

Der Plan der Teilung Palästinas

Dozent Dr. **Adolf Schüle**, Referent am Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Das Palästina-Problem von heute, das Problem der Befriedung des Landes, des Ausgleichs zwischen den beiden Bevölkerungen und der Gestaltung seiner politischen Form, erhält seine Eigenart und Schwierigkeit durch die Tatsache, daß es im Schnittpunkt dreier großer politischer Kraftfelder liegt. Der arabische Nationalismus, das Drängen der Juden auf Ausbau ihrer Heimstätte sowie der Wille Englands, seine Machtstellung im Vorderen Asien zu bewahren, stoßen hier hart aufeinander. Mit zunehmender Deutlichkeit sind in den letzten Jahren die gegensätzlichen Interessenlagen hervorgetreten, hat sich gezeigt, wie verwickelt die Zusammenhänge sind und wie weit die Ausstrahlungen reichen, die von diesem räumlich nur kleinen Unruheherd nach den verschiedensten Richtungen hin ausgehen. Die Frage des künftigen Schicksals Palästinas, insbesondere des Mandats und der jüdischen Heimstätte, greift politisch und rechtlich weit über den Rahmen der das Mittelmeer im Osten abschließenden Küstenländer hinaus und trägt in mancher Hinsicht weltpolitische Züge.

I. Die Königliche Untersuchungskommission und ihr Bericht

Nachdem im Frühjahr 1936 erneut schwere Unruhen ausgebrochen waren, sah sich die großbritannische Regierung veranlaßt, zu durchgreifenden Maßnahmen auszuholen. Um sich eine zuverlässige Kenntnis von der Entwicklung und dem Stand der Dinge in Palästina zu verschaffen und damit ihren weiteren Entschließungen eine sichere Grundlage zu geben, setzte sie im August des Jahres eine Untersuchungskommission ein ¹⁾. Sie bestand aus sechs Mitgliedern, den Vorsitz führte Lord Peel, ein angesehener konservativer Politiker, der eine Reihe hoher Regierungsämter bekleidet und sich durch seine Mitarbeit an der letzten Indienreform hervorgetan hatte. Im übrigen setzte sich die Kommission zusammen: aus einem bekannten älteren Diplomaten, einem erfahrenen Kolonialverwaltungspraktiker, einem Kolonialrechtsspezialisten, einem

¹⁾ Vgl. die Ankündigung in der Times vom 30. 7. 1936, S. 8a, 14g. Die »Royal Warrants« tragen das Datum vom 7. 8. 1936.

mit den sozialen Fragen vertrauten Arbeitsgerichtsjuristen sowie einem Kolonialhistoriker. Mögen Persönlichkeit und Fähigkeiten dieser Männer durch unsere Charakteristik nur unzulänglich wiedergegeben sein — sicher ist, daß es sich um ein Gremium gehandelt hat, das sachlich qualifiziert und personell wohl ausgewogen war. Es war eine im ganzen »starke« Kommission²⁾, die mit der schweren Aufgabe betraut wurde, den Weg für eine politische Neuordnung Palästinas zu bereiten.

Der von der Krone der Kommission erteilte Auftrag lautete folgendermaßen:

»... to ascertain the underlying causes of the disturbances which broke out in Palestine in the middle of April; to enquire into the manner in which the Mandate for Palestine is being implemented in relation to Our obligations as Mandatory towards the Arabs and the Jews respectively; and to ascertain whether, upon a proper construction of the terms of the Mandate, either the Arabs or the Jews have any legitimate grievances upon account of the way in which the Mandate has been, or is being implemented; and if the Commission is satisfied that any such grievances are well founded, to make recommendations for their removal and for the prevention of their recurrence...«³⁾

Die Peel-Kommission hat ihre Untersuchungen in der üblichen Weise vorgenommen⁴⁾, nur angepaßt an die Besonderheiten ihrer Aufgabe. Ihre Mitglieder haben zunächst eingehend das weitschichtige Material zur Palästinafrage studiert. Die Kommission begab sich im November 1936, nachdem der arabische Streik zu Ende gekommen und eine gewisse Beruhigung im Lande eingetreten war, nach Palästina. Dort begann der Hauptteil ihrer Arbeit, die »Beweisaufnahme«⁵⁾. In einer langen Reihe von Sitzungen wurden aus den Kreisen der Juden, der Mandatsverwaltung und der Araber Persönlichkeiten gehört, die, sei es nach ihrer Stellung oder ihrem Ansehen, sei es wegen ihrer politischen Rolle oder aus anderen Gründen, geeignet erschienen, die Kommission repräsentativ zu informieren. Diese Vernehmungen sind, soweit sie öffentlich waren, gedruckt worden⁶⁾: durch die wörtliche Wiedergabe von Frage und Antwort, Rede und Gegenrede erhält man eine lebendige Vorstellung von der Art dieser Aussprachen. Die Beweisaufnahme wurde nur dadurch

2) Vgl. die Ausführungen von Baldwin im Unterhaus, Commons Debates, 5. Ser. Bd. 317, Sp. 31. — Nur vereinzelt wurde die Zusammensetzung der Kommission kritisiert, etwa von G. T. Garratt, The Political Quarterly Bd. VII, S. 509.

3) Vgl. den Bericht der Peel-Kommission (Palestine Royal Commission, Report, Cmd. 5479 — im folgenden zitiert: Peel-Bericht) S. VI.

4) Für das Folgende Peel-Bericht S. IX ff.

5) Die erforderlichen Befugnisse für die Vorladung von Zeugen, ihre eidliche Vernehmung, die Vorlegung amtlicher Dokumente usw. wurde der Kommission durch die: The Commissioners' Powers (Conferment of) Ordinance vom 9. 11. 36 verliehen, Nr. 71 von 1936, Suppl. No 1 to the Palestine Gazette, 1936, S. 277 ff.

6) Palestine Royal Commission, Minutes of Evidence heard at Public Sessions, Colonial No 134, London 1937.

erschwert, daß die Araber die Kommission anfangs boykottierten und sich erst nach längerem Zögern entschlossen, vor ihr zu erscheinen. Auch mußte der größere Teil der Vernehmungen in nicht-öffentlicher Sitzung stattfinden, um den Zeugen ein freies Aussagen zu ermöglichen und sie nicht zu gefährden. Weiter hatte die Kommission eine Fülle schriftlicher Darlegungen zu prüfen, die ihr teils erbeten (wie bei den amtlichen Memoranden) 7), teils unerbeten zugingen. Auch machte sie Reisen durch das Land und nach dem benachbarten Transjordanien, kurz, sie ergriff jede Gelegenheit, um sich ein möglichst eindringendes und abgerundetes Bild von der Entwicklung und Lage in Palästina zu verschaffen. Nach etwa zweimonatlichem Aufenthalt verließ sie Mitte Januar 1937 Palästina und setzte in London ihre Tätigkeit fort. Hier wurden noch einige Beamte der Ministerialverwaltung und leitende Männer gehört, überwiegend in nicht-öffentlicher Sitzung, und im übrigen der Bericht ausgearbeitet. Er war Ende Juni fertiggestellt und wurde alsbald veröffentlicht. In der kurzen Zeit von 10¹/₂ Monaten hat die Kommission ihren Bericht vorgelegt, der unter die Vergangenheit einen Schlußstrich zieht und durch den ein neues Kapitel in der Geschichte Palästinas eröffnet werden soll 8).

Man erhält einen Begriff von der Eigenart des Peel-Berichts, wenn man sich den Zeitraum vergegenwärtigt, den er umfaßt, oder die

7) Die Memoranden der Palästina-Regierung sind veröffentlicht in: Palestine Royal Commission, Memoranda prepared by the Government of Palestine, Colonial No 133, London 1937.

8) Neueste Literatur zur Palästinafrage und zu dem Bericht der Peel-Kommission R. Goitz, Kampf um Palästina, Zeitschr. für Geopolitik XIV. Jg., 1937, S. 532 ff.; G. Wirsing, Hintergründe der Teilung Palästinas, Die Tat 29. Jg., 1937, S. 308 ff.; derselbe, Engländer, Juden, Araber in Palästina, Jena 1938; G. T. Garratt, Palestine Before the Commission, The Political Quarterly Bd. VII, 1936, S. 509 ff.; Ch. Lumby, A Letter from Palestine, Contemporary Review No 860, August 1937, S. 152 ff.; N. Bentwich und H. St. J. B. Philby, The Palestine Problem, ebenda No 861, September 1937, S. 257 ff.; H. Temperley, The Palestine Report, The Nineteenth Century Bd. CXXII, 1937, S. 129 ff.; J. C. Wedgwood, Palestine: A Protest, a Prospect, and a Compromise, ebenda Bd. CXXII, 1937, S. 257 ff.; A. Merton, Palestine in November, ebenda Bd. CXXII, 1937, S. 725 ff.; The Palestine Report and After, The Tound Table No 108, September 1937, S. 740 ff.; Palestine and the Arab World, ebenda No 109, Dezember 1937, S. 31 ff.; E. M. E. Blyth, The Palestine Report, The Quarterly Review Bd. 269, No 534, Oktober 1937, S. 341 ff.; P. Crabitès, Partition of Palestine, Current History September 1937, S. 36 ff.; H. Fontanier, Le partage de la Palestine, Correspondance d'Orient 30. Jg., No 476, August 1937, S. 346 ff.; Earl Peel, The Report of the Palestine Commission, International Affairs Vol. XVI, 1937, S. 761 ff.; P. Olberg, De arabiska politiska partierna i Palestina, Statsvetenskaplig Tidskrift för Politik, Statistik, Ekonomi 1937, S. 255 ff.; H. Beeley, The Administration of the British Mandate for Palestine, 1935—1936, in: A. J. Toynbee, Survey of International Affairs, 1936, S. 702 ff.; J. M. Machover, Jewish State and Ghetto, London 1937; H. Sidebotham, Great Britain and Palestine, London 1937; F. K. Wiebe, Die Balfour-Deklaration im Lichte der Propaganda, Zeitschr. f. Politik XXVIII. Bd., S. 50 ff.; R. Storrs, Orientations, London 1937, S. 396 ff. (454 ff.).

Fülle der Gesichtspunkte, von denen aus das Palästina-Problem behandelt wird. Gewiß liegt es in der Geschichte dieses Landes begründet, daß sehr weit zurückgegangen werden muß, soll sie in ihrem wechselvollen Ablauf und ihren ganzen Verwicklungen aufgezeigt werden, aber es dürfte in unserer eilenden Zeit doch ein Unikum sein, daß ein amtlicher Bericht zu einer aktuellen Frage seine Darstellung mit dem 2. Jahrtausend vor Christus beginnt. Sie endet im Jahre 1937, und es sind darin alle Faktoren berücksichtigt, die in Geschichte und Gegenwart das Schicksal Palästinas gestaltet haben. Die Untersuchung befaßt sich mit den politischen Kräften wie mit den rechtlichen Fragen, mit den wirtschaftlichen wie mit den finanziellen Verhältnissen; innere Entwicklung und Einflüsse von außen, Religion und Rasse, Stadt und Land, Einwanderung und Bevölkerungsvermehrung, öffentliche Sicherheit, Gesundheitswesen, Erziehung usw. — das sind nur Beispiele für die Vielfältigkeit der Themen, die in dem Bericht vorkommen. Und er mutet fast wie eine wissenschaftliche Arbeit an. Statistiken, Karten, Diagramme veranschaulichen die Ausführungen, Gründe und Gegengründe werden erörtert, mit aller Deutlichkeit tritt das Bestreben der Kommission hervor, in jeder Hinsicht exakte sachliche Unterlagen für ihre Empfehlungen zu liefern.

II. Der Plan der Teilung Palästinas

Aus welchen Gründen sich die Peel-Kommission zu dem Teilungsplan entschlossen hat, geht am besten aus dem Kapitel hervor, welches den letzten Teil ihres Berichts einleitet. Dieser Teil trägt die viel-sagende Überschrift »Die Möglichkeit einer dauerhaften Lösung«. In dem Kapitel wird die eingetretene Lage zusammengefaßt und durch folgende drei Thesen charakterisiert: 1. Das Unternehmen, Palästina durch das bisherige Mandat zu regieren, ist fehlgeschlagen; 2. die Entwicklung ist festgefahren; 3. bei der Zwangsläufigkeit aller Umstände kann nur von einer Teilung des Landes für die Zukunft etwas erhofft werden.

Es sei, so wird hier ausgeführt ⁹⁾, innerhalb der engen Grenzen eines kleinen Landes ein nicht zu vermeidender Konflikt zwischen zwei nationalen Gruppen ausgebrochen. Eine Million Araber befänden sich mit 400 000 Juden in einem mehr oder minder offenen Kampf. Zwischen ihnen gäbe es keine gemeinsame Basis, eine politische Assimilierung sei ausgeschlossen. Die konfliktsbildenden Faktoren seien von Anfang an dagewesen, die Bestimmungen des Mandats hätten noch dazu beigetragen, sie zu verstärken. Der Konflikt sei im Lauf der Jahre zunehmend heftiger geworden. In seinem Kern sei er politischer Natur, obwohl die Araber auch fürchteten, den Juden wirtschaftlich zu unterliegen. Die Situation werde noch erschwert durch die Unsicherheit über die Zu-

9) Wir folgen dem Peel-Bericht S. 370ff.

kunft. Die »Außeneinflüsse« spielten fortgesetzt nach Palästina herein, d. h. die Tatsache, daß von den arabischen Ländern eine Reihe ihre Selbständigkeit erlangt hätten, andere auf dem Wege dazu seien, verstärkte das Streben der palästinensischen Araber, ebenfalls frei zu werden. Auf der anderen Seite werde vermutlich das Los der Juden in Europa in der nächsten Zeit nicht leichter werden, sodaß mit einem Anhalten des Einwanderungsdrucks gerechnet werden müsse. Aus allen diesen Gründen werde sich die Lage in Palästina, so schlecht sie schon jetzt sei, weiterhin verschlechtern. Der Kampf werde seinen Fortgang nehmen, die Kluft zwischen Arabern und Juden größer werden. Zu einer Politik rigoroser Unterdrückung; durch welche vielleicht geordnete Verhältnisse wiederhergestellt werden könnten,¹⁰⁾ könne sich die Kommission nicht entschließen. Sie widerspreche den Pflichten der britischen Regierung als Mandatar, zudem sei sie rein negativ und ihr Ende nicht zu übersehen. Was die seinerzeit den Arabern bzw. den Juden gemachten Versprechungen angehe, so hätten sie seither nicht an Gewicht verloren, nur habe sich herausgestellt, daß sie in Wirklichkeit nicht miteinander vereinbar seien; es sei nicht möglich, sowohl den Arabern politische Selbständigkeit zu gewähren, als auch den Juden ihre Heimstätte zu sichern. Dies sei um so bedauerlicher, als die Engländer ihrem Gefühl nach wie auch aus realpolitischen Gründen¹¹⁾ Wert darauf legten, mit beiden Seiten in freundschaftlichen Beziehungen zu bleiben. Den gegenwärtigen Zustand in Palästina beizubehalten, könne ernstlich nicht ins Auge gefaßt werden. Abgesehen davon, daß dies in Friedenszeiten fort-dauernde Unruhe und eine Gefahrenquelle im Fall eines Krieges darstellen würde, leide dadurch das englische Prestige. Das Palästina-Problem sei nicht dadurch zu lösen, daß entweder den Arabern oder den Juden alles gegeben werde, was sie forderten. Auf die Frage, wer von beiden Parteien Palästina am Ende regieren werde, könne es nur eine Antwort geben, nämlich die: weder die eine, noch die andere.

Diese Gedankengänge zeigen, wie die Kommission von ihren Prämissen aus mit unausweichlicher Konsequenz zu ihrem Plan gedrängt wurde, selbst auf die Gefahr hin, damit ihren Aufgabenkreis zu überschreiten. Am Ende ihrer Erwägungen konnte nur die Teilung stehen. Das Mandatsregime in seiner bisherigen Form zu lassen, hatte sie abgelehnt. Es zu ändern, hätte entweder keinen Sinn gehabt, denn durch leichtere Retouchen können die Ursachen des jüdisch-arabischen Gegensatzes nicht behoben werden, und wenn sie eine tieferegreifende Umgestaltung des Mandats vorgeschlagen hätte, so wäre das nicht ohne Antastung des Prinzips der Sicherung der jüdischen Heimstätte abgegangen. Der Gedanke, daß Großbritannien das Mandat zugunsten eines anderen Man-

¹⁰⁾ Lehrreich H. J. Simson, *British Rule, and Rebellion*, 1937.

¹¹⁾ »... British interest coincides with British sentiment«; Peel-Bericht S. 374.

datars aufgeben solle, wird in dem Peel-Bericht kurz berührt ¹²⁾, wie er auch in den Verhandlungen vor der Kommission vereinzelt aufgetaucht ist ¹³⁾. Er wurde aber a limine verworfen. Das englische Volk würde sich nicht damit einverstanden erklären, es schrecke keineswegs davor zurück, die Bürde eines Mandatars für Palästina weiter zu tragen, und es würde das auch angesichts der verschiedenen Versprechungen wider Treu und Glauben verstoßen. Dann folgen kurz darauf die beiden apodiktischen Sätze »Wir sind verantwortlich für die Wohlfahrt des Landes. Seine Regierung ist in unseren Händen . . .«. Bei nüchterner Interpretation wird hieraus zu entnehmen sein, daß es für England keinesfalls in Frage kommt, seine Position in Palästina zu verlassen.

Mit einem anderen Plan mußte sich die Kommission etwas näher auseinandersetzen. Es war öfter angeregt worden und ist Gegenstand vielfacher Erörterungen gewesen, Palästina, wie man sagte, zu »kantonisieren«. Nach dieser Idee soll das Mandat als solches bestehen bleiben, das Land jedoch in Kantone aufgliedert werden. Dafür boten die Schweiz oder andere bündische Staaten das Vorbild. Es soll ein jüdischer und ein arabischer Unterbezirk nach der Art eines Kantons oder einer Provinz gebildet werden, daneben könnten unter Umständen gewisse Teile, sei es ihrer gemischten Bevölkerung wegen oder aus anderen Gründen, unmittelbares Mandatsland werden. Die Kantone würden gliedstaatliche Regierungen mit weitreichender Autonomie erhalten, es würde eine Aufteilung der Hoheitsbefugnisse zwischen Mandatsregierung und Kantonalregierungen stattfinden — kurz, das Palästina-Mandat würde die Gestalt eines kleinen, bündisch organisierten Staatswesens mit im wesentlichen zwei Gliedstaaten annehmen. Ohne auf die Einzelheiten einzugehen, hat sich die Kommission auch mit diesem Plan nicht befreunden können. Sie hält es zunächst ganz allgemein für schwierig, eine gute bündische Verfassung zu entwerfen; schwierig sei dabei vor allem die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Mandats- und Gliedstaatgewalt, weiterhin der Finanzausgleich. Die Sorge für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit müsse größtenteils der Mandatsregierung übertragen werden, was für die Kantonalregierungen eine empfindliche Einbuße bedeute. Andererseits müsse die höchst wichtige Festsetzung der jüdischen Einwanderungsziffer doch wohl der jüdischen Kantonalregierung überlassen werden, was wiederum für die Mandatsregierung kaum tragbar sei und bei den Arabern schwerste Besorgnisse auslösen werde. Auch würden sich die Araber niemals mit einer solchen teilweisen Selbständigkeit im Rahmen eines größeren Ganzen zufrieden geben, sie er-

¹²⁾ S. 370, 373f.

¹³⁾ Minutes of Evidence, etwa Qu. 5648f., 5672—5676. — An anderer Stelle ist gesagt, daß in einem solchen Fall von jüdischer Seite aus allein die Vereinigten Staaten als neuer Mandatar in Betracht kommen könnten.

strebten nicht lokale Autonomie, sondern nationale Unabhängigkeit ¹⁴⁾. In summa bringe eine Kantonisierung die meisten, wenn nicht alle die Schwierigkeiten mit sich, welche auch die Teilung aufweise — ohne deren Hauptvorteile zu besitzen: die Aussicht auf schließliche Befriedung zwischen den sich bekämpfenden Gruppen.

Der Plan der Peel-Kommission steht mit dem erwähnten Kantonisierungsplan sachlich insofern in Beziehung, als er dessen Grundgedanken weiter entwickelt bis zum Ende, bis zur Auflösung des politischen Gesamtgefüges Palästinas. Die Kommission schlägt vor ¹⁵⁾, das gegenwärtige Mandatsregime als Ganzes zu beseitigen und Palästina in drei nicht miteinander verbundene Teile aufzuspalten. Zwei von diesen Teilen sollen souveräne Staaten mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit werden; es soll ein jüdischer und ein arabischer Staat geschaffen werden, und der letztere sich zusammensetzen aus dem nicht dem jüdischen Staat zuzuschlagenden Gebiet (soweit es nicht unter das Restmandat fällt) und dem heutigen Transjordanien, die miteinander vereinigt würden. Die außenpolitische Position der beiden neuen Staaten soll nach dem Vorbild Iraks und Syriens gestaltet, d. h. durch vertragliche Bindungen an die bisherige Mandatarmacht festgelegt werden. Entsprechend dem Vertragssystem zwischen dem Irak und der britischen Krone sowie zwischen Syrien und Frankreich ¹⁶⁾ ist der Abschluß von Bündnisverträgen und ergänzenden Militärkonventionen mit Großbritannien vorgesehen, wobei die ersteren u. a. Minderheitenschutzgarantien enthalten und im übrigen alle Fragen regeln sollen, die sich aus der insoweit eintretenden Beendigung des Palästina-Mandats ergeben. Großbritannien würde sich bereit erklären, etwaige Gesuche seitens des jüdischen bzw. des arabischen Staates um Aufnahme in den Völkerbund nach Kräften zu unterstützen. — Der »Schutz der heiligen Stätten« erfordert nach Ansicht der Kommission die Errichtung eines Sonderregimes für einen dritten kleinen Teil des Landes. Eine Enklave, Jerusalem und Bethlehem im Osten umfassend und als nierenförmiger Korridor sich westwärts bis nach Jaffa an das Meer ziehend, soll weder unter jüdische, noch unter arabische Herrschaft kommen, sondern aus der Teilungsmasse herausgelöst werden und unter britischem Mandat bleiben ¹⁷⁾. Juden und Araber würden bezüglich dieses Gebiets sowie innerhalb desselben Gleichberechtigung genießen, sie würden freien Zugang und freie Durchfahrt

¹⁴⁾ Von jüdischer Seite wird der Kantonisierungsplan ebenfalls abgelehnt, vgl. Machower, a. a. O. passim, ferner Minutes of Evidence, Qu. 5648; er verstoße auch gegen die Bestimmungen des Palästina-Mandats, insbesondere gegen dessen Art. 25; ebenda Qu. 4404f.

¹⁵⁾ Vgl. das XXII. Kapitel des Peel-Berichts.

¹⁶⁾ Vgl. die Darstellung und Nachweise bei J.-D. Bloch, diese Ztschr. Bd. VII, S. 74ff.

¹⁷⁾ Über die hierdurch aufgeworfenen Rechtsfragen siehe unten Abschnitt III 3.

bekommen, doch werde es nicht im Sinne der Balfour-Erklärung den Juden besonders vorbehalten. Ebenso befürwortet die Kommission, die weiter nördlich (fern dem Korridor) liegende Stadt Nazareth sowie den See Genezareth ebenso unter britischem Mandat zu belassen. —

Der Peel-Bericht wurde am 8. Juli 1937 der Öffentlichkeit bekannt gegeben, nachdem schon zuvor Mitteilungen über seinen mutmaßlichen Inhalt durchgesickert waren. Um keine weitere Ungewißheit und Beunruhigung aufkommen zu lassen und um vor allem dem Teilungsplan sogleich das nötige Gewicht zu verleihen, erließ die großbritannische Regierung mit der Veröffentlichung des Berichts ein Statement of Policy¹⁸⁾. In diesem erklärte sie ihre grundsätzliche Übereinstimmung mit den Erwägungen und Entschlüssen der Kommission. Ihrer Meinung nach stelle der von der Kommission vorgezeichnete Plan die beste und hoffnungsvollste Lösung der festgefahrenen Lage in Palästina dar. Als Mahnung und Drohung mußte es aufgefaßt werden, wenn sie weiterhin unmißverständlich ihre Absicht kund tat, die Ruhe und Ordnung im Lande aufrechtzuerhalten, und sei es unter Einsetzung militärischer Machtmittel. Auch würde vorläufig jeglicher Grundbesitzwechsel unterbunden und die jüdische Einwanderung relativ nieder gehalten werden. Die Regierung ließ die Hoffnung durchblicken, es möchten sich möglichst weite Kreise mit den Vorschlägen befreunden, und sie versäumte nicht, noch einmal alle die Vorteile aufzuzählen, die der Plan, wenn er verwirklicht sei, beiden Parteien bringe.

Es konnte kaum erwartet werden, daß der Teilungsplan, welcher Juden und Arabern von ihrem Standpunkt aus schwere Opfer auferlegt, von diesen verständnisvoll oder freundlich aufgenommen werde. Zwar blieb im Lande zunächst alles ruhig, und es trat sogar eine leichte Entspannung ein, die nach der langen Zeit des Wartens auf die Entscheidung verständlich war. Dann aber zeigte sich mit schnell wachsender Deutlichkeit, daß der Plan der Peel-Kommission in den maßgeblichen Kreisen voll und ganz abgelehnt wurde. Naturgemäß war seine Beurteilung, zumal in den Einzeldingen, nicht überall einheitlich, und die Opposition äußerte sich auch bei Arabern und Juden in verschiedener Stärke. Bei den ersteren war sie von Anfang an heftig und radikalisierte sich mit jedem weiteren Tag, während die letzteren sich etwas mehr zurückhielten, weil ein Zionistischer Kongreß bevorstand. Bei einer Bewertung dieser Reaktionen darf allerdings nicht übersehen werden, daß die äußeren Verlautbarungen mit den wirklichen Meinungen nicht immer übereinzustimmen brauchten, weil sich jede Partei taktisch eine möglichst gute Position sichern wollte. Das intransigente »Nein« ließ besser als eine ge-

¹⁸⁾ Palestine, Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom, Cmd 5513.

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

neigte Stellungnahme die Möglichkeit offen, sich davon etwas abhandeln zu lassen.

Auf arabischer Seite fiel das Stichwort durch den Mufti von Jerusalem, der als der einflußreichste Araber in Palästina bezeichnet wird¹⁹⁾. Als hervorragender kirchlicher Würdenträger, als Präsident des Obersten Muselmanischen Rates, der offiziellen Vertretung der Araber²⁰⁾, sowie als führender Politiker im Arabischen Hohen Komitee²¹⁾, zu dem sich die Parteien zusammengeschlossen haben, genießt dieser Mann ein Ansehen und eine Machtfülle, die es ihm erlauben, praktisch allein die Politik der palästinensischen Araber zu bestimmen, und zwar so, daß ihm niemand offen entgegenzutreten wagt. Durch das Hohe Komitee ließ er zunächst vorläufig, dann ausführlicher seine unbedingte Gegnerschaft gegen den Teilungsplan verkünden²²⁾, es wurde eine entsprechende Propaganda mit Hilfe der örtlichen Ausschüsse des Komitees veranstaltet, auch wurden die Herrscher außerhalb Palästinas um Unterstützung ersucht. Die Nashashibi-Partei, die sich von dem Arabischen Hohen Komitee getrennt hat und von der manche ein etwas konzilianteres Eingehen erwartet hatten, nahm die gleiche negative Haltung ein²³⁾. Ebenso protestierte eine Versammlung der christlichen Araber²⁴⁾. Kurz, die gesamten Araber Palästinas, welcher Religion, sozialen Schicht oder politischen Richtung sie angehörten, traten dem englischen Vorschlag feindlich gegenüber, und ein religiöser Appell an die gesamte muselmanische Welt rief dazu auf, sich ihrem Abwehrkampf anzuschließen²⁵⁾.

Während dieser Wochen hat sich wiederum gezeigt, wie sehr die Lage und die Entwicklung in Palästina von auswärtigen politischen Faktoren, insbesondere von den arabischen Fürsten beeinflusst wird. Diese hatten in letzter Zeit zweimal bei wichtigen Anlässen förmlich interveniert, u. a. auf ihre Einwirkung hin war im Oktober 1936 der Generalstreik abgebrochen worden und hatten sich später die Araber herbeigelassen, von ihrem Boykott gegen die Peel-Kommission Abstand zu nehmen²⁶⁾. Nach dem Bekanntwerden des Berichts hat sich das Arabische Hohe Komitee erneut an sie gewandt. Ihre Stellungnahme zu dem Teilungsplan war übereinstimmend ablehnend, aber die Antworten wiesen

19) Peel-Bericht S. 178.

20) Über den Supreme Moslem Council vgl. Peel-Bericht S. 174 ff.

21) Über das Arab Higher Committee, vgl. Peel-Bericht S. 96 ff., 132, 176.

22) Vgl. Times vom 16. 7. 1937, S. 15 Sp. a und vom 26. Juli 1937, S. 12 Sp. g. Das an letzterer Stelle wiedergegebene Memorandum dürfte identisch sein mit der Petition des Hohen Arabischen Komitees an den Völkerbund vom 23. 7. 1937: Document C. P. M. 1922.

23) Vgl. Times vom 12. 7. 1937, S. 12 Sp. e, vom 16. 7. 1937, S. 15 Sp. a sowie die Petition dieser Partei an den Völkerbund vom 21. 7. 1937: Document C. P. M. 1923.

24) Times vom 21. Juli 1937, S. 13 Sp. d.

25) Correspondance d'Orient, 30. Jg., August 1937, S. 359 f.

26) Peel-Bericht S. 101 ff.; auch oben S. 472.

doch, vor allem in ihrem Ton, erhebliche Unterschiede auf, die gewisse Rückschlüsse zulassen auf das Verhältnis der einzelnen Staaten zu Großbritannien. Am schwächsten ließ sich der unter britischer Vormundschaft stehende Emir Abdullah von Transjordanien vernehmen, was ihm den der Sache nach nicht unbegründeten Vorwurf, er sei von den Engländern »gekauft« und außerdem schwere Drohungen eintrug²⁷⁾. Im Gegensatz hierzu führte der mit seiner früheren Mandatarismacht verbündete Irak die stärkste Sprache. König Ghazi und noch mehr sein Premierminister gaben ihrem Mißfallen äußerst deutlichen Ausdruck und sandten auch ein Protestschreiben an den Völkerbund²⁸⁾. Merkwürdigerweise hat sich Ibn Saud, der mächtige Beherrscher Saudisch-Arabiens, nur zu einer etwas lauen Antwort entschließen können²⁹⁾, sehr zum Leidwesen der Araber, wogegen die Engländer dies freundlicher quittierten. Aus Syrien schließlich kamen ebenfalls eher gemäßigte Stimmen, was auf die Einwirkung Frankreichs zurückzuführen ist, das der englischen Politik in Vorderarabien keine Schwierigkeiten machen will³⁰⁾.

Auf jüdischer Seite war die Reaktion auf den Teilungsplan etwas anders³¹⁾. Während die gesamte Araberschaft Palästinas nach außen hin eine ebenso sehr auf nationaler Disziplin wie auf persönlicher Furcht beruhende geschlossene Front bildete und keinen Zweifel an ihrer kompromißlosen Gegnerschaft aufkommen ließ, gab es in den Kreisen insbesondere der palästinensischen Juden immerhin auch Kräfte, die einem Verhandeln auf der Basis des Peel-Berichts das Wort redeten. Es fehlte nicht ganz an der Einsicht in die großen Schwierigkeiten, denen die Mandatarismacht ausgesetzt ist, es lockte die Aussicht auf Erhaltung der bedrohten Heimstätte, wengleich auf verkleinertem Gebiet, sowie auf Erlangung staatlicher Form und Selbständigkeit, wogegen allerdings auch wieder erhebliche Passivposten standen, wie etwa die vom jüdischen Standpunkt aus nicht erträgliche Tatsache, daß Jerusalem außerhalb des zu schaffenden jüdischen Staates bleiben sollte. Insofern war

²⁷⁾ Siehe Times vom 12. 7. 1937, S. 12 Sp. e und vom 16. 7. 1937, S. 15 Sp. a. Zur Kritik gegenüber dem Emir vgl. den zuvor Note 25 zit. Appell, und über die Drohungen, ihn aus der Gemeinschaft der Gläubigen auszustoßen, Times vom 16. 7. 1937, S. 15 Sp. b.

²⁸⁾ Times vom 12. 7. 1937, S. 12 Sp. e und vom 15. 7. 1937, S. 14 Sp. f. Die britische Regierung hat aber alsbald Gegenvorstellungen erhoben, 326 H. C. Deb. 5. s., Sp. 2252. — Für den Protest des Irak an den Völkerbund s. S. d. N. Journ. Off., 18e Année, No 8—9, S. 660f., und für dessen Behandlung in der Mandatskommission s. C. P. M., Proc. Verb. 39e Sess. (extraord.), S. 86, 90ff., 102, 140, 181, 186f.

²⁹⁾ Times vom 15. 7. 1937, S. 14 Sp. f.

³⁰⁾ Times vom 22. 7. 1937, S. 14 Sp. b. — Auch die ägyptische Regierung setzte sich für die Sache der Araber ein, vgl. etwa die Erklärung ihres Premierministers im Senat, Times vom 13. 7. 1937, S. 13 Sp. g sowie die Rede des ägyptischen Außenministers im Plenum der Völkerbundsversammlung am 18. 9. 1937, S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spécial No 169, S. 52f.

³¹⁾ Times vom 7. 7. 1937, S. 16 Sp. c, vom 9. 7. 1937, S. 16 Sp. c, vom 12. 7.

eine gewisse Teilung der Meinungen vorhanden, was z. B. in den Debatten des einflußreichen Rates des jüdischen Arbeiterverbandes deutlich hervortrat. Bei der Mehrheit der palästinensischen Juden und vor allem in den breiten Massen stieß der Plan indessen auf ausgesprochene Ablehnung. Im übrigen darf hier das politische Stimmungsbild nach dem Erscheinen des Berichts anders als bei den Arabern nur als vorläufig betrachtet werden. Die jüdische Politik in bezug auf die Heimstätte wird nicht im Lande selbst und von den dortigen Organen der Jüdischen Vertretung bestimmt, sondern letztlich von dem Zionistischen Kongreß. Von dessen Entscheidung hing es ab, was die Juden zu dem Teilungsplan zu sagen hatten ³²⁾.

Was endlich die englische öffentliche Meinung betrifft, so hat sie die Vorschläge der Peel-Kommission im allgemeinen nicht ungünstig aufgenommen. Die gegenwärtig amtierende »Nationale Regierung« besitzt im Volk sowie in den politisch maßgebenden Kreisen eine große Anhängerschaft, und ihr schnelles, überzeugtes Eintreten für den Teilungsplan hat seinen Eindruck nicht verfehlt. Auch liegt eine mittlere Lösung, wie sie beabsichtigt ist, dem politischen Sinn der Engländer immer besser als eine einseitige. Sicherlich wurde der Prestigeverlust, den England durch das eingestandene Scheitern seiner Palästina-Politik auf sich nehmen mußte, als schmerzlich empfunden, aber bei nüchterner Überlegung stellten sich im ganzen doch mehr Vorteile heraus, als es zunächst den Anschein hatte. Wird der Teilungsplan durchgeführt, so wird England von einer äußerst schwierigen, seine Orient- und Mittelmeerpolitik belastenden Aufgabe entbunden und dennoch im Besitz derjenigen Positionen bleiben, deren es in diesem Raum bedarf. Soweit der Plan gebilligt wurde, geschah es allerdings nicht mit besonderem Enthusiasmus, wie sich ja auch die Peel-Kommission zu ihm nur widerstrebend durchgerungen hat. Sie habe einen Rat der Verzweiflung gegeben, wurde ihr vorgeworfen, daher hat er auch zum Teil lebhafte Enttäuschung hervorgerufen, viele Bedenken wurden laut, es fehlte nicht an heftiger Kritik und völliger Verwerfung. Von einer so gut wie einmütigen positiven Stellungnahme der Öffentlichkeit kann daher kaum gesprochen werden ³³⁾.

III. Rechtsfragen um den Teilungsplan

Es sind naturgemäß in erster Linie mandatsrechtliche Fragen, die bei einer Betrachtung der rechtlichen Seite des Teilungsplanes auftauchen. Sie treten ohne weiteres hervor, wenn man sich die verschie-

³²⁾ Für die vorläufige Stellungnahme der Zionistischen Organisation vgl. die Petition ihres Präsidenten an den Völkerbund vom 18. 7. 1937 (Document C. P. M. 1920). — Siehe auch unten IV, S. 493 f.

³³⁾ Anders Times vom 16. 7. 1937; S. 17 Sp. c. — Vgl. hierüber auch die oben Note 8 zitierte Literatur.

denen Vorgänge vergegenwärtigt, die sich teils miteinander, teils nacheinander abspielen würden, falls der Plan verwirklicht wird. Es würde nämlich stattfinden: erstens eine Teilung von Mandatsgebiet, zweitens eine Entlassung der größten Teile desselben aus dem Mandatsverhältnis mit nachfolgender Aufnahme der entstandenen Staaten in den Völkerbund, und drittens eine Mandatsänderung in bezug auf den übrig bleibenden Korridor, der unter britischem Mandat bleiben soll.

1. Ob es zulässig ist, Mandatsgebiet zu teilen, ist eine Frage, die von der Änderung des Mandats unterschieden werden muß. Es kann prinzipiell nicht gleichgültig sein, ob die unter Mandat stehenden Gebiete — um nur die Extreme zu nennen — etwa parzelliert oder, soweit sie benachbart sind, miteinander verschmolzen werden. Einmal deswegen nicht, weil die Mandatseinrichtung einem bestimmten Zweck dient, der Heranbildung zurückgebliebener Völkerschaften unter der Obhut des Mandatars bis zur Erlangung der Fähigkeit, sich selbst zu leiten, und zum anderen, weil das Mandatsgebiet diesem Zweck entsprechend einen singulären Status besitzt. Es bildet bekanntlich eine besondere völkerrechtliche Territorialeinheit³⁴⁾. Der Mandatar darf es nicht mit seinem Staatsgebiet vereinigen, er darf nicht eigenmächtig darüber verfügen, es nicht belasten, keine Grenzveränderungen vornehmen usw. Er hat für seinen Schutz gegenüber anderen Staaten einzustehen³⁵⁾. Daraus ergibt sich, daß das Mandatsgebiet zwar keine unbedingte Garantie genießt, aber doch in seinem Bestand grundsätzlich erhalten bleiben soll. Dies gilt sicherlich für den Mandatar. Da England die Teilung Palästinas, wie es notwendig ist, mit Zustimmung des Völkerbundsrats durchführen will, erhebt sich die Frage, inwieweit dieser befugt ist, Gebietsveränderungen so tiefgreifender Art, wie eine Aufteilung sie mit sich bringt, zu sanktionieren.

Maßgebend für die Beantwortung dieser Frage sind vor allem die Bestimmungen des Art. 22 der Völkerbundssatzung, an die auch der Rat gebunden ist, es sei denn, daß sie nach Art. 26 abgeändert werden. Die Kompetenz des Rates in bezug auf Gebietsveränderungen von Mandaten ist durch die Satzung explizite nicht eingeschränkt. Andererseits kann der Wortlaut des Art. 22 nicht allein entscheidend sein. Es müssen auch die allgemeinen mandatsrechtlichen Grundsätze beachtet werden. Der wichtigste dieser Grundsätze gipfelt in dem Gebot, nichts zuzulassen, was das Hauptziel der Mandatsverwaltung gefährden oder vereiteln könnte. Danach wären Gebietsveränderungen, etwa der Gebietsaus-

³⁴⁾ Statt vieler von Gretschaninow, »Closer Union« und »Closer Co-Operation« in Ostafrika, diese Zeitschr. Bd. IV, S. 513, mit weiteren Nachweisen; ferner etwa Stoyanowsky, *The Mandate for Palestine*, 1928, S. 202, und Qu. Wright, *Mandates under the League of Nations*, 1930, S. 441.

³⁵⁾ Für Palästina siehe Artikel 5 seines Mandats.

tausch oder die völkerrechtliche Teilung von Mandatsgebiet, welche hiergegen verstoßen, auch mit Zustimmung des Rates unzulässig, z. B. wenn sie lediglich aus eigennützigen wirtschaftlichen Beweggründen der Mandatare vorgenommen werden sollten.

Untersucht man die bisherige Mandatspraxis, so sind es im wesentlichen drei Fälle, die möglicherweise eine Parallele abgeben können: Transjordanien, Ruanda-Urundi und Alexandrette, die indessen je wieder verschieden liegen. Was den ersten anbetrifft, so ist davon auszugehen, daß das »Palästina«-Mandat sich auch auf das östlich des Jordans gelegene sog. Transjordanien erstreckt. Dieses Gebiet erhielt in Ausführung von Art. 25 des Palästina-Mandats von Anfang an ein von dem engeren Palästina stark abweichendes Sonderregime, welches durch den britisch-transjordanischen Vertrag vom 20. Februar 1928³⁶⁾ in Richtung auf größere Selbständigkeit weiter entwickelt wurde. Transjordanien genießt seither eine Position, welche mit der des Irak vor dessen Emanzipation verglichen worden ist. Ob es allerdings zu einer von Palästina getrennten, besonderen völkerrechtlichen Einheit geworden ist, sodaß wirklich von einer Aufteilung des Gebiets des Palästina-Mandats gesprochen werden könnte, erscheint zweifelhaft. Denn der Völkerbundsrat hat die englische These akzeptiert, nach welcher durch den Abschluß des genannten Vertrags lediglich eine Änderung der Rechtsstellung im Rahmen des Art. 25 des Palästina-Mandats eingetreten sei³⁷⁾, das Mandat also das ganze Gebiet nach wie vor überdecke. Das ist zum Teil bestritten worden³⁸⁾. Wie dem auch sei, vom Standpunkt des Völkerbundsrates aus, dem für die Mandatspraxis maßgeblichen Organ, kann die Scheidung Transjordaniens von Palästina für uns nicht als Präzedenzfall in Frage kommen, weil der Plan der Peel-Kommission die Schaffung dreier völkerrechtlich eigenständiger Gebiete ins Auge faßt.

Bei dem zweiten Fall handelt es sich um die Abtretung eines Streifens des früheren Deutsch-Ostafrika, jetzigen Tanganjika-Territoriums, von seiten des britischen Mandatars an den belgischen. Der Völkerbundsrat hat hierzu auf Ansuchen der beiden Mächte am 31. August 1923 seine Zustimmung erteilt³⁹⁾. Diese Gebietsveränderung war jedoch kaum mehr als eine Grenzberichtigung. Sie kann daher mit einem Vorgang, wie ihn die Teilung Palästinas darstellen würde, nicht in Vergleich gesetzt werden. Andererseits ist dieses Beispiel insofern lehrreich, als die Notwendig-

36) Treaty Series 1930 No 7. Der Vertrag wurde durch das Abkommen vom 2. 6. 1934 in einigen Punkten zum Vorteil des Emirs von Transjordanien abgeändert, Treaty Series 1935, No 34; vgl. auch Bloch, diese Zeitschr. Bd. VII, S. 84f.

37) S. d. N. Journ. Off., IXe Année, No 10, S. 1451 ff.

38) Etwa Stoyanowsky, a. a. O. S. 205f. und Marcus, Palästina — ein werdender Staat, 1929, S. 242 ff.

39) S. d. N. Journ. Off., IVe Année, S. 1273f., 1409f.

keit der Abtretung ausdrücklich mit den Interessen der eingeborenen Bevölkerung begründet wurde.

Schließlich der Sandschak von Alexandrette. Er erhielt im Gefolge zweier französisch-türkischer Abkommen ein von dem übrigen Syrien verschiedenes Regime, durch welches er mit einer gewissen Autonomie ausgestattet wurde. Neuerdings ist dieses Regime erheblich ausgebaut worden⁴⁰⁾. Nach dem »Statut« des Sandschak stellt dieser eine »entité distincte« dar, wobei ähnlich wie bei Transjordanien die Frage auftaucht, wie groß seine Selbständigkeit ist und welches in völkerrechtlicher Hinsicht die Konsequenzen sind. Die dem Sandschak eingeräumte »pleine indépendance« betrifft jedoch nur seine inneren Angelegenheiten. Durch eine Reihe von Maßnahmen ist seine dauernde Verbindung mit Syrien gesichert, er kann nicht Kontrahent völkerrechtlicher Verträge sein, und seine Angehörigen besitzen neben ihrer Eigenschaft als »citoyens du Sandjak« die syrische Staatsangehörigkeit. Es kann also wohl von einer Trennung gesprochen werden, aber sie ist nur staatsrechtlicher Natur, der Sandschak ist nach wie vor nicht aus dem syrischen Staatsverband herausgelöst. Das Territorium Syriens ist völkerrechtlich nicht geteilt worden, damit liegt auch keine Aufteilung von Mandatsgebiet vor. Zudem hat der Völkerbundsrat daran auch nicht in Ausübung seiner Mandatsaufsicht mitgewirkt, sondern im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 11 der Satzung.

In der Mandatspraxis des Völkerbunds findet sich mithin kein Vorgang für eine Teilung, wie sie an Palästina vollzogen werden soll. Wenn der Rat sich im allgemeinen bei allen seinen Entschlüssen davon leiten lassen muß, das bekannte Ziel der Mandatseinrichtung zu fördern, so gilt für das Palästina-Mandat noch etwas besonderes. Es hat, wie aus seiner Geschichte und aus einer Reihe seiner Bestimmungen hervorgeht, auch und gerade auch die Existenz der jüdischen Heimstätte zu gewährleisten. Der hieraus dem Mandatar erwachsenen doppelten Verpflichtung wegen hat man zuweilen die Vereinbarkeit dieses Mandats mit Art. 22 in Zweifel gezogen, aus ihr haben sich die ganzen Schwierigkeiten und die jetzige unhaltbare Situation entwickelt. Das allgemeine Mandatsziel, die Bevölkerung politisch zur Reife zu bringen, um dann das Vormundschaftsverhältnis aufzuheben und das Gemeinwesen als Ganzes selbständig werden zu lassen, ist im Falle Palästinas wegen der ethnischen und politischen Spaltung nicht zu verwirklichen. Würde ein im wesentlichen von den Arabern bestimmter Staat geschaffen werden, so könnte die Heimstätte nicht mehr als gesichert gelten; würde der neue Staat vorwiegend in jüdischen Händen sein, so würde das den Arabern verderb-

⁴⁰⁾ Vgl. J.-D. Bloch, Das neue Regime des Sandschak von Alexandrette, diese Zeitschr., Bd. VII, S. 823 ff.; und für die Vorgeschichte derselbe, ebenda S. 401 ff.; ferner etwa J. M. Jones, La fin du mandat français en Syrie et au Liban, Paris 1938, S. 111 ff.

lich werden. Aus dieser Lage gibt es auf die Dauer in der Tat nur einen Ausweg, wenn sowohl dem allgemeinen, als auch dem besonderen Zweck des Palästina-Mandats entsprochen werden soll: die Aufteilung des Landes. Ist diese durch die Interessen »der« Bevölkerung objektiv gerechtfertigt, so ist sie auch mandatsrechtlich zulässig. Ob das der Fall ist, ist aber keine Rechtsfrage, sondern eine Tatfrage, über die der Rat nach seinem Ermessen zu entscheiden hat. Bejaht er sie, dann liegt in dieser Entscheidung zugleich auch die Feststellung seiner Befugnis zur Aufteilung des Mandatsgebietes.

2. Die Empfehlungen der Peel-Kommission sehen vor, bezüglich derjenigen Gebiete, aus denen der jüdische und der arabische Staat gebildet werden sollen, das Mandatsverhältnis zu beenden und die beiden künftigen Staaten in den Völkerbund aufzunehmen. Die Entlassung aus der mandatsrechtlichen Vormundschaft und der Eintritt in die Genfer Organisation sind juristisch auseinander zu halten, wenn sie auch praktisch miteinander verbunden werden würden. Hier interessiert nur der erstere Vorgang.

Es ist nur natürlich, wenn geplant wird, das Mandat über Palästina wiederaufzuheben. Durch die Aufhebung wird der Sinn der ganzen Einrichtung erfüllt, die bekanntlich nicht auf die Dauer gedacht ist. Sie liegt bei Palästina besonders nahe, da es sich bei ihm um ein sog. A-Mandat handelt. Es ist eines derjenigen Gemeinwesen, deren »Dasein« als »unabhängige Nationen« in Art. 22 Abs. 4 der Völkerbundssatzung vorläufig unter gewissen Bedingungen anerkannt ist und die früher und leichter als die Gebiete der anderen Mandatsklassen frei werden sollen. Das Palästina-Mandat enthält denn auch in Art. 28 gewisse Bestimmungen über die Beendigung des Mandatsverhältnisses, bei deren Festsetzung allerdings niemand an eine Teilung des Landes gedacht hat. Der genannte Artikel verpflichtet nur den Rat, in diesem Fall Maßnahmen zum Schutz der heiligen Stätten und der ungehinderten Religionsausübung zu treffen, sowie für die Einhaltung der von der Mandatsverwaltung eingegangenen finanziellen Verpflichtungen zu sorgen. Da auch die Völkerbundssatzung schweigt, ist es notwendig, kurz auf die Grundsätze hinzuweisen, welche der Völkerbund für die Mandatsbeendigung aufgestellt hat.

Veranlaßt durch die Abmachungen zwischen dem Irak und Großbritannien, auf Grund deren jener als erstes der Mandatsgebiete Selbständigkeit erlangen sollte, hat die Ständige Mandatskommission des Völkerbunds auf Ersuchen des Rates einen Bericht ausgearbeitet über die allgemeinen Voraussetzungen für die Beendigung eines Mandats. Der Rat hat diesen Bericht am 4. September 1931 mit einer Abänderung angenommen ⁴¹⁾. Diese Voraussetzungen stellen die Mindestbedingungen

⁴¹⁾ Der Bericht und die EntschlieÙung des Rates sind in dieser Zeitschr. Bd. IV, S. 155 ff. mit einföhrenden Bemerkungen abgedruckt. Vgl. dort auch die Nachweise über

dar, an die sich die Mandatskommission und der Rat halten, wenn sie zu prüfen haben, ob ein unter Mandat stehendes Gemeinwesen reif geworden ist, sich fortan selbst zu leiten.

Daneben hat nach jenem Bericht der frei werdende Staat für die Zukunft gewisse besondere Garantien zu geben, und zwar hinsichtlich der Rechtsstellung der Minderheiten und der Ausländer, der Bekenntnis- und Religionsfreiheit, der Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen, des Schutzes der wohlerworbenen Rechte und der Aufrechterhaltung der bestehenden internationalen Verträge⁴²⁾. Diese Garantien gehen erheblich über das hinaus, was speziell für den Fall der Beendigung des Palästina-Mandats in dessen Art. 28 vorgesehen ist.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, im einzelnen zu untersuchen, ob bei Durchführung des Teilungsplans der arabische und der jüdische Staat in allen Punkten den Voraussetzungen genügen oder welcher Gestalt die erwähnten Garantien sein würden. Sicher ist nur, daß der Völkerbund seine Zustimmung zur Aufhebung des Mandats von dem Vorliegen der angegebenen Voraussetzungen abhängig machen wird, da das Palästina-Mandat ein A-Mandat ist und bei einem solchen die Maßgeblichkeit dieser Voraussetzungen außer Zweifel steht⁴³⁾. Als die Mandatskommission sich im August 1937 mit dem Teilungsplan beschäftigte, zeigte sich sogleich, welche große Bedeutung den Reifekriterien beigemessen wurde⁴⁴⁾. Die Lage in Palästina sei indessen etwas anders als damals bei dem Irak oder künftig bei Syrien⁴⁵⁾, da wegen der Teilung des Landes nicht oder z. T. nur nach erheblichen Umänderungen an die bisherigen Einrichtungen angeknüpft werden könne und selbstverständlich beide Staaten die Anforderungen erfüllen müßten; möglicherweise werde das nicht zu gleicher Zeit der Fall sein⁴⁶⁾, sodaß vielleicht der jüdische oder auch der arabische Staat gegenüber dem anderen die Selbständigkeit eher erreichen werde. In ihrem Avis Préliminaire an den Rat drückt die Mandatskommission schließlich erhebliche Zweifel aus: »Si l'on cherche à s'imaginer ce que pourraient être de tels Etats, on reconnaîtra qu'ils seraient sans doute en peine de répondre dès leur genèse à toutes les exigences formulées par la Commission et approuvées par le Conseil en 1931«⁴⁷⁾. Damit hat sie nicht Unrecht, wenn man bedenkt,

Fundstellen und Literatur sowie neuerdings etwa noch Nader Kuzbari, *La question de la cessation du Mandat français sur la Syrie*, Paris 1937, S. 36 ff.

42) Für das Nähere s. diese Zeitschr. Bd. IV, S. 159.

43) Die Regierung der Südafrikanischen Union hat sich vorbehalten, eine Abänderung dieser Voraussetzungen zu verlangen, wenn die Beendigung eines C-Mandats in Frage komme; vgl. S. d. N. Journ. Off., XIIe Année, S. 2051, und Rousseau, *La cessation du mandat international*, Rev. pol. et parlementaire, Tome CL, S. 68 f.

44) C. P. M., Proc.-Verb. 32e Sess. (extraord.), S. 47, 137, 140, 183, 184, 202.

45) Wie vorige Note S. 137, 197.

46) Wie Note 44, S. 202. 47) Wie Note 44, S. 230.

daß der Plan der Mandatsbeendigung seinen Ursprung keineswegs der Überzeugung verdankt, daß Palästina nun soweit sei, um sich selbst regieren zu können, sondern der nur widerstrebend gewonnenen Erkenntnis, das Mandat sei in seiner bisherigen Form nicht mehr zu halten.

3. Problematisch ist schließlich die Idee des britischen Restmandats. Die Notwendigkeit der Belassung eines solchen Mandats ergebe sich, wie die Peel-Kommission ausführt⁴⁸⁾, zwingend aus der Tatsache, daß die heiligen Stätten, insbesondere Jerusalem und Bethlehem, einem unparteiischen Schutz unterstellt werden müßten. Dieser Schutz sei ein »permanent trust, unique in its character and purpose and not contemplated by Art. 22 of the Covenant of the League of Nations«. Und die Kommission fährt fort, es solle bei der Einrichtung des Restmandats, »um keinerlei Mißverständnisse aufkommen zu lassen«, offen erklärt werden, welche Grundsätze für dasselbe gelten würden: der Mandatar habe für das Wohlergehen und die Entwicklung der Bevölkerung zu sorgen, doch sei nicht beabsichtigt, diese mit der Zeit selbständig werden zu lassen; das Mandat werde nur beendet werden, wenn der Völkerbund und die Vereinigten Staaten dies wünschten.

Aus diesen Andeutungen kann nicht mit Sicherheit entnommen werden, welche rechtliche Konzeption im einzelnen der Idee des Restmandats zugrunde liegt, und vor allem in welcher Weise der Übergang von dem bisherigen Mandatsregime auf das neue sich vollziehen soll. So heißt es auch in dem Schreiben des Ratspräsidenten an die Mandatskommission vom 19. Juli 1937, durch welches diese mit den britischen Vorschlägen befaßt wurde, der »Korridor« solle unter britischem Mandat bleiben oder ihm wieder unterstellt werden⁴⁹⁾. Im ersten Fall würde das vorhandene Mandatsverhältnis mit der britischen Krone fortgesetzt werden, freilich nur in bezug auf ein kleines Gebiet und unter Abänderung des Mandatsstatuts. Im zweiten käme das Palästina-Mandat zum Erlöschen, Großbritannien würde aus seinen Mandatarsverpflichtungen frei, zugleich würde ein neues Mandat errichtet, es würde wiederum Großbritannien übertragen und es müßte mit ihm ein neues Mandatarsverhältnis begründet werden.

Das letztere hat augenscheinlich der Peel-Kommission vorgeschwebt, da sie verschiedentlich von einem »neuen Mandat« über die heiligen Stätten spricht⁵⁰⁾. In den Verhandlungen der Mandatskommission wurde indessen deutlich, daß die britische Regierung die andere Alternative bevorzugt. Nach den Ausführungen ihres Vertreters⁵¹⁾ werde das

⁴⁸⁾ Peel-Bericht S. 381f.

⁴⁹⁾ Document C. 306. 1937. VI, abgedruckt C. P. M., Proc.-Verb., 32e Sess. (extraord.), S. 227/228.

⁵⁰⁾ Peel-Bericht S. 381f.

⁵¹⁾ C. P. M., Proc.-Verb., 23e Sess. (extraord.), S. 15 und vor allem S. 42.

Mandatsverhältnis als solches weiterbestehen, die Position Großbritanniens als Mandatar erleide keine Unterbrechung, der Korridor bleibe dem Palästina-Mandat, wenn auch einem abgeänderten, unterworfen und nach wie vor zu Händen des ursprünglichen Mandatars. Aus welchen Gründen die britische Regierung die Kontinuitätsthese vertritt, liegt auf der Hand. Sie will ihren Rechtstitel auf den für sie hochwichtigen Streifen Landes unangerührt haben; sie will für diesen Restteil den alten Mandatscharakter erhalten wissen; sie will den Fragen ausweichen, die bei der Errichtung eines neuen Mandats in Bezug auf die Kompetenzen des Völkerbundes im Verhältnis zu den früheren alliierten Hauptmächten auftauchen können, und sie will schließlich den zu erwartenden innerpolitischen Schwierigkeiten aus dem Weg gehen.

Ob eine bloße Änderung des Statuts des Palästina-Mandats rechtlich ausreicht, um die fragliche Neuordnung herbeizuführen, erscheint zweifelhaft. Es soll ja nicht Mandatsgebiet nur verkleinert werden. Vielmehr handelt es sich um eine derart tiefgreifende Umgestaltung des ganzen Gemeinwesens, daß dessen Identität nicht mehr als gewahrt gelten könnte. Das heutige Palästina (einschließlich Transjordanien) und der künftige Korridor (samt seinen Annexen) sind ihrem Wesen nach verschiedene politische Einheiten vor allem deswegen, weil das Restmandat einem vollkommen anderen Zweck dienen wird als die sonstigen Mandate und infolgedessen auch die Modalitäten seiner »Beendigung« andere sein werden. Glaubt man der Peel-Kommission, so soll vornehmlichster Zweck des Restmandats sein der Schutz gewisser Kultstätten durch eine Macht, die imstande ist, sie dem Streit der gleichermaßen in Nachbarschaft wie in Feindschaft lebenden Juden und Araber zu entziehen. Der in dem Gebiet wohnenden Bevölkerung will der Mandatar weiterhin seine Fürsorge widmen, aber politische Selbständigkeit soll sie nicht erlangen. Wenn auch letzteres in der Tat praktisch kaum denkbar wäre, so tritt hier doch als ganzes eine Mandatskonzeption zu Tage, die mit den Grundsätzen des Art. 22 der Völkerbundssatzung nicht vereinbar ist⁵²⁾. Außerdem erscheint der Plan des Restmandats in einem etwas anderen Licht, wenn man vernimmt, was der britische Vertreter in der Mandatskommission zu seiner Rechtfertigung noch geäußert hat: »Il nous faudra un territoire où nous puissions maintenir les forces de réserve nécessaires et assurer le contrôle nécessaire des communications, une zone sous mandat permanent qui nous permette de garantir dans une certaine mesure l'avenir d'une Palestine désormais partagée«⁵³⁾. Danach würde das Restmandat sozusagen ein Mandat zur Gewährleistung der Stabilität ehemaliger Mandatsmündel werden — eine Konzeption, die gleichfalls durchaus unbekannt ist.

⁵²⁾ Was auch die Peel-Kommission offen ausgesprochen hat; Bericht S. 382.

⁵³⁾ Wie zuvor Note 51, S. 24.

Schließlich erheben sich Bedenken gegen das Restmandat wegen seines ständigen Charakters. Zwar soll nach den Vorschlägen der Peel-Kommission die Möglichkeit einer Beendigung nicht völlig ausgeschlossen sein, sodaß also insoweit theoretisch an dem Prinzip der zeitlichen Begrenzung der Mandate festgehalten würde, das nichts anderes ist als die natürliche Folge seiner Bestimmung, die ihm unterworfenen Völkernschaften zur Reife und dann zur Selbständigkeit zu bringen. Wird ein Mandat, wie es hier der Fall sein soll, zu einem anderen Zweck eingerichtet, so entfällt damit der entscheidende Grund für seine Wiederaufhebung. In den Verhandlungen der Mandatskommission hat denn auch kein Zweifel darüber geherrscht⁵⁴⁾, daß nach dem Willen Englands das Restmandat, wenigstens was den eigentlichen Korridor betrifft, ihm zu treuen Händen dauernd überlassen bleiben soll. Dies aber würde dem Art. 22 der Völkerbundssatzung zuwiderlaufen.

Es ist auch nicht möglich, das Restmandat durch Berufung auf Art. 28 des Palästina-Mandats zu rechtfertigen⁵⁵⁾. Art. 28 sieht u. a. vor, daß im Fall der Mandatsbeendigung der Völkerbundsrat »shall make such arrangements as may be deemed necessary for safeguarding in perpetuity, under guarantee of the League, the rights secured by Art. 13 and 14 ...«, und die beiden letzteren Artikel verpflichten den Mandatar, die heiligen Stätten unter besonderen Schutz zu nehmen und die freie Religionsausübung zu sichern. Es ist richtig, daß das Restmandat, jedenfalls wie erklärt wird, diesem Zweck dienen soll und daß auch in Art. 28 von diesbezüglichen Dauermaßnahmen die Rede ist. Welcher Art diese im einzelnen sein sollen, läßt sich nur vermuten. Es erscheint wahrscheinlich, daß man dabei in erster Linie an vertragliche Verpflichtungen, die von dem künftigen Palästina-Staat zu übernehmen seien, gedacht hat⁵⁶⁾ oder höchstens an servitutsähnliche Auflagen. Dagegen dürfte

⁵⁴⁾ Vgl. insbesondere die Ausführungen des Vertreters Großbritanniens, wie zuvor Note 51, S. 38:

«... un plan de partage, quel qu'il soit, impliquera l'attribution non pas d'un mandat temporaire mais d'un mandat permanent à la Grande Bretagne pour la protection de ce qu'on appelle les Lieux saints ...»,

und S. 183:

«Il y aura ... une région spéciale soumise à un contrôle britannique permanent sous la forme d'un mandat avec des enclaves additionnelles.»

⁵⁵⁾ Vgl. die Andeutung des britischen Vertreters in der Mandatskommission, wie zuvor Note 51, S. 17:

«Il est vrai qu'à l'article 28... il est prévu que, lorsque le moment viendra de mettre fin au mandat, des dispositions devront être prises pour sauvegarder à perpétuité les lieux saints ... Il était manifestement dans l'intention des auteurs du mandat qu'il y ait à cet effet des dispositions permanentes.»

Vgl. auch die Rede von Eden vor dem Rat, S. d. N. Journ. Off., 18e Année, No 12, 98e Sess. du Conseil, S. 902.

⁵⁶⁾ Als s. Zt. in der Mandatskommission die allgemeinen Voraussetzungen für die Mandatsbeendigung und die von dem freiwerdenden Mündel für die Zukunft zu überneh-

man kaum Maßnahmen im Auge gehabt haben, die den Palästina-Staat auf immer von der Ausübung seiner Hoheitsmacht über einen nicht unwesentlichen Teil seines Territoriums ausschließen würden, denn darauf läuft praktisch das »permanente Restmandat« hinaus. Mag dieses dem Art. 28 entsprechen oder wenigstens in seinem Sinn liegen — Bestimmungen des Palästina-Mandats können für die Frage der Zulässigkeit des neuen Regimes über die heiligen Stätten nicht maßgebend sein. Nur wenn dieses Regime mit der Völkerbundssatzung voll und ganz in Einklang steht, ist seine Errichtung erlaubt. Man hätte gewünscht, daß in dem doch auch rechtlich sachverständigen Gremium der Ständigen Mandatskommission auf mindestens einige der dargelegten Bedenken aufmerksam gemacht worden wäre 57).

4. Neben diesen im engeren Sinn mandatsrechtlichen Fragen wird durch den Teilungsplan ein Problem berührt, das sich daraus ergibt, daß die Vereinigten Staaten ein rechtliches Interesse an der künftigen Gestaltung Palästinas besitzen. Sie erheben gewisse prinzipielle Rechtsansprüche in Bezug auf die Mandatsgebiete, und sie können sich bei dem heiligen Land noch auf besondere vertragliche Rechte stützen. Die ersteren werden aus der Teilnahme Amerikas am Weltkrieg hergeleitet, die letzteren beruhen auf einer Konvention, die es am 3. Dezember 1924 mit Großbritannien über Palästina abgeschlossen hat 58).

Die Stellung der Vereinigten Staaten gegenüber dem Mandatsystem und den einzelnen Mandaten ist eine besondere, weil sie den Versailler Vertrag nicht unterzeichnet haben und nicht Mitglied des Völkerbunds geworden sind. Was speziell Palästina betrifft, so haben sie bei der Wahl seines Mandatars nicht unmittelbar teilgenommen 59). Das Mandatsstatut ist ihnen zwar auf ihre Bitte hin im Entwurf vorgelegt und von ihnen nach Einfügung leichter Änderungen auch gebilligt worden, aber sie waren weder bei dessen endgültiger Bestätigung im Völkerbunds-

menden Garantien aufgestellt wurden (s. oben S. 485), wurde bei den letzteren anmerkungswise auf Art. 13 und 14 des Palästina-Mandats verwiesen. Daraus geht hervor, daß die Mandatskommission damals den Schutz der heiligen Stätten in der Form von »Garantien«, also doch wohl vertragsartigen Verpflichtungen, gesichert sehen wollte, falls das Palästina-Mandat zum Ende käme. Vgl. C. P. M., Proc.-Verb., 20e Sess., S. 229.

57) Die Mandatskommission hat sich in ihrem Avis Préliminaire darauf beschränkt, ein Sonderregime für die heiligen Stätten als für den allgemeinen Frieden durchaus vorteilhaft zu bezeichnen, unter der Voraussetzung, daß es dem Geist des Art. 28 entspreche (Proc.-Verb., wie zuvor Note 51, S. 229). Siehe auch die Ausführungen ihres Präsidenten vor dem Rat: S. d. N. Journ. Off., 18e Année, No 12, 98e Sess. du Conseil, S. 904.

58) Convention between the United Kingdom and the United States of America respecting the rights of the Governments of the two countries and their respective nationals in Palestine: Treaty Series No 54 (1925), Cmd. 2559; vgl. auch Publications of the Department of State, Near Eastern Series No 1; Mandate for Palestine, Washington 1931, S. 107 ff.

59) Siehe Absatz 5 des Vorspruches zum Palästina-Mandat.

rat vertreten, noch haben sie infolge ihres Fehlens im Bund die Ausübung des Mandats mitüberwacht. Aber ein über mehrere Jahre sich erstreckender, eingehender Notenwechsel mit Großbritannien und dem Völkerbund, der im Mai 1920 beginnt ⁶⁰⁾, zeugt von ihrem Bestreben, in den zu Mandaten bestimmten Gebieten allgemein ihre und ihrer Staatsangehörigen Interessen zu wahren sowie bezüglich Palästinas zu einer vertraglichen Abmachung mit dem Mandatar zu kommen, die an Einfluß ersetzen sollte, was durch das Fernbleiben vom Bunde verloren war ⁶¹⁾. Das praktische Ziel dieser mit doppeltem Blick geführten diplomatischen Aktion war, sich vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht Sicherungen zu verschaffen. Für das, was wir die allgemeinen Rechtsansprüche der U.S.A. genannt haben, bildet jener Notenwechsel die Grundlage. Es ist hier nicht der Ort, aus ihm herauszuarbeiten, auf welche Rechtstitel im einzelnen — es sind bei den verschiedenen Mandaten nicht die gleichen — diese Ansprüche gestützt werden, ob sie Bestand haben, welcher Art sie sind und dergleichen mehr, zumal hierüber schon Untersuchungen vorliegen, in denen übrigens der amerikanische Standpunkt z. T. ablehnend beurteilt wird ⁶²⁾.

Die amerikanisch-britische Palästina-Konvention von 1924 hat das Mandatsstatut als Ganzes in den Vorspruch aufgenommen. Der amerikanische Vertragspartner erklärt in Art. 1 sein Einverständnis mit der mandatsweisen Verwaltung Palästinas durch Großbritannien gemäß dem Statut, wobei vorausgesetzt ist, daß die in den folgenden Artikeln vorgesehenen Abmachungen gewahrt bleiben. In Art. 2 garantiert der Mandatar den Vereinigten Staaten und ihren Staatsangehörigen die gleichen Rechte, wie sie die Völkerbundsmitglieder und deren Angehörige genießen. Die Artikel 3—6 enthalten nicht interessierende Sonderbestimmungen, wogegen wieder Art. 7 in unserem Zusammenhang von Wichtigkeit ist. Er lautet:

»Nothing contained in the present convention shall be affected by any modification which may be made in the terms of the mandate, as recited above, unless such modification shall have been assented to by the United States«.

Auf britischer Seite war man sich bei der Behandlung des Teilungsplans stets der gegenüber den Vereinigten Staaten bestehenden Ver-

⁶⁰⁾ Vgl. die Note des Londoner Botschafters der Vereinigten Staaten an den britischen Staatssekretär des Äußeren vom 12. 5. 1920, Mandate for Palestine, S. 27 ff., und den weiteren Notenwechsel, ebenda S. 30 ff.

⁶¹⁾ Die Vereinigten Staaten haben auch über die meisten anderen Mandate entsprechende Verträge mit den Mandataren geschlossen, vgl. die Angaben bei Qu. Wright, a. a. O. S. 55.

⁶²⁾ Vgl. vor allem Qu. Wright, a. a. O. S. 486 ff. und W. R. Batsell, The United States and the System of Mandates, International Conciliation, Oct. 1925, No 213, S. 269 ff., auch A. Millot, Les mandats internationaux, Paris 1924, S. 65 ff. und für die A-Mandate im besonderen S. 76 ff.

pflichtungen aus der Konvention bewußt und man war gewillt, sie einzuhalten. Die Peel-Kommission hat bei ihrer Schilderung der Entstehungsgeschichte des Palästina-Mandats ausdrücklich darauf hingewiesen⁶³⁾, und die britische Regierung hat in ihrem Statement of Policy vom Juli 1937 erklärt, sie beabsichtige die zur Durchführung des Teilungsplans erforderlichen Schritte zu ergreifen »having regard to their existing treaty obligations under the Covenant of the League of Nations and other international instruments⁶⁴⁾. Mit letzterem Ausdruck war gerade auch die Palästina-Konvention gemeint. In der Ständigen Mandatskommission hat sich der britische Vertreter in gleichem Sinn geäußert⁶⁵⁾.

Noch bevor der Peel-Bericht veröffentlicht war, wandte sich die Regierung der Vereinigten Staaten an die britische mit der Bitte um Darlegung ihres Standpunktes in der Frage der Konsultation der Vereinigten Staaten wegen einer etwaigen Änderung in Palästina im Hinblick auf die Konvention⁶⁶⁾. In seiner Antwort führte der britische Staatssekretär des Äußeren aus, die Grundlage der Rechte der Vereinigten Staaten und ihrer Staatsangehörigen in Palästina seien die Bestimmungen der Konvention; Inhalt und Umfang dieser Rechte ergäben sich aus Art. 2—6, und es werde gemäß Art. 7 anerkannt, daß sie unberührt bleiben müßten, welche Änderungen auch das Palästina-Mandat erfahre, es sei denn, die Vereinigten Staaten erklärten sich damit einverstanden. Das Antwortschreiben grenzt aber die Position der Vereinigten Staaten auch nach der negativen Seite hin ab. Nur die in der Konvention verbrieften Rechte ständen ihnen zu, und es sei daher ihre Zustimmung zu einer Änderung des Palästina-Mandats nicht erforderlich, soweit nicht ihre Vertragsrechte betroffen würden. Sollte dies bei einer Änderung der Fall sein, so werde die britische Regierung die amerikanische alsbald unterrichten und ihr Einverständnis zu erlangen suchen.

Die Vereinigten Staaten gaben sich mit dieser, der objektiven Rechtslage nach der Konvention entsprechenden Anerkennung ihrer Rechte durch den Mandatar nicht zufrieden. Sie hatten aus dem inzwischen bekannt gewordenen, ihnen auch notifizierten Peel-Bericht zum ersten Mal in vollem Umfang gesehen, wie das künftige Schicksal Palästinas geordnet werden sollte. In einem weiteren Schreiben vom 4. August 1937⁶⁷⁾ hoben sie vor allem auf die geplante Mandatsbeendi-

⁶³⁾ Peel-Bericht S. 31f.

⁶⁴⁾ (Sperrung vom Verf.) Cmd. 5513 S. 2 Ziff. 4; über dieses Statement s. oben S. 477.

⁶⁵⁾ C. P. M., Proc.-Verb., 32e Sess. (extraord.), S. 41.

⁶⁶⁾ Schreiben des Londoner Botschafters der Vereinigten Staaten vom 6. Juli 1937, abgedruckt in: Correspondance with the United States Government regarding United States Rights in Palestine, London, July 6—August 4, 1937, Cmd. 5544. Siehe diese Korrespondenz auch für das Folgende.

⁶⁷⁾ Cmd. 5544 S. 3f.

gung ab. Das bedeutete in zweifacher Hinsicht einen Wechsel im Thema der Auseinandersetzung. An die Stelle der Mandatsänderung trat die Mandatsaufhebung, und damit konnten sie sich nicht mehr allein auf die Konvention als Grundlage ihres Mitwirkungsverlangens berufen, sondern mußten außerhalb derselben ihren allgemeinen Rechtsstandpunkt bei der Umgestaltung von Mandatsverhältnissen geltend machen. Dieser war 1932 anlässlich der Beendigung des Irak-Mandats sowohl Großbritannien als auch dem Völkerbund förmlich zur Kenntnis gebracht worden⁶⁸⁾, er wurde jetzt wiederholt: danach involviere eine Mandatsbeendigung stets auch eine »Verfügung« über Mandatsgebiet; hierdurch würden amerikanische Interessen berührt, daher stehe der amerikanischen Regierung das Recht zu, über die Modalitäten des neuen Regimes zuvor befragt zu werden — ein Recht, das auf der gleichen Basis beruhe wie das, vor der Errichtung eines Mandats gefragt zu werden. Wenn die Regierung der U.S.A. im Fall des Irak davon absehe, auf die Erfüllung ihrer Rechte zu dringen, so dürfe das nicht als ein Aufgeben des von ihr 1921 aufgestellten Prinzips⁶⁹⁾ angesehen werden, daß die Zustimmung der Vereinigten Staaten ein wesentliches Erfordernis für die Gültigkeit jeder Entscheidung über Mandatsgebiete sei. — Gegen Ende des Schreibens vom 4. August wird noch einmal darauf hingewiesen, daß sich die amerikanische Regierung bei diesem Schriftwechsel lediglich von dem Bestreben leiten lasse, den Schutz amerikanischer Interessen in Palästina in gleichem Maße zu erreichen, wie er anderen Regierungen und ihren Bürgern gewährt werde.

Damit scheint der Meinungs austausch zwischen den beiden Mächten abgeschlossen worden zu sein. Die Vereinigten Staaten erheben zwar keinen prinzipiellen Widerspruch gegen den Teilungsplan, aber sie haben erneut nachdrücklich ihre weitgehenden Ansprüche auf Beteiligung an der Ordnung der Mandatsverhältnisse vorgebracht.

IV. Die Entwicklung seit der Veröffentlichung des Peel-Berichts

Nach den oben geschilderten ersten Reaktionen begann alsbald die für das Schicksal des Teilungsplans sehr viel wichtigere Arbeit der ver-

⁶⁸⁾ Vgl. S. d. N. Journ. Off., XI^{ve} Année, S. 152 ff.: der im Text wiedergegebene amerikanische Rechtsstandpunkt kommt vor allem in je einem Absatz des Schreibens vom 1. März 1932 sowie des Aide-Mémoire vom 8. 7. 1932 zum Ausdruck, die in Cmd. 5544 S. 4 abgedruckt sind. — Dieser Standpunkt ist auch im August 1936 der französischen Regierung während der Verhandlungen über die Beendigung des syrischen Mandats mitgeteilt worden; Cmd. 5544 S. 4.

⁶⁹⁾ Es handelt sich anscheinend um die Äußerung des amerikanischen Staatssekretärs in dessen Note an den Völkerbundsrat vom 21. Februar 1921, abgedruckt: Mandate for Palestine, S. 42 f.; vgl. auch die Antwort des Ratspräsidenten vom 1. März 1921, ebenda S. 43 ff.

schiedenen politischen Instanzen, denen die Entscheidung darüber zufiel, ob die Vorschläge der Peel-Kommission eine geeignete Grundlage für die Reform des politischen Status Palästinas darstellten.

Um ihre Aktion fortsetzen zu können, bedurfte die britische Regierung zunächst der innerpolitischen Billigung durch das Parlament. Nach einer nicht eben vielsagenden Aussprache im Oberhaus ⁷⁰⁾ verhandelte das Unterhaus am 21. Juli 1937 über den Teilungsplan ⁷¹⁾. Die Regierung hatte das Haus gebeten, der in ihrem Statement ⁷²⁾ formulierten Palästinapolitik seine Zustimmung zu geben, d. h. sich in gleicher Weise entschlossen hinter die Peel-Kommission und ihren Teilungsplan zu stellen, wie sie es selbst getan hatte. Die Debatte verlief in gespannter Atmosphäre und ziemlich unsicher. Während der Gegenvorschlag der offiziellen Opposition, die Palästina-Frage einem gemeinsamen Ausschuß beider Häuser zwecks erneuter Prüfung zu überweisen, keinen Anklang fand, gelangte ein von Winston Churchill mit Unterstützung von Lloyd George, also von zwei parteipolitischen Außenseitern eingebrachter Antrag zur Annahme, der die Situation nicht unerheblich veränderte. Das Haus erklärte sich lediglich damit einverstanden, daß die Regierung den Teilungsplan dem Völkerbund vorlege, unterließ es aber, sich mit ihm zu identifizieren. Nach weiteren Untersuchungen solle ein endgültiger Plan aufgestellt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Ziele der Regierungspolitik, und dieser solle dann dem Parlament zur Entscheidung unterbreitet werden. Mit anderen Worten: das Unterhaus hatte nur den von der Regierung vorgesehenen modus procedendi gutgeheißen, sich aber in der Sache selbst nicht gebunden. Die Regierung gewann durch dieses zwiespältige Votum der höchsten politischen Körperschaft — vielleicht nicht ganz gegen ihren Willen — etwas mehr Bewegungsfreiheit im Vergleich mit der von ihr zuvor eingenommenen Haltung, und die Gegner des Teilungsplans bei den Juden und bei den Arabern vermochten wieder Hoffnung zu schöpfen.

Etwa 2 Wochen nachdem das englische Parlament sich ausgesprochen hatte, und z. T. gleichzeitig mit der Tagung der Mandatskommission des Völkerbunds, beschäftigte sich Anfang August 1937 der 20. Zionistische Kongreß in Zürich mit den Vorschlägen des Peel-Berichts ⁷³⁾. Seine Verhandlungen, an denen 450 Delegierte aus allen Ländern der Welt teilnahmen, sollen außerordentlich bewegt, ja stürmisch gewesen sein. Entsprechend den vielfältigen politischen und religiösen Schattierungen innerhalb der Zionistischen Bewegung traten eine Reihe von Auffassungen hervor, die sich am Ende in eine Minderheit und eine Mehr-

⁷⁰⁾ 106 H. L. Deb. 5. s., Sp. 599 ff., 666 ff.

⁷¹⁾ 326 H. C. Deb. 5. s., Sp. 2235—2367.

⁷²⁾ S. oben S. 477.

⁷³⁾ Times vom 3. August 1937 und ff.

heit gruppierten, wobei die Entschlüsse des Kongresses zeigen, daß sich auch der Standpunkt der Ersteren trotz ihrer Niederlage bis zu einem gewissen Grade Geltung verschafft hat. Aus den acht Punkten der Schlußentschließung 74) ist hervorzuheben, daß der Kongreß erneut und feierlich die Verbundenheit des jüdischen Volkes mit Palästina und das unwandelbare Recht dieses Volkes auf sein Vaterland betont. Die Behauptung der Peel-Kommission, das Palästina-Mandat sei undurchführbar geworden, wurde zurückgewiesen. Es sei auch nicht zutreffend, daß ein Ausgleich mit den Arabern unmöglich sei. Richten sich diese Erklärungen im wesentlichen gegen die Prämissen, von denen die Peel-Kommission ausgegangen ist, so richten sich andere gegen die daraus gezogenen Folgerungen, gegen den Teilungsplan selbst. Der Plan, wie ihn die Kommission vorgezeichnet habe, sei unannehmbar. Der Kongreß bevollmächtigt sodann seine Exekutive — eine Art von Vollzugsausschuß — zur Aufnahme von Verhandlungen mit der britischen Regierung zwecks Herausarbeitung der genauen Bedingungen, unter denen der projektierte jüdische Staat errichtet werden solle. Bei diesen Verhandlungen dürfe sich die Exekutive nicht binden, die endgültige Entscheidung müsse einem späteren Kongreß vorbehalten bleiben.

Die letzten Punkte dieser Resolution enthalten nur scheinbar einen Widerspruch: Zwar sind darüber verschiedene Auslegungen laut geworden, und es ist auch zweifellos, daß der Teilungsplan in der Form, in der ihn die Peel-Kommission vorgelegt hat, abgelehnt war. Aber es waren doch nicht diejenigen durchgedrungen, die die Idee einer Teilung Palästinas, wie immer sie auch im einzelnen aussehen möge, a limine schärfstens verworfen hatten. Durch die Bereitschaft zu Verhandlungen mit der Mandatsmacht war jedenfalls der Weg zu einer Lösung im Sinne des Peel-Berichts von Seiten der Zionisten offen gehalten, da es selbstverständlich war, daß die Engländer Verhandlungen nur auf dem Boden der gemachten Vorschläge führen würden. Die Zionisten hatten sich andererseits nicht endgültig festgelegt, obwohl sie praktisch ein nicht unerhebliches Präjudiz für die weitere Auseinandersetzung geschaffen haben. Der Rat der jüdischen Vertretung für Palästina (Council of the Jewish Agency), in dem auch Nicht-Zionisten vertreten sind und der im Anschluß an den Kongreß tagte 75), hat dessen Entschlüsse in den entscheidenden Punkten gutgeheißen und nur stärker auf eine unmittelbare Verständigung mit den Arabern gedrängt.

Von den Organen des Völkerbunds war es die Ständige Mandatskommission, die sich zuerst mit dem Teilungsplan befaßt hat. Durch

74) Times vom 12. August 1937; der Wortlaut (wohl in Übersetzung) in *Correspondance d'Orient* 30. Jg., No 476, S. 357f.

75) Times vom 19. August 1937 u. ff.

Schreiben vom 6. Juli 1937 ⁷⁶⁾, zwei Tage vor der Veröffentlichung des Peel-Berichts, wandte sich die britische Regierung an den Völkerbund mit der Bitte, die Mandatskommission zu veranlassen ⁷⁷⁾, zu dem Bericht, seinen Vorschlägen sowie zu ihrem bekannten Statement of Policy ⁷⁸⁾ Stellung zu nehmen, da der Rat in seiner Septembertagung vermutlich Wert darauf legen werde, die sachverständige Meinung der Mandatskommission zur Verfügung zu haben. Diese hat in einer außerordentlichen Tagung vom 30. Juli bis zum 18. August die Frage des künftigen Schicksals Palästinas sehr eingehend erörtert ⁷⁹⁾, sich jedoch in ihrem Avis für den Rat nur relativ allgemein und nicht endgültig ausgesprochen, da ja die Einzelheiten der Teilung noch nicht feststehen. Eine Aufrechterhaltung des bisherigen Regimes hält die Kommission für so gut wie unmöglich; nachdem die Peel-Kommission ihren Bericht erstattet und die britische Regierung ihre Vorschläge übernommen habe, sei das Palästina-Mandat praktisch nicht mehr zu verwirklichen. Die Mandatskommission befürwortet daher im Prinzip, in die Prüfung einer Lösung der Palästinafrage einzutreten, bei welcher das Land geteilt werde, aber sie sieht erhebliche Schwierigkeiten voraus, da eine Teilung den Zielen sowohl der Juden als auch der Araber zuwiderlaufe und der Erfolg der ganzen Operation davon abhängen würde, inwieweit es gelingen werde, die gegnerischen Gruppen damit zu befreunden. Schwierig sei vor allem auch das Problem eines etwaigen Bevölkerungsaustausches. Die Kommission ist auch nicht für eine baldige Schaffung der beiden vorgesehenen Staaten: es sei zweifelhaft, ob die Gemeinwesen, aus denen sie gebildet werden sollen, die Voraussetzungen erfüllen würden, deren Vorliegen der Rat s. Zt. als unerlässlich für die Beendigung von Mandatsverhältnissen erklärt habe ⁸⁰⁾. Eine Verlängerung der Vorbereitungszeit bis zur Erlangung politischer Selbständigkeit sei unbedingt notwendig, und zwar ebenso für den künftigen arabischen wie für den jüdischen Staat. Das Übergangsregime könne entweder die Form einer provisorischen Kantonalisierung ⁸¹⁾ erhalten, oder es könnten zwei gesonderte Mandate für die beiden Teile errichtet werden, bis der Beweis ihrer Fähigkeit zur Selbstregierung erbracht sei. Das Avis Préliminaire schließt mit dem Ausdruck der Anerkennung für die großbritannische Mandatarmacht, die sich

⁷⁶⁾ Document C. 300, 1937. VI: S. d. N. Journ. Off., 18^e Année No 8—9, S. 660.

⁷⁷⁾ Was am 19. 7. 1937 geschähen ist, vgl. Document C. 306, 1937. VI., in C. P. M., Proc.-Verb., 39e Sess. (extraord.), S. 226.

⁷⁸⁾ Siehe oben S. 477.

⁷⁹⁾ C. P. M., Proc.-Verb., 39e Sess. (extraord.), passim; für das Avis siehe ebenda S. 227 ff.; auch etwa Correspondance d'Orient 30. Jg., No 477, S. 408 ff. Der Präsident der Ständigen Mandatskommission hat in der Folge das Avis vor dem Rat erläutert, vgl. S. d. N. Journ. Off., 18e Année, 98e Sess. du Conseil, S. 903 ff.

⁸⁰⁾ Siehe oben S. 484.

⁸¹⁾ Siehe hierüber oben S. 475 f.

während der nahezu 20jährigen Mandatszeit große Mühe gegeben habe, Juden und Araber miteinander zu versöhnen.

Die Mandatskommission hat ihren Bericht, welcher das Avis Préliminaire zu den Teilungsvorschlägen enthält, dem Völkerbundsrat am 14. September 1937 überreicht ⁸²). Der Rat nahm davon Kenntnis und hat darüber in seiner 98. Tagung (2. und 3. Sitzung) verhandelt ⁸³), ohne auf die Einzelheiten einzugehen. Der britische Staatssekretär des Äußeren Eden resumierte noch einmal die Entwicklung und den Stand der Dinge und ersuchte den Rat um seine Zustimmung, damit die britische Regierung ihre Aktion zur Lösung des Palästina-Problems im Rahmen der von der Peel-Kommission vorgezeichneten Linien fortsetzen könne. Der Rat beauftragte einen aus den Vertretern Lettlands, Schwedens und Rumäniens zusammengesetzten Ausschuß mit der Ausarbeitung eines diesbezüglichen Entschließungsentwurfs. Dieser lautete:

»Le Conseil,

Vu la déclaration du Gouvernement du Royaume-Uni de juillet 1937 concernant les conclusions de la Commission royale pour la Palestine;

Vu l'avis préliminaire formulé à l'intention du Conseil par la Commission des mandats;

Vu la déclaration du représentant du Royaume-Uni faite à la séance du Conseil du 14 septembre 1937 et la discussion intervenue à la même séance concernant le statut de la Palestine;

Considérant l'intention exprimée par le Gouvernement du Royaume-Uni de poursuivre l'étude du problème du statut de la Palestine en approfondissant plus particulièrement la solution comportant le partage du territoire;

Rappelant les assurances données à cette occasion par le représentant du Royaume-Uni au sujet de l'immigration:

Consent à ce que le Gouvernement du Royaume-Uni procède à ladite étude et aux mesures qu'elle requiert;

Sursoit — tout en rappelant que la charte du mandat du 24 juillet 1922 demeure en vigueur tant qu'il n'en aura pas été décidé autrement — à l'examen du fond de la question jusqu'au moment où le Conseil se trouvera à même d'en traiter dans son ensemble, et, en attendant, réserve entièrement sa manière de voir ainsi que sa décision.«

Die Entschließung wurde am 16. September 1937 angenommen ⁸⁴). Damit war von Seiten des für die Mandatsfragen entscheidenden Völkerbundsorgans der Mandatarmacht die Vollmacht erteilt, die weiteren Schritte zur Durchführung der Teilung zu ergreifen.

Was schließlich die Völkerbundsversammlung betrifft, so hatte diese ihrer VI. Kommission das gesamte Material über die Mandate zu-

⁸²) C. 330. M. 222. VI. Extrait No 1: S. d. N. Journ. Off., 18e Année, No 12, S. 1089 ff. (Annexe 1669).

⁸³) Vgl. S. d. N. Journ. Off., 18e Année, 98e Sess. du Conseil, S. 886f., 899ff., 905, 907 (Zff. 3923, 3937f., 3940).

⁸⁴) Wie vorige Note, S. 907 (Zff. 3940).

gewiesen, was seit dem Ende der 17. Tagung der Bundesversammlung angefallen war. In Verfolg dessen hat sich die genannte Kommission unter allgemein-politischen Gesichtspunkten mit dem Teilungsplan beschäftigt⁸⁵⁾. Dabei war aber eine sehr große Verschiedenheit der Meinungen hervorgetreten, und insbesondere der Vertreter des Irischen Freistaats hatte betont, daß seiner Ansicht nach der Plan einer Teilung Palästinas keineswegs die einzige brauchbare Lösung darstelle. Dementsprechend waren auch der Bericht und der Resolutionsentwurf, die von dem Berichterstatter, dem Vertreter der Niederlande, der VI. Kommission vorgelegt und von dieser angenommen wurden⁸⁶⁾, nur unverbindlich gehalten, weil nichts präjudiziert und alle Möglichkeiten offen gehalten werden sollten. Der Resolutionsentwurf lautete wie folgt:

»L'Assemblée,

Ayant pris acte de l'œuvre accomplie par les Puissances mandataires, la Commission permanente des mandats et le Conseil en ce qui concerne l'application des principes posés par l'article 22 du Pacte et par les chartes de mandats:

a) Renouvelle l'expression de confiance à leur égard votée par les sessions précédentes de l'Assemblée et rend hommage aux résultats qu'ils ont obtenus grâce à une coopération étroite et franche dont le maintien est essentiel:

b) Exprime sa conviction que le problème de la Palestine, dont le Conseil est actuellement saisi, sera équitablement résolu en tenant compte, dans la plus large mesure possible, de tous les intérêts légitimes entrant en jeu.«

Er wurde von dem Plenum der Völkerbundsversammlung am 30. September 1937 gutgeheißen⁸⁷⁾.

Während die Engländer, die Juden und der Völkerbund den Plan einer Teilung Palästinas trotz vielfacher Kritik immerhin als einen Weg akzeptiert hatten, den weiterzugehen nicht ohne Aussicht sei, verharteten die Araber in ihrer grundsätzlichen Intransigenz. Auf arabischer Seite war das wichtigste Ereignis, aus dem ihre Haltung zu den Peel-Vorschlägen im Herbst 1937 zu erkennen war, der Panarabische Kongreß, der am 8. September in Bludan (Syrien) zusammentrat. Der Kongreß war als eine Art von Gegenschlag gegen den vorherigen Züricher Zionistenkongreß gedacht. Aus allen arabischen Ländern des Nahen Ostens hatten die politischen Verbände ihre Delegationen entsandt, an die 400 Delegierte hatten sich eingefunden, und den Hauptgegenstand ihrer Verhandlungen bildete naturgemäß der Teilungsplan und der Kampf

⁸⁵⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spécial No 175: Actes de l'Assemblée, 18e Sess. ordin., Proc.-Verb. de la 6e Comm., S. 21 ff., 37 ff., 43.

⁸⁶⁾ Wie vorige Note, S. 81: A. 50. 1937. VI; auch S. 43.

⁸⁷⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spécial No 169, Actes de l'Assemblée, 19e Sess. ordin., Séances plénières, S. 92, 140.

gegen ihn und die Juden.⁸⁸⁾ Es scheint so viel sicher zu sein, daß im wesentlichen wieder die bekannten arabischen Ziele proklamiert wurden: Aufhebung des Palästina-Mandats, Beseitigung der internationalen Garantie für die jüdische Heimstätte, Einstellung jeglicher jüdischen Einwanderung, Ablassen vom Teilungsplan, Rückgängigmachung der von der Mandatsverwaltung verhängten Zwangsmaßnahmen gegen Araber usw. Ein rein arabischer Staat müsse für Palästina geschaffen werden, dieser werde mit Großbritannien ein Bündnis eingehen, und in ihm könne den Juden nur die Stellung einer rassischen oder religiösen Minderheit eingeräumt werden.

Soweit ersichtlich war der arabische Kongreß nur von nicht-amtlichen Delegationen beschickt, d. h. die Regierungen der arabischen Länder als solche waren nicht vertreten, wenn sie auch überwiegend mit ihm sympathisiert haben. Es ist daher schwer abzuschätzen, welche Bedeutung er für die praktische Politik gehabt hat. Andererseits ist es bemerkenswert, daß der Kongreß, der wegen seines nicht-offiziellen Charakters besonders geeignet war, auch der radikalsten Forderung Ausdruck zu geben und das auch weithin getan hat, dennoch nicht alle Brücken zu den Gegenspielern abgebrochen hat. Er hat den Anschein unbedingter Feindschaft gegenüber dem den Teilungsplan betreibenden Großbritannien vermieden, und er hat nicht versäumt, die Hoffnung zu äußern, es möge sich mit den Juden ein *modus vivendi* finden.

Die Monate August und September 1937 hatten insgesamt eine Klärung der Fronten gebracht, und die Entwicklung war stark vorwärts gedrängt worden. Dann aber ging das Jahr zu Ende, ohne daß von der britischen Regierung etwas geschah. Gerüchte behaupteten sogar, sie habe den Peel-Plan stillschweigend fallengelassen. Um Gewißheit zu schaffen, entschloß sie sich endlich um die Jahreswende zu einer erneuten Klarlegung ihrer Palästina-Politik und kündigte zugleich die Entsendung einer weiteren Kommission nach Palästina an, was schon der Peel-Bericht angeregt hatte und wovon seither mehrfach die Rede war. Am 4. Januar 1938 wurde ein das Datum des 23. Dezember 1937 tragendes Schreiben des Kolonialstaatssekretärs an den Hohen Kommissar in Palästina als Weißbuch veröffentlicht⁸⁹⁾, das die Periode einleitet, in welcher nun das Palästina-Problem seiner Lösung zugeführt werden soll. In diesem Schreiben wird erklärt, die britische Regierung habe s. Zt. zwar den Plan der Peel-Kommission in seinen großen Linien angenommen, sie sei aber nicht auf ihn bzw. seine Einzelvorschläge festgelegt.

⁸⁸⁾ Es stehen nur Zeitungsnachrichten zur Verfügung, etwa Times vom 8. und 10. September 1937, Temps vom 9. und 12. September 1937; einen fragmentarischen Bericht bringt Correspondance d'Orient 30. Jg., No 478, S. 447 ff.

⁸⁹⁾ Cmd. 5634: Policy in Palestine. Vgl. auch Times vom 5. Jan. 1938 und Correspondance d'Orient 31. Jg., No 481, S. 32 ff.

Das gelte insbesondere für die Frage einer etwaigen Verpflanzung der im jüdischen Gebiet wohnenden Araber in das künftige arabische. Es sei notwendig, weitere Untersuchungen zwecks Herausarbeitung eines genauen, in die Einzelheiten gehenden Plans anzustellen. Daher werde eine neue Kommission ernannt werden, die die Aufgabe erhalte, Vorschläge für einen detaillierten Teilungsplan zu machen, die vorläufigen Grenzen für die drei Gebiete zu entwerfen sowie die verschiedenen finanziellen und wirtschaftlichen Fragen zu prüfen, welche die Teilung mit sich bringe. Es handle sich um eine technische Kommission, welche die tatsächlichen Unterlagen zu beschaffen und die praktischen Möglichkeiten zur Durchführung des Teilungsplans zu erörtern habe. Und in den Auftragsrichtlinien für die Kommission ist gesagt, sie habe bei ihren Untersuchungen von dem Teilungsplan, den ihre Vorgängerin aufgestellt habe, auszugehen, es stehe ihr jedoch frei, Abweichungen hiervon anzuregen, vor allem in Bezug auf die Grenzziehung für das vorgesehene Restmandat.

Vergegenwärtigt man sich den Gesamteindruck, den dieses Weißbuch macht, so kann kein Zweifel sein, daß die britische Regierung ihre ursprünglich dem Peel-Plan gegenüber eingenommene positive Haltung abgeschwächt hat. Sie bezeichnet ihn an einer Stelle nur als Versuchsvorschlag. Sie sieht für die technische Kommission eine Arbeit von vielen Monaten voraus, und es werde vermutlich auch eine geraume Zeit vergehen, bis nach der endgültigen Zustimmung des Völkerbundsrats das neue Regime in allen drei Gebietsteilen errichtet sei. Es sei klar, daß die ganze nächste Zeit nur eine solche der Erforschung der Möglichkeiten sei.

Trotz mehrfachem Drängen in Parlament und Presse hat die Bildung der technischen Kommission sich bis zum März dieses Jahres verzögert ⁹⁰⁾. Erst Ende April hat sie England verlassen. Es wird jedenfalls noch langer Bemühungen und viel guten Willens von allen Seiten bedürfen, bis das Werk der Befriedigung Palästinas vollendet ist.

(Abgeschlossen am 1. 5. 1938.)

⁹⁰⁾ 332 H. C. Deb. 5 s., Sp. 739f.; Times vom 1. März 1938.