

F. D. Roosevelts Außenpolitik 1933-1937

Hans-Jürgen Schröder (Mainz)

Die amerikanische Außenpolitik in der Zeit zwischen den Weltkriegen – das gilt insbesondere auch für die ersten Jahre der Regierungszeit des US-Präsidenten Franklin Delano Roosevelt – ist in der Forschung bisher in erster Linie als eine isolationistische Epoche in der Geschichte der Vereinigten Staaten interpretiert worden. Präsident Roosevelt wird, wie schon seine Vorgänger Harding Coolidge und Hoover, als »mehr oder weniger Isolationist«¹⁾, ja als der »im Anfang und Grund isolationistische Präsident«²⁾ charakterisiert, der an außenpolitischen Problemen nicht interessiert gewesen sei und die Außenpolitik daher ganz seinem Außenminister »überließ«³⁾. Selbst diejenigen Autoren, die Roosevelt ein Interesse an der Lösung der internationalen Probleme zubilligen, betonen doch, daß der Präsident seine Pläne nicht habe verwirklichen können, weil er von seinen innenpolitischen Aufgaben der Krisenbekämpfung voll beansprucht gewesen sei bzw. auf die isolationistisch eingestellte »öffentliche Meinung« und den Senat habe Rücksicht nehmen müssen. Wie die Begründung im einzelnen auch lauten mag, die erdrückende Mehrheit der Historiker ist sich darin einig, daß man insbesondere die ersten fünf Jahre der Regierung Roosevelt als Isolationismus zu deuten habe. Das jüngste Beispiel hierfür bietet der kürzlich erschienene Überblick von John E. Wiltz⁴⁾. Die isolationistische Politik Washingtons, so lautet die Argumentation, sei erst unter dem Eindruck der unmittelbaren Bedrohung der Vereinigten Staaten durch die totalitären Staaten aufgegeben worden. William L. Langer und S. Everett Gleason haben in diesem Zusammenhang bereits im Buchtitel von einer »Challenge to Isolation« gesprochen⁵⁾.

Bei einer derart vordergründigen Darstellung der ersten Jahre der Rooseveltschen Außenpolitik werden die eigentlichen Triebkräfte der amerikanischen Außenpolitik jener Jahre allerdings nicht freigelegt. Zweifellos betrachtete Roosevelt ebenso wie Hitler die Überwindung der Depression als eine politische Hauptaufgabe. Wird man deshalb aber schon von einem Isolationismus sprechen können? Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Frage, *wie* Roosevelt die Depression zu überwinden suchte. War es für die Vereinigten Staaten überhaupt möglich, in den dreißiger Jahren eine isolationistische Politik zu betreiben?

Die Beantwortung dieser Fragen wird durch die soeben erschienene dreibändige Dokumentation über die Rooseveltsche Außenpolitik während seiner ersten Amtszeit als Präsident wesentlich erleichtert⁶⁾. Allerdings ist der Titel »Franklin D. Roosevelt and

1) Charles Bloch, Hitler und die europäischen Mächte 1933/34, Kontinuität oder Bruch, Frankfurt a. M. 1966, S. 29.

2) Golo Mann, Die europäische Moderne, in: Propyläen Weltgeschichte, Bd. Summa Historica, Die Grundzüge der welthistorischen Epochen, Berlin 1965, S. 508.

3) Jürgen Rohwer, Das deutsch-amerikanische Verhältnis 1937-1941, T. 1. Vom Neutralitätsgesetz zur Englandhilfe, Phil. Diss. Hamburg 1954 (mschr.), S. 19.

4) John E. Wiltz, From Isolation to War, 1931-1941, London 1969.

5) William L. Langer – S. Everett Gleason, The Challenge to Isolation, 1937-1940, New York 1952.

6) Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs, Edited by Edgar B. Nixon, 3 Bde. 1939 S., Franklin D. Roosevelt Library, Hyde Park, New York, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1969

Foreign Affairs« zunächst etwas irreführend, denn es handelt sich nicht nur um Stellungnahmen Roosevelts zu außenpolitischen Problemen; Äußerungen des Präsidenten selbst stellen vielmehr nur den kleineren Teil der hier auf knapp 2000 Seiten abgedruckten 1400 Dokumente. Einen großen Raum nehmen die persönlichen Briefe der amerikanischen diplomatischen Vertreter in den Hauptstädten der Welt ein. Hier sind vor allem Robert W. Bingham, William C. Bullitt, Claude Bowers, Josephus Daniels, Norman H. Davis, William E. Dodd, Joseph C. Grew, Breckinridge Long, Lincoln MacVeagh, Jesse I. Straus und Sumner Welles zu nennen. Aber auch nicht direkt an den Präsidenten gerichtete Schreiben wurden Roosevelt vom State Department zugänglich gemacht. Insbesondere Außenminister Hull, Under Secretary of State William Phillips und Assistant Secretary of State R. Walton Moore standen mit dem Präsidenten in einem ständigen schriftlichen Gedankenaustausch, der zu einem großen Teil hier wiedergegeben wird. Bei diesen Berichten und Analysen handelt es sich um Material, das von der Forschung bisher noch nicht in vollem Umfang herangezogen worden ist.

Ein wesentliches Verdienst der vorliegenden Edition ist darin zu erblicken, daß die außenpolitische Fragen betreffenden Teile der Rooseveltschen Pressekonferenzen, von denen bisher nur wenige gedruckt waren, jetzt leicht zugänglich gemacht worden sind. Diese Pressekonferenzen, die übrigens einen vorzüglichen Eindruck vom guten Verhältnis des Präsidenten zur Presse vermitteln, machen deutlich, daß Roosevelt tatsächlich den größten Teil der ihm vorliegenden Informationen rezipierte. Jedenfalls war er zumeist in der Lage, auch die außenpolitische Probleme betreffenden Fragen der Journalisten zu beantworten⁷⁾. Daß es sich hierbei keineswegs um Randprobleme der Rooseveltschen Politik handelte, hat der Präsident am deutlichsten während der äthiopischen Krise ausgesprochen, als er gegenüber den anwesenden Journalisten bekannte: »... the foreign situation ... is a good deal more worry to me personally than the domestic situation«⁸⁾. Neben diesen Pressekonferenzen lassen insbesondere auch die in der vorliegenden Edition abgedruckten Briefwechsel des Präsidenten mit Kabinettsmitgliedern, Senatoren und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens erkennen, welche Bedeutung außenpolitische Faktoren in der Rooseveltschen Politik einnahmen.

In seiner Antrittsrede vom 4. März 1933 hatte Roosevelt zwar keinen Zweifel daran gelassen, daß er die Lösung der drängenden innen- und namentlich wirtschaftspolitischen Probleme als seine politische Hauptaufgabe betrachtete. Allerdings betonte er bereits zu diesem Zeitpunkt, daß er bei seiner Konzeption der Krisenbekämpfung keinesfalls ausschließlich an nationale Maßnahmen denke⁹⁾. Tatsächlich entfaltete der Präsident dann auch bald darauf – anlässlich der bevorstehenden Weltwirtschaftskonferenz – eine überaus starke außenpolitische Aktivität, als er vor der Londoner Konferenz über 40 ausländische Delegationen zu Besprechungen nach Washington einlud. Zu diesen vorbereitenden Gesprächen – Roosevelt traf unter anderem mit MacDonald, Herriot und Schacht zusammen – und dem Verlauf der Konferenz selbst enthält der erste Band der vorliegenden Edition zahlreiche bisher unbekannte Dokumente über die schwebenden wirtschaftlichen Fragen und Probleme der Abrüstung, von denen der

⁷⁾ Vgl. hierzu z. B. Roosevelt auf der Pressekonferenz vom 17. November 1935, Bd. III, S. 72 ff.

⁸⁾ Auf der Pressekonferenz vom 6. November 1935, Bd. III, S. 55.

⁹⁾ Vgl. Bd. I, S. 19.

umfangreiche Gedankenaustausch Roosevelts mit dem englischen Premier Ramsey MacDonald besonders hervorzuheben ist. Zwar scheiterte die am 12. Juni eröffnete Konferenz bereits Anfang Juli, weil sich Roosevelt weigerte, auf die Forderung Englands und Frankreichs nach einer Stabilisierung des Dollars einzugehen. »The sound internal economic system of a nation«, so hatte er erklärt, »is a greater factor in its well being than the price of its currency in changing terms of the currencies of other nations«¹⁰⁾. Rückblickend hat Roosevelt dann klar ausgesprochen, daß es ihm bei dieser Entscheidung, den Dollar nicht zu stabilisieren, in erster Linie darum gegangen sei, die Handlungsfreiheit Washingtons zu erhalten¹¹⁾. Dieses Scheitern einer multilateralen Lösung zur Überwindung der weltweiten Depression bedeutete jedoch keinesfalls, daß Roosevelt nun eine von den anderen Nationalwirtschaften isolierte Konzeption zur Krisenbekämpfung durchzusetzen wünschte. Bereits die Ende 1933 aus primär ökonomischen Erwägungen erfolgte Anerkennung der Sowjetunion deutet in eine andere Richtung. Zwar haben sich die Hoffnungen auf eine starke Ausweitung der amerikanisch-russischen Handelsbeziehungen schließlich als Illusion erwiesen, doch Roosevelt selbst hat lange an dieser Zielsetzung festgehalten. »... we hope greatly that an increased trade between the two countries may yet be attained«, schrieb er noch im Februar 1935¹²⁾.

Noch deutlicher als die Anerkennung der Sowjetunion läßt das 1934 inaugurierte neue Außenwirtschaftsprogramm der Regierung erkennen, in welchem starkem Maße Roosevelt die Außenwirtschaft in seine Konzeption der Krisenbekämpfung einbezog. Neben den führenden Angehörigen des State Departments hat namentlich Roosevelt selbst wiederholt die Notwendigkeit einer expansiven Außenwirtschaftspolitik zur Überwindung der depressiven Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft und zur Stabilisierung einer Binnenkonjunktur hervorgehoben: »By and large, I am of the belief that our farmers have much more to gain by restoring as rapidly as possible the foreign markets for our products than by attempting to seize more of the domestic market with the inevitable result of narrowing still further the export outlet.«¹³⁾ »The joint efforts of your Government and of the progressive businessmen of America will enable us to attain our objective in restoring American foreign trade.«¹⁴⁾ »Foreign markets must be regained if American producer are to rebuild a full and enduring domestic prosperity for our people.«¹⁵⁾ »American industry and American agriculture are both benefitting by increased general trade ...«¹⁶⁾

Dieser Zwang zu einer expansiven Außenwirtschaftspolitik machte es erforderlich, daß die Regierung die Möglichkeit erhalte, mit ausländischen Staaten Handelsverträge mit Zollkonzessionen ohne Ratifizierung durch den Senat abzuschließen, so begründete Roosevelt im März 1934 eine entsprechende Gesetzesvorlage:

»From the policy of reciprocal negotiation ... I hope in time that definite gains will result to American agriculture and industry. Important branches of our agriculture, such as cotton, tobacco, hog products, rice, cereal and fruit-raising, and those branches of American industry whose mass production methods have led the world, will find expanded opportunities and productive capacity in foreign markets, and will thereby be spared in part, at least, the heart-

¹⁰⁾ Text veröffentlicht am 3. Juli 1933, Bd. I, S. 269.

¹¹⁾ Auf der Pressekonferenz vom 25. September 1936, Bd. III, S. 442.

¹²⁾ Roosevelt an Henry Wolfson, New York, 4. Februar 1935, Bd. II, S. 392.

¹³⁾ Roosevelt an Governor Tom Berry, South Dakota, 2. November 1933, Bd. I, S. 453 f.

¹⁴⁾ Roosevelt an C. W. Linscheid, Export Managers Club, New York, 12. März 1934, Bd. II, S. 24.

¹⁵⁾ Roosevelt an Eugene P. Thomas, National Foreign Trade Council, New York, 19. November 1935, in: The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, Bd. IV, 1935, New York 1938, S. 463.

¹⁶⁾ Rede Roosevelts in St. Paul, Minnesota, 9. Oktober 1936, Bd. III, S. 453.

breaking readjustments that must be necessary if the shrinkage of American foreign commerce remains permanent.«¹⁷⁾

Roosevelt war im Gegensatz zu seinen republikanischen Vorgängern bereit, von einer starren autonomen Zollpolitik abzugehen und durch Zollkonzessionen die Voraussetzungen für vermehrte Importe ausländischer Waren zu schaffen, um auf diese Weise entsprechende Vorteile für amerikanische Produkte zu erkaufen¹⁸⁾. Er bezeichnete die als »Reciprocal Trade Agreements Act« bekannt gewordene Ermächtigung der Exekutive zum Abschluß von Handelsverträgen mit Tarifabreden daher auch als »an act of broad wisdom«, und er verwies auf die Vorteile, die sich für die Vereinigten Staaten aus einer allgemeinen Belebung des Welthandels ergeben müßten: »The unprecedented shrinkage of world trade has been an important element in the present world condition. This step should help to reverse the trend and thereby to assist recovery. The use of the granted powers will require care to assure that each agreement makes a real contribution to recovery.«¹⁹⁾

Insgesamt schloß die Regierung in Washington während der 1930er Jahre 21 Handelsverträge mit Zollvereinbarungen ab. In diesen Verträgen sicherten sich die Vereinigten Staaten wichtige Exportmärkte für ihre Überschußprodukte in den betreffenden Vertragsländern selbst. Als Gegenleistung wurden die amerikanischen Zölle für diejenigen ausländischen Erzeugnisse gesenkt, deren Einfuhr in die Vereinigten Staaten für die amerikanische Industrie und Landwirtschaft keine oder keine spürbare Konkurrenz bedeutete. Die in den Verträgen durch bilaterale Verhandlungen direkt erzielte Absatzsicherung für amerikanische Produkte wurde durch die unbedingte Meistbegünstigungsklausel jedoch multilateral ausgeweitet, weil die Vereinigten Staaten aufgrund dieser Form der Meistbegünstigung an allen zukünftigen Konzessionen, die ein Vertragspartner Washingtons einem dritten Staat gewährte, ohne weitere Gegenleistung beteiligt waren. So gelangten die Vereinigten Staaten, als Belgien in einem Handelsvertrag mit Frankreich die Zollsätze für bestimmte Automobile senkte, aufgrund ihres Handelsvertrages mit Belgien vom Mai 1935 automatisch in den Genuß dieser Vergünstigungen. Selbstverständlich waren auch die Vereinigten Staaten an die unbedingte Meistbegünstigungsklausel gebunden, in der Praxis haben sie es jedoch weitgehend verstanden, die Wirkung der unbedingten Meistbegünstigung durch Tarifspezialisierungen teilweise zu neutralisieren, d. h. in den bilateral ausgehandelten Verträgen senkten die Vereinigten Staaten ihre Zollsätze vornehmlich bei solchen Produkten, für die der jeweilige Vertragspartner der Hauptlieferant war.

Die Lateinamerikapolitik

Ein Schwerpunkt der amerikanischen Handelsvertragspolitik lag in den lateinamerikanischen Staaten, denn die Führungskräfte von Wirtschaft und Politik betrachteten die mittel- und südamerikanischen Länder als wichtige Märkte für den Absatz der amerikanischen landwirtschaftlichen und industriellen Überschußprodukte. Diese wirtschaftlichen Zielsetzungen in Lateinamerika waren für die Politik Washingtons bestimmend. Der Präsident hatte allerdings in seiner Antrittsrede das Prinzip der »Guten

17) Roosevelt an den Kongreß, 2. März 1934, Bd. II, S. 2 f.

18) Vgl. ebenda, S. 1.

19) Statement by Roosevelt on the Signing of the Reciprocal Trade Agreements Act, 12. Juni 1934, Bd. II, S. 150.

Nachbarschaft« proklamiert²⁰⁾ und diese »Good Neighbor Policy« wenig später als die Washingtoner Lateinamerikapolitik interpretiert²¹⁾. Auf der Panamerikanischen Konferenz von Montevideo bekannten sich die Vereinigten Staaten dann auch ausdrücklich zum Prinzip der Nichtintervention. Roosevelt selbst betonte wiederholt, daß auf die »Good Neighbor Policy« ständig hinzuweisen sei: »I do not think we can ever place too much stress on the »good neighbor« policy.«²²⁾ »The time seems to be excellent for promoting close relations with Latin America«, bekannte er im Jahre 1936²³⁾. Die »Good Neighbor Policy« führte in der Tat zu einer starken Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen. Das gilt besonders für Mexiko, wo die Vereinigten Staaten durch Josephus Daniels vertreten waren, den man geradezu als Exponenten der Rooseveltischen Politik bezeichnen muß. Allerdings ist die »Good Neighbor Policy« nicht zwangsläufig mit einem Verzicht Washingtons auf politische Einmischungen oder ökonomische Pressionen gleichzusetzen, was sich bereits anlässlich der Kubanischen Revolution von 1933 zeigte.

Botschafter Sumner Welles, der Roosevelt schon vor dessen Amtsantritt ein grundlegendes Memorandum über die Gestaltung der Beziehungen zu den lateinamerikanischen Staaten vorgelegt hatte²⁴⁾, spielte während der Revolution auf Kuba eine überaus zwielichtige Rolle, denn er schaltete sich massiv in die innenpolitischen Auseinandersetzungen ein. Er erwog als ultima ratio sogar den Einsatz amerikanischer Truppen, wenngleich er sich selbst darüber im klaren war, daß militärische Aktionen die Beziehungen zwischen Washington und den lateinamerikanischen Staaten stark belasten würden und zu der Rooseveltischen Politik der informellen Einflußnahme im krassen Widerspruch standen:

»I can imagine nothing more prejudicial to our whole Latin American policy«, so schrieb Welles an Roosevelt, »than the need for the United States to intervene in Cuba, either by force of arms or by open diplomatic action. It would create grave disquiet throughout the Continent at a moment when every Republic of Latin America has confidence in you and in your policy, and it would militate strongly against the building up in a relatively brief time of that sane and beneficial Latin American policy, commercial und political, which you have often discussed with me.«²⁵⁾

Eine Militäraktion sollte also nur das letzte Mittel sein; in erster Linie versuchte Washington, durch eine Mischung von politischem und ökonomischem Druck die kubanische Regierung zu einer innenpolitischen Stabilisierung zu zwingen, denn eine solche innenpolitische Konsolidierung wurde als Voraussetzung für Handelsvertragsverhandlungen zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten betrachtet²⁶⁾. Ein Angehöriger des State Departments hat diese in enger Fühlungnahme mit dem Präsidenten konzipierte Kubapolitik prägnant zusammengefaßt:

»The [State] Department's policy towards Cuba is directed to assisting the Cuban Government to terminate the existing political difficulties and to rehabilitate its national economy. In order to accomplish the latter, Ambassador Welles has explored the basis under which it might be possible for the United States to give to Cuba a more profitable participation in the American sugar market. The granting by the United States of this advantage is to be dependent,

20) Bd. I, S. 20.

21) Vgl. die Rede Roosevelts vom 12. April 1933, in: Public Papers, Bd. II, S. 129 ff.

22) Roosevelt an L. S. Rowe, Pan American Union, Washington, 16. November 1935, Bd. III, S. 72.

23) Roosevelt an Charles Lyon Chandler, Corn Exchange National Bank and Trust Company, Philadelphia, 15. Februar 1936, Bd. III, S. 194.

24) Vgl. Bd. I, S. 18 f.

25) Sumner Welles an Roosevelt, 18. Mai 1933, Bd. I, S. 141.

26) Vgl. Charles W. Taussig an Roosevelt, 18. Mai 1933, Bd. I, S. 143.

however, upon the taking by the Cuban Government of certain measures to settle the distressing political situation. In other words, the prospect of increased economic advantages is a plum which will not be granted until the Cuban Government has taken positive and satisfactory steps to conclude the present unrest.«²⁷⁾

An dieser Konzeption wurde unbeirrt festgehalten. Im Mai 1934 erhielt Kuba von der eigens zu diesem Zweck gegründeten Second Export-Import Bank einen Kredit in Höhe von 4 Millionen Dollars, der die neue Regierung unter Präsident Mendieta in die Lage versetzen sollte, eine ökonomische und damit auch politische Stabilisierung einleiten zu können²⁸⁾. Am 24. August 1934 wurde ein neuer Handelsvertrag zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba unterzeichnet, der bereits am 3. September in Kraft trat. Weitere Reziprozitätsverträge wurden in Lateinamerika mit Brasilien, Haiti, Kolumbien, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Costa Rica und Ecuador abgeschlossen. Diese Verträge orientierten sich ganz an den ökonomischen Bedürfnissen der Vereinigten Staaten. Das läßt sich unter anderem an der prinzipiell ablehnenden Haltung Washingtons gegenüber den in den lateinamerikanischen Ländern seit der Weltwirtschaftskrise stärker hervorgetretenen Industrialisierungstendenzen ablesen. »Of course, while they are establishing their factories«, so vertraute Roosevelt Ende 1934 den Pressevertretern an, »it means we will be exporting a good deal of machinery, but once that new machinery is set up in Brazil and the Argentine, or any other country, as soon as that is set up and they have begun manufacturing, they will buy less and less of our own goods.«²⁹⁾ Welche große Bedeutung die Washingtoner Wirtschaftsdiplomatie den süd- und mittelamerikanischen Ländern beimaß, macht nicht zuletzt auch die Tatsache deutlich, wie gereizt sie auf die 1934/35 von deutscher Seite einsetzende ökonomische Durchdringung Lateinamerikas reagierte.

Die Handelsvertragspolitik Washingtons gegenüber den lateinamerikanischen Staaten läßt keinen Zweifel daran, daß die »Good Neighbor Policy« lediglich einen Formwandel der seit den 1880er Jahren primär von ökonomischen Zielsetzungen bestimmten Lateinamerikapolitik darstellte. »The highly publicized ›Good Neighbor‹ Policy was basically a continuation of previous policies«, so hat der amerikanische Historiker Robert Freeman Smith jüngst die Rooseveltsche Politik treffend charakterisiert. »New tactics (trade agreements, Export-Import Bank loans) were introduced, the Latin Americans were courted with more fervor, and the United States government became the principal financial element in the revised Dollar Diplomacy. But, the economic and political hegemony of the United States was still the basic objective.«³⁰⁾ Außenminister Hull hat dann im Jahre 1941 auch unverhüllt zugegeben, daß die Rooseveltsche Lateinamerikapolitik keinesfalls einen grundlegenden Wandel, sondern lediglich eine neue Methode der amerikanischen Lateinamerikapolitik der 1920er Jahre darstellte: »In the past we, too, stationed some soldiers in Central America and left them there as long as ten years, but the results were bad, and we brought them out. Since then we have found it more profitable to practice the ›Good Neighbor Policy‹.«³¹⁾

Mit seiner in Lateinamerika, aber auch gegenüber den europäischen Staaten hartnäckig

27) Charles W. Taussig an Cordell Hull, ohne Datum, Anlage zu Hull an Roosevelt, 27. Mai 1933, Bd. I, S. 181.

28) Vgl. Bd. I, S. 663, Anm. 1.

29) Auf der Pressekonferenz vom 23. November 1934, Bd. II, S. 284.

30) Robert Freeman Smith, *American Foreign Relations, 1920-1940*, in: Barton J. Bernstein (ed.), *Towards a New Past: Dissenting Essays in American History*, New York 1969, S. 246.

31) Zitiert nach Lloyd C. Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Madison, Wisc. 1964, S. 47.

verfolgten Handelsvertragspolitik wünschte Washington die formale Gleichstellung des amerikanischen Handels vertraglich abzusichern. Nicht Präferenzen, sondern gleiche Wettbewerbschancen für alle Handelspartner auf dritten Märkten suchten die Vereinigten Staaten durchzusetzen. Die Führungsspitzen von Wirtschaft und Politik gingen bei der Konzipierung dieser Politik von der Überzeugung aus, daß sich der amerikanische Handel angesichts der amerikanischen Produktionskraft als überlegen erweisen werde. »American exporters are not afraid of their chances in foreign markets«, so betonte Under Secretary of State William Phillips, »if they only be given equality of treatment with their competitors.«³²⁾

Politik der »Offenen Tür«

Diese Politik der »Offenen Tür« war zwar in den bekannten Noten des amerikanischen Außenministers Hey von 1899 und 1900 in bezug auf China formalisiert worden, sie ist aber – und das gilt insbesondere auch für die 1930er Jahre – keinesfalls nur als ein Prinzip amerikanischer Chinapolitik zu deuten. Stanley K. Hornbeck, der Leiter der Fernostabteilung im State Department, hat im Jahre 1934 in einem ausführlichen und in der vorliegenden Dokumentation ungekürzt abgedruckten Memorandum ausdrücklich vor einer zu engen Interpretation der »Offenen Tür«-Politik gewarnt:

»... the United States has no ›Far Eastern policy‹ as a thing separate from and different from our foreign policy in general. We have a world policy (i. e., a general ›foreign policy‹). That policy, in its application in and with relation to the Far East (especially in relation to China), has had certain particular manifestations; to those manifestations there have been attached certain labels (such as ›the Hay doctrine‹, ›the open door policy‹, etc.); but these supposedly special policies are in fact special only in name. Often, a mere detail of action in our conducting of our relations with the Far East has acquired the reputation of a special item of policy, whereas in fact the action in question is merely a matter of strategy or tactics in application of a general principle which, given a similar situation, we would (or do) apply in any other part of the world. To illustrate; the concept of the ›open door‹ has been and is applied in determining our attitude and that of other countries toward problems elsewhere (especially in Africa) similar, *mutatis mutandis*, to those which are met with and dealt with in connection with China.«³³⁾

Bei dieser Politik der »Offenen Tür« und der zu ihrer Durchsetzung 1934 inaugurierten neuen Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten handelt es sich keineswegs um ein Randproblem der amerikanischen Diplomatie. Die amerikanische Außenwirtschaftskonzeption bildete vielmehr den Eckpfeiler der amerikanischen Außenpolitik. Völlig zu Recht ist darauf verwiesen worden, daß diese Politik der »Offenen Tür« seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert das »Axiom und die bewährte Grundlage der amerikanischen Expansion geblieben« ist³⁴⁾. Man kann auch die Rooseveltsche Außenpolitik nur verstehen, wenn man sich von einer engen politisch-diplomatiegeschichtlichen Betrachtungsweise löst und die Bedeutung der ökonomischen Faktoren voll berücksichtigt, denn erst auf diese Weise treten die eigentlichen Triebkräfte der Außenpolitik hervor. Die expansive Außenwirtschaftspolitik Washingtons bildete einen

32) William Phillips, *The Necessity for Give-and-Take in Foreign Trade*, Washington 1935, S. 5.

33) Hornbeck an Hull, 5. April 1934, Anlage zu Phillips an Louis M. Howe, Personal Secretary to the President, 20. April 1934, Bd. II, S. 56.

34) Hans-Ulrich Wehler, *Bismarck und der Imperialismus*, Köln 1969, S. 126, hier auch zahlreiche Literaturangaben zur Politik der »Offenen Tür«, S. 33, Anm. 24, S. 117, Anm. 9.

wesentlichen Bestandteil der Roosevelt'schen Konzeption der Krisenbekämpfung, »part of an emergency program«³⁵⁾, »a vital part of our recovery program«³⁶⁾, wie der Präsident es formulierte. Roosevelt hat letztlich keine realisierbare Alternative zu dieser Politik gesehen, wenn er seine Außenwirtschaftskonzeption mit den Worten verteidigte: »Unless we restore these world markets many people will have to be taken out of farming permanently and a great deal of fertile acreage will have to be withdrawn. I do not believe that anyone in this country is prepared to face the difficulties which would be involved in such a drastic transformation of our agricultural and industrial structure.«³⁷⁾

Die Lösung für die inneren Probleme der Vereinigten Staaten wurde von der Roosevelt-Administration außerhalb des Landes gesucht. Auch für die Roosevelt'sche Politik bestand damit der Zwang zu einer Politik der »Offenen Tür«. Diese zwangsläufige Wechselbeziehung zwischen »Open Door World« und »United States prosperity« und die daraus sich ergebende Absage der Vereinigten Staaten an eine isolationistische Politik hat Robert Freeman Smith in seinem bereits erwähnten Aufsatz über die amerikanische Außenpolitik der Jahre 1920 bis 1940 auch für die ersten Jahre der Regierung Roosevelts überzeugend dargestellt. Bahnbrechend hat in dieser Beziehung allerdings der amerikanische Historiker William Appleman Williams gewirkt, der in seinem im Jahre 1954 veröffentlichten grundlegenden Aufsatz über die amerikanische Außenpolitik der 1920er Jahre von der »Legende des amerikanischen Isolationismus«³⁸⁾ gesprochen und an anderer Stelle überzeugend nachgewiesen hat, daß Roosevelt ebenso wenig wie seine Vorgänger Harding, Coolidge und Hoover eine isolationistische Politik betreiben konnte, weil er die expansive Außenwirtschaftspolitik als wesentlichen Bestandteil seines New Deal verstand³⁹⁾.

Angesichts der Tatsache, daß auch die Roosevelt'sche Außenpolitik in der Kontinuität der amerikanischen Politik der »Offenen Tür« und des »Informal Empire« stand, ist es unverstänlich, wie Arnold A. Offner seine Untersuchung über die amerikanische Deutschlandpolitik in den Jahren 1933–1938 dahingehend zusammenfassen kann, »that from Roosevelt, through Hull and Welles, and down through the ranks of the State Department, in the Congress, and in all walks of life, with too few exceptions, there persisted a belief that Europe's problems were Europe's, that an ocean three thousand miles wide separated the New World from the Old.«⁴⁰⁾ Gerade die Analyse der deutsch-amerikanischen Beziehungen der 1930er Jahre zeigt vielmehr deutlich, daß der Ausschluß der Vereinigten Staaten von der nationalsozialistischen Großraumwirtschaft in Europa und der Einbruch Deutschlands in das Washingtoner »Informal Empire« in Lateinamerika von der amerikanischen Regierung bereits 1935/36 als direkte Bedrohung gesehen worden sind⁴¹⁾. »Every blow at our foreign trade is a direct

35) Roosevelt an den Kongreß, 2. März 1934, Bd. II, S. 3.

36) Roosevelt an C. W. Linscheid, Export Managers Club, New York, 12. März 1934, Bd. II, S. 24.

37) Roosevelt an Governor Tom Berry, South Dakota, 2. November 1933, Bd. I, S. 454.

38) William Appleman Williams, »The Legend of Isolationism in the 1920's«, in: *Science and Society*, 18, 1954, S. 1–20 (vollständig abgedruckt bei Richard M. Abrams und Lawrence W. Levine, *The Shaping of Twentieth-Century America*, Boston 1965, S. 366–382); vgl. in diesem Zusammenhang auch Williams' Aufsätze: »A note on American Foreign Policy in Europe in the Nineteen Twenties«, in: *Science and Society*, 22, 1958, S. 1–20, und »Latin America: Laboratory of American Foreign Policy in the Nineteen-twenties«, in: *Inter-American Economic Affairs*, 11, 1957/58, No. 2, S. 3–30; vgl. NPL, XII/1967, S. 343 ff.

39) Vgl. besonders *The Tragedy of American Diplomacy*, 2. Aufl. New York 1962, S. 160 ff.; vgl. NPL, XII/1967, S. 347 ff.

40) Arnold A. Offner, *American Appeasement, United States Foreign Policy and Germany, 1933–1938*, Cambridge, Mass. 1969, S. 280.

41) Vgl. Williams, *Tragedy*, S. 171 f.

thrust at our economic and social life«, so hat Assistant Secretary of State Francis B. Sayre diesen Zusammenhang wohl am prägnantesten formuliert⁴²⁾. Unter dem gleichen Aspekt hat Roosevelt selbst ausdrücklich hervorgehoben, daß es eine Isolation für Amerika nicht geben könne: »... even through the Americas become involved in no war, we must suffer too. The madness of a great war in other parts of the world would affect us and threaten our good in a hundred ways. And the economic collapse of any nation or nations must of necessity harm our own prosperity.«⁴³⁾

Daß sich Roosevelt dieser Interdependenz von innerer und äußerer Politik vollauf bewußt war und konsequenterweise keine isolationistische Politik betrieb, bestätigen die ersten drei Bände der von Edgar B. Nixon besorgten Ausgabe. Die in chronologischer Reihenfolge abgedruckten Dokumente sind sorgfältig ediert. Allerdings hätten vom Herausgeber hinzugefügte Regesten nach dem Vorbild der »Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik« oder der »Foreign Relations of the United States« die systematische Benutzung trotz des detaillierten Indexes wesentlich erleichtert. Darüber hinaus hätte man sich eine etwas genauere Darlegung der Auswahlprinzipien gewünscht. So bleibt es beispielsweise unverstänlich, warum von einem so hervorragenden und einflußreichen Kenner der europäischen Verhältnisse wie George S. Messersmith – von Roosevelt als »one of the best men we have in the whole Service« charakterisiert⁴⁴⁾ – nicht mehr Briefe abgedruckt wurden, während dem vergleichsweise weniger bedeutenden Botschafter Dodd breiter Raum gewidmet wird.

Ungeachtet solcher Einzelkritik muß jedoch nachdrücklich betont werden, daß die vorliegenden Dokumente aus den Beständen der Franklin D. Roosevelt Library in Hyde Park, New York, eine vorzügliche Ergänzung zu den »Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt« und den »Foreign Relations« darstellen.

42) Francis B. Sayre, *Our Problem of Foreign Trade*, Washington 1936, S. 2.

43) Rede in Buenos Aires, 1. Dezember 1936, Bd. III, S. 518.

44) Roosevelt an Judge Julian W. Mack, New York, 4. Dezember 1935, Bd. III, S. 111.