

Schriften zum Völkerrecht

Band 15

**Der arabisch-israelische Konflikt
im Völkerrecht**

Von

Heinz Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

HEINZ WAGNER

Der Arabisch-Israelische Konflikt im Völkerrecht

Schriften zum Völkerrecht

Heft 15

Der Arabisch-Israelische Konflikt im Völkerrecht

Von

Professor Dr. Heinz Wagner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02499 0

Inhalt

<i>Statt einer Einleitung: Die Problematik der Darstellung</i>	11
<i>Allgemeiner Literaturhinweis</i>	19
<i>Allgemeine Literatur zum Judentum, Zionismus und zum Arabisch-Israeli- schen Konflikt</i>	20

Erster Teil

Die Ausgangslage: Die politischen Ambitionen vor dem 1. Weltkrieg auf Palästina

1. <i>Kapitel: Der jüdische Nationalismus (Zionismus)</i>	23
1. Grundlagen des Zionismus	23
a) Der komplexe Charakter des Zionismus	23
b) Die Judenfrage	25
c) Die zionistische Antwort	29
2. Die Thesen des Zionismus	33
a) Der Volkscharakter der Juden	34
b) Die Notwendigkeit der nationalstaatlichen Lösung	39
c) Der jüdische Anspruch auf Palästina	45
d) Die Notwendigkeit der Umschichtung	62
3. Die Organisation der zionistischen Bewegung (Verweis)	66
4. Die ideologischen Gruppierungen im Judentum im Verhältnis zum Zionismus	66
a) Zionistische Maximal- und Minimallösungen	67
b) Zionisten, Nicht-Zionisten, Anti-Zionisten	71
c) Die ideologisch-parteiliche Gruppierung	73
2. <i>Kapitel: Der arabische Nationalismus im Ottomanischen Reich</i>	84
3. <i>Kapitel: Der europäische Imperialismus im ottomanischen Reich</i>	94

Zweiter Teil

Die Weichenstellung: Die Palästina-pläne der Alliierten im 1. Weltkrieg

4. <i>Kapitel: Britisch-Französische Absprachen (Sykes-Picot-Abkommen)</i> ..	102
5. <i>Kapitel: Britisch-Arabische Absprachen (McMahon-Hussein)</i>	105
1. Der Schriftwechsel McMahon-Hussein	105
2. Rechtliche Beurteilung der britischen Verpflichtungen	109
6. <i>Kapitel: Britisch-Zionistische Absprachen (Balfour-Erklärung)</i>	110
1. Das Zustandekommen der Balfour-Erklärung	110

2.	Die völkerrechtliche Bedeutung der Balfour-Erklärung	117
a)	Die Erklärung als völkerrechtliches Dokument	117
b)	Die inhaltliche Bedeutung der Erklärung	118
7.	Kapitel: Zusätzliche Erklärungen der Alliierten und Harmonisierungsversuche	121
1.	Weitere Erklärungen an die Araber	121
a)	Die sog. Hogarth-Message vom Jahre 1918	122
b)	Die sog. Basset-Message vom Februar 1918	123
c)	Die Erklärung an die Sieben vom Juni 1918	123
d)	Britisch-französische Erklärung vom November 1918	123
2.	Britische Harmonisierungsversuche	123
3.	Arabisch-Zionistische Ausgleichsversuche	131

Dritter Teil

Die Regelung: Palästina auf den Friedenskonferenzen

8.	Kapitel: Die Mißgeschicke der Friedenskonferenzen	134
1.	Die Beteiligten auf den Friedenskonferenzen	134
2.	Das Scheitern des Großsyrischen Reiches	139
9.	Kapitel: Die Ergebnisse der Friedenskonferenzen im vorderasiatischen Raum	142
1.	Die Verteilung der Mandate	142
2.	Die „Historischen Grenzen“ Palästinas	147

Vierter Teil

Die Institutionalisierung des Konflikts: Die Mandatszeit 1920 - 1948

10.	Kapitel: Die Ergebnisse während der Mandatszeit	158
1.	Allgemeine Beurteilung	158
2.	Vorspiel: Militärverwaltung und Zionistische Kommission	168
3.	Die Politik der Beteiligten	171
11.	Kapitel: Das Palästina-Mandat	198
1.	Das System der Völkerbundmandate	198
2.	Ausarbeitung und Konzeption des Palästina-Mandats	206
a)	Die Grundkonzeption des Palästina-Mandates	206
b)	Mandatsmacht und Mandatsregierung	213
3.	Der Begriff des Nationalheims und die Doppelte Verpflichtung	216
12.	Kapitel: Das Palästina-Mandat in arabischer Sicht	223
13.	Kapitel: Das Scheitern gemeinsamer staatsrechtlicher Institutionen	229
14.	Kapitel: Die Organisation des palästinensisch-jüdischen Gemeinwesens 237	
1.	Zionistische Organisation und Jewish Agency	238
2.	Die Organisation der palästinensisch-jüdischen Volksgruppe	244
3.	Die Nationalen Institute	246
4.	Würdigung: Von zwei Seiten gesehen	251

15. Kapitel: Die Organisation der palästinensisch-arabischen Volksgruppe	258
a) Der Oberste Moslemische Rat	265
b) Die Arabische Exekutive	266
c) Das Arabische Hohe Komitee	268
16. Kapitel: Der jüdische Landerwerb	269

Fünfter Teil

Jüdische Erfüllung und arabische Niederlage: Staatsgründung Israels Teilung Palästinas, arabischer Exodus

17. Kapitel: Die Palästinafrage vor den Vereinten Nationen	281
1. Die begrenzten Möglichkeiten der Vereinten Nationen	282
2. Das Verfahren bis zum Teilungsbeschuß	287
3. Das Verhalten der Betroffenen	295
4. Probleme des Teilungsbeschlusses	306
a) Unmöglichkeit eines befriedigenden Teilungsplanes für Palästina	306
b) Unmöglichkeit der Durchsetzung des Teilungsbeschlusses	309
aa) Die Übertragung der Durchführung des Planes an Großbritannien	309
bb) Die Palästinakommission der VN	310
cc) Die antizipierte Befassung des Sicherheitsrates	311
18. Kapitel: Der arabisch-israelische Krieg 1947 - 1949	315
1. Der äußere Ablauf des Krieges	315
2. Die hauptsächlichen Vorwürfe	326
3. Die Tätigkeit der VN während des Krieges	337

Sechster Teil

Die jüdische Enttäuschung: Von Krieg zu Krieg

19. Kapitel: Der arabisch-israelische Konflikt in der Weltpolitik	343
20. Kapitel: Das Scheitern der Schlichtungskommission der VN	357
21. Kapitel: Der Zusammenbruch des Waffenstillstandssystems	364
1. Das System der Waffenstillstandsabkommen	365
2. Der Zusammenbruch dieses Systems	370
22. Kapitel: Die Blockade der arabischen Staaten gegenüber Israel	379
1. Isolierung und Wirtschaftsblockade	379
2. Sperrung der Durchfahrt durch den Suez-Kanal	380
3. Sperrung des Golfes von Akaba	389
23. Kapitel: Die entmilitarisierten Zonen	395
24. Kapitel: Der Streit um das Jordan-Wasser	411
25. Kapitel: Der Sinai-Krieg 1956	422
26. Kapitel: Der Juni-Krieg 1967	432

<i>27. Kapitel: Die palästinensischen Araber</i>	443
1. Die Araber in Israel	443
2. Die Flüchtlinge	448
3. Der palästinensische Widerstand	451
<i>28. Kapitel: Der Vorwurf des Kolonialismus und Imperialismus und die Forderung nach Entzisionierung</i>	455
<i>Stichwortverzeichnis</i>	473

Karten

Karte 1: Aufteilung des Ottomanischen Reiches nach dem Sykes-Picot-Abkommen	104
Karte 2: Die „Braune Zone“ des Sykes-Picot-Abkommens	zw. 104/105
Karte 3: Ottomanische Verwaltungseinteilung	129
Karte 4: Grenzen Palästinas im Zionistischen Memorandum 1919 zw.	150/151
Karte 5: Beispiel einer zionistischen Rekonstruktion der „historischen Grenzen“ während der Mandatszeit	154
Karte 6: Karte extremistischer Gruppen nach dem Kriege 1967	155
Karte 7: Teilungsplan der UN 1947	zw. 294/295
Karte 8: Vergleich einiger Teilungspläne mit den Grenzen 1949	308
Karte 9: Von israelischen Truppen während der 1. Feuereinstellung 1948 verteidigtes Gebiet	318
Karte 10: Im Waffenstillstandsabkommen von Jordanien an Israel überlassene Gebiete	325
Karte 11: Vergleich der im Kriege gewonnenen Gebiete gegenüber dem UN-Teilungsplan	zw. 326/327
Karte 12: Entmilitarisierte Zone	400
Karte 13: Entmilitarisierte Zone und Verteidigungszonen	zw. 400/401
Karte 14: Jerusalem nach dem Teilungsplan der UN	440

Abkürzungen

AJ	= American Journal of International Law
Anm.	= Anmerkung
AVR	= Archiv des Völkerrechts
Bd., Bde.	= Band, Bände
Berber	= Fr. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 3 Bde. (1960 ff.)
Cmd.	= Great Britain, Parliamentary Papers by Command
Dahm	= G. Dahm, Völkerrecht, 3 Bde. (1958 ff.)
Dok.	= Dokument
EA	= Europa-Archiv
EBr	= Encyclopaedia Britannica
EJ	= Encyclopaedia Judaica. Das Judentum in Geschichte und Gegenwart, 10 Bde. (Berlin 1928 ff.)
JL	= Jüdisches Lexikon. Ein enzyklopädisches Handbuch des jüdischen Wissens, 5 Bde. (Berlin 1927 ff.)
LJ	= Lexikon des Judentums (Gütersloh 1967)
o. O.	= ohne Erscheinungsort
o. J.	= ohne Jahr
PAO	= Palestine (Amendment) Order-in-Council 1923
PM	= Palästina Mandat
PO	= Palestine Order-in-Council 1922
s., S.	= siehe; Seite
SDN	= Société des Nations
Sm	= Seemeile
SVN	= Satzung der Vereinten Nationen
TM	= Les Temps Modernes (Paris) Bd. 22 (1967) Nr. 253 bis, Le conflit israélo-arabe
UN	= United Nations
UNTS	= United Nations Treaties Series
UNYB	= United Nations Yearbook
VB	= Völkerbund
VBS	= Völkerbundsatzung
VN	= Vereinte Nationen
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
WBV	= <i>Strupp</i> , Wörterbuch des Völkerrechts
WBVR	= <i>Strupp-Schlochauer</i> , Wörterbuch des Völkerrechts, 4 Bde., 1960 ff.
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	= zum Beispiel

Statt einer Einleitung: Die Problematik der Darstellung

Ein Buch über den arabisch-israelischen Konflikt im Völkerrecht kann nur einen Rahmen für den deutschen Leser versuchen, in dem er die gegenwärtige Diskussion um diesen Konflikt auf der Grundlage seiner Weltanschauung verstehen könnte. Jedes Mehr wäre nur auf Kosten entschiedener Einseitigkeit möglich; an einseitigen Büchern aber fehlt es nicht. Ein gesamter Rahmen, der auf die Sicht beider Parteien eingeht, ist bis jetzt nicht versucht worden, und auch eine völkerrechtliche Betrachtung des ganzen Konflikts, möchte sie auch einseitig sein, scheint bis jetzt in allen Sprachen zu fehlen.

Juden und Araber sehen den Konflikt nur jeweils aus ihrer Sicht, und sie glauben, Moral, Gerechtigkeit und Völkerrecht zur Gänze auf ihrer Seite zu haben: zwischen ihnen liegt nichts außer Feindschaft. Wenn sich dann ein nichtjüdischer Europäer um Wahrheit und Objektivität bemüht, so kann es nur die persönliche Wahrheit und Objektivität des Nichtzugehörigen sein. Zwischen Arabern und Israeli gibt es nichts, was sinnvollerweise „wahr“ und „objektiv“ genannt werden könnte, und selbst der nichtzugehörige Autor sieht, wertet und argumentiert in einem zwingenden Bezugsrahmen, aus dem er nicht ungestraft fällt. Akzeptiert man die Kategorie „Bezugsrahmen“, so läßt sich die Flut der Literatur in vier Ströme kanalisieren:

- In europäischen Sprachen fließt der Hauptstrom im *prozionistischen* Bezugsrahmen. Alles drängt hier zur Staatsgründung Israels, seit biblischen Zeiten, jedes Faktum, jede Erwägung, kurz: die Vernunft. Repräsentativ für diese Darstellung etwa Böhm; ESCO-Foundation for Palestine; Eban.
- Ein vornehmlich von britischen Autoren entspringender Strom steht im Bezugsrahmen des *distanzierten Interesses*. Seine Autoren verkörpern die Objektivität der nicht unmittelbar Betroffenen und kommen dem Ideal bürgerlicher Objektivität am nächsten: wohlwollende und quasi-gerechte Betrachtung beider Seiten eines Geschehens, das sie nicht im Existentiellen berührt. Sykes und Marlowe (vor IV. Teil) mögen diesen Strom repräsentieren.
- Ein heute fast versiegter Strom mag als *nicht-marxistisch (pro-) arabisch* bezeichnet werden. Seinen Autoren erscheint der Aufbau

eines jüdischen Staates im arabischen Gebiet ungerecht, und sie argumentieren nach westlicher Sicht juristisch und geziemend; sie bemühen sich um westliche Denkkategorien, mit denen sie das Gerechte der arabischen Sache und den Rechtsirrtum der Zionisten nachweisen wollen. Arabische Autoren etwa Antonius (vor 2. Kapitel) und Khoury; pro-arabisch: Jeffries (vor IV. Teil).

- Ein *marxistisch orientierter pro-arabischer* Strom schwillt immer stärker an. Seine Autoren transzendieren die dem status quo und dem positiven Recht verhaftete Vorstellungswelt. Ihnen sind die normativen Dokumente, die nach Israel geführt haben und Israel selbst nichts Anzuerkennendes: Sie artikulieren sich im Rahmen der Imperialismustheorien, und in deren Lichte erscheinen Argumente und Argumentationsweisen der Autoren der anderen Ströme total irrelevant. Beste Vertreter dieses Stromes sind zwei Juden: Weinstock und Rodinson; alle Araber übernehmen heute in verschiedenem Ausmaße die Argumente der antiimperialistischen Sicht.

Im jeweiligen Bezugsrahmen bedeutet „Objektivität“ jeweils etwas anderes. Schon die Fragestellungen sind nur innerhalb dieser Rahmen verständlich: ob es in Israel eine Kompradorenbourgeoisie gibt, und wer wo Surplusprofite macht, gibt nur im marxistisch-orientierten Rahmen Sinn. Dort sind sie relevant, und damit entscheidet wieder der Bezugsrahmen des Autors über die Relevanz von Fakten und Argumenten.

Auch das *Völkerrecht* vereinigt nicht die vier Ströme in einem Bezugsrahmen, im Gegenteil: der Versuch endet noch hoffnungsloser. Der Jurist würde diese Hoffnungslosigkeit in seinen Kategorien etwa so formulieren:

Rechtliche Begriffe und Argumente haben ihren Sinn nur innerhalb eines Bezugsrahmens, und daher sind identische Begriffe und Rechtssätze oft nur gleichlautend. „Demokratie“, „Selbstbestimmungsrecht der Völker“, „Aggression“ und „Nichteinmischung“ klingen in Ost- und Westberlin gleich, nichts weiter; wenn die Staaten sich im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen zu derartigen Begriffen und Rechtssätzen bekennen, so binden sie sich nur dazu, ihre Konflikte in diesen Kategorien auszutragen und zu wenig mehr. Sie bekennen sich alle zur „souveränen Gleichheit“, „Nichteinmischung“, zum „Selbstbestimmungsrecht der Völker“, und sie verurteilen die „Aggression“, aber was sie damit meinen, differiert bis zum Gegensätzlichen. Alle diese Begriffe sind zu allererst politisch-polemische Begriffe, die ihren Sinn überhaupt erst aus ihrem jeweiligen Gegenbegriff empfangen; der Gegenbegriff kann auch ungesagt bleiben, wenn er eine vergangene oder gegenwärtige Situation, eine Bedrohung oder ein Ziel bezeichnet. Daher können alle die beispielhaft der Satzung der Vereinten Nationen entnommenen Begriffe

status quo-wahrender oder status quo-überwindender Natur sein, und deshalb haben identische Begriffe in den Köpfen Verschiedener gegenläufige Tendenzen. So dienen Begriffe wie „Souveränität“, „Nichteinmischung“ und „Selbstbestimmungsrecht“ der Erhaltung eines für gut befundenen status quo, weil sie Einmischung und Aggression abweisen, aber sie werden zu Angriffswaffen zur Unterminierung eben dieses status quo in den Köpfen derer, denen ein bestehender Zustand bereits Verletzung ihrer „souveränen Gleichheit“ und fortgesetzte „Aggression“ dünkt. Geziemend vereinfacht war dies etwa die linguistische Situation im Verhältnis zwischen Westeuropa und der Dritten Welt in der Entkolonialisierungsphase und kennzeichnet es das heutige Verhältnis der Dritten Welt zu den großen Industrienationen. Da Israel stets den Industrienationen, insbesondere den westlichen, zugerechnet wurde, geriet der ganze arabisch-israelische Konflikt in dieses semantische Zwielficht.

Selbst positivrechtliche Regelungen klären wenig. Sieht man davon ab, daß auch diese Regelungen wieder verschieden verstehbare Begriffe enthalten; läßt man unberücksichtigt, daß der Wust völkerrechtlicher Rechtssetzungsakte, wie der Vereinten Nationen, und rechtlich relevanter Fakten dem geübten Juristen jede Auslegungskonstruktion erlaubt, so fällt heute die Radikalität auf, mit der jede Seite ihr unpassende Regelungen unter Berufung auf ein fundamentales Prinzip oder einfach durch den Nachweis einer bestimmten Interessenlage für nicht-existent erklärt. Was immer daher die Vereinten Nationen beschließen mögen: die unzufriedene Partei findet in der Satzung eine Grundnorm, gegen die eben dieser Beschluß in flagranter Weise verstößt, oder sie weist einfach die Interessenlage der unheiligen Allianz der den Beschluß tragenden Mehrheit nach: der Araber und Russen, von denen die einen Israel vernichten und die anderen in den Mittelmeerraum expandieren wollen, der Israeli und der Westmächte, die an der Erhaltung Israels und damit am geopolitischen status quo interessiert sind, und damit ist der Nachweis geführt, ist die betreffende Regelung widerlegt. Natürlich weiß der Jurist, daß jede rechtliche Regelung irgend jemand zum Vorteil gereicht, aber wenn mit dem Nachweis des Interessenten die Regelung als widerlegt gilt, dann wird das juristische Spiel unspielbar.

Daher hat das Völkerrecht bis jetzt den arabisch-israelischen Konflikt kaum mildern können, und es kann auch dem Autor nur einen sehr ungefähren Leitfaden geben: es gibt beiden Parteien Begriffe, Kategorien und Institutionen und zwingt sie, ihr politisches Wollen in diesen Begriffen zu artikulieren; es kanalisiert den Fluß der Argumentation, mehr nicht. Wem dies als juristischer Defätismus erscheint, der sieht nicht, daß die Völkergemeinschaft gespalten ist, und daß sich im arabisch-israelischen Konflikt diese Spaltung noch potenziert. Der westlich-proisraelischen Sicht steht die Auffassung des arabisch-islamischen Krei-