

Zur Frage der auswärtigen Gewalt des Präsidenten der Vereinigten Staaten

Dr. Dr. **Angèle Auburtin**

Referentin am Kaiser Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht

Die Ermächtigungsgesetze, die der Kongreß vor und seit Ausbruch des gegenwärtigen Krieges verabschiedet hat, sowie einige ohne Mitwirkung des Kongresses oder des Senats getroffene Maßnahmen Roosevelts haben erneut die Frage der Stellung des Präsidenten auf dem Gebiete der Außenpolitik aufgeworfen und die Befürchtung einer Ausschaltung des Kongresses und einer Diktatur des Präsidenten laut werden lassen. Gegenüber dem tagespolitischen Kampf der Meinungen erscheint es notwendig, auf der Grundlage einer Klärung des Umfanges der auswärtigen Gewalt, die der Präsident nach der Verfassung und der bisherigen Verfassungsentwicklung besitzt, einzelne außenpolitische Machterweiterungen des Präsidenten während der Aera Roosevelt auf ihren konkreten Inhalt hin zu untersuchen und sie im Lichte des seit George Washington bestehenden Verfassungskampfes des Präsidenten und des Kongresses um die Führung der Außenpolitik zu beurteilen.

I.

Bestimmungen über die auswärtige Gewalt finden sich in der Verfassung sowohl in dem die Befugnisse des Präsidenten regelnden Art. II als auch in dem die Rechte des Kongresses bzw. des Senats festsetzenden Art. I.

Der Präsident hat nach der Verfassung die Exekutivgewalt, indem es in Art. II sec. 1 allgemein heißt: »die Exekutivgewalt soll beim Präsidenten der Vereinigten Staaten ruhen«. Der Präsident ist ferner im einzelnen nach sec. 2 Oberkommandierender des Heeres und der Flotte sowie der Miliz der einzelnen Staaten, soweit diese zum aktiven Dienst der Vereinigten Staaten aufgerufen ist, er kann nach Rat und mit Zustimmung des Senats Verträge schließen, wenn zwei Drittel der anwesenden Senatoren damit einverstanden sind, er benennt und er ernennt nach Rat und mit Zustimmung des Senats Botschafter, Gesandte

und Konsuln, er empfängt nach sec. 3 Botschafter und andere diplomatische Vertreter und soll dafür Sorge tragen, daß die »Gesetze« treu ausgeführt werden.

Der Kongreß hat nach Art. 1 sec. 8 der Verfassung das Recht, für die gemeinsame Verteidigung zu sorgen, den Handel mit auswärtigen Staaten zu regeln, Piraterie, auf hoher See begangene Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht zu bestrafen, Krieg zu erklären, Kaperbriefe zu gewähren und Regeln für die Wegnahme von Gütern zu Lande und zu Wasser festzusetzen, Armeen und eine Flotte aufzustellen und zu unterhalten, Vorschriften über die Leitung und Verwaltung der Streitkräfte zu Lande und zu Wasser zu geben, die Miliz zur Durchführung der Gesetze der Union, zur Unterdrückung von Aufständen und zur Abwehr einer Invasion aufzurufen und alle Gesetze zu erlassen, die zur Durchführung obiger Ermächtigungen notwendig und geeignet sind.

Diese Aufteilung der auswärtigen Gewalt auf Präsident und Kongreß bzw. Senat enthält keine scharfe Grenzziehung und bietet daher sowohl für die rechtliche Auslegung als auch für die praktische Durchführung Schwierigkeiten. Diese Schwierigkeiten sind auf der einen Seite darin begründet, daß die Verteilung der einzelnen Anwendungsfälle der auswärtigen Gewalt keine vollständige ist, und sich daher da, wo die Verfassung, wie in der Frage der Anerkennung von Staaten und der Neutralitätserklärung Lücken aufweist, Zweifelsfragen ergeben können. Auf der anderen Seite entstehen sie dadurch, daß die Zuständigkeiten zum Teil konkurrierend sind und ihre Verteilung unter dem durchgängig für die amerikanische Verfassung wirksamen Prinzip der Hemmung und des Gleichgewichts, der »checks and balances«, vorgenommen ist. Durch dieses findet die Gewalt des einen Organs seine immanente, im einzelnen aber nicht genau zu bestimmende Schranke an der Gewalt des anderen Organs, wie es insbesondere im Mitwirkungsrecht des Senats bei Vertragsabschlüssen und im Kriegserklärungsrecht des Kongresses der Fall ist. Auf diese Schwierigkeiten kann hier nur soweit eingegangen werden, als es allgemein für die Kennzeichnung des gegenseitigen Gewaltverhältnisses zwischen Präsident und Kongreß und im besonderen für die konkreten Streitfragen, die die Roosevelt-Aera ergeben hat, notwendig erscheint.

Gegenüber den Lücken in der Aufführung der einzelnen außenpolitischen Befugnisse hat man sich, sofern man nicht versuchte, den speziell aufgezählten Ermächtigungen eine weite Auslegung zu geben¹⁾,

¹⁾ So wird beispielsweise manchmal das Recht der Anerkennung neuer Staaten und des Status als Kriegführenden aus dem Recht des Präsidenten, auswärtige diplomatische Vertreter zu empfangen, hergeleitet. Vgl. Corwin, E. S.: *The Presidents' Control of Foreign Relations*, Princeton 1917, S. 71.

darauf berufen, daß Art. II eine Generaldelegation sämtlicher außenpolitischer Gewalt auf den Präsidenten enthalte. Man hat darauf hingewiesen, daß im Gegensatz zur Regelung für die Legislative, bei der es heißt, »alle legislative Gewalt, die in dieser Verfassung gewährt ist, ist in den Kongreß gelegt«, alle exekutive Gewalt uneingeschränkt dem Präsidenten gegeben ist. Es wird argumentiert, daß die auswärtige Gewalt ihrer Natur nach eine Exekutivfunktion sei ²⁾, die daher in ihrer Gesamtheit dem Präsidenten zustehe, sofern in der Verfassung nicht Ausnahmen, die als solche eng ausgelegt werden müssen, vorgesehen sind ³⁾.

Das Oberste Bundesgericht, das im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zum »Hüter« der Verfassung geworden ist, hat bis zur Amtszeit Franklin D. Roosevelts kaum Stellung zur Frage der relativen Kompetenzen von Kongreß und Präsident auf dem Gebiet der Außenpolitik genommen, da es sich dabei vornehmlich um politische Fragen handelt, für die die Gerichte die Zuständigkeit ablehnen ⁴⁾. Es hat jedoch einmal im Neagle Case ⁵⁾ auf eine weitere Quelle für eine Generaldelegation außenpolitischer Gewalt hingewiesen, indem es erklärte, daß die Pflicht des Präsidenten, dafür Sorge zu tragen, daß die »Gesetze« (the Laws) treu ausgeführt werden, nicht auf den ausdrücklichen Wortlaut der Gesetze des Kongresses oder der Verträge beschränkt sei, sondern auch die Rechte und Verpflichtungen umfasse, die sich ergeben aus der Verfassung selbst, den internationalen Beziehungen und allen Schutzaufgaben, die die Natur des Staates nach der Verfassung mit sich bringt, und hat damit eine sehr weite, nicht unangefochten gebliebene ⁶⁾ Auslegung der Kompetenz des Präsidenten gegeben.

Im Laufe der Entwicklung hat der Präsident denn auch erfolgreich die nicht in der Verfassung im einzelnen aufgezählten außenpolitischen Befugnisse in Anspruch genommen, so die Anerkennung fremder Re-

²⁾ Für den Exekutivcharakter der auswärtigen Gewalt wird die herrschende Ansicht zur Zeit der verfassungsgebenden Nationalversammlung angeführt, vgl. Wright, Quincy: *The Control of American Foreign Relations*, New York 1922, S. 135 und Corwin, a. a. O., S. 33ff. Später werden unter »executive« in erster Linie die Verwaltungsfunktionen bezeichnet, Wright, a. a. O., S. 140, S. 146f.

³⁾ So sagte Hamilton: »It deserves to be remarked that as the participation of the Senate in the making of treaties, and the power of the legislature to declare war, are exceptions out of the general 'executive power' vested in the President, they are to be construed strictly, and ought to be extended no further than is essential to their execution. While, therefore, the legislature can alone declare war, can alone actually transfer the nation from a state of peace to a state of hostility, it belongs to the 'executive power' to do whatever else the law of nations, cooperating with the treaties, of the country enjoins in the intercourse of the United States with foreign powers«. Hamilton, Works (Federal ed., Lodge) Bd. 4, S. 443, zitiert bei Wright, a. a. O., S. 136.

⁴⁾ Vgl. hierüber Wright, a. a. O., S. 348.

⁵⁾ In re Neagle, 135 U. S. 1, 64ff. (1890).

⁶⁾ Wright, a. a. O., S. 157.

gierungen, die Erklärung der Neutralität, die Einleitung auswärtiger Verhandlungen, die Beendigung von Feindseligkeiten, die Annexion von Gebieten, die Aufhebung von Verträgen und andere mehr 7).

Unbestritten ist jedoch diese weite Auffassung der Macht des Präsidenten nicht gewesen. Bereits in den ersten Jahren der Verfassung ist es anlässlich der selbständigen Neutralitätserklärung des Präsidenten im französisch-englischen Kriege zu einer berühmten Kontroverse zwischen Hamilton und Madison gekommen, die unter dem Decknamen *Pacificus* und *Helvidius* geführt wurde, und in der der Berufung auf die Generalklausel der Verfassung für das Recht des Präsidenten durch Hamilton auf das lebhafteste von Madison widersprochen wurde⁸). Auch später noch ist der Gegensatz der Auffassungen in dieser Frage erneut zu Tage getreten und eine enge Auslegung der Gewalt des Präsidenten sowohl innerhalb des Senats⁹) als auch in der Literatur¹⁰), ja sogar von Seiten eines ehemaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten¹¹) vertreten worden. In der Praxis ist diese Auffassung gelegentlich in Resolutionen des Kongresses zum Ausdruck gekommen, die den außenpolitischen Kurs des Präsidenten in einem gewissen Sinne beeinflussen sollten¹²). Der Präsident hat zwar in der Regel solchen Wünschen des Kongresses entsprochen, sich jedoch dabei auf den Standpunkt gestellt, daß er, da die Resolutionen lediglich empfehlenden Charakter hätten, hierzu nicht verpflichtet sei¹³), und hat in vielen Fällen Resolutionen dieser Art ignoriert¹⁴). Auch der Senat selbst hat erklärt, daß derartige Resolutionen völkerrechtlich ein Nichts darstellten¹⁵), und man hat sie,

7) Vgl. Wright, a. a. O., S. 136.

8) Abgedr. bei Corwin, a. a. O., S. 8ff.

9) In ganz prägnanter Form trat der Gegensatz der Auffassungen im Senat 1906 anlässlich der Erörterung der Frage, ob der Präsident sich durch persönliche Vertreter an den Verhandlungen der Algeciras-Konferenz beteiligen dürfe, in den Ausführungen Senator Spooners und Senator Bacons hervor. (Congr. Rec., Bd. 40, S. 1417-1421, S. 2125—2148, abgedruckt bei Corwin, a. a. O., S. 169ff.)

10) Goodnow, F. J.: *The Principles of the Administrative Law of the United States*, New York 1905, S. 73.

11) Taft, W. H.: *Our Chief Magistrate and his Powers*, New York 1925, S. 139f.

12) Beispiele hierfür bei Corwin, a. a. O., S. 40ff. und Wright, a. a. O., S. 281f.

13) Willoughby, W. W.: *The Constitutional Law of the United States*, New York 1929, 2. Aufl., Bd. I, S. 536; Vgl. auch die bei Wright, a. a. O., S. 280 wiedergegebene Erklärung des Secretary of State Seward an den französischen Gesandten bezüglich der vom Präsidenten ignorierten Resolution über die Maximilian-Regierung in Mexiko von 1864.

14) Wright, a. a. O., S. 279 f.

15) Vgl. die anlässlich des Kampfes Cubas um seine Unabhängigkeit 1897 abgegebene Erklärung des Senate Foreign Relations Committee. Senate Document 56, S. 20—22, abgedr. bei Corwin, a. a. O., S. 80. — Eine Zusammenstellung von Fällen, in denen der Kongreß selbst aus verfassungsrechtlichen Bedenken Resolutionen dieser Art abgelehnt hat, bei Wright, a. a. O., S. 279 Anm. 59.

soweit sie nicht allgemeiner Natur sind, sondern spezielle Fragen betreffen, als verfassungswidrigen Eingriff in die Rechte des Präsidenten angesehen¹⁶⁾.

Hat sich so im Laufe der Zeit die generelle Zuständigkeit des Präsidenten auf dem Gebiete der Außenpolitik im wesentlichen in Theorie und Praxis durchgesetzt, so sind ihr doch in der Verfassung zur Vermeidung einer übermäßigen Entwicklung einer staatlichen Gewalt auf Kosten einer anderen gewisse Schranken allgemeiner und spezieller Art aufgerichtet. Diese Hemmungen bestehen einmal ganz allgemein in der verfassungsrechtlichen Tatsache, daß der Präsident für die Durchführung seiner Politik auf das Mitwirken des Kongresses sowohl durch den Erlaß der erforderlichen Gesetze¹⁷⁾ als auch die Bewilligung der notwendigen Geldmittel¹⁸⁾ angewiesen ist. In der Praxis hat sich jedoch diese Schranke nicht sehr fühlbar gemacht, da tatsächlich der Kongreß fast nie die Außenpolitik des Präsidenten durch eine Nichtbewilligung von Geldmitteln desavouiert hat¹⁹⁾.

Von den speziellen Schranken für die Außenpolitik hat das Mitwirkungsrecht des Senats auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verträge des öfteren die Politik des Präsidenten durchkreuzt²⁰⁾. Ihr hat sich der Präsident gelegentlich durch den Abschluß von executive agreements, die der Zustimmung des Senats nicht bedürfen, zu entziehen gewußt. Das Recht des Präsidenten, executive agreements, die in der Regel vom Secretary of State unterzeichnet sind, ohne Mitwirkung des Senats einzugehen, ist für kurzfristige provisorische Abmachungen und Abmachungen verwaltungstechnischer Art anerkannt²¹⁾. Unter executive agreements fallen abgesehen von solchen, für die eine besondere Ermächtigung durch den Kongreß oder einen Vertrag vorliegt, hauptsächlich Abmachungen, die auf der Militärgewalt des Präsidenten beruhen²²⁾, Regelungen von Geldansprüchen amerikanischer Staatsbürger

¹⁶⁾ Wright, a. a. O., S. 282f.

¹⁷⁾ Verfassung Artikel 1 sec. 8: das Recht des Kongresses »to make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof«.

¹⁸⁾ Verfassung Art. I sec. 9: »No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law«.

¹⁹⁾ Wright, a. a. O., S. 160.

²⁰⁾ List of Treaties Submitted to the Senate, 1789—1931, which have not gone into force. Dep. of State Publication No. 382, 1932; Holt, W. St.: *Treaties Defeated by the Senate. A Study of the Struggle between President and Senate over the conduct of foreign relations.* Baltimore 1933; Fleming, D. F.: *The Treaty Veto of the American Senate.* New York, London 1930.

²¹⁾ Crandall, S. B.: *Treaties, their Making and Enforcement*, 2. Aufl., Washington 1916.

²²⁾ Beispiele hierfür sind: der Notenwechsel zwischen dem britischen Gesandten

gegen fremde Regierungen²³⁾ und *modi vivendi*²⁴⁾, welch letztere jedoch gelegentlich zu Dauerregelungen wurden²⁵⁾. Solche *executive agreements* verpflichten strenggenommen nur die Regierung, die sie eingegangen ist²⁶⁾, haben aber praktisch oft eine starke moralische Verpflichtung zu ihrer Beibehaltung für das ganze Land begründet und ihre Gültigkeit über die Amtsperiode des Präsidenten, der sie abgeschlossen hat, erwiesen²⁷⁾. Inhaltlich sind die von dem Präsidenten abgeschlossenen *executive agreements* vielfach weit über das rein Technische hinausgegangen, indem sie Vereinbarungen zum Gegenstand gehabt haben, die unmittelbar die außenpolitische Lage der Vereinigten Staaten berühren²⁸⁾

und dem geschäftsführenden Secretary of State vom 28. April 1817 (Martens, N. R. 1 ser. V Suppl., 395) über die Flottenbeschränkung auf den großen Seen (Crandall, a. a. O., S. 102f.); der Notenaustausch zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten 1859, der die gemeinsame militärische Besetzung der Insel San Juan vereinbarte (Crandall, a. a. O., S. 106); das Abkommen mit Mexiko vom 29. Juli 1882 (Martens, N. R. G. 2. ser. XI, 764), das für beide Parteien die Überschreitung der Grenzen von Truppen in Verfolgung von Indianerbanden gestattete und eine Reihe ähnlicher Abkommen mit anderen Staaten (Crandall, a. a. O., S. 104f.); über Abkommen dieser Art zustimmend das Oberste Bundesgericht in *Tucker v. Alexandroff*, 183 U. S. 424, 435 (1902); das Protokoll vom 12. August 1898 (Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers 1776—1909*. Washington 1910, Bd. 2, S. 1688), das die vorläufigen Friedensbedingungen für Spanien festsetzte, durch das Spanien alle Souveränitätsrechte auf Cuba aufgab und den Vereinigten Staaten Porto-Rico und andere Inseln in Westindien abtrat, woraufhin die Evakuierung Cubas und Porto-Ricos bereits vor dem Friedensvertrag vom 10. Dezember 1898 erfolgte (Crandall, a. a. O., S. 103f., vgl. auch Moore, J. B.: *Treaties and Executive Agreements*, *Political Science Quarterly*, Bd. 20, S. 392 (1905); das Protokoll vom 7. September 1901 (Martens, N. R. G. 2. ser. XXXII, 94), das den Boxeraufstand beendigte, und worin von den Mächten grundsätzlich die Evakuierung ihrer Truppen in Peking und mit gewissen Ausnahmen in der Provinz Chihli und von China u. a. eine Entschädigung, die Schließung gewisser Befestigungen etc. versprochen wurde (Crandall, a. a. O., S. 104).

²³⁾ Beispiele hierfür bei Crandall, a. a. O., S. 108ff. und Moore, *Treaties and Executive Agreements*, a. a. O., S. 403ff.

²⁴⁾ Beispiele hierfür bei Crandall, a. a. O., S. 112ff.

²⁵⁾ So der *modus vivendi* zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten über Fischereirechte vom 15. Februar 1888 (Malloy, a. a. O., Bd. I, S. 738). Vgl. hierüber Crandall, a. a. O., S. 112.

²⁶⁾ Wright, a. a. O., S. 235.

²⁷⁾ Simpson, W. H.: *Legal Aspects of Executive Agreements*, *Iowa Law Review*, Bd. 24, S. 86 (1938) und Wright, a. a. O., S. 246.

²⁸⁾ Beispiele hierfür sind außer den oben Anm. 22 erwähnten vorläufigen Friedensbedingungen mit Spanien und dem den Boxeraufstand beendigenden Protokoll:

Das Protokoll zwischen dem amerikanischen Gesandten und Viscount Palmerston vom 9. Dezember 1850 (Malloy, a. a. O., Bd. I, S. 663), in dem ein Teil des Horse Shoe Riff beim Ausgang des Niagaraflusses aus dem Eriesssee an die Vereinigten Staaten abgetreten wurde, unter der Bedingung einen Leuchtturm dort zu errichten und das Riff nicht zu befestigen. Der Kongreß bewilligte später die für die Errichtung des Leuchtturms notwendigen Gelder (Crandall, a. a. O., S. 114f. und Moore, J. B.: *A Digest of Inter-*

oder die zukünftige Politik des Landes auf längere Zeit festlegen sollten²⁹⁾. Der Senat ist vereinzelt in der Verteidigung seiner treaty making power gegen die Praxis der executive agreements erfolgreich gewesen. So hat er sich sein Mitwirkungsrecht beim Abschluß von Verträgen sichern wollen, als er den Vertragstext der 1904/1905 mit verschiedenen Staaten unterzeichneten allgemeinen Schiedsverträge dahingehend abänderte, daß die im konkreten Falle über den Streitgegenstand, die Rechte der Schiedsrichter und das Verfahren abzuschließenden Spezialkompromisse seiner Zustimmung bedürfen, und hat dadurch den Präsidenten veranlaßt, von den allgemeinen Schiedsverträgen überhaupt Abstand zu nehmen³⁰⁾. Trotz des gelegentlichen Widerstandes des Senats scheint jedoch die Praxis, executive agreements an Stelle formeller Verträge einzugehen, eher im Wachsen als im Schwinden zu sein³¹⁾.

Noch aufschlußreicher sowohl für das tatsächliche Ausmaß der auswärtigen Gewalt des Präsidenten als auch für die besonderen Probleme, die die Roosevelt-Aera verfassungsrechtlich aufgegeben hat, ist

national Law, Washington 1906, Bd. 5, S. 215). Darüber, daß ein Vertrag geeigneter für den Inhalt der Abmachung gewesen wäre, vgl. Wright, a. a. O., S. 237.

Das Abkommen mit Panama vom 3. Dezember 1904 (Malloy, a. a. O., Bd. 3, S. 2757) über die Verteilung der Zuständigkeiten in den Städten Panama und Colón, abgeschlossen von Kriegsminister Taft auf Veranlassung Theodore Roosevelts, das als Usurpation der treaty making power vom Senat angegriffen wurde. Vgl. Wright, a. a. O., S. 238f., Taft, William Howard: Our Chief Magistrate and his Powers, Columbia University Lectures, New York 1925, S. 112 und McCain, William D.: The United States and the Republic of Panama, Durham, North Carolina, 1937, S. 42ff.

Das Abkommen mit Santo Domingo vom 20. Januar 1905 (Foreign Relations, 1905, S. 311), in dem die Vereinigten Staaten die Integrität der Dominikanischen Republik garantieren und die Zollverwaltung übernehmen, und das wegen der Opposition des Senats dieses ersetzende Abkommen vom 7. Februar 1905 (Foreign Relations, 1905, S. 342), das einige Abschwächungen der amerikanischen Verpflichtungen und die Voraussetzung der Zustimmung des Senats enthält. Hierüber schrieb Roosevelt in seiner Autobiographie (Theodore Roosevelt. An Autobiography, New York 1926, S. 510): »The Constitution did not explicitly give me power to bring about the necessary agreement with Santo Domingo. But the Constitution did not forbid my doing what I did. I put the agreement into effect, and I continued its execution for two years before the Senate acted. Der Senat hat erst 1907 einen abgeänderten Vertrag ratifiziert. Über den Kampf zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß vgl. Holt, a. a. O., S. 212ff.

²⁹⁾ Notenaustausch mit Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Rußland, Italien und Japan 1899 (Malloy, a. a. O., Bd. 1, S. 244) über die Politik der offenen Tür in China.

Notenaustausch zwischen dem Secretary of State Root und dem japanischen Botschafter Baron Takahira vom 30. November 1908 (Martens, N. R. G. 3. ser. II, 32), über die Politik der Vereinigten Staaten und Japan im Fernen Osten.

Das sog. Lansing-Ishii-Abkommen vom 2. November 1917 (Malloy, a. a. O., Bd. 3, S. 2720) über die gegenseitigen Interessen in China.

³⁰⁾ Vgl. Moore, Treaties and Executive Agreements, a. a. O., S. 385ff., 417.

³¹⁾ Corwin, a. a. O., S. 125.

die Untersuchung der zweiten speziellen Schranke, die der Außenpolitik der Exekutive errichtet ist, das Recht des Kongresses, Krieg zu erklären. Dieses Recht wirft die Frage auf, ob der Kongreß im Gegensatz zur Politik des Präsidenten das Land in einen Krieg stürzen kann und ob andererseits der Präsident verfassungswidrig handelt, wenn er durch seine Handlungen eine internationale Lage herbeiführt, die den Kongreß vor die Notwendigkeit einer Kriegserklärung stellt.

Was die erste Frage anlangt, so ist es theoretisch denkbar, daß eine Kriegserklärung, die in Form eines Gesetzes oder einer ihr gleichwertigen joint resolution erfolgt, über das Veto des Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit des Kongresses ergehen kann. Praktisch ist eine solche Lage jedoch bisher niemals eingetreten und auch in Zukunft wenig wahrscheinlich³²). Man hat in diesem Falle von einer festen »convention« der Verfassung gesprochen, die den Kongreß hindert, ohne Billigung des Präsidenten, die aus einer ausdrücklichen oder virtuellen Empfehlung hervorgeht, den Krieg zu erklären³³).

Hinsichtlich der zweiten Frage hat die Geschichte gezeigt, daß das Recht der Kriegserklärung des Kongresses dem Präsidenten wenig Hemmungen in der Führung der Außenpolitik auferlegt, daß auch wenn die Schranken immer wieder von Seiten des Kongresses betont worden sind und die Präsidenten meist dieses Recht des Kongresses in Rechnung gestellt haben, die tatsächliche Macht der Kriegserklärung beim Präsidenten liegt, während das Recht des Kongresses im wesentlichen formeller Natur ist. Dieser tatsächliche Zustand hat sich insbesondere aus der Frage entwickelt, wie weit der Präsident selbständig Gewaltmaßnahmen nichtkriegerischer Art, sogenannte Akte »short of war« ergreifen darf und wie weit er das Recht der Anerkennung eines bestehenden Kriegszustandes besitzt, worauf im folgenden etwas näher einzugehen ist.

Der Präsident hat aus seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber des Heeres und der Marine für sich das Recht in Anspruch genommen, selbständig bewaffnete Gewalt zum Schutze amerikanischer Interessen, von Leben und Eigentum der amerikanischen Staatsangehörigen anzuwenden. In dieser Eigenschaft hat er im Laufe der Geschichte ohne

³²) Mathews, J. M.: *American Foreign Relations, Conduct and Policies*, verbesserte Aufl., New York 1938, S. 622; Berdahl, C. A.: *War Powers of the Executive in the United States*, University of Illinois, Studies in Social Sciences, Bd. 9, No. 1/2, 1920, S. 96.

³³) Mathews, a. a. O., S. 672f. Über die Vorgeschichte der einzelnen von den Vereinigten Staaten geführten Kriege und die relativen Verantwortlichkeiten des Kongresses und des Präsidenten für seinen Ausbruch vgl. Berdahl, a. a. O., S. 80ff. Die amerikanische Geschichte kennt eine Reihe von Beispielen dafür, daß trotz Kriegsstimmung des amerikanischen Kongresses das diplomatische Geschick des Präsidenten einen Krieg vermieden hat, so den Ausbruch eines Krieges mit England 1807 und nach dem Bürgerkrieg. Vgl. Berdahl, a. a. O., S. 84 und S. 88f.

Mitwirkung des Kongresses eine Reihe militärischer Maßnahmen ergriffen, die in ihrem Umfange von der Entsendung eines einzelnen Kriegsschiffes zu Demonstrationszwecken bis zur Entsendung eines ganzen Expeditions-corps zwecks gewalttätiger Eingriffe in einem auswärtigen Staate reichen³⁴⁾ und auch das Recht der Bewaffnung der Handelsschiffe einschließen³⁵⁾.

³⁴⁾ Als Beispiele (weitere Fälle zusammengestellt Moore, Digest, a. a. O., Bd. 7, S. 112—118) hierfür sind anzuführen: Der Fall des vor der Naturalisation stehenden Ungarn Koszta, dessen Auslieferung durch Schüsse eines amerikanischen Kriegsschiffes erzwungen wurde, ein Vorgehen, das der Kongreß nachträglich durch Verleihung einer Goldmedaille an den Kapitän des Schiffes gebilligt hat (berichtet in *In re Neagle*, 135 U. S. 1, 64, 1890).

Die Bombardierung Greytowns, Nicaragua, zur Erzwingung von Schadensersatzansprüchen wegen Angriffen auf einen amerikanischen Konsul 1854 (Moore, a. a. O., Bd. 7, S. 112ff.). Ein unteres Bundesgericht erkannte 1860 das Ermessen des Präsidenten, Leben und Eigentum zu schützen, in diesem Falle an (*Durand v. Hollins*, Fed. Cases No. 4186).

Die Zerstörung von Barrier Fort in China zur Sühne der Beleidigung der amerikanischen Flagge (Corwin, a. a. O., S. 146).

Die Entsendung von See- und Landstreitkräften zur Unterdrückung des Boxer-aufstandes 1900 und zur Erzwingung des Schadensersatzverpflichtungen enthaltenden Protokolls vom 7. September 1901, das dem Senat nicht vorgelegt war (Moore, a. a. O., Bd. 5, S. 476ff., Corwin, a. a. O., S. 150f.).

Die Landung amerikanischer Truppen in Vera Cruz 1914 zur Bestrafung Huertas wegen Beleidigung der amerikanischen Flagge. Wilson erbat hierfür die »Billigung« des Kongresses, wobei er erklärte: »No doubt I could do what is necessary in the circumstances to enforce respect for our Government without recourse to the Congress and yet not exceed my constitutional powers as President, but I do not wish to act in a matter possibly of so grave consequence except in close conference and cooperation with both the Senate and House.« (Congressional Record Bd. 51, S. 6909). Zwei Tage darauf erließ der Kongreß eine joint resolution, die erklärte, »the President is justified in the employment of the armed forces of the United States to enforce his demand for unequivocal amends for certain affronts and indignities committed against the United States« (38 Stat. 770). Daß der Kongreß die Meinung des Präsidenten bezüglich seines selbständigen Rechtes teilte, ergibt sich aus der Verwendung des Wortes »justified« statt »authorized«, wie denn auch der Präsident die Landung der Truppen einen Tag vor dem Erlaß der joint resolution vornahm.

³⁵⁾ Während der Spannung zu Frankreich 1797 hatte Präsident John Adams die Instruktionen an die Zollbeamten, das Anlaufen bewaffneter Handelsschiffe zu hindern, aufgehoben und damit indirekt die Bewaffnung der Schiffe autorisiert (Ber dahl, a. a. O., S. 67f.). Der Widerruf der Instruktion war von Madison als Usurpation legislativer Gewalt durch die Exekutive bezeichnet worden. (Schreiben Madisons an Jefferson vom 2. April 1798 in *The Writings of James Madison*, edited by Hunt, New York 1906, Bd. 6, S. 313.) Der Präsident teilte in einer Botschaft vom 16. Mai 1797 die Maßnahme dem Kongreß mit und bat gleichzeitig den Kongreß, Vorschriften zu erlassen, die es den amerikanischen Staatsbürgern ermöglichten, sich gegen Verletzungen des Völkerrechtes zu schützen (*A Compilation of the Messages and Papers of the President, 1789—1897* by J. D. Richardson, Washington 1896, Bd. 1, S. 237). Der Kongreß verabschiedete daraufhin eine Reihe von Ermächtigungsgesetzen (1 Stat. 552; 1 Stat. 556; 1 Stat. 561; 1 Stat. 572; 1 Stat. 578).

Dieses Recht zu einer selbständigen Anwendung bewaffneter Gewalt ist nicht bloß für die Verteidigung bereits bestehender, sondern sogar erst im Entstehen begriffener, noch unvollständiger Interessen, der sogenannten »inchoate interests« in Anspruch genommen³⁶⁾ und auch in der Literatur, allerdings nicht ausnahmslos³⁷⁾, anerkannt worden³⁸⁾.

Das Recht des Präsidenten, in Friedenszeiten die militärischen Kräfte im eigenen Lande, auf der hohen See und in fremden Häfen und Territorialgewässern zu bewegen, hat sich dabei fast unmerklich zu dem Recht entwickelt, die Bewegung der Streitkräfte so zu leiten, daß ein physischer Druck auf einen auswärtigen Staat ausgeübt³⁹⁾ und damit eine Situation geschaffen wird, die sich schwer vom Kriegszustand

Präsident Wilson erbat am 26. Februar 1917 die Ermächtigung, Handelsschiffe zu bewaffnen, wenn es ihm notwendig erscheinen würde. Hierbei betonte er ausdrücklich, daß dieses Recht ihm auch ohne Ermächtigung des Kongresses zustände »by the plain implication of my constitutional duties and powers«. Unter den gegebenen Umständen sei es ihm jedoch lieber, nicht unter einer allgemeinen »implication« zu handeln, sondern die Autorität des Kongresses für diese Maßnahmen im Hintergrund zu haben (Congr. Rec. Bd. 54, S. 4273). Infolge eines Filibusters im Senat wurde diese Ermächtigung nicht erteilt. Die Gegner des Antrages sahen in ihm eine Übertragung des Kriegserklärungsrechts des Kongresses auf den Präsidenten (Vgl. Congr. Rec. Bd. 54, S. 4878). Ungeachtet dieser Weigerung des Kongresses teilte der Secretary of State am 12. März 1917 allen auswärtigen Vertretern mit, daß die Handelsschiffe der Vereinigten Staaten bewaffnet wurden (vgl. Corwin, a. a. O., S. 152ff.). In der Literatur wird das selbständige Recht des Präsidenten, Handelsschiffe zu bewaffnen, u. a. von Wright, a. a. O. S. 295 und Mathews, a. a. O., S. 663 anerkannt. Letzterer warf allerdings die Frage auf (S. 663 Anm. 2), ob die Bewaffnung der Handelsschiffe nicht tatsächlich »privateering« darstelle und die Vollmacht hierfür unter das Recht des Kongresses »to grant letters of marque and reprisals« falle, ein Recht, das nach Ansicht des Senate Committee on Foreign Relations auf den Präsidenten nicht delegiert werden könne (Moore, Digest, a. a. O., Bd. 7, S. 127).

³⁶⁾ Zum ersten Male durch Präsident Tyler 1844, als er, nachdem er Verhandlungen mit Texas zum Zwecke der Annexion eingeleitet hatte, Truppen und Marinestreitkräfte zum Schutze von Texas gegen eine mexikanische Invasion für die Zeit der Beratung des Vertrages im Senat konzentrierte. Der Kongreß hat damals das Verfahren mißbilligt und sogar mit impeachment gedroht (vgl. Berdahl, a. a. O., S. 47 und Corwin, a. a. O., S. 156). Ebenfalls hat Präsident Polk 1845 zum Schutze der schwebenden Annexion den Einmarsch von Truppen in Texas angeordnet (Berdahl, a. a. O., S. 47 f). Weitere Beispiele sind die Politik Präsident Grants bezüglich Santo Domingos 1869—1871, der sogar noch nach Ablehnung des Annexionsvertrages durch den Senat eine starke Flotte nach der Insel zum Schutze gegen innere Unruhen und Invasion sandte, ein Verhalten, das im Kongreß teils Gegner, teils Verteidiger fand (Berdahl, a. a. O., S. 48 f. und Corwin, a. a. O., S. 158ff.) und die Verhinderung des Eingreifens Kolumbiens in die Panama-Revolution durch Präsident Th. Roosevelt zum Schutze der »inchoate interests« bezüglich des Panama-Kanals (Berdahl, a. a. O., S. 49).

³⁷⁾ Wright, a. a. O., S. 309.

³⁸⁾ Corwin, a. a. O., S. 162.

³⁹⁾ Mathews, a. a. O., S. 638.

unterscheiden läßt. Gelegentlich sind allerdings Zweifel an dem selbständigen Recht des Präsidenten zu derartigem Vorgehen sogar von Seiten eines Präsidenten selbst geäußert worden⁴⁰). Auch hat der Kongreß für konkrete Fälle dem Präsidenten spezielle Ermächtigungen erteilt. Man ist jedoch der Ansicht, daß diese Ermächtigungen nicht als Beweis für die Zuständigkeit des Kongresses Maßnahmen »short of war« zu autorisieren anzusehen seien, sondern lediglich als eine Zustimmung zwecks moralischer Stützung der Autorität des Präsidenten⁴¹).

Was nun die zweite Frage anlangt, wie weit der Präsident selbständig das Bestehen eines Kriegszustandes, der durch kriegerische Akte anderer Staaten hervorgerufen ist, erklären und dementsprechende Maßnahmen ergreifen kann, so hat für einen bestehenden Kriegszustand zwischen anderen Staaten bereits Präsident Washington im französisch-englischen Kriege dieses Recht für sich durch Erlaß einer Neutralitätsproklamation vom 22. April 1793 in Anspruch genommen. Auf diesen Präzedenzfall, der, wie bereits erwähnt, seinerzeit eine scharfe Kontroverse hervorgerufen hat⁴²), hat sich die spätere Praxis gestützt⁴³), und die Literatur

⁴⁰) 1857 erklärte Secretary of State Cass (Moore, Digest, a. a. O., Bd. 7, S. 164), daß zwar die Marine nicht nur in Selbstverteidigung, sondern auch zum Schutze von Leben und Eigentum amerikanischer Staatsbürger Gewalt anwenden könne, daß aber die Entsendung einer Militärmission nach China nur mit Ermächtigung des Kongresses geschehen könne.

1859 erbat Präsident Buchanan in seiner Botschaft vom 18. Februar vom Kongreß die Ermächtigung, Maßnahmen zum Schutze amerikanischer Bürger in Nicaragua, Mexiko und New Granada und zum Schutze des Transits zu ergreifen, mit der Begründung, daß der Präsident lediglich Demonstrationen anordnen dürfe, jedoch ohne Ermächtigung durch den Kongreß in Verteidigung des Lebens und des Eigentums amerikanischer Bürger keine Streitmacht, auch wenn sie sich ganz in der Nähe des Schauplatzes der Schwierigkeiten befinde, zum Betreten des fremden Gebietes anweisen, keinen Kanonenschuß in einem Hafen abfeuern und keine Matrosen landen könne (Richardson, a. a. O., Bd. 5, S. 539). Der Kongreß weigerte sich nicht nur, diese Vollmacht zu geben, sondern erklärte sich sogar verfassungsrechtlich außerstande, seine war making power zu übertragen (Corwin, a. a. O., S. 149f.). Darüber, daß Buchanan bei anderen Gelegenheiten sich zu obiger Auffassung in Widerspruch setzte und die ohne Ermächtigung des Kongresses erfolgte Zerstörung von Barrier Fort und die Entsendung der Flotte in die cubanischen Gewässer zum Schutze amerikanischer Schiffe vor Untersuchung durch fremde Kriegsschiffe billigte, vgl. Mathews, a. a. O., S. 647 Anm. 4.

1885 erklärte Secretary of State Bayard, als die Befreiung des wegen angeblicher Beteiligung an einem politischen Aufstand gefangen gehaltenen amerikanischen Staatsangehörigen Santos durch die Gegenwart eines amerikanischen Kriegsschiffes herbeigeführt werden sollte, daß es die verfassungsrechtliche Prerogative des Kongresses sei, die weiteren Schritte zu bestimmen, wenn die gewünschte Wirkung ausbliebe (Moore, Digest, a. a. O., Bd. 7, S. 108f.).

⁴¹) Vgl. Mathews, a. a. O., S. 645, 647 und die dort passim angeführten Beispiele. Ein Beleg hierfür bietet auch der auf S. 59, Anm. 34 angeführte Fall der Besetzung von Vera Cruz im Jahre 1914.

⁴²) Vgl. die Kontroverse Pacificus-Helvidius oben S. 54.

⁴³) Wright, a. a. O., S. 268.

hat dies anerkannt⁴⁴). Aber auch bei Kriegsakten auswärtiger Staaten, die gegen die Vereinigten Staaten gerichtet sind, wird im allgemeinen dieses Recht dem Präsidenten zugesprochen, wenn auch Zweifel dagegen erhoben worden sind⁴⁵). So erklärte das Oberste Bundesgericht im Zusammenhang mit der selbständigen Blockadeverhängung über die Südstaaten durch Präsident Lincoln im Bürgerkriege diese rechtfertigend als Dictum, daß der Präsident im Falle einer Invasion nicht nur ermächtigt sondern verpflichtet sei, ohne eine spezielle gesetzliche Ermächtigung abzuwarten, Gewalt gegen Gewalt zu setzen, daß es sich um einen Krieg handle, auch wenn die Erklärung nur einseitig sei, und daß es dem Präsidenten als Oberbefehlshaber des Heeres obliege, zu bestimmen, welchen Grad von Gewalt die Krise erfordere⁴⁶).

Für den Fall der erfolgten oder drohenden Invasion und des Aufstandes hat denn auch der Kongreß bereits 1792 und 1795 den Präsidenten autorisiert, die Miliz zur Verteidigung aufzurufen⁴⁷), Ermächtigungen, die im Wege abändernder oder ergänzender Gesetzgebung noch erweitert worden sind⁴⁸), und hat damit dem Präsidenten die Mittel gegeben, im konkreten Fall einen Defensivkrieg ohne vorherige spezielle Ermächtigung des Kongresses zu führen. Bei dieser Sachlage hat man von einem konkurrierenden Recht des Präsidenten gesprochen, das Bestehen eines ausländischen Krieges gegen die Vereinigten Staaten anzuerkennen⁴⁹). Daß dem Präsidenten Befugnisse in dieser Richtung zustehen, scheint auch die Ansicht der verfassunggebenden Versammlung gewesen zu sein, als sie die ursprüngliche Fassung des Rechts des Kongresses, »to make war« in »to declare war« umwandelte, damit der Ex-

⁴⁴) Mathews, a. a. O., S. 633.

⁴⁵) So berichtete Präsident Jefferson in seiner Botschaft vom 8. Dezember 1801 dem Kongreß, daß, als Tripolis, einer der Berberstaaten, den Vereinigten Staaten den Krieg erklärt hatte und es zum Kampf zwischen einem amerikanischen Kriegsschiff und einem Berberschiffe gekommen war, bei dem ein Teil der Besatzung des letzteren getötet wurde, das Schiff nach Kampfunfähigmachung frei gegeben worden ist, weil ohne Ermächtigung des Kongresses nicht über die Verteidigung hinausgegangen werden könne (Richardson, a. a. O., Bd. 1, S. 326f.). Gegen diese Auffassung erklärte Hamilton: »it is the peculiar and exclusive province of Congress, when the nation is at peace to change that state into a state of war; whether from calculations of policy, or from provocations, or injuries received: in other words, it belongs to Congress only, to go to War. But when a foreign nation declares, or openly and avowedly makes war upon the United States, they are then by the very fact already at war, and any declaration on the part of Congress is nugatory; it is at least unnecessary. This inference is clear in principle, and has the sanction of established practice.« (Hamilton, Works, Bd. 7, S. 745ff. zitiert bei Corwin, a. a. O., S. 134.)

⁴⁶) Prize Cases, 2 Black 635, 668 (1863) mit 4 Richtern »dissenting«.

⁴⁷) 1 Stat. 264; 1 Stat. 424.

⁴⁸) Act vom 29. Juli 1861, 12 Stat. 281; Act vom 21. Januar 1903, 32 Stat. 776 und Act vom 27. Mai 1908, 35 Stat. 400.

⁴⁹) Wright, a. a. O., S. 289; ähnlich Corwin, a. a. O., S. 141.

ekutive das Recht belassen werde, plötzliche Angriffe gegen die Vereinigten Staaten zurückschlagen zu können⁵⁰). Man betont allerdings, daß dieses Recht dem Präsidenten nur in ganz klaren Fällen zustehe und auf die Fälle eines gegen die Vereinigten Staaten gerichteten Angriffskrieges beschränkt sei⁵¹). Dabei ist man sich jedoch bewußt, daß der Präsident einen Defensivkrieg auch durch Provokation absichtlich herbeiführen kann⁵²), wofür die Geschichte der Vereinigten Staaten nicht ohne Beispiele ist⁵³), daß also bei der Flüssigkeit der Abgrenzung von Angriff und Verteidigung die theoretisch nur für den Defensivkrieg gedachten Befugnisse des Präsidenten praktisch für alle Kriege gelten⁵⁴).

Es liegt auf der Hand, daß das Recht des Präsidenten, einen Kriegszustand anzuerkennen, ebenso wie das Recht, Handlungen »short of war« zu setzen, wie überhaupt das allgemeine Recht der Führung der Außenpolitik z. B. durch Abbruch der diplomatischen Beziehungen, durch Absendung eines Ultimatums usw. den Kongreß praktisch, wenn auch nicht rechtlich, in eine Zwangslage setzen kann, die vom Präsidenten begonnenen Unternehmungen durchzuführen und den Krieg zu erklären⁵⁵). So wurde einmal im Repräsentantenhaus gesagt:

»Die Geschichte zeigt, daß während der Kongreß das Recht (sc. der Kriegserklärung) besitzt, der Präsident es ausübt. Der Kongreß hat immer den Krieg erklärt, wenn der Präsident Krieg wünschte, und der Kongreß hat niemals versucht einen Krieg zu erklären, wenn der Präsident keinen Krieg wollte. Es wird wahrscheinlich für jeden Krieg gelten, den die Nation führt, solange als die gegenwärtigen Methoden der Kriegserklärung bestehen bleiben«⁵⁶).

In allen bisher von den Vereinigten Staaten geführten Kriegen hat denn auch das Recht des Kongresses, Krieg zu erklären, lediglich darin bestanden, einen bereits vorhandenen Kriegszustand anzuerkennen⁵⁷), was klar aus der Fassung der Kriegserklärungen hervorgeht⁵⁸).

⁵⁰) The Records of the Federal Convention of 1787 edited by Max Farrand, rev. ed., New Haven 1937, Bd. 2, S. 318f.

⁵¹) Wright, a. a. O., S. 289.

⁵²) Chambrun, M. Adolphe de: Le pouvoir exécutif aux Etats Unis, 2. Aufl. Paris 1896, S. 131f.

⁵³) Über den Krieg mit Mexiko als Angriffskrieg von Seiten der Vereinigten Staaten vgl. Berdahl, a. a. O., S. 88.

⁵⁴) Mathews, a. a. O., S. 670.

⁵⁵) Wright, a. a. O., S. 350; Willoughby, a. a. O., Bd. 3, S. 1558; Pomeroy, John Norton: An Introduction to the Constitutional Law of the United States, New York 1875, S. 447; Mathews, a. a. O., S. 669.

⁵⁶) Erklärungen des Representative Dill vom 21. Januar 1919, Congr. Rec. Bd. 57, S. 1824.

⁵⁷) Wright, a. a. O., S. 349f.

⁵⁸) Im Krieg mit England erließ der Kongreß am 18. Juni 1812 ein Gesetz (2 Stat. 755) »That war be and the same is hereby declared to exist«.

Hieraus ergibt sich, daß der Präsident der entscheidende Faktor im amerikanischen Verfassungsleben ist, der über Krieg und Frieden für das Land zu bestimmen hat. Aus Opportunitätsgründen handelt der Präsident auf außenpolitischem Gebiet meist nicht ohne Fühlungnahme mit dem Kongreß, namentlich wenn es Maßnahmen betrifft, die die Gefahr kriegerischer Verwicklungen mit sich bringen⁵⁹⁾, aber es ist dies eine Kooperation, die nicht auf dem Recht, sondern auf einem Einverständnis (*constitutional understanding*) beruht⁶⁰⁾. Zeiten außenpolitischer Spannungen⁶¹⁾ und starke Führerpersönlichkeiten im Präsidentenamte haben die Entwicklung der Rechte des Präsidenten vorwärts getrieben und dabei zu Auffassungen seiner Machtbefugnisse geführt, wie sie Präsident Theodore Roosevelt und der Präsident des Weltkrieges Wilson zum Ausdruck gebracht haben:

Im Krieg mit Mexiko war es bereits zur Schlacht von Palo Alto und Resaca de la Palma auf bestrittenem Gebiet gekommen, bevor der Kongreß, bei dem eine große Gegnerschaft gegen die Kriegspolitik des Präsidenten bestand, am 13. Mai 1846 zur Einsetzung der Miliz und der Land- und Seestreitkräfte der Vereinigten Staaten ermächtigte: »Whereas, by the act of the Republic of Mexico, a state of war exists« (9 Stat. 9). Über eine vom Repräsentantenhaus 1848 verabschiedete Resolution, die den Krieg mit Mexiko als »unnecessarily and unconstitutionally begun by the President« erklärte, vgl. Mathews, a. a. O., S. 672 Anm. 1.

Im Kriege mit Spanien verfügte Präsident McKinley die Blockade Cubas, sich hierbei auf die *joint resolution* des Kongresses vom 20. April 1898 (30 Stat. 738) stützend, die Spanien aufforderte, sich aus Cuba zurückzuziehen, und den Präsidenten ermächtigte, die Land- und Seestreitkräfte der Vereinigten Staaten zu gebrauchen (*Special Message* vom 25. April 1898, Moore, Digest, a. a. O., Bd. 6, S. 229). Erst drei Tage später, am 25. April 1898, erging die Resolution des Kongresses, die erklärte, »That war be, and the same is hereby, declared to exist, and that war has existed since the twenty first day of April, anno Domini eighteen hundred and ninety-eight, including said day, between the United States of America and the Kingdom of Spain« (30 Stat. 364). Vgl. Wright, a. a. O., S. 289; Mathews, a. a. O., S. 678 spricht von der Blockadeerklärung des Präsidenten »as virtually a Presidential declaration of war, issued prior to the formal declaration by Congress«.

Im Weltkrieg bat Wilson in seiner Kriegsbotschaft an den Kongreß vom 2. April 1917 »declare the recent course of the Imperial German Government to be in fact nothing less than war against the government and people of the United States; that it formally accept the status of belligerent which has thus been thrust upon it« (65. Congr. 1st Sess. House of Representatives Doc. No. 1 S. 4). Der Kongreß kam diesem Wunsche mit der *joint resolution* vom 6. April 1917 (40 Stat. 1) nach, die erklärte, »That the state of war between the United States and the Imperial German Government, which has thus been thrust upon the United States is hereby formally declared.«

⁵⁹⁾ Vgl. die Botschaft Präsident Jacksons an den Kongreß vom 21. Dezember 1836 (Richardson, a. a. O., Bd. 3, S. 267).

⁶⁰⁾ Wright, a. a. O., S. 349.

⁶¹⁾ Vgl. die Ausführungen Wrights, a. a. O., S. 336 u. S. 366ff., der zeigt, wie die Stellung des Präsidenten mit der zunehmenden Verwicklung in die Auseinandersetzungen fremder Staaten gewechselt hat.

»Mein Glaube war, daß es nicht nur sein (sc. des Präsidenten) Recht, sondern seine Pflicht war, alles zu tun, was die Bedürfnisse der Nation forderten, soweit die betreffende Handlung nicht durch die Verfassung oder die Gesetze verboten war. Unter dieser Auslegung der Exekutivgewalt tat ich und ließ ich viele Dinge tun, die vorher nicht vom Präsidenten und den Vorsitzenden der Abteilungen getan worden waren. Ich usurpierte keine Gewalt, aber ich erweiterte im großen Maße den Gebrauch der Exekutivgewalt . . . Ich kümmerte mich keinen Deut um die bloße Form und den Schein der Macht; ich kümmerte mich in hohem Grade um den Gebrauch, der von der Substanz gemacht werden konnte.«⁶²⁾

»Der Präsident besitzt die Freiheit sowohl dem Recht wie dem Gewissen nach, ein so großer Mann zu sein wie er es kann. Seine Fähigkeit wird hierfür die Schranken setzen«⁶³⁾,

II.

In der Aera Franklin D. Roosevelt ist dieser Kampf um die außenpolitische Macht besonders bei der Neutralitätsgesetzgebung, dem englisch-amerikanischen Zerstörer-Stützpunkte-Abkommen und bei dem sogenannten Englandhilfsgesetz in Erscheinung getreten.

I. Was die Neutralitätsgesetzgebung und die in ihr enthaltenen Embargo-Ermächtigungen anlangt, so muß bezüglich der Einzelheiten auf die in dieser Zeitschrift früher erschienenen Darstellungen⁶⁴⁾ verwiesen werden. In diesem Zusammenhang genügen folgende Feststellungen.

Das Recht, ein Embargo auf Schiffe und Lieferung von Waffen und Waren anderer Art gegenüber bestimmten Ländern zu erlassen, liegt beim Kongreß und ist in seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit zur Regelung des Handels mit auswärtigen Staaten (Art. I. sec. 8) begründet. Diesbezügliche Ermächtigungen sind dem Präsidenten in früherer Zeit nur in beschränktem Maße für besondere Fälle erteilt worden⁶⁵⁾. Diese speziell bestimmten Ermächtigungen wurden als eine

⁶²⁾ Roosevelt, Autobiography, a. a. O., S. 357.

⁶³⁾ Wilson, Woodrow: Constitutional Government in the United States, New York, 1921, S. 70.

⁶⁴⁾ Spencer, John H.: Die Vereinigten Staaten und die Rechte der Neutralen im Seekriege, diese Zeitschrift Bd. V, S. 293 ff.; Aubürtin: Die Neutralitätsresolution vom 31. August 1935, diese Zeitschrift Bd. V, S. 922 f.; Friede; Die Neutralitätsresolution vom 29. Februar 1936, diese Zeitschrift Bd. VI, S. 423 ff.; Friede, Wilhelm: Das amerikanische Neutralitätsgesetz von 1937, diese Zeitschrift Bd. VII, S. 769 ff.; Eckhardt, Das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten von 1937, diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 231 ff.

⁶⁵⁾ Ermächtigungen zu einem Waffenembargo sowie die Gestattung von Aufhebungen bzw. von Einschränkungen des Embargos für den bereits bestehenden partiellen Kriegszustand mit Frankreich (1 Stat. 372; 1 Stat. 444; 1 Stat. 566; 1 Stat. 615; 2 Stat. 9; 2 Stat. 341; 2 Stat. 352; 2 Stat. 490; 2 Stat. 528), die unmittelbar vor Ausbruch des Krieges mit Spanien erteilte, nach Beendigung des Krieges vom Kongreß bis 1912 nicht aufge-

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. XI.

die Stellung des Kongresses als gesetzgeberischen Willensträger unberührt lassende Einräumung eines Rechts, bestimmte Tatbestände zu schaffen, von denen die Wirksamkeit des Gesetzgebungsaktes abhängig gemacht wird, aufgefaßt⁶⁶⁾. Weitergehenden Ermächtigungen standen Bedenken aus dem Prinzip der Gewaltenteilung mit dem darin enthaltenen Verbot der Delegation einer verfassungsrechtlichen Gewalt auf die andere, das gerade in der letzten Zeit vom Obersten Bundesgericht mit besonderer Schärfe herausgearbeitet worden ist⁶⁷⁾, entgegen.

Versuche, dem Präsidenten in einem auswärtigen Kriege das Recht zu einem einseitigen, seinem freien Ermessen unterliegenden Embargo mit der Möglichkeit der Diskriminierung zwischen den Kriegsparteien zuzuerkennen, sind unter Roosevelt ebenso erfolglos geblieben wie frühere Versuche nach Art der Porter-Resolution und des sogenannten Hoover-Embargos⁶⁸⁾. Roosevelt, der nach seiner Wahl am 11. Januar 1933 sich in einer Rede für Anwendung des Embargos gegen Angreifernationen ausgesprochen hatte⁶⁹⁾, ließ nach seinem Amtsantritt eine Resolution Borahs, die in der vorangehenden Legislaturperiode fallen gelassen worden war, wieder einführen. Nach dieser Resolution sollte der Präsident, »wenn nach seiner Meinung irgendwo in der Welt Verhältnisse bestehen, bei denen die Verschiffung von Kriegsmaterial die Anwendung von Gewalt in einem Konflikt zwischen Nationen fördert, nach einer Kooperation mit den Regierungen, mit denen es ihm notwendiger scheint«, eine Proklamation erlassen dürfen, auf Grund derer der Waffenexport nach den Ländern, die der Präsident bestimmt, ungesetzlich wird⁷⁰⁾. Die Resolution scheiterte⁷¹⁾ an den Bedenken, die gegen die Berechtigung des Präsidenten zu einer diskriminierenden Behandlung auswärtiger Staaten erhoben wurden. Man sah in ihr eine verfassungswidrige Aufgabe des Mitwirkungsrechtes des Senats beim Abschluß von Verträgen und eine unzulässige Delegation des Kriegserklärungsrechtes

hobene Ermächtigung des Präsidenten, nach seinem Ermessen die Ausfuhr von Kohle und anderem im Kriege gebrauchten Material zu verbieten (30 Stat. 739) und schließlich die für den Fall eines inneren Aufstandes erteilte Waffenembargo-Ermächtigung in bezug auf lateinamerikanische Staaten und Staaten, in denen die Vereinigten Staaten »extritorial jurisdiction« ausüben (37 Stat. 630; 42 Stat. 361; vgl. auch Friede, Wilhelm: Übersicht über die Embargo-Politik der Vereinigten Staaten von Amerika bei inneren Unruhen in anderen Staaten, diese Zeitschrift Bd. III, (Teil 2) S. 188).

⁶⁶⁾ Anmerkung zum Curtiss-Wright Corporation-Fall (siehe unten S. 67 ff.) in *Texas Law Review*, Bd. 15, S. 373 (1937).

⁶⁷⁾ *Panama Refining Co. et al. v. Ryan*, 293 U. S. 388 (1935); *A. L. A. Schechter Poultry Corp. et al. v. United States*, 295 U. S. 495 (1935).

⁶⁸⁾ *Spencer, a. a. O.*, S. 299 f.

⁶⁹⁾ *New York Times*, 12. Januar 1933, S. 1.

⁷⁰⁾ *Wortlaut Congr. Rec.*, Bd. 77, S. 1694.

⁷¹⁾ Vgl. über das Schicksal der Bill im einzelnen Borchard, Edwin and Lage, *William Potter: Neutrality for the United States*, New Haven 1937, S. 308 ff.

des Kongresses auf den Präsidenten⁷²⁾. Demgegenüber wurde allerdings darauf hingewiesen, daß der Präsident auch ohne die Resolution bereits tatsächlich auf Grund seiner hohen Stellung den Kongreß zur Kriegserklärung zwingen könne⁷³⁾.

In der joint resolution betreffend das Verkaufsverbot von Waffen und Kriegsmunition in den Vereinigten Staaten unter gewissen Bedingungen vom 28. Mai 1934⁷⁴⁾ ist dem Präsidenten die Vollmacht erteilt worden, in dem bewaffneten Konflikt im Chaco ein Embargo auf den Verkauf von Kriegsmaterial zu erklären »wenn der Präsident findet, daß das Verbot des Verkaufs von Waffen- und Kriegsmunition ... zur Wiederherstellung des Friedens zwischen diesen Ländern beitragen kann, und er nach Konsultation der anderen amerikanischen Republiken und mit ihrer Zusammenarbeit, sowie solch anderer Regierungen, wie es ihm notwendig erscheint, eine diesbezügliche Proklamation erläßt«.

Trotz der Beschränkung auf den konkreten Streitfall und trotz Fehlen eines Ermessens des Präsidenten zu einer diskriminierenden Behandlung der Parteien ist die Verfassungsmäßigkeit dieser joint resolution als unzulässige Delegation legislativer Befugnisse auf den Präsidenten angegriffen worden, weil sie dem Präsidenten zu einem Waffenembargo nicht auf Grund seiner Feststellung einer bestimmten Tatsache, sondern auf Grund seiner Meinung über die Wirksamkeit des Embargos, gewisse Ziele zu erreichen, ermächtigt. Das Oberste Bundesgericht entschied in *United States v. Curtiss — Wright Export Corporation*⁷⁵⁾ zugunsten des Präsidenten. Indem das Gericht unterstellte, wenn auch nicht entschied, daß eine derartige Delegation legislativer Befugnisse auf den Präsidenten auf innerpolitischem Gebiet verfassungswidrig wäre, hob es als Gegensatz hierzu die weit umfassendere Kompetenz des Präsidenten auf außenpolitischem Gebiet hervor und erklärte:

»Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, daß es sich hier nicht allein um eine Ermächtigung handelt, die dem Präsidenten durch eine Äußerung der legislativen Gewalt gegeben ist, sondern um eine derartige

72) Vgl. insbesondere den am 28. März 1933 dem auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses vorgelegten Brief von J. B. Moore an Hamilton Fish: House of Representatives, Document, Minority Views to accompany H. J. Res. No. 93, Report 22 Part II, 73rd Congr. 1st Sess.-S. 5—9, wiedergegeben auch Congr. Rec., Bd. 77, S. 2052 und 2142; ähnliche ablehnende Äußerungen enthält das dem auswärtigen Ausschuß am 28. 3. 1933 vorgelegte Memorandum Professor E. M. Borchards, ebenda S. 2 und ein Artikel Borchards wiedergegeben Congr. Rec., Bd. 77, S. 3485; ferner die Äußerungen der Mitglieder des Repräsentantenhauses Young, Congr. Rec., Bd. 77, S. 1693, Fish, a. a. O., S. 1697, Beck, a. a. O., S. 1754f., Tinkham, a. a. O., S. 171f., und des Senators Schall, a. a. O., S. 2140f.

73) Frear im Repräsentantenhaus, Congr. Rec., Bd. 77, S. 1684.

74) 48 Stat. 811. Vgl. hierüber Schüle: Geschichte des Waffenembargos im Chacokonflikt, diese Zeitschrift Bd. V, S. 355 ff.

75) 299 U. S. 304 (1936). Vgl. hierzu auch Friede, diese Zeitschrift Bd. VII, S. 600.

Ermächtigung zusätzlich der sehr delikaten umfassenden und ausschließlichen Gewalt des Präsidenten als alleiniges Organ der Bundesregierung auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, — einer Gewalt, die als Grundlage für ihre Ausübung nicht einen Akt des Kongresses erfordert, natürlich jedoch wie jede andere gemäß den Bestimmungen der Verfassung ausgeübt werden muß. Es ist ganz offensichtlich, daß wenn in der Unterhaltung unserer auswärtigen Beziehungen Schwierigkeiten — vielleicht ernste Schwierigkeiten — vermieden und ein Erfolg unserer Ziele erreicht werden sollen, die Gesetzgebung des Kongresses, die durch Verhandlung und Untersuchung auf internationalem Gebiet durchgeführt werden soll, oft dem Präsidenten ein Maß des Ermessens und der Freiheit von gesetzlichen Beschränkungen gewährt, das unzulässig wäre, wenn es sich allein um innere Angelegenheiten handelte... 76).

Der markante Unterschied zwischen auswärtigen und inneren Angelegenheiten ist in dieser Hinsicht von beiden Häusern des Kongresses in der Form, in der sie Informationen von den Abteilungen der Exekutive nachsuchen, anerkannt. Bei allen Abteilungen mit Ausnahme des Department of State *weist* die Resolution den Beamten *an* (directs), Informationen zu geben. Im Falle des State Department wird der Präsident in auswärtigen Angelegenheiten *gebeten* (requested), die Information zu geben, 'wenn es mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist'.

Wenn der Präsident von der Gesetzgebung autorisiert wird, in einer Angelegenheit zu handeln, die die Lage in einem ausländischen Staate berühren soll, ist sich der Gesetzgeber richtigerweise der wichtigen Erwägung bewußt, daß die Form der Aktion des Präsidenten — ja die Frage, ob er überhaupt handeln soll — unter anderem von der Art der vertraulichen Informationen, die er erhalten hat oder später erhalten könnte, und von der Wirkung, die seine Aktion auf unsere auswärtigen Beziehungen haben kann, abhängig ist. Diese Erwägung zeigt im Zusammenhange mit dem bereits Gesagten, wie unweise es wäre, vom Kongreß zu verlangen, auf diesem Gebiet der Regierungsgewalt einen eng begrenzten Standard, durch den der Präsident geleitet werden soll, aufzustellen 77).

Gestützt auf diese grundsätzlichen Erwägungen und eine Reihe von Präzedenzfällen, die hauptsächlich die oben erwähnten, tatsächlich engeren Embargoermächtigungen betreffen, kommt das Gericht zu dem Schluß, daß das weite Ermessen, das dem Präsidenten in dieser joint resolution zugestanden wird, rechtmäßig ist. Die Exekutive hat die Entscheidung als einen Markstein für die Bestimmung der Vollmachten der Exekutive auf außenpolitischem Gebiet bezeichnet 78), und ein Kritiker sah in ihr einen weiten Schritt zur exekutiven Autonomie auf

76) S. 319 f.

77) S. 321 f.

78) Assistant Secretary of State Moore in Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 75th Congress, 1st Session relative to proposed legislation on neutrality, Febr. 13, 1937, S. 10.

dem Gebiete der Außenpolitik⁷⁹⁾. Wie nachher noch gezeigt werden wird, ist sie von der Exekutive auch bereits in diesem Sinne ausgenützt worden⁸⁰⁾.

Wie das Waffenembargo im Chacofall sieht auch die Neutralitätsresolution vom 31. August 1935⁸¹⁾ entgegen den Wünschen der Exekutive ein allseitig wirkendes obligatorisches Embargo vor. »Bei Ausbruch oder während des Fortganges des Krieges« zwischen zwei oder mehreren Staaten »soll« der Präsident diese Tatsache proklamieren, worauf der Export von Waffen, Munition und Kriegsmaterial nach einem Hafen der Kriegführenden ungesetzlich wird. Der Präsident »kann« von Zeit zu Zeit durch Proklamation das Embargo auf andere Staaten, soweit und sobald sie in den Krieg verwickelt werden, ausdehnen. Es liegt auf der Hand, daß bei der Beurteilung, ob ein Kriegszustand vorliegt, dem Präsidenten, sofern nicht formelle Kriegserklärungen von Seiten der Kriegführenden vorliegen, praktisch ein weiter Spielraum gegeben ist, wobei die Ausübung des Ermessens, wie das Oberste Bundesgericht schon frühzeitig in einem anderen Zusammenhang ausgesprochen hat⁸²⁾, keinerlei Kontrolle unterliegt. Der Präsident hat denn auch zwar im italienisch-abessinischen Konflikt, nicht aber im chinesisch-japanischen ein Waffenembargo herbeigeführt.

Die joint resolution vom 29. Februar 1936⁸³⁾ behielt das allseitige Waffenembargo bei und brachte eher noch eine Einschränkung der Ermessensfreiheit des Präsidenten, indem sie bei einem Eintritt weiterer Staaten in den Krieg die Kannvorschrift für den Präsidenten, das Embargo durch eine Proklamation auch auf diese ausdehnen zu lassen, durch eine Sollvorschrift ersetzte und die Zeitbestimmung »bei Ausbruch oder während des Fortganges des Krieges« in die Voraussetzung »wenn der Präsident findet, daß ein Kriegszustand besteht« umwandelte, womit man der Auslegung, daß der Präsident die Erklärung hinausschieben könne, Einhalt tun wollte⁸⁴⁾.

Die joint resolution vom 1. Mai 1937⁸⁵⁾ kam den Wünschen der Exekutive mehr entgegen. Das allseitig wirkende, nach der Proklamation

⁷⁹⁾ Anmerkung zur Entscheidung in *Georgetown Law Journal*, Bd. 25, S. 740 (1937).

⁸⁰⁾ Siehe S. 76.

⁸¹⁾ 49 Stat. 1081; diese Zeitschrift Bd. V, S. 924.

⁸²⁾ *Martin v. Mott*, 12 Wheat. 19, 31 (1827). Es entbehrt daher der rechtlichen Grundlage, wenn Representative Tinkham und Representative Fish für ein »impeachment« eingetreten sind, weil der Präsident das Neutralitätsgesetz auf den chinesisch-japanischen Konflikt nicht angewandt hat (vgl. *New York Times* vom 14. Oktober 1937, S. 16 und vom 17. Oktober 1937, S. 40).

⁸³⁾ 49 Stat. 1152, diese Zeitschrift Bd. VI, S. 429.

⁸⁴⁾ *Hearings on H. J. Res. No. 422, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*, 74 th Congr. 2nd Sess. (7.—15. Januar 1936), S. 7.

⁸⁵⁾ 50 Stat. 121; diese Zeitschrift Bd. VII, S. 946.

des Kriegszustandes automatisch einsetzende Waffenausfuhrverbot blieb zwar erhalten, aber es wurde dem Präsidenten trotz der auch jetzt nicht verstummenden Opposition⁸⁶⁾ das 1936 vom Präsidenten nicht erlangte zusätzliche, bis zum 1. Mai 1939 befristete Recht zum Erlaß eines Verbots der Ausfuhr anderer Waren auf amerikanischen Schiffen und das Recht zur Regelung der übrigen Ausfuhr nach dem sog. cash and carry-Prinzip für den Fall gegeben, daß er nach der Proklamation des Kriegszustandes in einer weiteren Proklamation diese Maßnahmen für notwendig zur Förderung der Sicherheit, zur Erhaltung des Friedens der Vereinigten Staaten und zum Schutz des Lebens der amerikanischen Staatsangehörigen erklärt. Damit war dem Präsidenten ein weiterer Ermessensspielraum als für die Erklärung des Kriegszustandes mit dem ihr automatisch folgenden Waffenexportverbot eingeräumt, indem er insoweit selbst bei offiziell erklärten Kriegen Freiheit der Beurteilung behielt. Es sei an dieser Stelle auch erwähnt, daß die Proklamation des Präsidenten, daß ein Kriegszustand besteht, automatisch das Verbot der Bewaffnung der amerikanischen Handelsschiffe mit sich bringt, womit der Kongreß eine Regelung getroffen hat, die die Präsidenten früher für ihren eigenen Entscheidungsbereich in Anspruch genommen haben.

Das Neutralitätsgesetz vom 1. Mai 1937 befriedigte weder die Kreise, die für eine größere Einengung der Gewalt des Präsidenten eintraten noch die Regierung und ihre Anhänger und rief auf beiden Seiten zahlreiche Abänderungsvorschläge hervor⁸⁷⁾. Die Exekutive trat jetzt nicht mehr für die Möglichkeit ein, ein diskriminierendes Embargo erlassen zu können, wenn auch von anderer Seite Vorschläge dieser Art eingebracht worden sind⁸⁸⁾, sondern für Befreiung von der Fessel des automatisch wirkenden Embargos durch völlige Beseitigung der Embargo-Vorschriften mit dem politischen Ziel, England im Kriegsfall zu Hilfe

⁸⁶⁾ Vgl. House of Representatives Document, Neutrality Act of 1937, Supplemental Minority Report To accompany S. J. Res. 51, Report 363 Part. II, 75th Congr. 1st Sess. S. 4 mit Zitaten aus einem dem Ausschuß vorgelegten Brief John Bassett Moores an Hamilton Fish: Voller Wortlaut in *American Neutrality Policy, Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 75th Congr. 1st Sess. on H. J. Res. 147 and H. J. Res. 242, February 16, 17, 18, 19 and 23, 1937, S. 46*; ferner den Artikel von E. M. Borchard, *Unneutral Neutrality in New York Times* vom 7. 2. 1937, IV, S. 8, angeführt von Representative Tinkham im Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses, *Hearings, a. a. O., S. 11 ff.*; die Erklärung Mrs. Boeckel vor dem Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses, a. a. O. S. 53, die Äußerung des Representative Koppelman, a. a. O. S. 67f. und die Erklärung der American League against War and Fascism, a. a. O. S. 142.

⁸⁷⁾ Vgl. hierüber die ausführliche Darstellung bei Keppler, Kurt: *Die Neutralitätspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika 1937—39, Zeitschrift f. Völkerr., Beiheft zu Bd. XXIV (1940), S. 90ff.* und Jessup, P. C.: *The Reconsideration of "Neutrality" Legislation, American Journal of International Law, Bd. 33 (1939), S. 549.*

⁸⁸⁾ Z. B. die Thomas-Bill, S. J. Res. 67, und die Geyer-Bill, H. J. Res. 226.

kommen zu können. Aber erst nach Ausbruch des gegenwärtigen Krieges gelang es dem Präsidenten, den eigens zum Zwecke der Abänderung des Neutralitätsgesetzes zu einer außerordentlichen Tagung zusammengerufenen Kongreß zur Verabschiedung eines den Wünschen der Regierung im wesentlichen entsprechenden neuen Neutralitätsgesetzes zu bestimmen. Dieses neue Gesetz vom 4. November 1939⁸⁹⁾ bringt die Beseitigung des automatischen Waffenembargos (sec. 19). Die Proklamation des Kriegszustandes zwischen auswärtigen Staaten und die Benennung der daran Beteiligten hat jetzt nicht schon zu erfolgen, wenn der Präsident findet, daß ein solcher Zustand besteht, sondern wenn er außerdem findet, daß Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit oder zur Erhaltung des Friedens der Vereinigten Staaten oder zum Schutze des Lebens amerikanischer Staatsbürger notwendig sind, worin, wie bereits erwähnt, eine Erweiterung des Ermessensspielraums liegt. Auf Grund dieser Vorschrift wurde der Kriegszustand als bestehend zwischen Deutschland und den Westmächten, aber nicht als bestehend zwischen Rußland und Finnland erklärt. Wesentlicher ist der weitere Zusatz, daß die Proklamation auch erfolgen soll, wenn der Kongreß durch concurrent resolution über den in obigem Sinne qualifizierten Kriegszustand befindet. Gegen diese Bestimmung, durch die der Kongreß den Präsidenten zu einem Regierungsakt von weitgehenden außenpolitischen Wirkungen nötigen kann, ist das verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden, daß damit das Recht des Präsidenten zur Führung der Außenpolitik verletzt werde⁹⁰⁾. Mit Erlaß der Proklamation tritt automatisch in Kraft die sogenannte cash and carry-Bestimmung der Section 2(c). Automatisch bleibt ferner das Verbot der Anleihen an die Kriegführenden, wobei aber in dem neuen Gesetz das im Gesetz von 1937 bestehende Recht des Präsidenten, gewisse Ausnahmen für gewöhnliche Handelskredite und kurzfristige Obligationen zu erlassen, fortgefallen ist (sec. 7). Beibehalten ist auch u. a. das automatische Verbot der Bewaffnung der Handelsschiffe (sec. 6). Einen weiten Ermessensspielraum für den Präsidenten räumt die neu eingeführte Vorschrift ein, Kampfgebiete (combat areas) zum Schutze der amerikanischen Staatsangehörigen

⁸⁹⁾ Public Res. No. 54, 76th Congr. ch. 2, 2nd Sess. und diese Zeitschrift Bd. X, S. 505. Vgl. hierüber Schmitz, Ernst: Das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten von 1939, Zeitschrift d. Akademie f. Deutsches Recht, Jg. 6, S. 667 (1939); Keppler, a. a. O., S. 157ff.; Wellman, H. R.: The Neutrality Act of 1939, Cornell Law Quarterly, Bd. 25 (1940), S. 255.

⁹⁰⁾ Keppler, a. a. O., S. 188; Deák, Francis: The United States Neutrality Acts, Theory and Practice, International Conciliation, March 1940, Nr. 358, S. 91; Dulles, A. W.: Cash and Carry Neutrality, Foreign Affairs, Bd. 18 (1940), S. 192f.; Jessup, P. C.: The »Neutrality Act of 1939«, American Journal of Internat. Law, Bd. 34, (1940), S. 96 Anm. 2; in der Kongreßdebatte wurde der verfassungsrechtliche Einwand u. a. erhoben von Senator Lucas, Congr. Rec. Bd. 85, S. 837ff.

festzusetzen. Der Präsident bestimmt nach seinem freien Ermessen, ob es zum Schutze der amerikanischen Staatsangehörigen nötig ist, die Befahrung der Kampfgebiete zu verbieten, und ist auch völlig selbständig in der Abgrenzung dieser Zonen und ihrer jeweiligen Abänderung. Die Gegner dieser Vorschrift haben aus Anlaß eines bereits vor Kriegsausbruch eingebrachten Antrags dieser Art gesagt, daß eine derartige Ermächtigung ohne Präzedenz in der amerikanischen Geschichte sei, indem der Präsident durch einfache Bezeichnung der um die Angreifer herumliegenden Gebiete als Kampfzone in wirksamer Weise die Angreifer hinsichtlich amerikanischer Schiffe und Staatsangehöriger »in Quarantäne« legen könne⁹¹⁾.

Eine zusammenfassende Betrachtung der Neutralitätsgesetzgebung ergibt keine wesentliche Verstärkung der Machtposition des Präsidenten gegenüber dem Kongreß. Im Gegenteil, bezüglich des Versuches, vom Kongreß eine Übertragung seiner Embargogewalt im Sinne einer freien, die Möglichkeit der Diskriminierung gegenüber den Kriegsgegnern einschließenden Verhängung kann von einer klaren Niederlage des Präsidenten gesprochen werden, und eine Bestimmung wie das Verbot der Bewaffnung der Handelsschiffe stellt, wie schon erwähnt, sogar eine Bindung der vom Präsidenten bisher für sich selbst in Anspruch genommenen Entscheidungsfreiheit dar. Werden dem Präsidenten im Neutralitätsgesetz Rechte gewährt, so handelt es sich vielfach um Befugnisse, die der Präsident schon vor Erlaß des Gesetzes kraft seiner Stellung als Führer der Außenpolitik mehr oder weniger wirksam ausgeübt hat. So hat der Präsident das mit dem Verbot des Handels mit den Kriegführenden verfolgte Ziel bereits vorher durch moralischen Druck auf die Staatsangehörigen mit der Androhung der Entziehung des diplomatischen Schutzes zu erreichen versucht⁹²⁾. Was die Neutralitätsgesetzgebung in dieser Hinsicht zusätzlich schafft, ist lediglich die nur auf gesetzlicher Grundlage mögliche Strafsanktion. Wenn weiter bei der Darstellung des öfteren von der teils beabsichtigten, teils sich aus der Natur der Sache ergebenden Einräumung eines weiten Ermessensspielraums für den Präsidenten etwa bei der Erklärung des Kriegszustandes zwischen auswärtigen Staaten hingewiesen worden ist, so darf das nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, daß es sich hierbei, wie eingangs gezeigt worden ist, um ein Recht handelt, das dem Präsidenten auch ohne gesetzliche Ermächtigung im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zugestanden worden ist. Das Neue hierbei ist nur, daß das Gesetz an die Erklärung des Kriegszustandes gewisse automatische Folgen knüpft, und diese können in gewissen Fällen sogar ein Hemmnis für die Ent-

⁹¹⁾ 76th Congr. 1st sess., House of Representatives, Report No. 856, S. 23, zitiert bei Keppler, a. a. O., S. 149, Anm. 39.

⁹²⁾ Vgl. darüber Deák, a. a. O., S. 96 ff.

scheidungsfreiheit des Präsidenten bilden, ganz abgesehen davon, daß durch das neueste Neutralitätsgesetz mit dem Recht des Kongresses, durch konkurrierenden Beschluß dieselbe Wirkung wie der Präsident herbeizuführen, der Wert der Entscheidungsfreiheit des Präsidenten sehr herabgemindert wird. Daß im Ganzen genommen die Neutralitätsgesetze eher eine Hemmung als Stärkung der außenpolitischen Macht des Präsidenten darstellen, beweist die Tatsache, daß bei der Exekutive jetzt die Tendenz besteht, durch Aufhebung bzw. Revision des Gesetzes sich von seinen einer rückhaltlosen Bekämpfung der Achsenmächte entgegenstehenden Fesseln zu befreien.

2. Nachdem durch das Neutralitätsgesetz vom 4. November 1939 das Verbot der Ausfuhr von Waffen an die Kriegführenden aufgehoben war, sind in den Vereinigten Staaten in steigendem Maße Waffen an England und andere Kriegsgegner der Achsenmächte geliefert worden⁹³). Diese Waffenlieferungen geschahen zunächst durch Private. Eine indirekte Beteiligung der amerikanischen Regierung an diesen Geschäften lag jedoch bereits zu diesem Zeitpunkte in verschiedener Hinsicht vor. Einmal bedarf ganz allgemein jeder Waffenverkauf nach section 12 (d) des Neutralitätsgesetzes von 1939 der staatlichen Lizenz, wodurch nach außen hin der Staat zu der hierfür verantwortlichen Stelle wurde⁹⁴). Aber auch speziell stützte die amerikanische Regierung diese Lieferungen in der mannigfaltigsten Weise durch Abgabe gewisser Mengen älteren Kriegsmaterials an die Hersteller, die der Regierung dafür neues Material liefern sollten, während sie die alten Bestände nach England verkaufen konnten, durch Hinausschieben der Lieferungsstermine der für die amerikanische Regierung in Auftrag gegebenen Rüstungsgegenstände, damit die bereits fertiggestellten England geliefert werden können⁹⁵), und durch persönliche Einwirkung des Präsidenten auf den Prioritätsausschuß, der über Menge und Termin des zu liefernden Kriegsmaterials zu bestimmen hat⁹⁶).

Widerstand des Kongresses erhob sich, als Mitte Juni 1940 durch Zufall bekannt wurde, daß 23 Schiffe, 11 Torpedoboote und 12 U-Bootzerstörer, einer ausländischen Macht abgegeben würden. Der geschäftsführende Marineminister Compton teilte dem Marineausschuß des Senats mit, daß die Marine ihre Verträge mit der New Jersey-Schiffswerft in der Weise abgeändert habe, daß die von ihr in Auftrag gegebenen 23 Schiffe

⁹³) American Aid to Britain, Bulletin of International News, Bd. XVIII, S. 319 (1941).

⁹⁴) Bruns, Viktor: Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht, Berlin 1940, S. 84; diese Zeitschrift Bd. X, S. 94.

⁹⁵) Woolsey, L. H.: Government Traffic in Contraband, American Journal of International Law, Bd. 34 (1940), S. 498ff.

⁹⁶) Vgl. Times vom 31. Oktober 1940.

nach ihrer Fertigstellung den Alliierten geliefert werden könnten und für die Lieferung der Schiffe an sie selbst ein Aufschub gewährt würde. Er stützte sich hierfür auf das praktisch jedem Ministerium zustehende Recht, die auf Grund allgemeiner Gesetzgebung des Kongresses abgeschlossenen Verträge abändern zu können. Dieser zunächst unter eigener Verantwortung Comptons unternommene Schritt fand nachträglich die Billigung des Präsidenten, der jedoch unter dem Druck der öffentlichen Meinung und nach einem informellen Gutachten des Attorney General, das die Übertragung der Torpedoboote an einen Kriegführenden für illegal hielt, das Geschäft rückgängig machte⁹⁷⁾.

Auf Grund dieses Vorfalles fügte der Kongreß dem Gesetz zur Förderung der Nationalen Verteidigung vom 28. Juni 1940⁹⁸⁾ einen Absatz (sec. 14) ein, der vorsah: 1. daß unbeschadet der Bestimmung eines anderen Gesetzes keine Heeres- oder Marinewaffen, Schiffe, Flugzeuge usw., an denen die Vereinigten Staaten ein dingliches oder vertragliches Recht haben, übertragen, ausgetauscht, verkauft usw. werden dürften, ohne daß der Chef der Flottenoperationen oder der Generalstabschef der Armee darüber eine Bescheinigung ausstellt, daß das betreffende Material für die Verteidigung der Vereinigten Staaten nicht wesentlich ist, 2. daß von allen den Austausch von unbrauchbarem oder überflüssigem Kriegsmaterial gegen anderes Kriegsmaterial betreffenden Verträgen und von allen sonstigen den Wert von 2000 Dollar übersteigenden Verfügungen über Kriegsmaterial, durch die der Rechtstitel von den Vereinigten Staaten übergeht oder bei denen die Lieferung aufgeschoben wird, der Kriegs- bzw. Marineminister den Ausschüssen für militärische Angelegenheiten und für Marineangelegenheiten des Senats und des Repräsentantenhauses eine Abschrift vorlegt, und 3. daß hiermit keine Abänderung der sec. 3 u. 6 Titel V des Gesetzes vom 15. Juni 1917 (40 Stat. 222) vorgenommen werden soll, Bestimmungen, die Verbote über das Auslaufen von Kriegsschiffen zum Schutze der Neutralität zum Inhalt haben.

Am 2. September 1940 ging die amerikanische mit der britischen Regierung durch Notenwechsel ein Tauschabkommen ein, das auf Seiten der Vereinigten Staaten die Lieferung von 50 überalterten Zerstörern und auf britischer Seite die Einräumung von Pachtrechten für Flotten- und Flugzeugbasen auf gewissen Inseln zusätzlich einer geschenkweisen Überlassung von Stützpunkten in Neufundland und Bermuda vorsah⁹⁹⁾. Als am folgenden Tage Roosevelt diesen Notenwech-

⁹⁷⁾ Vgl. hierüber Briggs, H. W.: *Neglected Aspects of the Destroyer Deal*, *American Journal of International Law*, Bd. 34 (1940), S. 569.

⁹⁸⁾ An Act To expedite national defense, and for other purposes, Publ. No. 671. 76th Congr. (Chapter 440 — 3d Session).

⁹⁹⁾ Executive Agreement Series No. 181; diese Zeitschrift Bd. X, S. 869.

sel und ein Gutachten des Attorney General¹⁰⁰⁾ über die rechtliche Zulässigkeit dieses Abkommens dem Kongreß »zur Information« in einer Botschaft vorlegte¹⁰¹⁾, rief dieser Schritt des Präsidenten heftige Kritik hervor. Abgesehen von völkerrechtlichen Bedenken, die hier unerörtert bleiben, wurde die Abgabe der Zerstörer als eine ungesetzliche Handlung und der Erwerb der Stützpunkte auf dem Wege eines executive agreement als eine Ausschaltung der treaty making power des Senats angegriffen.

Der Attorney General stützte sich für die Abgabe der Schiffe auf den Schlußartikel eines Zusatzbudgetgesetzes vom 3. März 1883¹⁰²⁾, das den Marineminister ermächtigt, nach Schätzung und nach Angebot an den über den Schätzwert Höchstbietenden über unbrauchbar gewordene und vom Schiffsregister gestrichene Schiffe zu verfügen, »falls der Präsident nicht schriftlich andere Anweisungen gibt«. Aus diesem letzten Passus leitete er das Recht des Präsidenten ab, in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber der Flotte über die Schiffe, so wie es ihm im öffentlichen Interesse nötig erscheint, zu verfügen. In dem kürzlich erlassenen Gesetz vom 28. Juni sah er keine Schranke für das Vorgehen des Präsidenten, sondern vielmehr eine Anerkennung der Vollmacht, derartige Übertragungen durchzuführen, wobei lediglich einige, im übrigen von ihm als von zweifelhafter Verfassungsmäßigkeit dargestellte Beschränkungen auferlegt seien. Aus der Entstehungsgeschichte, aus der Aufgabe der ursprünglich doppelten Voraussetzung, daß das Material »nicht wesentlich ist und nicht für die Verteidigung der Vereinigten Staaten gebraucht werden kann«, glaubte er nachweisen zu können, daß die Abgabe gebrauchsfähiger Schiffe nicht gehindert werden solle, und erklärte, daß der Chef der Flottenoperationen nach sec. 14a dieses Gesetzes die Zerstörer als nicht wesentlich für die Verteidigung der Vereinigten Staaten bestätigen »kann« und »soll«, wenn nach seinem Urteil der Austausch der Zerstörer gegen die Stützpunkte die Gesamtverteidigung der Vereinigten Staaten eher stärken als beeinträchtigen werde.

Einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Neutralitätsgesetzes sah er nicht als vorliegend an, da nach der Auslegung, die er dessen sec. 3 in Verbindung mit sec. 2 des Gesetzes von 1917 gab, lediglich die Absendung solcher Schiffe verboten sei, die mit der Absicht, daß sie in den Dienst eines Kriegführenden treten sollen, als Kriegsschiffe gebaut, bewaffnet usw. sind, somit diese Bestimmung wohl auf die jetzt im Bau

¹⁰⁰⁾ Department of State Bull., Bd. 3, S. 201, American Journal of International Law, Bd. 34, (1940) S. 728ff.

¹⁰¹⁾ Department of State Bull., Bd. 3, S. 201, American Journal of International Law, Bd. 34, Suppl., S. 183.

¹⁰²⁾ 22 Stat. 582, 599—600.

befindlichen »Moskitoboote«, aber nicht auf die veralteten Zerstörer in Anwendung käme.

Für den Abschluß des Abkommens ohne Mitwirkung des Senats berief sich der Attorney General auf die Zuständigkeit des Präsidenten als Oberbefehlshaber des Heeres und der Marine, durch die er verantwortlich sei, alle verfassungsrechtlichen Vollmachten zu benutzen, um den Vereinigten Staaten ausreichende Stützpunkte für die höchstmögliche Wirksamkeit der Flotte und Luftmacht zu Verteidigungszwecken zu verschaffen, sowie auf sein Recht zur Kontrolle der Außenpolitik als Teil der Exekutivfunktion in der weiten Auslegung, die diese Zuständigkeit in der Curtiss-Wright Export Corporation-Entscheidung des Obersten Bundesgerichts gefunden hat. Die Notwendigkeit der Einschaltung des Kongresses bzw. des Senates hielt er in diesem Falle nicht für erforderlich, da durch das Abkommen die Vereinigten Staaten keinerlei zukünftige Verpflichtungen eingegangen seien. Das Abkommen gewähre lediglich eine günstige Gelegenheit, Stützpunkte zu errichten, verpflichte aber den Kongreß nicht, Geld zur Ausnutzung dieser Gelegenheit zu bewilligen, sondern sei vielmehr von seiten der Vereinigten Staaten durch Abgabe des Kriegsmaterials erfüllt.

Die Argumente des Attorney General sind von den Professoren Briggs und Borchard in dem *American Journal of International Law* ¹⁰³⁾ eingehend widerlegt worden. Die Berufung auf das Gesetz von 1883, das Verkaufsmodi für überschüssiges Kriegsmaterial festlegte, zur Übertragung von 50 Zerstörern, deren Brauchbarkeit durch Marineoffiziere vor dem Marineausschuß des Senats bezeugt war, wird als »ein wenig ungewöhnlich« bezeichnet und demgegenüber betont, daß bisher niemals angenommen worden ist, daß der Präsident als Oberbefehlshaber der Marine Teile der amerikanischen Flotte an eine ausländische Macht übertragen könne¹⁰⁴⁾. Für das neue Gesetz vom 28. Juni 1940 wurde aus der Entstehungsgeschichte und aus dem ausdrücklich bei der Einbringung erklärten Zweck der fraglichen Vorschrift, nämlich jedem Versuch einer Schwächung der Flottenmacht einen Riegel vorzuschieben, nachgewiesen, daß diese Vorschrift nicht zur Übertragung von Schiffen an ausländische Staaten ermächtige, sondern an bereits bestehende Gesetze über die Verfügung unbrauchbaren und überschüssigen Materials anknüpfe, und daß ferner bei dem Fallenlassen der Voraussetzung, daß die Schiffe »nicht mehr gebraucht werden können«, lediglich von der Erkenntnis ausgegangen worden sei, daß nicht jedes überflüssige Material nutzloses Schrott ist, und der Absicht, keine Hindernisse für reguläre

¹⁰³⁾ Briggs, H. W.: *Neglected Aspects of the Destroyer Deal*, *Amer. Journ. of Intern. Law*, Bd. 34 (1940), S. 569 ff.; Borchard, Edwin: *The Attorney General's Opinion on the Exchange of Destroyers for Naval Bases*, a. a. O., S. 690 ff.

¹⁰⁴⁾ Borchard, a. a. O., S. 692 ff.

Verfügungen über solches Material in den Weg zu legen, nicht aber um die Möglichkeit zu schaffen, Schiffe als veraltet zu dem Zwecke zu brandmarken, sie einer auswärtigen Macht zu übertragen¹⁰⁵⁾.

Schließlich wurde überzeugend nachgewiesen, daß die enge Auslegung des Neutralitätsgesetzes von 1917 als ein Verbot der Aussendung von Schiffen, die mit der Absicht der Lieferung an den Feind gebaut sind, in Ablehnung eines Verbots der Aussendung jedes für einen Kriegführenden bestimmten Schiffes zu dem Zweck des Gesetzes und gewissen Äußerungen, die bezüglich der endgültigen Fassung der fraglichen Bestimmung getan wurden, im Widerspruch stände, und auch durch die vorhergehenden Bestimmungen des Gesetzes, die sinnvoll auch bei einer weiten Auslegung dieser Bestimmung wären, nicht gefordert werde. Zweck des Gesetzes von 1917 sei gewesen, die bisher lückenhafte Landesgesetzgebung zur Durchführung des Völkerrechts auf dem Gebiete der Neutralität zu ergänzen und die Bestimmung des Art. 8 der XIII. Haager Konvention von 1907, die die Verhinderung des Auslaufens eines zur Teilnahme an feindlichen Unternehmungen bestimmten Schiffes, das innerhalb des Hoheitsbereichs zum Kriegsgebrauch hergerichtet ist, zur Pflicht macht, aufzunehmen, nachdem das Verbot der Ausstattung und Bewaffung zum Gebrauch der Kriegführenden bereits seit 1794 Landesrecht der Vereinigten Staaten gewesen ist¹⁰⁶⁾. Daß das Auslaufen jeden Schiffes verboten werden solle, wurde auch nachgewiesen aus der klaren Fassung der Gesetzesbestimmung, wie sie vom Repräsentantenhaus verabschiedet worden ist, deren spätere Umformung durch den Senat keine materielle Änderung bedeuten sollte¹⁰⁷⁾, sowie aus dem Fehlen des vom Attorney General angeführten Kommas zwischen »any vessel« und »build« in der amtlichen Ausgabe, woraus sich eindeutig ergebe, daß die Worte »mit der Absicht der Lieferung an die Kriegführenden« sich auf die Absendung, nicht auf den Bau und die Ausstattung beziehe¹⁰⁸⁾.

Was den Abschluß des Abkommens unter Ausschaltung des Senats anlangt, so wird die Auswertung der Curtiss-Wright-Entscheidung, deren »Dictum« nach Ansicht der Kritiker des Attorney General dem Präsidenten keinen Freibrief ausstelle, alles in der Außenpolitik zu tun, was ihm gefällt, sondern sich lediglich auf »Verhandlung und Untersuchung« (negotiation and inquiry) beziehe, für den vorliegenden Fall

¹⁰⁵⁾ Briggs, a. a. O., S. 571ff.

¹⁰⁶⁾ Briggs, a. a. O., S. 575ff. Gegen diese Auslegung des Attorney General auch Wright: *The Transfer of Destroyers to Great Britain*, Amer. Journ. of Intern. Law, Bd. 34 (1940), S. 681ff., der aber die Gesetzesvorschrift von 1917 auf den vorliegenden Fall nicht für anwendbar hält, da sie aus Strafbestimmung sich nur an Private, nicht an die amerikanische Regierung wende.

¹⁰⁷⁾ Briggs, a. a. O., S. 578 Anm. 33.

¹⁰⁸⁾ Borchard, a. a. O., S. 693f.

abgelehnt, und es wird auf die große Gefahr einer Umgehung der treaty making power des Senats hingewiesen, wenn es üblich werden würde, wichtige, das Schicksal des Landes berührende Angelegenheiten zum Inhalt von executive agreements zu machen. Im Gegensatz zur Behauptung des Attorney General wird darauf hingewiesen, daß Marinebasen in einem fremden Lande weitreichende Verpflichtungen mit sich bringen. Auch wird scharfsinnig die Unschlüssigkeit der Argumentation des Attorney General aufgedeckt: Wenn angeblich die Erwerbungen keine ausdrücklichen oder implizierten Versprechungen enthalten, in Zukunft ausgenutzt zu werden, dann könnte auch die Abgabe der Zerstörer keine Stärkung der Gesamtverteidigung der Vereinigten Staaten darstellen¹⁰⁹⁾.

Die amerikanische Regierung verharrete auf ihrem Standpunkt und hat auch das am 25. März 1941 mit Großbritannien abgeschlossene Durchführungsabkommen, das Abkommen zum Gebrauch und zur Inbetriebsetzung gewisser Stützpunkte¹¹⁰⁾, dem Kongreß lediglich zur Information vorgelegt¹¹¹⁾.

Aus diesen Ausführungen geht klar hervor, daß Roosevelt die Lieferung des Kriegsmaterials an England unter mißbräuchlicher Berufung auf gesetzliche Ermächtigungen des Kongresses vorgenommen hat. Die Rechtswidrigkeit des Verhaltens des Präsidenten ergibt sich aber nicht nur aus der richtigen Auslegung der zerstreuten geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Abgabe von Kriegsmaterial, sondern auch aus der in der Verfassung gegebenen Kompetenz des Kongresses, für die Verteidigung zu sorgen sowie eine Armee und eine Flotte aufzustellen und zu unterhalten. Danach kann eine selbstherrliche Abgabe des Präsidenten von Verteidigungsmitteln, für deren Aufstellung der Kongreß verantwortlich ist, soweit diese den engen Rahmen einer regulären Militärverwaltungsmaßnahme übersteigt, nur als verfassungswidrig angesehen werden. Was die Form, in der die Abgabe erfolgt ist, anlangt, so stellt sie einen weiteren Schritt in der sich bereits im Verhalten früherer Präsidenten andeutenden Tendenz dar, die neuerdings eine wesentliche Stützung durch das Oberste Bundesgericht erfahren hat¹¹²⁾, durch den Abschluß von executive agreements, sich eine größere Un-

¹⁰⁹⁾ Borchard, a. a. O., S. 693.

¹¹⁰⁾ Wortlaut Dep. of State Bull., Bd. 4, S. 387ff.

¹¹¹⁾ Wortlaut des Zuleitungsschreibens Dep. of State Bull., Bd. 4, S. 387.

¹¹²⁾ Im Falle *United States v. Belmont* (301 U. S. 324 (1937); vgl. diese Zeitschrift Bd. VII, S. 602 f.) hat das Gericht die diplomatische Korrespondenz zwischen der amerikanischen und der Sowjetregierung, die die Anerkennung Sowjetrußlands durch die Vereinigten Staaten und die endgültige Bereinigung der gegenseitigen Ansprüche betraf, als einen »international compact« bezeichnet, der insoweit den vom Senat ratifizierten Verträgen gleichgestellt ist, als er ebenfalls entgegenstehendes Recht der amerikanischen Einzelstaaten bricht und über ihren »ordre public« hinweggehen kann.

abhängigkeit auf außenpolitischem Gebiet gegenüber dem Senat zu verschaffen.

3. War bisher die Hilfe, die die amerikanische Regierung England geliehen hatte, auf indirektem Wege und durch die Abgabe von angeblich veraltetem Kriegsmaterial erfolgt, so genügte Präsident Roosevelt, der mehrfach den Westmächten die Unterstützung der Vereinigten Staaten versprochen hatte¹¹³⁾, Ende des Jahres 1940 diese Form nicht mehr, und er erbat sich infolgedessen vom Kongreß Vollmachten zu einer direkten Belieferung der Alliierten mit neuem Kriegsmaterial. Nachdem Roosevelt bereits Mitte Dezember der Presse seine Absicht mitgeteilt hatte, dem Kongreß einen entsprechenden Plan der Englandhilfe vorzulegen¹¹⁴⁾, erklärte er am 6. Januar 1941 in einer Botschaft an den Kongreß:

»Ich werde den Kongreß um stark vermehrte Geldbewilligungen und Ermächtigungen zur Fortführung dessen, was wir begonnen haben, bitten. Ich werde den Kongreß um Fonds bitten, die zur Herstellung zusätzlicher Munition und von Kriegsmaterial mannigfaltiger Art zwecks Übergabe an die Staaten, die sich jetzt im Kriege mit dem Angreiferstaat befinden, bestimmt sind. Unsere nützlichste Rolle besteht darin, ein Arsenal für diese, wie für uns selbst zu sein . . . der Zeitpunkt ist nah, an dem sie nicht mehr imstande sind, in bar zu bezahlen. Wir können und wollen ihnen nicht sagen, daß sie den Kampf aufgeben sollen, weil sie im Augenblick die Waffen nicht bezahlen können, die sie, wie wir wissen, nötig haben . . . Ich empfehle, daß wir es diesen Staaten ermöglichen, weiter Kriegsmaterial von den Vereinigten Staaten zu beziehen, indem wir ihre Aufträge in unser eigenes Programm einsetzen. Das was wir ihnen liefern, wird uns in angemessener Zeit nach Beendigung der Feindseligkeiten in ähnlichem Material oder nach unserer Wahl in anderen Waren, die sie produzieren, und die wir gebrauchen, zurückgezahlt werden¹¹⁵⁾.«

Daraufhin wurde am 10. Januar 1941 dem Kongreß ein Entwurf¹¹⁶⁾ zu einem Gesetz mit dem offiziellen Titel »An Act to Promote the Defense of the United States«¹¹⁷⁾, in der Presse vielfach »Englandhilfsgesetz« oder »Leih- und Pachtgesetz« genannt, vorgelegt, das den Präsidenten

¹¹³⁾ Vgl. die Rede Roosevelts vor der University of Virginia in Charlottesville vom 10. Juni 1940 (Department of State Bull., Bd. 2, S. 635, 637); die Antwort auf den Hilferuf Reynauds vom 14. Juni 1940 (Department of State Bull., Bd. 2, S. 639), die vom Eisenbahnwagen in Dayton, Ohio, an die westliche Hemisphäre gerichtete Rede vom 12. Oktober 1940. (Department of State Bull., Bd. 3, S. 291, 294).

¹¹⁴⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 18. 12. 1940 und Pester Lloyd vom 18. 12. 1940.

¹¹⁵⁾ Times vom 7. 1. 1941.

¹¹⁶⁾ H. R. 1776, Wortlaut Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (10. Jan. 1941), S. 118; S. 27, Wortlaut a. a. O., S. 102.

¹¹⁷⁾ Vgl. hierüber auch Grewe, Wilhelm G.: Das Englandhilfsgesetz. Betrachtungen zum »Gesetz zur Verteidigung der Vereinigten Staaten« vom 11. März 1941 und zur amerikanischen Völkerrechtspolitik. Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft, Bd. 101 (1941), S. 606ff.

ohne Rücksicht auf jedes andere Gesetz ermächtigen soll, von Zeit zu Zeit, wenn er es im Interesse der nationalen Verteidigung für erforderlich hält, dem Kriegs- oder Marinesekretär oder dem Vorsitzenden jedes anderen Departements zu gestatten, für die Regierung der Länder, deren Verteidigung er für die Vereinigten Staaten für lebenswichtig erachtet, Verteidigungsmittel in ihrer Aufsicht unterliegenden Rüstungswerken, Fabriken und Werften herstellen zu lassen oder anderweitig zu beschaffen, derartige Verteidigungsmittel diesen Ländern zu verkaufen, einzutauschen, zu verpachten, zu verteilen oder sonstwie abzugeben, in den Vereinigten Staaten Verteidigungsmittel für sie ausprobieren, reparieren oder ausstatten zu lassen, Informationen über die gelieferten Verteidigungsmittel mitzuteilen und die Verteidigungsmittel für den Export an diese Länder freizugeben, wobei die Gegenleistung in Barzahlung, in Naturalrestitutionen, in einer anderen Sachleistung oder in jedweden direkten oder indirekten Vorteil bestehen soll, den der Präsident für das Wohl der Vereinigten Staaten für befriedigend hält. Dieser Gesetzentwurf, der nach einer Äußerung des Schatzsekretärs Morgenthau vor dem Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses dem Präsidenten die Vollmacht geben würde, England jeden Teil, sogar die ganze Ausrüstung der Armee und Flotte der Vereinigten Staaten abzutreten, ohne deswegen den Kongreß um die Bewilligung auch nur eines einzigen Dollars ersuchen zu müssen¹¹⁸⁾, hat im Kongreß und in der Öffentlichkeit eine lebhaftige Opposition hervorgerufen, die weniger die völkerrechtliche Seite der Neutralitätsverletzung als die staatsrechtliche Frage der Kompetenzen des Präsidenten im Verhältnis zum Kongreß betraf. Die Gegner des Entwurfs, zu denen nicht nur Republikaner, sondern auch demokratische Parteifreunde des Präsidenten zählten, sahen in ihm die Abdankung des Kongresses¹¹⁹⁾, die Gefährdung der Demokratie¹²⁰⁾ und die Aufrichtung der Diktatur¹²¹⁾. Sie erblickten darin eine Übertragung

¹¹⁸⁾ Pester Lloyd vom 17. I. 1941, ähnlich Senator Taft in einer Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (29. Jan. 1941) App. S. 307 wiedergegebenen Rede.

¹¹⁹⁾ Vgl. Representative Fish, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (3. Febr. 1941), S. 527; Representative Jennings, a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 696; Rep. Coffee, a. a. O. (3. Febr. 1941), S. 529, Rep. Blackney, a. a. O., S. 545, Rep. Day, a. a. O., S. 553, Rep. Dondero, a. a. O. (4. Febr. 1941), S. 600, Rep. Robertson, a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 618, Rep. Carlson, a. a. O., S. 630, Rep. Short, a. a. O., S. 638, Rep. O'Hara, a. a. O., S. 705, Senator Clark, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1139, Sen. Nye, a. a. O. (26. Febr. 1941), S. 1465, Sen. Wheeler, a. a. O. (1. März 1941), S. 1627, Sen. Wiley, a. a. O. (4. März 1941), S. 1760.

¹²⁰⁾ Vgl. Senator Vandenberg, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (18. Febr. 1941), S. 1144; Representative Fish, a. a. O. (3. Febr. 1941), S. 527, Rep. Coffee, a. a. O., S. 529.

¹²¹⁾ Representative Winter, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. Febr. 1941), S. 646; Senator Capper, a. a. O. (14. Jan. 1941), S. 166 und a. a. O. (22. Febr. 1941), S. 1311, Rep. Fish, a. a. O. (13. Jan. 1941), S. 155, Rep. Rutherford, a. a. O. (4. Febr. 1941),

des Rechts der Kriegserklärung vom Kongreß auf den Präsidenten¹²²), eine Aufgabe des Rechts, über das Eigentum der Vereinigten Staaten zu verfügen¹²³), sowie die Gewährung des Rechts an den Präsidenten, ohne Zustimmung des Senats Bündnisse abzuschließen¹²⁴), und befürchteten das Hineintreiben der Vereinigten Staaten in den Krieg¹²⁵). Es wurde eine Ironie des Schicksals darin gesehen, daß der Gesetzesantrag, der die Freiheit der Vereinigten Staaten beseitigt, dieselbe Nummer 1776 trägt wie die Jahreszahl, unter der dereinst die Freiheit der Vereinigten Staaten erkämpft worden ist¹²⁶). Daß es der Opposition in erster Linie um die Verfassungsfrage und nicht um die völkerrechtliche Seite der Vorlage ging, beweist die Tatsache, daß als Ersatz der Bill beantragt wurde, England Kriegsmaterial in Höhe von 2 Milliarden Dollar kostenlos zu liefern¹²⁷) beziehungsweise seine Be-

S. 583, Rep. McGregor, a. a. O., S. 584, Rep. Short, a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 638, Rep. Tinkham, a. a. O., S. 660, Rep. Reed, a. a. O., S. 685, Rep. Wilson, a. a. O., S. 686, Senator Nye, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1153 u. (26. Febr. 1941), S. 1465, Sen. Brooks, a. a. O. (21. Febr. 1941), S. 1282.

¹²²) Vgl. Representative Fish, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (3. Febr. 1941), S. 527 zitierend S. 528 J. B. Moore und die Chamber of Commerce: Rep. Day, a. a. O., S. 555, Rep. Ludlow, a. a. O. (30. Jan. 1941), S. 458 und (5. Febr. 1941), S. 650, Rep. Hoffman, a. a. O. (6. Febr. 1941), S. 754, Senator McCarran, a. a. O. (22. Febr. 1941), S. 1306, Sen. Wheeler, a. a. O. (1. März 1941), S. 1638.

¹²³) Verfassung art. IV sec. 3: »The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States«. Vgl. Senator Danaher, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (7. März 1941), S. 2066.

¹²⁴) Vgl. Representative Landis, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (4. Febr. 1941), S. 601; Senator Nye, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1151; Rep. Tinkham, a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 660; Rep. Reed, a. a. O., S. 677; Rep. Jennings, a. a. O., S. 695; Senator Clark, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1139, Sen. McCarran, a. a. O. (22. Febr. 1941), S. 1307; Sen. La Follette, a. a. O. (24. Febr. 1941), S. 1342.

¹²⁵) Vgl. Representative Hope, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. Febr. 1941), S. 644, Rep. Robson, a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 676, Rep. Ludlow, a. a. O. (30. Jan. 1941), S. 459, Rep. Coffee, a. a. O. (3. Febr. 1941), S. 529, Rep. Woodruff, a. a. O., S. 538, Rep. Wadsworth, a. a. O. (4. Febr. 1941), S. 580, Rep. O'Connor, a. a. O., S. 586, Rep. Rich, a. a. O., S. 598, Rep. Sweeney a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 618, Rep. Oliver, a. a. O., S. 667, Rep. Gillie, a. a. O., S. 687, Senator Clark, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1142, Sen. Vandenberg, a. a. O., S. 1144, Sen. McCarran, a. a. O. (22. Febr. 1941), S. 1305, Sen. La Follette, a. a. O. (24. Febr. 1941), S. 1336, Sen. Wheeler, a. a. O. (1. März 1941), S. 1627, Sen. Wiley, a. a. O. (4. März 1941), S. 1760.

¹²⁶) Vgl. Representative Coffee, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (3. Febr. 1941), S. 529, Rep. Peterson, a. a. O. (4. Febr. 1941), S. 581, die Rede Senator Wheelers wiedergegeben a. a. O. (29. Jan. 1941), App., S. 305.

¹²⁷) Der Antrag von Senator Johnson zur Anleihe von 2 Milliarden Dollar zu ermächtigen, die für Kriegsmaterialkäufe in den Vereinigten Staaten verwendet werden

schaffung durch Gewähren einer Anleihe in gleicher Höhe zu ermöglichen¹²⁸⁾.

Der Opposition ist es gelungen, im Verlaufe der Diskussion des Antrages im Kongreß wesentliche Abschwächungen der Vollmachten des Präsidenten durchzudrücken. Die Vollmachten des Präsidenten werden zeitlich bis zum 30. Juli 1943 begrenzt, wobei die laufenden Aufträge jedoch bis zum 1. Juli 1946 abgewickelt werden dürfen. Durch übereinstimmenden Beschluß beider Häuser des Kongresses (concurrent resolution) kann das Gesetz sogar noch vorher außer Kraft gesetzt werden (Sec. III C). Diese Bestimmung, die unter Ausnutzung der zufälligen Abwesenheit vieler demokratischer Abgeordneter im Haus durchgesetzt wurde¹²⁹⁾, ist von zweifelhafter Verfassungsmäßigkeit¹³⁰⁾, da sie einen Eingriff in das Vetorecht des Präsidenten¹³¹⁾ darstellt, demzufolge ein Gesetz, sofern es nicht befristet ist, nur durch ein neues Gesetz unter Zustimmung des Präsidenten bzw. auf Grund einer qualifizierten Mehrheit des Kongresses außer Kraft gesetzt werden kann. Man hat darauf erwidert, daß es sich in diesem Falle nicht um eine Aufhebung, sondern um eine von den Gerichten für die Beendigung von Gesetzen anerkannte auflösende Bedingung bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses handelt¹³²⁾, wobei jedoch übersehen wird, daß die Erklärung, die auf Grund des Gesetzes übertragenen Vollmachten seien nicht mehr

sollen, und als Gegenleistung die damit gemachten Erfahrungen den Vereinigten Staaten zur Verfügung zu stellen (Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (23. Jan. 1941), S. 292) und von Representative Carl Andersen Kriegsmaterial im Werte von 2 Milliarden \$ »as an outright gift from one democracy to another« zur Verfügung zu stellen (a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 672).

¹²⁸⁾ Minority Report to H. R. 1776 abgedruckt Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (31. Jan. 1941), App., S. 377. — Antrag des Representative Mundt, England für 2 Milliarden Kaufkraft zur Verfügung zu stellen (a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 649) und Antrag Senator Tafts, eine Anleihe von 2 Milliarden für den Kauf von Kriegsmaterial in den Vereinigten Staaten mit Ausnahme von Kriegsschiffen und Kanonen zu vergeben (a. a. O. (22. Febr. 1941), S. 1312).

¹²⁹⁾ Siehe Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (21. Febr. 1941), S. 1281.

¹³⁰⁾ Vgl. Senator Gillette, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (21. Febr. 1941), S. 1281, Sen. Clark, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1142 und (22. Febr. 1941), S. 1306, Sen. McCarran, a. a. O. (22. Febr. 1941), S. 1306, Sen. Wheeler, a. a. O. (28. Febr. 1941), S. 1565 und (5. März 1941), S. 1835, Sen. Murdock, a. a. O. (1. März 1941), S. 1636. Als Beispiel dafür, daß auch diejenigen, die dafür gestimmt haben, nicht frei von Bedenken waren und eine derartige Anwendung der concurrent resolution nicht als Präzedenz für kommende Fälle haben wollten, vgl. Sen. Barkley, a. a. O. (5. März 1941), S. 1835.

¹³¹⁾ Verfassung Art. I sec. 7 cl. 3.

¹³²⁾ Vgl. Senator Connally, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (19. Febr. 1941), S. 1189. Man glaubte dies durch die jetzige Fassung der fraglichen Vorschrift erreicht zu haben, die an Stelle des im Repräsentantenhause angenommenen Dirksen-Amendment a. a. O. (6. Febr. 1941), S. 767) »nor shall such powers be exercised if terminated by a concurrent resolution by both Houses of the Congress«, in der man eine Aufhebung sah, getreten war.

zur Förderung der Verteidigung der Vereinigten Staaten notwendig, nicht die Feststellung einer Tatsache, sondern eine politische Entscheidung ist, die vom Präsidenten oder vom Kongreß ausgehen muß, nicht aber von letzterem auf das der Verfassung unbekanntes Organ der beiden gemeinsam handelnden Häuser übertragen werden kann¹³³). Praktisch fällt die Bestimmung jedoch nicht sehr ins Gewicht, da, wie gleich ausgeführt wird, der Präsident sowieso für die Durchführung des Gesetzes laufend vom Kongreß abhängig ist. Ihrem Umfang nach ist die Vollmacht des Präsidenten zur Hilfeleistung dadurch beschränkt, daß er für die Erteilung von Aufträgen an die unter der Aufsicht der amerikanischen Behörden stehenden Betriebe sowie für die anderweitige Beschaffung der Verteidigungsmittel an die jeweils vom Kongreß zu bewilligenden Fonds oder von ihm zu genehmigenden Verträge¹³⁴) gebunden ist (Sec. III A 1), und daß die aus bereits vorher bewilligten Fonds beschafften Verteidigungsmittel, die abgegeben werden, die Werthöhe von 1,3 Milliarden Dollar nicht überschreiten dürfen, wobei um Willkür der Berechnung des Präsidenten vorzubeugen, die Bestimmung des Wertes von den zuständigen Behörden vorgenommen werden muß (Sec. III A 2). Das Ausprobieren, die Reparatur und Ausstattung des Verteidigungsmaterials ist ebenfalls nur im Rahmen der vom Kongreß jeweils bewilligten Fonds gestattet (Sec. III A 3). Ihrem materiellen Inhalt nach ist die Vollmacht unbeschränkt, indem unter Verteidigungsmittel praktisch jede Warengattung fallen kann¹³⁵). Die Hinzufügung, daß hierzu auch landwirtschaftliche und industrielle Produkte gehören (Sec. II A 4), ist nachträglich nur geschehen, um jeden Zweifel in dieser Hinsicht zu beheben¹³⁶). Zu beachten ist, daß zu den Verteidigungsmitteln, die Gegenstand dieses Gesetzes sind, nicht nur Waren gehören, an denen die Vereinigten Staaten Rechte besitzen, sondern auch solche, die im Eigentum, Besitz oder unter der Kontrolle auswärtiger Staaten stehen. Die Opposition hat darauf hingewiesen, daß damit eine Ermächtigung zur Beschlagnahme von Schiffen neutraler und kriegführender Staaten in amerikanischen Häfen gegeben sei, deren Ausübung zweifellos einen Kriegsakt dar-

¹³³) Wright, Quincy: The Lend-Lease Bill and International Law, American Journal of International Law, Bd. 35 (1940), S. 306.

¹³⁴) Letztere Bestimmung wurde hinzugefügt, um zu verhindern, daß der Präsident schrankenlos Lieferverträge abschließt und nachher auf den Kongreß einen Druck auszuüben sucht, die dafür erforderlichen Gelder zu bewilligen. Die Vorschrift soll jedoch nicht bedeuten, daß für jedes einzelne Geschäft die vorherige Einwilligung des Kongresses nötig ist. Vgl. Senator George, Congr. Rec. (Daily ed.), Bd. 87 (1. März 1941), S. 1630 und Senator Barkley, a. a. O., S. 1634.

¹³⁵) Senator Nye, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (18. Febr. 1941), S. 1151 und Senator Wheeler, a. a. O. (28. Febr. 1941), S. 1561.

¹³⁶) Senator Barkley, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (8. März 1941), S. 2097.

stellen würde¹³⁷⁾. Als Einschränkung der Ermächtigung des Präsidenten ist auch die Vorschrift gedacht, daß sich der Präsident vor Überlassung bereits vorhandener Verteidigungsmittel mit dem Generalstabschef des Heeres oder dem Chef der Flottenoperationen zu beraten hat (Sec. III A 2). Von großer Bedeutung ist diese Bestimmung jedoch nicht, da eine Pflicht für den Präsidenten, der Ansicht seiner beiden Untergebenen zu folgen, nicht besteht¹³⁸⁾, nachdem ein weitergehender Antrag¹³⁹⁾, ein Zertifikat des Generalstabschefs bzw. des Chefs der Flottenoperationen darüber zu verlangen, daß die abzugebenden Waren für die Landesverteidigung nicht wesentlich sind, nicht durchgedrungen war. Ferner soll der Präsident dem Kongreß über alle auf Grund des Gesetzes getätigten Transaktionen mindestens alle 90 Tage Bericht erstatten, »soweit es sich nicht um Informationen handelt, deren Enthüllung der Präsident für unvereinbar mit dem Wohl des Landes hält«, ein Vorbehalt, der ohnehin stets rechtens ist¹⁴⁰⁾, aber die praktische Bedeutung der Auskunftspflicht sehr herabmindert. Ein Antrag, dem Präsidenten zu verbieten, die Lieferung an die befreundeten Staaten durch Kriegsschiffe konvoyieren zu lassen, wurde abgelehnt¹⁴¹⁾, weil es einen verfassungswidrigen Eingriff in die Rechte des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Marine darstellen würde¹⁴²⁾. Statt dessen wurde bestimmt, daß nichts in diesem Gesetz als Autorisation zur Konvoyierung von Schiffen durch amerikanische Schiffe aufgefaßt werden dürfe (Sec. III D). Nach richtiger Auslegung berührt in dieser Fassung die Bestimmung in keiner Weise das anerkannte Recht des Präsidenten¹⁴³⁾, einen Konvoy anzuordnen, sondern stellt lediglich eine Distanzierung des Kongresses zu dieser in ihrer politischen

¹³⁷⁾ Vgl. Senator Wheeler, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (28. Febr. 1941), S. 1562.

¹³⁸⁾ Vgl. Senator Clark, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (18. Febr. 1941), S. 1142 und Sen. Vandenberg, a. a. O., S. 1147.

¹³⁹⁾ Antrag des Representative Vorys, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (6. Febr. 1941) S. 759 und S. 765.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Senator George, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. März 1941), S. 1840.

¹⁴¹⁾ Minority Report des House of Representatives abgedruckt Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (31. Jan. 1941), App. S. 377 und der Antrag des Representative Mundt, a. a. O. (6. Febr. 1941), S. 776. Für ein Konvoyverbot auch Senator Wheeler, a. a. O. (28. Febr. 1941), S. 1573 und (1. März 1941), S. 1644.

¹⁴²⁾ Vgl. Representative Hare, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (3. Febr. 1941), S. 550, Rep. Kee, a. a. O. (5. Febr. 1941), S. 622, Rep. Stearns, a. a. O., S. 654 und Rep. Eberharter, a. a. O. (6. Febr. 1941), S. 776.

¹⁴³⁾ Senator Connally, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (19. Febr. 1941), S. 1189, Sen. Gillette, a. a. O. (21. Febr. 1941), S. 1276 und Sen. Bulow, a. a. O., S. 1293. In der Literatur ist dieses Recht anerkannt von Corwin, a. a. O., S. 156 Anm. 28, Wright, a. a. O., S. 295, Mathews, a. a. O., S. 663, wobei allerdings wohl an den Normalfall, daß amerikanische, nicht ausländische Handelsschiffe durch amerikanische Kriegsschiffe geleitet werden, gedacht ist.

Zweckmäßigkeit heftig umkämpften Frage dar¹⁴⁴). Hinzugefügt wurde weiter, daß nichts in diesem Gesetz als Ermächtigung zum Eintritt amerikanischer Schiffe in die Kampfzone im Widerspruch zu Sec. III des Neutralitätsgesetzes von 1939 ausgelegt werden solle (Sec. III E). Praktisch ist diese Vorschrift von geringer Bedeutung, da die Bestimmung des Umfanges der Kampfzone im Ermessen des Präsidenten liegt, der denn auch das Rote Meer für die Befahrung durch amerikanische Schiffe freigegeben hat. Nichts solle endlich als eine Änderung der bestehenden Gesetzgebung bezüglich des Einsatzes der Land- und Seestreitkräfte der Vereinigten Staaten, soweit es sich nicht auf die Herstellung, Beschaffung und Reparatur von Verteidigungsmitteln, die Mitteilung von Informationen und andere in diesem Gesetz aufgezählte nichtkombattante Zwecke bezieht, ausgelegt werden (Sec. X). Damit bleiben die Bestimmungen bestehen, die die Verwendung der Nationalgarde und der auf Grund der Selective Training and Service Act von 1940 ausgehobenen Truppen außerhalb der westlichen Hemisphäre verbietet¹⁴⁵). Die Einbringung dieses Zusatzes gab Anlaß zu ausgedehnten Debatten über die Rechte des Kongresses und des Präsidenten, Bestimmungen über die Verwendung der Truppen außerhalb der Vereinigten Staaten zu treffen¹⁴⁶), und zu Einwänden, daß das diesbezügliche Recht des Präsidenten durch die vorliegende Bestimmung nicht vom Kongreß eingeschränkt werden dürfe¹⁴⁷). Aus den Beratungen geht jedoch klar hervor, daß keinerlei rechtliche Wirkungen im Sinne einer Einschränkung von Vollmachten des Präsidenten mit der Vorschrift erzielt werden sollten¹⁴⁸), sondern lediglich psychologische Wirkungen zur Beruhigung der Mütter über die als Kriegsmaßnahme gebrandmarkte Vorlage und zur Einlösung der Wahlversprechungen, amerikanische Soldaten nicht außerhalb der Vereinigten Staaten kriegerisch zu verwenden¹⁴⁹). Eine große Opposition hat die Sec. III A einleitende Bestimmung »unbeschadet aller anderer Gesetze« (notwithstanding the provisions of any other law) hervorgerufen,

¹⁴⁴) Representative Bloom, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. Febr. 1941), S. 616 erklärte, die Bestimmung wäre hereingekommen, »just to allay fear«, Rep. Luther A. Johnson, a. a. O., S. 622 »out of an excess of caution«. Vgl. auch Senator Tobey, a. a. O. (7. März 1941), S. 2060.

¹⁴⁵) Bezüglich der Nationalgarde, der Reserve und der aus der regulären Armee ausgeschiedenen und neu einberufenen Personen: Joint Resolution vom 27. August 1940, Public Res. No. 96, 76 th Congr. [ch. 689—3d Sess.] Sec. I, bezüglich der auf Grund der Selective Training and Service Act vom 16. September 1940 ausgehobenen Personen: Public No. 783, 76th Congr. [ch. 720—3d Sess.] Sec. III e.

¹⁴⁶) Vgl. insbesondere Senator Maloney, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. März 1941), S. 1855.

¹⁴⁷) Vgl. Senator Connally, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. März 1941), S. 1853.

¹⁴⁸) Vgl. Senator Connally, a. a. O., S. 1853

¹⁴⁹) Vgl. Senator Ellender, Einbringer des Zusatzes, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (7. März 1941), S. 2044, Senator Norris, a. a. O. (7. März 1941), S. 2047.

in der man eine Ermächtigung des Präsidenten sah, sich über alle bestehenden und zukünftigen Gesetze hinwegsetzen zu können¹⁵⁰). Richtigerweise kann man jedoch darin lediglich eine auch sonst in Gesetzen verwendete¹⁵¹) Formel sehen, die der Tatsache Rechnung trägt, daß eine spätere gesetzliche Regelung die frühere verdrängt, wobei zum Ausdruck gebracht werden soll, daß es sich nicht um eine Aufhebung der älteren Gesetze, sondern lediglich um deren Suspendierung für die Geltungsdauer des neuen Gesetzes handelt¹⁵²).

Nachdem der Entwurf am 8. Februar 1941 vom Repräsentantenhaus und am 8. März 1941 vom Senat angenommen worden war, kam es am 11. März 1941 im Repräsentantenhaus zur Schlußabstimmung über die vom Senat vorgenommenen Abänderungen, bei der auch die Opposition ihre vollste Förderung des Gesetzes versprach¹⁵³). Die Vorlage wurde noch am gleichen Tage Gesetz¹⁵⁴). Roosevelt erklärte bei der Unterzeichnung, die größte industrielle Nation der Welt sei damit zum Arsenal der Demokratien geworden, und erbat sofort die Bewilligung von 7 Milliarden Dollar zwecks Durchführung des Gesetzes vom Kongreß¹⁵⁵), der am 24. März 1941 diesem Wunsche entsprach¹⁵⁶).

Vergleicht man die ursprüngliche Form des von der Regierung gewünschten Entwurfes mit der endgültigen Fassung, in der das Gesetz von der Legislative verabschiedet worden ist, so sieht man, daß es dem Kongreß gelungen ist, in weitem Maße das Heft für die Abwicklung der mit dem Englandhilfsgesetz verfolgten Außenpolitik in der Hand zu behalten. Wohl stellt die völlige Freiheit des Präsidenten, die Länder zu bestimmen, auf die das Hilfsgesetz angewendet werden soll, an sich genommen dem Präsidenten eine Blankovollmacht zur Eingehung

¹⁵⁰) Vgl. Representative Wolcott, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (7. Febr. 1941), S. 811, Senator Clark, a. a. O. (18. Febr. 1941), S. 1141, Sen. Nye, a. a. O., S. 1153 und Sen. Wheeler, a. a. O. (21. Febr. 1941), S. 1275.

¹⁵¹) Senator George, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (8. März 1941), S. 2118.

¹⁵²) Vgl. den Ausschlußbericht des Senats, zitiert Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (7. Febr. 1941), S. 811, ferner Senator Barkley, a. a. O. (8. März 1941), S. 2112 und das ausführliche Gutachten Senator Gillettes, a. a. O., S. 2112, das darlegt, daß die Formel sich nicht auf alle bestehenden Gesetze beziehe, aber weiter sei als die gewöhnliche 'saving clause'. Über die Gesetze, die durch die Bill betroffen werden, vgl. die Erklärung des Staatssekretärs Hull vor dem Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses vom 15. Januar 1941, Department of State Bull. Bd. 4, S. 89 und die Listen von Representative Eberharter, Congr. Rec. (Daily ed.) Bd. 87 (5. Febr. 1941), S. 940, Senator Danaher, a. a. O. (24. Febr. 1941), S. 1352 und Sen. Gillette, a. a. O. (8. März 1941), S. 2116.

¹⁵³) Neue Zürcher Zeitung vom 11. 3. 1941.

¹⁵⁴) Public Law 11, 77th Cong. 1st. sess., Text unten S. 291 ff.

¹⁵⁵) Vgl. den Brief Roosevelts an den Vorsitzenden des Repräsentantenhauses, Wortlaut: Neue Zürcher Zeitung vom 13. 3. 1941.

¹⁵⁶) Völkischer Beobachter vom 26. 3. 1941.

politischer Bindungen dar, die durch Hilfeleistung entstehen. Aber der Kongreß übt durch die zeitliche Befristung des Gesetzes, durch die mengenmäßige Beschränkung der abzugebenden bereits vorhandenen Verteidigungsmittel und durch die laufend für die Lieferung von neuzubeschaffendem Material notwendigen Geldbewilligungen eine ständige Kontrolle aus, sodaß, auch wenn das verfassungsrechtlich fragwürdige Korrektiv der concurrent resolution unberücksichtigt bleibt, hinter allen auf Grund des Englandhilfsgesetzes getroffenen Maßnahmen nicht allein der Wille des Präsidenten, sondern gleichzeitig der Wille der Volksvertretung gesehen werden kann.

III.

Die Betrachtung der bisherigen Amtszeit des Präsidenten Franklin D. Roosevelt hat ergeben, daß da, wo es zu direkten Auseinandersetzungen des Präsidenten mit dem Kongreß gekommen ist, wie bei der Neutralitätsgesetzgebung und dem Englandhilfsgesetz, der Präsident nicht immer als Sieger hervorgegangen ist, und daß etwaige Erweiterungen seiner Macht unbedeutend sind im Vergleich zu dem großen Umfang der außenpolitischen Rechte, die dem Präsidenten sowieso auf Grund der Verfassungsbestimmungen und auf Grund dessen, was die geschichtliche Entwicklung aus diesen gemacht hat, zustehen. In verschiedener Hinsicht kann man sogar von Fesseln sprechen, die der Kongreß in letzter Zeit dem außenpolitischen Handeln des Präsidenten aufzuerlegen versucht hat. Falsch wäre es jedoch im Hinblick auf diese Fesseln von einem Rückgang der Macht des Präsidenten zu sprechen. Wie bereits angedeutet worden ist, darf aus der Tatsache, daß etwas durch Gesetz geregelt ist, nicht ohne weiteres schon geschlossen werden, daß es sich um Zuständigkeiten des Kongresses handelt¹⁵⁷⁾. Wie zahlreiche Beispiele aus der Geschichte zeigen, ist die Form des Gesetzes häufig nur gewählt, um einer ohnehin dem Präsidenten zustehenden Vollmacht eine größere Anerkennung gegenüber der öffentlichen Meinung zu geben. Soweit es sich dabei um Hemmungen handelt, die dem Präsidenten in seinem außenpolitischen Verhalten auferlegt sind, stellen diese keine unübersteigbaren Schranken für die Handlungsfreiheit des Präsidenten dar, denn in der Literatur wird die Ansicht vertreten, daß auf außenpolitischem Gebiet im Gegensatz zum innerpolitischen Bereich, wo der Präsident verpflichtet ist, auch ein ihm verfassungswidrig erscheinendes Gesetz durchzuführen, der Präsident sich über solche Schranken hinwegsetzen kann¹⁵⁸⁾.

¹⁵⁷⁾ Vgl. z. B. bezüglich der Anwendung der militärischen Gewalt Wright, a. a. O., S. 192 und S. 196.

¹⁵⁸⁾ Wright, a. a. O., S. 341.

Im Gegensatz zu vielen seiner Amtsvorgänger, insbesondere zu seinem Namensträger Theodore Roosevelt, hat Franklin D. Roosevelt es bisher vermieden, nach außen hin den Kongreß vor den Kopf zu stoßen, wenn es zu direkten Auseinandersetzungen mit ihm kam. Er hat vielmehr den Weg der Umgehung des Kongresses durch Abschluß von executive agreements gewählt, bei denen die Abgrenzung, ob es sich um solche Abmachungen handelt, die der Mitwirkung des Senats bedürfen oder vom Präsidenten selbständig abgeschlossen werden können, letztlich eine Frage der politischen und nicht der rechtlichen Bewertung ist¹⁵⁹⁾, und hat ferner durch eine extensive Ausübung seiner Macht als Oberbefehlshaber des Heeres und der Marine, wie etwa bei der Besetzung Islands, die schwerwiegenden Machtbefugnisse des Präsidenten erneut ins Licht gesetzt.

Somit hat sich ergeben, daß Roosevelt in seinem Verhalten gegenüber dem Kongreß sich nicht außerhalb der Entwicklungslinie gestellt hat, die der Verfassung von Anfang an vorgezeichnet gewesen ist, und die in der Natur der auswärtigen Gewalt, die Schnelligkeit des Handelns, Geheimhaltung und spezielle Sachkenntnis erfordert, auch ihre natürliche Rechtfertigung hat. Wie groß der Umfang der außenpolitischen Macht des Präsidenten, für die es letztlich nicht mehr Schranken des Rechts, sondern nur noch des Gewissens gibt, und wie groß das Ausmaß der damit verbundenen politischen und moralischen Verantwortlichkeit ist, zeigt folgende Äußerung eines amerikanischen Gelehrten:

»Die Exekutive hält durch den Teil ihrer Gewalt über die auswärtigen Beziehungen in ihrer Hut die Sicherheit, die Wohlfahrt, ja sogar die Dauer unserer inneren heimischen Institutionen. In der Handhabung dieser Macht ist sie ungefesselt von jeder anderen Staatsgewalt; kein anderer als ein moralischer Einfluß kann sie kontrollieren oder einschränken; ihre Akte sind politische und ihre Verantwortlichkeit ist allein eine politische«¹⁶⁰⁾.

(Abgeschlossen Anfang November 1941.)

¹⁵⁹⁾ Corwin, a. a. O., S. 120 f.

¹⁶⁰⁾ Pomeroy, a. a. O., S. 448; vgl. auch Wright, a. a. O., S. 370; Mathews, a. a. O., S. 704 und Sutherland, George: Constitutional Power and World Affairs, New York 1919, S. 76.