

### 3. Die Außenpolitik der USA in den 30er Jahren

#### *Isolationismus*

Die außenpolitische Grundhaltung sowohl der amerikanischen Gesellschaft als auch der Administration gegenüber Europa war während der 30er Jahre isolationistisch.<sup>43</sup> Die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges wirkten lange fort. Sowohl die grauenvollen Erlebnisse der amerikanischen Kriegsteilnehmer als auch die Enttäuschung darüber, daß die Welt eben nicht dauerhaft "safe for democracy" geworden war, ließen viele Amerikaner zu der Überzeugung kommen, daß es in Zukunft - wie im 19. Jahrhundert - besser sei, sich aus den Rivalitäten der Alten Welt herauszuhalten. Internationale Beziehungen seien durch Amoralität gekennzeichnet; Kriege seien auf die Machenschaften kleiner eigensüchtiger Eliten zurückzuführen.<sup>44</sup> Die Große Depression verstärkte diese Haltung noch, verlangte doch die Reformierung der eigenen Gesellschaft alle Aufmerksamkeit und Kräfte.

Die Verknüpfung außenpolitischer mit gesellschaftspolitischen Fragen fand ihren Ausdruck im *Senate Munitions Committee*, nach seinem Vorsitzenden, Sen. Gerald P. Nye, *Nye-Committee* genannt.<sup>45</sup> Das *Nye-Committee* versuchte nachzuweisen, daß die USA von Bankiers, besonders dem Hause J.P. Morgan, und den Munitionsfabrikanten in den Ersten Weltkrieg gedrängt worden seien. Die "merchants of death" hätten, so der Vorwurf, skrupellos am Krieg verdient und die Wilson-Administration durch umfangreiche Lobbytätigkeit zum Eintritt in den europäischen Krieg gedrängt. Dies dürfe sich nicht wiederholen. Die Freiheit in den USA werde einen weiteren Weltkrieg nicht überstehen, deshalb

---

<sup>43</sup> Vgl. "Isolationism" in: DeConde, Alexander (ed.) *Encyclopaedia of American Foreign Relations*

<sup>44</sup> Jonas, Manfred: *Isolationism in America 1935-1941*, Ithaca, New York 1966, pp. 15-26

<sup>45</sup> vgl. zum Nye-Committee Wiltz, John E.: *In Search of Peace: The Senate Munitions Inquiry, 1934-1936*. Baton Rouge, Louisiana State U. Pr., 1963; Robert A. Divine: *The Reluctant Belligerent. American Entry into World War II*. Knopf, New York 1979 (2nd. ed., 1st. ed. 1965), pp. 9-11 (künftig zit. als Divine: *Belligerent*), und Dallek, Robert: *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*. New York, Oxford Univ. Pr. 1979, p.95, 102-103 (künftig zit. als: Dallek: *Roosevelt*) Ich folge in diesem Kapitel im wesentlichen diesen beiden Standardwerken.

müsse man sich unter allen Umständen aus den Händeln der Alten Welt heraushalten.

In der Tat brachten die Hearings des Nye-Committee abstoßende Tatsachen an den Tag: die hohen Profite der Rüstungsindustrie, die engen Verbindungen der Waffenverkäufer mit Beamten des *War Department* und die skrupellosen Methoden, mit denen Waffen nach Lateinamerika und China verkauft wurden. Nye selbst behauptete öffentlich, daß der Eintritt in den Weltkrieg einzig auf ökonomische Interessen einiger weniger Plutokraten zurückzuführen sei, obwohl die Arbeitsergebnisse des Ausschusses solche Schlüsse nicht zuließen. Diese Argumente fanden jedoch breite Zustimmung in der amerikanischen Gesellschaft. Immer wieder wurde die Bewahrung und der Ausbau von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit in den USA mit einer isolationistischen Politik verknüpft. "I am a believer in democracy and will have nothing to do with the poisonous European mess," war Sen. Homer T. Bones Absage in der Debatte um den Beitritt der USA zum Weltgerichtshof. In der Ablehnung steckte oft auch ein grob vereinfachendes soziales Ressentiment. Father Coughlin mahnte in derselben Frage mit einer ironischen Verdrehung des Wilson'schen Schlagwortes "to keep America safe for Americans and not the hunting ground for international plutocrats."<sup>46</sup> Der Isolationismus war jedoch keinesfalls an bestimmte gesellschaftliche Gruppen gebunden: er fand Zustimmung bei Konservativen wie Liberalen, bei Republikanern wie Demokraten, bei Arbeitern wie Unternehmern.<sup>47</sup> Politisch mündete der Isolationismus in der Neutralitätsgesetzgebung.

### ***Die Neutralitätsgesetze von 1935-1937***

Anfang 1935 kam es durch die rücksichtslose Politik Hitlers zu einer Verschärfung der europäischen Rivalitäten. Berlin erklärte, sich in Zukunft nicht mehr an die Entmilitarisierungsklauseln des Versailler Vertrages halten zu wollen. Die Reichsregierung gab die Existenz einer deutschen Luftwaffe

---

<sup>46</sup> Dallek: *Roosevelt*, p.95

<sup>47</sup> Jonas, Manfred: *Isolationism in America 1935-1941*, Ithaca, New York 1966, pp. 15-26

bekannt sowie die Absicht, ein 550.000-Mann Heer aufzubauen. Daraufhin verdoppelte Frankreich die Wehrdienstzeit. Italien schickte als Reaktion auf einen Grenzdisput mit Äthiopien im Februar Truppen nach Italienisch-Somaliland.<sup>48</sup>

All diese bedrohlichen Entwicklungen bestärkten bei den Amerikanern gleichzeitig die Angst vor einem neuen Krieg und den Wunsch, sich aus diesem Konflikt heraushalten zu können. Dies schien nur möglich, wenn man nicht die vermeintlichen oder tatsächlichen Fehler des Ersten Weltkrieges wiederholte. Damals, so legte die Argumentation des Journalisten Walter Millis in seinem Bestseller *The Road to War: America 1914-1917* nahe, habe das Beharren auf den traditionellen Rechten der Neutralen die USA in den Krieg hineingezogen. In der öffentlichen Diskussion war bald klar, wie dem Abhilfe geschaffen werden könne: durch ein Gesetz, das den Handel der USA im Falle eines Krieges beschränke. Während strikte Isolationisten auf ein Gesetz drängten, das den Handel mit allen kriegführenden Mächten verbot, wollten die Anhänger kollektiver Sicherheit ein Gesetz, das dem Präsident die Entscheidung überließ, gegen wen der Boykott sich richten sollte, um so Aggressoren bestrafen zu können.

Roosevelt bevorzugte die letztere Lösung, doch setzten sich schließlich unter dem Druck der öffentlichen Meinung - man fürchtete, von der sich zuspitzenden Äthiopien-Krise könne ein neuer Weltkrieg ausgehen - die Befürworter eines unparteiischen Waffenboykotts durch. Das Erste Neutralitätsgesetz wurde am 21. August 1935 verabschiedet. Es enthielt ein unparteiisches Waffenembargo gegenüber kriegführenden Mächten, und sah vor, daß Amerikaner, die auf einem Schiff einer kriegführenden Partei reisten, dies auf eigene Gefahr taten. Einen Kreditboykott enthielt das Gesetz allerdings nicht. Es war auf sechs Monate befristet.

---

<sup>48</sup> Ich folge beim Zustandekommen der ersten Neutralitätsgesetzgebung im wesentlichen Dallek: *Roosevelt* p. 103-110

Mangels anderer Druckmittel rief Roosevelt im November 1935 zu einem "moralischen Embargo" allen Handels mit Italien auf. Diesem Aufruf schloß sich auch der Völkerbund an. Es sollte die letzte nennenswerte Aktion dieses internationalen Gremiums gewesen sein. Italien beendete ungerührt seinen ungleichen Angriffskrieg in Äthiopien, ohne daß etwas Entscheidendes dagegen unternommen werden konnte. Nach dem Auslaufen des Ersten Neutralitätsgesetzes forderte Roosevelt erfolglos eine Klausel, die dem Präsidenten die Entscheidung über ein Embargo aller nichtmilitärischen Waren überlassen hätte. Eine solche Bestimmung hätte es zumindest erlaubt, wirtschaftlichen Druck auf einen Aggressor auszuüben. Das Bemühen der Administration war vergeblich. Das Zweite Neutralitätsgesetz verlängerte lediglich die Bestimmungen des Ersten (bis Mai 1937) und sah zusätzlich ein Kreditembargo gegen kriegführende Nationen vor.<sup>49</sup>

Der Ausbruch des Spanischen Bürgerkrieges im Juli 1936 war für die amerikanische Politik ein neues Dilemma. Die Neutralitätsgesetzgebung ließ sich nicht auf Bürgerkriege anwenden. Völkerrechtliche Praxis war (und ist) es, daß anerkannte Regierungen auf dem internationalen Markt Waffen kaufen können. Diese Praxis hätte die Loyalisten begünstigt bzw. die deutsche und italienische Unterstützung für die Francisten teilweise wettgemacht. Doch die allgemeine Furcht vor einer Ausweitung des Konfliktes wirkte sich zu Ungunsten der Demokraten in Spanien aus. Unter dem Druck Großbritanniens schlug der französische Premier Blum eine Politik der allgemeinen Nichtintervention vor. 26 Nationen unterzeichneten eine Absichtserklärung, in der sie versicherten, keine der beiden Seiten zu unterstützen. Auch Deutschland und Italien scheuten sich nicht, diese Versicherung abzugeben. *Secretary of State* Hull schloß sich dieser Politik an, weil er, wie auch die britische Führung, sonst den Ausbruch eines europäischen Krieges fürchtete.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Dallek: *Roosevelt* p. 137-140

<sup>50</sup> Zur Nichtinterventionspolitik s. Dallek: *Roosevelt* p. 126-128

Obwohl es seit 1937 auch kritische Stimmen in den USA zu dieser Politik gegenüber der demokratisch legitimierten Regierung Spaniens gab (schließlich im April 1938 einen Antrag im Kongreß, das Embargo gegen die Loyalisten aufzuheben und zur traditionellen Neutralitätspolitik zurückzukehren<sup>51</sup>), enthielt das Dritte Neutralitätsgesetz eine Klausel, die das Verhalten der USA gegenüber dem Konflikt in Spanien zur allgemeinen Richtlinie erhob. Auch Bürgerkriegsparteien unterlagen demnach - entgegen der gängigen völkerrechtlichen Praxis - dem Waffen- und Kreditembargo.<sup>52</sup> Darüber hinaus bekam der Präsident die Befugnis, sämtliche nichtmilitärischen Handelsgüter unter die *cash-and-carry* Formel zu stellen (nicht zu verwechseln mit der *cash-and-carry* Politik von 1940, die sich auch auf Waffenexporte bezog).

Robert Divine nannte den *Neutrality Act of 1937* Ausdruck des "contradictory desire of the American people to remain economically in the world and politically out of it."<sup>53</sup> Zufrieden war niemand mit dem Gesetz. Die strikten Isolationisten befürworteten zwar Waffen- und Kreditboykott sowie die Reisebestimmungen, fürchteten jedoch, daß die *cash-and-carry* Provisionen England und Frankreich favorisierten und so eine ähnliche Verstrickung wie 1914-1917 nach sich ziehen würden. Die Internationalisten lehnten das unparteiische Waffenembargo ab, weil es in der Regel den Aggressor bevorteilte, und die Nationalisten lehnten das gesamte Gesetz ab, weil es die traditionellen *neutral rights* aufgab. Obwohl Neville Chamberlain noch im März meinte, die Rücknahme des Waffenembargos sei die "greatest single contribution which the United States could make at the present moment to the preservation of world peace," sahen die Diplomaten beider Länder bald, wie sehr die *cash-and-carry* Provision sie gegenüber Deutschland bevorzugte und

---

<sup>51</sup> Roosevelt unterstützte diesen Antrag nicht, innenpolitische Themen hatten für ihn - noch - Vorrang. Es sei ohnehin "too late to do any real good". Zit. nach: Dallek: *Roosevelt* p. 160

<sup>52</sup> zum Dritten Neutralitätsgesetz s. Dallek: *Roosevelt* p. 139-140, Divine: *Belligerent*, p.39-40

<sup>53</sup> Divine: *Belligerent*, p. 39

zeigten sich "extremely satisfied" - ein Hinweis darauf, wie wenig man zum damaligen Zeitpunkt vermeinte, von den USA erwarten zu können.<sup>54</sup>

### ***Höhepunkt und Scheitern des Appeasement: Münchener Konferenz, Überfall auf die Tschechoslowakei und das Vorys-Amendment***

Bei der Sudetenkrise handelte es sich um die letzte Expansion Nazi-Deutschlands, die von den späteren Alliierten hingenommen wurde, um den Frieden in Europa zu bewahren. Im April 1938 forderte Konrad Henlein, der Vorsitzende der Sudetendeutschen Partei, vom tschechoslowakischen Staat die Abtretung eines Teils der Tschechoslowakei zugunsten der Sudetendeutschen. Er tat dies auf Veranlassung Hitlers, der einen Vorwand für seine Expansionspolitik brauchte. Die Tschechoslowakei hatte einen Verteidigungspakt mit Frankreich und der Sowjetunion, wobei ein Eingreifen der Sowjetunion an die vorherige Intervention Frankreichs gebunden war. Frankreich wiederum war nur bereit, für die Tschechoslowakei einzustehen, wenn es durch Großbritannien Unterstützung erhielt. Das Schicksal der Tschechoslowakei hing also vom Verhalten Großbritanniens ab.<sup>55</sup>

Hitler verschärfte während der Verhandlungen ständig seine Bedingungen, so daß der tschechoslowakische Premier Benesch sich schließlich Anfang September hilfesuchend an Frankreich wandte, das wiederum Großbritannien um Vermittlung bat. Chamberlain flog nach Berchtesgaden, um dort zu hören, daß Hitler nicht etwa auf der Autonomie, sondern der Abtretung der mehrheitlich von Deutschen bewohnten Gebiete bestand. Dies bedeutete für die Tschechoslowakei nicht nur, daß 800.000 Tschechen unter deutsche Hoheit kamen, sondern auch den Verlust sämtlicher Verteidigungsanlagen. Benesch, der zunächst nicht zu diesem Zugeständnis bereit war, wurde sowohl von Daladier als auch von Chamberlain unmißverständlich zu verstehen gegeben, daß er sich diesen Bedingungen fügen müsse.

---

<sup>54</sup> Divine: *Belligerent*, p. 40

<sup>55</sup> Zur Sudetenkrise vgl. Dallek: *Roosevelt* pp.161-168, Divine: *Belligerent*, pp.55-59

Als Chamberlain am 22. September nach Deutschland zurückkehrte, um Hitler von Beneschs Einlenken zu informieren, stellte Hitler wieder neue Bedingungen. Er bestand auf der sofortigen Annektion und stellte erst hinterher ein Plebiszit in Aussicht - andernfalls werde er am 1. Oktober seine Truppen marschieren lassen. Für einen Moment sah es so aus, als würde es zum Krieg kommen. Roosevelt schickte Telegramme an die europäischen Politiker in denen er "a peaceful, fair and constructive settlement" forderte - was nach Lage der Dinge die stillschweigende Hinnahme der deutschen Forderungen bedeutete.<sup>56</sup> Als Roosevelt erfuhr, daß es Chamberlain gelungen sei, mit Hitler eine Konferenz mit Hitler, Mussolini und Daladier in München zu vereinbaren, schickte er ihm sofort ein berühmt gewordenes Telegramm, das nur aus zwei Worten bestand: "Good man".<sup>57</sup>

Auf der Konferenz am 29. und 30. September in München wurde gegen ein Versprechen Hitlers, keine weiteren territorialen Ansprüche in Europa geltend zu machen, die sofortige Abtretung des Sudetenlandes beschlossen. Die Tschechen, die auf der Konferenz nicht vertreten waren, mußten, von ihren Verbündeten im Stich gelassen, wohl oder übel das Diktat Hitlers annehmen.

Die Erleichterung über den Erhalt des Friedens war nur von kurzer Dauer. In den USA, wie auch überall sonst auf der Welt, hatte Hitlers dreistes und aggressives Vorgehen das Vertrauen in die Stabilität der erreichten Übereinkünfte stark erschüttert. In seiner jährlichen Botschaft an den Kongreß am 4. Januar 1939 deutete Roosevelt an, daß die derzeitige Gesetzgebung einer Revision bedürfe: "Our neutrality laws may operate unevenly and unfairly - may actually give aid to an aggressor and deny it to the victim."<sup>58</sup> Bei diesem Hinweis beließ er es allerdings. Konkrete Vorschläge zur Änderung des Neutralitätsgesetzes waren Roosevelt, der sich zu dieser Zeit in einem Popularitätstief befand, offensichtlich politisch zu riskant.

---

<sup>56</sup> Divine: *Belligerent*, p. 57

<sup>57</sup> Divine: *Belligerent*, p. 58

<sup>58</sup> Divine: *Belligerent*, p. 60

Erst der deutsche Einmarsch in die Tschechoslowakei - eine eklatante Verletzung des Münchener Abkommens - am 15. März 1939 bewegte Roosevelt zu einer neuen Stellungnahme. Eine Revision des Neutralitätsgesetzes, so Roosevelt auf einer Pressekonferenz, sei unverzichtbar. Senator Pittman, ein den Isolationisten nahestehender Senator und Vorsitzender des *Senate Foreign Relations Committee*, begann - nachdem er zuvor zwei Monate ergebnislos hatte verstreichen lassen - zusammen mit Experten des *State Department* einen Gesetzentwurf vorzubereiten. Dieser Gesetzentwurf sah die Streichung des Waffenembargos gegen kriegführende Nationen vor. Der gesamte Handel sollte auf *cash-and-carry*-Basis abgewickelt werden. Das Gesetz sollte eindeutig das bewirken, was seine isolationistischen Gegner gerade befürchteten: Die Wirtschaftskraft der USA würde, da Großbritannien auf dem Atlantik über die Seehoheit verfügte, ausschließlich England und Frankreich zur Verfügung stehen. Vollends klar wurde die Absicht, die Opfer und nicht die Aggressoren zu unterstützen, aus einem Zusatz, der den Präsidenten befugte, ein Embargo über Nationen zu verhängen, die die Bestimmungen des Neun-Mächte Vertrages verletzen. Dadurch sollte verhindert werden, daß Japan von *cash-and-carry* profitierte.<sup>59</sup> Der Öffentlichkeit, die zu dieser Zeit noch stark an den Symbolen des *nonentanglement* hing, gleichzeitig jedoch mit England und Frankreich sympathisierte, konnte immer noch der Eindruck vermittelt werden, das Gesetz diene in erster Linie dazu, die USA aus dem Krieg herauszuhalten.<sup>60</sup>

Doch es kam nicht zur Verabschiedung des Gesetzes, weil offensichtlich Pittman und eine knappe Mehrheit der Mitglieder des Senate Foreign Relations Committee auch nach dem Überfall Deutschlands auf die von Hitler abschätzig so genannte "Rest-Tschechei" keinen akuten Handlungsbedarf sahen und die Weitergabe der Vorlage aus dem Komitee an den Senat durch wochenlange

---

<sup>59</sup> Vgl. Ferrell, Robert H.: *Peace in their Time*, pp.42

<sup>60</sup> S. Burns, James Macgregor: "The Cautious Politician as Foreign Policy Maker", p.188 in: Paterson, Thomas G (ed.): *Major Problems in American Foreign Policy. Documents and Essays*. Vol. II: Since 1914, Heath, Lexington MA 1984 (2nd ed.)

Hearings verzögerten. Die Administration gewann schließlich den Abgeordneten Sol Bloom für ihre Sache, der den Entwurf im Repräsentantenhaus einbrachte. Zunächst sah es so aus, als werde der Entwurf durchkommen, doch am 29. Juni 1939 brachte der Abgeordnete John. M. Vorys aus Ohio ein Amendment zur Bloom-Vorlage ein, das die Wiedereinführung des Embargos von Waffen und Munition vorsah und nur andere Kriegsmaterialien unter *cash-and-carry* stellen wollte. Dies stellte die Intentionen der Administration auf den Kopf. Doch das Vorys-Amendment wurde mit 159 zu 157 Stimmen verabschiedet. Auch ein Versuch der Demokratischen Führung, es am nächsten Tag wieder zu streichen, scheiterte mit 180 zu 176 Stimmen.<sup>61</sup> Dies bedeutete eine deutliche Niederlage für die Administration.

Öffentlich äußerte sich Roosevelt nicht zu dem Ausgang der Abstimmung, doch in einem Brief bekannte er: "I honestly believe that the vote last night was a stimulus to war, and that if the result had been different it would have been a definite encouragement to peace."<sup>62</sup> Roosevelt ging also davon aus, daß, falls es überhaupt in der Macht der USA liege, einen Krieg in Europa zu verhindern, dies nur geschehen könne, indem die USA ihre ganze Macht abschreckend hinter England und Frankreich stellten. Der logische Schluß aus dieser Überlegung war, daß dem Interesse der USA in keiner Weise durch eine eventuelle militärische Niederlage der westeuropäischen Demokratien gedient sein konnte. Sollten England und Frankreich also ernsthaft in Gefahr geraten, konnten die USA nicht untätig verharren. Irgendwann würde sich dann auch die Frage nach militärischer Unterstützung stellen.

### ***Zusammenfassung***

Die Abwesenheit von über 100 Abgeordneten bei der Abstimmung über das Vorys-Amendment und der Unwille Roosevelts, sich klar öffentlich hinter die Bloom-Vorlage zu stellen, illustrieren, wie unsicher das politische Terrain war, auf dem die Auseinandersetzung ausgetragen wurde. Das

---

<sup>61</sup> zum Vorys-Amendment s. Dallek: *Roosevelt*, p.189-190

<sup>62</sup> zit. nach Divine: *Belligerent*, p.65

Abstimmungsverhalten im Kongreß zeigt, daß bei aller Sympathie für England und Frankreich unbedingt vermieden werden sollte, die USA nochmals in einen europäischen Krieg zu ziehen. Doch ein Umdenken war eingeleitet. Das Scheitern des Appeasement war mit dem deutschen Überfall auf die Tschechoslowakei offenbar geworden. Es sollte allerdings noch mehr als zwei Jahre dauern, bis die USA an der Seite der Alliierten in den Zweiten Weltkrieg eintraten.