

# STAATSR ECH T

## VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

### Die Neutralitätsresolution vom 29. Februar 1936

Einleitung: In der Botschaft, die Präsident Roosevelt bei der Eröffnung des Kongresses am 3. Januar 1936 verlas, erklärte er u. a. <sup>1)</sup>:

»As a consistent part of a clear policy, the United States is following a twofold neutrality toward any and all nations which engage in wars not of immediate concern to the Americas.

First, we decline to encourage the prosecution of war by permitting belligerents to obtain arms, ammunition or implements of war from the United States; second, we seek to discourage the use by belligerent nations of any and all American products calculated to facilitate the prosecution of a war in quantities over and above our normal exports of them in time of peace.

I trust that these objectives thus clearly and unequivocally stated will be carried forward by cooperation between this Congress and the President.«

Diese programmatische Erklärung spiegelt die Erfahrungen wider, welche die amerikanische Regierung bei der Anwendung der Neutralitätsresolution vom 31. August 1935<sup>2)</sup> im bisherigen Verlaufe des italienisch-abessinischen Konfliktes gemacht hatte. Mit den beiden auf Grund dieser Resolution erlassenen Proklamationen des Präsidenten vom 5. Oktober 1935 betreffend das Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf und die Warnung amerikanischer Bürger vor Reisen auf Schiffen der Kriegführenden<sup>3)</sup> und mit der die Androhung des Entzugs des diplomatischen Schutzes bei Eingehen von »Transaktionen irgendwelcher Art« mit den Kriegführenden enthaltenden Erklärung des Präsidenten vom gleichen Tage<sup>4)</sup>, die zwar nicht auf die genannte Neutralitätsresolution, wohl aber auf das Recht des Präsidenten zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten gestützt werden kann, waren jedenfalls nach der Rechtsauffassung der amerikanischen Regierung die Handhaben erschöpft, um ein Verhalten der amerikanischen Bürger rechtlich zu erzwingen, das zur Verhütung einer Verwicklung der Vereinigten Staaten in den italienisch-abessinischen Krieg und einer Verlängerung dieses Krieges unerlässlich erschien. Der wachsenden Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe (Petroleum, Kupfer u. dgl.) nach Italien, die ihrer

<sup>1)</sup> H. Doc. 382, 74<sup>th</sup> Cong. 2 d Sess.; New York Times, January 4, 1936, p. 8.

<sup>2)</sup> Text s. diese Zeitschr. Bd. V, S. 924 ff.

<sup>3)</sup> Department of State Press Releases Nr. 314, p. 251, 256.

<sup>4)</sup> Department of State Press Releases Nr. 314, p. 255.

Ansicht nach nicht unter den Begriff »implements of war« der Neutralitätsresolution fiel<sup>1)</sup>, glaubte die Regierung nur durch moralischen Druck auf die Exporteure (besonders über das Shipping Board des Department of Commerce) begegnen zu können, aber ein Erfolg war ihr nicht beschieden. Es war daher naheliegend, daß die Regierung darauf hinarbeitete, durch das endgültige Neutralitätsgesetz, dessen Verabschiedung im August 1935 der bevorstehenden Kongreßtagung vorbehalten worden war, eine sichere rechtliche Grundlage für die Unterbindung dieser ihre Neutralitätspolitik gefährdenden anormalen Ausfuhr zu erhalten. Ihre früher geäußerten Bedenken<sup>2)</sup> gegen eine starre Regelung der Frage der Ausfuhrverbote glaubte die Regierung dagegen teilweise zurückstellen zu können.

Der Regierungsentwurf eines Neutralitätsgesetzes, der am 3. Januar 1936 gleichzeitig in beiden Häusern des Kongresses von Senator Pittman und dem Abgeordneten Mc Reynolds eingebracht wurde<sup>3)</sup>, sah unter Aufnahme einer Reihe anderer bisher im Kongreß noch nicht durchgedrungener Forderungen vor: 1. ein Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf entsprechend der Sec. 1 der Neutralitätsresolution vom 31. August mit der wichtigen, die Ermessensfreiheit des Präsidenten einschränkenden Änderung, daß der Präsident das Verbot auf die später in den Krieg eintretenden Staaten ausdehnen »soll« (»shall«) statt »kann« (»may«) (Sec. 2); 2. die Ermächtigung des Präsidenten zum Erlaß eines Verbots der direkten oder indirekten Ausfuhr von kriegswichtigen Rohstoffen außer Nahrungs- und Heilmitteln nach kriegführenden Staaten, soweit sie die durchschnittliche Ausfuhr dieser Waren übersteigt, die während einer vom Präsidenten festzusetzenden voraufgehenden Periode nach jenen Staaten gegangen ist (Sec. 3); 3. ein bei Erlaß eines Waffenausfuhrverbots des Präsidenten sofort für die Kriegszeit in Kraft tretendes Verbot jedes Handels mit Anleiheiteln kriegführender Staaten oder deren Beauftragter und der Gewährung von Anleihen oder Krediten an diese Staaten oder deren Beauftragte mit der Maßgabe, daß der Präsident nach seinem Ermessen hinsichtlich gewöhnlicher Handelskredite und der im Handelsverkehr üblichen kurzfristigen Anleihen Befreiungen von diesem Verbot erteilen kann und daß das Verbot sich auf die Erneuerung oder Regelung der bei Erlaß des Ausfuhrverbotes des Präsidenten bereits bestehenden Verbindlichkeiten nicht

<sup>1)</sup> Vgl. insbesondere die Erklärung des Staatssekretärs Hull vom 15. November (Department of State Press Releases Nr. 320, p. 382). Gl. A. Charles Warren, Foreign Affairs, Jan. 1936, p. 205. — A. A. mit beachtlichen Gründen R. L. Buell, »American Neutrality and Collective Security«, Geneva Special Studies, Vol. VI, Nr. 6, p. 17 ff.

<sup>2)</sup> Erklärung des Präsidenten vom 31. August 1935 (Department of State Press Releases Nr. 309, p. 162).

<sup>3)</sup> S. Res. 3474, H. J. Res. 422 (Text auch in New York Times, January 4, 1936, p. 6).

erstreckt (Sec. 4); 4. die gleichmäßige Anwendung der vorstehenden Verbote gegenüber allen Kriegführenden, soweit der Kongreß mit Zustimmung des Präsidenten nichts anderes bestimmt (Sec. 5), eine Kompromißlösung des umstrittenen Problems des einseitigen Embargo, das die Neutralitätsresolution vom 31. August durch Befristung der Sec. 1 offen gelassen hatte; 5. ein bei Erlaß eines Waffenausfuhrverbotes gemäß Sec. 2 oder eines Verbotes der Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe gemäß Sec. 3 in Kraft tretendes Verbot der Beförderung direkt oder indirekt für kriegführende Staaten bestimmter Waren der genannten Art durch amerikanische Schiffe (Sec. 6), eine sinngemäße Erweiterung des in Sec. 3 der Resolution vom 31. August ausgesprochenen Verbotes; 6. den Entzug des Schutzes der Vereinigten Staaten, falls amerikanische Staatsangehörige mit kriegführenden Staaten oder mit deren Staatsangehörigen oder mit sonstigen in diesen Staaten wohnhaften Personen Handelsgeschäfte abschließen, nachdem der Präsident durch Proklamation eine solche Entziehung als förderlich für die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den Vereinigten Staaten und fremden Ländern oder für den Schutz der Handelsinteressen der Vereinigten Staaten und ihrer Angehörigen oder für die Sicherheit oder Neutralität der Vereinigten Staaten festgestellt hat (Sec. 8), eine Bestimmung, die den Grundgedanken der oben erwähnten Erklärung des Präsidenten vom 5. Oktober aufnimmt; 7. eine im wesentlichen der Sec. 6 der Resolution vom 31. August entsprechende Bestimmung über Reisen amerikanischer Staatsangehöriger auf Schiffen kriegführender Länder mit dem Zusatz, daß amerikanische Pässe für Reisen auf solchen aus amerikanischen Häfen auslaufenden Schiffen keine Gültigkeit haben sollen (Sec. 9); 8. eine im wesentlichen mit Sec. 4 der Resolution vom 31. August übereinstimmende Bestimmung über die Benutzung amerikanischer Häfen als Hilfsbasis (Sec. 10); 9. eine Untersagung oder Beschränkung der Benutzung amerikanischer Häfen und Küstengewässer durch Unterseeboote kriegführender Staaten, nicht »fremder« Staaten, wie es in Sec. 5 der Resolution vom 31. August heißt, deren Bestimmungen im übrigen übernommen sind (Sec. 11); 10. eine Übernahme der in Sec. 2 der Resolution vom 31. August enthaltenen Bestimmungen über das National Munitions Control Board, die Registrierung der an der Einfuhr und Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf beteiligten Firmen und die Erteilung der Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen an diese Firmen, Bestimmungen, die, von redaktionellen Änderungen abgesehen, eine beträchtliche Verschärfung erfahren sollten durch das für die Zeit nach Ablauf einer Übergangsfrist von 90 Tagen vorgesehene Erfordernis der Einholung einer Einfuhrerlaubnis der Regierung des Einfuhrlandes vor Erteilung der amerikanischen Ausfuhrlicenz, durch das für die Zeit nach Ablauf der gleichen Übergangsfrist vorgesehene Verbot der Ausstellung von Licenzen für die Ausfuhr von

ausschließlich für den chemischen Krieg bestimmten Vorrichtungen und Stoffen, durch die Versagung gerichtlicher Anerkennung von Verträgen über den Kauf von Waffen, Munition und Kriegsbedarf, die amerikanische Regierungsstellen unter Verletzung der Registrierungs Vorschriften mit nicht eingetragenen Personen abgeschlossen haben, sowie durch das mit Geltung vom 29. November 1936 ab vorgesehene Verbot des Verkaufs von Waffen, Munition und Kriegsbedarf durch amerikanische Regierungsstellen an fremde Regierungen (Sec. 12); 11. die Ermächtigung des Präsidenten zur Eröffnung von Verhandlungen mit fremden Staaten über die Abänderung von seiner Ansicht nach den Bestimmungen des Neutralitätsgesetzes widersprechenden Vertragsbestimmungen<sup>1)</sup> und zur Kündigung des Vertrages im Nichteinigungsfall (Sec. 15 [a]); schließlich 12. den Vorbehalt aller den Vereinigten Staaten nach den Bestimmungen des vor dem 1. August 1914 geltenden Völkerrechts über die Rechte der Neutralen zustehenden Rechte mit den aus dem vorliegenden Neutralitätsgesetz sich ergebenden zeitweiligen Modifikationen (Sec. 15 [b]).

Bei der Beratung des Entwurfs im Kongreß zeigte sich indes, daß die Meinungsgegensätze über die Grundlinien der Neutralitätspolitik und über das Maß der dem Präsidenten einzuräumenden Ermessensfreiheit unvermindert fortbestanden. Im Gegensatz zum Regierungsentwurf empfahl ein am 6. Januar eingebrachter Entwurf Clark-Nye-Maverick u. a. das automatische Inkrafttreten des Waffenausfuerverbots bei Ausbruch eines Krieges, die Berechnung der zur Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe nach kriegführenden Staaten zuzulassenden Normalquote auf der festen Grundlage der durchschnittlichen Ausfuhr während der letzten fünf Jahre vor Kriegsausbruch, den Vorbehalt weiterer Beschränkung dieser Ausfuhr durch den Präsidenten nach Ermächtigung durch den Kongreß für den Fall der Gefährdung der amerikanischen Neutralität durch die Ausfuhr im Rahmen der Normalquote, ein Verbot der Gewährung von Anleihen und Krediten auch an die Staatsangehörigen kriegführender Staaten mit Ausnahme der auf höchstens sechs Monate befristeten Handelskredite, das Verbot der Befahrung von Kriegszonen durch amerikanische Schiffe und Reisende mit bestimmten Ausnahmen, die Internierung von Schiffen kriegführender Staaten bei Mißbrauch der amerikanischen Flagge (eine Bestimmung, die aus dem Regierungsentwurf vor seiner Einbringung im Kongreß herausgenommen worden war), die Untersagung oder Beschränkung der Benutzung amerikani-

<sup>1)</sup> Auf die einer Erweiterung der Embargobestimmungen entgegenstehenden Artikel des amerikanisch-italienischen Handelsvertrages von 1871 hatte E. M. Borchard bereits aufmerksam gemacht (New York Times, November 20, 1935, p. 22; American Journal of International Law, Jan. 1936, p. 93). Gegen Borchard A. K. Kuhn, New York Times, November 22, 1935, p. 22.

scher Gewässer durch Unterseeboote fremder Staaten schlechthin und eine Verschärfung der Strafbestimmungen. Ein Entwurf Ludlow wollte die Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe nicht einmal im Rahmen einer Normalquote zulassen. Andererseits richtete sich der Widerstand starker Senatorengruppen gerade gegen die Bestimmungen des Regierungsentwurfs über die Beschränkung der Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe.

Im Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses, bei dessen Sachverständigenvernehmungen namentlich Prof. Borchard als Gegner des Regierungsentwurfs auftrat<sup>1)</sup>, gelang es immerhin, eine Mehrheit zur grundsätzlichen Empfehlung des Regierungsentwurfs zusammenzubringen<sup>2)</sup>. Die Änderungen, die der Ausschuß an dem Entwurf vornahm, betrafen: 1. die Begriffsbestimmungen der Sec. 1, die durch den auf Antrag McReynolds zur Aufrechterhaltung der Monroedoktrin aufgenommenen Zusatz ergänzt wurden, daß eine amerikanische Republik außer im Falle eines Krieges mit einer anderen amerikanischen Republik nicht als kriegführender Staat im Sinne des Gesetzentwurfs angesehen werden solle; 2. die in Sec. 2 aufgestellten Voraussetzungen für den Erlaß eines Waffenausfuhrverbotes, aus denen die Klausel über den Erlaß eines Verbotes im Verlaufe eines Krieges entfernt wurde unter gleichzeitiger Klarstellung, daß die Feststellung des Bestehens eines Kriegszustandes im Ermessen des Präsidenten liege; 3. die in Sec. 3 aufgestellten Voraussetzungen für den Erlaß eines Verbotes der Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe, indem im Einverständnis mit dem Staatsdepartement die Klausel über die Verhängung des Verbots zwecks Verhütung einer Verlängerung oder Ausbreitung des Krieges gestrichen wurde, eine Klausel, die den Verdacht erweckt hatte, daß der Präsident zu einer nicht neutralen Beteiligung an Kollektivmaßnahmen ermächtigt werden solle; 4. den in Sec. 4 vorgesehenen Befreiungsvorbehalt bezüglich der im Handelsverkehr üblichen kurzfristigen Anleihen, indem klargestellt wurde, daß er sich nur auf die in Friedenszeiten üblichen normalen Transaktionen beziehe; 5. die Bestimmung der Sec. 9 über die Ungültigkeit von Pässen, die gestrichen wurde; 6. die Neufassung des in Sec. 15 (b) ausgesprochenen Rechtsvorbehalts und seine Anfügung an die Bestimmungen über den eventuellen Entzug des Schutzes der Vereinigten Staaten bei Abschluß von Handelsgeschäften mit Kriegführenden; 7. die Klausel über Verhandlungen zur Abänderung der einer Anwendung der Vorschriften des Neutralitätsgesetzes entgegenstehenden Bestimmungen von Verträgen mit anderen Staaten und die Kündigung im Nichteinigungsfall, indem zur Klarstellung der Absicht der Regierung, diese Verträge einhalten zu wollen, ausdrücklich bestimmt wurde, daß

<sup>1)</sup> Hearings before the Committee on Foreign Affairs on H. J. Res. 422, 74<sup>th</sup> Cong. 2<sup>d</sup> Sess. (1936) 51—70.

<sup>2)</sup> H. Rep. 1928, 74<sup>th</sup> Cong. 2<sup>d</sup> Sess.

erst nach Aufhebung des entgegenstehenden Vertrages auf Grund fristgemäßer Kündigung die betreffende Gesetzesbestimmung angewandt werden solle; 8. eine Verschärfung der Strafbestimmungen und eine Herabsetzung der Gebühren für die Verlängerung einer Ausfuhrlizenz.

Im Auswärtigen Ausschuß des Senats dagegen stellte sich Anfang Februar heraus, daß sich eine Mehrheit zur Empfehlung der Annahme des Regierungsentwurfs auch in abgeänderter Form in absehbarer Zeit nicht bilden ließ. Um nun eine unerwünschte Gesetzgebungslücke zu verhüten, die mit dem Ablauf der Embargobestimmungen der Resolution vom 31. August am 29. Februar einzutreten drohte, faßte der Senatsausschuß auf Antrag Pittman im Einverständnis mit der Regierung einstimmig den Beschluß, die Verlängerung der genannten Bestimmung bis zum 1. Mai 1937 zu empfehlen, unter gleichzeitiger Ergänzung der August-Resolution durch ein Anleihe- und Kreditverbot nach dem Vorbild der Sec. 4 des Regierungsentwurfs und durch eine Sonderbestimmung bezüglich der amerikanischen Republiken<sup>1)</sup>. Am 14. Februar faßte der Auswärtige Ausschuß des Repräsentantenhauses auf Antrag Kloeb gleichfalls einstimmig einen im wesentlichen übereinstimmenden Beschluß<sup>2)</sup>.

Nach Ausgleich der Differenzen erteilte das Repräsentantenhaus mit großer Mehrheit am 18. Februar, der Senat am 19. Februar unter Ablehnung aller Änderungsanträge der Vorlage seine Zustimmung. Am 29. Februar unterzeichnete der Präsident die neue Joint Resolution<sup>3)</sup>. Am gleichen Tage erließ er auf Grund derselben eine der Embargo-Proklamation vom 5. Oktober entsprechende Proklamation<sup>4)</sup> und gab eine Erklärung ab, in der es heißt<sup>5)</sup>:

»The policies announced by the Secretary of State and myself at the time of and subsequent to the issuance of the original proclamation will be maintained in effect. It is true that the high moral duty I have urged on our people of restricting their exports of essential war materials to either belligerent to approximately the normal peacetime basis has not been the subject of legislation. Nevertheless, it is clear to me that greatly to exceed that basis, with the result of earning profits not possible during peace, and especially with the result of giving actual assistance to the carrying on of war, would serve to magnify the very evil of war which we seek to prevent. This being my view, I renew the appeal made last October to the American people that they so conduct their trade with belligerent nations that it cannot be said that they are seizing new opportunities for profit or that by changing their peacetime trade they give aid to the continuation of war.«

1) S. Rep. 1557, 74<sup>th</sup> Cong. 2<sup>d</sup> Sess.

2) H. Rep. 2001, 74<sup>th</sup> Cong. 2<sup>d</sup> Sess.

3) Public Resolution Nr. 74, 74<sup>th</sup> Cong. [H. J. Res. 491].

4) Department of State Press Releases Nr. 335, p. 191.

5) Department of State Press Releases Nr. 336, p. 198.

Sec. 1 der Resolution lehnt sich in der Beschränkung des Ermessens des Präsidenten an die nicht zur Annahme gelangte Regierungsvorlage an. Sec. 1 a stimmt fast wörtlich mit Sec. 4 des Regierungsentwurfs überein. Ihre praktische Bedeutung im Hinblick auf den italienisch-abessinischen Konflikt wird dadurch gemindert, daß Italien unter die Anleiheverbotsbestimmungen der Johnson Act von 1934 fällt <sup>1)</sup>. Sec. 1 b sichert die schiedsrichterartige Stellung der Vereinigten Staaten, die sie auf Grund der Monroedoktrin auf dem amerikanischen Kontinent einnehmen. Man hat mit Recht auf die Bedeutung dieser Sonderbestimmung für eine Kollektivaktion des Völkerbundes hingewiesen <sup>2)</sup>. Während ein amerikanisches Völkerbundsmitglied, das einen anderen amerikanischen Mitgliedstaat angegriffen hat und unter Sanktionsmaßnahmen des Völkerbundes steht, nur einer nichtamerikanischen Sanktionsmacht den Krieg zu erklären braucht, um der Anwendung der Neutralitätsresolution zu entgehen, bleibt nach dem Wortlaut der Bestimmung der angegriffene amerikanische Staat, der nur gegen den anderen amerikanischen Staat einen Verteidigungskrieg führt, der Anwendung der Resolution ausgesetzt. Darin liegt eine Warnung an die amerikanischen Republiken, bei Konflikten untereinander an den Völkerbund zu appellieren. Es zeigt die Unausgeglichenheit der Politik der Vereinigten Staaten, daß Präsident Roosevelt einen Monat vor Unterzeichnung der Resolution in seinen Einladungsschreiben an die Präsidenten der anderen amerikanischen Republiken als Zweck der auf der geplanten panamerikanischen Friedenskonferenz abzuschließenden Abkommen u. a. bezeichnete, die auf die Verhütung von Kriegen gerichteten Bemühungen des Völkerbundes und der anderen Friedensorganisationen zu ergänzen und zu stärken <sup>3)</sup>.

Mit einer Weiterberatung des Regierungsentwurfs in der gegenwärtigen Session des Kongresses rechnet die Regierung nicht.

Friede.

### Joint Resolution

Extending and amending the joint resolution (Public Resolution Numbered 67, Seventy-fourth Congress), approved August 31, 1935.

*Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled*, That section 1 of the joint resolution (Public Resolution Numbered 67, Seventy-fourth Congress), approved August 31, 1935, be, and the same hereby is, amended by striking out in the first section, on the second line, after the word "assembled", the following words: "That upon the outbreak or during the progress of war between", and inserting therefor the words: "Whenever the

<sup>1)</sup> Vgl. darüber diese Zeitschrift Bd. IV S. 625 ff.

<sup>2)</sup> *Affaires étrangères*, mars 1936, p. 135.

<sup>3)</sup> Department of State Press Releases Nr. 333, p. 163.

President shall find that there exists a state of war between"; and by striking out the word "may" after the word "President" and before the word "from" in the twelfth line, and inserting in lieu thereof the word "shall"; and by substituting for the last paragraph of said section the following paragraph: "except with respect to offenses committed, or forfeitures incurred prior to May 1, 1937, this section and all proclamations issued thereunder shall not be effective after May 1, 1937."

Sec. 2. There are hereby added to said joint resolution two new sections, to be known as sections 1 a and 1 b, reading as follows:

"Sec. 1 a. Whenever the President shall have issued his proclamation as provided for in section 1 of this Act, it shall thereafter during the period of the war be unlawful for any person within the United States to purchase, sell or exchange bonds, securities, or other obligations of the government of any belligerent country, or of any political subdivision thereof, or of any person acting for or on behalf of such government, issued after the date of such proclamation, or to make any loan or extend any credit to any such government or person: *Provided*, That if the President shall find that such action will serve to protect the commercial or other interests of the United States or its nationals, he may, in his discretion, and to such extent and under such regulation as he may prescribe, except from the operation of this section ordinary commercial credits and short-time obligations in aid of legal transactions and of a character customarily used in normal peace-time commercial transactions.

"The provisions of this section shall not apply to a renewal or adjustment of such indebtedness as may exist on the date of the President's proclamation.

"Whoever shall violate the provisions of this section or of any regulations issued hereunder shall, upon conviction thereof, be fined not more than \$ 50,000 or imprisoned for not more than five years, or both. Should the violation be by a corporation, organization, or association, each officer or agent thereof participating in the violation may be liable to the penalty herein prescribed.

"When the President shall have revoked his proclamation as provided for in section 1 of this Act, the provisions of this section and of any regulations issued by the President hereunder shall thereupon cease to apply.

"Sec. 1 b. This Act shall not apply to an American republic or republics engaged in war against a non-American state or states, provided the American republic is not cooperating with a non-American state or states in such war".

Sec. 3. Section 9 of said joint resolution is amended to read as follows:

"There is hereby authorized to be appropriated from time to time, out of any money in the Treasury not otherwise appropriated, such amounts as may be necessary to carry out the provisions and accomplish the purposes of this Act."

*Approved, February 29, 1936.*