bestimmten Bedingungen autorisierende Resolution beschlossen. Der Senat beschloß knapp zwei Monate nach der Entsendung amerikanischer Truppen 1992 nach Somalia eine Resolution, die diesen Militäreinsatz zur Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen autorisierte.²²

Die Anwendung der inhaltlichen Bestimmungen der WPR in der Praxis wird in Abbildung 1 noch einmal deutlich gemacht. Dabei bezeichnet ein klares Ja die

21 Am 5. u. 6. Januar 1991 wurden mehrere hundert Ausländer aus Mogadischu vor dem Bürgerkrieg in Somalia in Sicherheit gebracht (vgl. FR v. 7.1.91). Über die Anwendung der WPR ist mir wie auch für den Fall Liberias bisher nichts Eindeutiges bekannt.

22 Mir stehen leider keine Informationen darüber zur Verfügung, ob das Repräsentantenhaus ebenfalls eine solche Resolution beschlossen hat bzw. ob es sogar zu einer gemeinsamen Gesetzgebung gekommen ist. Zum Fall Somalia 1992 vgl. man Facts on File 52: 2716, 925f (December 10, 1992) und Facts on File 53: 2724, 78 (February 11, 1993).

Anwendung der jeweiligen Bestimmung. Der Begriff unnötig bedeutet im Falle der zeitlichen Begrenzung, daß die Anwendung dieser Bestimmung nicht notwendig war, da der Präsident die Truppen innerhalb der 60 Tage zurückgezogen hatte. 'Unnötig' im Falle der Konsultation und Berichtspflicht bedeutet, daß die Bedingungen des jeweiligen Falles offensichtlich die Anwendung dieser Bestimmungen nicht erforderten. Werden zu der Einhaltung einer Bestimmung der WPR die Auffassungen des Präsidenten und des Kongresses genannt, so bedeutet dies, daß der Präsident der Meinung war, die jeweilige Bestimmung der WPR müsse nicht angewendet werden, und er dies dementsprechend auch nicht tat, während der Kongreß die Nicht-Anwendung dieser Bestimmung kritisierte. In diesen Fällen war die Notwendigkeit, die WPR anzuwenden, dementsprechend umstritten. Wird lediglich angeführt, daß der Präsident der Auffassung war, die Anwendung der jeweiligen Bestimmung der WPR sei unnötig, so weist dies darauf hin, daß diese Bestimmung der WPR nicht angewendet wurde, ohne daß man sich dieser Interpretation anschließt. Bei der Betrachtung dieser Tabelle muß berücksichtigt werden, daß sie die antizipative Wirkung der WPR, die z.B. im Falle Zaires besonders gut sichtbar wird, nicht darstellen kann. D.h. im Falle Zaires antizipierte der Präsident die Auffassungen des Kongresses, indem er lediglich einen stark begrenzten militärischen Einsatz autorisierte, so daß die Bestimmungen der WPR nicht zur Anwendung gebracht werden mußten. Diese Form der stärkeren Partizipation des Kongresses auf dem Gebiet der war powers kommt in Abbildung 1 nicht zum Ausdruck. Allerdings wird auf diese antizipative Wirkung in Abschnitt 4 genauer eingegangen.

Abb.1: Die Anwendung der inhaltlichen Bestimmungen der WPR in Krisenfällen

Präsidenten	Fälle	Konsultation	Bericht	zeitliche Begrenzung
Nixon	Zypern	Prä: unnötig	Prä: unnötig	wohl nicht notwendig gewesen
Ford	Danang	Prä: unnötig	Ja	unnötig
	Pnom Penh	Prä: unnötig	Ja	unnötig
	Saigon	Ja	Ja	unnötig
	Mayaguez	Information einiger Abgeordneter	Ja	unnötig
	Libanon	unnötig	unnötig	unnötig

	Korea	unnötig	Prä: unnötig Kong: scharfe Kritik	unnötig
Carter	Zaire	unnötig	unnötig	unnötig
	Iran	Prä: unnötig Kong: Kritik	Ja	unnötig
Reagan	El Salvador	Prä: unnötig Kong: scharfe Kritik	Prä: unnötig Kong: scharfe Kritik	Prä: unnötig Kong: schar- fe Kritik
	Sinai	Ja	Ja	unnötig, da Autorisation durch Kon- greßresolu- tion
	Libanon 1 2	vorherige Information einiger Abge- ordneter Prä: unnötig Kong: erst akzeptiert, später Kritik	Ja Ja (2 Berich- te)	Prä: unnötig Kong: erst akzeptiert, später Kritik Ja, durch Kongreßresolu- tion
	Sudan	?	Ja	unnötig
	gemeinsames Training in Zentralameri- ka und der Karibik	Prä: unnötig	Prä: unnötig	Prä: unnötig
	Grenada	nachträgliche Information einiger Abge- ordneter	Ja	unnötig
	Libyen 1 Libyen 2 Libyen 3	unnötig Prä: unnötig nachträgliche Information einiger Abge- ordneter	unnötig Ja Ja	unnötig unnötig unnötig

	Persischer Golf 1 2 3	Prä: unnötig Kong: Kritik Ja Prä: unnötig Kong: Kritik	Ja Ja Ja	Prä: unnötig Kong: Kritik in allen drei Fällen
Bush	Panama	vorherige Information einiger Abge- ordneter	Ja	unnötig
	Liberia	(Prä: unnötig)	(Ja)	unnötig
	Golf-Krieg	Prä: unnötig Kong: Kritik	Ja	Prä: unnötig; ab dem 12. Januar 1991 durch Kon- greßresolu- tion unnötig
	Somalia 1 Somalia 2	? Information einiger Ab- geordneter	? Ja	unnötig ?
	27 Fälle	3 Konsultatio- nen	20 Berichte	1 zeitliche Be- grenzung

Betrachtet man die Anwendungspraxis der WPR, so wird deutlich, daß sich die Präsidenten den Forderungen des Kongresses nach verstärkter Beteiligung nicht entziehen konnten und sich entsprechend verhielten, auch wenn keiner von ihnen bisher explizit die WPR anerkannte. Der Kongreß wurde in drei eindeutigen Anwendungsfällen der WPR vom Präsidenten konsultiert: bei der Evakuierung von amerikanischen Staatsbürgern aus Südvietnam, der Entsendung von Friedenstruppen auf den Sinai und der Umbeflaggungsaktion im Persischen Golf. Eine Konsultation des Kongresses war in vier Fällen nach den Bestimmungen der WPR eindeutig nicht notwendig. In mehreren Fällen verfuhr der Präsident so, daß er - anstatt Abgeordnete zu konsultieren -, diese kurz vor oder nach dem Einsatz informierte. Um die Einhaltung der Konsultationspflicht zu verbessern, sollte in die WPR eine Definition des Begriffes Konsultation aufgenommen werden. Der Personenkreis, der konsultiert werden muß, sollte eindeutig benannt und die Ausnahmen der Konsultationspflicht müßten genauer definiert werden.

Die Berichtspflicht haben die Präsidenten in der Mehrheit der Fälle, d.h. in 20 von 27 Fällen, befolgt. Dabei kamen sie in mindestens zwei Fällen der zeitlichen Frist nicht nach. In drei Fällen war es für den Präsidenten offensichtlich nicht erforderlich, einen Bericht nach der WPR an den Kongreß zu senden. Eine Praxis der Präsidenten scheint es jedoch zu sein, die Situationen nicht als feindselig zu charakterisieren.²³ Dies erlaubt es ihnen, sich der Konsultationspflicht der WPR und der zeitlichen Befristung von Streitkräfteeinsätzen durch die WPR zu entziehen. So ist z.B. unklar, ob im Falle El Salvadors, in dem die Soldaten über 60 Tage hinaus in einem anderem Staat eingesetzt waren, die WPR Anwendung finden sollte oder nicht. Um eine zeitliche Begrenzung des Einsatzes in einem solchen Falle durchzusetzen, ergab sich somit für den Kongreß das Problem, daß er selbst dazu gezwungen war, einen Beschluß über die zeitliche Begrenzung erst einzuleiten. D.h. der Kongreß hätte extra ein Gesetz verabschieden müssen, in dem Feindseligkeiten festgestellt und damit die zeitlichen Begrenzungen der WPR wirksam werden. Im Falle des Libanons wurde vom Kongreß so verfahren, um seine nach der WPR vorgeschriebene Mitwirkung zu erzwingen.

Von großer Bedeutung ist allerdings die Tatsache, daß die Anwendung der zeitlichen Befristung in den meisten Fällen gar nicht nötig war. D.h. der Präsident zog die Streitkräfte bereits vor dem Ablauf der 60-Tage-Frist zurück. Jedoch wird auch dadurch die bedeutende Rolle des Kongresses deutlich, wenn der Präsident die in der WPR vorgesehene zeitliche Frist nicht überschreitet und dadurch eine Anwendung der WPR umgeht. Auch für die Berichtspflicht und die Konsultationspflicht ist dieses Verhalten des Präsidenten nachzuweisen (vgl. Abschnitt 4). In drei Fällen (Sinai, Libanon und Kuwait) schließlich beschloß der Kongreß eine Resolution, die den militärischen Einsatz autorisierte.

Betrachtet man die neuen Prozeduren, die mit der WPR eingeführt wurden, so liegt deren größtes Problem darin, daß es unklar und umstritten ist, welche Bestimmungen der WPR in welchen Fällen greifen müssen. Durch diese Unklarheit kam es in einigen Fällen zu scharfen Kontroversen zwischen Kongreß und Präsident. Diese unterschiedliche Interpretation und der Verzicht der Gerichte, Auslegungshilfe zu leisten, läßt schwer feststellen, wann die Bestimmungen der WPR tatsächlich verletzt wurden.

Generell ist jedoch festzuhalten, daß der Präsident die Rechte des Kongresses, an den Entscheidungen auf dem Gebiet der war powers mitzuwirken, anerkennen mußte und

23 Die Präsidenten haben sich bisher außer im Mayaguez-Fall geweigert, auf den Begriff Feindseligkeiten Bezug zu nehmen. Wie oben ausgeführt, sieht die WPR jedoch nur dann eine vorherige Konsultationspflicht vor.

sich entsprechend verhielt. Die neuen Mitwirkungsrechte wurden von den Abgeordneten in unterschiedlichem Maße genutzt, an der Gestaltung der Außenpolitik mitzuwirken. Ohne die WPR hätten die Abgeordneten in jeder Situation über die Rechte des Präsidenten und des Kongresses erneut diskutieren und jeweils spezifische Maßnahmen verabschieden müssen, womit sie in der jeweiligen Krisensituation wahrscheinlich überfordert gewesen wären. Die Wirkung der WPR lag zudem darin, daß in vielen Fällen ihre Bestimmungen gar nicht zur Anwendung kommen mußten, da der Präsident bereits in der Art des Streitkräfteeinsatzes diese Vorgaben des Kongresses antizipierte. Die WPR hat somit mit ihren inhaltlichen Bestimmungen und in der Praxis zu einer stärkeren Beteiligung des Parlamentes im Bereich der war powers geführt. Im Vergleich zur Zeit vor 1973 kommt seither die amerikanische Außenpolitik im Bereich der war powers den Anforderungen an eine demokratische Außenpolitik im oben entfalteten Verständnis eher näher.

3.4 Zusammenfassung

Obwohl in der Verfassung der USA dem Kongreß das Kriegserklärungsrecht zugewiesen wird, blieb lange Zeit ungeklärt, welche Rechte dem Präsidenten zufielen, ohne Autorisation des Kongresses Streitkräfte einzusetzen. Auch aufgrund dieser ungeklärten Rechtssituation wurde es möglich, daß die Praxis zu einer starken Aushöhlung des Kriegserklärungsrechtes des Kongresses führte. Die Handhabung der Außenpolitik der USA muß daher für die ersten 70 Jahre des 20. Jahrhunderts als exekutives Privileg bezeichnet werden. Mit der Verabschiedung der War Powers Resolution im Jahr 1973 wurde jedoch rechtlich und praktisch eine stärkere Parlamentsbeteiligung im Bereich der war powers verwirklicht. Damit wurde ein Wandel hin zu einer demokratischeren Außenpolitik durch Mitwirkung und Kontrolle des Parlamentes vollzogen. Die Bedingung für eine friedlichere Außenpolitik der USA hat sich somit nach 1973 deutlich verbessert. Es stellt sich nun die Frage, ob die stärkere Beteiligung des Parlamentes an den Entscheidungen im Bereich der war powers auch zu mäßigenden Wirkungen hinsichtlich der Beteiligung der USA an bewaffneten Konflikten geführt hat.

4. Die Vereinigten Staaten von Amerika - Kann parlamentarische Beteiligung mäßigend auf die Beteiligung an bewaffneten Konflikten wirken?

4.1 Die War Powers Resolution und ihre beschränkende Wirkung

Im folgenden wird gefragt, ob die verstärkte parlamentarische Beteiligung, die durch die WPR ermöglicht wurde, mäßigend auf die Beteiligung der USA an bewaffneten

Konflikten²⁴ nach 1973 gewirkt hat. Da in bezug auf diese Fragestellung nicht alle denkbaren Anwendungsfälle der WPR nach 1973 betrachtet werden können, beschränke ich mich darauf, anhand von fünf Fallbeispielen aufzuzeigen, inwiefern die demokratischere Außenpolitik mäßigende Wirkungen bezüglich der Teilnahme der USA an bewaffneten Konflikten zur Folge hatte.

Es soll davon ausgegangen werden, daß eine *beschränkende Wirkung der WPR* dann vorliegt, wenn sich der Präsident genötigt sah, Abstriche bei seinen Entscheidungen - oder den Vorüberlegungen dazu - zu machen und sich dies durch Aussagen des Präsidenten, anderer Politiker bzw. Experten belegen läßt.²⁵ Darüber hinaus ist eine beschränkende Wirkung der WPR erst dann festzustellen, wenn die Fallbeispiele die folgende Voraussetzung erfüllen.

Die Gegebenheiten der Fallbeispiele müssen so sein, daß sie vor 1973 einen Streitkräfteeinsatz wahrscheinlich gemacht hätten. D.h., die Faktoren, die vor 1973 für die USA eine politische Notwendigkeit darstellten, Streitkräfte einzusetzen, müssen in dem jeweiligen Fallbeispiel nach 1973 auch festzustellen sein. Drei Faktoren erscheinen dabei vor 1973 als entscheidend in dem Sinne, daß für die USA die politische Notwendigkeit gegeben war, sich an einem bewaffneten Konflikt zu beteiligen:

- eine Bedrohung durch den Kommunismus,
 - die Gefahr einer Veränderung des Status quo in bezug auf wirtschaftliche, politische oder strategische Positionen der USA (Czempiel 1984: 40, 196) und
 - die Bedrohung amerikanischer Streitkräfte oder Bürger (Trebesch 1972: 110ff.).
- Dabei wird die Wahrscheinlichkeit einer Beteiligung der USA an einem bewaffneten Konflikt umso größer, je mehr dieser Faktoren vorliegen.

In fünf Fallbeispielen (Vietnam, Zaire, El Salvador, Libanon und Grenada) kann eine beschränkende Wirkung der WPR nachgewiesen werden.

24 Ein bewaffneter Konflikt umfaßt unter anderem Kriege, militärische Interventionen, Invasionen oder Angriffe der Streitkräfte eines Staates auf die Land-, See- oder Luftstreitkräfte eines anderen Staates und die Beschießung fremden Territoriums sowie den Einsatz von Waffen gegen fremdes Hoheitsgebiet (Menzel 1979: 524).

25 Um die genannte Fragestellung zu untersuchen, wäre eine Analyse der jeweiligen Beratungen des Präsidenten mit seinen engsten Mitarbeitern im Nationalen Sicherheitsrat am sinnvollsten. Erst damit könnten die verschiedenen von der Exekutive erwogenen Möglichkeiten in einer Krisensituation genau nachvollzogen werden. Die genannten Materialien stehen bekanntermaßen derzeit noch nicht zur Verfügung.

Über den Nachweis hinaus, daß die WPR beschränkend auf die Beteiligung der USA an bewaffneten Konflikten gewirkt hat, soll auch nach der Art dieser beschränkenden Wirkung gefragt werden. Es wird davon ausgegangen, daß sich die mäßigende Wirkung auf die Beteiligung an bewaffneten Konflikten differenzieren läßt nach einem Einfluß auf den *Beginn*, die *Dauer* und die *Art* eines bewaffneten Konflikts. Unter einem friedensfördernden Einfluß kann eine Handlung verstanden werden, die den Beginn eines bewaffneten Konflikts verhindert oder ihn verzögert. Weiter kann dieser Einfluß dadurch deutlich werden, daß die Dauer eines solchen Konflikts vor dessen Beginn oder während seines Verlaufs beschränkt wird und damit die Gefahr einer zeitlichen Ausdehnung verhindert wird. Die Art der Auseinandersetzung in militärischer Form kann z.B. schon vor Beginn oder erst während solcher Konflikte in dem Sinne friedensfördernd beeinflußt werden, daß die personellen und materiellen Möglichkeiten begrenzt werden und damit auch einer Eskalation eines anfänglich kleinen militärischen Engagements vorgebeugt wird.

Bei der Wirkung der WPR soll zusätzlich zwischen einer *antizipativ beschränkenden* Wirkung und einer *aktuell beschränkenden* Wirkung unterschieden werden. Wirkt die WPR antizipativ beschränkend, so wird darunter eine Wirkung verstanden, die nicht durch die explizite Anwendung der WPR eintritt, sondern aufgrund der Existenz der WPR und der drohenden Möglichkeit ihrer Anwendung. Unter einer *aktuell beschränkenden* Wirkung wird eine durch die explizite Anwendung der WPR eingetretene Beschränkung verstanden.

4.2 Die beschränkende Wirkung der WPR im Falle von Indochina, Zaire, El Salvador, dem Libanon und Grenada

4.2.1 Indochina

Am 26. Januar 1973 wurde in Paris das Abkommen über die Beendigung des Krieges und die Wiederherstellung des Friedens in Vietnam unterzeichnet (Czempiel 1984: 260). Dieses beinhaltete, daß alle militärischen Aktivitäten gestoppt werden und die Neutralität von Laos und Kambodscha geachtet wird. Am 8. Februar 1973 wurde jedoch die Bombardierung von Kambodscha durch die USA fortgeführt, obwohl dort keine amerikanischen Truppen mehr waren. Die amerikanische Administration ging davon aus, daß zur Fortsetzung der Bombardierung keine Zustimmung des Kongresses notwendig war. Diese breite Interpretation der war powers durch den Präsidenten wurde vom Kongreß nicht akzeptiert. Am 10. Mai 1973 sperrte das Repräsentantenhaus die Mittel für die Fortsetzung der Bombardierung Kambodschas. Die Verabschiedung dieses Gesetzes wurde jedoch durch das Veto des Präsidenten verhindert (vgl. Shawcross 1980: 308). Da der Kongreß weitere Versuche unternahm, dieses

Gesetz zu verabschieden, einigten sich Präsident und Kongreß am 30. Juni 1973 auf einen Kompromiß: die Bombardierung Kambodschas mußte bis zum 15. August 1973 beendet sein, und der Kongreß sicherte sich das Recht, über die Bereitstellung von Mitteln für militärische Aktionen in Indochina im vorhinein zu befinden (Nixon 1980: 125). Am 15. August 1973 wurden die amerikanischen Bombardements auf Kambodscha und "somit jegliche direkte militärische Intervention in Indochina" (Shawcross 1980: 434) beendet. Im März 1975 fielen Hue und Danang, zwei südvietnamesische Städte, endgültig in nordvietnamesische Hand. Die kommunistischen Truppen marschierten am 30. April in Saigon ein und damit war Süd-Vietnam für amerikanische Interessen verloren.

Von den genannten Faktoren, die für die USA vor 1973 die politische Notwendigkeit einer militärischen Aktion begründeten, war in diesem Fall die kommunistische Bedrohung ganz offensichtlich gegeben. Gerade diese und die sich daraus ergebende Gefährdung der wirtschaftlichen, politischen und strategischen Positionen der USA hatten zum militärischen Engagement der USA in Vietnam geführt (Nixon 1980: 106). Zwar hatten die USA sich 1974 bereits militärisch aus Vietnam zurückgezogen, doch die Gefahr des Verlusts von Indochina an den kommunistischen Machtbereich erhöhte sich nach dem Rückzug. Die USA hatten politisch bereits sehr viel in diesen Krieg und die damit verfolgten Zielsetzungen investiert, so daß ein Verlust dieser Länder von der Administration eigentlich nicht legitimiert werden konnte. Die Regierung rechtfertigte die Bombardierungen dementsprechend als einen Beitrag zur Verhinderung, "daß Südvietnam eine kommunistische Regierung aufgezwungen wurde" (Shawcross 1980: 302). Es befanden sich auch noch Amerikaner in Indochina. Wie der Beginn des Engagements in Vietnam zeigt, war in solchen Fällen der Einsatz von amerikanischen Soldaten üblich. Daher kann davon ausgegangen werden, daß Präsident Ford wiederum militärisch in Vietnam eingegriffen hätte (Sullivan 1987: 68), um die militärischen Fortschritte der Nordvietnamesen zu stoppen, wenn nicht am 7. November 1973 die WPR verabschiedet worden wäre. Präsident Nixon und Präsident Ford haben die WPR für das unerwünschte Ende des Vietnamkrieges verantwortlich gemacht. So schreibt z.B. Nixon (1980: 125),

"[...] sobald der Kongreß die Möglichkeit militärischer Aktionen gegen Brüche des Friedensabkommen aufgehoben hatte, wußte ich, daß ich nur noch mit Worten drohen konnte. [...] Durch die Beendigung der Bombardierungen und die Resolution über Sonderbefugnisse im Kriegsfall, die im November 1973 angenommen wurde [die WPR, G.K.], verweigerte der Kongreß mir und meinem Nachfolger, Präsident Ford, die Mittel, um das Pariser Abkommen zur Geltung zu bringen,

und das zu einer Zeit, wo die Nordvietnamesen es offen und flagrant verletztten."

Obwohl die WPR kein direktes Verbot erneuter militärischer Handlungen in Indochina enthielt, so sind ihre gesetzlichen Regelungen doch eindeutig formuliert. Präsident Ford hätte den Kongreß vor dem erneuten Einsatz konsultieren müssen, darüber berichten und auch eine zeitliche Befristung in Kauf nehmen müssen. Angesichts der damaligen Umstände konnte der Präsident sich einer ablehnenden Haltung des Kongresses sicher sein. Daher die Interpretation Nixons (1978: 888), der Kongreß habe "removed the possibility of military action". Auch in der öffentlichen Meinung hätte Präsident Ford keinerlei Unterstützung mehr für solch einen militärischen Einsatz gefunden (vgl. Nixon 1980: 122-123). Mondale (1975: 137-138) geht davon aus, Präsident Ford habe die Bedeutung der WPR anerkannt:

"Any temptation to introduce American troops or bombing into Cambodia or South Vietnam in early 1975 to help 'save' those governments was effectively removed by the War Powers Act. Without the Act, the President might have felt obliged to once again escalate involvement and possible once again plunge our Nation into a major military involvement in Southeast Asia."

Es wird folglich eine antizipative Beschränkung durch die WPR deutlich. Der WPR kann in diesem Fall eine beschränkende Wirkung bezüglich des eingehaltenen Endes eines bewaffneten Konflikts oder auch des Nicht-Beginns eines neuen bewaffneten Konflikts der USA zugesprochen werden, auch wenn sie nicht die einzige gesetzliche Maßnahme war, die beschränkend bezüglich dieses bewaffneten Konflikts wirkte. Es muß berücksichtigt werden, daß die Präsidenten sicher jede Möglichkeit nutzten, den Kongreß für die Niederlage der USA in Vietnam bzw. Indochina verantwortlich machen zu können, um selbst dafür nicht die Verantwortung tragen zu müssen. Mit ihren Äußerungen haben sie allerdings auch die WPR mit ihrer beschränkenden Wirkung anerkannt.

4.2.2 Zaire

In der ehemals belgischen Kolonie Kongo (heute Zaire) kam es mehrmals auch unter Beteiligung ausländischer Streitkräfte zu Kämpfen im Zusammenhang mit Sezessionsbestrebungen der Provinz Katanga, wie z.B. im März 1977 (Shaba I). Ende April 1978 drangen erneut Rebellen in der Provinz Shaba (Katanga) ein. Dieser Angriff war wesentlich stärker und besser koordiniert als der im Jahr zuvor. Am 12. Mai 1978 (Sullivan-Study 1982: 232) griffen die Rebellen die Stadt Kolwezi an und bedrohten

damit die Sicherheit vieler Amerikaner, Belgier und Franzosen (Shaba II). Ziel der Rebellen war, die Regierung Mobutu zu stürzen und die Kontrolle über das Kupferbergbaugebiet zu erlangen. Zaire wandte sich mit der Bitte um Hilfe an afrikanische Länder, China und westliche Länder wie die USA, Frankreich und Belgien. Am 18. Mai 1978 landeten etwa 450 Mann der französischen Fremdenlegion in Kolwezi. Zwei Tage später folgten belgische Transportmaschinen mit 1700 Mann. Den französischen und belgischen Soldaten gelang es, die Rebellen zu vertreiben. Auf die Bitte der zairischen, belgischen und französischen Regierungen hin übernahmen amerikanische Transportflugzeuge Flüge zur Unterstützung der belgischen und französischen Operationen. Dabei wurde militärisches Personal und Kriegsgerät wie Fahrzeuge und Munition transportiert. Die erste Phase dieses Einsatzes war am 27. Mai 1978 beendet. Weitere Flüge wurden unternommen, um französische und belgische Truppen und Material zurückzuziehen, nachdem die Sezessionisten zurückgedrängt worden waren. Die militärischen Operationen der USA waren jedoch ungefähr innerhalb eines Monats beendet. Präsident Carter berief sich auf seine Rechte als Commander in Chief (Sullivan-Study 1982: 232/233). Die WPR sei nicht zur Anwendung gekommen, da die US-Streitkräfte nicht für den Kampf ausgerüstet gewesen seien und da die Landung in Gebieten erfolgte, die mehr als hundert Meilen entfernt von den Feindseligkeiten lagen.

Von den Faktoren, die vor 1973 eine politische Notwendigkeit für die USA darstellten, sich an einem bewaffneten Konflikt zu beteiligen, war die kommunistische Bedrohung in den von der UdSSR und von Kuba ausgebildeten Guerilleros zu sehen. Diese bedrohten den Status quo, der mit der westlich orientierten Regierung Zaires gegeben war. Dadurch waren politische, wirtschaftliche und strategische Interessen der USA in Gefahr. Die USA wollten das "anhaltende und zunehmende militärische Engagement der Sowjetunion und Kubas in Afrika" eindämmen (Czempiel 1984: 376). Wirtschaftliche Gründe für eine militärische Aktion können in der großen Bedeutung Zaires als Weltexporteur von z.B. Kobalt und Kupfer, in der hohen ausländischen Verschuldung des Landes und in den Investitionen ausländischer Staaten in Zaire gesehen werden (Young 1978: 180). In der offiziellen Begründung wurde als Rechtfertigung für den Einsatz der Schutz amerikanischer Staatsbürger (Nolte 1989: 59) angeführt. Vor 1973 hatten ähnliche politische Notwendigkeiten zur Legitimation militärischer Interventionen gedient.²⁶ Die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß die USA sich militärisch in dieser Krise stärker engagiert hätten, wenn es die WPR nicht

26 Vgl. den Einsatz amerikanischer Truppen in den sechziger Jahren in Zaire und den Fall der Dominikanischen Republik im Jahre 1965.

gegeben hätte²⁷ (Sullivan 1987: 69). Jedoch im Falle dieser amerikanischen Luftbrücke waren die Soldaten noch nicht einmal zum Kampf ausgerüstet und sollten sich auch bewußt nicht direkt in dem Gebiet der Feindseligkeiten aufhalten. Diese Maßnahmen schienen offensichtlich darauf abzuzielen, die Anwendung der WPR zu vermeiden. Für den Einsatz von für den Kampf nicht ausgerüsteten Soldaten besteht nach Ansicht der Administration die Berichtspflicht der WPR nach Sec.4a 2 nicht. Die Entfernung von 100 Meilen zum eigentlichen Kampfgeschehen sollte die Anwendung von Sec.4a 1 mit der sich daraus ergebenden Berichtspflicht und zeitlichen Begrenzung vermeiden, da damit nach Ansicht der Administration die amerikanischen Streitkräfte nicht in Feindseligkeiten eingesetzt würden. Im Vergleich mit militärischen Interventionen, in denen amerikanische Soldaten in großer Zahl direkt in die Kampfhandlungen in oder zwischen fremden Staaten engagiert wurden, ist die Beschränkung dieser militärischen Aktion offensichtlich.

So sagte auch Präsident Carter, er habe strikte Grenzen bezüglich dieser Aktion gesetzt und diese wären auch befolgt worden (Sullivan-Study 1982: 232). Auch der frühere Abgeordnete Charles W. Whalen, Jr. ging davon aus, daß "the statute caused a 'chilling effect' on potentially more ambitious plans within the Carter administration for rescuing Americans and Europeans trapped by the conflict" (A Decade of Reform 1987: 16-17). Douglas J. Bennet, der "assistant secretary of state for congressional affairs" zur damaligen Zeit, war der Auffassung, die WPR habe den Präsidenten in der Entscheidungsfreiheit bezüglich der Krise in Zaire beschränkt. In früheren Tagen wären die Truppen innerhalb des militärischen Kampfgebietes gelandet. Durch die WPR jedoch wären die Bedingungen der Entscheidungsfindung der Exekutive vorgegeben gewesen (vgl. Bennett 1978). Die WPR hat somit in diesem Fall antizipativ beschränkend bezüglich der Art und der Dauer der Teilnahme der USA gewirkt.

4.2.3 El Salvador

Seit Ende 1979 standen sich in El Salvador die Bürgerkriegsparteien in offenen Gefechten gegenüber. Durch die Ermordung des Erzbischofs Romero verschärfte sich der Konflikt (Dingemann 1983: 72). Im Dezember 1980 wurden in El Salvador vier Amerikaner ermordet. Aufgrund der im Januar 1981 durchgeführten Guerilla-Offensive verstärkte Präsident Reagan die Militärhilfe für El Salvador. Die Zahl der Militärberater wurde von 19 auf 55 erhöht (Nolte 1989: 60). Bereits zu dieser Zeit

27 Auch wenn hier eine gewisse Arbeitsteilung zwischen der USA, Frankreich und Belgien festzustellen ist, wird davon ausgegangen, daß die USA sich, hätte es die WPR nicht gegeben, militärisch stärker engagiert hätten.

wurde jedoch Kritik im Kongreß und in der öffentlichen Meinung laut, die der Präsident bei seinen weiteren Aktionen berücksichtigen mußte. Vom Kongreß wurde Präsident Reagan am 25. Februar 1981 durch 48 Abgeordnete in Form eines Telegrammes daran erinnert (vgl. Congress and Foreign Policy 1984), daß sie in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden müßten. Im Repräsentantenhaus wurde am 26. Februar eine Resolution eingebracht, die Präsident Reagan dazu aufforderte, die WPR und ihre Berichtspflicht anzuerkennen. Am 25. März 1981 wurden auch "hearings" über die Situation in El Salvador eröffnet. 11 Abgeordnete gingen im Mai 1981 vor Gericht, um Präsident Reagan der Verletzung der WPR anzuklagen und ihn zum Rückzug seiner Militärberater zu zwingen. Über die Klage wurde jedoch nicht entschieden, da das Gericht die Auffassung vertrat, daß der Kongreß darüber zu entscheiden habe, ob amerikanische Soldaten in Feindseligkeiten oder drohenden Feindseligkeiten eingesetzt seien (Clark 1985: 27).

Entgegen den Kritikern im Kongreß vertrat die Reagan-Administration die Ansicht, die WPR müsse nicht zur Anwendung kommen. In einer Stellungnahme des Außenministeriums wurde festgestellt: "[die US-Militärberater, G.K.] will not act as combat advisors, and will not accompany Salvadoran forces in combat, on operational patrols, or in any other situation where combat is likely" (Sullivan-Study 1982: 279). Ein Vertreter des Verteidigungsministers machte gegenüber dem Vorsitzenden des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Zablocki, ähnliche Versicherungen: "Every possible precaution has been taken, and will be taken, to ensure that U.S. military personnel will not become engaged in, or be exposed to, the hostilities [...]. The possibility that U.S. military personnel would become engaged or endangered by the hostilities is remote" (Sullivan-Study 1982: 251). Der Versuch der Reagan-Administration, nur ein sehr begrenztes militärisches Engagement in El Salvador zuzulassen, wird somit deutlich. Diese Beschränkung des Engagements wurde von den Beratern selbst als äußerst ineffektiv betrachtet, da sie ohne am Kampf teilnehmen zu dürfen, nicht die genauen Kampftechniken der Gegner beobachten könnten (Sullivan 1987: 70). Ein Beispiel dafür, daß die Reagan-Administration darauf bedacht war, die gesetzten Grenzen einzuhalten, läßt sich anhand eines Vorfalls im Februar 1982 illustrieren (Sullivan-Study 1982: 279). Drei bewaffnete amerikanische Militärberater wurden mit einem Video-Gerät gefilmt, als sie von ihnen beratene salvadorianische Soldaten in ein von der Guerilla umkämpftes Gebiet begleiteten. Präsident Reagan selbst regte eine Untersuchung an und bestätigte noch einmal: "The policy is we do not engage in combat" (The Washington Post v. 13.2.82; in: Sullivan 1987: 70,

Anm.43). Während der betreffende Offizier in die USA zurückbeordert wurde, bekamen die zwei anderen Soldaten einen Verweis.²⁸

Das vorsichtige Verhalten der Reagan-Administration wird somit deutlich. Durch Einschränkungen des Auftrags und der Ausrüstung der US-Soldaten sollte die Anwendung der WPR vermieden werden. Indem die Soldaten nicht für den Kampf ausgerüstet waren, sollte Paragraph 4a 2 der WPR mit seiner Berichtspflicht nicht zur Anwendung gebracht werden. Die Behauptung, es bestehe keine Gefahr von Feindseligkeiten, sollte ein Wirksamwerden von Paragraph 4a 1 und damit die Berichtspflicht und die zeitliche Begrenzung vermeiden. In El Salvador diagnostizierte die US-amerikanische Administration den kommunistischen Einfluß als Gefahr (vgl. Czempiel 1984: 393), hinter der die Sowjetunion stehe, und dem man militärisch entgegentreten müsse. Durch die linken Guerilleros, die von den Sandinisten in Nicaragua seit 1979 Waffen- und Munitionslieferungen erhielten, bestand nach Ansicht der US-Regierung die Gefahr, daß sich in El Salvador das gleiche wie in Nicaragua wiederholen würde, und damit der für die Interessen der USA günstige Status quo verändert würde. Gerade der Vergleich mit dem Beginn des Vietnamkrieges macht jedoch die eingeschränkte Handlungsfreiheit der Administration deutlich. Der Vietnamkrieg begann mit der Entsendung von Militärberatern, die dann später in Kämpfe verwickelt wurden. Diese Eskalationsgefahr wurde im Falle El Salvadors durch die WPR verhindert. Präsident Reagan versuchte, die Anwendung der WPR zu vermeiden und bezog damit die Auffassungen des Kongresses von vornherein mit ein. Die WPR hat damit in diesem Fall antizipativ beschränkend auf die Art der Beteiligung der USA an dem bewaffneten Konflikt gewirkt.

4.2.4 Libanon

Nach der israelischen Invasion in den Libanon im Juni 1982 (Smyrl 1988: 98-101) bat die libanesische Regierung am 20. August 1982 um Hilfe für die Evakuierung der

28 Ein weiterer Vorfall zeigt die angestrebten Versuche der Reagan-Administration, die WPR nicht zur Anwendung kommen zu lassen (Sullivan 1987: 70). Ohne die Anwendung der WPR ist eine Koordination zwischen kämpfenden Gruppen eines Landes und US-Truppen nicht erlaubt. Daher wurden Informationen, die von US-Aufklärungsflugzeugen über El Salvador gewonnen wurden, über US-Einrichtungen in Panama in die USA gesandt. Von dort wurden sie an die US-Soldaten in El Salvador übermittelt. Obwohl damit eine direkte Verbindung vermieden war, wußten die salvadorianischen Soldaten, welchen Sender sie zu einer bestimmten Zeit abhören mußten und kamen damit auch so zu den gewünschten Informationen. Durch diesen Vorfall wurde innerhalb des Kongresses Kritik laut mit dem Ziel, eine Untersuchung durchzuführen, ob die WPR verletzt worden sei. Die Reagan-Administration bestritt zwar jede Verletzung der WPR, sie wurde jedoch durch die Kritik des Kongresses zu vorsichtigerem Verhalten angehalten.

Palästinenser in West-Beirut. Zu diesem Zweck kam am 24. August 1982 eine multinationale Streitkraft (MNF) nach Beirut und verließ nach erfolgreicher Operation am 10. September 1982 den Libanon. Nach der Ermordung des neu gewählten Staatspräsidenten Beschir Gemayel am 14. September 1982 und den von christlichen Milizen verübten Massakern in den palästinensischen Flüchtlingslagern von Sabra und Schatila schien die libanesische Regierung kurz vor dem Zusammenbruch zu stehen und bat daher um die Rückkehr der MNF. Am 20. September 1982 wurden daraufhin 1200 amerikanische Marines als Teil der MNF im Libanon eingesetzt, um den Waffenstillstand zu sichern.

Bereits vor der ersten Entsendung der Marines kündigte Präsident Reagan dieses Vorhaben an und traf sich am 13. Juli 1982 mit einer Gruppe von Kongreßabgeordneten beider Parteien. Diese wiesen ihn darauf hin, daß im Falle eines solchen Einsatzes Paragraph 4a 1 der WPR zur Anwendung kommen würde (Smyrl 1988: 102). Einen Tag vor der Landung der Marines wurde der Kongreß informiert und am 24. August 1982 sandte Präsident Reagan in Übereinstimmung mit der WPR einen Bericht an den Kongreß, in dem allerdings auf keinen Paragraphen der WPR Bezug genommen wurde. Da damit die automatisch wirksamen zeitlichen Beschränkungen umgangen werden sollten, regte sich Kritik im Kongreß (Clark 1985: 29f.). Der zweite Einsatz der Marines wurde ohne zusätzliche Konsultation mit dem Kongreß angeordnet. Verschiedene Abgeordnete kritisierten das Umgehen von Paragraph 4a 1 der WPR. Der Kongreß machte aber keinen Versuch, den Abzug der Truppen nach 60 Tagen zu erreichen. Im Juni 1983 wurde dann der Lebanon Emergency Assistance Act (LEAA) verabschiedet, der die bisherige Rolle der Marines im Libanon bestätigte und militärische und ökonomische Hilfe für die libanesische Regierung vorsah. Mit diesem Gesetz wurde allerdings auch versucht, dem Präsidenten gewisse Grenzen zu setzen: "[...] the President shall obtain statutory authorization from the Congress with regard to any substantial expansion in the number or role in Lebanon of United States Armed Forces [...]" (Smyrl 1988: 104). Nachdem zwei Marines getötet worden waren, sandte Präsident Reagan am 30. August 1983 einen dritten Bericht entsprechend der WPR, in dem aber wiederum nicht auf Paragraph 4a 1 Bezug genommen wurde. Die Kritik im Kongreß wurde jedoch stärker, da Präsident Reagan die zeitliche Begrenzung umgehen wollte, obwohl der Einsatz der Marines jetzt offensichtlich als Streitkräfteeinsatz in Feindseligkeiten zu bezeichnen war. Auch der Vorsitzende des von den Republikanern beherrschten Senats forderte jetzt prinzipiell eine Anwendung der WPR. Der Kongreß begann, mit dem Präsidenten zu verhandeln, und am 29. September 1983 wurde die Multinational Force in Lebanon Resolution als Kompromiß verabschiedet. Der Präsident unterzeichnete diese Resolution am 12. Oktober 1983.

Die Multinational Force in Lebanon Resolution (MFLR) (Public Law 98-119, 98th Congress) beinhaltet, daß die US-Streitkräfte in Feindseligkeiten engagiert seien und daher für ihren weiteren Verbleib der Autorisation des Kongresses nach den Bestimmungen der WPR bedürften. Es wurde festgelegt, daß Paragraph 4a 1 der WPR mit dem 29. August 1983, dem Tag als zwei Marines getötet worden waren, in Anwendung gekommen sei. Der Präsident wurde autorisiert, im Sinne der Section 5b der WPR die Streitkräfte der USA innerhalb der Multinational Force für 18 Monate (gerechnet ab dem 29. August) im Libanon zu belassen. Einem vorherigen Abzug der Truppen stünde nichts im Wege, wenn der Präsident dies bestimme oder der Kongreß dies in einer "joint resolution" verlange. Alle drei Monate solle der Präsident einen Bericht an den Kongreß schicken, der die Lage der amerikanischen Truppen im Libanon, Zusammensetzung und Aktivitäten und die Fortschritte der Aktion beschreiben müsse. Die Streitkräfte dürften nur dazu eingesetzt werden, um die in dem Mandat der MNF beschlossenen Zielsetzungen zu erreichen.

Durch einen Anschlag, bei dem ein mit Sprengstoff beladener Lastwagen in der Kommandozentrale der Marines in Beirut explodierte, wurden am 23. Oktober 1983 241 Marines getötet. Weitere Angriffe auf die Marines und weitere amerikanische Verluste folgten. Im Spätsommer 1983 wuchs die Kritik unter den Kongreßabgeordneten und in der amerikanischen Öffentlichkeit. Am 1. Februar 1984 wurde dem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten des Repräsentantenhauses ein Resolutionsentwurf übermittelt, der den sofortigen Abzug der Marines aus dem Libanon forderte (Smyrl 1988: 113f.). Es kam allerdings nicht zur Verabschiedung der Resolution, da Präsident Reagan am 7. Februar 1984 den Rückzug der amerikanischen Truppen auf ihre Schiffe ankündigte. Am 26. Februar 1984 war der Rückzug der amerikanischen Truppen aus dem Libanon vollständig abgeschlossen.

Betrachtet man das Verhalten des Kongresses während der beschriebenen Zeitspanne, so werden drei Phasen erkennbar. Zu Beginn des ersten Einsatzes befürworteten die Abgeordneten die Ziele des begrenzt definierten Einsatzes und kritisierten lediglich die mangelnde Beachtung der WPR. Als nach der zweiten Entsendung von Marines in den Libanon offensichtlich wurde, daß die Art des amerikanischen militärischen Engagements im Libanon sich verändert hatte, setzte der Kongreß die MFLR durch, um den Präsidenten in seiner Handlungsfreiheit zu beschränken. In der dritten Phase beschleunigte der Kongreß das Ende des militärischen Engagements, indem er dem Präsidenten einen Beschluß über einen Rückzug androhte.

Im Vergleich mit den militärischen Aktionen der Regierung Reagan in Grenada oder in Zentralamerika war im Falle des Libanons die Gefahr der Eskalation wesentlich höher (Smyrl 1988: 115). Es befanden sich zum Kampf ausgerüstete Truppen der USA

innerhalb eines durch einen Bürgerkrieg gekennzeichneten Landes. In der Region des Nahen und Mittleren Ostens waren die Zielsetzungen der USA traditionell die Verhinderung einer Veränderung des Status quo in bezug auf ihre wirtschaftlichen, politischen und strategischen Interessen (Czempiel 1984: 392). Durch die Invasion Israels in den Libanon und dem Zerfall der libanesischen Regierung war dort ein Machtvakuum geschaffen worden, das den Interessen der USA entgegenstehenden Einflüssen Raum gewähren konnte. Angesichts dessen wurden in der US-Administration auch Maßnahmen diskutiert, die einer militärischen Eskalation gleichkamen. Diese Maßnahmen fanden jedoch aufgrund der beschränkenden Wirkung der WPR nicht statt (Smyrl 1988: 115ff). So liegt die Bedeutung der MFLR darin, daß damit erstmals die WPR mit Paragraph 5b zur Anwendung kam: nach Verhandlungen zwischen dem Kongreß und dem Präsidenten billigte der Kongreß einen Streitkräfteeinsatz. Die WPR hat sich damit in einer sehr konfrontativen Situation als Mittel des Kompromisses bewährt (Smyrl 1988: 111). Die zeitliche Befristung der MFLR muß als Einschränkung der Handlungsfreiheit des Präsidenten interpretiert werden, da ein längerer Einsatz ohne Zustimmung des Kongresses unmöglich wurde. Auch wenn bisher nicht vollständig geklärt ist, ob die Rückzugsentscheidung tatsächlich nur auf die veränderte Haltung im Kongreß und in der öffentlichen Meinung zurückzuführen ist (Congress 1984: 11), so ist doch eindeutig, daß dem Kongreß bei dieser Entscheidung eine Schlüsselrolle zukam. Der Präsident machte den Kongreß dafür verantwortlich, daß die USA ihre Glaubwürdigkeit im Libanon verloren hätten. In einem Kommentar bezog er sich direkt auf die WPR: "Congress has given itself many new powers in foreign policy [...] but hasn't yet accepted an equal sense of responsibility" (Radio Address to the Nation, April 7, 1984). Im Falle des Libanons kann somit eine aktuell beschränkende Wirkung durch die Beteiligung des Parlaments über die WPR festgestellt werden. Die Art und die Dauer des Einsatzes von Streitkräften wurde eingeschränkt. Zusätzlich zeigt die schnelle Beendigung des Konfliktengagements der USA eine antizipativ beschränkende Wirkung der WPR.

4.2.5 Grenada

Nach der Ermordung des grenadischen Premierministers durch Extremisten bildeten diese unter General Austin eine neue Militärregierung. Am 23. Oktober 1983 wurden die USA offiziell von der "Organization of Eastern Caribbean States" um Hilfe gebeten. Zwei Tage später, am 25. Oktober 1983, intervenierten die USA militärisch. 6000 US-amerikanische Soldaten und 300 Soldaten aus sechs karibischen Staaten wurden bei dieser Militäraktion eingesetzt (Davidson 1987: 85). Als Begründung wurde von den USA der Schutz amerikanischer Staatsbürger, die Wiederherstellung von Recht und Ordnung und die formale Bitte um Hilfe angeführt. Ungefähr 600

Amerikaner wurden evakuiert. Am 15. Dezember 1983, nach 52 Tagen, zogen die USA ihre letzten Truppen von der Insel zurück.

Die kommunistische Bedrohung wurde von der US-Administration darin gesehen, daß Grenada als sowjetisch-kubanische Basis ausgebaut werden könnte. Zusammen mit der Gefahr einer Veränderung des Status quo, die in einer neuen US-amerikanischen Interessen nicht zugeneigten Regierung gesehen wurde, und der Gefährdung der etwa 1000 amerikanischen Bürger auf Grenada (Rubner 1985/86: 627) sind die Faktoren gegeben, die eine Beteiligung der USA an einem bewaffneten Konflikt auch schon vor 1973 wahrscheinlich machten.

Entgegen den Bestimmungen der WPR hatte Präsident Reagan die Konsultationspflicht des Kongresses umgangen. Erst zwei bis drei Stunden nach seiner definitiven Entscheidung am 24. Oktober, amerikanische Truppen in Grenada einzusetzen, rief er fünf führende Kongreßmitglieder ins Weiße Haus. Während die Administration behauptete, sie habe ihre Konsultationspflicht erfüllt, wurde von den ins Weiße Haus gerufenen Abgeordneten beklagt, daß sie lediglich informiert worden seien. Aufgrund der Umgehung der Konsultationspflicht wurde offen Kritik an der Entscheidung zur Intervention in Grenada geübt. Allerdings brachte keiner der Abgeordneten in dieser Sitzung im Weißen Haus Einwände gegen die Ziele des Unternehmens vor.

Der Präsident hatte zusätzlich versucht, in dem gemäß der WPR an den Kongreß gesandten Bericht die zeitliche Befristung seines militärischen Engagements zu umgehen. Um zu klären, ob trotz des unvollständigen Berichts des Präsidenten bereits die sechzig-Tage-Frist angelaufen sei, brachte der Abgeordnete Zablocki am 26. Oktober 1983 eine Resolution ein, durch die der Kongreß erklären sollte, daß Paragraph 4a 1 der WPR am 25. Oktober 1983 zur Anwendung gebracht worden sei. Am 1. November wurde die Resolution vom ganzen Repräsentantenhaus mit 403 gegen 23 Stimmen angenommen. Der Senat beschloß am 28. Oktober mit 64 gegen 20 Stimmen einen Zusatz zu einem Gesetzentwurf über den nationalen Schuldenhöchstsatz. Dieser Zusatz entsprach der Resolution des Repräsentantenhauses. Am 31. Oktober wurde allerdings das Gesetz über den Schuldenhöchstsatz abgelehnt, und der Zusatz wurde von diesem Gesetz abgetrennt. Während das Schuldengesetz am 17. November in einem Konferenzausschuß angenommen wurde, vertagte sich der Kongreß ohne Beschlußfassung über den Zusatz. So kam es, daß zwar beide Häuser mit deutlicher Mehrheit eine zeitliche Befristung der Invasion von Grenada vorsahen, doch ein gemeinsames Gesetz nicht verabschiedet wurde.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Kongreß das Vorgehen der Administration im Falle der Invasion Grenadas stark kritisierte und erfolglos

versuchte, durch eine Gesetzgebung beschränkend auf die Beteiligung der USA an diesem bewaffneten Konflikt zu wirken. Die Unterstützung der militärischen Aktion war in der amerikanischen Bevölkerung außergewöhnlich stark (Mandel 1987: 78). Der Kongreß erreichte damit im Falle Grenadas keine rechtlich wirksamen Einspruchsrechte auf die Art oder die Dauer dieser militärischen Intervention, obwohl dies die Absicht der gescheiterten Gesetzgebung war. Allerdings hatte der Präsident von sich aus erklärt, die Truppen würden vor Ablauf der sechzig Tage wieder zurückgezogen werden (Schissler 1988: 255). Auch wenn er dabei in keiner Weise die WPR offiziell anerkannte, so bewies diese damit doch erneut ihre antizipativ beschränkende Wirkung.

4.2.6 Exkurs: Beschränkende Wirkung der WPR im Falle des Golf-Krieges?

In den fünf dargestellten Fallbeispielen handelte es sich um Streitkräfteeinsätze der USA, die im Sinne einer nationalen Machtpolitik zu interpretieren sind. Der Einsatz im Rahmen des zweiten Golfkrieges 1991 kann jedoch als Beitrag zu einer durch die VN abgesicherten multinationalen Ordnungspolitik angesehen werden. Die Voraussetzungen für einen Militäreinsatz waren völlig anders gelagert. Deshalb wird der Frage, inwieweit der Kongreß auch in solch einem Falle an dem Entscheidungsprozeß teilnahm, in einem Exkurs nachgegangen. Von Interesse ist, inwieweit auch in solch einem Fall die Partizipation des Kongresses einen Einfluß auf die Art, die Intensität oder die Dauer des Einsatzes hat.

Am 2. August 1990 besetzten irakische Truppen das gesamte Territorium Kuwaits. Die US-Truppenverlegung nach Saudi-Arabien begann am 7. August 1990. Im Verlauf der Golf-Krise beteiligten sich weitere 27 Nationen an der Politik der militärischen Abschreckung. Die USA begannen das VN-Embargo gegen den Irak militärisch zu kontrollieren. Dieses Vorgehen wurde nachträglich am 25. August vom Sicherheitsrat der VN legitimiert. Die Bush-Regierung entschied sich am 8. November 1990 für eine Verdoppelung der US-Streitkräfte am Golf. Mit der Res. 678 des Sicherheitsrates vom 29. November 1990 wurde dem Irak die Frist gesetzt, bis zum 15. Januar 1991 seinen Völkerrechtsbruch zu revidieren. Andernfalls wären jene Einzelstaaten, die Kuwait militärischen Beistand leisteten, berechtigt, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um die Souveränität Kuwaits wiederherzustellen. In der Nacht zum 17. Januar 1991 begann der militärische Einsatz der in Saudi-Arabien stationierten multinationalen Streitmacht unter US-amerikanischem Oberbefehl, der am 28. Februar mit der Einstellung der Kampfhandlungen endete.

Präsident Bush traf seine Entscheidung über die amerikanische Truppenstationierung in Saudi-Arabien ohne Konsultation des Kongresses, der gerade keine Sitzungsperiode

hatte. Die amerikanische Truppenentsendung war die größte seit dem Vietnamkrieg und kann bezüglich ihrer Größenordnung in keiner Weise als eingeschränkt bezeichnet werden. Die Mehrheit im Kongreß und der öffentlichen Meinung war zwischen August 1990 und Mitte Januar 1991 gegenüber einer militärischen Gewaltanwendung kritisch eingestellt und wollte zunächst die Wirkung der Wirtschaftssanktionen abwarten. Der Präsident sandte dem Kongreß am 9.8.90 einen Bericht unter Bezugnahme auf die WPR. Die Frist von sechzig Tagen wurde zwar überschritten, ohne daß es zu einer entsprechenden Autorisation durch den Kongreß kam. Da jedoch der Präsident bestritt, daß die Truppen in Feindseligkeiten oder drohende Feindseligkeiten eingesetzt worden seien, hätte der Kongreß einen entsprechenden Beschluß fassen müssen, um die zeitlichen Beschränkungen der WPR wirksam werden zu lassen.

Am 8. Januar 1991 forderte Präsident Bush den Kongreß auf, die Anwendung von militärischer Gewalt durch eine Resolution zu legitimieren, um die Resolution 678 der Vereinten Nationen umsetzen zu können (U.S. Policy Information January 15, 1991: 10). Am 12. Januar 1991 stimmte der Kongreß mit knapper Mehrheit zu. Allerdings forderte der Kongreß vom amerikanischen Präsidenten die Versicherung, daß die Vereinigten Staaten alle diplomatischen und sonstigen friedlichen Mittel angewandt hätten, den Irak zur Befolgung der VN-Resolutionen zu zwingen. Zusätzlich mußte der Präsident dem Kongreß versichern, daß diese friedlichen Mittel nicht erfolgreich waren und dies auch in Zukunft nicht sein würden (Paragraph 2 (b) 1 und 2). Mit diesen Bestimmungen versuchte der Kongreß, deutlich zu machen, daß der Militäreinsatz lediglich als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten akzeptabel ist. Mit den eben genannten Bedingungen sollte der Charakter einer Resolution, die einen Blanko-Scheck darstellt, vermieden werden. Allerdings ist offensichtlich, daß diese Bedingungen für die Legitimation eines Streitkräfteeinsatzes vom Präsidenten ohne Schwierigkeiten erfüllt werden konnten. In Paragraph 3 der Resolution ist festgehalten, daß der Präsident mindestens alle 60 Tage dem Kongreß einen Bericht senden solle, in dem er den Stand der Bemühungen beschreibt, die Übereinstimmung des Iraks mit den Resolutionen des Sicherheitsrats zu erreichen.

Im Falle des Golf-Krieges wurde mit Paragraph 2 (c) der Kongreß-Resolution vom 12. Januar 1991 die WPR explizit zur Anwendung gebracht. Obwohl Präsident Bush die Verfassungsmäßigkeit der WPR nicht anerkannte und sich bei dem amerikanischen Streitkräfteeinsatz im Golf auf seine verfassungsmäßigen Kompetenzen stützte, ging er in dieser Situation davon aus, daß es für ihn notwendig sei, vor Beginn der militärischen Auseinandersetzung die Autorisation des Kongresses einzuholen. Dies kann man als eine gewisse freiwillige Inkaufnahme der Einschränkung seiner Handlungsfreiheit interpretieren, da er damit offensichtlich die Rechte des Kongresses anerkannte. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß der Präsident durch seine

Politik die Entscheidungsfreiheit des Kongresses sehr stark eingeschränkt hatte und damit das Risiko, das aus einer Beteiligung des Kongresses erwuchs, kalkulieren konnte. Die Entsendung der Truppen und deren massive Verstärkung im November sowie das VN-Ultimatum waren Fakten, die der Kongreß bei der Debatte über die Resolution berücksichtigen mußte. Durch diese Vorentscheidungen konnte der Kongreß nur sehr schwer einen Militäreinsatz der USA gegen den Irak untersagen, ohne die USA bzw. ihren Präsidenten nach traditioneller Vorstellung der Lächerlichkeit preiszugeben und zugleich die Zusammenarbeit mit vielen anderen Nationen aufzukündigen. Es ist davon auszugehen, daß ein solcher multinationaler Streitkräfteeinsatz von vorneherein im Kongreß bzw. in der amerikanischen Bevölkerung einen wesentlich höheren Grad an Legitimation aufweisen kann als Streitkräfteeinsätze, die im Rahmen von nationaler Machtpolitik erfolgen. Angesichts dieser besonderen Art der Konfliktkonstellation kann es kaum als Widerspruch zu begreifen sein, daß trotz der Partizipation des Kongresses in diesem Falle eine Ermächtigung zum Krieg erfolgte. Schließlich ging es um die Sanktionierung eines eindeutigen Rechtsbruchs und die Wiederherstellung der Souveränität eines Staates, welche als tragendes Ordnungsprinzip des internationalen Systems anzusehen ist. Wenn die gravierenden Veränderungen im Ost-West-Verhältnis tatsächlich eine 'Neue Weltordnung' mit einer entscheidenden Rolle der Vereinten Nationen ermöglichen, so wäre zu überprüfen, ob die dann sicher häufiger erfolgenden Fälle von Streitkräfteeinsätzen der USA im Rahmen multinationaler Ordnungspolitik für den Kongreß tatsächlich eine andere Kategorie von Streitkräfteeinsätzen darstellen.

4.3 Zusammenfassung

In dieser Arbeit konnte für fünf bewaffnete Konflikte gezeigt werden, daß es aufgrund der beschränkenden Wirkung der WPR nach 1973 zu keiner (Indochina) oder zu begrenzteren Formen der militärischen Beteiligung der USA kam (vgl. Abb. 2), als aufgrund früheren Verhaltens zu erwarten gewesen wäre. In zwei dieser Fälle (Zaire, Libanon) wurde die Art und die Dauer des Einsatzes beschränkt. Im Falle El Salvadors wurde lediglich die Art des Einsatzes und in zwei weiteren Fällen lediglich der Beginn, bzw. die Dauer des militärischen Engagements (Indochina, Grenada) beschränkt. In allen fünf Fällen wirkte die WPR antizipativ beschränkend: der Präsident sah sich genötigt, die Anwendung der WPR zu vermeiden, und schränkte seine militärischen Maßnahmen daher von vornherein entsprechend ein. Die *antizipativ* beschränkende Wirkung der WPR bestand zum einen darin, daß die WPR in drei der dargestellten Fallbeispiele (Zaire, Libanon, Grenada) eine Einflußnahme auf die *Dauer* des militärischen Engagements der USA zeitigte. Die militärischen Einsätze wurden im Falle Zaires und Grenadas innerhalb von 60 oder weniger Tagen beendet. Im Falle des Libanons ist eine antizipative Beschränkung durch die WPR bezüglich der

Beendigung des militärischen Engagements festzuhalten. Zum anderen fand die antizipativ beschränkende Wirkung der WPR im Falle Zaires und El Salvadors in bezug auf die *Art der Beteiligung* an diesen bewaffneten Konflikten statt. Eine weitere antizipative Wirkung der WPR ist im Falle Indochinas auf den *Beginn* eines Militäreinsatzes festzustellen.

Der Fall Libanon ist das einzige Fallbeispiel, in dem eine *aktuell* beschränkende Wirkung der WPR aufgezeigt werden kann. Diese Beschränkung bezog sich auf die Art und Dauer des Einsatzes. Betrachtet man alle Fallbeispiele zusammen, so muß zum einen auf die mehrheitlich antizipative Wirkung der WPR und zum anderen auf die Häufung der beschränkenden Wirkung der WPR auf Art und Dauer der Beteiligung der USA an bewaffneten Konflikten hingewiesen werden.²⁹ Die Wirkung der WPR wird in Abbildung 2 noch einmal übersichtlich dargestellt.

Abb. 2: Die beschränkende Wirkung der WPR

	Beginn	Art	Dauer
Indochina	antizipativ		
Zaire		antizipativ	antizipativ
El Salvador		antizipativ	
Libanon		aktuell	aktuell und antizipativ
Grenada			antizipativ

Die WPR hat somit in den untersuchten Fallbeispielen eine Veränderung der Beteiligung der USA an bewaffneten Konflikten nach 1973 zur Folge gehabt. Diese Veränderung kam hauptsächlich dadurch zum Ausdruck, daß nur noch kurze,

29 Eine entscheidende *Bedingung* für die beschränkende Wirkung der WPR ist die Einstellung der öffentlichen Meinung. Eine beschränkende Wirkung der WPR ist wahrscheinlich, wenn der Konflikt eine Ähnlichkeit mit dem Vietnam-Krieg aufzuweisen droht. Die beschränkende Wirkung der WPR stellt sich dann antizipativ bei der Exekutive ein, wenn hohe Kosten und eine lange Dauer der Auseinandersetzungen in weit entfernt von den USA liegenden Krisengebieten zu erwarten ist. Die aktuell beschränkende Wirkung tritt dann ein, wenn die antizipative Wahrnehmung des Präsidenten versagt hat, oder der Präsident den Anschein erweckt, sich aus risikoreichen Verpflichtungen nicht mehr zurückziehen zu können. Vgl. Kittel (1991: Kap. 4.3).

militärisch begrenzte Aktionen durchgeführt wurden. Damit wird die These unterstützt, daß Demokratien dann zu weniger intensiven und kürzer dauernden militärischen Engagements neigen, wenn ihre Außenpolitik nicht als exekutives Privileg gestaltet wird, sondern die Beteiligung des Parlamentes an der Entscheidung über die Teilnahme an militärischen Aktionen gewährleistet ist.

5. Schlussfolgerungen

Die Außenpolitik der USA auf dem Gebiet der war powers entwickelte sich im Laufe der Geschichte der USA bis 1973 immer mehr zu einem exekutiven Privileg. Trotz der verfassungsrechtlich verankerten Rechte des Parlamentes war dieses von den Entscheidungen auf dem Gebiet der war powers vor allem im 20. Jahrhundert weitgehend ausgeschlossen. Erst mit der Verabschiedung der WPR im Jahr 1973 trat hier eine Änderung ein. Die Analyse ausgewählter Fälle zeigt, daß der Kongreß eine mäßigende Wirkung auf die Beteiligung der USA an bewaffneten Konflikten ausübte. Dieser Befund bestätigt die Hypothese, die bereits von frühen Theoretikern der Politik wie z.B. Kant formuliert wurde, daß eine parlamentarische Beteiligung auf dem Gebiet der Außenpolitik mäßigend auf die Bereitschaft einer Demokratie wirken kann, sich an bewaffneten Konflikten zu beteiligen. Freilich stehen die hier dargelegten Befunde unter einem methodisch begründeten Vorbehalt. Die Hypothese kann erst dann als empirisches Gesetz der internationalen Beziehungen gefaßt werden, wenn sie sich anhand aller Fälle einer (potentiellen) Beteiligung der USA an bewaffneten Konflikten vor und nach 1973 bestätigen würde. Darüber hinaus müßte die hier bestätigte These der mäßigenden Wirkung demokratischer Kontrolle im Hinblick auf einen Militäreinsatz im nationalen Interesse (im Gegensatz zu einer militärischen Sanktionsmaßnahme im Auftrag der VN) bei weiteren demokratisch verfaßten Staaten überprüft werden. Wie der Fall des Golf-Krieges zeigt, wird man außerdem überlegen müssen, inwieweit sich nach den gravierenden Veränderungen im internationalen System durch die Überwindung des Ost-West-Konflikts nicht auch die Rechtfertigungsmuster für den Einsatz militärischer Macht verändert haben, und welche Art des Einsatzes militärischer Macht durch demokratische Teilhabe auch künftig weitgehend ausgeschlossen wird.

Literatur

- Bächler, Günther 1988: Friedensfähigkeit von Demokratien, Demokratisierung der Sicherheitspolitik und strukturelle Nichtangriffsfähigkeit, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 29, Hamburg.
- Beloff, Max 1955: Foreign Policy and the Democratic Process, London.
- Bennet, Douglas J. Jr. 1978: Congress in Foreign Policy: Who needs it?, in: Foreign Affairs 57: 1, 40-50.
- Birkenbach, Hanne-Margret 1986: Ist die demokratische Außenpolitik möglich?, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie: Jahrbuch 1985, Sensbachtal, 255-272.
- Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva 1988: Innenpolitik und politische Theorie, 3. Auflage, Opladen.
- Clark, Robert D./Egeland, Andrew M./Sanford Mr. David B. 1985: The War Powers Resolution, Balance of War Powers in the Eighties, Washington.
- Congress and foreign policy 1984, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Washington 1985.
- Congressional Quarterly Weekly Report 1988, 46: 17, 1051-1058.
- The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation 1973, Prepared By The Congressional Research Service Library Of Congress, Washington.
- Czempiel, Ernst-Otto 1967/68: Probleme demokratischer Außenpolitik, in: Offene Welt, 294-301.
- Czempiel, Ernst-Otto 1981: Internationale Politik, Paderborn.
- Czempiel, Ernst-Otto 1986: Friedensstrategien, Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn u.a..
- Daly, John Charles 1984: War Powers and the Constitution, Held on December 6, 1983, Washington.
- Davidson, Scott 1987: Grenada, A Study in Politics and the Limits of International Law, Aldershot.

"A Decade of Reform in the House of Representatives, 1969-1979: Its Impact on American Foreign Policy," A paper prepared for a colloquium, The Woodrow Wilson International Center for Scholars (November 1980): 16-17, in: Sullivan, John H. 1987: *The Impact of the War Powers Resolution*, in: Barnhart, Michael (Hrsg.): *Congress and United States Foreign Policy, Controlling the Use of Force in the Nuclear Age*, New York, 74, FN39.

Dingemann, Rüdiger 1983: *Bewaffnete Konflikte seit 1945*, Hermes Handlexikon, Düsseldorf.

Doyle, Michael W. 1983: *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part I*, in: *Philosophy & Public Affairs* 12: 3, 205-235.

Doyle, Michael W. 1983: *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part II*, in: *Philosophy & Public Affairs* 12: 4, 323-353.

Doyle, Michael W. 1986: *Liberalism and World Politics*, in: *American Political Science Review* 80: 4, 1151-1169.

Eagleton, Thomas F. 1974: *War and Presidential Power*, New York.

Fisher, Louis 1985: *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton.

Fränkel, Joseph 1965: *Die außenpolitische Entscheidung*, Köln 1965.

Gantzel, Klaus-Jürgen/Meyer-Stamer, Jörg (Hrsg.) 1986: *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1984, Daten und erste Analysen*, München.

Gantzel, Klaus-Jürgen 1987: *Tolstoi statt Clausewitz? Überlegungen zum Verhältnis von Staat und Krieg seit 1816 mittels statistischer Beobachtungen*, in: *Friedensanalysen*, Bd. 21, Frankfurt a.M..

Guggenberger, Bernd 1985: *Demokratietheorie*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, München, 130-139.

Henkin, Louis 1972: *Foreign Affairs and the Constitution*, New York.

Holt, Pat M. 1978: *The War Powers Resolution: The Role of Congress in U.S. Armed Intervention*, Washington.

Kaiser, Karl 1970/71: *Das internationale System der Gegenwart als Faktor der Beeinträchtigung demokratischer Außenpolitik*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 11: Sonderheft 2, 340-357.

- Kant, Immanuel, Werkausgabe Band XI, hrsg. von Wilhelm Weischedel 1977, Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1, Frankfurt a.M..
- Karl, W.D. 1976: Demokratiebegriff und Außenpolitischer Prozeß, Diss., Bonn.
- Kittel, Gabriele 1991: Demokratische Außenpolitik als Voraussetzung der Friedensfähigkeit von Demokratien? Eine Untersuchung am Beispiel der 'war powers' in den USA, Magisterarbeit, Tübingen.
- Knapp, Manfred 1972: Die Stimme Amerikas, Auslandspropaganda der USA unter der Regierung John F. Kennedys, Köln u.a., 125-128.
- Köchler, Hans 1986: Außenpolitik und Demokratie, Überlegungen zur Universalität demokratischer Grundsätze. Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck V, Innsbruck.
- Legler, Anton 1979: Der Krieg in Vietnam, Bericht und Bibliographie V (Januar 1973 - Mai 1975). Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte, Weltkriegsbücherei Stuttgart, Neue Folge der Bibliographien der Weltkriegsbücherei, Heft 18, München.
- Leibholz, Gerhard 1967: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, Karlsruhe.
- Lofgren, Charles A. 1972: War-Making Under the Constitution: The Original Understanding, in: The Yale Law Journal 81: 672, 672-702.
- Mandel, Robert 1987: Irrationality in international confrontation, Connecticut.
- Maoz, Zeev/Abdolali, Nasrin 1989: Regime Types and International Conflict, 1816-1976, in: Journal of Conflict Resolution 33: 1, 3-35.
- Marshall, James 1949: Citizen Diplomacy, in: American Political Science Review 43, 83-90.
- Medick, Monika 1973: Das Konzept des 'Military-Industrial Complex' und das Problem einer Theorie demokratischer Kontrolle, in: PVS 14: 4, 199-526.
- Mendler, Martin/Schwegler-Rohmeis, Wolfgang 1989: Weder Drachentöter noch Sicherheitsingenieur, Bilanz und kritische Analyse der sozialwissenschaftlichen Kriegsur-sachenforschung, HSFK-Forschungsbericht 3/1989, Frankfurt a.M..
- Menzel, Eberhard/Ipsen, Knut 1979: Völkerrecht, München.
- Mondale, Walter 1975: The Accountability of Power, New York.

Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas 1990: Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozeß in liberaldemokratischen Industrienationen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen, Opladen, 376-400.

Nielebock, Thomas 1993: Frieden zwischen Demokratien - Ein empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen auf der Suche nach seiner Erklärung, 1-35, i.E. (Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22: 2).

Nixon, Richard 1978: Memoiren, Köln.

Nixon, Richard 1980: So verlieren wir den Frieden, Der dritte Weltkrieg hat schon begonnen, Hamburg.

Nolte, Detlef 1989: Ein latenter Verfassungskonflikt: Die War Powers Resolution von Nixon bis Reagan, in: Politische Vierteljahresschrift 30: 1, 50-74.

'Note' 1967/68, Congress, The President, And The Power to Commit Forces to Combat, in: Harvard Law Review, 81: 2, 1771-1805.

Pfeffer, Franz 1955: Die Aktion der USA in Korea und das Problem der Entscheidung über Krieg und Frieden in der amerikanischen Verfassungspraxis, Hamburg.

Processes of Constitutional Decisionmaking, Cases and Materials 1975, Toronto.

Radio Address to the Nation, April 7, 1984, as printed in weekly compilation of Presidential Documents, 20:15, 504, in: CONGRESS and foreign policy 1983, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Washington 1984.

Reveley Taylor W. III 1970: Presidential War-Making: Constitutional Prerogative or Usurpation?, in: Documents relating to the war power of congress, the president's authority as commander-in-chief and the war in Indochina, Committee on Foreign Relations United States Senate, July 1970, Washington, 183-246.

Rostow, Eugene V. 1986: War, Foreign Affairs, and the Constitution, in: Encyclopedia of the American Constitution, Vol. 4, New York, 2007-2013.

Rotunda, Ronald D./Nowak, John E./Young, Nelson J. 1986: Treatise on Constitutional Law, Substance And Procedure, St. Paul.

Rubner, Michael 1985-86: The Reagan Administration, the 1973 War Powers Resolution, and the Invasion of Grenada, in: Political Science Quarterly 100: 4, 627-647.

Rummel, Rudolph J. 1983: *Libertarianism and International Violence*, in: *Journal of Conflict Resolution* 27: 1, 27-71.

Rummel, R. J. 1985: *Libertarian propositions on violence within and between nations*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 29: 3, 419-455.

Schissler, Jakob 1988: *Zum Stand der Auseinandersetzungen über die amerikanische Kriegserklärungskompetenz*, in: Haftendorn, Helga/Schissler, Jakob (Hrsg.): *Rekonstruktion amerikanischer Stärke*, Berlin.

Shawcross, William 1980: *Schattenkrieg, Kissinger, Nixon und die Zerstörung Kambodschas*, Frankfurt a.M./Berlin.

Sibley, Mulford Q. 1971: *Can Foreign Policy be Democratic?*, in: Goldwin, Robert A. (Hrsg.): *Readings in American Foreign Policy*, London, 20-27.

Small, Melvin/Singer, David J. 1976: *The War Proneness of Democratic Regimes*, in: *Jerusalem Journal of International Relations* 1: 1.

Smyrl, Marc E. 1988: *Conflict or Codetermination? Congress, the President, and the Power to Make War*, Cambridge.

Sullivan-Study 1982, U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives: *The War Powers Resolution. A Special Study of the Committee on Foreign Affairs (by John Sullivan)*, Washington.

Sullivan, John H. 1987: *The Impact of the War Powers Resolution*, in: Barnhart, Michael: *Congress and United States Foreign Policy, Controlling the Use of Force in the Nuclear Age*, New York, 59-74.

Tananbaum, Diane 1987: *Not For the First Time: Antecedents and Origins of the War Powers Resolution, 1945-1970*, in: Barnhart, Michael: *Congress and United States Foreign Policy, Controlling the Use of Force in the Nuclear Age*, New York, 39-53.

Trebesch, Jürgen 1972: *Der Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bereich des Auswärtigen*, Bonn-Bad Godesberg.

Treviranus, Hans 1966: *Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat*, Tübingen.

Turner, Robert F. 1983: *The War Powers Resolution: Its Implementation in Theory and Practice*, Philadelphia.

U.S. Policy Information and Texts, United States Information Service, Embassy of the United States of America, Bonn; January 11, 1991; January 14, 1991, January 15, 1991.

United States Supreme Court

- Cases argued and decided in the Supreme Court of the United States and Others, Vol.1, - Lawyers' edition Annotated, Rochester/New York, Vol.1 (1926ff).
- United States Supreme Court reports Cases contained in U.S. reports, Vol.352-Lawyers' edition, 2nd series, Annotated, Rochester/New York, Vol.1 (1957ff).

Waltz, Kenneth N. 1967: Foreign Policy and Democratic Politics, Boston.

Wichard, Rudolf 1983: Demokratie und Demokratisierung, Frankfurt a.M..

Wolf, Dieter O.A. 1973: Präsidenten-Krieg in Vietnam? Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Verhalten von Präsident und Kongreß im Indochinakonflikt, München.

Wolf, Dieter O.A. 1974: Um die Kriegsvollmacht des amerikanischen Präsidenten. Der War Powers Act vom 7. November 1973; in: Europa-Archiv 29: 7, 216-222.

Van Wynen, Ann/ Thomas, Thomas 1982: The War-Making Powers of the President, Dallas.

Anhang

TEXT OF THE WAR POWERS RESOLUTION³⁰

JOINT RESOLUTION

Concerning the war powers of Congress and the President

Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States in Congress assembled,

SHORT TITLE

Sec. 1. This joint resolution may be cited as the "War Powers Resolution".

PURPOSE AND POLICY

Sec. 2. (a) It is the purpose of this joint resolution to fulfill the intent of the framers of the Constitution of the United States and insure that the collective judgment of both the Congress and the President will apply to the introduction of United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, and to the continued use of such forces in hostilities or in such situations.

(b) Under article I, section 8, of the Constitution, it is specifically provided that the Congress shall have the power to make all laws necessary and proper for carrying into execution, not only its own powers but also all other powers vested by the Constitution in the Government of the United States, or in any department or officer thereof.

(c) The constitutional power of the President as Commander-in-Chief to introduce United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, are exercised only pursuant to (1) a declaration of war, (2) specific statutory authorization, or (3) a national emergency created by attack upon the United States, its territories or possessions, or its armed forces.

30 Abgedruckt in: Smyrl (1988, Anhang).

CONSULTATION

Sec. 3. The President in every possible instance shall consult with Congress before introducing United States Armed Forces into hostilities or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, and after every such introduction shall consult regularly with the Congress until United States Armed Forces are no longer engaged in hostilities or have been removed from such situations.

REPORTING

Sec. 4. (a) In the absence of a declaration of war, in any case in which United States Armed Forces are introduced -

(1) into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances;

(2) into the territory, airspace, or waters of a foreign nation while equipped for combat, except for deployments which relate solely to supply, replacement, repair or training of such forces; or

(3) in numbers which substantially enlarge United States Armed Forces equipped for combat already located in a foreign nation;

the President shall submit within 48 hours to the Speaker of the House of Representatives and to the President pro tempore of the Senate a report, in writing, setting forth-

(A) the circumstances necessitating the introduction of United States Armed Forces;

(B) the constitutional and legislative authority under which such introduction took place; and

(C) the estimated scope and duration of the hostilities or involvement.

(b) The President shall provide such other information as the Congress may request in the fulfillment of its constitutional responsibilities with respect to committing the Nation to war and to the use of United States Armed Forces abroad.

(c) Whenever United States Armed Forces are introduced into hostilities or into any situation described in subsection (a) of this section, the President shall, so long as such armed forces continue to be engaged in such hostilities or situation, report to the Congress periodically on the status of such hostilities or situation as well as on the scope and duration of such hostilities or situation, but in no event shall he report to the Congress less often than once every six months.

CONGRESSIONAL ACTION

Sec. 5. (a) Each report submitted pursuant to section 4(a)(1) shall be transmitted to the Speaker of the House of Representatives and to the President pro tempore of the Senate on the same calendar day. Each report so transmitted shall be referred to the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives and to the Committee on Foreign Relations of the Senate for appropriate action. If, when the report is transmitted, the Congress has adjourned sine die or has adjourned for any period in excess of three calendar days, the Speaker of the House of Representatives and the President pro tempore of the Senate, if they deem it advisable (or if petitioned by at least 30 percent of the membership of their respective House) shall jointly request the President to convene Congress in order that it may consider the report and take appropriate action pursuant to this section.

(b) Within sixty calendar days after a report is submitted or is required to be submitted pursuant to section 4(a)(1), whichever is earlier, the President shall terminate any use of United States Armed Forces with respect to which such a report was submitted (or required to be submitted), unless the Congress (1) has declared war or has enacted a specific authorization for such use of United States Armed Forces, (2) has extended by law such sixty-day period, or (3) is physically unable to meet as a result of an armed attack upon the United States. Such sixty-day period shall be extended for not more than an additional thirty days if the President determines and certifies to the Congress in writing that unavoidable military necessity respecting the safety of United States Armed Forces requires the continued use of such armed forces in the course of bringing about a prompt removal of such forces.

(c) Notwithstanding subsection (b), at any time that United States Armed Forces are engaged in hostilities outside the territory of the United States, its possessions and territories without a declaration of war or specific statutory authorization, such forces shall be removed by the President if the Congress so directs by concurrent resolution.

CONGRESSIONAL PRIORITY PROCEDURES FOR JOINT RESOLUTION OR BILL

Sec. 6. (a) Any joint resolution or bill introduced pursuant to section 5(b) at least thirty calendar days before the expiration of the sixty-day period specified in such section shall be referred to the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives or the Committee on Foreign Relations of the Senate, as the case may be, and such committee shall report one such joint resolution or bill, together with its recommendations, not later than twenty-four calendar days before the expiration of the

sixty-day period specified in such section, unless such House shall otherwise determine by the yeas and nays.

(b) Any joint resolution or bill so reported shall become the pending business of the House in question (in the case of the Senate the time for debate shall be equally divided between the proponents and the opponents), and shall be voted on within three calendar days thereafter, unless such House shall otherwise determine by yeas and nays.

(c) Such a joint resolution or bill passed by one House shall be referred to the committee of the other House named in subsection (a) and shall be reported out not later than fourteen calendar days before the expiration of the sixty-day period specified in section 5(b). The joint resolution or bill so reported shall become the pending business of the House in question and shall be voted on within three calendar days after it has been reported, unless such House shall otherwise determine by yeas and nays.

(d) In case of any disagreement between the two Houses of Congress with respect to a joint resolution or bill passed by both Houses, conferees shall be promptly appointed and the committee of conference shall make and file a report with respect to such resolution or bill not later than four calendar days before the expiration of the sixty-day period specified in section 5(b). In the event the conferees are unable to agree within 48 hours, they shall report back to their respective Houses in disagreement. Notwithstanding any rule in either House concerning any delay in the consideration of such reports, such report shall be acted on by both Houses not later than the expiration of such sixty-day period.

CONGRESSIONAL PRIORITY PROCEDURES FOR CONCURRENT RESOLUTION

Sec. 7. (a) Any concurrent resolution introduced pursuant to section 5(c) shall be referred to the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives or the Committee on Foreign Relations of the Senate, as the case may be, and one such concurrent resolution shall be reported out by such committee together with its recommendations within fifteen calendar days, unless such House shall otherwise determine by the yeas and nays.

(b) Any concurrent resolution so reported shall become the pending business of the House in question (in the case of the Senate the time for debate shall be equally divided between the proponents and the opponents) and shall be voted on within three calendar days thereafter, unless such House shall otherwise determine by yeas and nays.

(c) Such a concurrent resolution passed by one House shall be referred to the committee of the other House named in subsection (a) and shall be reported out by such committee together with its recommendations within fifteen calendar days and shall thereupon become the pending business of such House and shall be voted on within three calendar days, unless such House shall otherwise determine by yeas and nays.

(d) In case of any disagreement between the two Houses of Congress with respect to a concurrent resolution passed by both Houses, conferees shall be promptly appointed and the committee of conference shall make and file a report with respect to such concurrent resolution within six calendar days after the legislation is referred to the committee of conference. Notwithstanding any rule in either House concerning the printing of conference reports in the Record or concerning any delay in the consideration of such reports, such report shall be acted on by both Houses not later than six calendar days after the conference report is filed. In the event the conferees are unable to agree within 48 hours, they shall report back to their respective Houses in disagreement.

INTERPRETATION OF JOINT RESOLUTION

Sec. 8. (a) Authority to introduce United States Armed Forces into hostilities or into situations where involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances shall not be inferred -

(1) from any provision of law (whether or not in effect before the date of the enactment of this joint resolution), including any provision contained in any appropriation Act, unless such provision specifically authorizes the introduction of United States Armed Forces into hostilities or into such situations and states that it is intended to constitute specific statutory authorization within the meaning of this joint resolution; or

(2) from any treaty heretofore or hereafter ratified unless such treaty is implemented by legislation specifically authorizing the introduction of United States Armed Forces into hostilities or into such situations and stating that it is intended to constitute specific statutory authorization within the meaning of this joint resolution.

(b) Nothing in this joint resolution shall be construed to require any further specific statutory authorization to permit members of United States Armed Forces to participate jointly with members of the armed forces of one or more foreign countries in the headquarters operations of high-level military commands which were established prior to the date of enactment of this joint resolution and pursuant to the United Nations Charter or any treaty ratified by the United States prior to such date.

(c) For purposes of this joint resolution, the term "introduction of United States Armed Forces" includes the assignment of members of such armed forces to command, coordinate, participate in the movement of, or accompany the regular or irregular military forces of any foreign country or government when such military forces are engaged, or there exists an imminent threat that such forces will become engaged in hostilities.

(d) Nothing in this resolution -

(1) is intended to alter the constitutional authority of the Congress or of the President, or the provisions of existing treaties; or

(2) shall be construed as granting any authority to the President with respect to the introduction of United States Armed Forces into hostilities or into situations wherein involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances which authority he would not have had in absence of this joint resolution.

SEPARABILITY CLAUSE

Sec. 9. If any provision of this joint resolution or the application thereof to any person or circumstance is held invalid, the remainder of the joint resolution and the application of such provision to any other person or circumstance shall not be affected thereby.

EFFECTIVE DATE

Sec. 10. This joint resolution shall take effect on the date of its enactment.

TÜBINGER ARBEITSPAPIERE
ZUR INTERNATIONALEN POLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

- Nr. 1 Mirek, H./Nielebock, Th./Rittberger, V.: Atomwaffenfreiheit - Instrument einer anderen Friedenspolitik, 1985; überarb. Fass. 1987. (vergriffen)
- Nr. 2 Rittberger, V./Werbik, H.: "Gemeinsame Sicherheit" im Ost-West-Konflikt? - Polyzentrisches Sicherheitssystem und friedliche Ko-Evolution in Europa, 1986. (vergriffen)
- Nr. 3 Wolf, K.D./Zürn, M.: International Regimes und Theorien der internationalen Politik, 1986. (vergriffen)
- Nr. 4 Rittberger, V.: "Peace Structures" Through International Organizations and Regimes, 1986. (vergriffen)
- Nr. 5 Rittberger, V./Wolf, K.D.: Problemfelder internationaler Beziehungen aus politologischer Sicht, 1987; überarb. Fassung 1988.
- Nr. 6 Efinger, M.: Verifikation und Rüstungskontrolle, 1987. (vergriffen)
- Nr. 7 List, M.: Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft, 1988.
- Nr. 8 Rittberger, V./Efinger, M./Mendler, M.: Confidence- and Security-Building Measures (CSBM): An Evolving East-West Security Regime?, 1988. (vergriffen)
- Nr. 9 Zürn, M.: Geschäft und Sicherheit. Das CoCom-Regime und Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 1989.
- Nr. 10 Schimmelfennig, F.: Interventionistische Friedenspolitik in den West-Ost-Beziehungen. Annäherung an eine Strategie zur Förderung von Demokratisierungs- und Entmilitarisierungsprozessen in Osteuropa, 1989.
- Nr. 11 Rittberger, V./Zürn, M.: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations - Causes and Consequences of East-West Regimes, 1989. (vergriffen)
- Nr. 12 Hummel, H.: Sayonara Rüstungsexporte - Die Beschränkung des Rüstungsexports in Japan als friedenspolitisches Modell, 1990.
- Nr. 13 Beller, E./Efinger, M./Marx, K./Mayer, P./Zürn, M.: Die Tübinger Datenbank der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen, 1990.
- Nr. 14 Schrogl, K.-U.: Die Begrenzung konventioneller Rüstung in Europa. Ein regimeanalytisches Konfliktmodell, 1990.
- Nr. 15 Schwarzer, G.: Weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Konfliktanalyse eines internationalen Umweltproblems, 1990.
- aktuell* Arbeitsgruppe Friedensforschung (Hrsg.): Analysen zum Golf-Krieg, 1991. (vergriffen)
- Nr. 16 Efinger, M.: Rüstungssteuerung und Verifikation in der Zwischenkriegszeit, 1991.
- Nr. 17 Breitmeier, H.: Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda, 1992.
- Nr. 18 Weller, C.: Feindbilder und ihr Zerfall. Eine Analyse des Einstellungswandels gegenüber der Sowjetunion, 1992.
- Nr. 19 Billing, P./Kittel, G./Rittberger, V./Schimmelfennig, F.: State Properties and Foreign Policy, 1992.
-