BERICHTE UND URKUNDEN*)

VÖLKERRECHT

Die Entstehung des Staates Israel

(Teil 1) **)

I.

Niemand, der die Entwicklung in dem ehemaligen Mandatsgebiet Palästina in den zurückliegenden drei Jahrzehnten verfolgt hat, kann die interessante Erscheinung übersehen, daß hier von einem Visionär unter dem Eindruck der Not seiner Glaubens- und Rassegenossen ein Staat konzipiert wurde[1]), der im Gegensatz zu anderen modernen Staatsschöpfungen nicht durch Sezession eines Volksteiles oder Verselbständigung einer bisher unterdrückten Bevölkerung, sondern durch die nach einem festen Plan in ein Land getragene Masseneinwanderung verwirklicht wurde. Was das mit der Gründung des Staates Israel zu internationaler Anerkennung gelangte Kolonisationsunternehmen der Zionisten von anderen aus der Einwanderung von Kolonisten hervorgegangenen Staatswesen unterscheidet, ist vor allem die Tatsache, daß nicht die Weite eines wenig bevölkerten Raumes oder der Reichtum des Landes dazu verlocken konnte. Palästina als das gelobte Land, war nicht das Land, »wo Milch und Honig fließt«, sondern, wie schon die Kreuzfahrer erkennen konnten, ein armes Land mit einer seit vielen Jahrhunderten ansässigen Bevölkerung, die die zionistischen Einwanderer weder gewünscht noch gar gerufen hatte und die schon bald zu verstehen gab, daß das Land keinen Platz für zwei Völker zu bieten habe. Wenn die Idee eines Judenstaates unter Verwerfung anderer Möglichkeiten, wie etwa der von Großbritannien im Jahre 1903 angebotenen Massenansiedlung in Uganda, allen Widerständen zum Trotz auf dem Boden Palästinas Gestalt gewann, so waren dafür nicht zuletzt Gründe histo-

*) Die vorgesehenen Urkunden werden aus Raumgründen erst im nächsten Heft abgedruckt.

**) Teil 2 folgt in einem der nächsten Hefte.

[1]) Vgl. Theodor Herzl, Der Judenstaat, 1896.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

rischer und religiös-irrationaler Art maßgebend. Gründe dieser Art waren es auch neben dem vom Judentum in die Waagschale zu werfenden Einfluß, welche die alliierten Großmächte während des ersten Weltkriegs und bei der Friedensregelung dazu bewogen, die Idee einer Sammlung von Teilen des jüdischen Volkes in Palästina zu fördern, indem sie, zuerst mit der Billigung der Balfour-Deklaration und später mit deren Aufnahme in die Mandatsurkunde für Palästina, die Schaffung eines jüdischen "National Home" in Palästina unterstützten. War so die internationale Sanktion des jüdischen Kolonisationswerkes in Palästina erreicht, so war den zionistischen Kreisen erst jetzt die Möglichkeit gegeben, ihre bereits um die Jahrhundertwende begonnenen Bemühungen zu verwirklichen, die geistige Verwurzelung mit Palästina in eine planvolle volkliche Verbindung mit diesem Lande umzuwandeln. [2])

II.

Wenn es bei aller Verwilderung des zwischenstaatlichen Lebens üblich geblieben ist, sich beim Versuch zur Durchsetzung politischer Ziele auf ein angebliches oder vorhandenes Recht zu berufen und dem Recht damit – zum mindesten bekenntnismäßig – die Rolle eines Richtmaßes für die zwischenstaatlichen Beziehungen zuzuweisen, so gilt das auch für den Streit um Palästina. Allgemeines und spezielles Völkerrecht, ungeschriebenes und feierlich verbrieftes Recht, historische, natürliche und unverjährbare Rechte, mehr oder weniger verbindliche Zusicherungen, Menschenrechte und rechtlich schwer einzuordnende allgemeine Maximen für das Zusammenleben von Staaten und Völkern wurden sowohl von jüdischer wie von arabischer Seite angerufen. Zwischen beiden Parteien stand die britische Mandatsmacht, die sich, wie leicht vorauszusehen war, durch ihre im ersten Weltkrieg sowohl an die arabische wie an die jüdische Adresse gerichteten Versprechungen in eine zunehmend schwierige Lage gebracht hatte und sehen mußte, wie die Hypothek von miteinander unvereinbaren Zusicherungen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der in der Mandatsurkunde für Palästina übernommenen unklaren und nach arabischer Auffassung höchst anfechtbaren Verpflichtungen abgetragen werden könnte [3]).

[2]) Vgl. die mit reichem statistischem Material versehene Studie des »Institut national de la statistique et des études économiques«: La Palestine, Paris 1948.

[3]) Wie Lord Altrincham am 20. Januar 1948 im House of Lords bemerkte, war man sich in Großbritannien bei der Übernahme des Mandats über Palästina dieser Widersprüche zum Teil wohl bewußt. So heißt es in der erwähnten Erklärung Lord Altrinchams: "... in the summer of 1922 ... Your Lordships discussed the Palestine Mandate ... this House decided by a considerable majority, that the Mandate was such that under it we could not reconcile our obligations to both the Arabs and the Jews, and Your Lorships called upon the Government to withdraw the Mandate until its terms had been revised." Parliamentary Debates, House of Lords (H. L.) Vol. 153, Sp. 445.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Da also der Streit um Palästina, der mit der Beendigung des britischen Mandats und der gleichzeitigen Ausrufung des Staates Israel im Frühjahr 1948 in das Stadium einer offenen kriegerischen Auseinandersetzung zwischen Juden und Arabern getreten ist, von den Beteiligten trotz der immer offenkundiger werdenden Tendenz zur Gewaltanwendung als ein Streit um das Recht geführt wurde, empfiehlt es sich, diesem Bericht über die Endphase des britischen Mandats über das heilige Land einige der von den streitenden Parteien vorgebrachten Argumente voranzustellen.

Von arabischer Seite wurde geltend gemacht, daß Großbritannien den Arabern in einer in den Jahren 1915/16 zwischen dem britischen Oberkommissar in Ägypten, Sir Henry McMahon, im Namen der britischen Regierung, und dem Sherifen Hussein, dem Vater des heutigen Herrschers von Jordanien, als Vertreter der Araber, geführten Korrespondenz[4]) bindend zugesichert habe, daß Palästina in das zu bildende arabische Reich einbezogen werden sollte. Diese Auslegung der erwähnten Korrespondenz wurde von offizieller britischer Seite ebenso wie von den zuständigen zionistischen Instanzen stets zurückgewiesen. Die entscheidende Stelle der mehrere Briefe umfassenden Korrespondenz ist in einem Schreiben McMahons vom 24. Oktober 1915 enthalten, aus welchem vor allem die Worte "portions of Syria lying to the west of the districts of Damascus, Hama, Homs and Aleppo" von den Arabern für die Begründung ihres Standpunkts geltend gemacht wurden. Es ist früher ausführlich dargelegt worden, warum die arabische Behauptung, Palästina sei in den Zusicherungen McMahons an Hussein miteinbegriffen gewesen, zum mindesten aufmerksames Gehör verdient[5]). So haben denn auch die britischen Vertreter eines 1939 mit der Prüfung der Hussein-MacMahon-Korrespondenz beauftragten britisch-arabischen Ausschusses zugegeben, daß die Formulierung des fraglichen Briefes "was not specific and unmistakable as it was thought at the time"[6].

---

[4]) Vgl. Correspondence between Sir Henry McMahon, His Majesty's High Commissioner at Cairo and the Sherif Hussein of Mecca, July 1915–March 1916 (with a map). Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament by Command of His Majesty, Cmd. 5957.

[5]) Vgl. meine Ausführungen über »Die Entwicklung der Palästina-Frage seit dem Peel-Bericht«, diese Zeitschrift Bd. IX, Heft 2, S. 382–426; dort ist auf S. 415 der fragliche Brief im Auszug abgedruckt.

[6]) Vgl. Report of a Committee set up to consider certain correspondence between Sir Henry McMahon (His Majesty's High Commissioner in Egypt) and the Sherif of Mecca in 1915 and 1916, March 16, 1939, Cmd. 5974. Dort findet sich auch u. a. eine sehr eingehende Begründung des von den Arabern in bezug auf die Korrespondenz vertretenen Standpunkts durch Sir Michael McDonnell, einen früheren Chief Justice in Palästina. Auf die weiteren an die Araber gerichteten britischen Versprechungen, wie etwa die sog. Hogarth Message von 1918 und die gleichfalls nach der Balfour-Deklaration an

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Angesichts des Umstandes, daß Großbritannien, wie später näher auszuführen sein wird, in der sogenannten Balfour-Deklaration vom November 1917 den Juden eine »nationale Heimstätte« (national home) in Palästina versprochen hat, wurden die Araber in all den Jahren des Streits um Palästina nicht müde, die Fragen aufzuwerfen:

1. Konnte sich die britische Regierung mit Rücksicht auf die den Arabern gegebenen Zusicherungen im Herbst 1917 überhaupt noch zu einem so weitgehenden Entgegenkommen gegenüber den jüdischen Wünschen verpflichten?

2. Liegt nicht in dem von Großbritannien in der Balfour-Deklaration gegebenen Versprechen, sich für die Schaffung eines national home für ein »fremdes« Volk in Palästina einzusetzen, in Anbetracht der Tatsache, daß Palästina in einer ununterbrochenen Kette von rund 1300 Jahren eine fast ausschließlich arabische Bevölkerung hatte, ein so grober Verstoß gegen das von Wilson im Namen der Alliierten proklamierte Selbstbestimmungsrecht der Völker[7]), daß die Balfour-Deklaration aus diesem Grunde, unabhängig von der Gültigkeit der zwei Jahre zuvor den Arabern gegebenen Zusicherung, jeder rechtlichen Verbindlichkeit entbehrt?

Ausgangspunkt der jüdischen Ansprüche war neben dem Hinweis auf die historische Verbindung des jüdischen Volkes mit Palästina als dem »Lande der Väter« die eben erwähnte Balfour-Deklaration. Da sie in den zurückliegenden drei Jahrzehnten zum Angelpunkt des Streites um Palästina geworden war, soll die auch von den übrigen Alliierten gebilligte, in Form eines Briefes des britischen Außenministers Balfour an Lord Rothschild abgegebene Erklärung hier im Wortlaut wiedergegeben werden:

Foreign Office November 2, 1917

"Dear Lord Rothschild,

I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majestey's Government, the following declaration of sympathy with Jewish Zionist aspirations which has been submitted to and approved by, the Cabinet:

His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly under-

sieben arabische Notabeln im amtlichen Auftrag abgegebene Erklärung, die sich in dem Dokumentenwerk Mamun al-Hamuis: Die Britische Palästina-Politik, Berlin 1943, finden, soll hier nicht mehr eingegangen werden. Es muß aber betont werden, daß diese Erklärungen die These, die Balfour-Deklaration habe letztlich einen jüdischen Staat schaffen wollen, erschüttern.

[7]) Rede Woodrow Wilsons vom 11. 2. 1918 vor dem Kongreß; vgl. Die Reden Woodrow Wilsons, englisch und deutsch, hrsg. vom Committee on Public Information of the United States of America. Der Freie Verlag, Bern, 1919, S. 134 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country."

"I should be grateful if you would bring this declaration to the knowledge of the Zionist Federation.

Yours sincerely,
Arthur James Balfour."

Die Balfour-Deklaration wurde durch ihre Aufnahme in die Mandatsurkunde für Palästina aus dem Bereich eines formell einseitigen Versprechens einer der alliierten Hauptmächte in die Sphäre eines internationalen Auftrags an die Mandatsmacht gehoben und der Streit um die in der Balfour-Deklaration enthaltenen Zusicherungen hörte damit auf, eine Kontroverse lediglich zwischen Großbritannien, den Juden und den Arabern zu sein.

So wie die von Theodor Herzl 1897 auf dem ersten Zionistenkongreß begründete zionistische Bewegung nicht zuletzt unter dem Eindruck der schwierigen Verhältnisse ins Leben gerufen wurde, denen das Judentum durch die Pogrome im zaristischen Rußland und die im Zusammenhang mit der Dreyfus-Affäre gegen die Juden gerichteten Schmähungen ausgesetzt war[8]), so verdankt auch die Balfour-Deklaration ihre eigentliche Entstehung einer Notlage – diesmal allerdings nicht auf jüdischer Seite.

In erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, aus dem Wunsche der Alliierten geboren, sich in einem kritischen Zeitpunkt des ersten Weltkrieges die wohlwollende Unterstützung vor allem der einflußreichen und – zu Recht oder Unrecht – einer gewissen Deutschfreundlichkeit verdächtigten jüdischen Kreise in den Vereinigten Staaten zu sichern und einem ähnlichen Werben der Mittelmächte um das jüdische Wohlwollen zuvorzukommen[9]),

---

[8]) Auf zionistischer Seite wurde von Anfang an Wert darauf gelegt, daß die zionistische Bewegung nicht bloß als Ergebnis der Anfeindungen gegen die Juden ausgelegt werde. Vgl. die Rede des engen Mitarbeiters Theodor Herzls, Max Nordau, auf dem 8. Zionistenkongreß im Haag 1907. Darin hieß es: „Diese Neigung, den Zionismus mit dem Antisemitismus in Zusammenhang zu bringen, den einen als Gegenwirkung des andern zu begreifen, ist überraschend oberflächlich. Der Antisemitismus war höchstens ein Anlaß, er war sicher nicht der Grund des Zionismus. Der Judenhaß hat nur in vielen Juden das eingeschlummerte Stammesbewußtsein geweckt und sie ermahnt, sich auf ihre geschichtliche Individualität zu besinnen. Er hat sie genötigt, über ihre Stellung in der Welt, über ihr Verhältnis zu den anderen Völkern, über ihre Aussichten als Einzelmenschen und als Gesamtheit nachzudenken, und dieses Nachdenken, nicht die Ungerechtigkeit der Judenfeinde, hat sie zu überzeugten, ruhig entschlossenen Zionisten gemacht. Der Zionismus ist, wie jede geschichtliche Bewegung, aus einem stark empfundenen und klar erkannten Bedürfnis hervorgegangen, aus dem Bedürfnis nach einem normalen Dasein unter natürlichen Bedingungen.« Zitiert in: Das Neue Israel, 2. Jahrgang, Heft 4. S. 2.

[9]) Vgl. Peel-Bericht, Cmd. 5479, S. 23, wo auf die Tatsache hingewiesen wird, daß die Kriegslage im Herbst 1917 für die Abgabe der Balfour-Deklaration wesentlich mitbestimmend war. Vgl. auch die aufschlußreiche Erklärung des heutigen Staatspräsidenten Israels,

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

schuf die Balfour-Deklaration dem Judentum rechtlich und, mit Rücksicht auf die verstärkte jüdische Kriegshilfe an die Alliierten, auch moralisch einen Titel, der bei der Friedensregelung nicht übersehen werden konnte.

Über den rechtlichen Gehalt der Balfour-Deklaration sind seit ihrer Veröffentlichung eine so verwirrende Zahl sich zum Teil diametral widersprechender Auffassungen laut geworden, daß es nicht möglich ist, hier auch nur einen einigermaßen vollständigen Querschnitt aus der Fülle der Auffassungen und Argumentationen zu bringen [10]).

Lag in der britischen Zusicherung, die Bildung eines "national home in Palestine" nach Kräften zu fördern, das Versprechen, sich für die Errichtung eines jüdischen Staates in ganz Palästina oder nur in einem Teile des Landes einzusetzen? War der Begriff "national home" in der Balfour-Deklaration überhaupt im Sinne von "national state" aufzufassen? Wenn ja, warum wurde das nicht ausdrücklich gesagt? Was sollte mit der Balfour-Deklaration versprochen werden und was wurde nach objektiver Beurteilung der gebrauchten Formulierungen tatsächlich versprochen? Was bedeuten die Worte "it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine" für die vielfach vertretene These, daß die Errichtung eines jüdischen Staates nach dem Wortlaut der Balfour-Deklaration zum mindesten als nicht ausgeschlossen gelten konnte? Ist es möglich, in einem Lande, in dem wie in Palästina bei Abgabe der Balfour-Deklaration die alteingesessene Bevölkerung fast neun Zehntel der Gesamteinwohnerschaft ausmacht [11]), durch die Förderung einer Masseneinwanderung die Aufrichtung eines Staates der Einwanderer zu begünstigen und der Eingeborenenbevölkerung dabei dennoch einen Schutz gegen die Schmälerung ihrer Rechte im Sinne der eben zitierten Bestimmung zu garantieren?

Für die Beantwortung all dieser Fragen konnte bis zum letzten Tag der britischen Mandatsherrschaft in Palästina zwischen den beteiligten Parteien keine auch nur einigermaßen einheitliche Plattform gefunden werden.

Prof. Weizmann, vom Juli 1947, vor dem Untersuchungsausschuß der Vereinten Nationen, in: The Jewish Plan for Palestine, Jerusalem 1947, S. 525. Dort wird ferner darauf hingewiesen, daß insbesondere der damalige britische Ministerpräsident Lloyd George und Außenminister Balfour als bibeltreue Christen eine große Verpflichtung gegenüber dem jüdischen Volke empfunden hätten.

[10]) Vgl. die in dieser Hinsicht interessanten Debatten über Palästina, Parl. Deb. H. C. Vol. 419, Sp. 1366–1429; Vol. 424, Sp. 1859–1912; Vol. 426, Sp. 958–1075, Sp. 1232–1317; Vol. 433, Sp. 1901–2007; Vol. 441, Sp. 2306–2388. H. L., Vol. 142, Sp. 1150–1222; Vol. 147, Sp. 58–121; Vol 153, Sp. 445–498.

[11]) Nach einer am 21. Februar 1946 im House of Commons erteilten amtlichen Auskunft betrug die Bevölkerung Palästinas 1920: 673 000, darunter 67 00 Juden.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Unbestreitbar dürfte allerdings sein, daß die in die Präambel der Mandatsurkunde aufgenommene und in verschiedenen Bestimmungen derselben verankerte Balfour-Deklaration hier wie dort denselben rechtlichen Gehalt hatte. Es lag daher für die Araber und Juden nahe, daß sie von Großbritannien, unabhängig von dessen besonderer Autorität als Mandatsmacht, als der Urheberin der Balfour-Deklaration eine einschränkende bzw. ausweitende Auslegung des Begriffes "national home" zu erreichen suchten. Es ist aber nach einem alten Auslegungsgrundsatz nicht entscheidend, was in einer internationalen Urkunde zugesichert werden sollte, sondern was nach dem objektiven Gehalt der gebrauchten Formulierungen tatsächlich versprochen wurde. Insofern bilden die späteren Erklärungen von Lloyd George und anderen für die Balfour-Deklaration verantwortlichen Politikern, wonach die Errichtung eines "Jewish Commonwealth" durch die Zusicherungen der Balfour-Deklaration gedeckt war[12]), keine autoritative Auslegung des streitigen Dokuments.

Man wird sich also vor allem an den Wortlaut selbst halten müssen und dabei auch an die in der Mandatsurkunde in Berücksichtigung der Balfour-Deklaration im einzelnen getroffenen Bestimmungen; so ergab sich zum Beispiel für den Hauptstreitpunkt zwischen Juden und Arabern, die Frage der jüdischen Einwanderung, daß eine solche von der Mandatsmacht nicht nur zugelassen werden konnte, sondern aktiv gefördert werden mußte[13]). Artikel 6 der Mandatsurkunde bestimmte:

> "The Administration of Palestine, while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced, shall facilitate Jewish immigration under suitable conditions and shall encourage, in co-operation with the Jewish agency referred to in article 4, close settlement by Jews on the land, including State lands and waste lands not required for public purposes."[14])

---

[12]) Vgl. H. C., Vol. 347, Sp. 1939; nach dem dort wiedergegebenen Zitat erklärte Lloyd George vor der Peel-Kommission: "The idea was that the Jewish State was not to be set up immediately by the Peace Treaty without reference to the wishes of the majority of the inhabitants. On the other hand it was contemplated that when the time arrived for according representative institutions to Palestine, if the Jews had meanwhile responded to the opportunity afforded to them and had become a definite majority of the inhabitants, then Palestine would thus become a Jewish Commonwealth."

Ganz allgemein wird man sagen dürfen, daß der Text der Mandatsurkunde unstreitig auf die Schaffung des "National Home" zugeschnitten ist und jedenfalls nicht nur ein beiläufiges Mandatsziel darstellt, ohne daß es allerdings möglich erscheint, über den Umfang der dort niedergelegten Verpflichtungen der Mandatsmacht wirkliche Klarheit zu bekommen.

[13]) Der Peel-Bericht schreibt darüber auf S. 147: "It is true that Jewish immigration is not merely sanctioned but required by solemn international agreements. It is true that the Jews enter Palestine 'as of right and not on sufferance'."

[14]) Peel-Bericht S. 35.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Der im ersten Halbsatz dieses Artikels gemachte Vorbehalt gegenüber der jüdischen Einwanderung ließ die Frage unbeantwortet, wo im konkreten Falle die Grenze für die Förderung der jüdischen Einwanderung lag; ob letztere nicht mit Rücksicht auf politische Überlegungen eingeschränkt oder eines Tages ganz verboten werden durfte, oder ob etwa die Mandatsbehörden sich bei der Regelung der jüdischen Einwanderung allein von Überlegungen leiten lassen dürften, die durch die wirtschaftliche Aufnahmefähigkeit des Landes geboten waren; mit anderen Worten: es blieb ungeklärt, ob – die wirtschaftliche Aufnahmefähigkeit des Landes vorausgesetzt – die jüdische Einwanderung in solchem Umfange gestattet werden mußte, daß die eingeborene arabische Bevölkerung eines Tages durch die jüdischen Einwanderer majorisiert und dadurch die Frage der Verwandlung Palästinas in einen jüdischen Staat akut werden könnte.

Von zionistischer Seite wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die in der Präambel der Mandatsurkunde enthaltene Erklärung "Whereas recognition has thereby been given to the historical connection of the Jewish people with Palestine" die grundsätzliche Freiheit zur jüdischen Einwanderung nach Palästina notwendig mit einschließe. Die in Art. 6 gebrauchten Worte "while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced" könnten nur die Bedeutung haben, daß die jüdische Einwanderung die Grenze der wirtschaftlichen Aufnahmefähigkeit des Landes nicht überschreiten solle [15]). Nun habe aber die britische Mandatsmacht selbst wiederholt zugegeben, daß die jüdische Einwanderung den Wohlstand der übrigen Bewohner Palästinas im ganzen eher gefördert als eingeschränkt habe [16]). An dem Grundsatz der "economic absorptive capacity" als Richtschnur für die Zulassung jüdischer Einwanderer, der auch vom Völkerbund gutgeheißen worden sei, sei von 1922 bis 1937 festgehalten worden, bis dann der Begriff des "political high level", d. h. das der Mandatsurkunde fremde Element einer Beschränkung der jüdischen Einwanderung aus Gründen politischer Rücksichtnahme in die Diskussion eingeführt worden sei [17]).

Wie die nach 1933 stark anwachsende jüdische Einwanderung nach Palä-

---

[15]) Es fällt auf, daß hier von "rights and position of other sections of the population" gesprochen wird, während es in der Präambel der Mandatsurkunde wie in der Balfour-Deklaration heißt: "the civil and religious rights".

[16]) Vgl. z. B. die Erklärung des britischen Kolonialstaatssekretärs MacDonald vom 22. Mai 1939, H. C., Vol. 347, Sp. 1943.

[17]) The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 96. Der Grundsatz der wirtschaftlichen Aufnahmefähigkeit Palästinas als regulierendes Prinzip bei der Handhabung der Einwanderung war durch das auch in anderer Hinsicht bedeutsame, aus der Feder Churchills stammende Weißbuch von 1922 (Cmd. 1700) aufgestellt worden.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stina zeigen sollte, waren die Befürchtungen der Araber, schließlich durch die Juden majorisiert zu werden, nicht unbegründet. Daraus vor allem ist der zunehmende arabische Widerstand gegen eine weitere jüdische Einwanderung und die von 1936 an offen zutage tretende Auflehnung der Araber gegen die Mandatsmacht zu erklären [18]), unter deren Schutz sich die jüdische Einwanderung hatte vollziehen können. Angespornt durch den Erfolg der arabischen Länder auf dem Wege zur staatlichen Selbständigkeit, suchten die Araber Palästinas schließlich die Unabhängigkeit des Landes unter gleichzeitiger Beendigung der Mandatsherrschaft in einem Zeitpunkte zu erreichen, in dem sie selbst noch etwa zwei Drittel der Bevölkerung ausmachten und die Juden in der Stellung einer Minderheit hätten halten können. Gerade gegen diesen Gedanken aber wehrten sich die Juden mit aller Entschiedenheit. Sie wollten nicht den Bedrängnissen in der Diaspora entronnen sein, um in der einstigen Heimat des Volkes Israel in einem »arabischen Ghetto« leben zu müssen [19]).

Zur Begründung ihrer Forderungen beriefen sich die Araber u. a. darauf, daß sie im Widerspruch zum Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker vor dem Erlaß der Balfour-Deklaration nicht gehört worden seien, daß sie diese nie anerkannt hätten und auch bei der Errichtung des von ihnen gleichfalls nicht anerkannten Palästina-Mandats nicht gefragt worden seien. In letzterem liege vor allem auch ein Widerspruch zu Artikel 22 Abs. 4 des Völkerbundspaktes [20]).

---

[18]) Schon früher war es gelegentlich zu Unruhen gekommen; symptomatisch ist, daß es in den Jahren, in denen nur eine geringe Zahl jüdischer Einwanderer ins Land kam, relativ ruhig war.

[19]) Schon der Peel-Bericht S. 142, hatte festgestellt: The Jews, as has been observed, are believed to have secretly armed themselves to a certain extent. Convinced as they are that an Arab government would mean the frustration of all their efforts and ideals, that it would convert the National Home into one more cramped and dangerous ghetto, it seems only too probable that they would fight rather than submit to Arab rule."

[20]) So erklärte z. B. der irakische Außenminister Dr. Jamali nach dem in London herausgegebenen Arab News Bulletin Nr. 32 vom 7. März 1947 am 17. Februar 1947 auf einer Pressekonferenz: "The Arabs do not acknowledge the legal or moral foundation of the Balfour Declaration or the Mandate. They were not parties to the Balfour Declaration and they are not responsible for the Mandate. It is a matter of fact that the Mandate is complete in opposition to the spirit and letter of the Covenant of the League of Nations itself. The Covenant of the League of Nations, Article 22, § 4, clearly emphasizes the fact, that those communities that were part of the Ottoman Empire are entitled to be independent and they need help only for a short period so that they might be independent... There is no country in the world which accepts immigrants into it without the interests and the wishes of the inhabitants. But this was done."

Die angeführte Bestimmung des Völkerbundspaktes lautet: "Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized subject to the rendering

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Wenn die britische Regierung schließlich vor dem Versuch, die widerstreitenden Parteien zu versöhnen, kapitulierte und bei der Betrauung der Vereinten Nationen mit der Lösung der Palästinafrage die Auffassung vertrat, daß der Mandatsauftrag für Palästina sich als undurchführbar erwiesen habe [21]), so hat sie damit im Lichte der Erfahrungen das bestätigt, was im House of Lords schon 1922 bei der Diskussion des Mandats für Palästina von einer Mehrheit vertreten wurde, daß nämlich die gleichzeitige Erfüllung der gegenüber Arabern und Juden eingegangenen Verpflichtungen unter dem Mandat nicht möglich sei [22]).

III.

Als im Herbst 1939 zum letztenmal in dieser Zeitschrift über die Entwicklung in Palästina berichtet wurde [23]), wurde dargetan, wie die britische Regierung sich in den Jahren 1936 bis 1939 vergeblich um eine Lösung der Palästina-Frage bemühte, die durch die im April 1936 in Palästina ausgebrochenen Unruhen in ein kritisches Stadium getreten war. Auf eine für Palästina fast sprichwörtlich gewordene Praxis zurückgreifend, entsandte die britische Regierung im November 1936 eine "Royal Commission" nach Palästina mit dem Auftrag, die Gründe für die Unruhen zu untersuchen und Vorschläge auszuarbeiten, welche eventuell berechtigten Beschwerden der Araber oder der Juden gegen die Handhabung des Mandats Rechnung tragen sollten. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Peel-Kommission hat im Juli 1937 in einem berühmt gewordenen Bericht von rund 400 Seiten als einzig mögliche Lösung der ausweglosen Lage in Palästina eine Teilung des Landes in einen jüdischen Staat, einen mit Transjordanien zu ver-

---

of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandator."

[21]) H. C., Vol. 433, Sp. 988; am 25, Februar 1947 erklärte der britische Außenminister während einer Debatte im House of Commons: "... this Mandate is really unworkable". Vgl. H. C., Vol. 433, Sp. 1918. Bereits am 12. November 1946 hatte Premierminister Attlee im House of Commons erklärt: "... the Mandate is impossible to fulfil." H. C., Vol. 430, Sp. 35.

[22]) H. L., Vol. 153, Sp. 445. Am 25. Februar 1947 erklärte Außenminister Bevin im House of Commons: "There is no denying the fact that the Mandate contained contradictory promises. In the first place it promised the Jews a National Home, and, in the second place it declared that the rights and position of the Arabs must be protected. Therefore, it provided for what was virtually an invasion of the country by thousands of immigrants and at the same time said that this was not to disturb the people in possession." Vgl. H. C., Vol. 433, Sp. 1901.

[23]) Vgl. meine Ausführungen »Die Entwicklung der Palästinafrage seit dem Peel-Bericht«, diese Zeitschrift Bd. IX, Nr. 2, S. 382–426.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

einigenden arabischen Staat und ein britisches Restmandat für die heiligen Stätten vorgeschlagen[24]).

In einem gleichzeitig mit dem Peel-Bericht veröffentlichten Statement of Policy[25]) hat sich die britische Regierung diesen Vorschlag grundsätzlich zu eigen gemacht. Sie ließ durch ihren damaligen Außenminister Eden auf der Tagung des Völkerbundsrats im September 1937 erklären, daß sie die Absicht habe, eine neue Kommission nach Palästina zu entsenden, die mit den Arabern und Juden in Verhandlungen treten und der britischen Regierung einen detaillierten Teilungsplan unterbreiten sollte. Vorbehaltlich einer späteren Entscheidung erlangte die britische Regierung damals die Zustimmung des Völkerbundsrats, ihre Versuche zur Lösung der Palästinafrage auf der Grundlage des Teilungsplans fortzusetzen. Diese nun schon weit zurückliegende Entscheidung verdient deswegen auch heute noch Beachtung, weil der Grundsatz der Teilung Palästinas, der zehn Jahre später bei dem Versuch einer Lösung der Palästinafrage durch die Vereinten Nationen Pate gestanden hat, damals von dem für Palästina als Mandatsgebiet zuständigen internationalen Forum als eine eventuell annehmbare Lösung der Palästinafrage anerkannt wurde[26]).

Der Gedanke, Palästina geteilt zu sehen, war vor allem den Arabern unerträglich. Sie, die seit der Inbesitznahme Palästinas durch die Heere des Kalifen Omar im Jahre 638 und dessen feierlichem Einzug in Jerusalem[27]) den überwiegenden Teil der Bevölkerung Palästinas gebildet hatten, glaubten sich keinesfalls damit abfinden zu können, daß in Palästina ein mehr oder weniger großer jüdischer Staat errichtet werde. Aber auch bei den Juden konnte ein Plan, der einen Judenstaat ohne Zion auf nur einem Teilgebiet Palästinas vorsah, keine ungeteilte Zustimmung finden, wenn auch andererseits die Aussicht, in naher Zukunft überhaupt einen jüdischen Staat zu bekommen, für viele Zionisten etwas sehr Verlockendes hatte und einflußreiche zionistische Kreise sich darum hinsichtlich der Lösung des Palästinaproblems schon damals zu dem von der Peel-Kommission zitierten englischen Sprichwort "Half a loaf is better than no bread"[28])

---

[24]) Palestine Royal Commission Report, Cmd. 5479. Vgl. darüber Schüle: »Der Plan der Teilung Palästinas«, diese Zeitschrift Bd. VIII, 470–499.

[25]) Palestine, Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom, Cmd. 5513.

[26]) Vgl. Société des Nations, Journal Officiel, 18e Année, 98e Sess. du Conseil, S. 907 (Ziff. 3940).

[27]) Vgl. C. Brockelmann: Geschichte der islamischen Völker und Staaten, München und Berlin 1939, S. 50; Taeschner, Franz: Geschichte der arabischen Welt, Heidelberg, Berlin, Magdeburg 1944, S. 53.

[28]) Peel-Bericht S. 394.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

bekannten[29]). So zeigte der vom 3. bis 17. August 1937 in Zürich abgehaltene 20. Zionistenkongreß eine Spaltung des Judentums über die Frage der Teilung Palästinas[30]), entschied sich aber vor allem unter dem Einfluß von Prof. Weizmann, dem heutigen Staatspräsidenten Israels, schließlich für Verhandlungen mit der britischen Regierung "with a view to ascertaining the exact nature of the British Government's proposals for the establishment of a Jewish State in Palestine"[31]).

Angesichts des wachsenden Widerstandes der Araber gegen die Politik der Teilung zögerte die britische Regierung monatelang mit der angekündigten Entsendung der Teilungskommission. Solidaritätskundgebungen der arabischen und muslimischen Welt für die Palästinaaraber machten dieses Zögern Großbritanniens, das mit den rund 90 Millionen Mohammedanern in Indien damals noch die größte muslimische Macht der Erde war, verständlich. Vor allem aber hatte die Lage in Palästina selbst durch die Ende September 1937 erfolgte Ermordung eines britischen Distriktskommissars durch arabische Freischärler, die darauf vorgenommene Auflösung des Hohen Arabischen Komitees und die Verhaftung und Deportierung einiger Mitglieder, weiter durch die Absetzung des Mufti von Jerusalem, Hadsch Amin Effendi el Husseini, als des eigentlichen Inspirators des Widerstandes[32]) und dessen Flucht nach Syrien sich derart zugespitzt, daß die Entsendung der Teilungskommission zunächst nicht ratsam erschien.

Als sich die britische Regierung um die Jahreswende 1937/38 in einer erneuten Erklärung über ihre Palästinapolitik schließlich doch zur Entsendung der Kommission entschlossen zeigte[33]), distanzierte sie sich deutlich von dem früheren Bekenntnis zur Politik der Teilung Palästinas, indem sie u. a. betonte, "that His Majesty's Government are in no sense committed to approval of that plan". Immerhin erhielt die im Februar 1938 ernannte, unter Sir John Woodhead als Vorsitzendem stehende Kommission in ihren "Terms of Reference" den Auftrag, der britischen Regierung auf Grund eingehender Erhebungen an Ort und Stelle einen detaillierten Teilungsplan zu unterbreiten, wobei, wenn auch unverbindlich, der von der Peel-Kommission vorgeschlagene Teilungsplan als Richtschnur dienen sollte[34]).

---

[29]) Vgl. das vom Royal Institute of International Affairs in London 1946 veröffentlichte Handbuch: Great Britain and Palestine 1915–1945, S. 105/106.

[30]) Great Britain and Palestine, a. a. O., S. 105/106.

[31]) Zum Wortlaut der Entschließung: The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 68.

[32]) Über diesen vgl. u. a. Peel-Bericht S. 176 ff. Ferner R. Hüber in: Arabische Führergestalten, Heidelberg-Berlin-Magdeburg, 1944, S. 137–152.

[33]) Vgl. das am 4. Januar 1938 als White Paper veröffentlichte, von dem damaligen britischen Kolonialstaatssekretär Ormsby Gore an den britischen Oberkommissar in Palästina am 23. Dezember 1937 gerichtete Schreiben, Cmd. 5634.

[34]) Auszug der "Terms of Reference", abgedruckt in dieser Zeitschrift, Bd. IX, S. 385.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Teilungskommission, die von sämtlichen arabischen Parteien Palästinas boykottiert wurde, mußte ihre Untersuchungen inmitten der von den Palästinaarabern mit Unterstützung einflußreicher Kreise aus den arabischen Nachbarländern und -staaten geführten Kämpfe vornehmen und erhielt auf diese Weise einen bei den späteren Überlegungen der Vereinten Nationen zu wenig berücksichtigten Anschauungsunterricht von dem noch zu erwartenden arabischen Widerstand gegen eine Teilung Palästinas. Dieser Widerstand wurde auf der Tagung der Mandatskommission des Völkerbundes von dem Vertreter der Mandatsmacht schon jetzt als »Krieg« gegen die Mandatsregierung bezeichnet und bildete zweifellos den schwersten Kampf, dem sich die britischen Behörden seit der Besetzung Palästinas durch britische Streitkräfte im Jahre 1917 gegenübersahen.

IV.

In Erwartung des Berichts der Teilungskommission fehlte es nicht an Versuchen von an der Palästinafrage nicht unmittelbar beteiligten Regierungen und Kreisen, auf die Lösung des Palästinaproblems Einfluß zu nehmen.

Der im April 1936 vom Arabischen Hohen Komitee in Palästina ausgerufene Generalstreik war im Herbst 1936 auf Grund eines Aufrufs arabischer Herrscher an ihre »Söhne« in Palästina unter Berufung auf ihre freundschaftliche Zusammenarbeit mit Großbritannien und das Vertrauen in dessen Loyalität abgebrochen und damit ein folgenschwerer Präzedenzfall für eine Intervention der arabischen Staaten in die Angelegenheiten Palästinas geschaffen worden [35]). Daß die arabischen Staaten mit ihrer Einmischung in die Verhältnisse des Mandatsgebietes dem Wunsche der überwältigenden Mehrheit ihrer Untertanen entsprachen, ist bei der engen kulturellen und politischen Verbundenheit der erst nach dem ersten Weltkrieg durch Staatsgrenzen voneinander getrennten Araber verständlich [36]). Einen

[35]) Die übereinstimmend von Ibn Saud, dem König Ghasi vom Irak und Emir Abdallah, dem heutigen König von Jordanien, gesandten Botschaften lauteten: – Through the President of the Arab Higher Comittee to our sons the Arabs of Palestine: "We have been deeply pained by the present state of affairs in Palestine. For this reason we have agreed with our Brothers the Kings and the Emir to call upon you to resolve for peace in order to save further shedding of blood. In doing this, we rely on the good intentions of our friend Great Britain, who has declared that she will do justice. You must be confident that we will continue our efforts to assist you." Abgedruckt im Peel-Bericht S. 101.

[36]) In einem "The Arab League" betitelten Aufsatz in der Zeitschrift World Affairs, January 1947, S. 36, schreibt E. Atiyah, damals Sekretär des Arab Office in London: "Even four centuries of Ottoman rule did not impair the fundamental unity of the Arab

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Versuch einer Einflußnahme von außen auf die Verhältnisse in Palästina bildete auch der im Herbst 1938 in Kairo abgehaltene interparlamentarische Kongreß der arabischen und muslimischen Länder, der, wenn auch von den Regierungen der beteiligten Länder nicht offiziell beschickt – ähnlich dem ein Jahr zuvor in Bludan (Syrien) abgehaltenen panarabischen Kongreß – mit der Unterstützung der wesentlichen Forderungen der Palästinaaraber eine vielbeachtete Demonstration der Solidarität der arabischen Welt und weiter Kreise in den nichtarabischen muslimischen Ländern mit dem Kampf der Palästinaaraber darstellte.

Eine weitere Intervention in die Angelegenheiten Palästinas, die ebenso wie die der arabischen Staaten später noch wesentlich verstärkt werden sollte, war der Versuch der Vereinigten Staaten, schon damals auf die Entwicklung in Palästina offiziell Einfluß zu nehmen. Die Vereinigten Staaten waren als Nichtmitglied des Völkerbundes aus der Mandatsurkunde für Palästina nicht berechtigt oder verpflichtet. Dagegen kannte Präsident Wilson die Balfour-Deklaration vor ihrer Abgabe und hat diese ausdrücklich gebilligt[37]). 1922 war es dann zu einer "joint resolution" des amerikanischen Kongresses gekommen, in welcher, wenn auch mit gewissen Änderungen in der Formulierung, die wesentlichen Grundsätze der Balfour-Deklaration enthalten waren[38]). Schließlich schlossen die Vereinigten Staaten am 3. Dezember 1924 mit Großbritannien als Mandatsmacht ein Abkommen über Palästina, das die Anerkennung des Mandats zur Voraussetzung hatte und dem Ziele diente, den Bürgern der Vereinigten Staaten in Palästina dieselben Rechte zu sichern, wie sie die Angehörigen von Mitgliedstaaten des Völkerbundes hatten[39]). So glaubten die Vereinigten Staaten, die über die Mandatskommission des Völkerbundes auf die Entwicklung in Palästina keinen Einfluß zu nehmen vermochten, sich berechtigt, direkt bei der britischen Regierung in der Palästinafrage zu intervenieren und baten die britische Regierung z. B. vor Veröffentlichung des Peel-Berichts um eine »Aufklärung der offiziellen britischen Position«, betonten allerdings in der anschließenden Korrespondenz, das amerikanische Verhalten sei begründet "exclusively on their obligation and purpose to provide for the protection of American interests in Palestine on a basis of equality with those of other Governments and their nationals«. Jeder Vorschlag für eine Änderung des Palästina-Mandats sei jedoch eine sie unmittelbar angehende Angelegenheit. Als

people. On the contrary, with all its faults, Ottoman rule helped to preserve the Arab community by holding it together under one sovereign and one administrative system."

[37]) Peel-Bericht S. 22.

[38]) Kermit Roosevelt, The Partition of Palestine, in: The Middle East Journal, January 1948.

[39]) Cmd. 2559.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

darum im Herbst 1938 im Zusammenhang mit einem der britischen Regierung durch den irakischen Außenminister Said Taufiq es-Suweidi in London unterbreiteten Plan zur Lösung der Palästinafrage Gerüchte über eine angeblich radikale Änderung der britischen Palästinapolitik zugunsten der Araber laut wurden und einen Entrüstungssturm unter den Juden der Vereinigten Staaten auslösten, gab der Staatssekretär der Vereinigten Staaten Cordell Hull am 14. Oktober 1938 vor der Presse der Erwartung Ausdruck, daß die Regierung der Vereinigten Staaten vor einer die amerikanischen Interessen berührenden Änderung des Palästina-Mandats gehört werde[40]). Daß auch der polnische Botschafter damals eine Demarche im Foreign Office unternahm und offiziell um Aufklärung über die britische Palästina-Politik ersuchte[41]), bildete eine weitere Bestätigung für die rege Anteilnahme, die damals schon Staaten mit einer starken jüdischen Bevölkerung an der Lösung der Palästinafrage zeigten[42]).

V.

Als die britische Regierung am 9. November 1938 endlich den mit reichem statistischem Material versehenen, rund 300 Seiten umfassenden Bericht der Teilungskommission in einem Blaubuch der Öffentlichkeit übergab[43]), waren aus dem ursprünglichen Teilungsvorschlag der Peel-Kommission drei Teilungspläne, nämlich Plan A, B und C geworden, die wahlweise zur Debatte gestellt wurden, von denen aber die Teilungskommission erklärte, daß keiner von ihnen wirklich praktikabel sei, da vor allem wirtschaftliche Gesichtspunkte gegen die Teilung Palästinas sprächen.

Unter Berufung auf den Bericht der Teilungskommission rückte die britische Regierung in einem gleichzeitig mit dem Bericht veröffentlichten Statement of Policy[44]) von dem Plan der Teilung Palästinas ab und erklärte, weiterhin die Verantwortung für ganz Palästina tragen und sich erneut um einen Ausgleich zwischen den arabischen und jüdischen Forderungen bemühen zu wollen. Sie beabsichtige, zu diesem Zweck Vertreter der Palästina-Araber und der arabischen Staaten einerseits und der Jewish

---

40) The Department of State, Press Releases, October 15, 1938, Vol. XIX: No. 472 – Publication 1243, S. 260, 261.

41) Times vom 14. Oktober und 15. Oktober 1938.

42) Die Vereinigten Staaten hatten vor dem zweiten Weltkrieg eine jüdische Bevölkerung von über 4½ Millionen, Polen hatte eine jüdische Bevölkerung von rund 3¼ Millionen.

43) Cmd. 5854.

44) Palestine, Statement by His Majesty's Government in the United Kingdom, Cmd. 5893.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Agency (als der in Art. 4 der Mandatsurkunde anerkannten Vertreterin der an der Schaffung des national home interessierten Juden)[45]) andererseits nach London einzuladen, um dort so bald wie möglich über die künftige Palästina-Politik unter Einschluß der Frage der Einwanderung zu verhandeln.

Die Enttäuschung der Zionisten über die Aufgabe des Teilungsplans und die Tatsache, daß insbesondere die ihnen ungünstigen Pläne B und C überhaupt ernsthaft zur Debatte gestanden hatten, kam auf einer wenige Tage nach Veröffentlichung der britischen Regierungserklärung nach London einberufenen Tagung des General Council, der obersten Instanz der Jewish Agency, zum Ausdruck. Doch glaubte man jüdischerseits die Chance, mit den Arabern zu einer Konferenz am runden Tisch zusammenzukommen, nicht ausschlagen zu dürfen[46]).

Die Araber empfanden über die mehr oder weniger sicher erwartete Abkehr von der Politik der Teilung Palästinas Genugtuung, zeigten aber hinsichtlich des Plans einer Round Table-Konferenz zunächst eine gewisse Zurückhaltung. Nach langwierigen Verhandlungen, vor allem über die Frage der Vertretung der Palästinaaraber, bei der die britische Ablehnung des nach Syrien geflüchteten Muftis von Jerusalem als Delegationsführer eine wichtige Rolle spielte, konnte die geplante Palästinakonferenz schließlich am 7. Februar 1939 eröffnet werden, zeitigte aber, wie bereits in einem früheren Bericht dargelegt, keine positiven Ergebnisse[47]).

So kam es nach dem Auseinandergehen der Konferenzteilnehmer Mitte März 1939 und einem wenige Wochen später von der britischen Regierung in Kairo unternommenen letzten Versuch, auf dem Umweg über die arabischen Staaten doch noch zu einer Einigung mit den Palästina-Arabern

---

[45]) Über die Jewish Agency vgl. Peel-Bericht 172–174, ferner Great Britain and Palestine 1915–1945, a. a. O., S. 19–21. Art. 4 der Mandatsurkunde lautete: "An appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration of Palestine in such economic, social and other matters as may effect the establishment of the Jewish national home and the interests of the Jewish population in Palestine, and, subject always to the control of the Administration, to assist and take part in the development of the country.

The Zionist organisation, so long as its organisation and constitution are in the opinion of the Mandatory appropriate, shall be recognised as such agency. It shall take steps in consultation with His Britannic Majesty's Government to secure the co-operation of all Jews who are willing to assist in the establishment of the Jewish national home." Vgl. Peel-Bericht S. 35. In Ausführung dieser Bestimmung wurde die Jewish Agency 1929 schließlich so organisiert, daß Zionisten wie Nichtzionisten in gleicher Weise in ihr vertreten waren, was vor allem für die finanzielle Hilfe an das Aufbauwerk in Palästina von großer Bedeutung war.

[46]) Times vom 12. November 1938; Temps vom 11. November 1938.

[47]) Vgl. diese Zeitschrift Bd. IX, S. 408–422.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zu kommen [48]), im Mai zu dem vielumstrittenen White Paper von 1939 [49]), das der Entwicklung in Palästina für nahezu ein Jahrzehnt seinen Stempel aufdrückte und unter dessen Schatten sich nach dem zweiten Weltkrieg der blutige Kampf der Juden gegen die Mandatsmacht vollziehen sollte.

Mit Recht sahen die Zionisten in dem Weißbuch von 1939 einen schweren Rückschlag in ihrem Kampf um das National Home in Palästina; brachte es doch die Erklärung, daß die Verfasser des Palästina-Mandats nicht die Absicht gehabt hätten, Palästina gegen den Willen der arabischen Bevölkerung zu einem jüdischen Staat zu machen und knüpfte daran die »unmißverständliche« Erklärung der britischen Regierung, daß sie in keiner Weise in Betracht ziehe, daß Palästina ein jüdischer Staat werden solle [50]). Das Endziel der britischen Regierung sei die Errichtung eines unabhängigen Staates Palästina. Während einer Übergangszeit von 10 Jahren, während der die Bevölkerung einen wachsenden Anteil an den Regierungsgeschäften erhalten solle, werde die britische Regierung weiter die Verantwortung für die Verwaltung des Landes tragen. In der Frage der Zulassung von Einwanderern habe sich die britische Regierung bisher von dem Grundsatz der wirtschaftlichen Aufnahmefähigkeit des Landes leiten lassen. Sie stehe nun vor der Alternative, entweder gegen den erklärten Willen der Araber das "Jewish National Home" durch unbegrenzte Einwanderung zu erweitern, oder aber eine Ausdehnung des "Jewish National Home" nur dann zuzulassen, wenn die Araber sich damit abfänden. Ersteres bedeute Herrschaft durch Gewalt, was dem Geist der Völkerbundssatzung wie auch den besonderen britischen Mandatsverpflichtungen gegenüber den Arabern zuwiderlaufe. Die britische Regierung habe sich daher unter Berücksichtigung des Umfangs, den das "National Home" bereits angenommen habe, entschlossen, den zweiten Weg einzuschlagen, d. h. nach einer Übergangszeit von fünf Jahren, während der – die wirtschaftliche Aufnahmefähigkeit des Landes vorausgesetzt – 75 000 Juden zugelassen würden, eine weitere jüdische Einwanderung von der Zustimmung der Araber abhängig zu machen. Schon jetzt aber solle mit Rücksicht auf die Berichte von Sachverständigenkommissionen, denen zufolge ein weiterer Verkauf arabischen Landes in verschiedenen Gebieten nicht mehr tragbar sei, der jüdische Landkauf in gewissen Gebieten ganz verboten werden, in anderen Gebieten nur beschränkt zulässig und lediglich in einem kleinen Gebiet erlaubt sein.

---

[48]) Times vom 13. und 14. April und vom 1. und 2. Mai 1939.

[49]) Palestine, Statement of Policy, Cmd. 6010.

[50]) Das Weißbuch berief sich ausdrücklich auf die Auslegung der Balfour-Deklaration durch das vielzitierte Weißbuch von 1922, kehrte sich aber nunmehr von dem damals für die Regelung der Einwanderung aufgestellten Prinzip der wirtschaftlichen Aufnahmefähigkeit des Landes ab.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Das hieß nach Lage der Dinge, den Juden, wenn auch erst nach einer Übergangszeit von 5 Jahren, die Tore Palästinas schließen und sie endgültig zu einer Minderheit in Palästina verurteilen mit der Aussicht, bestenfalls eine mehr oder weniger autonome Volksgruppe in einem künftigen arabischen Staat zu werden. Kein Wunder, daß dieses White Paper bei den Juden Bitterkeit gegen die Mandatsmacht erzeugte. Unter Hinweis auf den arabischen Aufstand in den Jahren 1936–39 wurde – wie sich später zeigen sollte, nicht ohne praktische Konsequenzen – von einer wachsenden Zahl enttäuschter Juden erklärt, man sehe hier, daß Gewalt sich bei Großbritannien bezahlt mache [51]). Dieses Weißbuch sei ein bezeichnendes Beispiel der appeasement-Politik der Regierung Chamberlain, die angesichts der Bedrohung der Welt durch einen neuen Krieg sich der Bundesgenossenschaft der Juden – im Gegensatz zu der der Araber – zu sicher glaube, um auf sie Rücksicht nehmen zu müssen.

Gleichzeitig mit dem politischen Kampf gegen das White Paper setzte auch der Rechtskampf gegen dieses ein, und es war ein wenn auch zunächst praktisch ohne Auswirkung bleibender Triumph für den zionistischen Standpunkt, daß die Mandatskommission des Völkerbundes die Legalität des White Paper in Zweifel zog, ohne daß es allerdings zu der vorgesehenen autoritativen Entscheidung des Völkerbundsrates gekommen wäre [52]). Der dann ausgebrochene zweite Weltkrieg, der die Juden Palästinas mit logischer Notwendigkeit an die Seite Großbritanniens und der übrigen Gegner Deutschlands drängte, brachte auf Jahre hinaus für den Kampf in Palästina eine Art Waffenstillstand, der erst im Zuge der nachlassenden Gefahr die im Hintergrund lauernden schweren Gegensätze zwischen den Zionisten und der Mandatsmacht wieder aufleben ließ.

VI.

Mit der wachsenden Not des europäischen Judentums im zweiten Weltkrieg drängte sich mehr und mehr die Frage auf, wieviele Juden hätten gerettet werden können, wenn die Mandatsregierung, statt sich von strategischen Überlegungen und der Rücksichtnahme auf die Araber leiten zu lassen, den jüdischen Flüchtlingen die Tore Palästinas uneingeschränkt offen

[51]) Ein britischer Abgeordneter erklärte später zu diesem Punkt: "... When I was recently in Palestine, the kind of thing which I heard said all over the place by some extreme sections of the Jews was: 'The Arabs got the White Paper through violence. We shall get the abolition of restricted immigration by the same method'." Vgl. H. C., Vol. 424, Sp. 1895.

[52]) Vgl. dazu The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 97; ausführlicher: H. L., Vol. 147, Sp. 72/73.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gehalten hätte[53]). Dies machte es zum Teil erklärlich, daß die Haltung der jüdischen Bevölkerung Palästinas gegenüber der Mandatsmacht eine wachsende Radikalisierung erfuhr[54]). Aber nicht nur die Methoden des Kampfes, auch die Ausweitung der politischen Forderungen zur Lösung der Palästinafrage standen in engstem Zusammenhang mit der Lage des europäischen Judentums.

Einen Markstein auf diesem Weg bildete das sogenannte »Biltmore-Programm«. Dieses wurde im Mai 1942 anläßlich eines Besuchs von Prof. Weizmann und Ben Gurion auf einer Tagung amerikanischer Zionisten in New York aufgestellt. Es forderte unter Verwerfung des Weißbuchs von 1939 u. a. die Anerkennung eines Jewish Commonwealth in Palästina sowie die Aufstellung einer jüdischen Armee und erhob den Anspruch, daß die Verantwortung für die jüdische Einwanderung nach Palästina auf die Jewish Agency übertragen werde. Diese Entschließungen wurden im Herbst desselben Jahres von einem Komitee des Generalrats der zionistischen Weltorganisation mit großer Mehrheit angenommen und bildeten fortan im wesentlichen die Grundlage der zionistischen Forderungen zur Lösung des Palästinaproblems[55]).

Der Wunsch der Zionisten, eine eigene jüdische Armee oder wenigstens eine geschlossene jüdische Einheit innerhalb der britischen Armee zu haben, hatte bereits zu Beginn des Krieges, als die Juden Palästinas sich in großer Zahl für den Kriegseinsatz auf britischer Seite zur Verfügung stellten, insofern eine Rolle gespielt, als seine Erfüllung eine wichtige Vorstufe zur Bildung eines jüdischen Staates hätte sein können. Die Mandatsregierung zog es aber vor, in Palästina zunächst lediglich die Aufstellung von kleineren jüdischen und arabischen Einheiten unter britischem Kommando zuzulassen[56]). Im September 1944 wurde schließlich die Aufstellung der

[53]) Der Gedanke an die unwiederbringlichen Verluste des europäischen Judentums klingt u. a. in folgender Äußerung durch, die sich in einer Regierungserklärung David Ben Gurions, des Ministerpräsidenten Israels, von Anfang 1949 findet: »Wenn der Staat Israel im Jahre 1937 gegründet worden wäre und die Kontrolle über die Einwanderung und den Schutz der Juden in Europa übernommen hätte, so hätten wir sie vor der Vernichtung bewahren können.« Vgl. Das Neue Israel, Bd. 1, Heft 20, S. 3; Vgl. auch die Zuschrift E. Rosenthals, "The repercussions of Zionism in Britain", in: World Affairs, October 1947, S. 422.

[54]) "The cause of violence in Palestine is desperation", sagte der Abgeordnete Silverman 1946 im House of Commons. H. C., Vol. 424, Sp. 1865.

[55]) Vgl. Kermit Roosevelt, The Partition of Palestine, in: The Middle East Journal, January 1948.

[56]) Palästina als Mandatsgebiet galt zu Beginn des zweiten Weltkrieges als neutral, wurde aber später in den Krieg hineingezogen. So wurden z. B. auch die Palästinadeutschen interniert. Vgl. Bentwich, Norman: The mandated Territories during the second World War, 1939–1942, The British Year Book of International Law, 1944, S. 164 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

»Jewish Brigade« innerhalb der britischen Armee zugelassen[57]) mit dem Ergebnis, daß ihre Existenz vielfach als eine Anerkennung der Juden als Kriegspartner der Alliierten ausgelegt wurde.

Diese teilweise Erfüllung der zionistischen Wünsche konnte nicht verhindern, daß die Zionisten sich mehr und mehr darauf einstellten, ihre Ziele auf dem Umwege über die Vereinigten Staaten zu erreichen, in denen der Gedanke einer Unterstützung der zionistischen Forderungen rasch an Boden gewann. Nur den von hoher militärischer Stelle geäußerten Bedenken ist es zuzuschreiben, daß der amerikanische Kongreß, der 1945 eine Entschließung zur Unterstützung der zionistischen Bestrebungen annahm[58]), dies nicht schon im Jahre 1944 getan hat[59]).

Waren im jüdischen Kampf um Palästina neben dem Hinweis auf die rechtlichen Verpflichtungen der Mandatsmacht gegenüber dem jüdischen Volk seit Jahren in steigendem Maße Überlegungen und Argumente moralischer und allgemein menschlicher Art vorgebracht worden, so verlieh die erschreckende Bilanz des zweiten Weltkrieges den jüdischen Forderungen gerade insoweit in der ganzen Welt erhöhtes Gewicht[60]). Zwar wurde die von zionistischer Seite während der San-Francisco-Konferenz im Mai 1945 erhobene Forderung auf Anerkennung eines Jewish Commonwealth in Palästina nicht auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt[61]), doch brachte das Jahr 1945 den zionistischen Bestrebungen insofern einen wichtigen Fortschritt, als Präsident Truman auf Grund eines von ihm angeforderten Berichts über die Verhältnisse in den europäischen Lagern für "displaced persons" in einem Ende August 1945 an den britischen Premierminister Attlee gerichteten Schreiben die Forderung auf sofortige Zulassung von 100 000 jüdischen Einwanderern nach Palästina erhob und damit die Phase verstärkter Intervention der Vereinigten Staaten in der Palästinafrage einleitete[62]). In seiner Antwort wich Attlee, dessen Partei sich in der mit dem Sieg der Labour Party und dem Sturz der Regierung Churchill Anfang August endenden Wahlkampagne aufs nachhaltigste für die

---

[57]) Great Britain and Palestine, a. a. O., S. 129/130.

[58]) Vgl. Kermit Roosevelt, The Partition of Palestine, A Lesson in Pressure Politics, in: The Middle East Journal, January 1948, S. 5. Dort wird auf eine Erklärung Präsident Roosevelts von 1944 hingewiesen, in der sich der Präsident für die zionistischen Bestrebungen einsetzte; über die Entschließung vom 17. Dezember 1945 vgl. Oriente Moderno 1945, S. 24.

[59]) The United States in World Affairs 1947/48, a. a. O., S. 311.

[60]) Vgl. in diesem Zusammenhang »Das europäische Judentum und die Palästinafrage« in: Europa-Archiv, August 1946, S. 57–60.

[61]) Über ein von Prof. Weizmann den Vereinten Nationen unterbreitetes Memorandum vgl. Oriente Moderno, 1945, S. 22.

[62]) The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 27.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zionistischen Forderungen eingesetzt hatte [63]), dieser Forderung aus und machte statt dessen den Vorschlag, eine britisch-amerikanische Untersuchungskommission nach Palästina zu entsenden, deren Ergebnisse als Grundlage einer Regelung der Palästinafrage dienen sollte [64]). Der Auftrag der vorgeschlagenen Kommission wurde von Außenminister Bevin Mitte November 1945 im House of Commons bekanntgegeben [65]). Die Kommission wurde mit je sechs britischen und sechs amerikanischen Mitgliedern bei wechselndem Vorsitz paritätisch besetzt [66]) und hatte die Aufgabe, die Palästinafrage und insbesondere die Frage der jüdischen Einwanderung im Hinblick auf die Lage der Juden in Europa einer Prüfung zu unterziehen und der britischen und amerikanischen Regierung zum frühest möglichen Zeitpunkt ihre Vorschläge zu unterbreiten.

VII.

Die durch die Entsendung der anglo-amerikanischen Kommission notwendig entstehende Verzögerung in der Lösung der Palästinafrage rief auf jüdischer Seite begreiflichen Unwillen hervor. Der Anfang Mai 1946 veröffentlichte Kommissionsbericht [67]) hat die jüdischen Erwartungen insofern enttäuscht, als er im Gegensatz zu den im August 1945 auf einer Zionistenkonferenz in London gefaßten Entschließungen [68]) keinen Vorschlag zur Errichtung eines jüdischen Staates enthielt, sondern die Weiterführung des Mandats durch Großbritannien bis zur Errichtung einer internationalen Treuhandschaft durch die Vereinten Nationen empfahl. Wenn die Kommission weiter erkennen ließ, daß das Problem der "displaced persons" in Europa durch eine Einwanderung nach Palästina allein nicht gelöst werden könne, so setzte sie sich auch darin in Widerspruch zu den zionistischen Hoffnungen und Wünschen. Freilich ließ der Vorschlag, die sofortige Einwanderung von 100 000 Juden nach Palästina zuzulassen, ein weitgehendes Verständnis für die besondere Lage der Juden erkennen. Auch bildete die Verurteilung der im White Paper von 1939 festgelegten Einwanderungs-

---

63) Beispiele für die von der Labour Party vor der Wahl geforderte Unterstützung der zionistischen Ansprüche finden sich u. a. in H. C., Vol. 441, Sp. 2309 ff.

64) The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 27/28.

65) H. C., Vol. 415, Sp. 1927 ff.

66) Die Namen der Kommissionsmitglieder in H. C., Vol. 417, Sp. 36/37.

67) Vgl. die Kurzfassung in Oriente Moderno 1946, S. 14 ff.

68) Diese Konferenz hat unter Verwertung des Weißbuches von 1939 im wesentlichen die bereits im Mai 1945 von der Jewish Agency an die britische Regierung gerichteten Forderungen bestätigt, die die Bildung eines jüdischen Staates verlangten und die Zuständigkeit für die Einwanderung auf die Jewish Agency übertragen wissen wollten. Vgl. Oriente Moderno 1945, S. 22.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

politik und der dort vorgesehenen Beschränkungen des Ankaufs von Land durch die Juden ein wichtiges Aktivum im Kampf gegen die im Prinzip noch immer auf jenes White Paper gestützte Palästinapolitik der britischen Regierung.

Nach der von den Arabern schon auf der Londoner Palästinakonferenz 1939 erhobenen Forderung auf einen unabhängigen arabischen Staat Palästina und die Beendigung der jüdischen Einwanderung war zu befürchten, daß auch sie mit den Empfehlungen der Kommission nicht einverstanden sein würden. In der Zwischenzeit hatten alle arabischen Nachbarländer eine mehr oder weniger große Selbständigkeit erlangt und sich, angespornt durch die britische Förderung eines solchen Plans [69]), im Frühjahr 1945 in der arabischen Union zusammengeschlossen [70]); sie waren teilweise sogar Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen geworden [71]). Unter diesen Umständen hatte sich ihr bereits früher geltend gemachter Wunsch, bei der Lösung der Palästinafrage unmittelbar beteiligt zu sein, noch erheblich verstärkt, ja man wird angesichts der vorwiegend mit der Palästinafrage befaßten ungezählten Tagungen und Konferenzen der Arabischen Union [72]) sagen dürfen, daß der Wunsch, Palästina den Status eines unabhängigen arabischen Landes zu verschaffen und vor allem die Entstehung eines jüdischen Staates in Palästina zu verhindern, die eigentliche Plattform

[69]) Vgl. Times vom 22. März 1948. Danach erklärte der ehemalige britische Außenminister Eden 1941 im Mansion House: "It seems to me both natural and right that cultural and economic ties between the Arab countries, yes, and political ties too, should be strengthened. His Majesty's Government for their part will give their support to any scheme, that commands general approval.«

In einer Erklärung Edens im House of Commons 1943 hieß es: "As they have already made it plain, his Majesty's Government would view with sympathy any move among the Arabs to promote their economic, cultural or political unity. But clearly, the initiative would have to come from the Arabs themselves, and so far as I am aware no such scheme which would command general approval has yet been worked out."

[70]) Englischer Wortlaut des Pakts der arabischen Union vom 22. März 1945 in American Journal of International Law, Vol. XXXIX, S. 266–272. Über die arabische Union vgl. im übrigen E. Atiyah, The Arab League, in: World Affairs, January 1947, S. 34 bis 47; C. A. Hourani, The Arab League in perspective, in: The Middle East Journal 1947, S. 125–136; M. Mouskhéli, La Ligue des Etats arabes, in: Revue juridique de droit international public, 1946, S. 112–158. J. N. Japolsky, Das Ende der arabischen Liga, in: Das Neue Israel, 1. Jhrg., Heft 19, S. 3/4.

[71]) Von den sieben Mitgliedstaaten der arabischen Liga sind Ägypten, Irak, Libanon, Syrien und Saudisch-Arabien Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen. Jemen wurde im Sommer 1947 zusammen mit Pakistan in die UN aufgenommen, während die Aufnahme Jordaniens bisher am Veto Sowjetrußlands gescheitert ist.

[72]) Vgl. neben der Gründungstagung der arabischen Union im März 1945 (Oriente Moderno 1945, S. 17) vor allem die wichtige Tagung in Bludan (Syrien) vom Juni 1946, (deren Beschlüsse abgedruckt in Arab News Bulletin, London 28th June 1946, No. 157). Ferner die Tagung vom Juni 1947 (Oriente Moderno 1947, S. 105) und die Tagungen vom Herbst 1947 (Oriente Moderno 1947, S. 202/203, Arab News Bulletin, No. 53).

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

war, auf der sich die arabischen Staaten trotz divergierender Tendenzen und teilweise erheblicher Spannungen jahrelang zusammenfanden [73]).

Die von der britisch-amerikanischen Kommission erzielte Einstimmigkeit in ihren Empfehlungen bedeutete noch nicht die Übereinstimmung Londons und Washingtons über die Palästinafrage. Präsident Truman hat zwar vor allem der Empfehlung auf sofortige Einwanderung von 100 000 Juden zugestimmt, sich aber hinsichtlich anderer Vorschläge der Kommission eine Stellungnahme vorbehalten [74]). Hingegen betonte der britische Premierminister Attlee, daß die Empfehlungen der Kommission nur als Ganzes zu werten seien [75]). Am 11. Juni 1946 gab Präsident Truman dann die Bildung eines aus Vertretern des State Departement, des Kriegsdepartements und des Schatzamts bestehenden Kabinettsausschusses bekannt, der den Präsidenten in der Palästinafrage unterstützen sollte. Vertreter dieses Ausschusses reisten am 10. Juli nach London, um dort mit britischen Regierungsvertretern in einer »Experten-Kommission« über das Schicksal der Empfehlungen der britisch-amerikanischen Kommission zu verhandeln.

Unterdessen war die Mandatsregierung angesichts des wachsenden Terrors in Palästina zu Maßnahmen gegen die Jewish Agency übergegangen, indem sie deren Hauptquartier in Palästina besetzte und neben der Verhaftung

---

[73]) Der Pakt der arabischen Union enthält u. a. folgenden sich auf Palästina beziehenden Anhang:

"Since the close of the last Great War, the suzerainty of the Ottoman Empire has ceased to exist over the Arab countries which were detached from it, including Palestine which became independent, subject to no other state. The Treaty of Lausanne declared that its fate was the affair of those in it whom it properly concerned, and, although Palestine was unable to gain control over its own affairs it was only on the basis of the recognition of its (Palestine's) independence that the Covenant of the League (of Nations) in the year 1919, ratified the status which it (the League Covenant) gave it. Its existence and de iure national independence is a matter on which there is no doubt, as there is no doubt about the independence of the other Arab countries. Therefore, although external manifestations of that independence have continued to be obscured by overriding circumstances, it is not admissible that this should be an impediment to its (Palestine's) participation in the proceedings of the League Council.

Consequently, the States, signatories to the Covenant of the Arab League, consider (it fitting) that, in view of the special circumstances of Palestine, and until such time as this country shall enjoy de facto exercise of independence, the League Council shall take upon itself the responsibility of selecting an Arab delegate from Palestine to participate in its proceedings."

[74]) The United States in World Affairs, a. a. O., S. 316; H. C., Vol. 433, Sp. 1906.

[75]) H. C., Vol. 422, Sp. 197: "The Report must be considered as a whole in all its implications. Its execution would entail very heavy immediate and long terms commitments. His Majesty's Government wish to be satisfied that they will not be called upon to implement a policy which would involve them single-handed in such commitments and in the course of joint examination they wish to ascertain to what extent the Government of the United States would be prepared to share the resulting additional military and financial responsibilities."

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

einiger ihrer führenden Mitglieder, darunter des heutigen Außenministers von Israel, Moshe Sharett [76]), Tausende von Juden in ganz Palästina in Gewahrsam nahm [77]). Wenige Wochen später flog das britische Hauptquartier in Jerusalem durch Bomben jüdischer Terroristen in die Luft, über 90 Tote unter seinen Trümmern begrabend [78]). Ein zu diesem Zeitpunkt bereits abgefaßtes und kurze Zeit später veröffentlichtes britisches Weißbuch über den Terror in Palästina mußte unter diesen Umständen besonderes Interesse finden [79]). Die Schärfe, die durch diese Vorkommnisse insbesondere in die Beziehungen zwischen die mittlerweile zu fast 100 000 Mann angewachsenen britischen Truppen in Palästina [80]) und die jüdische Bevölkerung des Landes getragen wurde, kam damals u. a. in einem Zirkularschreiben des britischen Oberkommandierenden über die "non-fraternization" mit der jüdischen Bevölkerung zum Ausdruck, das in seiner auffallend antijüdischen Tendenz für die damaligen Spannungen bezeichnend war [81]).

Auf der anderen Seite hatte das Vorgehen gegen die in der Mandatsurkunde anerkannte und nach jüdischer Auffassung in ihrer Integrität unter allen Umständen zu respektierende Jewish Agency [82]) dazu geführt, daß die Juden der Mandatsmacht die Legalität ihrer Herrschaft mehr und mehr absprachen und der jüdische Nationalrat in Palästina (Va'ad Leuni) und zahlreiche jüdische Gemeinden und Vereinigungen sich erneut offen zu einer aktiven Unterstützung der illegalen jüdischen Einwanderung bekannten [83]).

---

[76]) Vor der jetzt auch sonst in Israel üblichen Hebraisierung: Shertok.

[77]) H.C., Vol. 424, Sp. 1795–1800. [78]) H. C., Vol. 425, Sp. 1877–1881; Vol. 426, Sp. 41.

[79]) Acts of violence in Palestine, Cmd. 6873. Vgl. auch die Unterhausdebatte über den jüdischen Terror in Palästina, H. C., Vol. 432, Sp. 1300–1858.

[80]) Nach der von Churchill am 28. Oktober 1947 im House of Commons getroffenen Feststellung bedeutete dies das Fünffache der in Indien unterhaltenen Streitmacht. H. C., Vol. 443, Sp. 710, 711. Nach einer Auskunft des Regierungssprechers vom 6. März 1947 beliefen sich allein die militärischen Ausgaben in Palästina auf 82 Millionen jährlich, H. C., Vol. 434, Sp. 651.

[81]) Vgl. den Wortlaut des Zirkularschreibens des Generals Barker vom 25. Juli 1946 in: The Jewish Plan, a. a. O., S. 20/21.

[82]) Vgl. den weiter oben S. 161 Anmerkung 45 zitierten Artikel 4 der Mandatsurkunde. In einer Palästina-Debatte im House of Commons am 1. Juli 1946 erklärte der Abgeordnete Silvermann in diesem Zusammenhang u. a.: "The Agency has the same right in Palestine as the British Government. It is not there by the leave and licence of the British Government; ... it is a creation of international law ... The mandatory power and the Agency are co-trustees". H. C., Vol. 424, Sp. 1861 ff. Ohne zu den britischen Maßnahmen Stellung nehmen zu wollen, die in noch rigoroserer Form 1936 gegen das Arabische Hohe Komitee ergriffen worden waren (H. C., Vol. 424, Sp. 1272), sei bemerkt, daß diese Argumentation die Worte des Art. 4 der Mandatsurkunde übersah, wonach die Jewish Agency ihre Funktionen ausüben sollte, "subject always to the control of the Administration". Im übrigen gab der britische Premierminister in derselben Debatte bekannt, daß die britische Regierung entgegen den arabischen Forderungen nicht in Erwägung ziehe, die Jewish Agency aufzulösen. (H. C. Vol. 424, Sp. 1908.)

[83]) Vgl. The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 23. Schon Ende Mai 1947 hatte der

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

VIII.

Auf diesem düsteren Hintergrund machte die britische Regierung mit der Bekanntgabe des sogenannten Morrisonplans einen erneuten Versuch, eine friedliche Lösung herbeizuführen. Dieser Plan, der Ende Juli 1946 von dem damaligen britischen Lord President of the Council Morrison auf Grund der Arbeiten der britisch-amerikanischen Expertenkommission entwickelt wurde [84]), sah unter Einräumung des Rechts auf baldmögliche Einwanderung von 100 000 Juden die Kantonisierung Palästinas in der Weise vor, daß neben dem unter der unmittelbaren Verwaltung der Mandatsmacht stehenden Distrikt von Jerusalem und dem sogenannten Negev-Distrikt für Südpalästina je ein autonomer jüdischer und arabischer Kanton gebildet werden sollte, in denen die lokalen Behörden die Einwanderung unter der Oberaufsicht der Zentralregierung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Aufnahmefähigkeit selbst bestimmen konnten. Im übrigen sollte nach diesem Plan die Frage offen bleiben, ob die Entwicklung auf eine vollkommene Teilung hinauslaufen oder nicht vielleicht zu einem arabisch-jüdischen Bundesstaat führen werde.

Nach dem, was bis dahin über die arabischen bzw. jüdischen Forderungen zur Lösung der Palästinafrage bekannt war, hatte dieser Plan wenig Aussicht, die Zustimmung der Juden oder der Araber zu finden. Bedeutete es für die Zionisten an sich eine Verlockung, auf diese Weise in einem Teilgebiet Palästinas die Einwanderung bis zu einem gewissen Grade selbst bestimmen zu können, so konnte doch nicht übersehen werden, daß sich diese Befugnis nur auf die 17% des Gebiets von Palästina erstrecken sollte, die dem jüdischen Kanton zugedacht waren [85]), während der Bericht der britisch-amerikanischen Kommission sich von dem Gedanken einer jüdischen Einwanderung nach ganz Palästina hatte leiten lassen. Außerdem hatte man sich auf zionistischer Seite bereits zu sehr auf die Errichtung eines jüdischen Staates festgelegt, um sich für einen Plan, der die eventuelle Teilung Palästinas auf eine spätere Zeit verschob, erwärmen zu können.

Für die Araber lag das Bedenken gegen den Morrisonplan, abgesehen davon, daß er ihren Anspruch auf sofortige Unabhängigkeit für ganz

jüdische Nationalrat in Palästina in einer Resolution erklärt, notfalls Gewalt zum Schutze der jüdischen Einwanderung anzuwenden. H. C., Vol. 438, Sp. 1991. Über die zionistische Einstellung zur illegalen Einwanderung sagte Viscount Samuel, der ehemalige britische Oberkommissar in Palästina: "... the Jews of Palestine – of all sections, from the most moderate and law-abiding to the most violent and extreme – with hardly a single exception, support this immigration and approve it. They declare that it is not illegal and that what is illegal is the ordinance that forbids it." H. L., Vol. 147, Sp. 71.

[84]) Vgl. H. C., Vol. 426, Sp. 957–971, vgl. auch H. L., Vol. 142, Sp. 1150 ff. Der Plan als solcher wurde nie offiziell veröffentlicht (The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 11).

[85]) Vgl. The Jewish Plan, a. a. O., S. 11.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Palästina unerfüllt ließ, in der Gefahr, daß die Einwanderung in den jüdischen Kanton so stark sein konnte, daß sich das Zahlenverhältnis der jüdischen und der arabischen Bevölkerung hinsichtlich Gesamtpalästinas zu ihren Ungunsten verschoben hätte, daß ferner dem "National Home" der Juden auf diese Weise Gelegenheit geboten würde, sich schließlich zu einem jüdischen Staat auf palästinensischem Boden zu konsolidieren. Indessen gaben sie die Hoffnung noch nicht auf, der britischen Regierung im Verhandlungswege eine ihnen günstige Lösung der Palästinafrage abzuringen. So fanden sie sich bereit, die britische Einladung zu der für den Herbst 1946 in London geplanten Palästinakonferenz zwischen Großbritannien, den Arabern und Juden anzunehmen. An den in der zweiten Septemberhälfte in London geführten Besprechungen, die bald durch die Herbsttagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterbrochen wurden, waren neben den britischen Regierungsvertretern die der arabischen Staaten, aber weder Vertreter der Palästinaaraber noch der Jewish Agency beteiligt.

Nachdem die Konferenz sich Anfang Oktober vertagt hatte, führten Vertreter der Jewish Agency in London Besprechungen mit Außenminister Bevin und dem Kolonialminister Creek-Jones. Als diese Unterredungen – nach der von Außenminister Bevin später geäußerten Ansicht – zu einer gewissen Annäherung zu führen versprachen, gab Präsident Truman eine Erklärung zur Palästinafrage ab, in der er mit Rücksicht auf den bevorstehenden Winter erneut die Notwendigkeit einer sofortigen Zulassung von 100 000 jüdischen Einwanderern nach Palästina betonte [86]). Der Umstand, daß er in dieser Forderung von seinem späteren Gegner bei den Präsidentenwahlen Dewey übertroffen wurde, der die Einwanderung von »mehreren Hunderttausend« forderte [87]), schützte den amerikanischen Präsidenten nicht vor dem ihm von offizieller britischer Seite gemachten Vorwurf, durch seine Erklärungen in unglücklicher Weise in die britisch-jüdischen Verhandlungen über Palästina eingegriffen zu haben [88]).

Die eventuelle Beteiligung der Jewish Agency bei der geplanten Wiederaufnahme der Londoner Palästinakonferenz war eines der Hauptthemen des im Dezember 1946 in Basel tagenden 22. Zionisten-Weltkongresses [89]). Dort setzte sich unter dem Eindruck der Lage des europäischen Judentums

[86]) Wortlaut der am 4. Oktober 1946 abgegebenen Erklärung in: The Jewish Plan, a. a. O., S. 27–30.

[87]) Vgl. The United States in World Affairs 1947–1948, herausgegeben vom Council on Foreign Relations, New York and London 1948, S. 317/18.

[88]) H.C., Vol. 433, Sp. 1907 ff.

[89]) Derartige Kongresse fanden gewöhnlich alle zwei Jahre statt. Der zweite Weltkrieg machte eine Unterbrechung von 1939 bis 1946 nötig. Über die früheren Zionistenkongresse in Stichworten vgl. Josef Fraenckel: Von Basel bis Basel, in: Jüdische Rundschau, 1946, Heft 10/11, S. 23.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

und der Zuspitzung, die die Verhältnisse in Palästina im Laufe des Sommers 1946 erfahren hatten und nicht zuletzt gefördert durch die in den Vereinigten Staaten ausgegebenen prozionistischen Parolen [90]) die radikale Richtung der zionistischen Bewegung durch. Der Kongreß billigte die bekannten zionistischen Forderungen, nämlich: a) Schaffung eines Judenstaates Palästina oder notfalls eines lebensfähigen Staates in einem Teile Palästinas; b) unbegrenzte jüdische Einwanderung; c) Kontrolle der Einwanderung durch die Jewish Agency [91]).

Unter diesen Umständen bestand trotz der im November [92]) erfolgten Freilassung der verhafteten Mitglieder der Jewish Agency und zahlreicher anderer jüdischer Häftlinge, sowie der Freilassung einiger auf den Seychellen festgehaltenen Araberführer wenig Aussicht, daß es der britischen Regierung bei der geplanten Wiederaufnahme der Londoner Palästinakonferenz gelingen würde, die Araber und Juden einander näher zu bringen. Die im Februar – diesmal unter Teilnahme auch der Palästinaaraber – wieder aufgenommenen Besprechungen wurden abermals ohne offizielle Beteiligung der Jewish Agency geführt, deren Vertreter allerdings zu gleicher Zeit inoffizielle Besprechungen mit dem britischen Außenminister hatten.

Dieser letzte britische Versuch, einen Ausgleich zwischen den jüdischen und arabischen Forderungen herbeizuführen [93]), zeitigte den sogenannten Bevin-Plan. Dieser sah vor, das Palästina-Mandat durch eine auf fünf Jahre zu bemessende Treuhandschaft der Vereinten Nationen mit dem Ziel späterer Unabhängigkeit zu ersetzen, die jüdische Einwanderung bei gleichzeitiger Förderung der Selbstverwaltung der vorwiegend arabischen bzw. jüdischen Gebiete für die ersten zwei Jahre auf monatlich 4000 festzusetzen und die Regelung der Einwanderung danach dem Oberkommissar zu überlassen [94]). Da mit diesem Plan die zwischen den Arabern und Juden entstandene Kluft ebensowenig wie mit den früheren Plänen überbrückt werden konnte, entschloß sich die britische Regierung endlich zur Befolgung des ihr von dem Oppositionsführer Churchill bereits wiederholt gemachten Vorschlags, die Palästinafrage vor die Vereinten Nationen zu bringen [95]).

Dr. Günther Weiß, Referent am Institut

---

[90]) Vgl. The United States in World Affairs, a. a. O., S. 317/18.

[91]) Vgl. Oriente Moderno 1947, S. 32; The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 31.

[92]) H. C., Vol. 428, Sp. 1226–1230.

[93]) Die den arabischen Delegierten und den Vertretern der Jewish Agency unterbreiteten Vorschläge wurden in einem Weißbuch veröffentlicht, Cmd. 7044.

[94]) H. C., Vol. 433, Sp. 485 ff. Über Treuhandschaft und Mandat vgl. William Rappard, The Mandates and the International Trusteeship Systems, in: Political Science Quarterly, Vol. LXI No. 3, S. 408–419; Duncan Hall, H.: The Trusteeship System, in: The British Yearbook of International Law 1947, S. 33–71.

[95]) Vgl. H. C., Vol. 426, Sp. 1257; ferner Vol. 427, Sp. 1681; Vol. 430, Sp. 24, 25.

http://www.zaoerv.de
© 1950/51 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht