

JOHN F. KENNEDY-INSTITUT
FÜR NORDAMERIKASTUDIEN
Abteilung für Politik

WORKING PAPER NO. 3/1986



Monika Medick-Krakau

Administration und Kongreß in der ameri-
kanischen Außenpolitik der Ära Eisenhower:
Die Beispiele Außenhandelspolitik und
Allianzpolitik

Copyright © 1986 by Monika Medick-Krakau

John F. Kennedy-Institut
für Nordamerikastudien

Freie Universität Berlin

Lansstr. 5-9.

1000 Berlin 33

Federal Republic of Germany

JOHN F. KENNEDY-INSTITUT
FÜR NORDAMERIKASTUDIEN
Abteilung für Politik

WORKING PAPER NO. 3/1986

Monika Medick-Krakau

Administration und Kongreß in der ameri-
kanischen Außenpolitik der Ära Eisenhower:
Die Beispiele Außenhandelspolitik und
Allianzpolitik

Copyright © 1986 by Monika Medick-Krakau

John F. Kennedy-Institut
für Nordamerikastudien

Freie Universität Berlin

Lansstr. 5-9.

1000 Berlin 33

Federal Republic of Germany

Monika Medick-Krakau
April 1986

Administration und Kongreß in der amerikanischen Außen-
politik der Ära Eisenhower: Die Beispiele Außenhandels-
politik und Allianzpolitik

Übersicht:

	Seite
1. Fragestellung	1
2. Außenpolitik in der Ära Eisenhower: Rahmenbedingungen	4
2.1 Erwartungen an die Republikanische Administration	4
2.2 Präsident und Präsidentenamt	6
3. Handelsliberalisierung und ökonomische Kooperation	8
3.1 Die Novellierung der Handelsgesetz- gebung (Trade Agreements Act)	11
3.2 Organization for Trade Cooperation (OTC): Die Auseinandersetzung um die neue Organisation für GATT	15
4. NATO: Sicherheitspolitik in der Allianz	21
4.1 Militärhilfe	24
5. Fazit: Außenhandelspolitik, Allianzpolitik und eine Typologie der Politikdimensionen	28

1. Fragestellung

Historische und politikwissenschaftliche Studien zur Innen- und Außenpolitik der Eisenhower-Administration - besonders solche, die am Gebäude des Eisenhower Revisionism¹⁾ weiterbauen - haben seit rund zehn Jahren Konjunktur. Retuschen und Überzeichnungen hat das traditionelle Bild vor allem in zwei Bereichen erfahren. Soweit es um Politikformulierung und Entscheidungsprozesse in der Exekutive, vor allem um Eisenhowers persönliche Rolle und Führungsqualitäten geht, haben sich weitgehend neue Perspektiven durchgesetzt²⁾. Stärker umstritten ist jedoch die Neubewertung der Meriten der Außenpolitik der Eisenhower-Administration. In den 60er Jahren dominierte die Kritik an der Starrheit, der Dämonisierung der Sowjetunion (sie beherrschte die Dulles'sche Rhetorik, dessen Einfluß neueren Studien zufolge stark überschätzt wurde³⁾) und an den Implikationen der Strategie der Massive Retaliation, die im Fall eines begrenzten konventionellen Angriffs nur die Wahl zwischen Stillhalten und Auslösung eines Atomkriegs ließ⁴⁾. Heute wird Eisenhowers Außenpolitik vielfach in positiverem Licht gesehen als die seines Amtsvorgängers und seines Nachfolgers. Es gelang Eisenhower, militärische Verwicklungen zu vermeiden und im Innern das Militär effektiv zu kontrollieren; nach Stalins Tod bemühte er sich um den Ausgleich mit den neuen sowjetischen Führern; dies sind die Kernpunkte der außenpolitischen Neubewertung⁵⁾. Mit Recht hat allerdings Schlesinger darauf hingewiesen, daß "revisionistische" Studien vielfach diejenigen Aspekte der Außenpolitik der Eisenhower-Administration vernachlässigen, die sich nicht ohne weiteres in eine positive Bilanz einfügen: die wiederholten Drohungen mit einem Einsatz nuklearer Waffen und die Rolle der CIA in verdeckten und offenen Interventionen, vor allem in Lateinamerika⁶⁾.

Die Bemühungen um eine Überprüfung und Neubewertung, für die die Öffnung wichtiger Quellengruppen in der Eisenhower Library seit Ende der 70er Jahre Gelegenheit bietet, haben zentrale außenpolitische Handlungsbereiche bis heute ausgespart. Dazu gehören die Außenwirtschafts-, insbesondere die Außenhandelspolitik (Auslandshilfe muß zumindest für eine spezifische Fragestellung ausgenommen werden⁷⁾, und dazu zählt auch der Gesamtkomplex der Beziehungen zu Westeuropa in ihren militärischen, politisch-diplomatischen und wirtschaftlichen Dimensionen⁸⁾. Es entspricht dies durchaus der Aufmerksamkeitsverteilung, wie sie die außenpolitischen Krisen der 50er Jahre herausforderten.

In der Periode, die den Höhepunkt des Kalten Krieges enthielt (1949 - 1955), war Asien, nicht Europa, der Schauplatz der direkten Konfrontation der beiden Weltmächte. Die NATO war und blieb das unbestrittene Herzstück des militärischen Sicherheitssystems, das die USA errichteten, doch wurde, nachdem die Berliner Blockade aufgehoben worden war, der Status quo in Mitteleuropa nicht wieder offen in Frage gestellt. In Asien hingegen sahen sich die USA direkt und mit militärischen Mitteln herausgefordert. Zur Zeit der Amtsübernahme der Eisenhower-Administration war das atlantische Allianzsystem fertig ausgebildet und im Kongreß im Grundsätzlichen akzeptiert. Umfang und Form des amerikanischen Engagements in Asien und im Nahen Osten waren dagegen hochgradig kontrovers, die Fragen der angemessenen Reaktion stellten sich zudem bei jeder Krise in diesen Regionen von neuem⁹⁾.

Die Verlagerung des Interessenschwerpunkts auf außereuropäische Regionen, ermöglicht durch die Beruhigung der europäischen Arena, die die Entstehungsphase des Kalten Krieges dominiert hatte, spiegelt strukturell die wohl

bedeutendste Entwicklungstendenz im internationalen System der Nachkriegszeit wieder, nämlich den Aufstieg der Dritten Welt, für den der Zusammenbruch der europäischen Kolonialreiche den Weg freimachte. Das gesteigerte Interesse an Asien konnte sich aber auch auf historisch verwurzelte Strukturelemente der amerikanischen Außenpolitik stützen: die Janusköpfigkeit der außenpolitischen Grundorientierung, die Isolationismus nach Osten und Interventionismus nach Westen miteinander verband, und die traditionelle Stärke der Orientierung auf den pazifischen Raum bei der Republikanern - in den ersten Jahren der Amtszeit Eisenhowers auch im Kongreß die Mehrheitspartei¹⁰⁾.

Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist die Überprüfung einiger gängiger Annahmen über Entscheidungsprozesse und Politikmuster in der amerikanischen Außenpolitik der Ära Eisenhower, vor allem, soweit sie das Verhältnis von Administration und Kongreß zum Gegenstand haben. Daß der Präsident in der Außenpolitik der 50er Jahre "nearly unchecked control"¹¹⁾ ausgeübt und der Kongreß ihm willig Gefolgschaft geleistet habe, das ist die bis heute weitgehend akzeptierte Standardinterpretation. Ihr Komplement bildet Wildavskys These der Two Presidencies, die mit ihrer dichotomischen Entgegensetzung von Außenpolitik (in der der Präsident sich im Kongreß so gut wie immer durchsetzte) und Innenpolitik (in der der Kongreß eine eigenständige Rolle spielte und dementsprechend die Fähigkeit des Präsidenten, die legislativen Entscheidungsprozesse und ihre Ergebnisse zu kontrollieren, erheblich geringer sei) auch noch zu Beginn der 80er Jahre Textbücher und Fachdiskussion dominierte¹²⁾.

Wer diese Interpretationsorthodoxie für die Ära Eisenhower neu zur Diskussion stellen will, muß zunächst überprüfen, wie weit sich die Administration mit ihren konkreten

außenpolitischen Programmen im Kongreß durchgesetzt hat. Dies soll im folgenden am Beispiel zentraler Problemfelder der Außenwirtschafts- und der militärischen Sicherheitspolitik geschehen, wobei noch ein geographischer Schwerpunkt gesetzt wird: die Beziehungen zu Westeuropa. Der Analyse liegt ein Prozeßmodell außenpolitischer Entscheidungen zugrunde, das drei Stufen umfaßt: die Programmformulierung (gewöhnlich durch die Administration); die Umsetzung der Programme in bindende Entscheidungen des politischen Systems¹³⁾; und schließlich Implementierung und Rückkoppelung. Im Mittelpunkt des Interesses steht hier das Verhältnis von Programmformulierung und bindender Entscheidung.

Wenn auch die Notwendigkeit einer Auswahl bestimmter außenpolitischer Entscheidungsbereiche für eine solche Untersuchung keiner besonderen Begründung bedarf, so doch die Auswahl selbst. Sie richtete sich nach der Frage, die im folgenden den zweiten Interessenschwerpunkt bildet, nämlich wie sich unterschiedliche Prozeßmuster und Machtrelationen zwischen Präsident und Kongreß, die sich in verschiedenen außenpolitischen Teilbereichen zeigen, erklären lassen. Außenwirtschaftspolitik und militärische Sicherheitspolitik sind die herausragenden Beispiele für diese Differenzen.

2. Außenpolitik in der Ära Eisenhower: Rahmenbedingungen

2.1 Erwartungen an die Republikanische Administration

In den Augen zeitgenössischer Beobachter markierten die Wahlen von 1952, die der Republikanischen Partei die Präsidentschaft und die Mehrheit in beiden Häusern des 83. Kongresses brachten, einen deutlichen Einschnitt in Innen-

und Außenpolitik der Vereinigten Staaten¹⁴⁾. Mit dem Ende der zwanzigjährigen Vorherrschaft der Demokraten, zuvor durch den Republikanisch dominierten 80. Kongreß (1947/48) nur unvollkommen unterbrochen, richteten sich die politisch-gesellschaftlichen Erwartungen auf eine Rücknahme des wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivismus der Bundesregierung, wie es der Programmatik der Republikaner entsprach, und allgemein auf die Abkehr von dem durch Weltkrieg und Kalten Krieg erzwungenen Primat der (großen) Politik und Rückkehr zum traditionellen Primat der privaten und wirtschaftlichen Existenz, zur Normalität also.

1953 sahen die Verfechter des Fiskalkonservatismus (orthodoxe Republikaner wie konservative Demokraten) nach zwei Jahrzehnten erstmals Durchsetzungschancen für ihre Forderungen. Alle Bestrebungen, den Bundeshaushalt auf niedrigerem Niveau auszugleichen, implizieren jedoch notwendigerweise (ob intendiert oder nicht) Konsequenzen für das außenpolitische Instrumentarium, vor allem im Bereich der "teuren" Programme, zu denen in erster Linie Rüstung und Auslandshilfe gehören¹⁵⁾.

Fiskalkonservatismus und Kritik an big government, dem Machtzuwachs der Bundesregierung gegenüber den Staaten und innerhalb des federal government der Exekutive (Präsidentschaft) gegenüber dem Kongreß, gehören zusammen. Die Kritiker attackierten in der ersten Hälfte der 50er Jahre beide Wurzeln dieser Entwicklung, sowohl die innenpolitischen als auch die außenpolitischen. Sie forderten ein Zurückschrauben der interventions- und wohlfahrtsstaatlichen Tendenzen (zu der es im ganzen gesehen in der Eisenhower-Ära nicht kam)¹⁶⁾, und sie griffen an, was ihnen als verfassungswidrige Usurpation außenpolitischer Rechte durch die Exekutive erschien. Letzteres geschah in Gestalt des Bricker-Amendment¹⁷⁾. Brickers Initiative

scheiterte 1954 im Senat ganz knapp (60:32 Stimmen) am Erfordernis der Zweidrittel-Mehrheit für Verfassungszusätze. Doch wie die Breite der Unterstützung für das Amendment erwarten ließ, wurde in der ersten Amtszeit Eisenhowers die Umsetzung außenpolitischer Programme im Kongreß vielfach von den Bestrebungen beeinflusst, die legislativen Mit-Entscheidungs- und Kontrollrechte in der Außenpolitik - und damit die constitutional balance - zu verteidigen. In den 50er Jahren war dies, im Unterschied zu den 70er Jahren, ein Programmpunkt der Konservativen.

2.2 Präsident und Präsidentenamt

In der Einschätzung der Eisenhower-Präsidentschaft hat sich in den zurückliegenden zweieinhalb Jahrzehnten ein erstaunlicher Wandel vollzogen. Die wichtigsten Interpreten der 60er Jahre erhoben den Vorwurf des Versagens gegenüber den Führungsaufgaben der modernen Präsidentschaft, ein Versagen, das sie vor allem in Eisenhowers "Whig concept of the presidency"¹⁸⁾ begründet sahen. Als der erste Band der politischen Autobiographie, Mandate for Change, 1963 erschien, verfestigte er noch den Eindruck der Führungsschwäche¹⁹⁾. Heute gilt Eisenhower dagegen als "Activist President"²⁰⁾.

Das Bild seiner Präsidentschaft, wie er - sich selbst nach Möglichkeit bedeckt haltend - dennoch die Fäden seiner Administration nicht aus den Händen ließ und mit Hilfe eines ganzen Arsenal unterschiedlicher Führungsstrategien die Entscheidungsprozesse dominierte, ist allerdings unvollständig. Die politischen Strategien der "Hidden-Hand Presidency", wie sie Greenstein darstellt, beschreiben nur einen (wenn auch zweifellos sehr wichtigen) Teilaspekt des exekutiven Entscheidungssystems der Eisenhower-Administration; der Versuch, dieses System in Organisations- und

Prozeßmustern umfassend zu charakterisieren, steht noch aus. In einer ersten Annäherung lassen sich jedoch die wichtigsten Strukturmerkmale benennen: der weitere Ausbau des Präsidentenamts und die Institutionalisierung der legislative presidency. Mit der Einrichtung eines legislative liaison unit im White House Office schuf die Administration die organisatorische Basis für die kontinuierliche Wahrnehmung der Aufgaben, die der Präsidentschaft in ihrer Rolle als Initiator der wichtigsten Gesetzgebung zufielen²¹⁾. Die herausragenden Beiträge zum Ausbau der institutionalized presidency bildeten die Vergrößerung und Binnendifferenzierung des NSC-Systems (vor allem in Gestalt der neueingerichteten Position eines special assistant for national security affairs an der Spitze des NSC-Stabes)²²⁾ und die Einrichtung des Council on Foreign Economic Policy (CFEP) als oberstes Planungs- und Koordinierungsgremium für die ökonomischen Programme und Instrumentarien in der Außenpolitik²³⁾. Beide Neuerungen verstärkten einen Prozeß, den die Reformen des National Security Act of 1947 gleichzeitig sichtbar gemacht und vorangetrieben hatten: den Positionsverlust des State Department und die Konzentration außenpolitischer Planungs- und Koordinierungsfunktionen im Executive Office, durch mehr oder weniger formalisierte Koordinierungsausschüsse unter Leitung des persönlichen Präsidentenstabes (White House Office)²⁴⁾.

Daß der Ausbau des Präsidentenamts - je nach Standpunkt als Modernisierung oder Revolutionierung interpretierbar - in der Eisenhower-Administration entscheidend vorangetrieben wurde, rechtfertigt es jedoch keineswegs, den Konservatismus der persönlichen Amtsauffassung Eisenhowers, sein Beharren auf Gewaltentrennung und "restraint", ohne weiteres in den Bereich der politischen Mythologie zu verweisen. Vielmehr sind der "Stabsaspekt" der organisierten Präsident-

schaft und die persönliche Wahrnehmung der gebotenen Rollenmöglichkeiten durch den einzelnen Amtsinhaber durchaus verschiedene Dinge²⁵⁾. Zu Eisenhowers Führungsstil gehörte in der Tat die Zurückhaltung, die der Präsident in der persönlichen Wahrnehmung der Rollen des Parteiführers und des Lobbyisten im Kongreß übte²⁶⁾.

Diese Selbstbeschränkung, eine Bedingung für den erfolgreichen selektiven Einsatz präsidentieller Ressourcen, schuf jedoch besonders in den ersten beiden Amtsjahren Eisenhowers ihre eigenen Schwierigkeiten, die in den Mehrheitsverhältnissen im Kongreß und der tiefen Spaltung der Republikaner in außenpolitischen Fragen begründet waren. Der orthodox-nationalistische Flügel stellte unter den Congressional Republicans im 83. Kongreß (1953/54) zumindest eine starke Minderheit, in zentralen außenpolitischen Fragen (Bricker-Amendment, Trade Agreements Program) auch die Mehrheit²⁷⁾. Die Administration war vor allem (aber nicht nur) in der Außenpolitik auf die Unterstützung der Demokraten angewiesen. Als diese 1955 die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses zurückgewannen und die Konversion der Republikaner zu einer internationalistischen Außenpolitik Fortschritte machte, wurde die Mehrheitsbeschaffung für die außenpolitischen Programme der Eisenhower-Administration insgesamt leichter. Das gilt jedoch nicht ohne bedeutsame Ausnahmen. Eine betraf das (gescheiterte) Projekt der neuen GATT-Organisation, das im folgenden diskutiert wird.

3. Handelsliberalisierung und ökonomische Kooperation

Außenwirtschaftspolitik war für die Eisenhower-Administration ein Instrument der Wirtschafts- und der Sicherheitspolitik. Sie sollte einerseits die Bedingungen der privaten wirtschaftlichen Entfaltung außerhalb der Grenzen der USA

günstig beeinflussen, andererseits einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stärkung der Verbündeten leisten und damit (zumindest indirekt) auch ihre Fähigkeit zur militärischen Verteidigung erhöhen²⁸⁾.

Was die wirtschaftlichen Beziehungen zu Europa anbetraf, sah sich die Eisenhower-Administration vor die Notwendigkeit einer programmatischen Neuorientierung gestellt. Trotz der rapiden Fortschritte im ökonomischen Wiederaufbau Westeuropas bestanden Ungleichgewichte im weltwirtschaftlichen Austausch fort: dollar gap einerseits, Exportüberschüsse der USA andererseits. Die westeuropäischen Staaten waren mehrheitlich noch nicht in der Lage, die benötigten Importe in vollem Umfang mit eigenen Devisen zu finanzieren²⁹⁾. Auf amerikanischer Seite war jedoch das Ende des Stabilisierungsmodells der Jahre 1949-1953 - europäische Devisenbewirtschaftung und amerikanische Wirtschaftshilfe - abzusehen, da einerseits die Marshall-Plan-Hilfe auslief, andererseits die Forderung nach Terminierung aller Wirtschaftshilfe aus öffentlichen Mitteln (speziell, aber nicht nur der Hilfe für europäische Staaten) zunehmend lauter wurde. Bei den Republikanern wurde diese Position so gut wie einmütig vertreten.

Zur Zeit des Übergangs von der Truman- zur Eisenhower-Administration bestimmten drei mögliche Optionen die Diskussion dieses Problems im politischen System und in der Öffentlichkeit:

- Fortsetzung der Wirtschaftshilfe und der damit einhergehenden Subventionierung amerikanischer Exporte (eine dezidierte Minderheitsposition);
- Kürzung und Auslaufen der Wirtschaftshilfe, unter Inkaufnahme eines Rückgangs der Exporte, und

- Kürzung der Wirtschaftshilfe bei gleichzeitiger Förderung von Importen in die USA - also Ausgleich des ökonomischen Ungleichgewichts auf hohem Niveau -, in erster Linie durch den Abbau von Handelsschranken, unterstützt durch die Förderung privater amerikanischer Auslandsinvestitionen. Die Europäer sollten in die Lage versetzt werden, durch gesteigerte Exporte ihre Importe aus eigener Kraft finanzieren zu können. Dies war der Kern des Trade not Aid-Konzepts³⁰⁾, das die Eisenhower-Administration zur Grundlage ihres außenwirtschaftspolitischen Programms machte.

Bei den Bemühungen, Unterstützung im Kongreß und in der Öffentlichkeit für diese Politik zu mobilisieren, argumentierte die Administration mit der günstigen Kosten-Nutzen-Relation; außenwirtschaftspolitische Programme - auch foreign aid - bildeten keineswegs ein einseitiges amerikanisches Opfer für den Rest der Welt, sie dienten vielmehr in erster Linie dem aufgeklärten Eigeninteresse, unter ökonomischen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten. Die Eisenhower-Administration betonte aber auch, daß eine Voraussetzung für die erfolgreiche Verwirklichung dieser Programme die Kooperation mit anderen Nationen sei³¹⁾. Sie gab damit eine zutreffende Analyse der Struktur und des Instrumentariums der amerikanischen Außenhandelspolitik. Die Exekutive bedurfte für ihre Bemühungen um eine Liberalisierung des Welthandels zunächst der gesetzesförmigen Legitimation, also einer vorgängigen (dem Anspruch nach autonomen) bindenden Entscheidung des Kongresses. Diese Legitimationsbasis bildet im Untersuchungszeitraum das Handelsgesetz von 1934 in der 1951 verabschiedeten Form, das 1953 zur Verlängerung anstand.

Wie weit sich diese Ziele international verwirklichen ließen, darüber entschieden die Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien in den multilateralen GATT-Runden; und die Ergebnisse dieser Verhandlungen gingen wiederum als wichtige Entscheidungsgrundlage in die Beratungen der Nachfolge-Gesetzgebung im amerikanischen politischen System ein und beeinflussten so den Verhandlungsspielraum, den die US-Exekutive für nachfolgende GATT-Runden erhielt.

3.1 Die Novellierung der Handelsgesetzgebung (Trade Agreements Act)

Der Trade Agreements Act von 1934, der bis zum Amtsantritt Eisenhowers insgesamt siebenmal verlängert wurde, ermächtigt den Präsidenten zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen über Zollsenkungen. An die Stelle von bilateralen Vereinbarungen (reciprocal trade agreements) traten nach 1947 multilaterale Abkommen im Rahmen des GATT³²⁾.

Die Trade Agreements-Gesetzgebung war das Vorbild für den wirtschaftspolitischen Multilateralismus, dem sich die USA in der Planung für die Nachkriegsordnung verschrieben, und bildete die Legitimationsbasis für die amerikanische Mitwirkung im GATT. Wäre die Eisenhower-Administration mit der Novellierung des Handelsgesetzes im Kongreß gescheitert, so hätte dies automatisch die Wiederanhebung der Zölle auf das Rekordniveau des Zollgesetzes von 1930 (Smoot-Hawley) bedeutet. Der Zusammenbruch des multilateralen GATT-Systems durch erzwungenen Rückzug der USA wäre mit Sicherheit gefolgt. Der Trade Agreements Act bildete also ein unverzichtbares Kernstück nicht nur in der Außenwirtschaftspolitik; die Gesamtanlage der amerikanischen Außenpolitik der Nachkriegszeit wäre durch ein Scheitern des Außenhandelsgesetzes schwer in Mitleidenschaft gezogen worden.

Da dies so war, wurde die gänzliche Eliminierung des Trade Agreements Program durch Nicht-Verlängerung des Gesetzes nur von einer Minderheit extremer Protektionisten im Kongreß betrieben. Die politisch entscheidende Frontlinie verlief zwischen Administration und den an Liberalisierung des Trade Agreements Program interessierten Gruppen im Kongreß einerseits und den gemäßigten Protektionisten andererseits. Die wichtigsten Streitpunkte bildeten die Größe des Spielraums für international auszuhandelnde Zollsenkungen, die Schutzbestimmungen für durch Importkonkurrenz gefährdete einheimische Produzenten und die Rolle des GATT. Während die Liberalisierungsfraktion großzügigen Spielraum für Zollsenkungen, restriktive Schutzbestimmungen und eine Stärkung des GATT forderte, kämpften die Protektionisten dafür, Zollsenkungen gering, Schutzbestimmungen großzügig und die Rolle des GATT klein zu halten³³⁾.

Der Trade Agreements Act hatte einen prinzipiell globalen Anwendungsanspruch, doch die Liberalisierung durch Zollsenkungen, wie sie in den 50er Jahren an der Spitze der GATT-Agenda stand, besaß praktische Bedeutung in erster Linie für den Handelsaustausch zwischen den entwickelten Industrienationen Nordamerikas und Westeuropas (Japans Aufstieg begann gerade erst). Die Stimulierung europäischer Exporte in die USA, wie sie das trade not aid-Konzept vorsah, mußte ohne ein Handelsgesetz, das dem amerikanischen Präsidenten genügend Spielraum für Zollsenkungsverhandlungen einräumte, Theorie bleiben. Neuer Reduzierungsspielraum war notwendig, da die GATT-Runden 1947 bis 1951 die Margen, die das Handelsgesetz von 1945 enthielt, aufgezehrt hatten³⁴⁾.

1955 verabschiedete der Kongreß ein novelliertes Außenhandelsgesetz, nachdem in den beiden Jahren zuvor die Administration lediglich eine jeweils einjährige Verlängerung der Laufzeit des Gesetzes von 1951 hatte durchsetzen können. Der Trade Agreements Extension Act of 1955³⁵⁾ entsprach in Laufzeit (3 Jahre) und Zollsenkungsmarge (maximal 5 % jährlich) den Forderungen der Administration, enthielt jedoch auf der anderen Seite erweiterte und zum Teil verschärfte Ausnahmeregelungen und Schutzbestimmungen für einheimische Produzenten.

Für den Entscheidungsprozeß über die Handelsgesetzgebung 1953-1955 läßt sich das Verhältnis von Administrationsprogramm und bindenden Entscheidungen des politischen Systems folgendermaßen charakterisieren: Das Programm, das die Eisenhower-Administration für die Novellierung des Trade Agreements Act vorgelegt hatte, wurde gegen den Widerstand großer Gruppen von Kongreßmitgliedern, mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und mit insgesamt beträchtlichen inhaltlichen Abstrichen verwirklicht. Im legislativen Entscheidungsprozeß 1955 war das Trade Agreements Program mehrfach ernsthaft in Gefahr³⁶⁾, und es gab Schlüsselabstimmungen mit äußerst knappen Ergebnissen (s. u. iii). Es gelang schließlich, diejenigen Forderungen durchzusetzen, die notwendig waren, um das Außenhandelsprogramm funktionsfähig zu erhalten; nennenswerte amerikanische Initiativen für eine weitere Liberalisierung des Welthandels - und das war ja das Ziel gewesen - aber erlaubte das Gesetz nicht. Daß die Zollverhandlungsrunden im GATT in der zweiten Hälfte der 50er Jahre so magere Ergebnisse zeitigten, war im wesentlichen die Konsequenz des unzureichenden Verhandlungsspielraums auf amerikanischer Seite³⁷⁾. Erst als der Trade Expansion Act von 1962 hier Abhilfe schuf, gelangen mit der Kennedy-Runde neue substantielle Zollsen-

kungen, die weitreichendsten in der Geschichte des GATT. Schließlich - das verdient in unserem Zusammenhang besonders hervorgehoben zu werden - kam das Gesetz als Beitrag zum trade not aid-Programm zu spät, als es 1955 verabschiedet wurde. Der Trade Agreements Extension Act of 1955 muß als Kompromiß gewertet werden, der erhebliche Zugeständnisse der Administration an die Verfechter traditionell protektionistischer und nationalistischer Positionen im Kongreß enthielt³⁸⁾.

Für diese Interpretation lassen sich folgende Quellenbefunde anführen:

- (i) Im Forderungskatalog der Administration für die Novellierung des Handelsgesetzes, wie er dem Kongreß offiziell in Gestalt der Sonderbotschaft vom 30.03.1954 und dann wieder im Januar 1955 unterbreitet wurde, waren wichtige Zugeständnisse an protektionistische Positionen bereits enthalten (escape clause, peril point)³⁹⁾.
- (ii) Obgleich die Administration in Antizipation des Durchsetzbaren protektionistische Kernforderungen vorab berücksichtigte, fand sich 1954, im Republikanisch dominierten 83. Kongreß, keine Mehrheit für den Handelsgesetzesentwurf. Im Repräsentantenhaus weigerte sich das Committee on Ways and Means, den Entwurf überhaupt zu beraten, und Eisenhower stimmte schließlich (wie schon 1953) der einfachen Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Gesetzes von 1951 um ein Jahr zu⁴⁰⁾. Dies war ein Kompromiß, der (zugunsten der Administration) den Zusammenbruch des Programms verhinderte, gleichzeitig aber (zugunsten der protektionistischen Gruppierung im Kongreß) den Stillstand verbürgte.
- (iii) Wer, wie es oft geschieht, die Stärke der Opposition aus dem Ergebnis der Schlußabstimmungen über den Außenhandelsgesetzesentwurf ableiten will, gelangt zu falschen Folgerungen. Votes on passage sind selten geeignete Oppositionsindikatoren, da sie die Funktion haben, einen zuvor gefundenen Kompromiß formell zu ratifizieren⁴¹⁾. Im Repräsentantenhaus bildet das Instrument des Rückverweisungsantrags [motion to recommit (to committee)],

dem politischen Gehalt nach ein Antrag "to kill the bill"⁴¹⁾, einen wichtigen, wenn nicht den ausschlaggebenden Test für die Stärke der Gegnerschaft und damit auch für die Erfolgchancen einer Vorlage. Zieht man für den Entscheidungsprozeß über die trade bill 1955 die Abstimmung über die motion to recommit und weitere kritische Verfahrensentscheidungen heran, dann ergibt sich das Bild einer äußerst knappen und prekären Mehrheit (maximal sieben Stimmen) für den Entwurf⁴²⁾.

Im Senat, der dem Trade Agreements Program sehr viel kritischer gegenüberstand als das Repräsentantenhaus, wurde noch während der Ausschußberatungen ein Kompromiß zwischen Administration und führenden Ausschußmitgliedern ausgehandelt. Er hatte die Verschärfung der escape clause und der peril point-Bestimmungen und die Hineinnahme weiterer protektionistischer Amendments zum Inhalt⁴³⁾. Daß die Administration an diesem Kompromiß teilhatte, also die Senatsversion vorab sanktionierte, beraubte die Vertreter des Repräsentantenhauses im Conference Committee der Möglichkeit, unter Berufung auf die Position des Präsidenten ihre liberalere bill wenigstens teilweise durchzusetzen. Der Trade Agreements Extension Act of 1955 ist, mit Ausnahme eines einzigen Amendments, mit der Senatsversion identisch.

3.2 Organization for Trade Cooperation (OTC): Die Auseinandersetzung um die neue Organisation für GATT

Das General Agreement on Tariffs and Trade, 1947 in Genf ins Leben gerufen, ist ein Novum und ein Kuriosum in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der Geschichte der internationalen Organisationen. GATT ist ein kompliziertes Handelsvertragssystem und de facto eine internationale Organisation, sein Rechtsstatus ist jedoch der eines multilateralen Regierungsabkommens (eines executive agreements, keines völkerrechtlichen Vertrages), das seit nunmehr fast 40 Jahren "vorläufig angewendet" wird⁴⁴⁾. Die wichtigsten Teile des Vertragswerks sind ein Verhaltenskodex des Welthandels (die sog. general articles, z. B.

Nichtdiskriminierung, Meistbegünstigung, Verbot mengenmäßiger Beschränkungen) und die schedules (Zollzugeständnislisten) und andere Ergebnisse der multilateralen Verhandlungsrunden.

Die Gründung des GATT geht auf amerikanische Initiative zurück; die Ziele der amerikanischen Exekutive und ihre Kompetenzen im Rahmen des Trade Agreements Act bestimmen weitgehend über Konstruktion und Rechtsfigur des GATT. Im Rahmen seiner gesetzlichen Legitimation konnte der amerikanische Präsident trade agreements as executive agreements abschließen, nicht aber einer internationalen Organisation beitreten; dies bedingte den Verzicht auf jede Organisationskomponente im General Agreement. Er fiel auch nicht schwer, da GATT in der geplanten Welt handelsorganisation (ITO) aufgehen sollte. Nachdem ITO 1950 am Widerstand des amerikanischen Kongresses gescheitert war, begann die Suche nach einer geeigneten Organisationsstruktur für GATT⁴⁵⁾.

Wie Mitgliedsstruktur und Agenda ausweisen, war das GATT der 50er Jahre eine Veranstaltung der Industrienationen Nordamerikas und Westeuropas und der ökonomisch fortgeschrittenen Commonwealth-Staaten⁴⁶⁾. Als zunehmende Mitgliederzahlen und wachsende, kontinuierlich wahrzunehmende Aufgaben nach einem Arrangement für die Zeit zwischen den Vollversammlungen (Sessions) der GATT-Mitglieder verlangten, wurden zunächst Ad-Hoc-Ausschüsse eingesetzt. Die Aufgabe, die Verwaltung des General Agreement dauerhaft zu regeln, erhielt die sog. Revisions-tagung, die 9. Session des GATT (28.10.1954 - 7.3.1955). Man kam überein, GATT als Vertragssystem und Verhaltenskodex des Welthandels durch eine formale internationale Organisation zu ergänzen. Das Agreement on the Organization for Trade Cooperation (OTC) sah eine konventionell auf-

gebaute Welthandelsorganisation, mit Assembly, Executive Committee und Secretariat als Organen, zur Verwaltung des General Agreement vor⁴⁷⁾. Um die Charta der Organisation in Kraft zu setzen, bedurfte es der Ratifizierung durch eine Mehrheit von Vertragsparteien, die zusammen 85 % des Außenhandelsvolumens aller GATT-Mitglieder aufbringen. Den USA und Großbritannien, die jeweils mehr als 20 % des gesamten GATT-Außenhandels auf sich vereinigten, kam damit eine Schlüsselstellung zu. De facto lag das entscheidende Votum beim amerikanischen Kongreß.

Das Projekt OTC geht auf Initiativen und Pläne der Vereinigten Staaten zurück. Das Organisationsabkommen trägt die amerikanische Handschrift vor allem dort, wo es vom Vorbild anderer internationaler Organisationen der Nachkriegszeit abweicht: in der Trennung der organisatorischen von den Ordnungsbestimmungen - der Aushandlung eines rechtlich selbständigen Organisationsstatuts neben dem General Agreement - und in der spezifischen Begrenzung von Kompetenzen und Funktionen der Organisation (Art. 3 (d) des Statuts)⁴⁸⁾. Beides basiert auf den Empfehlungen der Randall Commission, denen die Eisenhower-Administration in der Formulierung ihrer Verhandlungsziele für eine Revisionstagung des GATT folgte⁴⁹⁾. Die Empfehlungen sahen vor, die organisatorischen Bestimmungen des GATT neu auszuhandeln, die neue Organisation auf die Funktion eines Forums für Verhandlungen und Konsultationen zu beschränken und das Organisationsabkommen dem Kongreß in geeigneter Form (als treaty oder joint resolution) zur Billigung vorzulegen; ihrem Kerngehalt nach waren sie darauf gerichtet, eine Formel für die Beilegung des Konflikts zwischen Administration und Kongreßmehrheit um die Legitimationsbasis der amerikanischen GATT-Mitgliedschaft anzubieten, eines Konflikts, der die Außenhandels-

gesetzgebung seit 1951 zunehmend beeinflusst hatte. Nach Administrationsauffassung war GATT ein trade agreement pure and simple im Rahmen der Bestimmungen der Handelsgesetze und der allgemeinen Kompetenz des Abschlusses von executive agreements; nach Auffassung der Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses war GATT ein sehr viel ambitionierteres Unternehmen, de facto eine Organisation, die den Vereinigten Staaten Verpflichtungen auferlegen könne und daher der Zustimmung des Kongresses bedürfe (treaty issue). Weiter wurde eingewandt, daß die Anerkennung von Entscheidungen des GATT durch die amerikanische Exekutive eine unzulässige Delegation von Rechten, die der Kongreß dem Präsidenten übertragen habe, an eine internationale Organisation darstelle (redelegation issue)⁵⁰⁾. Indem man die Zustimmung des Kongresses zu OTC einholte, sollte der erste, durch den primär konsultativen Charakter der neuen Organisation der zweite Einwand gegenstandslos gemacht werden.

OTC kam nicht zustande; nach ITO scheiterte auch der zweite Versuch der Gründung einer Welthandelsorganisation als formaler internationaler Organisation an der Haltung des amerikanischen Kongresses. Im April 1955 wurde die Vorlage des Gesetzes über die Mitgliedschaft in OTC im Repräsentantenhaus eingebracht, ihre Beratung jedoch Mitte Juli mit Zustimmung des Präsidenten auf die zweite Sitzungsperiode des 84. Kongresses vertagt. Im März 1956 hielt das Committee on Ways and Means umfangreiche Hearings über den Gesetzentwurf. Der Ausschuß verabschiedete am 18. April einen Report, der die Annahme (mit Amendments) empfahl⁵¹⁾. Die Vorlage wurde jedoch im Plenum nicht zur Abstimmung gestellt, nachdem mehrere Umfragen unter den Abgeordneten die Gegner der OTC in der Mehrheit zeigten. Die Niederlage, die die Administration zunächst nur für

den 84. Kongreß gelten lassen wollte, stellte sich bald als endgültig heraus. Obgleich OTC auf der Agenda der Exekutive blieb, nahm das Committee on Ways and Means die im 85. Kongreß eingebrachten OTC-Gesetzentwürfe nicht wieder auf; es bestand keine Aussicht auf Erfolg⁵²⁾.

Wie läßt sich das Scheitern des OTC-Projekts im Kongreß erklären? Aus den Hearings und den Stellungnahmen von Interessengruppen ergeben sich drei Begründungszusammenhänge für die Ablehnung der neuen GATT-Organisation, die man verkürzt mit den Stichworten Protektionismus, Konstitutionalismus und Unilateralismus umreißen kann.

- (i) Entgegen den Erwartungen der Administration erwiesen sich weder die Vorlage des OTC-Abkommens im Kongreß noch seine inhaltlichen Bestimmungen als geeignet oder ausreichend, die konstitutionell begründeten Einwände in den beiden Spielarten des treaty issue und des redelegation issue zum Schweigen zu bringen. Die Übertragung von Befugnissen (die der Kongreß zuvor dem Präsidenten verliehen hat) an eine "foreign organization" bildete vielmehr einen Haupteinwand. Die Kritiker des OTC-Abkommens brachten in der Regel eine dezidierte Präferenz für unabhängig getroffene nationale Entscheidungen und unilaterale Instrumentarien in der Außenhandelspolitik zum Ausdruck⁵³⁾.
- (ii) In der wissenschaftlichen Interpretation dominiert die Erklärung "Protektionismus"; die konstitutionellen Argumente werden weitgehend als vorgeschoben abgetan⁵⁴⁾. Aber auch wenn man unbeachtet läßt, daß die exekutiven Entscheidungsträger den konstitutionellen Argumenten gegen OTC per se große Bedeutung beimessen, bleibt ein schwerlich widerlegbarer Einwand gegen diese Interpretation: Das Handelsgesetz fand eine Mehrheit im Kongreß, OTC hingegen nicht. Der Gruppe der Kongreßmitglieder, die gegen das Handelsgesetz votierten und OTC ablehnten, läßt sich Protektionismus als einigendes Motiv unterstellen. Ausschlaggebend für das Scheitern der OTC waren jedoch diejenigen Kongreßmitglieder, die OTC ihre Unterstützung verweigerten, obgleich sie zuvor für den Trade Act votiert hatten.

Es gibt eine enge Verwandtschaft zwischen der Begründung für die Unterstützung des Bricker-Amendment und die Gegnerschaft zu OTC. Bricker hat es als Hauptziel des von ihm vorgeschlagenen Verfassungszusatzes bezeichnet, "to prohibit the use of the treaty as an instrument of domestic legislation". Eines der wichtigsten Argumente gegen die Mitgliedschaft in der neuen GATT-Organisation lautete, daß diese durch Entscheidungen, die "essentially legislative actions" seien, dem Kongreß zustehende Machtbefugnisse usurpiere⁵⁵). OTC hat den Senat nicht erreicht, das Bricker-Amendment nicht das Repräsentantenhaus und so gibt es keine direkte Methode zu testen, ob die Gruppe der Verfechter des einen und der Gegner des anderen identisch oder doch weitgehend deckungsgleich sind. Es gibt jedoch in der inhaltlichen Argumentation zahlreiche Indizien, die dafür sprechen.

- (iii) Die Erklärung für das unterschiedliche Schicksal des Trade Agreements Act und des OTC-Abkommens im Kongreß liegt weitgehend in dem je verschiedenen Ausmaß exklusiv nationaler Kontrolle und Verfügungsmöglichkeit, das bindende Entscheidungen in Form nationaler Gesetzgebung einerseits, internationale Organisationen andererseits ermöglichen. Der Anspruch auf uneingeschränkte nationale Entscheidungsfreiheit besaß für den Kongreß Priorität; im Gegensatz zur Administration waren die Senatoren und Repäsentanten in ihrer Mehrheit nicht bereit, die außenhandelspolitischen Entscheidungen der USA als legitimes Interesse (concern) aller Handelsnationen gelten zu lassen⁵⁶). Kooperation stellte keinen positiven Wert dar, jedenfalls dann nicht, wenn das Ziel, dem sie galt, auch unilateral zu verwirklichen war. In den Worten Senator Byrds:

"We don't have to get an agreement from some other country to carry out our own law"⁵⁷).

Eisenhower hatte in seiner Botschaft an den Kongreß zum OTC-Gesetzentwurf mit dem Argument um Unterstützung geworben, die USA könnten durch die Mitgliedschaft in der Organisation Wunsch und Bereitschaft demonstrieren, Welthandelsfragen in der gleichen kooperativen Weise zu verhandeln wie Währungs- und Sicherheitsfragen⁵⁸). Mit der Ablehnung der OTC erteilte der Kongreß weniger den

Zielen der Außenhandelspolitik der Administration eine Absage (diese waren - mit Abstrichen - in Gestalt des Trade Agreements Act schließlich akzeptiert worden), als vielmehr der Rolle, die dem Multilateralismus bei der Verwirklichung dieser Ziele zugedacht war.

4. NATO: Sicherheitspolitik in der Allianz

Militärische Sicherheit unter den Bedingungen eines ausgeglichenen Staatshaushalts, niedriger Steuerbelastung und maximaler Selbstregulierung des ökonomischen Sektors zu gewährleisten, war für die Eisenhower-Administration "the great equation", die Leitlinie für die programmatische Ausgestaltung der national security policy. Security with solvency wurde die Maxime des New Look: Der vorrangige Ausbau des nuklearstrategischen Abschreckungspotentials zulasten der konventionellen Rüstung bot die Möglichkeit, Einsparungen - verglichen mit Trumans letztem Haushaltsansatz - in der Größenordnung vorzunehmen, die die Administration, in dieser Frage von den Congressional Republicans unterstützt, für notwendig hielt⁵⁹⁾.

Die Leitlinie security with solvency prägte nicht nur die Programmatik der Eisenhower-Administration für die nationalen strategischen und rüstungspolitischen Entscheidungen; sie übte auch Einfluß auf die Allianzpolitik aus, vor allem dadurch, daß die fiskalkonservative Ratio auch auf das Instrument der Auslandshilfe (für die Republikanische Administration Teil der militärischen Sicherheitspolitik) Anwendung fand. Für Wirtschafts- und für Militärhilfe lagen die neuen Budgetansätze erheblich unter denen Trumans⁶⁰⁾, und dies, obwohl die Eisenhower-Administration aus Gründen des sparsamen Einsatzes vorhandener Mittel insbesondere der Militärhilfe einen hohen Stellenwert gab. Sie vertrat die Auffassung, daß für jeden einzelnen Militärhilfe-Dollar mehr Sicherheit zu kaufen sei als bei Verwendung des gleichen Betrags für Truppen und Ausrüstung auf eigenem Boden⁶¹⁾.

Man hat sich daran gewöhnt, sowohl die nationalen strategischen und rüstungspolitischen Entscheidungen als auch die Allianzpolitik in den eineinhalb Jahrzehnten von den letzten Amtsjahren Trumans bis zum Ende der Johnson-Administration als unbestrittene Domäne der Exekutive und Paradebeispiel für den foreign policy consensus anzusehen, der Exekutive, Kongreß und außenpolitische Eliten verbunden habe. Was die nationale Komponente der militärischen Sicherheitspolitik anbetrifft, war die Neigung des Kongresses, der Exekutive Gefolgschaft zu leisten, zweifellos groß; aber sie war keineswegs total. Auch in den 50er Jahren wurde über strategische und rüstungspolitische Alternativen kontrovers diskutiert; im Kongreß votierten respektable Minderheiten durchgängig für eine Erhöhung der Rüstungsausgaben⁶²⁾.

Für die Allianzpolitik - hier die NATO - ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Die Eisenhower-Administration "erbte" alle drei Pfeiler des transatlantischen militärischen Sicherheitssystems als etablierte Programme: den NATO-Vertrag, das Instrument der Militärhilfe, mit dem die USA ihre Beistandsverpflichtungen umsetzten, und als letztes Element (im Zuge der Transformation der NATO von einer klassischen Allianz in ein neuartiges Bündnis mit integrierter Verteidigungsplanung und teilintegrierter Militärstruktur) die Truppenstationierung. Die Grundentscheidungen waren 1949 mit der Ratifizierung des NATO-Vertrages und dem Mutual Defense Assistance Act und 1951 mit der Great Debate um die Stationierung amerikanischer Truppen in Europa gefallen⁶³⁾. Akzeptiert und unumstritten zwischen Exekutive und Legislative im Sinne eines umfassenden foreign policy consensus war jedoch nur das Vertragssystem selbst, die Institutionalisierung der sicherheitspolitischen Beziehungen der USA und Westeuropas in der NATO⁶⁴⁾.

Folgt man dem Katalog der Teilbereiche und Entscheidungstypen, die Annette Baker Fox für eine Analyse der NATO-bezogenen Entscheidungsprozesse in den Vereinigten Staaten vorschlägt⁶⁵⁾ -

- (1) Änderungen des Vertragswerks
- (2) Militärhilfe
- (3) Truppenstationierung
- (4) die Kosten der integrierten Verteidigungsstruktur
- (5) das nuklearstrategische Abschreckungspotential im Dienst der NATO -,

dann ergibt eine kursorische Überprüfung für unseren Untersuchungszeitraum folgendes Bild: In welchem Umfang der Kongreß eine unabhängige Rolle bei der Umsetzung NATO-bezogener Programme und Vorlagen der Administration in bindende Entscheidungen des politischen Systems wahrnahm, hing in erster Linie von der Bedeutung der power of the purse für die betreffende Klasse von Entscheidungen ab. Über das NATO-Vertragssystem selbst bestand zwischen Exekutive und Legislative seltene Einmütigkeit; nicht einmal der Eintritt der Bundesrepublik in die NATO und die deutsche Wiederbewaffnung lösten Kontroversen aus. Die beiden German treaties (das Abkommen über das Ende des Besatzungsregimes und das Abkommen über den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO) wurden am 1. April 1955 vom Senat in einer einzigen Abstimmung mit 76:2 Stimmen ratifiziert⁶⁶⁾.

Außerhalb der beträchtlichen Möglichkeiten, die das Budgetrecht bietet, ergaben sich Chancen für eine aktive und unabhängige Rolle des Kongresses noch dort, wo die Exekutive die gesetzliche Legitimation für ein neuartiges Programm benötigte. Dies war im Bereich der Nuklearpolitik, hier

der militärischen Nutzung für die Zwecke der Allianz, der Fall. Dieses Feld besetzte das Joint Committee on Atomic Energy zulasten der Atomic Energy Commission⁶⁷⁾. Das Committee verweigerte mehreren Initiativen der Exekutive, die nuclear sharing in der Allianz ermöglichen bzw. erleichtern sollten, seine Zustimmung.

Neben der Budgetkontrolle strebte der Kongreß auch Programmkontrolle an; sie ließ sich jedoch nur im Bereich der Auslandshilfe-Gesetzgebung (Mutual Security Acts) in nennenswertem Umfang verwirklichen. Initiativen mit dem Ziel, durch Amendments zu den Auslandshilfe-Gesetzen bestimmte inhaltliche Präferenzen für die Exekutive verbindlich zu machen, waren im Untersuchungszeitraum in zwei Fragen erfolgreich, die Westeuropa betrafen. Entgegen den Präferenzen der Administration verabschiedete der Kongreß 1953 und 1954 die EDC amendments, die den europäischen Staaten, die den EVG-Vertrag (noch) nicht ratifiziert hatten, mit dem Entzug amerikanischer Leistungen drohten⁶⁸⁾. Der Mutual Security Act of 1955 enthält die erste Lastenteilungsforderung an die Adresse der ökonomisch wiedererstarkten europäischen Verbündeten. Diese Klausel bildet den direkten Vorläufer der mit dem Namen Sen. Manfields (D., Mont.) verbundenen Initiativen, die Truppenstationierung und Lastenteilung im Bündnis miteinander verknüpften⁶⁹⁾.

4.1 Militärhilfe

Für Interessen und Einwirkungsmöglichkeiten des Kongresses in der Allianzpolitik kam der Militärhilfe zentrale Bedeutung zu. Die Legislative engagierte sich damit am stärksten in dem Sektor, dessen Relevanz speziell für die NATO

im Untersuchungszeitraum zunehmend geringer wurde. Während den europäischen Verbündeten 1953 noch über 50 % der für Militärhilfe bewilligten Mittel zuflossen, erhielten sie 1956 nur noch rund 15 %. Der geographische Schwerpunkt der Militärhilfe-Programme lag nunmehr in Asien⁷⁰⁾.

Bei der Analyse der Entscheidungen über Militärhilfe-Programme im Kongreß an den Forschungsstand anzuknüpfen, ist nicht unproblematisch; die einschlägigen empirischen Untersuchungen, wie sie vor allem für die Truman-Administration vorliegen, beziehen sich in der Regel global auf foreign aid policy-making, ohne systematisch und über Zeit zwischen Militär- und Wirtschaftshilfe zu differenzieren⁷¹⁾. Ohne Unterscheidung der Behandlung der beiden Programmteile erscheint es jedoch bedenklich, die Hypothesen, die der Untersuchung der ERP-geprägten Phase der Auslandshilfe (bis 1950) entstammen, für eine Periode ungeprüft fortzuschreiben, die legitimatorisch und bezüglich der Größenordnung der Programme ganz im Zeichen der Militärhilfe stand; sie begann mit der Verabschiedung des Mutual Security Act of 1951, der die Reorientierung in der Umbenennung des Programms zum Ausdruck bringt⁷²⁾.

Westerfield hat für das Politikmuster, das sich in der Behandlung der Auslandshilfe im Kongreß vor 1950 erkennen läßt, den Begriff foreign aid model geprägt⁷³⁾. Für unseren Untersuchungszeitraum müssen zwei konkurrierende Ausgangshypothesen formuliert werden. Die erste ordnet - im Anschluß an Westerfields Forschungsergebnis - Militärhilfe wie Wirtschaftshilfe dem Prozeßmuster foreign aid zu, geht also davon aus, daß der Kongreß beide Programmteile nach im wesentlichen identischen Kriterien behandelt bzw.

beurteilt habe. Die zweite versteht Militärhilfe als Unterfall der national security policy, unterstellt mithin erhebliche Unterschiede in der Bewertung von Militär- und Wirtschaftshilfe im Kongreß. Indem sie gegenüber der Legislative und in der Öffentlichkeit das Auslandhilfe-Programm in den Kategorien militärischer Sicherheit begründete, trat die Eisenhower-Administration als Anhänger der zweiten Hypothese auf⁷⁴⁾. Zwischen den beiden Hypothesen läßt sich nur empirisch entscheiden. Mögliche Indikatoren bilden die Kürzungen der Budgetanforderungen der Administration in den beiden Programmteilen, die inhaltliche Argumentation der Kritiker der Wirtschafts- und der Militärhilfe und die Ergebnisse namentlicher Abstimmungen.

Der Vergleich der Mittelanforderungen der Administration für Mutual Security mit der Gesamtsumme der Bewilligungen für das Programm ist mehrfach durchgeführt worden. Für die 40er und 50er Jahre betragen die jährlichen Kürzungen durchschnittlich knapp 20 %⁷⁵⁾. Ein differenzierender Vergleich der Anforderungen und Bewilligungen für die militärischen Programmkategorien einerseits und für Development Assistance und Technical Assistance andererseits liegt bislang nicht vor. Ein eigener Datenset ergibt für die erste Amtszeit Eisenhowers keinen Hinweis darauf, daß der Rotstift des Kongresses stärker an die Wirtschaftshilfe als an die Militärhilfe angelegt worden wäre⁷⁶⁾.

Militärhilfe und Wirtschaftshilfe wurden im legislativen Entscheidungsprozeß auch inhaltlich durchweg nach den gleichen Maßstäben beurteilt. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen zwischen der Administration und verbündeten Kongreßmitgliedern auf der einen und den Kritikern (die ebenso wie die Verfechter des Administrationsprogramms in beiden Parteien zu finden waren⁷⁷⁾, auf der anderen Seite stand

erstens die finanzielle Ausstattung der Programme: Fiskalkonservatismus war ein beherrschendes Motiv für die Kritik⁷⁸⁾. Was Zielrichtung und Anlage der Auslandshilfe-Politik anbetraf, dominierten drei Konflikte. Es ging zum einen um die Tauglichkeit des Instruments Auslandshilfe für die propagierten Ziele. Die Kritiker zogen sie nachdrücklich in Zweifel; der häufig verwendete Topos "Money can't buy you friends" illustriert die Stoßrichtung des Einwands. Umstritten war auch der Stellenwert der Auslandshilfe im Instrumentenarsenal der amerikanischen Außenpolitik. Im Untersuchungszeitraum war foreign aid als auf Dauer angelegtes, "normales" außenpolitisches Instrument noch keineswegs akzeptiert. Schließlich war ein Konflikt von Bedeutung, der in institutionellen Rivalitäten zwischen Legislative und Exekutive begründet liegt. Die immer wieder (und zu Recht) konstatierten Tendenzen auf seiten der Exekutive, die legislativen Bewilligungs- und Kontrollrechte nach Möglichkeit zu umgehen, trafen im Kongreß auf eine geschlossene Abwehrfront, da sie das Selbstverständnis der Institution herausforderten. Die empfindlichen Kürzungen der Militärhilfe für das Haushaltsjahr 1956 (vgl. Anm. 76) waren dazu bestimmt, solche Umgehungsversuche zu ahnden.

Daß es im Beobachtungszeitraum respektable Minderheiten von Senatoren und Abgeordneten gab, die den Auslandshilfe-Gesetzen ihre Zustimmung verweigerten, ist bekannt. Bei den Schlußabstimmungen (Mutual Security Act Authorization, passage of bill) gab es in den Jahren 1953 bis 1955 im Senat knapp ein Drittel, im Repräsentantenhaus zwischen 39 und 49 % Nein-Stimmen⁷⁹⁾. Wenn man zum Vergleich Abstimmungen heranzieht, die sich exklusiv auf

Militärhilfe beziehen, dann ergibt sich, daß die Opposition in der gleichen Größenordnung lag wie bei den Schlußabstimmungen über das ganze Auslandshilfe-Programm⁸⁰⁾.

Diese Indikatoren deuten darauf hin, daß über Militärhilfe im Kongreß als Unterfall des Politikmusters foreign aid debattiert und entschieden wurde. Signifikante Unterschiede in der Behandlung der Programmteile Militärhilfe und Wirtschaftshilfe sind nicht erkennbar. Die sicherheitspolitischen Argumente, die die Administration vorbrachte, vermochten nicht wie erhofft, die Senatoren und Abgeordneten gegenüber Militärhilfe-Programmen günstiger zu stimmen.

5. Fazit: Außenhandelspolitik, Allianzpolitik und eine Typologie der Politikdimensionen

Der Vergleich der Programme und bindenden Entscheidungen in der Außenhandels- und der Allianzpolitik der Ära Eisenhower legt Zweifel an beiden Kernthesen des eingangs skizzierten gängigen Interpretationsmusters nahe. Anders als es die behauptete nahezu uneingeschränkte Kontrolle des Präsidenten in der Außenpolitik erwarten ließe, konnte die Exekutive in keinem der beiden Entscheidungsbereiche ihr Programm bruchlos durchsetzen. Gegen die Existenz einer Zweizahl distinkter Politikdimensionen, wie sie Wildavsky postuliert, sprechen die erheblichen Unterschiede in den exekutiv-legislativen Politikmustern und Machtrelationen der Außenhandelspolitik und der Allianzpolitik. Die allianzpolitischen Programme der Administration stießen im Kongreß auf deutlich geringeren Widerstand und wurden in geringerem Umfang modifiziert als die Programme in der Außenhandelspolitik.

Eine Schwäche des Wildavsky-Theorems liegt in der unhinterfragten Grundannahme, daß Außenpolitik sich von Innenpolitik grundlegend sowohl in den Werten, die zur

Disposition stehen, als auch in den Regeln und Verfahren des Entscheidungsprozesses unterscheidet⁸¹⁾. Dieses Vorverständnis hat zwei bedeutsame Konsequenzen. Ohne Kriterien für die Abgrenzung des Sektors Außenpolitik namhaft zu machen, wird eine Gleichsetzung mit militärischer Sicherheitspolitik und crisis decision-making vorgenommen, die unreflektiert den Bedrohungsperzeptionen der Hochphase des Kalten Krieges folgt⁸²⁾. Zweitens wird die Frage nach anderen sinnvollen Kategorisierungsmöglichkeiten präsidentieller Initiativen und legislativer Entscheidungsprozesse verstellt. Wenn schon die Unterschiede zwischen Außenwirtschaftspolitik und militärischer Sicherheitspolitik gegen die Annahme eines distinkten und in sich einheitlichen Entscheidungsmusters Außenpolitik sprechen, müßte dann nicht die Existenz mehrerer Politikmuster oder -dimensionen über die ganze Breite des politischen Spektrums geprüft werden?

In der Tat haben dichotomisierende Erklärungen für die Regelmäßigkeiten und Differenzen, die sich in politischen Prozessen und inhaltlichen Orientierungen der beteiligten Akteure zeigen, in der neueren Diskussion deutlich an Boden verloren; das gilt auch für die Rückführung von Prozeßmustern und Inhalten auf einen einzigen, liberal-konservativen Gegensatz⁸³⁾. Den Typologien, die stattdessen angeboten werden, ist eine Grundthese gemeinsam: daß politische Beziehungen (Akteure, Koalitionsmuster, Entscheidungsverläufe) vom Inhalt der in Frage stehenden Entscheidung bestimmt werden ("content determines process"⁸⁴⁾).

Nach der Vorgehensweise lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Zur ersten gehören Versuche, die Existenz spezifischer Politikmuster aus bestimmten Grundannahmen theoretisch abzuleiten. Am bekanntesten und einflußreichsten ist

Lowis Triade von distribution, regulation und redistribution; eine Kategorisierung, die - wie andere verwandte Diskussionsbeiträge - das primäre Differenzierungsmerkmal zwischen den Politikmustern (Lowis spricht auch von arenas of power) in unterschiedlichen Erwartungen bezüglich Kosten und Umverteilungswirkung sieht⁸⁵). Zur zweiten Gruppe gehören Arbeiten, in denen die Politikdimensionen nicht theoretisch abgeleitet, sondern aus umfangreichen Datensets mittels statistischer Verfahren (Faktorenanalyse) ermittelt werden. Für die Validität dieses Ansatzes spricht, daß sich - wie das nachfolgende Schaubild an einigen Beispielen verdeutlicht - auf legislativer und exekutiver Seite im wesentlichen die gleichen Politikdimensionen herausstellen.

Politikdimensionen des exekutiven und des legislativen Entscheidungsprozesses
(Dimensional Analysis)

VERFASSER	D I M E N S I O N E N						
Kessel ¹⁾	Foreign/Defense		Social Welfare	Government and (Econ.) Management	Natural Resources	Civil Liberties	Agriculture
Clausen ²⁾	<u>International³⁾ Involvement</u> - aid/involvement - trade - immigration - defense		Social Welfare	Government Management		Civil Liberties	Agriculture
Clausen/ ⁴⁾ Van Horn	Internat. Involvement	National ⁵⁾ Security Commitment Re-orientation	Social Welfare	Government Management		Civil Liberties	Agriculture (two dimensions)

1) John Kessel: Parameters of Presidential Politics. In: Social Science Quarterly 55 (1974), 8-24.
Datenbasis: State of the Union Messages, 1946-1969.

Fortsetzung SCHAUBILD

- 2) Aage R. Clausen: How Congressmen Decide: A Policy Focus. New York 1973. Datenbasis: Congressional roll calls, 1953-1970.
3. Unter International Involvement im weiteren Sinne faßt Clausen die genannten vier getrennten, aber durch unterschiedlich hohe Interkorrelationen miteinander verbundenen Dimensionen zusammen: aid/involvement (mit der größten Zahl von Entscheidungen); trade; immigration; national defense (s. S. 41-43).
4. Aage R. Clausen/Carl E. Van Horn: Congressional Response to a Decade of Change: 1963-1972. In: Journal of Politics 39 (August 1977), 624-666. Datenbasis: Congressional roll calls, Vergleich 1963/64 und 1969-72.
5. Die neue Dimension (vgl. S. 653-659) umfaßt die Entscheidungen zu den Fragen: commitments (allgemein und insbes. Vietnam; defense; Rolle des Kongresses in der Außenpolitik).

Worauf lassen sich die Unterschiede zwischen diesen empirisch vorfindbaren Politikmustern zurückführen? Der erwarteten Verteilungswirkung kommt zweifellos als Differenzierungsmerkmal große Bedeutung zu. Die Hypothesen, die Politikdimensionen würden allein durch die Verteilung von Kosten und Nutzen konstituiert, impliziert jedoch ein rational man-Modell, und dieses erscheint aus zwei Gründen nicht (jedenfalls nicht allein) anwendbar. Einerseits existieren erhebliche Diskrepanzen zwischen real (d. h. gemessen an früheren Entscheidungen derselben Klasse) erwartbaren und perzipierten Konsequenzen; entscheidungsrelevant ist jedoch allein die perzipierte Kosten/Nutzenverteilung⁸⁶⁾. Andererseits treffen Akteure im politischen Prozeß Entscheidungen auch gegen ihr materielles Nutzenkalkül, wenn diese bestimmte, in ihrer Perzeption höherrangige Ziele/Werte abrufen. Beides verweist auf die Notwendigkeit, Perzeptionsvariablen einzuführen.

Der hier vorgelegte Versuch der Konzeptualisierung geht von der Relevanz zweier Variablengruppen aus: Die Zuordnung individueller politischer Entscheidungen zu einer bestimmten Politikdimension wird von den Akteuren auf der Basis

- (1) der erwarteten materiellen Verteilungswirkung (Ressourcenkonkurrenz; Zuordnung von Kosten und Nutzen auf Individuen und gesellschaftliche Gruppen) vorgenommen; und
- (2) nach dem Paradigma (frame of reference), in dem die Entscheidungsalternativen evaluiert werden (hier spielt unter dem Gesichtspunkt von Adressaten und perzipierter Betroffenheit, die Unterscheidung zwischen Gesellschaftsmitgliedern und internationaler Umwelt, konven-

tionell gesprochen also die Differenzierung von Innen- und Außenpolitik, eine Rolle)⁸⁷⁾; und schließlich nach dem Rang der gesellschaftlichen und politischen Werte/Ziele, denen der Entscheidungsgegenstand zugeordnet wird.

Das Muster der Entscheidungsprozesse in den Politikdimensionen, also die Mobilisierung von Wählerinteressen, Art und Umfang der Partizipation gesellschaftlicher Akteure, Koalitionsbildung und Mehrheitsbeschaffung, ist abhängig von beiden Variablenruppen.

Ob und inwieweit materielle Verteilungswirkungen im Entscheidungsprozeß von Bedeutung sind, wird nicht nur von der Art der realiter tangierten gesellschaftlichen Interessen, sondern auch von Interpretationsrahmen und den abgerufenen Werten/Zielen bestimmt. Dazu zwei Beispiele. In der kubanischen Raketenkrise⁸⁸⁾ standen nach der einhelligen Überzeugung der Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit mit dem gesellschaftlichen Überleben die höchsten Werte zur Disposition; konkurrierende Interpretationen wurden nicht propagiert. Beides schloß die Berücksichtigung möglicher materieller Verteilungskonsequenzen im Entscheidungsprozeß offenbar aus. Im Falle der Tonking-Golf-Krise propagierten einige wenige Akteure des politischen Systems (die Senatoren Morse und Gruening) eine vom "siegreichen" Paradigma abweichende Interpretation, damit wurden konkurrierende Wertrelevanzen sichtbar (Sicherheits- und Bündnisinteressen einerseits, Verteidigung legislativer Zuständigkeiten andererseits), und die Einbeziehung materieller Verteilungswirkungen und anderer gesellschaftlicher Konsequenzen wurden möglich, besaßen aber praktisch nur geringe Bedeutung⁸⁹⁾.

Ergeben sich für eine Klasse von Entscheidungen über Zeit Veränderungen in einer der beiden Variablengruppen, dann zieht dies Konsequenzen in der anderen nach sich. Dabei können nicht nur Veränderungen in den Verteilungskonsequenzen, es kann auch ein Paradigmenwechsel unabhängige Variable sein. Dies hat dann zur Folge, daß sich die Wertrelevanzen ebenso verändern wie die perzipierten Verteilungskonsequenzen (mindestens aber die relative Bedeutung, die die Entscheidungsträger diesem Kriterium beimessen), auch wenn die realen Veränderungen bescheiden sind. Ein markantes Beispiel ist der Wechsel des Interpretationsrahmens, in dem im Kongreß über Außenhandelspolitik diskutiert und entschieden wurde, von den 50er zu den 60er Jahren.

Beide Variablengruppen lassen die Bedingungsfaktoren für Unterschiede und Ähnlichkeiten in den Entscheidungsprozessen der Außenhandels- und der Allianzpolitik der Eisenhower-Administration deutlicher hervortreten.

Ressourcenkonkurrenz und (perzipierte) Umverteilungswirkungen waren für die außenhandels- und die sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse bedeutsam. Zwar bindet die Außenhandelspolitik, im Gegensatz zu den "teuren" Programme der Allianzpolitik - insbesondere der Auslandshilfe -, keine Haushaltsmittel, doch implizieren das Trade Agreements Program und die Aktivitäten des GATT die Umverteilung ökonomischer Chancen und Lasten zwischen importkonkurrierenden und exportorientierten Produzenten und Wirtschaftssektoren (und ohne Frage auch zwischen Produzenten und Konsumenten, ohne daß dieser Gegensatz in den 50er Jahren in nennenswertem Umfang im Entscheidungsprozeß reflektiert worden wäre). Deutliche Unterschiede bestanden zwischen den beiden Politikbereichen hinsichtlich des Musters der gesellschaftlichen Interessen, die auf die bindenden

Entscheidungen Einfluß zu nehmen versuchten. In der Auslandshilfe dominierte das Engagement professioneller, staatsbürgerlicher und religiöser Organisationen (multipurpose organizations); im Bereich der Außenhandelspolitik gaben wirtschaftliche Interessengruppen und spezifische handelspolitische Lobbyorganisationen den Ton an. Die Dominanz dieser Akteure ist nicht nur die Konsequenz der Bedeutung, die die Interessenvertreter und ihre Klientel der Außenhandelspolitik beimessen, sondern auch des Bezugsrahmens, in dem die Programme im Kongreß diskutiert wurden: den vorrangigen Maßstab bildeten ihre internen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen. In den 50er Jahren war die Kongreßmehrheit nicht bereit, über außenhandelspolitische Programme im Rahmen des von der Exekutive propagierten Paradigmas - d. h. als Außenwirtschaftspolitik und als Außenpolitik - zu diskutieren. Den Paradigmenwechsel herbeizuführen, gelang erst in den frühen 60er Jahren; ohne ihn ist die Verabschiedung des Trade Expansion Act nicht denkbar.

In der Allianzpolitik war die Differenz zwischen exekutivem und legislativem Interpretationsrahmen insgesamt deutlich weniger ausgeprägt; das gilt vor allem, was das Herzstück der institutionalisierten sicherheitspolitischen Kooperation, die NATO, anbetrifft. Deutlich verschieden waren jedoch die Bezugssysteme im Bereich foreign aid. Militärhilfe, der größere Programmteil, war trotz des unmittelbaren Sicherheitsgewinns, den die Administration hervorhob, in den Augen großer Gruppen von Kongreßmitgliedern suspekt. Auslandshilfe-Programme dieses Umfangs erschienen in den 50er Jahren nur als temporäre Nothilfe akzeptabel, (noch) nicht jedoch als kontinuierliches, normales diplomatisches Instrumentarium. Zu einem erheblichen Teil war dies die Konsequenz der grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Werte, die die Kritiker tangiert sahen. In ihren

Augen förderte jedes Bundesprogramm vergleichbarer Größenordnung notwendigerweise big government - die Macht der Bundesregierung. Dieser Einwand ist der Kern des immer wieder geäußerten Verdachts, daß sich hinter der Auslandshilfe (auch der Militärhilfe) nichts anderes verberge, als "international welfare activities"⁹⁰).

ANMERKUNGEN

- 1) Vincent P. Desantis: Eisenhower Revisionism. In: The Review of Politics 38 (1976), 190-207; Gary W. Reichard: Eisenhower as President: The Changing View. In: The South Atlantic Quarterly 77 (1978), 265-281; Arthur Schlesinger, Jr.: The Ike Age Revisited. In: Reviews in American History 2 (1983), 1-9.
- 2) Zum Beispiel Robert Branyan: Eisenhower the Politician. In: American Chronicle 1 (January 1972), 43-37; Barton J. Bernstein: Foreign Policy in the Eisenhower Administration. In: Foreign Service Journal 50 (May 1973), 17-20, 29-30, 38; vor allem jedoch Fred I. Greenstein: The Hidden-Hand Presidency: Eisenhower as Leader. New York 1982. Vgl. auch Ders.: Eisenhower as an Activist President: A Look at New Evidence. In: Political Science Quarterly 94 (Winter 1979/80), 575-599.
- 3) Richard H. Immerman: Eisenhower and Dulles: Who Made the Decisions? In: Political Psychology 1 (1979), 21-38.
- 4) Zur Entstehung der Doktrin und zur zeitgenössischen Kritik s. Samuel F. Wells: The Origins of Massive Retaliation. In: Political Science Quarterly 96 (Spring 1981), 31-52.
- 5) Bernstein: Foreign Policy in the Eisenhower Administration (Anm. 2); Herbert S. Parmet: Eisenhower and the American Crusades. New York 1972 (die erste abgewogene Darstellung auf der Basis neueren Quellenmaterials, die die frühen revisionistischen Interpretationen mit einbezieht); Robert A. Divine: Eisenhower and the Cold War. Oxford 1981.
- 6) Schlesinger: The Ike Age Revisited (Anm. 1); zur Rolle der CIA s. neben der von Sch. rezensierten Arbeit von Stephen Ambrose (with Richard H. Immerman): Ike's Spies: Eisenhower and the Espionage Establishment. New York 1981; Stephen C. Schlesinger/Stephen Kinzer: Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala. Garden City, N.Y. 1982; R. H. Immerman: The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention. Austin 1982. Die neueste quellennahe

(noch zu Anm. 6)

Darstellung der Drohungen mit dem Einsatz nuklearer Waffen (und der einschlägigen Überlegungen, die Eisenhower und seine engsten Mitarbeiter anstellten) gibt Stephen E. Ambrose: Eisenhower. Volume Two: The President. New York 1984, 34 f. und 51 f. (Korea), Kapitel 10 und 20 (Formosa/Quemoy und Matsu).

- 7) Die zunehmende Relevanz der Dritten Welt und die (teilweise) Umorientierung der amerikanischen Auslandshilfe auf diese Empfängergruppe, die sich in Eisenhowers zweiter Amtszeit vollzog, steht im Mittelpunkt der Studie von Burton I. Kaufman: Trade and Aid. Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961. Baltimore, Md. 1982.
- 8) Eine Überprüfung der von der Eisenhower Library herausgegebenen Bibliographie: Dwight D. Eisenhower. A Selected Bibliography of Periodical and Dissertation Literature. Compiled and annotated by Robert D. Bohanan. Abilene, Kans. 1981, ergab im Abschnitt Foreign Affairs unter rund 200 Titeln 11 zum Thema Europa/Europäisch-amerikanische Beziehungen; im Abschnitt National Security waren es 4 von 80 Titeln.
- 9) Parmet: Eisenhower and the American Crusades (Anm. 5), Kapitel 31, 35, 36; und Ambrose: Eisenhower (Anm. 6), Kap. 9, 10 (Formosa), Kap. 15, 16 (Suez und Eisenhower-Doktrin). Zur Nahost-Politik die Überblicksdarstellung von Thomas A. Bryson: American Diplomatic Relations with the Middle East, 1784-1975: A Survey. Metuchen, N.J. 1977; gute, materialreiche Studie von journalistischer Seite, die auf der Linie des Eisenhower revisionism liegt, ist Donald Neff: Warriors at Suez: Eisenhower Takes America to the Middle East. New York 1981.
- 10) Immer noch nützlich Norman A. Graebner: The New Isolationism. A Study in Politics and Foreign Policy Since 1950. New York 1956; und Selig Adler: The Isolationist Impulse. Its Twentieth-Century Reaction. New York 1957. Peter Weilemann: Weltmacht in der Krise. Isolationistische Impulse in der amerikanischen Außenpolitik der siebziger Jahre. Stuttgart 1982, gibt einen ausgezeichneten Abriß der historischen Entwicklung des I. und des gegenwärtigen Diskussionsstands. - Zur Gruppe der

(noch zu Anm. 10)

Asia Firsters in der Republikanischen Partei und zum Old Guard nationalism s. Gary W. Reichard: The Reaffirmation of Republicanism. Eisenhower and the Eighty-Third Congress. Knoxville, Tenn. 1975, 69-96.

- 11) Reichard: The Presidency Triumphant: Congressional-Executive Relations, 1945-1960. In: Robert H. Bremner/G. W. Reichard (eds.): Reshaping America: Society and Institutions, 1945-1960. Columbus, Ohio 1982, 343-368, hier 363.
- 12) Aaron Wildavsky: The Two Presidencies. In: Transaction 4 (1966), 7-14. W. 's These ist im Lichte der Veränderungen der 70er Jahre mehrfach (mit unterschiedlichen Ergebnissen) neu diskutiert worden, s. u. Abschnitt 5.
- 13) Es ist sinnvoll und notwendig, bei der Analyse von Außenpolitik von den bindenden Entscheidungen (Easton: Wertzuweisungen) auszugehen, da die spezifische Leistung des politischen Systems (verglichen mit der anderer Sozialsysteme) in eben dieser Klasse von Entscheidungen liegt. Dazu Niklas Luhmann: Soziologie des politischen Systems. In: Ders.: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Opladen ²1971, 154-177, hier 158 f.: David Easton: A Framework for Political Analysis. New York 1950, 50.
- 14) Als Gesamtdarstellung, die auch die gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung mit berücksichtigt, immer noch unverzichtbar Charles C. Alexander: Holding the Line: The Eisenhower Era, 1952-1961. Bloomington, Ind. 1975.
- 15) Zu den Programmen und Entscheidungen über Militärstrategie und Rüstungsstruktur s. grundlegend Samuel P. Huntington: The Common Defense. Strategic Programs in National Politics. New York 1961; speziell für die Eisenhower-Administration Douglas Kinnard: President Eisenhower and Strategy Management: A Study in Defense Politics. Lexington, Ky. 1977; Richard A. Aliano: American Defense Policy from Eisenhower to Kennedy: The Politics of Changing Military Requirements, 1957-1961. Athens, Ohio 1975.

- 16) Zur Programmatik des New Republicanism Arthur Larson: A Republican Looks at His Party. New York 1956. In der Bewertung, daß die Entscheidungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der 50er Jahre die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat nicht zurückgedreht, sondern den Standard der Truman-Periode im wesentlichen konserviert hätten, sind sich die Beobachter weitgehend einig. Vgl. Alexander: Holding the Line (Anm. 14) (die These ist im Titel enthalten); Reichard: Reaffirmation (Anm. 10), 228-237; für die wichtigsten gesellschaftspolitischen Problemfelder im Zusammenhang James L. Sundquist: Politics and Policy. The Eisenhower, Kennedy, and Johnson Years. Washington, D.C. 1968.
- 17) Dazu mit den Belegen Monika Medick: Zur amerikanischen Außenpolitik der 50er Jahre. In: Amerikastudien 26 (1981), 11-39, hier 32-36; zu ergänzen sind folgende Titel: Stephen A. Garrett: Foreign Policy and the American Constitution: The Bricker Amendment in Contemporary Perspektive. In: International Studies 16 (1972), 187-219; Gary W. Reichard: Eisenhower and the Bricker Amendment. In: Prologue 6 (Summer 1974), 88-99; schließlich Duane A. Tananbaum: The Bricker Amendment Controversy: Its Origins and Eisenhower's Role. In: Diplomatic History 9 (1985), 73-84. Verf., die die Entstehungsgeschichte des Amendment und die Motive seiner Verfechter aus den Primärquellen umfassend aufarbeitet, hebt mit Recht hervor, daß für die Initiatoren die Abwehr möglicher gesellschaftlicher und innenpolitischer Konsequenzen der UNO-Charta und der geplanten Menschenrechtskonvention größere Bedeutung als die Kontrolle des Präsidenten in der Außenpolitik besessen habe. Die Unterstützung speiste sich jedoch aus zwei Quellen: (südstaatlichem) Konservatismus und traditionellem Republikanischen Nationalismus/Isolationismus, die außenpolitischen Konsequenzen bildeten ein wichtiges Motiv der Initiative, und eine Verabschiedung hätte der außenpolitischen Machtvollkommenheit des Präsidenten spürbare Grenzen gesetzt. In Gestalt des Bricker Amendment fiel die wichtigste Entscheidung der 50er Jahre über das Ausmaß legislativer Kontrolle der Außenpolitik.

- 18) Eisenhower "very nearly reverted to the Whig concept of weak President and strong Congress", so Stuart G. Brown: *The American Presidency: Leadership, Partisanship and Popularity*. New York 1966, 171; ebenso Erwin C. Hargrove: *Presidential Leadership: Personality and Political Style*. New York 1966, 119, 153 und passim. Unter Eisenhowers liberalen Kritikern, die das Bild der Führungsschwäche und des Führungsunwillens fortschrieben, wohl am einflußreichsten James McGregor Burns: *The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America*. Englewood Cliffs, N.J. 1963, 197, 277, 293; und Ders.: *Presidential Government: The Crucible of Leadership*. Boston 1965, 165, 198. Vgl. ferner Emmet John Hughes: *The Ordeal of Power: A Political Memoir of the Eisenhower Years*. New York 1963, 22, 330-337 und passim; Richard Neustadt: *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York 1976, 158 f., 180, 195; Richard Tugwell: *The Enlargement of the Presidency*. Garden City, N.Y. 1960, 160.
- 19) Dwight D. Eisenhower: *The White House Years*. Vol. I: *Mandate for Change, 1953-1956*. New York 1963.
- 20) Das Bild Eisenhowers als skillfull politician, der den Apparat beherrschte und alle zentralen Entscheidungen an sich zog, verbreiteten als erste Murray Kempton: *The Underestimation of Dwight D. Eisenhower*. In: *Esquire*, September 1967, 108-109, 156; Arthur Larson: *Eisenhower: The President Nobody Knew*. New York 1968, 200; and Gary Wills: *Nixon Agonistes: The Crisis of the Self-Made Man*. Boston 1969, 117, 119, 131.
- 21) Vgl. Richard Neustadt: *Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance*. In: *American Political Science Review* 48 (September 1954), pp. 641-671. Reichard: *Reaffirmation*, 218-227. Allgemein Abraham Holtzmann: *Legislative Liaison: Executive Leadership in Congress*. Chicago 1970 (für die Entwicklung der Organisationsstruktur: 1-17); und Stephen J. Wayne: *The Legislative Presidency*. New York 1978, zur Eisenhower-Administration 36-39.
- 22) Von den zeitgenössischen Beobachtern hat Merlo Pusey den Beitrag der Eisenhower-Administration zur Institutionalisierung des Präsidentenamts betont: *Eisenhower the President*. New York 1956, 85-104. - Für den außen- und sicherheitspolitischen

(noch zu Anm. 22)

Entscheidungsprozeß der 50er Jahre immer noch unentbehrlich die Jackson Subcommittee Hearings (Sen. Henry M. Jackson (D., Wash.) als Vorsitzender des Unterausschusses): 86/2 Cong., Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on National Policy Machinery, Hearings: Organizing for National Security. 2 vols., Washington, D.C. (U.S. GPO.) 1960-61. Ein Kondensat der NSC betreffenden Statements und Ergebnisse wurde publiziert als: Henry M. Jackson (ed.): The National Security Council. Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level. New York 1965; für unseren Zusammenhang Robert Cutler: The National Security Council under President Eisenhower, *ibid.*, 111-139 (C. war Eisenhowers erster special assistant for national security affairs); vgl. ferner Greenstein: The Hidden-Hand Presidency, 124-138. Zur Entwicklung und den politischen Implikationen des NSC-Systems aus einer umfangreichen Literatur Paul Hammond: The National Security Council As a Device for Interdepartmental Coordination: An Interpretation and Appraisal. In: American Political Science Review 54 (1960), 889-910; und I.M. Destler: National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from 30 Years. In: World Politics 29 (1977), 143-176.

- 23) Mit der Ernennung eines Special Assistant to the President for foreign economic policy und der Einrichtung eines von ihm geleiteten hochrangigen Koordinierungsausschusses, des Council on Foreign Economic Policy (CFEP), verfolgte die Eisenhower-Administration das Ziel, ein dem NSC vergleichbares Gremium für die Außenwirtschaftspolitik zu schaffen. (Mitglieder: Repräsentanten der Departments of State, Treasury, Commerce, Agriculture; der Foreign Operations Administration (FOA); des NSC-Stabes; des Council of Economic Advisors.) CFEP wurde durch Präsidentenbrief vom 1.12.1954, veröffentlicht 11.12., eingerichtet: Letter to Joseph M. Dodge Designating Him as Special Assistant to the President and as Chairman, Council on Foreign Economic Policy. In: Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower, 1954, Washington, D.C. 1960, 1097-1098. - CFEP hat in der wissenschaftlichen Diskussion bisher nur wenig Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Eine knappe Darstellung von Vorgeschichte

(noch zu Anm. 23)

und Aufgaben gibt Kaufman: Trade and Aid (Anm. 7), 35-37. Stephen D. Cohen: The Making of United States International Economic Policy. New York 21981, 67-69, erörtert am Beispiel des CFEP allgemeine Probleme der Koordination außenwirtschafts-politischer Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Exekutive.

- 24) Zum Entstehungs- und Begründungszusammenhang der national security organizations s. die Beiträge zu einem Symposium "National Defense and Democratic Society": John D. Millett: National Security in American Public Affairs. In: APSR 43 (1949), 524-534 (der Zielsetzungen und Instrumentarien, das organizing for national security affairs und die möglichen Konsequenzen für Politik und Gesellschaft der USA behandelt); und Sidney W. Souers: Policy Formulation for National Security. Ibid., 534-543 (zu Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise des NSC). S. war Trumans executive secretary, NSC.
- 25) Die Unterscheidung wird in älteren Arbeiten durchaus betont, vgl. z. B. Clinton Rossiter: The American Presidency. New York 1960, 109.
- 26) Vgl. zusammenfassend Ambrose: Eisenhower the President, Kapitel 27, 618-627. Für die außenwirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse finden sich dafür zahlreiche Belege in den in der Eisenhower Library zugänglichen internen Dokumenten, die Verf. in anderem Zusammenhang auswertet.
- 27) Die Mehrheitsverhältnisse im 83. Kongreß (1953/54)

<u>HOUSE</u>		<u>SENATE</u>	
<u>Republicans</u>	221	R	48
<u>Democrats</u>	210	D	47
<u>Independents</u>	1	I	1
<u>Vacancies</u>	3		
	<hr/>		<hr/>
	435		96

(noch zu Anm. 27)

und im 84. Kongreß (1955/56)

<u>HOUSE</u>	<u>SENATE</u>
D 232	D 48
R 203	R 47
	I 1
<hr/> 435	<hr/> 96

Zur Spaltung der Republikaner in außenpolitischen Fragen Reichard: Reaffirmation, Kapitel 2, 3, 4.

- 28) Die grundlegenden programmatischen Formulierungen in Eisenhowers Special Message to the Congress on Foreign Economic Policy, March 30, 1954. In: Public Papers, 1954, 352-364, bes. 352-354.
- 29) Zur Analyse vgl. den noch von Truman in Auftrag gegebenen, im Februar 1953 veröffentlichten Bell Report: A Trade and Tariff Policy in the National Interest. A Report to the President by the Public Advisory Board for Mutual Security (David W. Bell, Chairman). Washington, D.C. 1953, 7-15; und (zentral für das Programm der Eisenhower Administration) den Randall Report: U.S. Commission on Foreign Economic Policy [Randall Commission (Clarence B. Randall, Chairman)]: Report to the President and the Congress. Washington, D.C., January 1954, 3-13.
- 30) Zu Slogan und Konzept, sei es zustimmend oder kritisch, Samuel Lubell: The Revolution in World Trade and American Foreign Policy. New York 1955; Howard S. Piquet: Trade, Aid and the Tariff. Including a Handbook of Major Dutiable United States Imports. New York 1953; Willard L. Thorp: Trade, Aid, Or What? A Report Based Upon a Conference on International Economic Policy at the Merrill Center for Economics, Summer 1953. Baltimore, Md. 1954.
- 31) Vgl. z. B. Eisenhower: Letter to the President of the Senate and to the Speaker of the House of Representatives Recommending Establishment of a Commission on Foreign Economic Policy, May 3, 1953. In: Public Papers, 1953, 252-254; Special Message to the Congress on Foreign Economic Policy (Anm. 28).

(Noch zu Anm. 38)

Politics of U.S. Foreign Economic Policy (Anm. 32), 102 f. und Kaufman: Trade and Aid (Anm. 7), 43, in erster Linie stützen. Etwas widersprüchlich die Beurteilung von Hawkins/Norwood: Legislative Basis (Anm. 32), 110-112, die sich einerseits von Abstimmungsergebnissen und Bestimmungen des Gesetzes, andererseits von der Administration, die für sich den "Sieg" über die Protektionisten in Anspruch nahm, beeindruckt zeigen: "The Trade Agreements Extension Act of 1955, ..., was equivocal toward the policy (of freer trade, M. M.-K.), full of compromises and meager in its grant of authority." (110). In einer Hinsicht sei es jedoch "a landmark in the progress toward a freer trade policy" gewesen, nämlich daß das Gesetz "had been solidly endorsed by a Republican Administration and in that way had given a stronger bipartisan aspect to the policy of freer trade than it previously had had." (111 f.)

- 39) Sonderbotschaft 1954 (wie Anm. 28); und: Special Message to the Congress on the Foreign Economic Policy of the United States, January 10, 1955. In: Public Papers, 1955, 32-40.
- 40) Congressional Quarterly Almanac 10 (1954), 265-272. Der Gesetzentwurf der Administration (H.R. 8860, mit den gleichen Bestimmungen, wie sie 1955 beraten wurden), wurde am 15. April 1954 von Rep. Robert W. Kean (R., N.J.) eingebracht. (K. war Vierter in der Seniorität der Republikaner im Committee on Ways and Means, die über ihm rangierenden Republikaner, auch Chairman Daniel A. Reed (R., N.Y.), gehörten zu den hard-core protectionists und waren nicht bereit, in der Handelsgesetzgebung mit der Administration zu kooperieren). Die Kean bill wurde von Reed ignoriert. Erst nachdem Eisenhower am 20. Mai signalisiert hatte, daß auch eine abermalige einjährige Verlängerung (wie schon 1953) für die Administration akzeptabel sei, brachte Reed am 8. Juni einen Entwurf ein (H.R. 9474), den das Committee ohne Hearings dem Plenum zur Annahme empfahl, s. House Committee on Ways and Means, 83/2, H. Rept. 1777, to accompany H.R. 9474. June 10, 1954.

- 41) Richard A. Watson: The Tariff Revolution. A Study in Shifting Party Attitudes. In: Journal of Politics 18 (1956), 678-701; Bauer/Pool/Dexter, 66. Daß votes on passage die Opposition systematisch unterrepräsentieren, konstatiert für den Bereich der Rüstungshaushalts-Entscheidungen Huntington, The Common Defense (Anm. 15), 178- 181. - Die Ergebnisse der Schlußabstimmungen zum Handelsgesetzentwurf 1955: Repräsentantenhaus 295:110, Senat 75:13 Stimmen, s. C.Q. Almanac 11 (1955), 138 f. (vote 10) und 123 (vote 35).
- 42) Im Repräsentantenhaus gab es zwei Haupttests für die Stärke der Opposition bzw. die Chancen der Administrationsvorlage H.R. 1: erstens die Entscheidungen über closed rule und zweitens über die motion to recommit. Die Trade Agreements-Gesetzgebung war seit 1934 unter den Bedingungen der closed rule (d. h. des Verbots von floor amendments) behandelt worden; es war die protektionistische Strategie, den Entscheidungsprozeß für floor amendments zu öffnen. Zur closed rule gab es drei kritische Abstimmungen:
- In der ersten unterlag die Administration mit 178:207 Stimmen (die folgenden Angaben beziehen sich alle auf: Reciprocal Trade Extension (H.R. 1), CQ Almanac 11 (1955), 138 f., hier: Smith (D., Va.) motion to shut off debate on a closed rule (H.Res. 142) ..., rejected, 178-207 (vote 6)).
 - Die zweite und dritte Abstimmung gewann die Administrationsseite mit zwei bzw. einer Stimme Mehrheit erst nach Stimmkorrekturen (vgl. Bauer/Pool/Dexter, 64), nämlich
 - Brown (R., Ohio) amendment to rule (H.Res. 142) to permit five hours of debate and amendments from the floor (das open rule substitute, M.M.-K.), Rejected, 191:193, vote 7;
 - Adoption of closed rule (H.Res. 142), adopted, 193:192, vote 8.
 - Der Rückverweisungsantrag unterlag ganz knapp mit sieben Stimmen: Reed (R., N.Y.) motion to recommit ..., rejected 199:206, vote 9.

(noch zu Anm. 44)

Agreement ist abgedruckt bei Jackson: World Trade, Appendix A, in deutscher Übersetzung bei Ferdinand K. Liebig: Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik. Baden-Baden 1971. Die grundlegenden GATT-Dokumente (Text des Abkommens in der jeweils gültigen Form, Protokolle, Schedules) werden seit 1952 periodisch in BISD veröffentlicht.

- 45) Grundlegend Gardner: Sterling-Dollar Diplomacy (Anm. 32); Ernest F. Penrose: Economic Planning for the Peace. Princeton, N.J. 1954. Zeitgenössische Darstellungen des ITO-Projekts bzw. von ITO und GATT sind Clair Wilcox: A Charter for World Trade. 1949, Reprint New York 1972; und William A. Brown, Jr.: The United States and the Restoration of World Trade. An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade. Washington, D.C. 1950. Zum Scheitern der ITO immer noch nicht überholt William Diebold, Jr.: The End of the ITO. Essays in International Finance, No. 16, Princeton University. Princeton, N.J. 1952.
- 46) Gerard and Victoria Curzon: GATT: Trader's Club. In: Robert Cox/Harold Jacobson: The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization. New Haven, London 1973, 298-333.
- 47) Zur organisatorischen Entwicklung den knappen Überblick bei Karin Kock: International Trade Policy and the GATT 1947-1967. Stockholm 1969, 76-82. Der Text des OTC-Agreement in BISD, Vol. I (Revised) (1955-1), 75-84. Vgl. allgemein George Bronz: An International Trade Organization: The Second Attempt. In: Harvard Law Review 69 (January 1956), 440-482 (im folgenden zit.: Second Attempt); und G.L. Goodwin: GATT and the Organization for Trade Cooperation. In: Year Book of World Affairs 10 (1956), 229-255.
- 48) "The Organization shall have no authority to amend the provisions of the General Agreement; no decision or other action of the Assembly or any subsidiary body of the Organization shall have the effect of imposing on a Member any new obligation which the Member has not specifically agreed to undertake."

- 49) Randall Report (wie Anm. 29), 49
- 50) Erstmals im Trade Agreements Extension Act of 1951, dann in den Gesetzesnovellen der Jahre 1953, 1954, 1955 und 1958 findet sich die als GATT-Vorbehalt (disclaimer) bekannt gewordene Bestimmung:
- "The enactment of this Act shall not be construed to determine or indicate the approval or disapproval by the Congress of the Executive Agreement known as the General Agreement on Tariffs and Trade."
(Sec. 10)
- Zur Frage der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Legitimation der amerikanischen Partizipation in GATT mit ausführlichen Belegen Richard N. Gardner: United States Participation in the General Agreement on Tariffs and Trade. In: Columbia Law Review 61 (March 1961), 506-569; und John H. Jackson: The General Agreement on Tariffs and Trade in U.S. Domestic Law. In: Michigan Law Review 66 (Dec. 1967), 249-332.
- 51) Der Gesetzentwurf: H.R. 5550, 84/1 Cong., To Amend the Tariff Act of 1930 with Respect to the Administration of the General Agreement on Tariffs and Trade. Eingebracht am 14.4.1955. Vom gleichen Tage Eisenhowers Special Message to the Congress on United States Membership in the Proposed Organization for Trade Cooperation. In: Public Papers, 1955, 393-398. Die Vertagung auf 1956 wurde am 15. Juli '55 in Form eines Briefwechsels zwischen Eisenhower und dem Vorsitzenden des Committee on Ways and Means, Rep. Jere Cooper (D., Tenn.) bekanntgemacht. - Für die Beratungen im Kongreß 1956 s.: House Committee on Ways and Means, 84/2, Hearings: Organization for Trade Cooperation, on H.R. 5550. March 1-16, 1956 (im folgenden zitiert: OTC-Hearings); Dass., H. Rept. 2227, to accompany H.R. 5550. April 18, 1956 (im folgenden: OTC-Report). Zusammenfassung in CQ Almanac 12 (1956), 485-488.
- 52) Die Umfragen in Folder "OTC May 1956", Box 18, Bryce N. Harlow, Records, 1953-1961, Eisenhower Library. Als Special Assistant to the President und Stellvertreter des Vorsitzenden der Congressional

(Noch zu Anm. 52)

Liaison Group, Gen. Wilton B. Persons, war H. von 1953 bis 1958 für die Beziehungen zum Repräsentantenhaus zuständig.

- 53) Diese Aussage stützt sich auf die Auswertung der GATT und OTC gewidmeten Teile der Hearings des Senate Committee on Finance zur trade bill (H. R. 1) 1955 (Anm. 35, es handelt sich um pt. 4, March 21-23) und der OTC-Hearings.
- 54) Nach Bronz: Second Attempt, 476 f. hat sich der Protektionismus lediglich "a cloak of constitutionalism" umgehängt. Vorsichtiger formuliert Raymond Vernon: Organizing for World Trade. In: International Conciliation 505 (Nov. 1955), 163-222, hier 189-193.
- 55) Zitate: Sen. Bricker (R., Ohio), Senate Committee on the Judiciary, 82/2, Hearings: Treaties and Executive Agreements, on S.J.Res. 130, 1952, 21. Das zweite Zitat: Bronz: Second Attempt, 477. Zum Argument der Usurpation legislativer Rechte durch OTC die Zusammenfassung in. OTC-Report, 26-29, 46-55 (Minority Views).
- 56) Vernon: Organizing for World Trade (Anm. 54), 164.
- 57) Senate Committee on Finance: Hearings on H.R. 1 (Anm. 35), Zitat 2062, vgl. auch 2056, 2061.
- 58) "We would demonstrate our desire to deal with matters of trade in the same cooperative way we do with military matters in such regional pacts as the North Atlantic Treaty Organization, and with financial matters in the International Monetary Fund and in the International Bank for Reconstruction and Development."
Special Message on OTC (Anm. 51), 397.
- 59) Immer noch grundlegend Glen H. Snyder: The "New Look" of 1953. In: Warner Schilling et al.: Strategy, Politics, and Defense Budgets. New York 1962, 379-524; und Huntington: Common Defense (Anm. 15), 64-88. Die umfassendste Darstellung aus jüngerer Zeit Kinnard: President Eisenhower and Strategy Management (Anm. 15), 1-36; und (mit weiteren Literaturangaben) Wells: Origins of Massive Retaliation (Anm. 4).

- 60) Für 1953 und 1954 lagen die foreign aid authorization requests zusammengenommen rund 40 % niedriger als die Anforderungen Trumans. Detaillierte Aufstellung für FY 1954 s. CQ Almanac 9 (1953), 218. Zur Begründung Eisenhower: Special Message to the Congress on the Mutual Security Program (June 23, 1954). In: Public Papers, 1954, 590-594, hier 591.
- 61) Vgl. Eisenhower: Special Message on the Mutual Security Program (Anm. 60), 592; ebenso Adm. Radford (Chairman, JCS), Senate Committee on Foreign Relations, 84/1, Hearings: Mutual Security Act of 1955, on S. 2090, May 5-23, 1955, 97-99: vgl. auch Radford im Austausch mit Rep. John M. Vorys (R., Ohio) in den in-zwischen veröffentlichten Executive Session Hearings des Foreign Affairs Committee: The Mutual Security Act of 1955. House Committee on Foreign Affairs: Selected Executive Session Hearings of the Committee, 1951-1956. Vol. XII. U.S. GPO., Washington, D.C. 1980, 595-600.
- 62) Überlegungen zu Nutzen und Grenzen der Konzepte foreign policy consensus (bzw. cold war consensus) und bipartisanship in meinem Aufsatz: Zur amerikanischen Außenpolitik der 50er Jahre (Anm. 17), hier 16-20 und 36-39. Zum militär-strategischen und rüstungspolitischen Entscheidungsprozeß dort (mit Belegen) 28-32.
- 63) Zur Politik der USA in der Gründungsperiode der NATO (bis 1950) neuerdings grundlegend Lawrence S. Kaplan: The United States and NATO: The Formative Years. Lexington, Ky. 1984; und Timothy P. Ireland: Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization. Westport, Conn. 1981. Zur Senatsdebatte um den NATO-Vertrag und zur Ratifizierung [Abstimmung s.: North Atlantic Pact. Resolution of ratification (two-thirds majority required) adopted, 82:13 (July 21, 1949). In: CQ Almanac 5 (1949), 430 (vote 2)] Ernst-Otto Czempiel: Das amerikanische Sicherheitssystem. Studie zur Außenpolitik der bürgerlichen Gesellschaft. Berlin 1966, 398-420. Für Ratifizierungsdebatte und Mutual Defense Assistance Act of 1949 (P.L. 329, 81th Cong./Ist Sess. (H.R. 5895), 63 Stat. 714) Kaplan, 121-144.

(Noch zu Anm. 63)

Zur Great Debate David A. Kepley: The Senate and the Great Debate of 1951. In: Prologue 14 (Winter 1982), 213-226 (dort die ältere Literatur).

- 64) Diese Aussage kann für die Periode 1949 bis 1951, wie das Abstimmungsergebnis bei der Ratifizierung des North Atlantic Treaty und die Great Debate zeigen (Anm. 63), nur cum grano salis gelten. Sicherlich hat der Korea-Krieg dazu beigetragen, die Opposition zu dezimieren (dies die These Kaplans: The U.S. and NATO). Aber auch der Wechsel der Administrationen und Veränderungen in der Zusammensetzung des Senats sind von Einfluß gewesen (s. u. Anm. 66).
- 65) Annette Baker Fox: NATO and Congress. In: Political Science Quarterly 80 (1965), 395-414.
- 66) CQ Almanac 11 (1955), 283-287. Abstimmung: Executive L, 83/2 Cong., Provide for termination of occupation of Federal Republic of Germany. Executive M, 83/2 Cong., Provide for accession of Federal Republic of Germany to North Atlantic Treaty Organization. Ratification of treaties, agreed to, 76:2 (April 1, 1955). In: CQ Almanac 11 (1955), 121 (vote 27). Die beiden Opponenten waren William Langer (R., N.Dak.), letzter überlebender Vertreter der Gruppe der progressive isolationists im Senat, und George Malone (R., Nev.), militanter Isolationist auf der äußersten Republikanischen Rechten. Der Vergleich mit der Abstimmung zur Ratifizierung des NATO-Vertrages 1949 (Anm. 63) zeigt Diskontinuität in Mitgliedschaft und politischer Orientierung: von den 13 Opponenten des Jahres 1949 waren 1955 7 aus dem Senat ausgeschieden. Von den verbliebenen 6 waren nur Malone und Langer ihrer Haltung treu geblieben, während die übrigen (mit Ausnahme Sen. Flanders (R., Vt.), zur äußersten Rechten zählend) sich zur NATO bekehrt hatten.
- 67) Harold P. Green/Alan Rosenthal: Government of the Atom. The Integration of Powers. New York 1963. Eine neuere Fallstudie, die die Rolle des Joint Committee on Atomic Energy in der Außenpolitik (mit) behandelt, existiert nicht. Kenneth F. Cook: Joint Committee on Atomic Energy and Atomic Energy Policy. Ph. D Dissertation, Washington University 1976, erwähnt zwar die bündnispolitische Dimension des nuclear sharing, untersucht sie aber nicht.

- 68) Mutual Security Act of 1953, P.L. 118, 83rd Cong./Ist Sess. (H.R. 5710), 67 Stat. 152, Sec. 540; Mutual Security Act of 1954, P.L. 665, 83rd Cong./2nd Sess. (H.R. 9678), 68 Stat. 832, Sec. 105 (b) (1). Zu den Beratungen der EDC amendments zusammenfassend CQ Almanac 9 (1953), 224, und 10 (1954), 275-279.
- 69) Mutual Security Act of 1955, P.L. 138, 84th Cong./Ist. Sess. (S. 2090), 69 Stat. 283, Sec. 549 (a). Es handelt sich um eine nicht im strikten Sinne rechtsverbindliche sense of the Congress-Klausel. - Zur Geschichte der Mansfield-Initiativen John Newhouse et al.: U.S. Troops in Europe. Issues, Costs, Choices. Washington, D.C. 1971.
- 70) Versteht man unter Militärhilfe die Programme teile Military Assistance, Mutual Defense Financing und Defense Support, dann waren im Haushaltsjahr 1954 52 % der Mittel aus diesen Programmen für die europäischen NATO-Verbündeten bestimmt, im Haushaltsjahr 1956 jedoch nur noch 15 % (berechnet nach den Zahlenangaben in CQ Almanac 9 (1953), 218 und 11 (1955), 301). Einen guten Überblick über die Entwicklung der Auslandshilfe-Programme bis in die späten 50er Jahre gibt: U.S. Library of Congress. Legislative Reference Service: U.S. Foreign Aid. Its Purposes, Scope, Administration and Related Information. House Doc. 116, 86/1 Cong., 1959. Reprint New York 1968.
- 71) Die klassischen Studien sind H. Bradford Westerfield: Foreign Policy and Party Politics. Pearl Harbor to Korea. New Haven 1955; und Leroy N. Rieselbach: The Roots of Isolationism. Congressional Voting and Presidential Leadership in Foreign Policy. Indianapolis 1966, bes. 33-59; weitere Literatur bei Medick: Zur amerikanischen Außenpolitik der 50er Jahre (Anm. 17), 22-24. Für die Eisenhower-Administration existiert bisher keine Studie, die legislative Entscheidungsprozesse in der Auslandshilfe-Politik systematisch auch unter Berücksichtigung der quantitativen bzw. quantifizierbaren Aspekte (appropriations, voting) untersucht. Der nützliche, sehr knappe Überblick bei Pastor: Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy (Anm. 32), 251-284, füllt die Lücke nicht, ebenso wenig Kaufman: Trade and Aid (Anm. 7), der dem historisch-diplomatischen

(Noch zu Anm. 71)

Ansatz folgt und fast ausschließlich exekutive Quellen heranzieht. Für den 83. Kongreß (1953/54) hat Reichard wenigstens Teilaspekte des foreign aid-Entscheidungsprozesses behandelt: Reaffirmation (Anm. 10), 71-77.

- 72) Mutual Security Act of 1951, P.L. 165, 82nd Cong./Ist Sess. (H.R. 5113), 65 Stat. 373. Zum relativen Anteil der Militärhilfe und der ökonomisch-technischen Hilfe für FY 1951-1956 die nachfolgende Aufstellung:

Militärhilfe und Wirtschaftshilfe als Teile des Auslandshilfe-Programms, 1951-56

Fiskaljahr	Total	Mil.Ass.	(%)	Econ./Tech.
1951	7.621	5.222	68,5	2.399
1952	7.284	5.744	78,9	1.540
1953	6.001	4.220	70,3	1.754
1954	4.531	3.230	71,3	1.203
1955	2.782	2.419	87,0	301
1956	2.703	2.021	74,8	682

Quellen: CQ Almanach 10 (1954), 275; und CQ Almanach 11 (1955), 235 f.

- 73) Westerfield: Foreign Policy and Party Politics, 30-52.
- 74) Dazu im Überblick Parmet: Eisenhower and the American Crusades, 284-288; die verbindliche Begründung des Programms auf höchster Ebene enthalten die jährlichen Botschaften des Präsidenten an den Kongreß zum Mutual Security Program, s: Message from the President of the United States Transmitting Recommendations for Legislation to Extend the Mutual Security Program (May 5, 1953), H. Doc. 140, 83/1 Cong., auch abgedruckt in: Public Papers, 1953, 256-259; H. Doc. 449, 83/2 Cong. (June 23, 1954) (Anm. 60); H. Doc. 144, 84/1 Cong. (April 20, 1955), auch abgedruckt in: Public Papers, 1955, 404-414.

75) Vgl. z. B. die Tabelle bei Pastor: Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 255 f.; und William L. Morrow: Legislative Control of Administrative Discretion: The Case of Congress and Foreign Aid. In: Journal of Politics 30 (1968), 985-1011, hier 987. M. vergleicht authorizations und appropriations mit den Gesamtanforderungen, differenziert aber nicht zwischen Wirtschafts- und Militärhilfe.

76) Berechnungen auf der Basis des eigenen Datensets der Verf. sollen im Rahmen einer größeren Studie zur Außenhandels- und Auslandshilfe-Politik der USA veröffentlicht werden. Unter Zugrundelegung der Zahlenangaben in CQ Almanac 9 (1953), 156-159; 10 (1954) 167-169; 11 (1955), 235-236) ergibt sich:

Budget requests verglichen mit appropriations:
Kürzungen (%):

	Militärhilfe	Wirtschaftshilfe
1953 (für FY 1954)	11	13
1954 (für FY 1955)	18	15
1955 (für FY 1956)	37	12

Unter Militärhilfe werden die Programmkategorien Military Assistance, Direct Forces Support und Defense Support zusammengefaßt, unter Wirtschaftshilfe Development Assistance, Technical Cooperation und Other Multilateral).

77) Vgl. dazu die Belege in Medick: Zur amerikanischen Außenpolitik der 50er Jahre, 22-24.

78) Diesem Abschnitt liegt eine Auswertung der Hearings zu Mutual Security authorization (Senate Committee on Foreign Relations; House Committee on Foreign Affairs) und zu den appropriations (Senate Committee on Appropriations; House Committee on Appropriations, Subcommittee on Foreign Operations) für die Jahre 1953-1955 (83. und 1. Sitzungsperiode 84. Kongreß) zugrunde. Auf Einzelnachweise muß an dieser Stelle verzichtet werden; für eine

(Noch zu Anm. 80)

4. 84/1 Cong., Senate. Mutual Security Appropriations (H.R. 7224), Ellender (D., La.) amendment to reduce by \$ 21 million the funds for European Defense Support (rejected, 22:63, July 22, 1955 (CQ Almanac 11 (1955), 132, vote 72).

Abstimmung

Ergebnis	Demokraten		Republikaner	
	insg.	Opposition (%)	insg.	Opposition (%)
1. Y 192	Y 95	45,2	Y 97	43,9
N 200	N 98		N 101	
	-----		-----	
	193		198	
<hr/>				
2. Y 41	Y 29	61,7	Y 12	25
N 34	N 7		N 26	
	-----		-----	
	36		38	
<hr/>				
3. Y 27	Y 12	25	Y 15	31,9
N 56	N 29		N 27	
	-----		-----	
	41		42	
<hr/>				
4. Y 22	N 13	27,1	N 9	19,1
N 63	N 30		N 33	
	-----		-----	
	43		42	

Für die Zusammensetzung des 83. und 84. Kongresses s. o. Anm. 27.

- 81) Kritisch dazu Lance T. LeLoup/Stephen A. Shull: "Congress Versus the Executive: The Two Presidencies" Reconsidered. In: Social Science Quarterly 59 (1979), 704-719. Für eine Überprüfung der Wildavsky-Thesen ferner Donald Peppers:

(Noch zu Anm. 81)

- The Two Presidencies: Eight Years Later. In: Wildavsky, Aaron (ed.): Perspectives on the Presidency. Boston 1975, 462-471; Lee Sigelmann: A Reassessment of the Two Presidencies Thesis. In: The Journal of Politics 41 (1979), 1195-1205; Frederic Paul Lee: The Two Presidencies Revisited. In: Presidential Studies Quarterly 10 (1980), 620-628.
- 82) Wildavsky (Anm. 12) eliminiert Entscheidungen des Kongresses zu Einwanderungs- und Flüchtlingsfragen aus seinem Datenset "außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen" mit der aufschlußreichen Begründung, daß der Kongreß dieses Fragen als domestic concerns betrachtet habe (p. 8).
- 83) Für diesen Ansatz Jerrold E. Schneider: Ideological Coalitions in Congress. Westport, London 1979.
- 84) Aage R. Clausen: How Congressman Decide: A Policy Focus. New York 1973, 9.
- 85) Theodore Lowi: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. In: World Politics 16 (1964) 677-715; Roland J. Pennock: Another Legislative Typology. In: Journal of Politics 41 (1979), 1206-1213.
- 86) Pennock (Anm. 85), 1207.
- 87) Vgl. u. die Bemerkungen zum Paradigmenwechsel in der Behandlung von Außenhandelspolitik im Kongreß zwischen Mitte der 50er Jahre und den früher 60er Jahren.
- 88) Graham T. Allison: Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston 1971; Robert F. Kennedy: Dreizehn Tage. Bern, München 1969.
- 89) Für eine Zusammenfassung der Diskussion CQ Almanac 20 (1964), 331-332 Abstimmungen 646, 710.
- 90) Fox: NATO and Congress (Anm. 65), 399.

Freie Universität Berlin

M A T E R I A L I E N

1. A BIBLIOGRAPHIC GUIDE TO AFRO-AMERICAN STUDIES
(based on the holdings of the John F. Kennedy-
Institut library). Comp. and ed. by Werner Sollors.
Berlin 1972. - out of print -
2. VIOLENCE IN THE UNITED STATES: RIOTS - STRIKES -
PROTEST AND SUPPRESSION. A working bibliography
for teachers and students. Comp. and ed. by Dirk
Hoerder.
Berlin 1973. - out of print -
3. A BIBLIOGRAPHIC GUIDE TO AFRO-AMERICAN STUDIES:
SUPPLEMENT ONE (based on recent acquisitions of
the John F. Kennedy-Institut library). Comp. and
ed. by Werner Sollors.
Berlin 1974. - out of print -
4. STUDIES ON THE INTERACTION OF SOCIETY AND CULTURE
IN AMERICAN PAST AND PRESENT. A bibliography of
dissertations, 1938-1973. Comp. and ed. by Dirk
Hoerder.
Berlin 1974. DM 10.-
5. BIBLIOGRAPHIE AMERIKANISTISCHER VERÖFFENTLICHUNGEN
IN DER DDR BIS 1968. Zsgest. und hrsg. von Christian
Freitag (u.a.)
Berlin 1976. DM 10.-
6. A BIBLIOGRAPHIC GUIDE TO WOMEN'S STUDIES I
(based on the holdings of the John F. Kennedy-
Institut library). Comp. and ed. by Dagmar Loytved,
Hanna-Beate Schöpp-Schilling.
Berlin 1976. DM 12.-
7. AMERICAN LABOR HISTORY. Research, teaching, and
bibliographic aids. Comp. and ed. by Dirk Hoerder.
Berlin 1976. - out of print -
8. A BIBLIOGRAPHIC GUIDE TO WOMEN'S STUDIES II
(based on the holdings of the John F. Kennedy-
Institut library). Comp. and ed. by Dagmar Loytved,
Hanna-Beate Schöpp-Schilling.
Berlin 1976. DM 12.-

9. WORKING PAPERS ON AMERICAN STUDIES IN THE TEACHING OF ENGLISH. Ed. by Winfried Fluck.
Berlin 1976. DM 12.-
10. YOUNG MR. LINCOLN. Der Text der Cahiers du Cinéma und der Film von John Ford.
Ergebnisse und Materialien eines Seminars hrsg. von Winfried Fluck.
Berlin 1979. - out of print -
11. DIRECTORY OF EUROPEAN HISTORIANS OF CANADA AND THE UNITED STATES. Addresses, publications, research in progress. Comp. and ed. by Willi Paul Adams und Wolfgang J. Helbich.
Berlin 1979. - out of print -
12. "ANGLOS ARE WEIRD PEOPLE FOR ME". Interviews with Chicanos and Puerto Ricans with a preface and introductions by Wolfgang Binder.
Berlin 1979. DM 22.-
13. A BIBLIOGRAPHIC GUIDE TO WOMEN'S STUDIES. SUPPLEMENT ONE. (based on the holdings of the John F. Kennedy Institut library) Comp. and ed. by Dagmar Loytved.
Berlin 1980. DM 12.-
14. DIE DEUTSCHSPRACHIGE AUSWANDERUNG IN DIE VEREINIGTEN STAATEN. Berichte über Forschungsstand und Quellenbestände, hrsg. von Willi Paul Adams.
Berlin 1980. - out of print - DM 12.-
15. USA UND DEUTSCHLAND. AMERIKANISCHE KULTURPOLITIK 1942-1949. Bibliographie - Materialien - Dokumente.
Hrsg. Michael Hoenisch, Klaus Kämpfe, Karl-Heinz Pütz.
Berlin 1980. DM 22.-
16. THE ROLE OF THE UNITED STATES IN THE RECONSTRUCTION OF ITALY AND WEST GERMANY, 1943-1949. Papers presented at a German-Italian Colloquium... Introd. and ed. by Ekkehart Krippendorff.
Berlin 1981. DM 22.-
17. PROCEEDINGS OF THE CONFERENCE ON AMERICAN STUDIES RESOURCES IN EUROPE held at the library of the John F. Kennedy-Institut from October 16th-20th, 1980.
Ed. by Hans Kolligs and Peter Snow.
Berlin 1981. DM 4.-

18. AFRO-AMERICAN STUDIES: A BIBLIOGRAPHY (based on the holdings of the John F. Kennedy-Institut library)
Comp. and ed. by Dagmar Loytved. 2 vols.
Berlin 1981. DM 42.-
19. THE MICROFORM HOLDINGS OF THE JOHN F. KENNEDY-
INSTITUT LIBRARY.
Berlin 1982. DM 15.-
20. BÜRGERINITIATIVEN IN AMERIKANISCHEN GROSSTÄDTEN.
Ulrich Andersch, Andreas Falke, Peggy White,
Sue Wilcox.
Berlin 1982. DM 21.-
21. REAGANISM: DAWN OR DUSK OF AMERICAN CONSERVATISM?
Karl Heinz Pütz.
Berlin 1984. DM 15.-
22. DER REGIONALE WANDEL IM SÜDEN DER USA.
Rudolf Hartmann.
Berlin 1985. DM 20.-
23. DIE AMERIKANISCHEN WAHLEN VON 1984 UND DIE DEMO-
CRATIC NATIONAL CONVENTION. MATERIALIEN UND BEITRÄ-
GE. Hrsg. von Karl Heinz Pütz.
Berlin 1985. DM 25.-

WORKING PAPERS

1. Jürgen Honeck, "Spekulantentum" und Versorgungskrise
in Pennsylvanien zur Zeit des ameri-
kanischen Unabhängigkeitskrieges
Berlin 1986.
2. Carl-Ludwig Holtfrerich, U.S. economic (policy) develop-
ment and world trade during the interwar
period compared to the last twenty years
Berlin 1986.