

Czempiel · Das amerikanische Sicherheitssystem



Beiträge zur
auswärtigen und internationalen Politik

Herausgegeben von
Richard Löwenthal und Gilbert Ziebura

Band 1

Berlin 1966

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung - J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung -
Georg Reimer - Karl J. Trübner - Veit & Comp.

Ernst-Otto Czempiel

Das amerikanische Sicherheitssystem

1945-1949

Studie zur Außenpolitik der bürgerlichen Gesellschaft

Berlin 1966

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung - J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung -
Georg Reimer - Karl J. Trübner - Veit & Comp.

Archiv-Nr. 4775661



Copyright 1966 by Walter de Gruyter & Co.,
vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung - J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung -
Georg Reimer - Karl J. Trübner - Veit & Comp. - Printed in Germany.

Alle Rechte des Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe, der Herstellung von Mikrofilmen,
auch auszugsweise, vorbehalten.

Satz und Druck : Franz Spiller, Berlin

Für Christa

Vorwort der Herausgeber

Die Durchsetzung der Wissenschaft von der Politik hat in den letzten Jahren an den Universitäten, aber auch in der Lehrerbildung und allgemein in der Erwachsenenbildung der Bundesrepublik erfreuliche Fortschritte gemacht. Die Entwicklung der Einzeldisziplinen dieser Wissenschaft ist jedoch verglichen mit dem Stand der internationalen Forschung bei uns noch erheblich im Rückstand. Das gilt insbesondere bisher für das Gebiet der internationalen und auswärtigen Politik, den bahnbrechenden Bemühungen des verstorbenen Arnold Bergstraesser zum Trotz. Da bisher nur am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin zwei auf die Außenpolitik spezialisierte Lehrstühle bestehen, fällt deren Inhabern für die Aufholung des Rückstandes auf diesem Gebiete eine besondere Verantwortung zu. Die Reihe, die mit dem vorliegenden Band eröffnet wird, dient dem Versuch, diese Aufgabe zu erfüllen.

Der Gegenstand der außenpolitischen Forschung deckt sich zu einem erheblichen Teil mit den vertrauten Themen der diplomatischen Geschichte: es ist die Art der Fragestellung, die die politikwissenschaftliche Behandlung von der rein historischen unterscheidet. Auf der einen Seite handelt es sich in unserer Disziplin darum, die außenpolitischen Entscheidungen aus dem Zusammenhang der Gesamtheit der gesellschaftlichen und politischen Faktoren zu begreifen, die in jedem gegebenen Staat wirksam sind, also den Einfluß von Sozialstruktur, Wirtschaftsinteressen, Regierungssystem, Ideologie und Strategie auf die Formulierung außenpolitischer Interessen und Ziele zu untersuchen. Auf der andern Seite hat die Theorie der internationalen Beziehungen die neuen Methoden der Konstellations- und Feldanalyse entwickelt, also die Untersuchung der Faktoren und Triebkräfte, die jeweils die Bildung der internationalen Machtkonstellationen bestimmen, und der Einflüsse, die von den Veränderungen im Charakter des Gesamtsystems auf das außenpolitische Verhalten der einzelnen Staaten ausgehen. Für beide Fragestellungen fehlt es bei uns noch weitgehend sowohl an methodologischen Arbeiten, die das begriffliche Rüstzeug präzisieren, wie an breit angelegten empirischen Untersuchungen. Die vorliegende Reihe will Arbeiten in beiden For-

VIII

schungsrichtungen fördern; dabei soll besondere Aufmerksamkeit auch den „area studies“, vor allem im außereuropäischen Raum, gewidmet werden. Neben der Veröffentlichung deutscher Originalarbeiten ist auch geplant, wichtige Ergebnisse der auswärtigen Forschung durch Übersetzungen bekanntzumachen, soweit die Gefahr besteht, daß sie sonst nicht genügend in der deutschen wissenschaftlichen Diskussion berücksichtigt werden. Hinzu kommen sollen schließlich, als unentbehrliche Hilfsmittel zur Entwicklung der Lehre von der internationalen Politik, Spezialbibliographien sowie Quellen- und Handbücher.

Es ist in mancherlei Hinsicht ein glückliches Omen, daß wir die Reihe mit einer Arbeit von Ernst-Otto Czempiel eröffnen können. Zunächst deshalb, weil er zu den wenigen in der deutschen Politikwissenschaft gehört, die sich seit langem systematisch um das Gebiet der auswärtigen und internationalen Politik bemühen. Die Arbeit entspricht aber auch in ihrem methodologischen Ansatz den Intentionen der Reihe, indem sie nicht nur die Rolle des Kongresses bei der Ausarbeitung der amerikanischen Außenpolitik untersucht, sondern darüber hinaus versucht, die generellen Tendenzen dieser Außenpolitik in der entscheidenden Phase der ersten Nachkriegsjahre mit Hilfe des Ziel-Mittel-Komplexes zu erfassen. Wenn es der Reihe gelingt, in den kommenden Bänden die in dieser Arbeit vorwaltende Mischung aus empirischer Sorgfalt und theoretischer Verarbeitung des gewonnenen Materials durchzuhalten, wird sie ihren Zweck nicht verfehlen.

Berlin, im Februar 1966

Richard Löwenthal

Gilbert Ziebura

Vorwort des Autors

Bei der Analyse der Internationalen Beziehungen ist die Grundlagenforschung bisher zu kurz gekommen. Das Interesse richtet sich häufig auf die jeweilige Gegenwart, bei der Themenwahl waltet leicht der Gedanke an die Aktualität vor. Auch in den angelsächsischen Ländern und in Frankreich vollzieht sich die Wendung zu allgemeineren Problemen nur langsam. Und doch ist es diese Grundlagenforschung, die schließlich, wenngleich erst in längerer Frist, der Einsicht in Vorgänge der zwischenstaatlichen Politik zu einer festeren, gesicherten Grundlage verhelfen wird.

Zu solchen Fragestellungen möchte die folgende Studie einen Beitrag leisten. Wenn sie auch manches enthält, was die Zeitgeschichte interessiert, so verfolgt sie eigentlich die Absicht, die amerikanische Nachkriegsaußenpolitik nicht nur darzustellen, sondern einige ihrer Wurzeln aufzudecken und damit zu dem Bereich der *causae primae* der Auswärtigen Politik vorzudringen.

Der Versuch hätte nicht unternommen und die Arbeit nicht geschrieben werden können, ohne das großzügige Entgegenkommen von Professor Eugen Kogon, der über viele Jahre hin einen stark okkupierten Assistenten nicht nur ertragen, sondern dessen Vorhaben in jeder nur möglichen Weise gefördert hat. Ihm und Professor A. R. L. Gurland bin ich außerdem für zahlreiche Hinweise zur Gestaltung des Textes verpflichtet.

Mein besonderer Dank gilt ferner dem Leiter der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Herrn Ministerialrat Wernicke, und seinen Mitarbeitern. Sie waren so liebenswürdig, mir den größten Teil der Quellen in Darmstadt zugänglich zu machen und so die wichtigste Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die Studie mit einer Aussicht auf Abschluß unternommen werden konnte. Den Damen und Herren der Nationalbibliotheken in Paris und Wien, der Bibliothek des Deutsch-Amerikanischen Instituts in Darmstadt sowie der amerikanischen Botschaft in Bad Godesberg habe ich die Mithilfe bei der oftmals nicht leichten Suche nach einzelnen Dokumenten zu danken.

Der Umgang mit den Daten der Abstimmungen im amerikanischen Congress ist mir dadurch ermöglicht worden, daß mir der Direktor des Instituts für Praktische Mathematik an der Technischen Hochschule Darmstadt, Professor Dr. Alwin Walther, freundlicherweise gestattete, einen der Elektronenrechner des Instituts benutzen zu können. Die Herren cand. ing. Dieter Petersen, cand. phys. Peter Riedel und cand. ing. Bernhard Sälzer unterzogen sich mit großer Ausdauer und Sorgfalt der Mühe, die Daten zu übertragen und den Rechner mit den entsprechenden Fragen zu programmieren. Dieter Petersen hat das Personenregister angefertigt und mir außerdem, zusammen mit Jürgen Barth, beim Lesen der Korrekturen geholfen. Frau L.-M. Lücke möchte ich für ihre unermüdete Mitarbeit am Manuskript und an den Korrekturen danken.

Die Arbeit wurde im Juli 1964 von der Fakultät für Kultur- und Staatswissenschaften der Technischen Hochschule als Habilitationsschrift angenommen.

Den Professoren Richard Löwenthal und Gilbert Ziebura bin ich für die Einladung verbunden, die Studie in der von ihnen herausgegebenen Reihe zu veröffentlichen. Auch dem Verlag Walter de Gruyter möchte ich, und nicht zuletzt, meinen Dank abstaten. Er hat die Drucklegung des Manuskripts zu einem mühelosen Vorgang werden lassen.

Im Januar 1966

E. O. C.

Inhalt

| | |
|---|-----|
| Vorwort des Herausgebers | VII |
| Vorwort des Autors | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XIX |
| Einleitung | 1 |
| 1. Die Außenpolitik | 1 |
| Der Zustand der Staatenwelt | 4 |
| Die Absichten der Staaten | 5 |
| Die Gesellschaft | 6 |
| Der Ziel-Mittel-Komplex | 7 |
| 2. Die Vereinigten Staaten | 8 |
| Die Grundanschauung | 10 |
| Die Interessen | 11 |
| Die geographisch-historische Situation | 14 |
| 3. Die Methode | 15 |
| Das Segment: Der Ost-West-Konflikt | 15 |
| Das Objekt: Der Congress | 15 |
| Regionen und Positionen | 17 |
| 4. Bemerkung zu den Quellen und zur Zitierweise | 21 |
| Erster Abschnitt: Das Modell der Kollektiven Sicherheit | |
| I. Kapitel: Der Aufbau der internationalen Organisation | 27 |
| 1. Die Entscheidung für die Kooperation | 27 |
| Ende des Isolationismus | 28 |
| Schlüssel zum Engagement | 32 |
| 2. Ökonomische Interessen | 38 |
| Die Ziele | 39 |
| Erste internationale Organisation: FAO | 40 |
| Erste amerikanische Bedingung: Souveränität | 43 |
| Zweite amerikanische Bedingung: Einfluß | 45 |
| Zweite internationale Organisation: Bretton Woods | 48 |
| Dritte amerikanische Bedingung: Unabhängigkeit | 57 |

XII

| | |
|---|-----|
| 3. Politische Absichten | 60 |
| Der Begriff der universalen und indirekten Sicherheit | 61 |
| Vorarbeit in den USA | 66 |
| Das amerikanische Projekt | 72 |
| Das Element der Souveränität | 73 |
| Das Element der Unabhängigkeit | 76 |
| Das Element des Einflusses | 79 |
| Die Charta und der Senat | 82 |
| Kooperation und Organisation | 89 |
| 4. Rechtliche Möglichkeiten | 91 |
| Gerechtigkeit und Handlungsfreiheit | 92 |
| Recht und Souveränität | 94 |
| II. Kapitel: Das amerikanische Fundament | 98 |
| 1. Der Begriff der direkten Sicherheit | 98 |
| 2. Militärische Stärke | 102 |
| Die Streitkräfte | 102 |
| Die Kriegsmarine | 105 |
| Die Atombombe | 109 |
| 3. Strategische Positionen | 112 |
| Besetzte Länder | 113 |
| Stützpunkte im Pazifik | 113 |
| 4. Ideologische Bastion? | 121 |
| Das Ende der psychologischen Kriegführung | 123 |
| Der neue Tenor: Repräsentation | 126 |
| Zweiter Abschnitt: Der Schatten der Sowjetunion | |
| I. Kapitel: Faktoren der Entfremdung | 133 |
| 1. Ideologische Differenzen | 133 |
| 2. Sachliche Divergenzen | 135 |
| II. Kapitel: Sorge für das Fundament | 139 |
| 1. Versuchung der Atomenergie | 139 |
| Kooperation oder Monopol: Der militärische Aspekt | 139 |
| Das Gesetz | 144 |
| Kooperation oder Monopol: Der wirtschaftliche Aspekt | 148 |
| 2. Ambivalenz militärischer Stärke | 150 |
| Last der Wehrpflicht | 150 |
| Gesellschaftliche Prinzipien | 151 |
| Außenpolitische Interessen | 154 |

| | |
|---|-----|
| Bürde der Rüstung | 157 |
| Die Marine | 158 |
| Die Armee | 159 |
| Die Forschung | 160 |
| 3. Notwendigkeit der Propaganda? | 162 |
| Der fiskalische Ausweg | 163 |
| Das politische Problem | 164 |
| III. Kapitel: Abbau der Internationalen Zusammenarbeit | 167 |
| 1. Das Ende der UNRRA | 167 |
| Der Anlaß | 168 |
| Die Ursachen | 170 |
| 2. Der Anfang des Übergangs | 174 |
| Das anglo-amerikanische Finanzabkommen | 174 |
| Militärmissionen und Militärhilfe | 180 |
| Dritter Abschnitt: Der neue Entwurf der amerikanischen Außenpolitik | |
| I. Kapitel: Der Auftakt | 189 |
| 1. Die Analyse der Sowjetunion | 189 |
| Fernost | 190 |
| Frankreich, Italien, Ostdeutschland | 191 |
| Griechenland | 191 |
| 2. Das Ergebnis | 192 |
| 3. Die amerikanische Aktion | 193 |
| Ausdehnen oder konsolidieren? | 195 |
| II. Kapitel: Die Doktrin | 198 |
| 1. Die Gelegenheit | 198 |
| 2. Die Metamorphose der Sicherheit | 200 |
| Ideologischer und strategischer Sicherheitsbegriff | 200 |
| Der distinkte Sicherheitsbegriff | 206 |
| Der ubiquitäre Sicherheitsbegriff | 207 |
| 3. Die Justierung der Mittel | 210 |
| Expandieren? | 210 |
| Dominieren? | 210 |
| Aufrüsten? | 212 |
| Kooperieren | 213 |
| Helfen | 215 |
| Intervenieren? | 216 |
| Führen | 219 |

XIV

| | |
|---|-----|
| 4. Das Verhältnis zum Kollektiven Modell | 222 |
| Die Beziehungen zur Sowjetunion | 223 |
| Die Stellung zu den Vereinten Nationen | 225 |
| Die Chance der Internationalen Organisation | 228 |
| | |
| III. Kapitel: Der Ansatz | 231 |
| 1. Der Ansatz im Führungsbereich | 231 |
| Das Instrument der Wirtschaftshilfe | 231 |
| Steuerung der Politik | 232 |
| Werbung in der Öffentlichkeit | 234 |
| Rücksicht auf die amerikanische Wirtschaft | 235 |
| Die Ergänzung: Militärhilfe | 236 |
| Die Form der Führung | 238 |
| Der Maßstab der Ausführung | 240 |
| 2. Der Ansatz im Führungszentrum | 242 |
| Das Militär | 242 |
| National Security Act of 1947 | 243 |
| Die Luftwaffe | 244 |
| Das Ende der Wehrpflicht | 248 |
| Das Schicksal des Übungsprogramms | 248 |
| Die Marine | 250 |
| Die Propaganda | 252 |
| Der neue Aspekt | 252 |
| Der veränderte Entwurf | 256 |
| Die alten Reserven | 260 |
| | |
| IV. Kapitel: Probleme der Erweiterung | 262 |
| 1. Der Charakter der Sicherheit | 263 |
| Der auslösende Faktor | 265 |
| Das bewegende Element | 267 |
| 2. Die Bezirke der Sicherheit | 269 |
| Lateinamerika | 270 |
| Europa | 271 |
| Asien | 275 |
| 3. Die Konsequenzen der Sicherheit | 277 |
| Aufwertung der Feindstaaten | 277 |
| Wendung nach rechts | 279 |
| Suspendierung der Vereinten Nationen | 281 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 4. Die Mittel der Sicherheit | 283 |
| Verträge | 283 |
| Militärische Zusammenarbeit | 284 |
| Auslandshilfe | 284 |

Vierter Abschnitt: Das System der gegenseitigen Sicherheit

| | |
|--|-----|
| I. Kapitel: Das wirtschaftliche Element | 289 |
| 1. Die Ziele | 289 |
| Der politische Aspekt | 289 |
| Die Aufgaben der Hilfe | 291 |
| Das isolationistische Programm | 293 |
| Die Dimensionen der Hilfe | 295 |
| Der ökonomische Aspekt | 297 |
| Die europäischen Bedürfnisse | 297 |
| Die amerikanischen Interessen | 298 |
| Die isolationistische Kritik | 300 |
| 2. Die Mittel | 303 |
| Im zentralen und bedrohten Bezirk: European Recovery Program ... | 303 |
| Politische Bedingungen | 304 |
| Spezielle Rücksichten | 306 |
| Wirtschaftliche Gegenseitigkeit | 307 |
| Finanzielle Grenzen | 309 |
| Die militärische Variante | 310 |
| Im peripheren und bedrohten Bezirk: China Aid Act | 312 |
| Die Aufgabe in China | 313 |
| Die amerikanischen Möglichkeiten | 316 |
| Die amerikanische Entscheidung | 316 |
| Im Zwischenbereich: GARIOA, ECA, Zweiseitige Verträge | 318 |
| Korea | 320 |
| Die Philippinen | 321 |
| Japan und die Ryukyus | 322 |
| Im zentralen und unbedrohten Bezirk: Investitionen | 323 |
| Südamerikanische Wünsche | 323 |
| Nordamerikanische Leistungen | 325 |
| Im peripheren und unbedrohten Bezirk: Punkt-Vier-Programm | 326 |
| 3. Die Führung | 328 |
| Führung und Intervention | 328 |
| Wirtschaftshilfe als Eingriff in die Legitimität | 330 |
| Die Wahlen in Italien | 330 |
| Die Rolle Spaniens | 334 |

| | |
|---|-----|
| Die Reformen in Griechenland und der Türkei | 335 |
| Die Einigung Europas | 336 |
| Wirtschaftshilfe als Eingriff in die Politik | 339 |
| Holland und Indonesien | 339 |
| Wirtschaftshilfe als Eingriff in die Wirtschaftspolitik | 343 |
| Wirtschaftsform | 343 |
| Einzelentscheidungen | 345 |
| Charakter der Führung | 346 |
| | |
| II. Kapitel: Das militärische Element | 348 |
| 1. Die Stärke der USA | 349 |
| Die Funktion | 349 |
| Das Ausmaß | 354 |
| Mannschaftsbestand | 354 |
| Luftwaffe | 359 |
| 2. Die Stärkung des Führungsbereichs | 367 |
| Die Ziele | 367 |
| Militärischer Beitrag | 370 |
| Politische Stabilisierung | 371 |
| Die Mittel | 372 |
| Im zentralen und unbedrohten Bereich | 374 |
| Im peripheren und unbedrohten Bereich | 374 |
| Im Zwischenbereich | 375 |
| Im peripheren und bedrohten Bereich | 376 |
| Im zentralen und bedrohten Bereich | 377 |
| Die Führung | 380 |
| Verwaltung | 381 |
| Bedingungen | 382 |
| | |
| III. Kapitel: Der ideologische Faktor | 386 |
| 1. Ideologie und Propaganda | 386 |
| 2. Propaganda als Werbung | 388 |
| 3. Propaganda und Führung | 389 |
| Der erste Schritt | 389 |
| Die alte Bedingung | 391 |
| Die letzte Hürde | 392 |
| Das volle Programm | 396 |

| | |
|--|-----|
| IV. Kapitel: Die neue Organisation | 398 |
| 1. Der Anlauf | 398 |
| Sicherung des Systems | 398 |
| Schicksal der Vereinten Nationen | 399 |
| Die Entschließung Vandenberg | 403 |
| 2. Der Nordatlantik-Pakt | 409 |
| Militärisch-strategische Aufgabe | 410 |
| Form der Lösung | 411 |
| Die Rolle der alten Organisation | 417 |
| Literaturverzeichnis | 421 |
| Personenregister | 431 |
| Sachregister | 435 |

Abkürzungsverzeichnis*

| | |
|--------------|---|
| APSR | American Political Science Review |
| CR | Congressional Record |
| D | Democrat |
| DAFR | Documents on American Foreign Relations |
| DoSB | Department of State Bulletin |
| FRUS | Foreign Relations of the United States |
| H. Con. Res. | House Concurrent Resolution |
| H. Doc. | House Document |
| H. J. Res. | House Joint Resolution |
| H. R. | House of Representatives |
| H. Res. | House Resolution |
| H. Rp. | House Report |
| HZ | Historische Zeitschrift |
| PFPP | Department of State, Postwar Foreign Policy Preparation |
| P. L. | Public Law |
| PVS | Politische Vierteljahresschrift |
| R | Republican |
| Rep. | Representative |
| Rp. | Report |
| S. | Senate |
| S. Con. Res. | Senate Concurrent Resolution |
| S. Doc. | Senate Document |
| Sen. | Senator |
| S. J. Res. | Senate Joint Resolution |
| S. Res. | Senate Resolution |
| S. Rp. | Senate Report |
| TIAS | Department of State, Treaties and Other International Acts Series |
| UNCIO | United Nations Conference on International Organization |
| VfZG | Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte |
| WP | World Politics |

* Die Abkürzungen der Namen der Bundesstaaten der USA sind nicht in das Verzeichnis aufgenommen worden. Sie sind allgemein bekannt oder lassen sich doch sehr leicht aus der Abkürzung erschließen.

Einleitung

1. DIE AUSSEN POLITIK

Die Außenpolitik ist erst verhältnismäßig spät in den Arbeitsbereich der Politikwissenschaft eingerückt. Solange das Verhältnis des Staates zu seinen Nachbarn nur als Gegensatz aufgefaßt wird, vermag sich kritische Reflexion offenbar nicht einzustellen. Noch um die Jahrhundertwende wurde geäußert, daß die äußere Politik kein Gegenstand für wissenschaftliche Systematik sei, die Machtkämpfe der Völker und Staaten sich nicht in eine Theorie bringen ließen¹.

Die politische Katastrophe des Ersten Weltkrieges erschütterte dieses Axiom. Die Vernunft des Menschen reichte offenkundig nicht aus, um jenen Zustand fortdauernd zu sichern, der sich als das allgemein erstrebenswerte Ziel erwiesen hatte: den Frieden. Diese Erfahrung bewirkte, daß die zwischenstaatlichen Beziehungen der wissenschaftlichen Erforschung überwiesen wurden². Der Zweite Weltkrieg verstärkte diesen Impuls erheblich. Hinzukam, daß die Erscheinung von Interdependenzen und Blockbildungen die Bedeutung des Nationalstaates abschwächten und seine Beziehungen zu anderen Einheiten – eben das herkömmliche Feld der Außenpolitik – überschaubar werden ließen. Seit 1945 befindet sich die den Internationalen Beziehungen gewidmete Disziplin im Stadium voller Entfaltung.

Die Entfernung zu einer Theorie der Internationalen Beziehungen, zur Erkenntnis von Zusammenhängen auf Grund verifizierter Einzelteile, ist allerdings noch unübersehbar groß³. Wir befinden uns erst in den Anfängen, auf der allerersten Wegstrecke, und es kann zunächst überhaupt nur darum gehen, solche Einzelteile zu analysieren: die Außenpolitik von

¹ Hintze, *Staatenbildung und Verfassungsentwicklung*, S. 35.

² Fox, *Interwar International Relations Research*; ferner Czempiel, *Lehre von den Internationalen Beziehungen*, S. 274 ff.

³ Vgl. zu den meist unterschätzten Schwierigkeiten Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations*, bes. S. 231. Dazu meine Rezension in *Politische Vierteljahresschrift* (im folgenden zitiert PVS) Jg. 2, H. 4, Dezember 1961, S. 413 ff.

Staaten innerhalb konkreter geschichtlicher Systeme. Diese Leistung ist schon schwierig genug.

Die politologische Analyse hat nicht die Aufgabe, den Verlauf einer bestimmten Außenpolitik darzustellen, sondern ihre Struktur. Darunter sind allgemein „Elemente relativer Stabilität“⁴ zu verstehen, Gerüste von Faktoren, die sich nicht, oder doch nur schwer und langsam verändern. Die geographische Lage gehört beispielsweise zu diesen Faktoren und der Stand der Technik. Beide Bedingungen sind seit langem und weitgehend bekannt. Sie bilden – begreift man Außenpolitik als Wechselspiel zwischen den Anforderungen der Umwelt einerseits, den Entscheidungen der politischen Einheit andererseits – Teile jener Umwelt, mit der sich die Außenpolitik auseinandersetzen muß. Sind Strukturen nicht aber auch auf der anderen Seite dieses Wechselspiels, auf der Seite der Gesellschaft zu finden?

Die Summe der Entscheidungen, die die Außenpolitik ausmachen, wird kaum aus jeweils ganz verschiedenen Einzelementen gezogen. Es muß auch Formationen geben, die von Dauer, oder nur schwer veränderlich sind: Attitüden, Tendenzen, die den Strom der Geschehnisse, der auf die betreffende Gesellschaft zufließt, auffangen, in Kanäle leiten und ihm dadurch in gewisser Weise erst zu seiner eigentlichen Gestalt verhelfen. Solche eine gewisse Kontinuität zeigenden Verhaltensweisen einer Gesellschaft sind von ungleich höherer Bedeutung als die Strukturen der Umwelt. Denn das Zentrum der außenpolitischen Entscheidung liegt bei der Gesellschaft; sie kann sich in einer bestimmten Umwelt noch immer fast beliebig, möglicherweise sogar geradezu absurd verhalten. Ein Inselstaat muß zwar, will er expandieren, unbedingt Schiffe besitzen. Aber er kann auf die Expansion verzichten und braucht dann keine große Seemacht. Ebenso ist eine Landmacht durchaus in der Lage, sich nur ein kleines Heer zu halten. Die Entscheidungen der Gesellschaft sind es daher, die letztthin die Außenpolitik bedingen. Wenn es gelingt, die Strukturen solcher Entscheidungen aufzudecken, dann ist die wissenschaftliche Erforschung der Außenpolitik ein gutes Stück vorangekommen.

Die zu bewältigende Aufgabe läßt sich vielleicht mit einem Blick auf die Innenpolitik erleichtern. Die Innenpolitik der Staaten unterscheiden wir längst nach solchen Katalogen schwer veränderlicher Elemente: nach den Verfassungen. Mag eine Verfassung geschrieben sein oder nicht, sie stellt das System dar, mit dem die inneren Konflikte der jeweiligen Gesellschaft entschieden werden. Die geläufige Unterscheidung zwischen freiheitlichen

⁴ Schieder, *Strukturen und Persönlichkeiten*, S. 276.

und totalitären Systemen beruht im wesentlichen darauf, daß in beiden Systemen die Konflikte ganz unterschiedlich gelöst zu werden pflegen: in der pluralistischen Demokratie durch Kompromiß und Integration, in totalitären Staaten durch Liquidation der abweichenden Meinungsrichtung. Die Differenz wird nicht etwa durch die Art der Konflikte bewirkt, sondern ausschließlich durch die Struktur der Gesellschaft, die sich herrschaftlich im Regierungssystem abbildet. Sollte es sich mit der Außenpolitik nicht ähnlich verhalten? Sollten nicht auch hier gleiche Geschehnisse ganz unterschiedliche Reaktionen auslösen, je nach dem die Gesellschaft strukturiert ist, auf die sie treffen?

Die Frage zu stellen heißt nicht, sie schon zu beantworten. Dazu sind wir im Moment noch nicht imstande. Die Frage soll nur Horizonte andeuten, die wir vielleicht eines Tages zu erreichen vermögen, wenn wir die Suche nach der ‚Verfassung‘ in den Vordergrund der politologischen Erforschung der Außenpolitik stellen.

Zwei Begriffe, die diesem Problemkreis zuzurechnen sind, existieren bereits, der der Staatsraison, den Meinecke zu einem großartigen Forschungsinstrument ausgebaut hat, und der Begriff des national interest, um den sich die amerikanische Auseinandersetzung über die Außenpolitik bewegt⁵. Beide geben zunächst nur ganz formale Auskünfte, sie lassen nicht erkennen, was denn jeweils als Staatsraison, als national interest zu gelten habe. Lassen wir das einen Moment lang dahingestellt; es ist und bleibt das große Verdienst beider Begriffe, darauf hingedeutet zu haben, daß auch die Außenpolitik innerhalb eines nur langsam und schwer veränderlichen Rahmens, eines Grundmusters vergleichsweise fixierter Faktoren abläuft, daß sie „Bewegungsgesetzen“ (Meinecke) folgt.

Meinecke wie Morgenthau beschäftigen sich in erster Linie mit dem Grundkonflikt zwischen Ideal und Interesse, der im Zentrum außenpolitischer Willensbildungen in Europa zu finden ist, zwischen christlichem Ethos und dem Kratos. Der Konflikt hat sowohl der europäischen wie der amerikanischen Gesellschaft in besonderer Weise zu schaffen gemacht. Die Strukturformel wird indes ein wenig weiter gehen müssen. Zunächst ist der Fall in Betracht zu ziehen, daß das Ideal dem Interesse nicht zuwiderläuft, im christlich-europäischen Sinne also gar nicht ‚ideal‘ ist. Es hat Gesellschaften gegeben, etwa in Sparta, und sie können wieder erscheinen,

⁵ Meinecke, *Die Idee der Staatsraison in der neueren Geschichte*. Morgenthau, *Main-springs of American Foreign Policy*, und die — präzisere — Fortsetzung, *Another ‚Great Debate‘: The National Interest of the United States*.

deren Ethos dem Kratos genau parallel wirkt. Um die Ambivalenz auszuschalten, die dem ‚Ideal‘ im westlichen Sinne innewohnt, wird man daher besser von Grundanschauung sprechen. Mit ihr kann in jeder historischen Epoche ausgedrückt werden, wie die politische Einheit sich und ihr Verhältnis gegenüber der Umwelt versteht.

Ähnlich wäre mit dem Interesse zu verfahren. Der Begriff kann zwar bleiben, aber er bedarf einer erweiternden Interpretation. In den zwischenstaatlichen Beziehungen erwachsen außenpolitische Interessen aus zwei Wurzelbereichen, die man säuberlich voneinander unterscheiden kann, obwohl sie einzeln nicht gedacht werden können: aus dem Zustand der Staatenwelt und aus den Absichten der politischen Einheit. Ausschlaggebend ist selbstverständlich die jeweilige Absicht der Einheit. Der Zustand der Staatenwelt tritt jedoch bedingend oder fordernd hinzu. Es ergeben sich damit zwei Faktorengruppen, die untersucht werden müssen, wenn man der Interessen in der Außenpolitik habhaft werden will.

Der Zustand der Staatenwelt

Allgemein sind die zwischenstaatlichen Beziehungen dadurch gekennzeichnet, daß keine Möglichkeit besteht, im Konfliktfall Recht zu sprechen und zu sanktionieren, und daß aus diesem Grunde die Sicherheit der einzelnen Staaten ständig potentiell gefährdet ist. Den Einblick in diese „situation hobbesienne“⁶ hat Meinecke in die Feststellung gekleidet, daß „der elementaren Machtergießung der Staaten gegeneinander das Tor geöffnet (ist), und alle sittlichen Versuchungen des Machttriebes... freieren Spielraum“ erhalten⁷. Das ist generell richtig, bedarf aber je nach Epoche erheblicher Differenzierungen.

Im europäischen Absolutismus vom 16. bis zum 18. Jahrhundert herrschte gewiß eine „elementare Machtergießung“ zwischen Staat und Staat. In der Atlantischen Gemeinschaft des 20. Jahrhunderts wird man das Kriterium nicht mehr, oder doch nur noch rudimentär und weitgehend abgeschwächt antreffen. Selbst das Verhältnis zwischen der Sowjetunion und den USA läßt sich mit diesem Begriff nicht mehr ganz richtig kennzeichnen. Die Entwicklung der Gesellschaft hat nicht nur zwischenstaatliche Beziehungen heraufgeführt, in denen überhaupt nicht mehr von Gegensätzen gesprochen werden kann; sie hat auch dort, wo dieser Begriff noch zutrifft, Formen entwickelt, die nicht mehr als „elementare Machtergießung“ erfaßt werden

⁶ Aron, *Paix et Guerre*, S. 697.

⁷ Meinecke, *Staatsraison*, S. 17.

können. Von diesen Zuständen der zwischenstaatlichen Beziehungen werden natürlich die Interessen der politischen Einheiten maßgeblich mitbedingte.

Die Absichten der Staaten

Die Situation der Staatenwelt ergibt zwar die eherne Notwendigkeit, auf Sicherheit bedacht zu sein; ein weiterer, gleich notwendiger Zwang tritt aber nur dort auf, wo die physische Basis der Ernährung in Frage gestellt ist⁸. Diese Notwendigkeit ist in Europa seit dem Mittelalter selten geworden, mit ihr der Fall, daß eine Einheit die Sicherheit einer anderen zwangsläufig, nämlich der Nahrung halber, beeinträchtigen mußte. In aller Regel sind die Absichten, die zu Angriff und Expansion führen, ganz anders gelagert, entspringen weitgehend frei gefaßten Entscheidungen, die auf die Vermehrung von Besitz oder Reichtum gerichtet sind. Die situation hobbésienne ermöglicht es zwar, solche Absichten auszuführen, aber sie erhebt sie nicht in den Rang geschichtlicher Notwendigkeiten. Mitnichten kann gelten, „daß der Kampf um Macht mit dem Kampf ums Überleben identisch ist...“⁹. Sicherheit und Nahrung sind gewiß unabdingbar; die Fülle der Geschehnisse, denen wir in der Geschichte begegnen, entspringt aber nur zum geringsten Teil der Erfüllung solcher Notwendigkeiten, zum größten Teil vielmehr Absichten, die mehr oder minder frei entschieden worden sind¹⁰. Diese vermögen sehr wohl die Sicherheit einer anderen Einheit zu gefährden und lösen dann dort Notwendigkeiten aus. Sie selbst drücken aber keinen historischen Zwang aus.

Diese Absichten müssen also erfaßt werden. Sie bilden – zusammen mit den Bedingungen, die der Zustand der Staatenwelt stellt – die Interessen der Staaten. Die Interessen sind keinesfalls überall identisch, sondern differieren beträchtlich. Ein adliger Ritterbund im Süddeutschland des 15. Jahrhunderts hatte andere Interessen als eine Hansestadt zur gleichen Zeit; eine Großmacht des 20. Jahrhunderts hat andere Interessen als beispielsweise England nach dem Wiener Kongreß. Die Interessen müssen also in ihrer Art, Richtung und Intensität berücksichtigt werden. Die Formel, mit der sich die Außenpolitik erfassen ließe, könnte dann folgendermaßen bestimmt werden: Außenpolitische Ziele werden strukturiert durch

⁸ Vgl. dazu im einzelnen meine Ausführungen über den *Primat der Auswärtigen Politik*, S. 268 f.

⁹ Spykman, *America's Strategy*, S. 18, 25, 446.

¹⁰ Wolfers, *Pole of Power*, unterscheidet „goals of national self-extension“, „goals of national self-preservation“, „goals of national self-abnegation“. S. 50.

die Grundanschauungen einer politischen Einheit und die Art, Richtung und Intensität ihrer Interessen.

Die Gesellschaft Die Frage nach den Strukturen, die den Zielen zugrundeliegen, mündet ein in die Frage nach der Gesellschaft. In ihr sind sämtliche Faktoren enthalten, die die Außenpolitik oberhalb von Sicherheit und Ernährung, aber sie durchaus einschließend, charakterisieren. In der Gesellschaft reflektieren sich die geschichtliche Epoche und der Zustand der Staaten, reflektieren sich die Interessen der Einheit und ihr Selbstverständnis gegenüber ihrer Umwelt. Erst die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Faktoren vermag der Außenpolitik jenen Anschein unausweichlicher Fatalität zu nehmen, in dem sie heute noch weitgehend steht. Der Blick auf die soziale Grundlage enthüllt, daß das sich scheinbar nach ehernen Gesetzen ständig im gleichen Rhythmus bewegende Rad der zwischenstaatlichen Beziehungen ganz verschiedene Tempi aufweist, sich nur selten notwendig, größtenteils vielmehr auf Grund weitgehend freier Entscheidungen der Menschen gedreht hat und dreht.

Außenpolitik in Beziehung zu setzen zu der Situation und Organisation der Gesellschaft ist also die wichtigste Forderung. Es gilt zu zeigen, daß Außenpolitik je nach der Struktur, die ihr zugrundeliegt: je nach den Grundanschauungen und der Art, Richtung und Intensität der Interessen der betreffenden Gesellschaft ganz verschieden verläuft. Entsprechend müssen außenpolitische Entscheidungen in Relation zu innenpolitischen Formationen gesetzt, muß Außenpolitik auf der Grundlage der Gesellschaftsordnung oder deren herrschaftsmäßigem Ausdruck: dem Regierungssystem untersucht werden. Die systematische Erforschung der Außenpolitik, die Darlegung ihrer Strukturen hat sich zu vollziehen in enger Konfrontation mit dem Regierungssystem, mit der Ordnung der entsprechenden Gesellschaft.

Ein solcher Ansatz könnte noch mehr hergeben als nur die Strukturanalyse einer bestimmten Außenpolitik. Gesellschaften sind zwar stets historisch einmalige Entitäten; es dürften aber unter ihnen soziale Entsprechungen zu finden sein. Beispielsweise ließen sich feudale Gesellschaften einander zuordnen, ebenso vielleicht agrarische oder industrielle, um nur einige zu nennen. Zu prüfen wäre, ob solche sozialen Entsprechungen auch Ähnlichkeiten im außenpolitischen Verhalten bewirkten. Wenn ja, so würden wir, wie wir jetzt eine vergleichende Lehre von den Herrschaftsformen erarbeiten, später vielleicht auch imstande sein, eine entsprechende Lehre von den außenpolitischen Tendenzen, von den Verfassungen der Außenpolitik zu entwickeln. Die methodischen Schwierigkeiten sind ge-

waltig und verlangen große Anstrengungen¹¹. Aber der Versuch, so langwierig er sich gestalten mag, wird sich lohnen. Es gibt zwar keine Gesellschaften, die den Krieg grundsätzlich vermeiden¹²; das verhindert die Natur zwischenstaatlicher Beziehungen. So rigoros darf man die Frage in der Geschichte der Menschen auch nicht stellen. Es muß genügen, zu erfahren, ob es Gesellschaften gab oder gibt, die mehr als andere den Krieg vermeiden.

Von diesem Ausblick auf zukünftige Forschungsmöglichkeiten kehren wir zurück zu dem, was heute allein möglich ist: zu Strukturuntersuchungen der Außenpolitik einzelner Länder. Die Analyse soll die Grundanschauungen und die Interessen der Gesellschaft aufdecken, also die Struktur, aus der ihre Ziele hervorgehen; es gilt, ein Instrument zu entwickeln, mit dem sich eine solche Untersuchung ausführen läßt.

Der Ziel-Mittel-Komplex

Am nächsten scheint es zu liegen, sich einfach den Zielsetzungen zuzuwenden. Es gibt schon Versuche, Außenpolitik nach Kriterien wie Status quo, Imperialismus oder Prestige einzuteilen¹³, Unterschiede zwischen Revisionismus und Status quo¹⁴ oder Procedural Status quo¹⁵ zu ziehen. Wie immer man zu solchen Begriffsbildungen stehen mag, ihr wichtigstes Merkmal ist, daß sie an bestimmte geschichtliche Epochen gebunden bleiben. Territoriale Expansion beispielsweise war bis zum 19. Jahrhundert noch ein gängiges Ziel, in der Mitte unseres Säkulums tritt es aber in Europa kaum noch auf. Bedeutet das, daß sich die Außenpolitik strukturell verändert habe? Eine solche Schlußfolgerung wäre angesichts des Eindrucks, den die Welt in der Mitte des 20. Jahrhunderts vermittelt, gewiß etwas voreilig. Man wird also nach zusätzlichen Bestimmungsmöglichkeiten suchen müssen.

¹¹ Hoffmann, *Contemporary Theory*, S. 176 f. Vgl. den interessanten Versuch Modelskis, *Agraria and Industria*, bes. S. 136, 142.

¹² Mit dieser Feststellung kritisiert Aron, *Société Industrielle*, an Hand der Thesen Comtes die Theorien des 19. Jahrhunderts. Vgl. jedoch dazu meine Besprechung in PVS, Jg. 4, H. 4, Dezember 1963, S. 427 ff.

¹³ Morgenthau, *Politics Among Nations*, S. 36. Diese Einteilung entspricht seiner Generalformel für die Politik: „either to keep power, to increase power, or to demonstrate power“. Ibidem.

¹⁴ Lerche, *Foreign Policy of the American People*, S. 200–201.

¹⁵ Lerche, *ibidem*, S. 206 f.

Bleiben wir einen Moment bei der territorialen Expansion. Dieses Ziel ist wohl verblaßt. Was sich aber eigentlich darin ausdrückte: Herrschaftsausübung über andere Menschen, Domination, ist auch heute noch anzutreffen. Es hat seine Gestalt verändert, tritt heute vielleicht als Errichtung wirtschaftlicher und ideologischer Abhängigkeiten auf, ist aber nach wie vor existent. In anderen Worten: die Ziele verändern ihr Aussehen im Lauf der Zeit, aber die Mittel, mit denen sie verwirklicht werden, bleiben. Domination hat es stets gegeben; sie ist für die absehbare Zukunft aus den zwischenstaatlichen Beziehungen nicht wegzudenken. Wenn sich die Untersuchung also in erster Linie auf die Mittel richtet und nicht nur auf die Zielsetzungen, wird sie der Bannung durch die historische Epoche entrinnen können. In der Auswahl der Mittel läßt eine Einheit am besten erkennen, wie sie ihre Umwelt einschätzt, wie sie dieser Umwelt gegenüber ihre Interessen wahrnehmen will. Die konkreten Ziele erweisen sich dann als historische Form, in der die Mittel im Lauf der Geschichte auftreten. Nicht so sehr auf die Ziele wird sich demzufolge die Analyse der Außenpolitik zu richten haben, sondern auf die Mittel und auf die Ziele, in denen sie Gestalt gewinnen: auf den Ziel-Mittel-Komplex.

In einer ersten Annäherung lassen sich zwei große Mittelbereiche unterscheiden: Kooperation und/oder die Anwendung nichtgewaltsamer Mittel und Domination und/oder die Anwendung gewaltsamer Mittel. Dieser Maßstab ist verläßlich, weil er sich gleitend über alle Epochen anwenden läßt. Er ist allerdings nur grob. Aber in der Human-Geschichte, dem Zusammenfluß aus den Handlungen unzähliger souveräner Spontaneitäten, treten scharf umrissene Befunde nur höchst selten auf. Man wird sich damit zufriedengeben müssen, Strömungen, überwiegende Tendenzen festzustellen. Eine solche Aufgabe kann mit dem Ziel-Mittel-Komplex, in dem sich kooperative oder dominierende Methoden und die ihnen jeweils zuzuordnenden Ziele unterscheiden lassen, durchaus geleistet werden.

2. DIE VEREINIGTEN STAATEN

Es erschien als reizvoll, einmal der ‚Verfassung‘ der für die westliche Welt relevanten bürgerlichen Gesellschaft nachzugehen, und zwar dort, wo sie sich am reinsten erhalten hat: am Beispiel der Vereinigten Staaten. Die bürgerliche Gesellschaftsordnung und ihr herrschaftsmäßiger Ausdruck, das demokratisch-republikanische Regierungssystem, sind auf den wirtschaftenden einzelnen ausgerichtet; er bildet die Bezugseinheit aller gesellschaftlichen und politischen Regulierungen. In Nordamerika, dem Exil Europas, sind Kolonien, später Staaten und schließlich der Bundesstaat

nach diesen Prinzipien konstruiert worden¹⁶. Sie konnten sich dort frei und ungehindert entfalten, während ihnen in Europa Rücksichten auf überkommene feudale Strukturen entgegenstanden, die sich zwar überwinden, aber niemals so recht assimilieren und integrieren ließen. In den USA gab es keine derartigen widerstrebenden Rückstände. Der individualistische Liberalismus vermochte sich rein in geschichtliche Wirklichkeit umzusetzen und besaß darum Kraft genug, auch die Demokratisierung der Gesellschaft, die sich seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts abzuzeichnen begann, mit nur geringen Anpassungen zu bewältigen. Die USA können für sich in Anspruch nehmen, eine Massendemokratie geworden und eine bürgerliche Republik geblieben zu sein¹⁷.

Die zahlreiche Literatur über den Charakter der amerikanischen Außenpolitik zerfällt in zwei Lager. Das eine betont die traditionelle Grundeinstellung der USA und klammert die mannigfachen Abweichungen – die Vereinigten Staaten haben von 1775 bis 1935 77 Jahre Krieg geführt, mehr als Rußland in dieser Zeit¹⁸ – als bereute Seitensprünge praktisch aus¹⁹. Das andere Lager richtet hingegen sein Augenmerk auf die Taten und sieht in den Theorien nur ideologisch verbrämte Expektorationen über eine im übrigen handfeste Machtpolitik²⁰. Beiden Interpretationen, der realistischen wie der idealistischen, ist gemeinsam, daß sie die Beziehung zwischen Grundanschauung und Interesse ausschließlich als anthropologische und nicht auch als historische Größe ansehen. Das Gemenge der beiden kann doch aber nicht unbeeinflusst davon bleiben, daß die ame-

¹⁶ Vgl. Loewenstein, *Verfassungsrecht*, S. 14 ff., ferner Fraenkel, *Regierungssystem*, S. 19 ff.

¹⁷ Vgl. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*; Silberschmidt, *Amerikas Entwicklung zu einer industriell-bürgerlichen Gesellschaft*; derselbe, *Staat und Wirtschaft in der Entwicklung der Vereinigten Staaten*; derselbe, *Vom Gründerkapitalismus zum ‚New Capitalism‘*; ferner Schoeck, *Motive und Strukturen*.

¹⁸ Dieses Verhältnis hat Sorokin aufgestellt. Zitiert nach Bailey, *Man in the Street*, S. 56.

¹⁹ Dies etwa die Haltung von Perkins, *American Approach*, und vor allem Tannenbaums, *American Tradition*. So neuerdings wieder, wengleich ohne Fortschritt, Kollmann, *Imperialismus*.

²⁰ Vgl. etwa Morgenthau: „The invocation of abstract moral principles was in part hardly more than an innocuous pastime; . . . in part, however, it was a magnificent instrument for marshalling public opinion in support of war and warlike policies . . .“, *Mainsprings*, S. 834. Tannenbaums These, daß der amerikanischen Außenpolitik die Anschauung vom „co-ordinate state“ zugrunde liege, hält Morgenthau für ein „emotional urge“, *Great Debate*, S. 968. Zur inneramerikanischen Diskussion vgl. den Literaturbericht von Stourzh, *Ideologie und Machtpolitik*.

rikanische Gesellschaft in der Zeit von 1800 bis 1950 aus einer vorwiegend agrarisch-republikanischen in eine industriell-demokratisch-republikanische Form umgeschichtet wurde. Vollends entgeht der historische wie der gesellschaftliche Faktor denen, die versuchen, kriegerische und friedliche Phasen in der amerikanischen Geschichte mit einem chronologischen Zyklus zu erklären²¹.

Die Grundanschauung

Über die Basis der außenpolitischen Grundanschauung der Vereinigten Staaten besteht kein Zweifel. Sie ist in so berühmten Dokumenten niedergelegt wie der Abschiedsadresse Präsident Washingtons, die noch heute bei jeder Wiederkehr seines Geburtstages in beiden Häusern des amerikanischen Congress verlesen wird: „Beobachten Sie guten Glauben und Gerechtigkeit gegenüber allen Nationen. Pflegen Sie Frieden und Harmonie mit allen. Zu dieser Haltung verpflichten Religion und Moral. Und kann es denn sein, daß eine gute Politik nicht ebenfalls dieses Verhalten auferlegt? Es wird einer freien, aufgeklärten und bald auch großen Nation würdig sein, der Menschheit das großherzige und ganz neue Beispiel eines Volkes zu geben, das sich stets von erhabener Gerechtigkeit und von Wohlwollen leiten läßt“²². In der Gründung der USA drückte sich die Abkehr von der innen- und außenpolitischen Praxis der europäischen Höfe, von dem „System“ und den ihm eigentümlichen Prinzipien²³ elementar aus.

In diesen reinen Wein hat der Verlauf der amerikanischen Geschichte eine Menge Wasser geschüttet. Aber die Substanz der Anschauung blieb erhalten. Kein anderer als der Realist Morgenthau hat sie neuerdings wieder klassisch formuliert: „Die Vereinigten Staaten sind eine pluralistische Gesellschaft, die die andauernde Existenz und Legitimität divergierender Interessen voraussetzt . . . Diese Moral des Pluralismus erlaubt es den Vereinigten Staaten, sobald sie sich in dem Minimum vitaler Interessen . . . sicher wissen, die Prinzipien politischer Moral auf die internationale Szene zu erheben und dort den divergierenden Interessen mit den gleichen Methoden echten Kompromisses und Ausgleichs zu begegnen, die einen

²¹ Klingberg, *Historical Alternation of Moods*, stellt die zyklische Wiederkehr von 21 Jahren introvertierten und 27 Jahren extrovertierten Verhaltens fest, S. 240. Eine zyklische Theorie, wenngleich hier in kausaler Nähe zu den Wirtschaftszyklen, findet sich auch bei Perkins, *American Approach*, S. 164.

²² Washington an den Congress, 17. September 1796, Richardson, *Messages*, I, S. 213.

²³ Monroe an den Congress, 2. Dezember 1823, Richardson, *Messages*, II, S. 787.

dauernden Bestandteil ihres innenpolitischen Lebens bilden“²⁴. Die Grundanschauung der USA ist ohne Zweifel, und in feststellbarem Gegensatz zu anderen Haltungen, auf Toleranz, gewaltlosen Ausgleich und auf Frieden gerichtet²⁵.

Die Interessen

Sehr viel schwieriger ist zu bestimmen, wie sich die Interessen der USA entwickelt haben. Sicher lassen sie sich in den ersten hundert Jahren nicht allein als Schutz der physischen Unversehrtheit des Landes und der Förderung der privaten Unternehmungen amerikanischer Bürger im Ausland bezeichnen²⁶. Manifest destiny war, wenn auch nicht im strengen Verstande, eine außenpolitische Devise. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konnten die Interessen des amerikanischen Handels sehr wohl zu expansionistischen Zielsetzungen führen²⁷.

Erst die fortschreitende Industrialisierung beschränkte die Interessen wieder auf den Kontinent, so daß den imperialistischen Vorstößen Mahans und Theodore Roosevelts ebensowenig Erfolg beschieden war wie dem Versuch Präsident Wilsons, Amerika in Europa auf Dauer zu engagieren²⁸. Es läßt sich die These aufstellen, daß die Interessen der Vereinigten Staaten — soweit sie überhaupt nach außen zielten²⁹ — ihrer Grundanschauung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gelegentlich zuwiderliefen, daß diese Interessen ihre Richtung im weiteren Verlauf des Säkulum langsam veränderten und seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts, seitdem die USA in die Periode ökonomischen Massenkonsums eingetreten sind³⁰, den Grundanschauungen weitgehend folgen.

In dieser Gleichung ist das Problem der außenpolitischen Interessen des Kapitalismus enthalten, das hier nur gestreift werden kann. Es teilt mit dem Imperialismus das Schicksal, häufig diskutiert, keineswegs aber hin-

²⁴ Morgenthau, *Great Debate*, S. 985.

²⁵ Dies wird besonders von Tannenbaum, *American Tradition*, herausgestellt.

²⁶ So Kennan, *Realities*, S. 11.

²⁷ Dies hat Vevier nachgewiesen, *American Continentalism*, S. 332—333.

²⁸ Osgood, *Ideals and Self-Interest*, S. 28.

²⁹ Klingberg hat die Bedeutung der Außenpolitik nach dem Anteil berechnet, den sie in den Botschaften der Präsidenten einnahm. Er lag durchschnittlich etwa bei 46,5 %, in den extrovertierten Phasen zwischen 65 und 50 %, in den introvertierten zwischen 40 und 27,9 %. Insgesamt macht sich eine fallende Tendenz bemerkbar. *Historical Alternation*, S. 252—254.

³⁰ Begriff und Einteilung nach Rostow, *Wachstumsstadien*, S. 101 f.

reichend empirisch untersucht worden zu sein³¹. Zwei Komponenten sind sorgfältig zu unterscheiden: einmal die Entwicklung des Kapitalismus, sein jeweiliges Stadium in einem Land, und zum anderen das Herrschaftssystem dieses Landes.

In seiner Anfangsphase war der Kapitalismus auf Rohstoffe angewiesen, so daß es verlockend erscheinen konnte, deren Besitzer zu zwingen, sie auszubeuten. Davon abgesehen, waren jedoch Kolonien für die Wirtschaft niemals lebenswichtig³². Etwas ähnliches gilt für den Kapitalexport: ihn zu sichern, müssen nicht unbedingt die Grenzen der Herrschaft erweitert werden. In der Phase des Massenkonsums treten Rohstoffschöpfung wie Kapitalexport in ihrer Bedeutung hinter Rationalisierung und Verkaufsförderung zurück. Für den Absatz von Privatwagen, Inbegriff der Massenkonzunktur, ist die Erweiterung des Herrschaftsbereiches nicht ausschlaggebend.

Allgemein kann gelten, daß – von dem Fall der Rüstungswirtschaft, der gleich besprochen werden soll, abgesehen – die territoriale Expansion für die kapitalistische Wirtschaft nur selten und das Mittel des Krieges überhaupt nicht von Interesse sind. Daß die USA in der Zeit von 1939–1945 ihren Reichtum erheblich steigern konnten, verdanken sie wohl dem Kriege, aber nicht ihrer militärischen Teilnahme daran. Spielen bei Expansion und Krieg natürlich wirtschaftliche Interessen auch immer eine Rolle, so ist sie im 20. Jahrhundert nicht sehr groß, tritt vielmehr hinter anders motivierten Zielen zurück. Finanz und Handel gelten in sämtlichen europäischen Ländern als Gegner des Krieges³³.

Ein Wirtschaftszweig muß, wenigstens vorläufig noch, davon ausgenommen werden: die Rüstungsindustrie. Ihr Geschäft florierte bisher nur, wenn Kriege den Absatz ihrer Produkte entsprechend förderten. An diesem Zusammenhang, dem für Amerikas Eintritt in den Ersten Weltkrieg das Nye-Committee in berühmten Untersuchungen nachgegangen ist, sind zwei gegenläufige Entwicklungen zu vermerken. Einerseits ist die Rüstungswirtschaft heute konjunkturpolitisch außerordentlich wichtig: 1960 waren in der amerikanischen Rüstungsindustrie 2,6 Millionen Menschen tätig, das sind 5 0/0 aller nicht in der Landwirtschaft Beschäftigten. Rechnet man

³¹ Siehe als Ausnahme etwa Hallgarten, *Imperialismus*, dessen Forschungsrichtung allerdings etwas einseitig ist. Zur Kritik der klassischen Imperialismus-Theorien vgl. Schieder, *Imperialismus in alter und neuer Sicht*.

³² So schon Sombart, *Der moderne Kapitalismus*.

³³ Nachweise dafür und Beispiele für ähnliche Verhältnisse bei Viner, *Peace as an Economic Problem*. Vgl. auch Treitschke, wenngleich geringschätzig: „Die Regierung der

die Streitkräfte und die auf dem Gebiet der Verteidigung arbeitenden Regierungsangestellten hinzu, so steigert sich die Anzahl auf mehr als 6 Millionen Menschen, der Anteil auf 11,5 %³⁴. Die Rüstung hat damit einen gesamtwirtschaftlichen Aspekt bekommen; der ‚Absatz‘ der von ihr produzierten Güter könnte bedeutsam werden.

Diese Folge scheint indessen dadurch paralysiert zu werden, daß die Rüstungsgüter immer kompliziertere Formen annehmen, von den Ergebnissen der Forschung abhängen und mit deren Fortschritt erneuert werden müssen. 1953 machten Panzer, Waffen und Munition noch 50 % der Rüstungsprodukte aus. 1961 sind ihnen nur noch 12 % beschieden. Der Löwenanteil geht jetzt an Raketen (33 %) und elektronische Geräte (18 %); sie nahmen 1953 nur 0,5, beziehungsweise nur 11 % der Produktion ein³⁵. Die ständigen Fortschritte der Wissenschaft sichern so den Absatz, der früher nur durch Einsatz zu erzielen war. Solange diese Entwicklung anhält, braucht die Rüstungswirtschaft die Interessenlage des massenkonsumorientierten Kapitalismus nicht nachhaltig zu ändern.

Hypothetisch kann also gelten, daß die Interessen der amerikanischen Wirtschaft in der Mitte des 20. Jahrhunderts nicht auf Krieg und Domination, sondern auf Zusammenarbeit und Handel, auf nicht-gewaltsame Mittel, also in die gleiche Richtung wie die Grundanschauung weisen.

Die amerikanische Gesellschaftsordnung muß diesen Trend noch verstärken. In den USA emaniert der außenpolitische Wille nicht dem Kopfe eines Monokraten als das Endresultat vieler, teils sachlicher, teils unkontrollierbar unrationaler Motive. Er bildet sich vielmehr als „der unterste gemeinsame Nenner, auf dem sich partielle Interessen und das Nationalinteresse in einem unbequemen und für alle betroffenen Interessen viel zu wünschen übriglassenden Kompromiß begegnen“³⁶. Das Ergebnis braucht deswegen nicht immer rational, es braucht nicht einmal gut oder angemessen zu sein. Aber es wird die elementaren Interessen des einzelnen am Leben und am (wie immer bescheidenen) Wohlstand nur im äußersten Fall der Außenpolitik opfern. Der Widerstand gegen die Allgemeine Wehrpflicht etwa, der die angelsächsischen Länder kennzeichnet, spricht

Bourgeoisie (in Frankreich) war wie jede Geldherrschaft friedfertig ...“, *Deutsche Geschichte*, IV, S. 16.

³⁴ Select Committee on Small Business, Senate, 87/2, hearings, Effect of Defense Spending on Small Business in Labor Surplus Areas, S. 44.

³⁵ Ibidem, vgl. auch S. 27.

³⁶ Morgenthau, *Great Debate*, S. 974.

für die Virulenz, mit der in diesen Systemen die Grundinteressen des einzelnen den Transmissionsprozeß in die Gesamtinteressen überstehen.

Die geographisch-historische Situation

Wenn man eine solche Hypothese überprüfen will, ist zu berücksichtigen, daß die USA sich bis 1939 in einer durch die geographische Lage bedingten einmaligen Situation befanden. Es könnte sein, daß Grundanschauungen und Interessen ausschließlich dadurch bedingt wurden; jedenfalls läßt sich der Einfluß des geographischen Faktors und damit der Einwand nicht ausschalten, daß die USA es sich wegen des Schutzes der Ozeane leisten konnten, den ‚ehernen‘ Gesetzen der Machtpolitik nicht Folge zu leisten. Dieses Argument läßt zwar außeracht, daß sich den USA im Süden ein ganzer Kontinent entgegenstreckt, der allen Anlaß und jegliche Versuchung zur Machtpolitik europäischen Stils geboten hätte; aber es gilt zumindest, daß die Vereinigten Staaten sich bis 1939 keiner unmittelbaren Gefahr für ihre Sicherheit gegenübersehen.

Allerdings war ihre Sicherheit mit dem Aufstieg des nationalsozialistischen Deutschlands schon beeinträchtigt worden³⁷. Durch den Zweiten Weltkrieg wurde Sicherheit zu einem Dauerproblem³⁸. Die Vereinigten Staaten standen 1945 als die führende Großmacht da, so gut wie an jedem Punkt der Erde politisch engagiert. Als bald trat noch ein offener Gegensatz mit der anderen Weltmacht, der Sowjetunion hinzu. Luftfahrt- und Raketentechnik hatten die Barriere der Ozeane ausgeschaltet. Die Vereinigten Staaten waren jetzt so verwundbar wie jede andere Macht auch, und sie befanden sich in einem Konflikt, der unmißverständlich auf ihre Existenz abzielte. Von Sonderbedingungen konnte jetzt keine Rede mehr sein.

Die Zeit nach 1945 bietet sich also als geeignetes Prüffeld für die Hypothese an. Der Eintritt des Konfliktfalls und die Notwendigkeit, das gegen den Faschismus gerichtete Bündnissystem umzustellen auf den Gegensatz zur Sowjetunion, lassen, gerade weil die Ereignisse sich rasch entwickelten, die festen Formationen der amerikanischen Außenpolitik deutlich hervortreten. Die USA wurden mit elementarer Wucht an eine Wegkreuzung ihrer Politik herangeführt, und sie hatten sich zu entscheiden, welche

³⁷ Osgood, *Ideals*, bringt hierfür gute Belege, vgl. S. 429.

³⁸ 1937 hielten 67 % aller Befragten in den USA den amerikanischen Eintritt in den Ersten Weltkrieg für einen Fehler; 1944 waren es nur noch 18 %. Bailey, *Man in the Street*, S. 173.

Richtung sie einschlagen wollten. Dieser Prozeß vollzog sich in den ersten vier Jahren nach 1945 und ist 1949 abgeschlossen. Man könnte fast ein Tagesdatum angeben: den 6. Oktober 1949, an dem die Mutual Defense Assistance Act of 1949 in Kraft trat. Bis dahin wird die Untersuchung geführt werden müssen. Im Herbst 1949 ist der Grund zum Soll und Haben der amerikanischen Nachkriegspolitik gelegt.

3. DIE METHODE

Das Segment: Der Ost-West-Konflikt

Es ist ausgeschlossen, die gesamte Weltpolitik einer Großmacht im wünschenswerten Detail zu untersuchen, und sei es auch nur für den Zeitraum von vier Jahren. Das Segment, das der Ost-West-Konflikt aus der amerikanischen Weltpolitik herausgeschnitten hat, muß darum genügen. Es ist groß genug und enthält vor allem die relevanten Teile der amerikanischen Entscheidung. Lateinamerika etwa kann darum auf eine flankierende Rolle beschränkt werden; die Propaganda hingegen, gewöhnlich das verachtete Nebengleis der Diplomatie, muß stärker in den Vordergrund rücken.

Das Objekt: Der Congress

Die großen Entscheidungen über Ziele und Mittel werden in den Vereinigten Staaten an zwei Stellen getroffen: in der Exekutive und im Congress. Da die Unterlagen des Kabinetts und des Außenministeriums nicht zugänglich sind, werden hier in erster Linie die Arbeiten des Congress herangezogen. Darin liegt keine Einschränkung. Das Capitol bildet den Ort, an dem die Grundanschauungen und die Interessen der USA verhandelt werden. Ohne Zustimmung des Congress kann die amerikanische Außenpolitik praktisch nicht stattfinden. Während die Verfassung der Legislative nur spärliche außenpolitische Kompetenzen zuweist, sind ihr in der Praxis von heute vor allem über das Bewilligungsrecht Kontrollmöglichkeiten für jegliche Politik zugewachsen, die mit Ausgaben verbunden ist. Von der Versetzung eines Diplomaten bis zu den Programmen der Rüstung und der Auslandshilfe vermag die Legislative jeden Vorgang modifizierend, retardierend oder sogar sistierend zu beeinflussen. Zwar befindet sie sich ständig in der Hinterhand, sie kann sich nur post festum kritisch äußern, wenn die Verträge schon vorliegen, die Projekte entworfen sind, die Politik schon eingeleitet ist. Sie steht stets vor der Alternative,

entweder Teile, die ihr nicht passen, akzeptieren oder das Ganze torpedieren zu müssen. Im System der Gewaltenteilung kommt der Legislative weniger das schöpferische als das beurteilende Wort zu. Aber die Exekutive muß dieses Wort antizipieren, wenn sie ihre Politik durchsetzen will.

Da es die Aufgabe der Legislative ist, „to mediate between reality and the preferences of the electorate“³⁹, spiegeln sich in den Arbeiten des Congress auch die Vorschläge und Entwürfe der Exekutive⁴⁰. Stimmen beide überein, so kann von einer Entscheidung der USA gesprochen werden, stets also immer dann, wenn sie gesetzlich fixiert und vom Präsidenten unterzeichnet worden ist. Bei Differenzen zwischen Regierung und Congress muß sorgfältig zwischen beiden Instanzen unterschieden werden⁴¹.

In seiner Mittlerrolle erlaubt der Congress jedoch nicht nur Schlüsse auf die Absicht der Regierung, sondern auch auf die Tendenzen der Gesellschaft. Unter diesem Aspekt stellen die Aktionen des Gesetzgebers ein Kompromiß zwischen den Parteien einerseits, regional bestimmten Willensrichtungen andererseits dar. Diese Situation hat manche Studie hervorgerufen, die die Abstimmungen im Congress mit quantifizierenden Methoden auf Parteikohärenz oder regionale Gruppierungen untersuchen. Mit dieser Methode lassen sich indessen die Zielsetzungen kaum inhaltlich bestimmen⁴². Das ‚ja‘ oder ‚nein‘ drückt die Argumente nicht aus, die es bewirkt haben⁴³; es läßt auch nicht erkennen, auf welcher Stelle der Kurve, durch die die Meinungen innerhalb einer Abstimmungsgruppe beschrieben

³⁹ Dahl, *Congress and Foreign Policy*, S. 156. Vgl. auch die vorzügliche Funktionsbestimmung von Cohen, *Political Process*, S. 176.

⁴⁰ Zu den Schwierigkeiten dieser Beziehung, die auf der mangelnden Information der Abgeordneten beruhen, vgl. Rourke, *Administrative Secrecy*.

⁴¹ Vgl. generell für die Rolle des Congress in der Außenpolitik und für die Beziehungen zwischen Legislative und Administration aus der Fülle der Literatur etwa Robinson, *Congress and Foreign Policy-Making*. Eine ausführliche Bibliographie findet sich auf den Seiten 234—253. Ferner Cheever/Haviland, *American Foreign Policy*; Elliott, *U. S. Foreign Policy*; Griffith, *Management of American Foreign Policy*; Hilsman, *Congressional-Executive Relations*. Von deutscher Seite: Menzel, *Gegenwartsprobleme der Auswärtigen Gewalt*. Allgemein vgl. Buck, *Control of Foreign Relations in Modern Nations*.

⁴² Darüber sind sich die Statistiker natürlich im klaren, vgl. MacRae, *Dimensions of Congressional Voting*, S. 216. MacRae bietet auch die bis dahin erschienene Literatur.

⁴³ So muß Farnsworth zugeben, daß eine anti-internationalistische Stimmabgabe keineswegs stets aus anti-internationalistischen Motiven entstanden zu sein braucht, *Committee on Foreign Relations*, S. 146, Anm. 1. Bei Farnsworth erscheinen der extrem linke Senator Taylor und der extrem rechte Senator Langer gemeinsam als Anti-Internationalisten, S. 147.

werden können, der einzelne Abgeordnete zu lokalisieren ist. Darum werden hier zwei Methoden miteinander kombiniert: die quantifizierende, weil ohne sie jegliche Inhaltsanalyse innerhalb so großer Gruppen hoffnungslos verloren ist⁴⁴, und die inhaltsanalytische, weil Abstimmungsdaten allein nur einen außerordentlich groben – und selbst dann nicht einmal verlässlichen – Index für die außenpolitischen Zielstellungen abgeben. Sie können nur erfaßt werden, wenn man die Empfehlungen der Ausschüsse, die Plenardiskussionen und den Gegenstand, um den es geht, in eine Beziehung zueinander setzt. Darüber hinaus erlaubt die genauere Kenntnis des verhandelten Objekts und der verschiedenen Positionen, Abstimmungsvergleiche sehr viel subtiler und mit höherem Nutzen anzusetzen, als wenn die Voten nur rein numerisch ausgezählt werden.

Regionen und Positionen

Eine kurze Bestimmung dessen, was unter Regionen und Positionen im amerikanischen Congress verstanden wird, ist unerlässlich. Über die Art und Weise, wie die einzelnen Staaten zusammengefaßt werden können, welche beispielsweise zum berühmten ‚Mittleren Westen‘ gezählt werden müssen, besteht in den USA selbst keine Einmütigkeit. Am gebräuchlichsten dürfte die offizielle Einteilung sein, die vom Statistischen Bundesamt verwendet wird (vgl. Abbildung)⁴⁵. Der ‚Mittlere Westen‘ wird hier von den Bereichen Ost-Nord-Mitte und West-Nord-Mitte gebildet, die offiziell unter dem Namen Nord-Mitte zusammengefaßt werden. Nord-Ost, Süd und West stellen die anderen Gruppierungen, jeweils weiter unterteilt, dar.

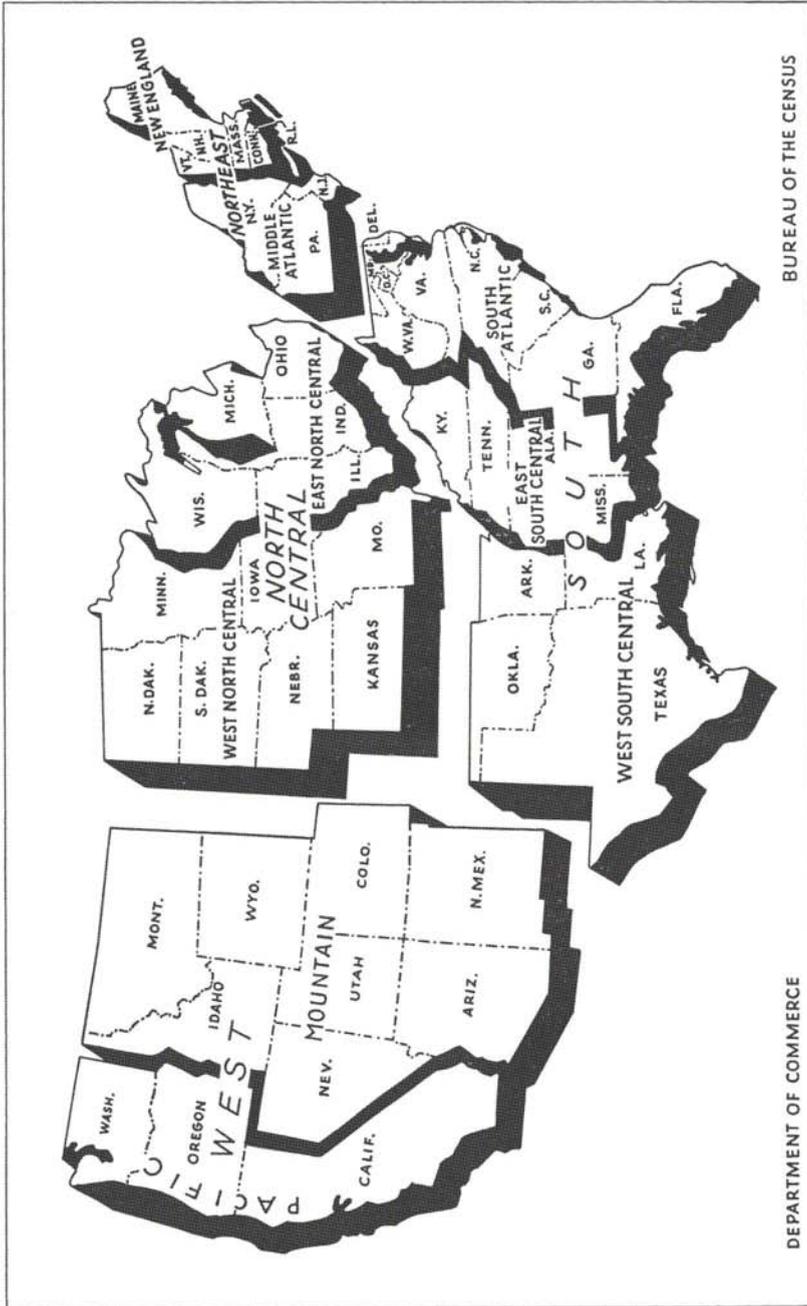
Dieses offizielle Schema wird hier verwendet; lediglich der Bereich ‚Pazifik‘ muß eigens erwähnt werden, so daß also dort, wo außenpolitische Haltungen zu geographischen Regionen in Beziehung gesetzt sind, von Nord-Ost-Staaten, von Nord-Mitte-, Süd- und West-Staaten sowie von den Pazifik-Staaten die Rede sein wird.

In dieser geographischen Nomenklatur gehören von den elf Staaten, die nach Smuckler⁴⁶ die außenpolitische Opposition in den Congress schicken,

⁴⁴ Innerhalb des Untersuchungszeitraumes waren aus 100 Abstimmungen im Senat und 44 Abstimmungen im Repräsentantenhaus rund 30 000 Daten zu verarbeiten.

⁴⁵ Bureau of the Census, *Statistical Abstracts*, 1960, S. XII.

⁴⁶ Smuckler, *Region of Isolationism*, S. 395. Smuckler bietet interessante Nachweise dafür, daß sich die Gruppierungen sofort auflösen, wenn man nicht die Staaten, sondern die einzelnen Wahl-Distrikte zugrunde legt. Aber auch das Smuckler-Spektrum dürfte einer differenzierteren Fragestellung nicht ganz standhalten.



neun in die Nord-Mitte-Region: Ohio, Michigan, Wisconsin, Minnesota, Iowa, North Dakota, South Dakota, Nebraska und Kansas; die restlichen zwei, Wyoming und Idaho, zu den Mountain-Staaten, also zum Westen. Die Nord-Mitte-Gruppe setzt sich insgesamt aus zwölf Staaten zusammen, von denen also nur drei – Indiana, Illinois und Missouri – das sind 25 0/0, nicht zu den Oppositionskreisen zählen. Das Zentrum der Gegner, der North Dakota-Kansas-Gürtel, liegt ohnehin in der Nord-Mitte.

Kann man diesen Bereich also in etwa als die Heimat der Opponenten ansehen, so die anderen Regionen als die – vergleichsweise feste – Burg der Regierungsaußenpolitik, wobei im Süden Mississippi und Louisiana sich seit 1945 als anfällig erwiesen haben⁴⁷. Nimmt man hinzu, daß die elf Staaten, aus denen die Opposition vorzugsweise stammt, hauptsächlich Republikaner in den Congress entsenden – von 61 Abgeordneten dieses Bezirks im Jahre 1948 gehörten 57 der Republikanischen Partei an⁴⁸ –, so gewinnt man gleichzeitig einen Ausblick darauf, daß in erster Linie die Republikaner in der Außenpolitik geographisch gespalten waren, während die Demokraten nur geringe Unterschiede zwischen Nord und Süd aufwiesen⁴⁹.

Mit Bedacht ist das Verhalten der Abgeordneten dieser Staaten hier lediglich als oppositionell bezeichnet worden; anderes, als daß sie gegen die von der Regierung vorgeschlagene Politik oder für Einschränkungen gestimmt haben, läßt sich durch quantitative Analysen nicht feststellen. Wenn diese Opposition häufig als isolationistisch bezeichnet wird⁵⁰, so muß das mit großem Vorbehalt aufgenommen werden. Oben wurde schon darauf hingewiesen, daß in der Opposition nicht nur rechts-konservative, sondern auch links-progressive Kräfte vertreten waren, die man beim besten Willen nicht isolationistisch heißen kann. Davon abgesehen, ist vor allem zu fragen, was denn dort, wo die Bezeichnung wenigstens der Richtung nach stimmt, darunter in der Periode, die 1941 begann, eigentlich zu verstehen sei.

Der Name Isolationismus, der bekanntlich in der Mitte des 19. Jahrhunderts aufkam, bezeichnet metaphorisch die von Ideal und Interesse gebildete Grundhaltung der amerikanischen Außenpolitik in jener Epoche.

⁴⁷ Ibidem, S. 395.

⁴⁸ *Congressional Directory*, 80/2, S. 145 ff.

⁴⁹ Genauere Analysen bei Westerfield, *Foreign Policy*, S. 32 ff., S. 45 ff.

⁵⁰ Etwa Smuckler, *Region of Isolationism*; Westerfield und MacRae verwenden den Begriff hingegen nicht.

Auf dem Boden des Begriffs liegt formal der Wunsch nach nationaler Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit⁵¹, inhaltlich das Bewußtsein, daß die Vereinigten Staaten ihren Wohlstand am besten allein und in der Distanz vor allem zu Europa verwirklichen. Mit diesen beiden Ingredienzien: nationalstaatliche Unabhängigkeit und Wohlstandssteigerung durch Innenpolitik, charakterisiert „Isolation“ geradezu einen Idealtyp republikanisch-bürgerlicher Außenpolitik. Bezeichnend dafür ist, daß Roosevelts Diplomatie gegen Ende der dreißiger Jahre besonders von denen beföhdet wurde, die seine innenpolitischen Reformen, mit denen er den Wohlstand steigern und verbreitern wollte, guthießen⁵².

Läßt sich mit dem Begriff der Isolation die traditionelle Grundeinstellung der USA zur Außenpolitik schlagwortartig beschreiben, so ist diese Bedeutung des Begriffs geschichtlich auf die Zeit begrenzt, in der die aus dieser Grundhaltung fließenden Mittel den gewünschten Zweck erzielen konnten. Das war nach 1945 nicht mehr der Fall, und die Politikwissenschaft muß sich um neue Formeln bemühen, mit denen sie die Diskussion der neuen Mittel erfassen kann. Der einer vergangenen Epoche zugehörige Begriff ‚Isolationismus‘ darf nur noch für solche Positionen verwendet werden, die tatsächlich veraltete Methoden proklamierten, die also nach wie vor die Distanz an die Stelle des unumgänglich gewordenen Engagements setzen wollten.

Im Congress gab es diese Richtung, aber nur in geringer Zahl. Sie war nicht nur gegen jede wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit der USA mit anderen Staaten oder gar zwischenstaatlichen Organisationen, sie war auch dagegen, die Vereinigten Staaten selbst, militärisch oder atomar, zu stärken. Im Repräsentantenhaus wurde diese Position etwa von den Republikanern Buffet (Nebr.), Mason und Sumner (Ill.) vertreten; im Senat von den Republikanern Langer (N. Dak.), Shipstead (Minn.), Wherry (Nebr.), Revercomb (W. Va.) und Moore (Okla.).

Die relevante Auseinandersetzung begann jedoch erst jenseits dieser vom Anachronismus bezeichneten Grenze. Wer sich darin einig war, daß Isolation durch Engagement ersetzt werden sollte, mußte dessen Modalität klären. Zwei Hauptgruppen lassen sich dabei unterscheiden: Die eine bevorzugte den Alleingang Amerikas, wollte unilateral vorgehen. Die andere vertrat die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, die multilaterale

⁵¹ Vgl. dazu den vorzüglichen Essay von Weinberg, *Historical Meaning of the American Doctrine of Isolation*.

⁵² Beard, *America in Midpassage*, S. 452 ff.

Politik. Zu dieser zweiten Gruppe trat noch ein kleines Häuflein solcher, die – wie etwa der demokratische Senator Pepper (Fla.) – durchaus mit dem Gedanken spielten, die USA auch in eine internationale, die Souveränität ihrer Mitglieder begrenzende Organisation einzubringen. Der Übergang zwischen Multilateralisten und Internationalisten war zunächst durchaus fließend, wie ja auch die Begriffe der Zwischenstaatlichen und der Internationalen Organisation nicht scharf geschieden und beider Prinzipien in den Vereinten Nationen durchaus vermengt worden sind.

Die große Alternative, die in der amerikanischen Außenpolitik nach 1945 diskutiert wurde, lautete also: Alleingang oder Zusammenarbeit. Es ist, wie sich zeigen wird, die Alternative zwischen Domination und Kooperation. Die Zusammenarbeit wurde dabei auch von den Internationalisten, die lediglich weitergehen wollten, gestützt, während die Isolationisten zwar die Vertreter des Alleingangs gegen die der Zusammenarbeit taktisch stärkten, das Engagement als Position aber ablehnten.

Die Bezugnahme auf diese Gruppierungen soll die Einzelheiten des gesellschaftlichen Reliefs der amerikanischen Außenpolitik deutlicher hervortreten lassen. Mehr ist nicht beabsichtigt. Die Aufmerksamkeit gilt der Diskussion und der Entscheidung des Ziel-Mittel-Komplexes, gilt der Struktur der amerikanischen Außenpolitik.

4. BEMERKUNG ZU DEN QUELLEN UND ZUR ZITIERWEISE

Die Congress-Quellen werden, um das Literaturverzeichnis nicht uferlos anschwellen zu lassen, nur in den Nachweisen selbst genannt. Diese Quellen werden in der amtlichen Weise zitiert, die den Prozeß der amerikanischen Gesetzgebung und die Geschäftsordnung der beiden Häuser widerspiegelt. Auf beides kann hier nicht eingegangen werden; für Näheres sei auf Cannon's Procedure in the House of Representatives, auf die Senate Manuals oder auf das allgemeinere, aber höchst sachkundige Buch von Riddick, U.S. Congress, Organization and Procedure, verwiesen.

Die Gesetzentwürfe werden im Congress nach ihrer Art und der Kammer, in der sie eingebracht worden sind, unterschieden. Gewöhnliche Entwürfe werden nur mit der Kammer und einer Nummer bezeichnet, also etwa H.(ouse of) R.(epresentatives) 456, oder S.(enate) 456. Die den Gesetzen gleichzustellenden Joint Resolutions werden ebenfalls je nach Kammer numeriert, also etwa als H. (oder S.) J. Res. 456; das gleiche gilt

für die Concurrent Resolutions (S. – oder H. – Con. Res. 456), die eine Meinungsäußerung des Congress enthalten. Entschließungen, die nur für eine Kammer gelten, werden als H. Res. oder S. Res. nummeriert. In den Nachweisen wird hinter der Nummer des jeweiligen Entwurfs auch sein offizieller Titel angegeben und darauf nur dann verzichtet, wenn das gleiche Gesetz in kurzen Abständen mehrmals genannt wird.

Der Congress leistet die meiste und wichtigste Arbeit in den Ausschüssen, deren Berichte daher zu den hauptsächlichen Quellen zu zählen haben. Reports und Hearings der Ausschüsse werden zunächst mit dem Namen des Committee, mit der Nummer des Berichtes (wenn es sich um einen solchen handelt), der betreffenden Legislativ- und Sitzungsperiode, dem Datum, sodann mit der amtlichen Bezeichnung des in Frage stehenden Entwurfs und seinem vollen Titel aufgeführt, also etwa: Committee on Foreign Affairs, H. Rp. 1152, 80/1, 2. 12. 1947, on H. R. 4604, Emergency Foreign Aid. Taucht der gleiche Bericht in kurzen Abständen mehrmals auf, wurde auf die Angabe des Titels und der Nummer des Gesetzes verzichtet, in diesem Falle also zitiert: Committee on Foreign Affairs, H. Rp. 1152, 80/1.

Hat ein Entwurf Gesetzeskraft erlangt, so wird er als Public Law unter einer neuen laufenden Nummer geführt, also etwa als P. L. 389, 80/1. Sein Platz in der Gesetzessammlung der Vereinigten Staaten, den United States Statutes at Large, wird mit der Nummer des Bandes und der des Kapitels, das das Gesetz einnimmt, bezeichnet, also als 61 Stat. 520.

Stellungnahmen von Abgeordneten werden nach dem offiziellen Sitzungsprotokoll, dem Congressional Record zitiert, und zwar nach der gebundenen Ausgabe. Jedes Jahr ist in einem Volume mit mehreren Teilen zusammengefaßt. In dem hier behandelten Zeitraum enthält das

Volume 91 das Jahr 1945 und die 1. Session des 79. Congress,
 Volume 92 das Jahr 1946 und die 2. Session des 79. Congress,
 Volume 93 das Jahr 1947 und die 1. Session des 80. Congress,
 Volume 94 das Jahr 1948 und die 2. Session des 80. Congress,
 Volume 95 das Jahr 1949 und die 1. Session des 81. Congress.

Angaben aus dem Congressional Record werden mit Datum, Band, Teil und Seitenzahl zitiert, also etwa 27. 2. 1948, CR 94, 2, 2345. Beziehen sich mehrere aufeinanderfolgende Zitate auf eine Debatte, so werden die Daten dieser Debatte einmal vollständig angegeben, dann aber bei den Zitaten nicht mehr wiederholt. Ein Nachweis aus dem CR ohne Angabe des Datums ist also jeweils der zuvor genannten Debatte entnommen.

Der einzelne Abgeordnete wird als Representative (Rep.) oder als Senator (Sen.) gekennzeichnet, ferner als R(epublican) oder D(emocrat), mit

dem Staat, aus dem er kommt (zur regionalen Einteilung der USA vgl. Einleitung Seite 17 f. und Abbildung) sowie schließlich mit dem jeweils für die Außenpolitik wichtigsten Ausschuß, dem er angehört. Ist jemand Mitglied des Auswärtigen Ausschusses und gleichzeitig noch Vorsitzender eines anderen Komitees, so ist auch dies angegeben. Wird ein Abgeordneter mehrmals kurz hintereinander erwähnt, so wurde auf die Wiederholung der Angaben verzichtet.

Wenn Abstimmungen im Congress nicht durch Zuruf (voice vote), sondern durch Auszählung (division) oder durch namentliche Voten vorgenommen werden, so ist ihr Ergebnis hier als Verhältnis wiedergegeben. Die ersten beiden Angaben betreffen stets die Ja- und Nein-Stimmen, etwa 66 : 44; werden drei Zahlen genannt (66 : 45 : 34), so gibt die dritte die Abwesenden wieder. Bei vier Angaben (26 : 34 : 1 : 25) enthält die dritte die Stimmenthaltungen und die letzte wieder die Abwesenden.

Angaben und Aufsätze aus dem Department of State Bulletin werden ebenfalls nur in den Nachweisen selbst zitiert, und zwar mit Angabe des Volume, der Nummer und des Erscheinungsdatums des einzelnen Bulletins, also etwa: DoSB, XV, 346, 30. 4. 1947, S. 12.

Benutzte Literatur wird in der Regel mit dem Verfassernamen, einem Kurztitel und der Seitenzahl angegeben. Der vollständige Titel erscheint nur im Literaturverzeichnis.

Erster Abschnitt

Das Modell der Kollektiven Sicherheit

I. Kapitel

Der Aufbau der internationalen Organisation

1. DIE ENTSCHEIDUNG FÜR DIE KOOPERATION

Kaum hatte der deutsche Polenfeldzug den Zweiten Weltkrieg eröffnet, da begann man in Washington bereits, an den zukünftigen Frieden zu denken. Außenminister Hull bestellte sich in Leo Pasvolsky einen eigenen Sachbearbeiter für die Probleme des Friedens¹ und begründete noch im Dezember 1939 einen Ausschuß² dafür, den ersten einer ganzen Serie. Der Council on Foreign Relations wurde beauftragt, die amerikanischen Interessen in Krieg und Frieden zu untersuchen.

Nichts kennzeichnet besser als diese rasche Reaktion, wie sehr die Lage der USA durch die geschichtliche Entwicklung verändert worden war. Nach dem Ersten Weltkrieg hatte Amerika sich frei gefühlt, von den Schlachtfeldern und aus den politischen Bindungen, die Präsident Wilson selbst maßgeblich entworfen hatte, heimzukehren in eine Stellung, von der aus man kooperieren konnte, aber nicht zu partizipieren brauchte³. Hoover stellte 1932 fest, daß die USA dem Vertrag von Versailles nicht beigetreten seien, also mit rein europäischen Fragen nichts zu tun hätten⁴. Sicher war dies extrem formuliert, praktisch kümmerten sich die USA sehr wohl um den alten Kontinent. Aber als die Lage in Europa sich zuspitzte, als sich neue Sturmwolken auftürmten, zogen die USA sich doch mehr und mehr zurück. Die Neutralitätsgesetzgebung seit 1935 suchte das Heil Amerikas darin, alle Verbindungen mit dem Unruheherd abzubrechen. Sie wandte dabei die Lehren an, die die inneramerikanische Dis-

¹ Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation* (im folgenden zitiert: *PFPP*), S. 19.

² Bezeichnung: Advisory Committee on Problems of Foreign Relations. *Ibidem*, S. 20.

³ Vgl. die Direktive an den amerikanischen Vertreter in der Shanghai-Kommission, zitiert bei Berdahl, *Postwar Leadership*, S. 242.

⁴ Statement vom 30. September 1932, zitiert *ibidem*, S. 241.