

Die völkerrechtlichen Grundlagen der Palästinensischen Staatsangehörigkeit.

Dr. N. Feinberg, Rechtsanwalt (Palästina).

Wenn die Regelung der Staatsangehörigkeitsfrage in den Mandats-territorien der Kategorie B und C dem Völkerbunde und seiner Ständigen Mandatskommission auch manche Schwierigkeiten bereitet hat, so kann dies von den Mandaten über die ehemaligen türkischen Gebiete wohl nicht behauptet werden.

Syrien und Mesopotamien wurden im Art. 94 des Sèvres-Vertrages vom 10. August 1920 als »selbständige Staaten« anerkannt; die zu jenem Zeitpunkt ungefähr ausgearbeiteten Mandatsentwürfe haben daher folgerichtig von einer syrischen und mesopotamischen Staatsangehörigkeit gesprochen ¹⁾. Und wenn auch die ursprünglich geplante Mandatssatzung für Mesopotamien nie in Kraft getreten ist, so ließ sich eine selbständige mesopotamische Staatsangehörigkeit a fortiori von den Verträgen ableiten, welche Grossbritannien mit dem König von Irak späterhin geschlossen hat.

Was Palästina anlangt, so konnten bezüglich der Staatsangehörigkeit dieses Mandatsgebietes gewisse Zweifel entstehen. Das Palästina-mandat hat das Land vorläufig als einen selbständigen Staat nicht anerkannt ²⁾ und dies nicht einmal, wie es im Fall des syrischen Mandats (Art. I) geschehen ist, als ein für die nahe Zukunft anzustrebendes Ziel hingestellt. Dazu gesellt sich, daß auch die Fassung des Art. 123 des Sèvres-Vertrages und späterhin des Art. 30 ³⁾ des Lausanner Vertrages

¹⁾ Siehe den Art. 3 des Mandatsentwurfes für Mesopotamien vom 6. Dezember 1920 und den Art. 3 des endgültigen Mandatstextes für Syrien, in denen von "citizens of Mesopotamia" und von »ressortissants de la Syrie et du Liban« die Rede ist.

²⁾ Vgl. im selben Sinne die Äußerungen des zweiten Vorsitzenden der Mandatskommission D. F. W. Van Rees: »En ce qui concerne la Palestine, qui n'est pas encore érigée en un Etat indépendant...«. Commission Permanente des Mandats. Procès-Verbal de la Dixième Session tenue à Genève du 4 au 19 novembre 1926, p. 155.

³⁾ "Turkish subjects habitually resident in territory which in accordance with the provisions of the present Treaty is detached from Turkey will become ipso facto, in the conditions laid down by the local law, nationals of the State to which such territory is transferred".

bei weitem nicht klar und eindeutig waren. So konnte es geschehen, daß die Frage der Existenz einer selbständigen palästinensischen Staatsangehörigkeit im Jahre 1924 den Obersten Gerichtshof Palästinas in einem bei ihm anhängigen Auslieferungsfall ernstlich beschäftigt hatte; angesichts der wichtigen staats- und völkerrechtlichen Probleme, die damit verbunden waren, erachtete es das Judicial Committee in London für richtig, die Berufung an den Privy Council gegen das ergangene Urteil, das die Frage bejaht hatte, zu genehmigen⁴⁾. Allein auch vor dem Erlasse des palästinensischen Staatsbürgerschaftsgesetzes waren alle auf den ersten Blick vielleicht berechtigt erscheinenden Zweifel keineswegs fundiert; spricht doch Art. 7 des Palästinamandats, das die palästinensischen Gerichte als geltendes Recht anzuwenden haben⁵⁾, ausdrücklich von der »Erwerbung der palästinensischen Staatsbürgerschaft« (*“acquisition of Palestinian citizenship”*).

Zwecks Regelung der Staatsangehörigkeitsfrage in den von der Türkei losgelösten Gebieten sind in den Friedensvertrag von Sèvres (Art. 123—129) und späterhin in den von Lausanne (Art. 30—36) gewisse Bestimmungen aufgenommen worden. Die Prinzipien, die hier zur Anwendung gelangten, stimmen im großen und ganzen mit den Grundsätzen überein, nach welchen die betreffenden Kapitel aller anderen in den Jahren 1919—1920 abgeschlossenen Verträge abgefaßt sind. Es ist nicht unsere Absicht, diese hier näher zu untersuchen; wir wollen uns vielmehr nur denjenigen Normen zuwenden, die durch den Beschluß in Palästina »eine nationale Heimstätte für das jüdische Volk« zu errichten bedingt waren und daher einen ganz speziellen Charakter tragen.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Verträge von Sèvres und Lausanne und vergleicht sie untereinander, so ist vor allem festzustellen, daß während der Sèvres-Vertrag in zwei Artikeln Palästina eine besondere Behandlung angedeihen ließ, die gleichen Bestimmungen im Verträge von Lausanne nicht mehr zu finden sind. Es ist historisch interessant die Gründe ausfindig zu machen, die zur Streichung dieser Vorschriften geführt haben; zugleich bietet eine Interpretation derselben manchen wichtigen Anhalt für die richtige Beurteilung des Palästinamandats und seiner Sonderstellung im Mandatssystem.

4) Siehe darüber Norman Bentwich: *Nationality in Mandated Territories detached from Turkey*, *The British Year Book of International Law* 1926. p. 100—101, wie auch *Report by His Majesty's Government on the Administration under Mandate of Palestine and Transjordan for the year 1924*. London 1925, p. 21.

5) Vgl. in dem bekannten Fall *Urtas: Privy Council Appeal* vom 16. Februar 1926. *Jerusalem-Jaffa District Governor and Another v. Suleiman Murra and Others*. *Law Reports. App. Cases* [1926: p. 327] *“... it was the right and the duty of the Court to examine the terms of the Mandate and to consider whether the Ordinance was in any way repugnant to those terms”*.

Art. 129 des Sèvres-Vertrages bestimmte, daß Juden nicht-türkischer Staatsangehörigkeit, die zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrages in den Grenzen Palästinas, wie sie gemäß Art. 95 festgesetzt werden sollten, ansässig sind, automatisch Bürger Palästinas werden und zwar dies mit Ausschluß einer jeden anderen Staatsangehörigkeit ⁶⁾.

Selbst bei einer flüchtigen Lektüre dieses Artikels fällt es gleich auf, daß wir es hier mit einer sonderbaren, von den üblichen Grundsätzen wesentlich abweichenden Bestimmung zu tun haben. Es wird nämlich statuiert, daß nicht nur die in Palästina ansässigen ehemaligen türkischen Bürger *automatisch* die neue palästinensische Staatsangehörigkeit erwerben (Art. 123 des Vertrages), sondern zugleich auch eine gewisse Kategorie von Ausländern und zwar *sämtliche Ausländer jüdischer Nationalität*. Dabei soll ihnen die neue Staatsangehörigkeit mit Ausschluß ihrer früheren Staatsbürgerschaft aufoktroziert werden; der Vertrag gibt ihnen nicht einmal ein Optionsrecht zugunsten des Ursprungsstaates, wie er es im Art. 124 den ehemaligen türkischen Bürgern für die türkische Staatsangehörigkeit zugestanden hat.

Wenn man nach den Gründen dieses juristisch so überaus interessanten Artikels fragt, so kann kein Zweifel darüber sein, daß die Verfasser dieses Textes lediglich vom Nationalitätengedanken getragen wurden und daß sie durch seine Aufnahme in den Vertrag nur einem Prinzip, das sie für gerecht hielten, zum Durchbruch verhelfen wollten.

Palästina ist als die nationale Heimstätte des jüdischen Volkes anerkannt worden, und die automatische Erwerbung der palästinensischen Staatsangehörigkeit durch alle am Tage des Inkrafttretens des Vertrages in Palästina ansässigen Juden schien nur eine logische Konsequenz dieser Anerkennung zu sein.

Der Zugehörigkeit zum jüdischen Volke im ethnographischen Sinne, das in Palästina sein "national home" errichtet, wurde eine viel größere rechtliche Bedeutung als der Staatsangehörigkeit beigemessen; die Verfasser des Art. 129 — im Geiste des Nationalitätenprinzips diesmal mit einer ganz besonderen Kühnheit handelnd — scheuten nicht davor zurück, die Lösung des alten Staatsangehörigkeitsbandes durch die neue palästinensische Bürgerschaft vorzuschreiben.

Wir wissen, daß diese Bestimmung im Lausanner Verträge nicht mehr zu finden ist: allein es wäre irrig anzunehmen, daß sie des türkischen Widerstandes wegen gestrichen wurde, oder gar deswegen, weil unterdessen irgendwelche Änderungen in der prinzipiellen Stellung der Mächte zum Palästina-problem eingetreten sind.

⁶⁾ "Jews of other than Turkish nationality who are habitually resident, on the coming into force of the present Treaty, within the boundaries of Palestine, as determined in accordance with Art. 95, will ipso facto become citizens of Palestine to the exclusion of any other nationality".

Wie Norman Bentwich in dem schon oben zitierten Aufsatz über "Nationality in mandated territories detached from Turkey" ⁷⁾ erzählt, sollen französische und englische Juden, die in Palästina wohnhaft waren und ihre französische bzw. englische Staatsangehörigkeit nicht verlieren wollten, bei ihren Regierungen gegen die Beibehaltung des Art. 129 Schritte unternommen haben. Diese Intervention mag es wohl erklären, daß der ursprüngliche Text des Artikels anlässlich der mit der Türkei neu eröffneten Verhandlungen gleich modifiziert wurde und in dem am 31. Januar 1923 der türkischen Delegation vorgelegten Vertragsentwurf (Art. 35) nunmehr folgenden Inhalt hatte: »Juden nicht-türkischer Staatsangehörigkeit, die zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages in Palästina ansässig sind, haben das Recht, Bürger Palästinas zu werden, indem sie eine Erklärung abgeben, deren Form und Bedingungen gesetzlich geregelt werden« ⁸⁾.

Die einseitige Aufkündigung der Bürgerschaft wird hier durch ein den Juden zuerkanntes Optionsrecht ersetzt; eine Bestimmung, die — freilich nicht so »revolutionär« wie die im Art. 129 enthaltene Vorschrift — doch weitgehend genug war, um dem Nationalitätenprinzip in genügendem Maße Rechnung zu tragen.

Türkischerseits ist gegen den Artikel keine Opposition gemacht worden, und in seinem bekannten Briefe aus Angora vom 4. Februar 1923 an die Vorsitzenden der britischen, französischen und italienischen Delegationen hat Ismet Pascha ausdrücklich erklärt, daß die Türkei die Vorschläge zur Regelung der Staatsangehörigkeitsfrage restlos akzeptiere ⁹⁾.

Man konnte somit eigentlich erwarten, daß der fragliche Artikel in seiner neuen Fassung nun in dem endgültigen Text des Vertrages erscheinen werde; allein in der Sitzung der Lausanner Friedenskonferenz vom 19. Mai 1923 sind gegen ihn seitens der französischen Delegation ganz unerwartet Bedenken erhoben worden. Der französische Vertreter Bargeton begann mit der Erklärung, daß die französische Delegation, obwohl sie *im Prinzip nichts gegen Artikel 35 einzuwenden habe*, doch gewisse Reserven zu formulieren sich gezwungen sehe. Erstens erlaube es die französische Gesetzgebung nicht, daß französische Bürger auf ihre Staatsangehörigkeit durch eine einfache Erklärung, wie es der Artikel vorsieht, verzichten; zweitens könne sich die französische Delegation nicht damit einverstanden erklären, daß man eine

⁷⁾ The British Year Book of International Law 1926. p. 102.

⁸⁾ "Jews of other than Turkish nationality who are habitually resident in Palestine on the coming into force of the present Treaty will have the right to become citizens of Palestine by making a declaration in such form and under such conditions as may be prescribed by law".

⁹⁾ Ministère des Affaires Etrangères. Documents Diplomatiques. Conférence de Lausanne. Tome II. 1er février 1923 — 4 février 1923. Paris 1923, p. 17.

Unterscheidung unter französischen Bürgern nach dem Merkmale der Religion oder einem ähnlichen statuieren. Bargeton ersuchte daher bei der endgültigen Redaktion des Artikels seine Bedenken zu berücksichtigen. Darauf wurde beschlossen, auf diesen Artikel nochmals zurückzukommen¹⁰⁾.

In der Sitzung vom 4. Juni 1923 erklärte der englische Vertreter Sir Horace Rumbold, nachdem er an die von Frankreich formulierten Bedenken erinnert hatte, daß die britische Delegation den Artikel fallen zu lassen bereit sei¹¹⁾. Ismet Pascha stimmte diesem zu; auf diese Weise wurde der Art. 129 des Sèvres-Vertrages bzw. der Art. 35 des Lausanner Vertragsentwurfes endgültig aus dem Texte ausgeschieden.

Es ist von Bedeutung festzuhalten, daß, obschon der Artikel von der Konferenz gestrichen wurde, bezüglich seiner Berechtigung nie irgendwelche Meinungsverschiedenheiten entstanden sind. Die Prinzipien, aus welchen diese Norm hervorgegangen war, sind von keinem der Konferenzteilnehmer beanstandet worden. Es war daher nur Pflicht der palästinensischen Regierung, als sie an die Ausarbeitung eines Staatsbürgerschaftsgesetzes herantrat, die Geschichte dieses Artikels vor Augen zu halten und sich von seinem Inhalte zu inspirieren.

War Art. 129 des Sèvres-Vertrages eine logische Konsequenz der Anerkennung Palästinas als der nationalen Heimstätte des jüdischen Volkes, so war im Art. 125 des Vertrages eine prinzipiell nicht minder wichtige Ausstrahlung desselben Rechtsgedankens zu finden, obwohl er hier nicht in einer positiven Vorschrift, sondern geradezu negativ in Erscheinung trat.

Art. 125 gab allen Personen über 18 Jahre, die auf einem von der Türkei abgetrennten Gebiete ansässig und nach Rasse von der Mehrheit der Bevölkerung verschieden waren, das Recht, innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Vertrages für die Staatsangehörigkeit Armeniens, Azerbaidjans, Georgiens, Griechenlands, Hedjas, Mesopotamiens, Syriens, Bulgariens oder der Türkei zu optieren, wenn die Mehrheit der Bevölkerung des Staates, für den sie optieren, derselben Rasse zugehören wie sie¹²⁾.

¹⁰⁾ Conférence de Lausanne sur les affaires du Proche Orient (1922—1923). Recueil des Actes de la Conférence. Deuxième Série. Tome Ier. Procès-Verbaux et Documents relatifs à la seconde partie de la Conférence. (23 avril — 24 juillet 1923). Paris 1923, p. 23.

¹¹⁾ Ebenda p. 127.

¹²⁾ "Persons over eighteen years of age habitually resident in territory detached from Turkey in accordance with the present Treaty and differing in race from the majority of the population of such territory shall within one year from the coming into force of the present Treaty be entitled to opt for Armenia, Azerbaijan, Georgia, Greece, the Hedjas, Mesopotamia, Syria, Bulgaria or Turkey, if the majority of the population of the State selected is of the same race as the person exercising the right to opt."

Diese Bestimmung ist von denselben Rechtsideen getragen, wie die Art. 85 und 91 des Versailler Vertrages, Art. 40 des Vertrages von Neuilly, Art. 80 von St. Germain und Art. 64 von Trianon.

Diese Maßnahmen zielen dahin, Staatsangehörigkeit gleichbedeutend mit der Zugehörigkeit zur eigenen Nation oder zum eigenen Volke zu machen. Die Optionsklausel ist hier in den Dienst des Nationalitätenprinzips gestellt.

Es ist dem aufmerksamen Leser sicherlich nicht entgangen, daß im Art. 125 *Palästina* unter den Nachfolgestaaten, für die die Bewohner der von der Türkei abgetrennten Gebiete optieren können, *nicht aufgezählt ist*. Den Arabern, die außerhalb Palästinas wohnen, sollte kein Optionsrecht für die palästinensische Staatsangehörigkeit eingeräumt werden, obschon die Mehrheit der Bevölkerung dieses Landes heute arabisch ist. Absichtlich ist hier die arabische Majorität nicht als ausschlaggebend anerkannt, und Palästina, unter gänzlicher Außerachtlassung dieser gegenwärtigen Mehrheit, *nicht als ein arabisches Land angesehen worden*. Die »Anerkennung der historischen Verknüpftheit des jüdischen Volkes mit Palästina und der Gründe für die Wiedererrichtung seiner nationalen Heimstätte in diesem Lande«¹³⁾ führte die Friedenskonferenz zu dem allein richtigen Schluß, daß Palästina aus der Reihe der Länder, für welche Araber optionsberechtigt sind, auszunehmen sei.

Art. 125 wurde im Lausanner Vertrag durch den Art. 32 ersetzt, der manche Abweichungen vom früheren Texte aufweist. Die Optionsfrist wurde für 2 Jahre verlängert und die Option von der Zustimmung der Staaten, für die man optiert, abhängig gemacht. Auch enthält Art. 32 keine Aufzählung mehr der Nachfolgestaaten. Die alte Liste, die auch Armenien, Azerbaidjan und Georgien erwähnt, beizubehalten war unmöglich; so beschloß man von einer Aufzählung überhaupt abzusehen. Der alten Fassung zog man eine allgemeine Formel vor: »Personen über 18 Jahre, die auf einem von der Türkei.... abgetrennten Gebiete ansässig und nach Rasse von der Mehrheit der Bevölkerung verschieden sind, können.... für die Staatsangehörigkeit einer der Staaten optieren, wenn dort die Mehrheit der Bevölkerung derselben Rasse ist, wie der Optant«¹⁴⁾.

¹³⁾ Präambel des Palästinamandats Absatz 3: "recognition has thereby been given to the historical connection of the Jewish people with Palestine and to the grounds for reconstituting their national home in that country".

¹⁴⁾ "Persons over eighteen years of age, habitually resident in territory detached from Turkey in accordance with the present Treaty, and differing in race from the majority of the population of such territory shall, within two years from the coming into force of the present Treaty, be entitled to opt for the nationality of one of the States in which the majority of the population is of the same race as the person exercising the right to opt, subject to the consent of the State".

Daß man auch bei der Redaktion des neuen Textes Palästina nicht wieder eximiert hat, ist vielleicht damit zu erklären, daß man gerade in Bezug auf Palästina diesem Artikel keine große praktische Bedeutung beigemessen hat — man dachte vielmehr an die Option der Griechen, Türken und Bulgaren —, vielleicht auch damit, daß man jetzt die Option von der Zustimmung der betreffenden Staaten abhängig gemacht hatte.

Die obigen Ausführungen haben uns nun gezeigt, daß die beiden Bestimmungen, die im Sèvres-Vertrage auf die in Palästina zu errichtende jüdische Heimstätte sich bezogen haben, im Lausanner Vertrag nicht mehr zu finden waren; sie haben uns zugleich bewiesen, daß deren Streichung auf der Lausanner Konferenz keineswegs aus irgendwelchen prinzipiellen Erwägungen heraus gegen ihren Inhalt oder gar ihre innere Berechtigung vor sich gegangen ist.

Wie alle Friedensverträge hatte auch der Vertrag mit der Türkei zum Ziel nur die Staatsangehörigkeit der Personen, die am Tage seines Inkrafttretens mit den abgetrennten Gebieten bzw. unter gewissen Voraussetzungen mit ihren Mehrheitsbevölkerungen irgendwie verbunden waren, zu regeln, nicht aber auch derjenigen, die später in die betreffenden Nachfolgestaaten einwandern werden.

Nach dem geltenden Völkerrecht gehört die Normierung der Einbürgerung zur ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten; grundsätzlich ist daher jeder Staat völlig frei zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen er den status der Zugehörigkeit zu verleihen gewillt ist¹⁵⁾. Diese Freiheit kann jedoch völkerrechtlich beschränkt werden. »Il suffit de remarquer«, lesen wir im Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes in dem englisch-französischen Streit um die Staatsangehörigkeit in Tunis und Marokko:

»qu' il se peut très bien que, dans une matière, qui, comme celle de la nationalité, n'est pas en principe réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par les engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. En ce cas la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international«¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Vgl. im »Exposé présenté par M. Rundstein et approuvé par M. Magalhaes« über die Staatsangehörigkeit: »... il est évident que chaque Etat est libre d'édicter des règles, concernant les conditions et les effets de l'acquisition de sa nationalité par voie de la naturalisation... La naturalisation est un acte de souveraineté, et une limitation des pouvoirs d'Etat en ce domaine ne peut pas être présumée«. Comité d'experts pour la Codification progressive du droit international. Rapport au Conseil de la Société des Nations sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international. (Questionnaires No. 1 à 7.) Genève 1927. p. 14.

¹⁶⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Série B. No. 4. p. 24.

Das Vorhandensein einer solchen Beschränkung ist zweifellos durch den Artikel 7 des Palästinamandats gegeben. Dieser Artikel befand sich schon im ersten Mandatsentwurfe für Palästina vom 6. Dezember 1920 und ist in unveränderter Form im endgültigen vom Völkerbundrate am 24. Juli 1922 bestätigten Texte übernommen worden:

»Die Verwaltung Palästinas soll für den Erlaß eines Gesetzes über die Staatsangehörigkeit verantwortlich sein. In dieses Gesetz sollen Bestimmungen aufgenommen sein, die so gefaßt sind, daß sie die Erwerbung der palästinensischen Staatsbürgerschaft durch Juden, die ihren dauernden Aufenthalt in Palästina nehmen, erleichtern¹⁷⁾.«

Die richtige Erfassung dieser Bestimmung sollte keine besonderen Schwierigkeiten bereiten. Sie enthält eine völkerrechtlich auf die Mandatarmacht auferlegte Verpflichtung, den Juden, die ihren »dauernden Aufenthalt in Palästina nehmen«, unter erleichterten Bedingungen die palästinensische Staatszugehörigkeit zu erteilen, und vice versa die völkerrechtliche Anerkennung des *Anspruches eines jeden Juden, der sich in Palästina niederläßt, auf die Bürgerschaft dieses Landes*. Der Auftrag, den Juden die Erwerbung der Staatsangehörigkeit zu erleichtern, *schließt in sich implicite die Direktive, sie überhaupt einzu-bürgern*, d. h. ihnen beim Vorhandensein der gesetzlich festzustellenden Bedingungen die Staatsangehörigkeit zu verleihen.

Die Einbürgerung der Juden soll somit in Palästina nicht Ermessenssache der Regierung sein. Sie ist nicht berechtigt, nach freiem Belieben zu handeln und sie darf den Antrag eines Bewerbers nur dann ablehnen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Die Anerkennung eines solchen öffentlich-rechtlichen Anspruchs auf die Verleihung der Staatsangehörigkeit ist übrigens kein absolutes Novum und ist manchen Gesetzgebungen bekannt¹⁸⁾. Georges Sauser-Hall regt als *lex ferenda* diese sogenannte »naturalisation de faveur«¹⁹⁾ für das schweizerische Recht an: »L'Etat s'imposerait à lui-même l'obligation... de donner aux étrangers qui rempliront certaines conditions à déterminer, le droit de *revendiquer* notre nationalité... et renoncerait à faire usage envers eux du pouvoir discrétionnaire qui, dans

¹⁷⁾ "The Administration of Palestine shall be responsible for enacting a nationality law. There shall be included in this law provisions framed so as to facilitate the acquisition of Palestinian citizenship by Jews taking up their permanent residence in Palestine".

¹⁸⁾ So z. B. in Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien. Vgl. Magnus, Tabellen zum Internationalen Recht. Zweites Heft. Staatsangehörigkeitsrecht. Mitarbeiter Dr. G. Schwartz und O. Mersmann-Soest Berlin 1926. S. 15, 33, 43 und 59.

¹⁹⁾ Die französische Bezeichnung »naturalisation de faveur« ist vielleicht nicht ganz glücklich gewählt, da die Einbürgerung hier gerade nicht ein Akt der Gunst ist, sondern die Folge eines dem Ausländer auf die Staatsangehörigkeit zuerkannten Anspruchs. Italienisch wird für diese Fälle der Ausdruck »per beneficio di leggi« (durch die Vergünstigung oder Wohltat des Gesetzes) gebraucht.

la naturalisation ordinaire lui permet d'agréer ou de refuser arbitrairement la requête d'un candidat«²⁰⁾.

Daß das Recht auf eine erleichterte Erwerbung der palästinensischen Staatsangehörigkeit ausschließlich den Juden völkerrechtlich gesichert wurde, ist nur ein übriger Beweis dafür, daß dieser Artikel nichts anderes als die Ausstrahlung des Prinzips der jüdischen nationalen Heimstätte ist. Das Mandat hat die »historische Verknüpftheit« des jüdischen Volkes mit Palästina anerkannt; der Anspruch eines jeden Juden, der nach Palästina zurückkehrt, auf die Bürgerschaft dieses Landes, ist daher nur eine folgerichtige Auswirkung dieser Anerkennung.

Im selben Sinne interpretiert das Palästina-mandat Prof. Georges Scelle, der in einem unlängst erschienenen Aufsatz folgendes schreibt: »L'émigration juive et la naturalisation palestinienne, conditions essentielles du Foyer, doivent être libérées de toute entrave... du mandataire«²¹⁾. Prof. Scelle geht noch einen Schritt weiter, indem er mit Recht vom Palästina-mandat nicht nur den Auftrag an die Mandatarmacht, alle nach Palästina zurückkehrenden Juden einzubürgern, ableitet, sondern zugleich in ihm eine völkerrechtliche Verpflichtung für *alle* Staaten sieht, den Juden, die die palästinensische Bürgerschaft erwerben wollen, keine Hindernisse in den Weg zu legen:

»Mais de plus, en l'espèce, il nous paraît que tous les Etats qui sont liés par les termes du Mandat (et ce sont, en principe, tous les Etats membres de la Société des Nations et même les Etats-Unis), s'étant engagés à reconnaître l'existence internationale du Foyer juif et par conséquent à faciliter son établissement, sont tenus par là-même de ne mettre aucun obstacle à l'émigration de leurs ressortissants juifs, ni à leur changement de nationalité«²²⁾.

Schücking und Wehberg heben bei der Analyse des Palästina-mandats hervor, daß den Juden »die Fähigkeit verliehen wird, Angehörige dieser nationalen Heimstätte innerhalb des palästinensischen Landes zu werden«²³⁾. Wir können diesem Standpunkte einer »besonderen Heimstättenangehörigkeit«²⁴⁾ nicht beipflichten, da doch Art. 7 des Mandats ausdrücklich von der »Erwerbung der palästinensischen

²⁰⁾ Georges Sauser-Hall. *Le droit d'option. Les Mesures de Rétorsion d'Etats Etrangers.* Zürich 1915. p. 3.

²¹⁾ Prof. Georges Scelle. *Les caractéristiques juridiques internationales du foyer national juif.* (erschienen in »Palestine«, Paris 1928, Vol. II, No. 8. p. 107.).

²²⁾ Ebenda, p. 107.

²³⁾ W. Schücking und H. Wehberg. *Die Satzung des Völkerbundes.* Berlin 1924 S. 696.

²⁴⁾ F. v. Fytagrh Lori-nghoven. *Die Satzung des Völkerbundes.* Berlin, 1926, S. 231.

Staatsangehörigkeit durch Juden« spricht. Und wenn Schücking und Wehberg sich in diesem Zusammenhange auf den Art. 2 des Mandats stützen ²⁵⁾ wollen und glauben, daß durch diese Bestimmung »sodann zwecks Errichtung einer nationalen jüdischen Heimstätte das in Palästina lebende jüdische Volk als solches anerkannt« ²⁶⁾ wird, so scheint uns diese Schlußfolgerung den Kern des Problems zu verkennen. Das Wesentliche des Art. 2 wie überhaupt des Palästinamandats besteht nicht darin, daß »das in Palästina lebende jüdische Volk als solches anerkannt« wird, sondern geradezu darin, daß *das gesamte in der Zerstreuung lebende jüdische Volk als solches anerkannt* und zum Träger eines international verbürgten Rechtes auf eine Heimstätte in Palästina gemacht wird; diese staatlich vorläufig noch unorganisierte Volksgemeinschaft wird auch mit einem öffentlich-rechtlichen Organ ausgestattet, indem im Art. 4 des Mandats die Zionistische Organisation als die Vertretung des Volkes und zwar mit den Rechten einer »öffentlichen Körperschaft« (”public body”) anerkannt ist.

Am 1. August 1925 ist die von der Mandatarmacht erlassene »Regierungsverordnung über die Palästinensische Bürgerschaft« (Palestinian Citizenship Order 1925) ²⁷⁾ in Kraft getreten. Es ist nicht die Aufgabe dieses Aufsatzes, das Gesetz näher zu untersuchen und seine einzelnen Bestimmungen ausführlich zu besprechen. Nur einige kurze Bemerkungen.

Vor allem sei betont, daß ungeachtet der überaus klaren Vorschrift des Art. 7 des Palästinamandats, das Gesetz in keiner einzigen seiner Bestimmungen ausdrücklich von einer erleichterten Erwerbung der palästinensischen Staatsangehörigkeit durch Juden spricht. Da an eine absichtliche Nichtberücksichtigung der Mandatssatzung wohl nicht gedacht werden kann, ist dieses Vorgehen nur damit zu erklären, daß man bei der Ausarbeitung des Gesetzes wahrscheinlich vom Standpunkte ausgegangen ist, daß, da es letzten Endes fast ausschließlich auf Juden angewandt wird, es wohl überflüssig sei, in demselben für sie spezielle Privilegien zu statuieren, und daß es kein Verstoß gegen das Mandat sein wird, wenn auch den wenigen Nicht-Juden, die sich eventuell in Palästina werden einbürgern wollen, die gleichen Wohltaten des Gesetzes zugute kommen werden. Ob eine solche Auffassung prinzipiell korrekt war oder nicht, mag hier dahingestellt bleiben; der Beschluß, im Gesetze, keine speziellen Normen zugunsten der Juden zu ediktieren ²⁸⁾, schloß

²⁵⁾ ”The Mandatory shall be responsible for placing the country under such political, administrative and economic conditions as will secure the establishment of the Jewish national home”.

²⁶⁾ W. Schücking und H. Wehberg, op. cit. S. 696.

²⁷⁾ Siehe den Text in ”Legislation of Palestine”. 1918—1925. Compiled by Norman Bentwich, Attorney-General of Palestine. Alexandria 1926. Vol. I, p. 37 ff.

²⁸⁾ Es sei hier betont, daß es sich im Art. 7 des Mandats um die Verleihung der Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abh.

in sich logischerweise die Verpflichtung ein, *sämtliche* Artikel des Gesetzes mit den Rechten in Einklang zu bringen, welche den Juden in der Mandatssatzung rücksichtlich des Erwerbes der Staatszugehörigkeit verbürgt sind. Dies kann aber vom Gesetz nicht behauptet werden.

Im krassen Widerspruche mit dem Geiste des Palästinaamandats und mit dem Geiste und dem Buchstaben seines so oft zitierten Art. 7 befindet sich zweifellos der Art. 7 Ziff. 3 des Staatsbürgerschaftsgesetzes, demzufolge die Erteilung eines Naturalisationszertifikats von dem freien Ermessen des Oberkommissars abhängt, der selbst ohne Angabe des Grundes ein Naturalisationszertifikat verweigern kann, und gegen dessen Entscheidung es kein Rechtsmittel gibt ²⁹⁾).

Wir haben oben den wahren Inhalt des Artikels 7 des Mandats klarzulegen versucht und sind zum Schluß gekommen, daß er den Juden, die in Palästina ihren dauernden Aufenthalt nehmen, ein *Recht* auf die palästinensische Staatsangehörigkeit anerkannt hat. Nur in Verkenning dieser völkerrechtlichen Bestimmung könnte im Staatsbürgerschaftsgesetze die Verleihung der Staatsangehörigkeit vom freien Ermessen der Regierung abhängig gemacht werden; diese Vorschrift muß daher als mit der Mandatssatzung unvereinbar angesehen werden.

Nicht minder verstößt gegen den Sinn und den Geist des Mandats die Bestimmung des Art. 10 Ziff. I desselben Gesetzes, die dem Oberkommissar das Recht gibt, mit Genehmigung eines der britischen Staatssekretäre ein Naturalisationszertifikat zu widerrufen und dies selbst aus dem Grunde, daß man sich »durch Wort oder Tat unfreundlich oder unloyal gegenüber der palästinensischen Regierung« gezeigt habe ³⁰⁾. Diese Denaturalisationsklausel kann übrigens nur auf Naturalisierte angewendet werden und nicht auf Personen, welche die palästinensische Staatsangehörigkeit automatisch erworben haben. Über

Staatsbürgerschaft an Juden handelt, die in der Zukunft sukzessiv nach Palästina zurückwandern werden: »aux Juifs qui s'établiront en Palestine«. Die Berufung auf Art. 5 des Staatsbürgerschaftsgesetzes als auf eine Ausführungsbestimmung des Art. 7 des Mandats (vgl. Report by His Britannic Majesty's Government on the Administration under Mandate of Palestine and Transjordan for the year 1925. London 1926, p. 74) kann nicht als richtig angesehen werden, da sich Art. 5 nur auf Bewohner Palästinas bezog, die bereits viele Jahre vor dem Inkrafttreten des Vertrages dort ansässig waren. Es hätte übrigens dem Geiste des Mandats mehr entsprochen, wenn man dieser Kategorie von Personen die Staatsangehörigkeit automatisch verliehen hätte, dies insbesondere, wenn man sich an die Geschichte des Art. 129 des Sèvres-Vertrages und an die Gründe seiner Streichung erinnert.

²⁹⁾ "The grant of a certificate of naturalisation shall be in the absolute discretion of the High Commissioner, who may, with or without assigning any reason give or withhold the certificate as he thinks most conducive to the public good, and no appeal shall lie from his decision".

³⁰⁾ Vgl. im selben Sinne Prof. G. Scelle. op. cit. p. 107 Anm. (I): »il est assez choquant que la loi sur la nationalité comporte le *retrait* de cette nationalité«.

die Denaturalisation im allgemeinen sei hier auf die ausführlichen Erörterungen bei G. Schwartz verwiesen³¹⁾.

Was nun Palästina speziell anlangt, so steht hier die Denaturalisationsvorschrift im Widerspruch zum Gedanken, der das Institut der Denaturalisation geboren hat und der in einem Staate erst dann aufkommt, wenn er »(d. h. der Staat) hinter dem formellen Staatsangehörigkeitsverhältnis die angeborene Nationalität nach Volkstum, Sprache, Gesinnung als das eigentlich entscheidende erkannt hat«³²⁾.

Daß die britischen Vertreter bei der Behandlung der palästinensischen Staatsangehörigkeitsfrage in den verschiedenen Sessionen der Mandatskommission³³⁾ immer wieder betont haben, daß das Gesetz ganz nach dem Vorbilde des British Nationality and Status of Aliens Act abgefaßt wurde, beweist eben kein zu großes Verständnis für die völkerrechtlichen Grundlagen der palästinensischen Staatsbürgerschaft. Die Einbürgerung eines Ausländers in dem ihm *fremden* britischen Staatsverband kann und sollte doch nicht mit der Erwerbung der palästinensischen Staatsbürgerschaft durch die Zugehörigen des jüdischen Volkes, welche nach dem ihnen *völkerrechtlich als ihre Heimstätte zuerkannten Lande* zurückkehren, verglichen werden. Wenn der britische Vertreter Clauson in einer Sitzung der Mandatskommission³⁴⁾ zur Rechtfertigung des obenerwähnten Art. 10 Ziff. I. des Gesetzes das Argument ins Feld führte, daß jede Regierung natürlicherweise berechtigt ist, das von ihr an einen *Ausländer* erteilte Naturalisationszertifikat zu annullieren, so bezeugt er nur damit, daß er den Sinn des Palästinamandats gänzlich verkennt. Ein Jude, der nach Palästina zurückkehrt und dort die palästinensische Staatsangehörigkeit beansprucht oder erwirbt, ist *niemals ein Ausländer, der in ein fremdes Land einwandert*.

Die Juden kommen nach Palästina und werden Bürger des Landes "as of right and not on sufferance" (kraft Rechts, nicht kraft Duldung³⁵⁾).

Genf. September 1828.

³¹⁾ Gustav Schwartz. Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914. Berlin 1925, S. 191—200.

³²⁾ Ebenda, S. 192.

³³⁾ Vgl. Commission Permanente des Mandats. Procès-Verbal de la Neuvième Session tenue à Genève du 8 au 25 juin 1926. Genève 1926, p. 172.

³⁴⁾ Ebenda p. 172.

³⁵⁾ British White Paper. Cmd. 1700. (Palestine, Correspondence with the Palestine Arab Delegation and the Zionist Organisation). p. 19.