

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Die Entstehung des Staates Israel

(Teil 2)*)

IX.

Der einzige Punkt der Tagesordnung bei Eröffnung der Sondersitzung der Generalversammlung am 28. April 1947 lautete entsprechend dem britischen Antrag: "constituting and instructing a special committee to prepare for consideration of the question of Palestine at the second regular session." Der Versuch der arabischen Mitgliedstaaten, diese Tagesordnung durch die Worte "the termination of the mandate over Palestine and the declaration of its independence" zu ergänzen, wurde von der Generalversammlung zurückgewiesen⁹⁶⁾.

Trotz dieser engen Begrenzung der Tagesordnung kam es in den einzelnen Ausschüssen zu Erörterungen der Palästinafrage als solcher, in deren Verlauf auch Vertreter der Jewish Agency und des Hohen Arabischen Komitees von Palästina offiziell gehört wurden⁹⁷⁾. Begegneten sich die arabischen Delegierten und der damalige Botschafter G r o m y k o als Vertreter Sowjetrußlands in dem Wunsche nach einer möglichst raschen Eliminierung der Engländer aus Palästina, so bedeutete die von dem sowjetischen Vertreter in anderer Hinsicht bezogene Stellung einen schweren Rückschlag für die arabische Position. Das kommunistische Regime in Rußland hatte jahrzehntelang eine feindselige Stellung gegen die als »reaktionär« bezeichnete zionistische Bewegung eingenommen⁹⁸⁾, die hebräische Sprache als

*) Teil 1 siehe oben S. 146-172.

⁹⁶⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. II, No. 18, S. 493.

⁹⁷⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. II, No. 19/20, S. 527 ff.

⁹⁸⁾ Vgl. Martin E b o n , Communist Tactics in Palestine, in: The Middle East Journal, July 1948, S. 256 ff. Dort wird u. a. erwähnt, daß die Exekutive der Kommunistischen Internationale 1930 den Zionismus als Exponenten der "exploiting, big-power, imperialist oppressive strivings of the Hebrew bourgeoisie" bezeichnet habe. Vgl. ferner Jacob

»konterrevolutionär« erklärt⁹⁹⁾ und durch Errichtung des Palästina flächenmäßig um ein Vielfaches übertreffenden autonomen jüdischen Bezirks *Birbidjan* ihre eigene Lösung eines jüdischen "National Home" gesucht¹⁰⁰⁾. Um so mehr mußte eine Rede des sowjetischen Vertreters Aufsehen erregen, die ein so weitgehendes Verständnis für die zionistischen Bestrebungen erkennen ließ, daß Prof. *Weizmann* einige Wochen später erklären konnte, daß jene Äußerungen von einem Zionisten hätten stammen können¹⁰¹⁾.

Gromyko hob hervor, daß nach sowjetischer Auffassung weder die Araber durch die Juden, noch die Juden durch die Araber beherrscht werden dürften und daß ein einheitlicher jüdisch-arabischer Staat mit den notwendigen Garantien für beide Bevölkerungsgruppen die beste Lösung der Palästinafrage darstelle, daß die Sowjetunion aber notfalls auch bereit sei, in die Teilung Palästinas in einen arabischen und in einen jüdischen Staat einzuwilligen, falls sich auf Grund der Untersuchungen des zu ernennenden Ausschusses herausstelle, daß Juden und Araber nicht in einem Staate zusammenleben könnten. Juden und Araber seien sich wenigstens darin einig, daß die Mandats Herrschaft so bald wie möglich ein Ende finden solle¹⁰²⁾.

Abgesehen von den eingehenden Debatten über den dem Untersuchungsausschuß im einzelnen zu erteilenden Auftrag spielte auf der Sondersitzung vor allem die Frage eine Rolle, ob die fünf Großmächte, Sowjetrußland,

Yeredor, *La Palestine et la politique des grandes puissances*, in: *Politique Etrangère*, Juin 1948, S. 235-244. *Georges Goriely*, *Les Perspectives en Palestine*, in: *Etudes Internationales*, Janvier 1948, S. 118/19. Nach dem 1937 vom Peel-Bericht, a. a. O., S. 172, gemachten Angaben war die zionistische Bewegung außer von der Sowjetunion von der Türkei und einigen weiteren orientalischen Ländern für illegal erklärt worden.

⁹⁹⁾ Unter dem Titel: Verleger, Buchhändler und Antiquare in Israel, heißt es in der in Zürich erscheinenden Zeitschrift: *Das Neue Israel*, 1949, Heft 3, S. 12: »Die bolschewistische Revolution in Rußland hat die hebräische Sprache als ‚konterrevolutionär‘ erklärt und damit ihre Schöpfer und Verbreiter außer Gesetz gestellt. Ein bedeutender Kreis von hebräischen Dichtern, Schriftstellern und Intellektuellen wie *Bialik*, *Tschernichowski*, *Berdiczewski* (*bin Gorion*) u. a. m. emigrierten nach Deutschland, wo in den Jahren 1922 bis 1926 ein Zentrum des hebräischen Buches entstand.«

¹⁰⁰⁾ Nach den in *Jedioth Chadashoth*, Tel-Aviv, am 2. April 1948 getroffenen Feststellungen soll der an den Ufern des Amur im fernöstlichen Sibirien gelegene Bezirk *Birbidjan* ein Gebiet von ungefähr 190 000 Quadratmeilen umfassen. Die Schätzungen über die Zahl der Juden in diesem Bezirk schwanken zwischen 30 000 und 100 000. Die hebräische Sprache scheint völlig unterdrückt zu sein, wird jedenfalls an den Schulen nicht gelehrt. Derselbe Aufsatz räumt aber ein, daß der Kampf gegen den Antisemitismus nach wie vor zum eisernen Bestand der Regierungsgrundsätze in Sowjetrußland gehöre. Auf dem Gebiet der Sowjetunion im ganzen leben etwa 3 Millionen Bürger mosaischen Glaubens.

¹⁰¹⁾ Vgl. die Erklärungen *Weizmanns* vom 8. Juli 1947 vor der Untersuchungskommission der Vereinten Nationen, in: *The Jewish Plan for Palestine*, a. a. O., S. 531.

¹⁰²⁾ Über die am 14. Mai 1947 vor der Vollversammlung gehaltene Rede *Gromykos* vgl. *The United Nations Weekly Bulletin*, Vol. II, Nos. 19/20, S. 529-531.

die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und China, in dem Ausschuss vertreten sein sollten. Die Überlegung, daß eine dieser Mächte, Großbritannien, aus naheliegenden Gründen nicht in Frage kam, sowie die Berücksichtigung der zwischen den Großmächten bestehenden Spannungen gaben schließlich im Widerspruch zur sowjetischen Auffassung den Ausschlag dafür, daß nur kleinere oder mittlere Mächte dem Untersuchungsausschuss angehören sollten.

Das United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP), wie der Untersuchungsausschuss der Vereinten Nationen offiziell benannt wurde, erhielt auf Grund der am 15. Mai 1947 bei Stimmenthaltung von Siam gegen die Stimmen von Afghanistan, der Türkei und der damals fünf arabischen Mitgliedstaaten gefaßten EntschlieÙung den Auftrag, unter weitestgehender Berücksichtigung der Auffassungen aller in Frage kommenden Parteien und Interessenten einen Bericht auszuarbeiten und diesen bis zum 1. September 1947 dem Generalsekretär zur Weiterleitung an die Generalversammlung zu unterbreiten. Gleichzeitig mit der Betrauung des Ausschusses faÙte die Generalversammlung eine EntschlieÙung, in der alle Regierungen und Völker, insbesondere aber die Bewohner Palästinas, aufgefordert wurden, bis zu der auf Grund des Ausschussberichts von der Generalversammlung im Herbst 1947 zu treffenden Entscheidung alles zu unterlassen, was diese Entscheidung präjudizieren könnte¹⁰³⁾.

Es sollte sich jedoch zeigen, daß dieser Appell nicht verhindern konnte, daß die Kämpfe in Palästina während der Anwesenheit des Ausschusses in verstärktem Maße weitergingen, ohne daß allerdings die Ausschussmitglieder in ihrer persönlichen Sicherheit gefährdet gewesen wären. Der Ausschuss, der keine Mühe scheute, einen möglichst großen Kreis von politischen Gruppen der verschiedensten Richtungen zu hören¹⁰⁴⁾ und auch den Vertretern der zahlreichen Religionsgemeinschaften Gelegenheit zu einer Stellungnahme gab, hatte angesichts des Boykotts ihrer Arbeiten durch die Palästinaaraber keine Gelegenheit, diese offiziell zu hören, wenn auch das indische Ausschussmitglied einen inoffiziellen Kontakt zu der arabischen Bevölkerung Palästinas herzustellen vermochte. Der arabische Standpunkt wurde aber während einer am 22. Juli 1947 in Sofar bei Beirut anberaumten Sitzung von den Vertretern der arabischen Staaten¹⁰⁵⁾ eingehend ausgeführt

¹⁰³⁾ Text der "Terms of Reference" und der zuletzt genannten EntschlieÙung in: The United Nations Weekly Bulletin, Vol. II, No. 19/20, S. 530.

¹⁰⁴⁾ Mitglieder des Ausschusses, darunter der Vorsitzende, nahmen auch Fühlung zu den jüdischen Terroristen auf; vgl. dazu das prozionistische Buch des ehemaligen Ausschussmitglieds Jorge G a r c í a - G r a n a d o s : The Birth of Israel, The Drama as I saw it, New York 1948, S. 112 ff.

¹⁰⁵⁾ New York Herald Tribune vom 24. 7. 1947.

und gipfelte, wie erwartet, in der Forderung nach einem unabhängigen Staat für ganz Palästina, in welchem die Juden die Stellung einer rechtlich gesicherten Minderheit haben sollten¹⁰⁶). Demgegenüber hatten die Vertreter der Jewish Agency Anfang Juli 1947 die Schaffung eines unabhängigen jüdischen Staates in ganz Palästina oder notfalls eines lebensfähigen jüdischen Staates in einem Teile Palästinas gefordert¹⁰⁷).

Im Widerspruch zu der arabischen Auffassung, nach der das Palästina-problem mit der Frage des europäischen Judentums nicht verquickt werden sollte, machte der Ausschuß von seinem Recht Gebrauch, Untersuchungen vorzunehmen "wherever it may deem useful"; er entsandte eine Delegation in einige Lager für "displaced persons" in Europa und nahm dort die Erklärung entgegen, daß der weitaus überwiegende Teil der Lagerinsassen den Wunsch habe, nach Palästina auszuwandern¹⁰⁸).

X.

Der umfangreiche Bericht des Ausschusses wurde termingemäß zum 1. September 1947 fertiggestellt und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Weiterleitung an die Generalversammlung zugestellt. Gleichzeitig wurde eine Kurzfassung des Berichts der Öffentlichkeit übergeben. Daraus ergab sich, daß der Ausschuß im Gegensatz zu der anglo-amerikanischen Kommission über wesentliche Punkte nicht zu einer Einigung hatte gelangen können. Dementsprechend zerfielen die von ihm gemachten Empfehlungen in mehrere Teile.

Die grundlegenden Empfehlungen, über die sich alle Ausschußmitglieder hatten einigen können, waren:

1. Das Mandat über Palästina geht zu Ende, sobald das praktisch möglich ist.
2. Palästina wird die Unabhängigkeit gewährt, sobald es praktisch möglich ist.
3. Der Unabhängigkeit geht eine Übergangszeit voraus. Sie muß so kurz als möglich sein und nur genügen, um die notwendigen Voraussetzungen für die Unabhängigkeit zu errichten.
4. Während dieser Übergangszeit ist die mit der Verwaltung Palästinas betraute Behörde den Vereinten Nationen verantwortlich.
5. a) Die heiligen Stätten Palästinas sind in ihrem Charakter zu wahren, und

¹⁰⁶) Vgl. Arab News Bulletin 1947, Nr. 43.

¹⁰⁷) New York Herald Tribune, 9. 7. 1947.

¹⁰⁸) Der ehemalige Berater des amerikanischen Militärgouverneurs für Deutschland in Judenfragen, Rabbi Philip S. Bernstein, erklärte am 8. August 1947 gegenüber der damals in München weilenden Delegation, daß 90% der in Deutschland lebenden Juden nach Palästina einzuwandern wünschten. Auch für die Einwanderung nach den Vereinigten Staaten bestehe großes Interesse. Vgl. Die Neue Zeitung vom 9. August 1947, Berliner Beilage.

- der Zutritt zu ihnen ist gemäß den bestehenden Rechten zu gewährleisten.
- b) Die gegenwärtigen Rechte der verschiedenen religiösen Gemeinschaften sind weder zu ändern noch zu kündigen.
- c) Zur Regelung der Differenzen auf religiösem Gebiet ist ein angemessenes System zu errichten.
- d) Über diese Fragen religiöser Natur sind in den Verfassungen des oder der unabhängigen Staaten Palästinas besondere Bestimmungen aufzunehmen.
6. Die Generalversammlung unternimmt unverzüglich Schritte zur Ausarbeitung und Inkraftsetzung eines internationalen Vertrages, der das Problem der in Not befindlichen europäischen Juden regelt, von denen sich rund 250 000 in Sammellagern befinden. Dieses Problem ist von äußerster Dringlichkeit, da die Leiden dieser Juden abgekürzt werden müssen und ihr Los im Rahmen des Palästinaproblems entschieden werden soll.
 7. Eine Bedingung zur Gewährung der Unabhängigkeit ist, daß der politische Aufbau des oder der neuen Staaten mit Einschluß ihrer Verfassungen und andern Grundgesetzen auf demokratischer Basis, demnach in repräsentativer Art, erfolgt. Die Verfassung muß die Menschenrechte garantieren und die Rechte und Interessen der Minderheiten gewährleisten.
 8. Eine weitere Bedingung zur Gewährung der Unabhängigkeit ist die Aufnahme der Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen in die Verfassungen, einschließlich der Verpflichtung, internationale Differenzen durch friedliche Mittel zu regeln und sich bei den internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten, sei es in Gebietsfragen oder sei es gegen die politische Unabhängigkeit jedes andern Staates oder sei es in irgendeiner andern mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht zu vereinbarenden Art.
 9. Als Hauptgrundsatz ist anzuerkennen, daß die Wirtschaftseinheit Palästinas für Leben und Fortschritt seiner Völker unerlässlich ist.
 10. Die Staaten, deren Angehörige in der Vergangenheit als Ausländer im Besitze von Privilegien und Immunitäten gewesen sind, werden von den Vereinten Nationen eingeladen, auf die Wiedererrichtung solcher Vorrechte im unabhängigen Palästina zu verzichten.
 11. Die Generalversammlung richtet an alle Völkerschaften Palästinas die Einladung, mit den Vereinten Nationen durch alle geeigneten Mittel und Wege zusammenzuarbeiten, um die Lage zu meistern, und zu diesem Zwecke im Interesse des Friedens, der Ordnung und des Rechts auf Gewaltakte zu verzichten, die das Land zu lange schon heimsuchten.

Der Ausschuß hatte ferner bei einer Stimmenthaltung und zwei gegnerischen Stimmen als zwölften Punkt seiner Empfehlungen erklärt, daß eine Lösung des Palästinaproblems nicht als eine Lösung des jüdischen Problems im allgemeinen betrachtet werden könne¹⁰⁹).

¹⁰⁹) Wortlaut dieser Empfehlungen mit den diesen beigefügten Begründungen abgedruckt in: International Organization, Vol. II, S. 172–179.

Neben diesen allgemeinen Empfehlungen enthielt der von dem Ausschuß unterbreitete Bericht zwei verschiedene Pläne zur Lösung der Palästinafrage, deren erster von einer Mehrheit von sieben Mitgliedern und deren zweiter von einer Minderheit von drei Mitgliedern vorgeschlagen wurde¹¹⁰⁾.

Der von der Mehrheit vorgeschlagene Plan, für den – bei Stimmenthaltung des australischen Mitglieds – die von Canada, Guatemala, den Niederlanden, Peru, Schweden, der Tschechoslowakei und Uruguay ernannten Ausschußmitglieder gestimmt hatten, sah die Teilung Palästinas in einen arabischen Staat, einen jüdischen Staat und das Gebiet von Jerusalem vor. Nach einer vom 1. September 1947 ab zu berechnenden Übergangszeit von zwei Jahren, während der Großbritannien die Verwaltung Palästinas unter der Aufsicht der Vereinten Nationen und, falls gewünscht, mit Unterstützung anderer Mitgliedstaaten hätte weiterführen sollen, sollte je ein unabhängiger arabischer und jüdischer Staat geschaffen werden, die zusammen mit dem unter internationale Treuhänderschaft kommenden Gebiet von Jerusalem zu einer Wirtschaftsunion mit dem Sitz in Jerusalem zu vereinigen waren. Während der Übergangszeit sollte die Einwanderung von 150 000 Juden in das Gebiet des vorgeschlagenen jüdischen Staates gestattet und die Beschränkungen des Ankaufs von Land durch die Juden in diesem Gebiet aufgehoben werden. Die Grenzen zwischen dem jüdischen und arabischen Staat sollten nach diesem Plan so gezogen werden, daß der arabische Staat außer Westgaliläa und einem Gebietsstreifen entlang der Südküste Palästinas und der Grenze nach Ägypten vor allem Mittelpalästina unter Ausschluß Jerusalems erhalten sollte. Der jüdische Staat sollte sich vor allem auf das fruchtbare Küstengebiet, einen großen Teil des sog. Negev in Südpalästina und auf Ostgaliläa erstrecken. Dabei wären die Grenzen so verlaufen, daß jeder Staat aus drei voneinander getrennten Teilen bestehen würde, die an je einem Schnittpunkt in Mittel- und Nordpalästina eine von beiden Staaten gemeinsam kontrollierte Verbindung erhalten sollten, eine Regelung, die nur im Hinblick auf die geplante Zollunion überhaupt einen Sinn haben konnte.

Der von der Minderheit vorgeschlagene Plan, für den sich – wieder bei Stimmenthaltung des australischen Mitglieds – nur das indische, das persische und das jugoslawische Ausschußmitglied eingesetzt haben, schlug einen Bundesstaat für ganz Palästina mit Jerusalem als Hauptstadt vor. Neben der Bundesregierung sollte es je eine arabische und eine jüdische Länderregierung mit größtmöglicher Befugnis zur Selbstverwaltung geben. Jedoch sollten die auswärtigen Beziehungen, die Landesverteidigung, die

¹¹⁰⁾ Über diese Pläne vgl. The United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 11, S. 327–333.

Regelung der Einwanderung, die Fragen der Währung und in gewissem Umfange auch die Erhebung von Steuern für Bundeszwecke der Bundesregierung vorbehalten bleiben.

Aus den vor dem Ausschuß im Sommer erhobenen jüdischen und arabischen Forderungen ergab sich, daß der Plan der Mehrheit allein von den Juden würde gebilligt werden, während der von der Minderheit vorgeschlagene Plan allenfalls von den Arabern als Verhandlungsgrundlage angenommen werden würde.

Schon wenige Tage nach Veröffentlichung dieser Pläne nahm das zionistische Aktionskomitee auf einer Tagung in Zürich eine dem Mehrheitsplan im großen ganzen zustimmende Resolution an¹¹¹). Die arabische Auffassung zu den Plänen wurde u. a. auf einer vom Generalsekretär der arabischen Liga, Assam Pascha, am 15. September in London abgehaltenen Pressekonferenz eingehend dargelegt. Danach war auch der Plan der Minderheit für die Araber nicht annehmbar, weil er ähnlich dem Teilungsplan der Mehrheit Hunderttausende von Arabern unter jüdische Herrschaft gebracht hätte und mit seinem Vorschlag, jüdische und arabische Bundesländer in einem Bundesstaat zu schaffen, nach arabischer Auffassung einer verschleierten Teilung Palästinas gleichkam. Die Araber würden die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses auf der Generalversammlung mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln bekämpfen¹¹²). Immerhin begrüßten auch die Araber die Empfehlung des Ausschusses, daß das britische Mandat sobald wie möglich beendet werden solle, weil dies die Voraussetzung für den von ihnen erstrebten unabhängigen Einheitsstaat Palästina war.

War also eine gütliche Einigung der Juden und Araber auf der Grundlage der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses in keinem Falle zu erwarten, so gewann die Frage, welche Stellung die Großmächte, vor allem die Mandatsmacht selbst, zu den Vorschlägen einnehmen würden, erhöhtes Interesse. Um die für eine Empfehlung der Generalversammlung in wichtigen Fragen notwendige Zweidrittelmehrheit¹¹³) zu erlangen, war es bei

¹¹¹) Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 4. September 1947.

¹¹²) Wörtlaut der Erklärung Assam Paschas in: Arab News Bulletin, No. 46 vom 19. September 1947.

¹¹³) Artikel 18 der Satzung der Vereinten Nationen lautet:

(1) Jedes Mitglied der Allgemeinen Versammlung hat eine Stimme.

(2) Beschlüsse der Allgemeinen Versammlung über wichtige Fragen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Diese Fragen umfassen: Empfehlungen über die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, die Wahl nicht ständiger Mitglieder des Sicherheitsrates, die Wahl der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates, die Wahl der Mitglieder des Treuhänderrates gemäß Artikel 86 Absatz 1 c), die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen, die Suspension der Rechte und Privilegien von Mitgliedern, den Ausschluß von Mitgliedern, Fragen der Handhabung des Treuhandsystems und Budgetfragen.

der Spaltung der Welt in zwei verschiedene Blocks entscheidend, ob insbesondere die Vereinigten Staaten und Sowjetrußland über die für Palästina zu wählende Lösung zu einer Einigung gelangen konnten. Des weiteren war angesichts der Gefahr, daß eine etwaige Verwirklichung des Mehrheitsplans gegen den erklärten Willen von zwei Dritteln der Bevölkerung Palästinas und jedenfalls auch der arabischen Staaten durchgesetzt werden mußte, die Frage von größter Bedeutung, inwieweit die Mandatsmacht für eine eventuelle Hilfestellung oder wenigstens eine neutrale Haltung bei der Lösung der Palästinafrage gewonnen werden konnte. Als die britische Regierung im Frühjahr 1947 die Palästinafrage den Vereinten Nationen unterbreitete, hat sie sich jedes konkreten Vorschlags zu ihrer Lösung enthalten. Dementsprechend nahm ihr Vertreter bei den Beratungen auf der Sondersitzung der Generalversammlung eine neutrale Haltung ein, ließ jedoch erkennen, daß die Lösung der Palästinafrage wohl nicht ohne den Einsatz von Machtmitteln möglich sein werde und betonte, daß die britische Regierung sich nicht dazu verpflichten könne, die alleinige Verantwortung für die Erzwingung einer Lösung zu übernehmen, die nicht von beiden Parteien akzeptiert werde und die sie mit ihrem »Gewissen« nicht vereinbaren könne¹¹⁴).

XI.

Auf der Tagesordnung der vom 16. September bis 29. November 1947 tagenden Generalversammlung stand, wie vorgesehen, als ein wichtiger Punkt die Palästinafrage. Auf Wunsch des Irak und Saudisch-Arabiens stand u. a. auch der im Frühjahr auf der Sondersitzung abgelehnte Antrag, die Beendigung des Mandats über Palästina und seine Anerkennung als einheitlicher unabhängiger Staat zu prüfen¹¹⁵).

Auf Empfehlung des Allgemeinen Ausschusses der Generalversammlung übertrug dieser die Prüfung der Palästinafrage am 23. September einem sog. ad hoc-Ausschuß, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten waren¹¹⁶). Vor diesem legte der britische Regierungsvertreter in zwei Erklärungen vom 26. September und 16. Oktober den Standpunkt der britischen Regierung

(3) Beschlüsse über andere Fragen, einschließlich der Bestimmung weiterer Kategorien von Fragen, die mit einer Zweidrittelmehrheit zu fassen sind, werden mit einfacher Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder gefaßt.

Text aus: Kaufmann-Kordt: Satzung der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, Bonn 1948.

¹¹⁴) "The sole responsibility for enforcing a solution which is not accepted by both parties, and which we cannot reconcile with our conscience." Vgl. H. C., Vol. 445, Sp. 1208.

¹¹⁵) Vgl. International Organization, Vol. II, No. 1, S. 53.

¹¹⁶) The United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 14, S. 428.

dar und erklärte, daß die britische Regierung mit der Empfehlung, das Mandat für Palästina zum frühest möglichen Zeitpunkt zu beenden und dem Lande Unabhängigkeit zu gewähren, einverstanden sei. Hatte die britische Regierung auf der Sondertagung im Frühjahr zu verstehen gegeben, daß sie nicht die alleinige Verantwortung für die Erzwingung einer von den Vereinten Nationen vorgeschlagenen Lösung übernehmen könne, die sich mit ihrem »Gewissen« nicht vereinbaren lasse, so erklärte sie jetzt:

“if the Assembly should recommend a policy which is not acceptable to the Jews and the Arabs, the United Kingdom Government would not feel able to implement it. Then it would be necessary to provide for some alternative authority to implement it.”

und ferner:

“His Majesty’s Government are not themselves prepared to undertake the task of imposing a policy in Palestine by force of arms. Likewise, in considering any proposal to the effect that His Majesty’s Government should participate with others in the enforcement of a settlement, they must take into account both the inherent justice of the settlement and the extent to which force would be required to give effect to it.”

Darin lag die Feststellung, daß die britische Regierung keinesfalls gesonnen war, allein die Rolle eines Gendarmen der Vereinten Nationen zu übernehmen, und ferner, daß sie auch für den Fall einer Beteiligung weiterer Mächte bei dem Versuch, eine Lösung zu erzwingen, sich das Recht vorbehielt, den Einsatz eigener Machtmittel von ihrer Auffassung über die »Gerechtigkeit« der Lösung abhängig zu machen. Das bedeutete, daß sie sich über die Frage des Einsatzes ihrer Streitkräfte volle Handlungsfreiheit vorbehielt. Die gleichzeitig bekundete Absicht, sich auch für den Fall, daß keine Lösung gefunden werden könne, zum frühest möglichen Zeitpunkt aus Palästina zurückzuziehen, war im übrigen ein eindringlicher Appell an die Vereinten Nationen, unter allen Umständen eine Lösung der Palästinafrage zu suchen¹¹⁷⁾.

Daß es dem ad hoc-Ausschuß nach wochenlangen wechselvollen Verhandlungen schließlich gelungen ist, der Generalversammlung einen von der Mehrheit des Ausschusses gebilligten Vorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten¹¹⁸⁾, ist in erster Linie dem Umstand zu danken, daß die Sowjet-

¹¹⁷⁾ The United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 15, S. 443, Wortlaut der Erklärung vom 26. September 1947 in: Report of the Proceedings of the Second Session of the General Assembly of the United Nations held in New York 16th September – 29th November 1947, Cmd. 7320; über die Erklärung vom 16. Oktober vgl. The United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 18, S. 566.

¹¹⁸⁾ Vgl. hierzu den sorgfältigen Bericht von Fritz Steppat: Die Palästina-Frage vor den Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv, März 1948, S. 1191–1200.

union und die Vereinigten Staaten, im Gegensatz zu den sonstigen Erfahrungen, ihre Politik in diesem Falle auf einen einheitlichen Nenner zu bringen wußten, indem sie sich zu dem im Mehrheitsplan des Untersuchungsausschusses niedergelegten Grundsatz der Teilung Palästinas bekannten. Hatten sich beide Staaten mit einer Stellungnahme zu den Vorschlägen des Untersuchungsausschusses Wochen hindurch zurückgehalten, so zeigten die von Herschel J o h n s o n am 10. Oktober im Namen der Vereinigten Staaten und am 13. Oktober von Semyon T s a r a p k i n im Namen der Sowjetunion abgegebenen Erklärungen¹¹⁹⁾ eine klare Stellungnahme zugunsten des von der Mehrheit des Untersuchungsausschusses vorgeschlagenen Teilungsplans. Allerdings blieben danach noch verschiedene Fragen zwischen diesen Mächten streitig, über die aber schließlich in einem Anfang November zwischen ihnen abgeschlossenen Kompromiß gleichfalls eine Einigung zustande kam¹²⁰⁾. Damit war das Schicksal des Teilungsplans angesichts der von Großbritannien eingenommenen passiven Haltung im wesentlichen besiegelt.

Juristisch von Interesse war u. a. die in einem Unterausschuß von arabischer Seite getroffene Feststellung, daß der Untersuchungsausschuß es unterlassen habe, die Frage der Gültigkeit der Balfour-Deklaration wie des Palästinaamandats zu prüfen, und der demgemäß gestellte Antrag, diese Frage dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung zu unterbreiten. In der Abstimmung über diesen Antrag stimmten bei 12 Enthaltungen 20 Staaten für den Antrag und 21 dagegen¹²¹⁾, das heißt, daß immerhin große Zweifel bestanden, was die Vollversammlung in der Palästinafrage tun solle oder tun dürfe.

Was eine Einigung über die Palästinafrage so sehr erschwerte, war einerseits die Erkenntnis, daß die Mandatsmacht einer wie auch immer gearteten Lösung den Einsatz ihrer Machtmittel voraussichtlich versagen würde, daß es aber angesichts der unmißverständlichen Drohungen der Araber vermutlich eines Einsatzes von Machtmitteln bedurfte, und daß es bei dem zwischen den Großmächten, insonderheit zwischen Sowjetrußland und den Vereinigten Staaten, bestehenden Mißtrauen schwierig oder nicht wünschenswert sein würde, Streitkräfte der Vereinten Nationen oder einzelner ihrer Mitglieder zur Durchsetzung der von der Vollversammlung vorzuschlagenden Lösung bereitzustellen. Es waren also wohl mehr die Überlegungen, wie man in Palästina den Ausbruch eines offenen Konflikts werde vermeiden

¹¹⁹⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 17, S. 532/3.

¹²⁰⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 12. November 1947; siehe auch The United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 21, S. 655.

¹²¹⁾ Vgl. International Organization, Vol. II, Nr. 1, S. 56; ferner Arab News Bulletin, No. 54.

können, als die Frage, welche Lösung die gerechte sei, die die Delegierten vieler Staaten schließlich bewogen haben mag, ihre Stimmen für oder gegen die der Vollversammlung vom ad hoc-Ausschuß zur Abstimmung unterbreitete Empfehlung abzugeben. Die der Abstimmung in der Vollversammlung vorausgehenden Tage waren voll dramatischer Spannung. Hatte die im ad hoc-Ausschuß am 25. November vorgenommene Abstimmung über die der Generalversammlung vorzulegende EntschlieÙung mit 25 gegen 13 Stimmen bei 17 Enthaltungen noch nicht die für die EntschlieÙung der Generalversammlung erforderliche Zweidrittelmehrheit ergeben¹²²⁾, so blieb je nach dem Standort der Delegierten die Furcht oder Hoffnung, dieses Ergebnis in der Abstimmung der Vollversammlung korrigiert zu sehen und vor allem die große Zahl der Enthaltungen zu ihren Gunsten zu verringern. Es sollte sich bald zeigen, daß vor allem die Delegationen verschiedener Staaten, wie etwa Belgien, Haiti, Liberia, Luxemburg, die Niederlande, Neuseeland, Paraguay und die Philippinen, überhaupt keine feste Meinung über den Teilungsvorschlag hatten und später z. T. wohl in erster Linie unter dem von den Vereinigten Staaten offenbar auf sie ausgeübten Druck ihre Stimme für die EntschlieÙung abgaben¹²³⁾. Auch Frankreich optierte erst in letzter Stunde für die EntschlieÙung der ad hoc-Kommission.

Die berechtigte Sorge der arabischen Delegierten, bei der am 28. November auf französischen Antrag um 24 Stunden verschobenen Abstimmung in der Generalversammlung¹²⁴⁾ zu unterliegen, veranlaÙte sie, durch den Sprecher Libanons noch im letzten Augenblick einen Kompromißvorschlag zu unterbreiten, der eine Lösung der Palästinafrage auf kantonaler Basis vorsah und gegenüber früheren arabischen Vorschlägen zweifellos eine wichtige Konzession bedeutete¹²⁵⁾. Dieser Vorstoß konnte indessen den Lauf der Dinge nicht mehr aufhalten, und so kam es am 29. November, dem letzten Tag der Sitzungsperiode der Vollversammlung, zur Annahme der vom ad hoc-Ausschuß vorgeschlagenen Empfehlungen.

Bei 10 Enthaltungen (darunter Großbritannien) stimmten 33 Delegierte für die EntschlieÙung und 13 dagegen, unter letzteren außer den seit dem Sommer 1947 um Jemen vermehrten sechs arabischen Mitgliedstaaten die Delegierten von Afghanistan, Kuba, Griechenland, Indien, Iran, Pakistan und der Türkei¹²⁶⁾. Der von der Vollversammlung damit in Form einer

¹²²⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 23, S. 746.

¹²³⁾ Vgl. Kermit Roosevelt, The Partition of Palestine, in: Middle East Journal, January 1948; Arab News Bulletin, No. 52, 54. Bestritten in: The United States in World Affairs, a. a. O., S. 331.

¹²⁴⁾ International Organization, Vol. II, No. 1, S. 57.

¹²⁵⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 24, S. 775; Arab News Bulletin, No. 54.

¹²⁶⁾ The United Nations Weekly Bulletin, Vol. III, No. 24, S. 773-775.

»Entschließung« mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit gefaßte Beschluß, Palästina in einen arabischen Staat, einen jüdischen Staat und das unter einem Sonderregime der Vereinten Nationen zu verwaltende Gebiet von Jerusalem aufzuteilen, stützte sich im wesentlichen auf den von der Mehrheit des Untersuchungsausschusses im September befürworteten Plan. Gebietsmäßig wies er zugunsten der Araber durch die Schaffung einer arabischen Enklave für die Stadt Jaffa und eine Ausweitung des arabischen Gebiets in Südpalästina gewisse Verbesserungen auf. Das konnte indessen nicht verhindern, daß die Entschließung außer von den arabischen Regierungen auch von der überwiegenden Zahl der Araber in und außerhalb Palästinas als eine unannehmbare Lösung bezeichnet und mit einer Kampf-ansage beantwortet wurde.

XII.

Die arabischen Delegierten erklärten sofort in aller Offenheit, daß ihre Staaten sich durch die Entschließung der Vereinten Nationen nicht gebunden fühlten, und die wenige Tage danach anberaumte Tagung der Arabischen Liga, die als ein Treffen des »Kriegsrats« der Liga bezeichnet wurde¹²⁷⁾, ließ keinen Zweifel darüber, daß die arabischen Staaten entschlossen waren, von dem bisherigen Stadium der Drohungen zur militärischen Aktion überzugehen, wenigstens so weit es sich um die Aufstellung und Ausrüstung von Freiwilligenverbänden handelte, die sich an den lokalen Kämpfen in Palästina beteiligen könnten, ohne die arabischen Staaten offiziell zu engagieren¹²⁸⁾. Daneben blieb auf arabischer Seite nichts ungetan, um den politischen Kampf gegen die von der Vollversammlung gefaßte Entschließung fortzuführen und die Vereinten Nationen bzw. einzelne ihrer Mitglieder womöglich davon zu überzeugen, daß ein Beharren auf der in der Entschließung vorgeschlagenen Lösung den Krieg in dieser strategisch so bedeutsamen Zone am Schnittpunkt dreier Kontinente¹²⁹⁾ bedeute. Unterdessen hatten Anfang Dezember die ersten größeren Zusammenstöße zwischen Juden und Arabern in Jerusalem stattgefunden und in steigendem Maße fast ganz Palästina erfaßt¹³⁰⁾.

Der Zionisten in und außerhalb Palästinas hatte sich angesichts der ihnen

¹²⁷⁾ Vgl. Arab News Bulletin, No. 53.

¹²⁸⁾ The World Today, January 1948, S. 6.

¹²⁹⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang von Niedermayer, Der Vordere Orient, Eine wehrpolitisch-strategische Skizze, in: Militärwissenschaftliche Rundschau, 1940, Heft 2, S. 195-214.

¹³⁰⁾ H. C., Vol. 445, Sp. 389-90, Sp. 1216.

günstigen Entscheidung der Vereinten Nationen ein unbeschreiblicher Jubel bemächtigt. Hatten sie noch bis zum letzten Augenblick um diese Entscheidung gebangt, so schien es ihnen nun, daß sie dem Ziele, in absehbarer Zeit einen eigenen Staat zu haben, doch um ein entscheidendes Stück näher gekommen waren, ja daß sie dieses Ziel in der einen oder anderen Form sicher würden erreichen können. Tel-Aviv und andere jüdische Städte und Ortschaften boten in jenen ersten Tagen nach dem Beschluß der Vereinten Nationen Szenen überschwenglicher Freude und sieghafter Zuversicht, über denen zunächst die bedeutsame Tatsache vergessen zu werden drohte, daß der Beschluß der Vereinten Nationen keine Vorkehrungen getroffen hatte, um sich notfalls mit Mitteln der Macht Gehör zu verschaffen¹³¹⁾. In dessen verkannten die verantwortlichen zionistischen Staatsmänner, darunter vor allem der spätere Ministerpräsident Israels, David Ben Gurion, keineswegs den Ernst der Lage und versuchten darum, die jüdische Bevölkerung Palästinas nicht nur für den verwaltungsmäßigen Aufbau eines gut funktionierenden Staatswesens, sondern auch für den unausweichlich scheinenden Kampf um das als künftiger Staat zugesprochene Gebiet vorzubereiten.

Die in den ersten Dezembertagen in der britischen Kronkolonie Aden als Folge der Erregung der Araber über den Teilungsbeschluß ausgebrochenen Unruhen¹³²⁾ forderten bei 34 arabischen Toten 75 Opfer unter der dortigen jüdischen Bevölkerung und verwiesen so eindringlich auf die wachsend schwieriger werdende Lage der damals rund 700 000 zählenden jüdischen Bürger in den arabischen Staaten und Ländern, wenn es sich auch später zeigen sollte, daß die jüdischen Befürchtungen in dieser Richtung übertrieben waren¹³³⁾.

¹³¹⁾ Man muß diese Reaktionen kennen, um erfassen zu können, was es für Millionen Juden bedeutete, nach fast zweitausendjähriger Unterbrechung die Wiedererrichtung eines Judenstaates in "Erez Israel", dem Lande Israel, greifbar nahe zu sehen. So schrieb u. a. das Tel-Aviver Blatt „Neueste Nachrichten« (Jedioth Chadashoth) am 1. Dezember 1947: »Das jüdische Volk jubiliert. Der Jischuw ‚von Dan bis Beersheva‘ von den jüngsten Siedlungen im Negew bis zu den Hochburgen der Orthodoxie und die Gola von New York bis Shanghai und von Cypern bis Zeilsheim – alle versetzte der UNO-Teilungsbeschluß in Feststimmung und das neue Staatsvolk in Erez Israel geradezu in Festestaumel. Während sich auf Cypern 18 000 Maapilim zu einer Kundgebung zusammenfanden, um die Entstehung des jüdischen Staates in Erez Israel würdig und gemessen zu feiern und in Berlin das Palästinaamt der Sochnuth den Jischuw der Unterstützung beim Staaten-aufbau versicherte, gingen die Wellen freudiger Erregung in den USA besonders hoch. Man tanzte und jubilierte in den Straßen New Yorks, und Nichtjuden beglückwünschten ihre jüdischen Freunde...«

¹³²⁾ Vgl. die amtliche Auskunft über die Unruhen in Aden in: H. C., Vol. 445, Sp. 1009.

¹³³⁾ Nach den in The Jewish Plan for Palestine, a. a. O., S. 136 ff. genannten Schätzungen verteilten sich die jüdischen Minderheiten in den Gebieten arabischer Zunge 1947 wie

Nach der EntschlieÙung der Vereinten Nationen sollte Großbritannien seine Truppen spätestens bis zum 1. August 1948 aus Palästina zurückgezogen haben. Spätestens an diesem Tage sollte auch die britische Mandats-herrschaft über Palästina ihr Ende finden. Zwei Monate nach dem Abzug der britischen Truppen, aber keinesfalls später als am 1. Oktober 1948, sollten sowohl der jüdische als der arabische Staat sowie das internationale Regime in Jerusalem gebildet sein. Um eine solche Entwicklung vorzubereiten, sah die EntschlieÙung eine aus je einem Vertreter von fünf Mitgliedstaaten zu bildende "Palestine Commission" als eine Art Durchführungskommission vor, die mit der Mandatsmacht zusammenarbeiten und von dieser bei ihren Aufgaben unterstützt werden sollte. Unter diesen Aufgaben standen an vorderster Stelle die Schaffung von provisorischen Regierungsausschüssen auf dem Gebiet des vorgesehenen arabischen und jüdischen Staates und die Festlegung der Grenzen zwischen den Territorien dieser Staaten, ebenso des Gebietes von Jerusalem. Ihrerseits sollten die provisorischen Regierungsausschüsse die Grundlagen für die Verwaltung ihres Gebietes auf Grund entsprechender Weisungen der Kommission aufbauen. Sie sollten ferner um die Schaffung einer in letzter Instanz der Kommission unterstehenden bewaffneten Miliz bemüht sein, welche Ruhe und Ordnung aufrecht erhalten und die Grenzen des jeweiligen Staates sichern sollte. Schließlich sollten spätestens zwei Monate nach dem Rückzug der britischen Truppen in jedem Staate Wahlen für eine verfassunggebende Versammlung stattfinden, die dann für die Umwandlung des provisorischen Regierungsausschusses in eine provisorische Regierung und für die Schaffung einer nach demokratischen Grundsätzen aufgebauten Verfassung verantwortlich sein sollte. Die Verfassung sollte verschiedene im einzelnen genau vorgeschriebene Grundsätze enthalten, die vor allem den Schutz der auf dem jeweiligen Staatsgebiet lebenden Minderheiten wie allgemein die Freiheitsrechte in einem demokratischen Staat sichern sollten. Die Gewährung der Unabhängigkeit sollte von der Abgabe einer entsprechenden Erklärung gegenüber den Vereinten Nationen über die Sicherung dieser Rechte abhängig sein, die ihrerseits von den Vereinten Nationen garantiert werden sollten.

folgt: Syrien und Libanon 16–18 000, Irak 120–130 000, Jemen und Aden 45–50 000, Ägypten 70–80 000, Lybien 30 000, Tunis 70–80 000, Algerien 120 000, Französisch Marokko 170–190 000, Spanisch Marokko und Tanger 20 000. In Transjordanien und Saudisch-Arabien ist den Juden die Niederlassung nicht gestattet. Die starke jüdische Minderheit im Irak, darunter vor allem in Bagdad, geht zum Teil noch auf die Zeit der babylonischen Gefangenschaft zurück, nach der viele Juden in Mesopotamien zurückblieben.

Genauere Daten über die gegenwärtige Zahl der Juden in den arabischen Ländern fehlen, doch ist hervorzuheben, daß die jüdische Einwanderung nach Israel nicht zuletzt aus den Ländern arabischer Zunge erfolgt ist.

Da die Entschließung an dem schon von dem Untersuchungsausschuß gemachten Vorschlag festhielt, die drei zu schaffenden staatlichen Gebilde durch eine Wirtschaftsunion zu verbinden, sah sie die Schaffung eines vorbereitenden Wirtschaftsausschusses durch die Durchführungskommission vor, mit dem Ziel der Bildung der Wirtschaftsunion und eines gemeinsamen Wirtschaftsausschusses der drei Gebietseinheiten. Falls das vorgesehene Abkommen über die Bildung der Wirtschaftsunion von den dafür zuständigen provisorischen Regierungsausschüssen bis zum 1. April nicht zustande gekommen sein sollte, war es durch eine entsprechende Regelung durch die Durchführungskommission zu ersetzen.

In der Zeit zwischen der Beendigung des Mandats und der Errichtung des unabhängigen arabischen und jüdischen Staates und des Sonderregimes für Jerusalem sollte die Kommission die oberste Regierungsgewalt in ganz Palästina darstellen; sie sollte ihre Regierungsbefugnisse in wachsendem Maße an die provisorischen Regierungsausschüsse abgeben.

Es mag an dieser Stelle gleich betont werden, daß diese Bestimmungen bis auf die Ansätze zur Bildung eines provisorischen Regierungsausschusses für das als jüdischer Staat vorgesehene Gebiet im großen und ganzen totor Buchstabe geblieben sind. Man hätte sich ihre Aufzählung hier ersparen können, wenn dieser Fall nicht ein lehrreiches Beispiel dafür wäre, daß die Ausarbeitung eines fein ausgeklügelten Systems und seine Ausführung zwei verschiedene Dinge sind, zumal, wenn man sich teilweise weder auf die Mitarbeit der betroffenen Bevölkerung noch auf entsprechende Machtmittel stützen kann. Staaten können nun einmal nicht allein in den Amtsstuben und Konferenzsälen mit der Feder geschaffen werden, sondern schreiben sich mit dem opferfreudigen Einsatz und notfalls dem Blute eines Volkes in das Buch der Geschichte ein. Auch die Juden Palästinas sollten trotz der, wie sich bald zeigte, großen Hilfe, die die Entschließung der Vereinten Nationen für die Erreichung ihrer Ziele bedeutete, ihren Staat nicht als Geschenk empfangen. Jedenfalls war es den »fünf einsamen Pilgern«, wie sich die aus Vertretern kleinerer Mächte zusammengesetzte Durchführungskommission in resignierendem Eingeständnis ihrer Hilflosigkeit selbst nannte¹³⁴⁾, nicht möglich, den ihr erteilten Auftrag zu erfüllen. Daran konnte auch die Tatsache nichts ändern, daß sie ihre Aufgaben unter der Führung (guidance) des Sicherheitsrates durchführen sollte, ja daß der

¹³⁴⁾ Vgl. United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, S. 106. Die Palästina-Kommission setzte sich zusammen aus je einem Vertreter Boliviens, Dänemarks, Panamas, der Philippinen und der Tschechoslowakei. Das tschechoslowakische Mitglied Dr. L i s i c k i, führte den Vorsitz. Dieser erklärte vor dem Sicherheitsrat wörtlich: "The Five Lonely Pilgrims cannot be permitted to remain lonely if their pilgrimage is to have any effect." Vgl. United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 6, S. 207.

Sicherheitsrat selbst in der Entschließung der Vollversammlung als letztlich für die Durchführung der Entschließung verantwortlich bezeichnet worden war.

Ein wichtiger, wenn auch wohl kaum der entscheidende Grund für das Unvermögen der Durchführungskommission, ihren Auftrag zu erfüllen, lag in der Weigerung der Mandatsregierung, mit der Kommission in dem von dieser für unerlässlich gehaltenen Umfange zusammenzuarbeiten.

So erklärte der Sprecher der britischen Regierung am 21. Januar 1948 gegenüber der Durchführungskommission, daß die Mandatsverwaltung am 15. Mai 1948 enden werde, daß die Mandatsregierung aber bis zu diesem Zeitpunkt die »ungeteilte Kontrolle über ganz Palästina« behalten müsse und sich nicht damit einverstanden erklären könne, die Verantwortung etappenweise aufzugeben. Auch könne sie ihr den Zutritt nach Palästina angesichts der von ihrem Eintreffen zu erwartenden Verstärkung der Unruhen nur ungefähr 14 Tage vor Beendigung des Mandats gestatten¹³⁵). Auch sehe sich die Mandatsregierung außerstande, die in der Entschließung der Vereinten Nationen vorgesehene Evakuierung eines die jüdische Masseneinwanderung erleichternden Hafens zum 1. Februar vorzunehmen. Eine solche Maßnahme widerspreche der von der Mandatsregierung vertretenen Auffassung, daß es nicht möglich sei, das Mandat etappenweise niederzulegen¹³⁶).

XIII.

Angesichts dieser festgefahrenen Lage kam die Palästinafrage am 24. Februar 1948 vor den Sicherheitsrat, dem zu dieser Zeit zwei Berichte der Durchführungskommission vorlagen.

Unterdessen hatte der mit der Ausarbeitung eines Statuts für Jerusalem beauftragte Treuhandschaftsrat einen ausführlichen Entwurf für die Verwaltung dieser Stadt ausgearbeitet¹³⁷). Die Frage dieses ersten Versuchs, eine Verwaltung der Vereinten Nationen in dieser für drei große Weltreligionen heiligen Stadt aufzubauen, konnte bis zum Ende des Mandats in Palästina nicht gelöst werden und dürfte angesichts des Anspruchs Israels, Zion in den Zionistenstaat einzubeziehen, noch zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

¹³⁵) In einem Schreiben vom 4. Februar 1948 an den britischen Delegierten bei den Vereinten Nationen verwarfte sich die Durchführungskommission ausdrücklich gegen diese Erklärung; vgl. den Wortlaut dieses Schreibens in: H. C., Vol. 447, Sp. 83/84.

¹³⁶) The United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 4, S. 125/6.

¹³⁷) Über diesen in: The United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 4, S. 127-128. Der Wortlaut des 45 Artikel umfassenden Dokuments in: The Palestine Post vom 19. März 1948. Dort auch der von diesem erheblich abweichende Entwurf der Jewish Agency.

Die Verhandlungen des Sicherheitsrats spielten sich auf dem düsteren Hintergrund eines zum offenen Bürgerkrieg angewachsenen Kampfes zwischen Arabern und Juden in Palästina ab. Die Durchführungskommission ließ in ihren Berichten und im mündlichen Vortrag seines Vorsitzenden vor dem Sicherheitsrat keinen Zweifel darüber, daß die Lage in Palästina äußerst ernst sei und daß es des Einsatzes starker Streitkräfte bedürfe, wenn das Land nach Beendigung des Mandats Mitte Mai 1948 nicht Beute von Krieg und Chaos werden solle¹³⁸⁾. Diese Ausführungen wurden durch die sowohl von den jüdischen wie den arabischen Vertretern und dem Delegierten Großbritanniens vor dem Sicherheitsrat abgegebenen Erklärungen noch unterstrichen¹³⁹⁾.

Zielten die Araber darauf ab, den Sicherheitsrat von der Undurchführbarkeit des Teilungsplans zu überzeugen, so waren die jüdischen Erklärungen darauf abgestellt, die Notwendigkeit der Bereitstellung von Mitteln durch den Sicherheitsrat darzutun. Allerdings ließ man auf zionistischer Seite erkennen, daß man notfalls auch ohne die Unterstützung der Vereinten Nationen den Teilungsplan durchführen werde, daß den Juden als den Vollstreckern der EntschlieÙung der Vereinten Nationen vor allem Waffen zur Verfügung gestellt werden sollten und daß andererseits den Arabern, die den Teilungsbeschuß zu Fall zu bringen wünschten, die Waffen vorenthalten werden sollten. Gegen dieses letzte Argument wurde von arabischer Seite eingewandt, daß die EntschlieÙung über den Teilungsplan wegen des dabei auf verschiedene Delegationsmitglieder ausgeübten politischen und wirtschaftlichen Drucks nicht die wirkliche Meinung der Vereinten Nationen darstelle und diese kein Recht besäÙen, ein Land gegen den Willen von Zweidrittel seiner Bevölkerung aufzuteilen. Der Umstand, daß von den im Sicherheitsrat vertretenen Staaten nur 6 für den Teilungsplan gestimmt hatten und die damals schon umlaufenden Gerüchte, daß die Vereinigten Staaten nicht mehr unbedingt an dem Teilungsplan festzuhalten wünschten, war den Arabern ein weiterer Ansporn, in ihrem politischen Kampf gegen den Teilungsplan nicht zu erlahmen.

Die Tagung des Sicherheitsrats ließ, wie erwartet, eine gewisse Unsicherheit dieses Organs bzw. einzelner seiner Vertreter erkennen. Was bedeutete »EntschlieÙung« der Vereinten Nationen? War der Sicherheitsrat genötigt oder befugt, sich als bloÙes Ausführungsorgan der Generalversammlung

¹³⁸⁾ Vgl. vor allem "First Special Report to the Security Council: The Problem of Security", abgedruckt in: The Palestine Post, 27. Februar 1948.

Über den 1. dem Sicherheitsrat von der Durchführungskommission unterbreiteten Bericht vgl. The United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, S. 125/6. Über den Sonderbericht vgl. Vol. IV, S. 169-171.

¹³⁹⁾ The United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 6, S. 207-209.

anzusehen und die nicht von ihm beschlossene Teilung mit Gewalt durchzuführen? Wenn ja, wie war die Frage zu lösen, die erforderlichen Machtmittel bereitzustellen? Lag eine unmittelbare Bedrohung des Friedens vor, die den Sicherheitsrat nach Art. 39 der Satzung verpflichtet hätte, einzuschreiten? Konnte er sich gemäß Art. 33 der Satzung vorerst darauf beschränken, die Parteien auf den Verhandlungsweg zu verweisen? Bestand nicht lediglich die Gefahr einer in Zukunft zu erwartenden Bedrohung des Friedens im Sinne des Art. 34 der Satzung? Waren nicht vielleicht unkriegerische Sanktionen im Sinne des Art. 41 der Satzung ausreichend?

Der amerikanische Vertreter im Sicherheitsrat suchte auf einige dieser Fragen eine Antwort zu geben. Der Sicherheitsrat sei nicht ermächtigt, eine politische Regelung irgendeiner Art zu erzwingen. Jede von ihm zu treffende Maßnahme könne nur die Aufrechterhaltung des Friedens und nicht die Erzwingung der Teilung zum Ziele haben. Das im 1. Punkt der Entschlie-ßung der Vollversammlung enthaltene Ersuchen an den Sicherheitsrat um Mitwirkung bei der Teilung Palästinas¹⁴⁰⁾ sei angenommen worden, "subject to the limitation that armed force cannot be used for implementation of the plan, because the Charter limits the use of the United Nations force expressly to threats to and breaches of the peace and aggression affecting international peace". Punkt 2 jener Entschlie-ßung habe den Sicherheitsrat ersucht zu prüfen, ob in der nach dem Teilungsplan vorgesehenen Übergangszeit eine den Frieden bedrohende Lage entstehe und die im Sinne der Art. 39 und 41 erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Punkt 3 der Entschlie-ßung endlich habe erklärt, daß jeder Versuch, die dort vorgesehene Lösung mit Gewalt zu ändern, eine Bedrohung des Friedens, einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung bedeute, die ein Einschreiten des Sicherheitsrats nach Art. 39 notwendig mache. Es müsse aber, meinte der

¹⁴⁰⁾ Die fraglichen Stellen der Entschlie-ßung der Vollversammlung lauten:

"(a) The Security Council take the necessary measures as provided for in the Plan for its implementation;

(b) The Security Council consider if circumstances during the transitional period require such consideration, whether the situation in Palestine constitutes a threat to the peace. If it decides that such a threat exists, and in order to maintain international peace and security, the Security Council should supplement the authorization of the General Assembly by taking measures, under Articles 39 and 41 of the Charter, to empower the United Nations Commission, as provided in this resolution, to exercise in Palestine the functions which are assigned to it by this resolution;

(c) The Security Council determine as a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, in accordance with Article 39 of the Charter, any attempt to alter by force the settlement envisaged by this resolution;

(d) The Trusteeship Council be informed of the responsibilities envisaged for it in this Plan; . . ." (International Organization, Vol. II, No. 1, S. 180).

amerikanische Vertreter, dem Sicherheitsrat selbst überlassen bleiben, die Notwendigkeit eines Einschreitens festzustellen¹⁴¹⁾.

Einen gewissen Erfolg der Teilungsgegner bedeutete die vom Sicherheitsrat am 5. März 1948 nach eingehenden Debatten erfolgte Ablehnung des vom amerikanischen Delegierten eingebrachten Antrags, der Sicherheitsrat möge die ihm in der Entschließung der Generalversammlung bei der Teilung zugewiesene Funktion in einem entsprechenden Beschluß bestätigen¹⁴²⁾. Auf Vorschlag des amerikanischen Delegierten erfuhren die Beratungen des Sicherheitsrats daraufhin eine Unterbrechung von 10 Tagen, um den Großmächten die Gelegenheit zu einer Einigung zu geben. Der Vertreter Großbritanniens nahm an diesen Besprechungen nur informatorisch teil. Sie endeten mit einer Aufforderung an die Araber und Juden, in einen Waffenstillstand einzuwilligen¹⁴³⁾.

Da auch dieser Appell keinen Erfolg zeitigte und der Sicherheitsrat sich bei der Wiederaufnahme seiner Verhandlungen über die Frage, ob eine Bedrohung des Friedens vorliege, nicht hatte einigen können, schlug der Delegierte der Vereinigten Staaten am 19. März 1948 unter Hinweis darauf, daß der Teilungsplan der Generalversammlung nur als Ganzes zu betrachten sei und mit friedlichen Mitteln nicht durchgesetzt werden könne, die Errichtung einer vorläufigen Treuhandschaft für Palästina vor und empfahl, zur Beratung über diese Frage eine außerordentliche Sitzung der Generalversammlung einzuberufen. Letztere wurde am 1. April von dem in der Sitzung anwesenden Generalsekretär der Vereinten Nationen auf den 16. April festgesetzt¹⁴⁴⁾.

XIV.

Dieser von den Arabern mit Jubel begrüßte Kurswechsel der Vereinigten Staaten wurde von jüdischer Seite mit Bestürzung aufgenommen und als »Verrat« der Vereinigten Staaten an den Vereinten Nationen bezeichnet. Der im Sicherheitsrat den Vorsitz führende Vertreter Chinas erklärte, die Vereinten Nationen hätten kein Recht, einen Plan zu unterstützen, der zum Kriege führen könnte. Auch der Vertreter Frankreichs trat dem amerikanischen Vorschlag im großen und ganzen bei¹⁴⁵⁾. Hingegen trug der Vorschlag zur Errichtung einer Treuhandschaft dem amerikanischen Vertreter bittere Vorwürfe von seiten des sowjetrussischen Delegierten ein; dieser

¹⁴¹⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 6, S. 211 f.

¹⁴²⁾ United Nations Weekly Bulletin, a. a. O., S. 209 ff.

¹⁴³⁾ New York Herald Tribune vom 17. März 1948.

¹⁴⁴⁾ United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 8, S. 313.

¹⁴⁵⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 21. März 1948.

bestritt, daß eine friedliche Durchführung der Teilung nicht möglich sei. Er vertrat die Auffassung, die Haltung der Vereinigten Staaten sei von strategischen Überlegungen und vor allem durch die Rücksichtnahme auf ihre Ölinteressen in den arabischen Ländern bestimmt¹⁴⁶). Bald darauf abgegebene abschwächende Erklärungen von amerikanischer Seite, die Vereinigten Staaten sähen in dem Plan einer Treuhandschaft nur eine Übergangslösung und hielten im Prinzip immer noch an der Teilung Palästinas fest¹⁴⁷), konnten nicht verhindern, daß der Treuhandvorschlag von zionistischer Seite eindeutig abgelehnt wurde¹⁴⁸), während die Araber betonten, daß er für sie nur dann annehmbar sei, wenn er nur eine kurze Übergangszeit bis zur Errichtung eines einheitlichen Staates für ganz Palästina bedeute¹⁴⁹).

So gingen die im April und in der ersten Hälfte des Mai fortgesetzten Bemühungen der Vereinten Nationen, den befürchteten Ausbruch eines bewaffneten internationalen Konflikts nach Beendigung des Mandats zu verhindern, unter ungünstigen Auspizien vor sich. Außer der vom Treuhandratsrat geforderten, mit britischer Hilfe erzielten Herbeiführung eines kurzfristigen Waffenstillstandes für die Altstadt von Jerusalem, den die durch den Sicherheitsrat beauftragte, aus den Konsuln von Belgien, Frankreich und den Vereinigten Staaten bestehende Waffenstillstandskommission¹⁵⁰) vergeblich zu verlängern und auf ganz Palästina auszudehnen trachtete, ist es denn damals den vier gleichzeitig mit der Palästinafrage befaßten Körperschaften der Vereinten Nationen (Generalversammlung, Sicherheitsrat, Treuhandratsrat, Durchführungskommission) nicht gelungen, einen nennenswerten Beitrag zur Verhütung des Blutvergießens zu leisten.

Unterdessen war die Entwicklung in Palästina unaufhaltsam vorwärts geschritten, in militärischer Hinsicht dadurch, daß eine wachsende Infiltration arabischer Freiwilliger aus den Nachbarländern nach Palästina stattgefunden hatte¹⁵¹), die jüdischen Kampfverbände durch eine allgemeine Mobilisierung und verbesserte Ausrüstung an Schlagkraft gewonnen hatten und der Monat April, wenn auch noch ohne klare Fronten, bereits im Zeichen eines strategische Planungen erkennen lassenden Bürgerkrieges geführt

¹⁴⁶) United Nations Weekly Bulletin, Vol. IV, No. 8, S. 310 f.

¹⁴⁷) Vgl. Wortlaut einer Erklärung *T r u m a n s* über Palästina, New York Herald Tribune vom 27. März 1948.

¹⁴⁸) *L. Larry Leonard*, The United Nations and Palestine, International Conciliation, October 1949, No. 454, S. 662.

¹⁴⁹) New York Herald Tribune vom 22. März 1948.

¹⁵⁰) *Chronique de Politique Etrangère*, Vol. I (1948), S. 58 f.; *Sir Alan Cunningham*, Palestine - The Last Days of the Mandate, International Affairs, 1948, S. 489; *H. C.*, Vol. 450, Sp. 2413.

¹⁵¹) *H. C.*, Vol. 446, Sp. 1791/2, Sp. 294; Vol. 448, Sp. 2076 ff.

wurde. Waren die Juden darauf bedacht, sich in erster Linie das ihnen im Teilungsplan zugesprochene Gebiet zu sichern, so stellten die Araber ihre Pläne darauf ab, den Juden die für sie wichtigen Straßen, darunter vor allem die Verbindung zwischen Tel-Aviv und dem damals rund 100 000 jüdische Einwohner zählenden Jerusalem, zu sperren¹⁵²⁾. Die Erbitterung und Grausamkeit, mit der diese Kämpfe teilweise geführt wurden, können nicht Gegenstand dieses Berichts sein, doch sei vermerkt, daß es den Bemühungen des internationalen Roten Kreuzes noch vor Ausbruch des eigentlichen Krieges gelungen ist, die kämpfenden Parteien für die Verpflichtung auf das Genfer Gefangenenabkommen von 1929 zu gewinnen¹⁵³⁾. Das Ergebnis jener Kämpfe war, daß der arabische Widerstand bereits im wesentlichen gebrochen war und die arabische Zivilbevölkerung Palästinas sich zu einem großen Teil in ungeordneter Flucht befand, noch ehe die von Großbritannien vor einer bewaffneten Intervention vor Ende des Mandats gewarnten arabischen Staaten mit ihren Armeen aktiv in den Kampf eingriffen.

Parallel mit dieser Entwicklung liefen die zionistischen Vorbereitungen für die Errichtung eines unabhängigen Staates.

Schon seit den Anfängen des Mandats hatte sich die jüdische Bevölkerung weit besser organisiert als die arabische Bevölkerung Palästinas. Sie hatte in der Jewish Agency und dem Va'ad Leumi, dem gewählten jüdischen Nationalrat Palästinas, Körperschaften, die für die schließliche Konstituierung eines jüdischen Staates eine wichtige Vorstufe bilden konnten. Wichtige Zweige des nationalen und wirtschaftlichen Lebens lagen seit Jahren in ihrer Hand. Dem zu schaffenden Staat standen in den größeren jüdischen Städten mit den gut organisierten Kommunalbehörden wichtige Pfeiler eines nationalen Lebens zur Verfügung. Von der Jewish Agency hatte schon der Peel-Bericht im Jahre 1937 gesagt: »Diese mächtige, schlagkräftige Organisation kommt praktisch einer Regierung neben der Mandatsregierung

¹⁵²⁾ M. Alexander, Die Gründung des jüdischen Staates Israel, Europa-Archiv, 1949, S. 2464.

¹⁵³⁾ Die dem Internationalen Roten Kreuz auf entsprechende Anfragen erteilten Antworten lauteten: «Nous désirons vous donner l'assurance formelle que les Autorités juives compétentes en Palestine respecteront, pendant le conflit actuel, les Conventions de Genève de 1929, tant en ce qui concerne les militaires que les civils, dans la mesure où les dites Conventions s'appliquent aux populations civiles.» Die arabische Antwort lautete: «J'ai l'honneur d'accuser réception de l'appel du Comité international de la Croix-Rouge, daté de Genève le 12 mars 1948, et, en réponse, vous informe que le Haut-Comité arabe, représentant la population arabe de Palestine, a pris connaissance du dit appel, et, conformément à la tradition et aux coutumes arabes et musulmanes à l'égard des questions humanitaires, consent à s'en tenir aux conditions minimum énumérées dans l'appel ci-dessus mentionné et à faire tout ce qui est humainement possible dans ce sens.»

Vgl. Revue Internationale de la Croix-Rouge, Mai 1948, S. 335.

gleich.«¹⁵⁴) An anderer Stelle desselben Berichts heißt es: »Um 1936 hatte sich das Jewish National Home zu einer Art Staat innerhalb des Staates entwickelt. Die jüdische Gemeinschaft zählt jetzt 400 000 Personen mit Tel Aviv, der größten Stadt in Palästina als Hauptstadt, eigener nationaler Flagge, einer Nationalhymne, einer eigenen Kultusverwaltung, einem Netz von Sozialdiensten mit einer Aufteilung ihrer Wirtschaft in einen Landwirtschafts- und einen Industriezweig. Sie ist durch die Jewish Agency mit dem Weltjudentum verknüpft, während die internen Angelegenheiten des national home durch eine Nationalversammlung und einen Nationalrat sowie einen Rabbinatsrat geregelt werden«¹⁵⁵). Inzwischen hatte sich der werdende Staat in der H a g a n a h, der nationalen Verteidigungsorganisation¹⁵⁶), vor allem während des zweiten Weltkriegs, den Kern eines, wenn auch noch ungenügend ausgerüsteten wohldisziplinierten Heeres geschaffen, das unter dem Eindruck der nahenden Gefahr mit den radikaleren Kampfverbänden zu einer Einigung zu gelangen wußte. Freilich boten die Verhältnisse der Improvisation noch ein weites Feld.

Was bei einer Betrachtung jener, der Ausrufung des Staates Israel vorausgehenden Monate und Wochen auffällt, ist die konsequente Unbeirrtheit, mit der sich die jüdische Bevölkerung Palästinas, unterstützt durch zionistische Kreise der ganzen Welt, daran machte, sich an die Stelle der sich mehr und mehr auflösenden alten Ordnung zu setzen und das Steuer der Verwaltung und Regierung in ihre Hände zu nehmen. Die in verwaltungsmäßiger Hinsicht entscheidende Vorstufe zur Errichtung des Staates Israel bildete die am 12. April von dem in Tel-Aviv tagenden zionistischen Aktionskomitee unter weitgehender Berücksichtigung der verschiedenen politischen Parteien vorgenommene Bildung eines provisorischen Staatsrats und einer aus dreizehn Mitgliedern bestehenden provisorischen Regierung, die beim Erlöschen des Mandats offiziell in Funktion treten sollte¹⁵⁷). Sie konzentrierte sich zunächst darauf, die letzten Vorbereitungen für die Ausrufung des Staates und seine Behauptung in dem erwarteten Kampf zu treffen.

Als dann in den letzten Stunden des am 14. Mai 1948 um Mitternacht zu Ende gehenden Mandats^{157a}) der Staat Israel feierlich ausgerufen wurde,

¹⁵⁴) Peelbericht, S. 174.

¹⁵⁵) Peelbericht, S. 305/6.

¹⁵⁶) Über diese vgl. u. a. Arthur Koestler, *Promise and Fulfilment, Palestine 1917-1949*, London 1949, S. 95 ff.

¹⁵⁷) Vgl. Jedioth Chadashoth vom 12. April 1948; Koestler, a. a. O., S. 168 ff.

^{157a}) In einem Telegramm der Waffenstillstandskommission an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 29. April 1948 heißt es u. a.: »Die Lage in Palästina verschlimmert sich rapid. Täglich werden Verwaltungsabteilungen der Mandatsregierung aufgehoben. Das normale Leben des Landes kommt zum Stillstand. Die Jewish Agency handelt als organisie-

war Israel, wie der Außenminister Israels nach der Aufnahme in die Vereinten Nationen vor der Generalversammlung mit Stolz betonte, bereits in allem, außer dem Namen nach, ein Staat¹⁵⁸). Diese Tatsache fand in der unmittelbar danach folgenden de-facto-Anerkennung durch die Vereinigten Staaten und der am 17. Mai erfolgten de-iure-Anerkennung durch Sowjetrußland einen für die weitere Zukunft des Landes bedeutungsvollen Ausdruck¹⁵⁹).

Gleichzeitig begannen die arabischen Heere aus Ägypten, Libanon, Syrien, Transjordanien und dem Irak sich in Bewegung zu setzen, um Israel sein Lebensrecht als Staat streitig zu machen.

(Abgeschlossen am 1. 1. 1950)

Dr. Günther Weiss
Referent am Institut.

STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

Die Verfassung der chinesischen Nationalregierung von 1947

Vorbemerkung

I.

Der Zustand, daß in China gleichzeitig zwei Regierungen vorhanden sind, ist in den letzten 39 Jahren seit Gründung der chinesischen Republik keine seltene Erscheinung. Neu gegenüber früher ist aber, daß die ausländischen Mächte sich hin-

rende Körperschaft für die jüdischen Gebiete und versucht, die bisherige Verwaltung zu ersetzen. Die arabischen Gebiete sind in den Städten von den Ortsbehörden abhängig, während in den Dörfern jede Behörde mangelt. In den meisten Gegenden des Landes werden die telegraphischen Verbindungen nicht mehr hergestellt, und auch der Telephonverkehr ruht teilweise. Der Flughafen Lydda ist außer Betrieb, und die regelmäßigen Luftverbindungen für Passagiere und Post sind dahingefallen. Die Intensität der Kämpfe wächst ständig. Von den britischen Truppen geräumte Gebiete werden unverzüglich zu Schlachtfeldern.« Vgl. auch »Chaos in Palästina« in: Neue Zürcher Zeitung vom 24. März 1948.

¹⁵⁸) Vgl. Palestine Act vom 29. April 1948, in: Public General Acts and Measures etc. of 1948, London 1948, Vol. I, S. 218–220; Das Neue Israel, 2. Jahrg., Heft 1, S. 1; Ben Gurion in: Das Neue Israel, 1. Jahrg., Heft 8/9, S. 1.

¹⁵⁹) Vgl. Philip Marshal Brown, The recognition of Israel, in: American Journal of International Law, Vol. 42, No. 3, S. 620–627.