

Einleitung

Am 24. Juli 1922 ratifizierte der Völkerbund die Mandatsakte über Palästina und übergab Großbritannien die Verantwortung für dieses Gebiet.¹ Der Völkerbund, der den „Zustand der Liquidation“ in Europa „beerben“ sollte², stand für die Friedenssehnsucht der Menschen nach dem Ersten Weltkrieg, der nicht nur Millionen das Leben gekostet, sondern auch die „minds of those who still lived“ verstümmelt hatte.³ Die Ziele waren hoch gesteckt und das Mandatssystem sollte einem guten Zweck, nämlich der Hilfe zur Unabhängigkeit, dienen.⁴

Doch inwiefern konnte der Völkerbund seine Prinzipien, die in der Satzung niedergeschrieben waren, in Palästina verwirklichen? Diese zentrale Fragestellung eröffnet verschiedene Untersuchungsebenen. Es muss einerseits untersucht werden, inwiefern der Völkerbund als eigenständiges Organ wirklich handeln konnte, und andererseits, wer die Satzung und deren Etablierung maßgeblich gesteuert hat und welche Prinzipien verankert wurden. Und schließlich stellt sich die Frage nach der Umsetzung des Mandates.

Um diese Fragen beantworten zu können, ist eine Darstellung des Verhältnisses der Großmächte zueinander bis zum Ersten Weltkrieg ebenso wichtig wie die Untersuchung der so genannten „orientalischen Frage“, die das Interesse der Großmächte an Palästina beinhaltet. Daran anschließend ist eine Darstellung des Völkerbundes, seiner Entstehungsgeschichte und der Satzung Teil dieser Arbeit, ebenso wie die Darstellung des Mandates. Herzstück hierbei soll die Erläuterung sein, *wie* genau es zu dem Völkerbundmandat kam. Hierbei liegt die Konzentration auf dem Standpunkt Großbritanniens und der Entwicklung Palästinas.

Die Literatur zu diesem Themenkomplex ist vielfältig, schließlich ist die Friedenskonferenz von Paris „bis heute [1968] die vielleicht am reichsten dokumentierte politische Zusammenkunft“.⁵ Die Literatur zum aus der Friedenskonferenz hervorgegangenen Völkerbund ist dagegen spärlich und wenig aktuell bzw. schlichtweg veraltet. So zählt das Werk von Francis Paul Walters, *A History of the League of Nations*, aus dem Jahr 1952 zu den Standardwerken über den Völkerbund. Im deutschsprachigen Raum nimmt diesen Platz Alfred Pfeils *Der Völkerbund* ein, erschienen 1976. Das Werk von Schabsaj Milkonowicki *Das Mandatsystem im Völkerbund* ist z. B. 1929 erschienen und bewertet deswegen das

¹ Friedrich Schreiber, Nahost, S. 71.

² Vgl. Winfried Baumhart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 139.

³ George Scott, The rise and fall of the League of Nations, S.11; Lloyd George, The truth about the peace treaties, S. 622.

⁴ Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 45.

⁵ Czernin, S. 7. Siehe hierzu auch: Max Gunzenhäuser, Die Pariser Friedenskonferenz 1919 und die Friedensverträge 1919-1920. Literaturbericht und Bibliographie, Frankfurt a. Main 1970.

britische Mandat in Palästina aus einer vermeintlich friedlichen Zeit heraus, bzw. endete die Arbeit an diesem Buch vor den schweren Ausschreitungen in Palästina ab 1929.

Die Literatur über die Neugestaltung des Nahen Ostens und die Folgen des Ersten Weltkrieges auf die Region sind zahlreich, wobei sich hier das Werk von David Fromkin *A Peace to End All Peace* von 1989 als besonders hilfreich erwiesen hat. Ebenfalls zahlreich ist die Literatur über das britische Mandat in Palästina, wobei hier auffällt, dass sich die Darstellungen meist auf die Rolle und Interessen der Akteure beschränken. Dieser Arbeit liegen vor allem die Darstellungen von Bernard Wasserstein *The British in Palestine* und Gudrun Krämer *Geschichte Palästinas* zum britischen Mandat zu Grunde. Die politischen Mechanismen, die für das Völkerbundmandat verantwortlich waren, werden in den Darstellungen nur skizziert und lassen die Frage nach dem Ablauf bis zur Ratifizierung der Völkerbundmandatsakte über Palästina unbeantwortet. Als Ergebnis dieser Lücke wird aus der überwiegenden Literatur nicht deutlich genug, wann das britische Mandat über Palästina wirklich anfang bzw. vom Völkerbund ratifiziert wurde. Diese Arbeit sucht mit der zentralen Fragestellung nach der eigentlichen Macht des Völkerbundes in Bezug auf Palästina diesen Aspekt zu erarbeiten. Hierfür stützt sich die Arbeit, so weit das möglich war, auf die originalen Wortlaute der verschiedenen Verträge und Abkommen. Vor allem die Dokumentensammlung von Mamun Al-Hamui zur britischen Palästina-Politik bot hierbei eine breite Auswahl an relevanten Dokumenten. Allerdings ließen sich die Protokolle des Völkerbundes und der verschiedenen Sitzungen nicht einsehen, so dass an dieser Stelle auf Sekundärliteratur verwiesen werden muss. Für eine Übersicht der Dokumente mit ihrem jeweiligen Standort dient das Werk von Hans Aufricht *Guide to League of Nations Publications* von 1951.

1. Der Völkerbund und das Mandatsystem

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges brach die internationale Ordnung, die 1815 auf dem Wiener Kongress etablierte „Europäische Konzert“, zusammen.⁶ Diese Ordnung basierte im Wesentlichen darauf, dass sich die Weltmächte⁷ bei Krisen, die alle europäischen Großmächte betrafen, ad-hoc zu Kongressen und Konferenzen⁸ einfanden, um diese zu lösen.⁹ Diese Konferenzdiplomatie¹⁰ suchte zwar grundsätzliche

⁶ Vgl. Eckhard Most, Großbritannien und der Völkerbund, S. 36.

⁷ Weltmächte = europäische Großmächte, die Weltpolitik betrieben Vgl. Ebd.

⁸ Kongresse wurden eher so verstanden, dass lediglich die Siegermächte anwesend waren, während Konferenzen die Teilnahme aller Parteien implizierten. Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 9.

⁹ Vgl. Ders., S. 19.

Friedensvereinbarungen zu finden, zerbrach aber immer wieder an den nationalen Interessen der europäischen Großmächte Großbritannien, Frankreich, Italien, Russland und Preußen/Deutsches Reich. Oft scheiterten konstruktive Verhandlungen bereits an der Tagesordnung.¹¹ Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 hatte dieses multipolare Gleichgewichtssystem dennoch seine Aufgabe mehr oder minder erfüllen können, obwohl die nationalen Partikularinteressen den Vorrang gegenüber europäischen bzw. internationalen Interessen hatten.¹² Dennoch kann man an dieser Stelle die ersten Versuche einer koordinierten internationalen Politik erkennen, die eine ausgeglichene „Pentarchie der Großmächte“ anvisierte.¹³

Das Scheitern des Europäischen Konzertes, soweit man es als Institution verstehen kann, ist mitunter in der fehlenden Kollektivierung und der mangelnden Bereitschaft zu dieser durch die Großmächte zu suchen. Regelmäßige Treffen ohne akuten Anlass fanden nicht statt und es fehlte die offizielle und gemeinsame Kommunikation und somit eine zukunftsorientierte Zusammenarbeit zwischen den Großmächten in Friedenszeiten – und damit einhergehend die Bemühung zur Erhaltung des Friedens.¹⁴ Außerdem hielt ein Großteil der verantwortlichen Politiker an den traditionellen Doktrinen und Methoden der vergangenen Generationen fest. Diese äußerten sich vorrangig in der Praxis der Geheimdiplomatie, also dem zwischenstaatlichen Verhandeln hinter verschlossenen Türen, die von den meisten Politikern auch weiterhin favorisiert wurde.¹⁵ Darüber hinaus verschärfte der Imperialismus, der gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch das Deutsche Reich erfasst hatte, die nationalistischen Konflikte zwischen den Großmächten.¹⁶ Hinzu kam, dass „das System kurzfristiger, den casus foederis möglichst präzise festlegender Defensivallianzen“¹⁷ die Konferenzdiplomatie gegen Ende des 19. Jahrhunderts zusehends zersetzte. Schließlich war der Erste Weltkrieg ein Ausdruck der vielen Konflikte, die das internationale System in Form des Europäischen Konzertes im 19. Jahrhundert nicht zu lösen vermocht hatte.¹⁸

¹⁰ Der Begriff Kongressdiplomatie, wie in der Literatur häufig zu finden, bezeichnet eine frühe Form der internationalen Ordnungsversuche. Da die späteren Treffen überwiegend als Konferenzen wahrgenommen wurde, ist der Begriff „Konferenzdiplomatie“ für das ausgehende 19. Jahrhundert eindeutiger. Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 9.

¹¹ Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 18.

¹² Vgl. Eckhard Most, Großbritannien und der Völkerbund, S. 36.

¹³ Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 1; Vgl. Niall Ferguson, Der falsche Krieg, S. 189.

¹⁴ Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 19.

¹⁵ Vgl. George Scott, The rise and fall of the League of Nations, S. 11.

¹⁶ Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 57.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Vgl. Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 35.

Der Schock über die Ausmaße des Ersten Weltkrieges ließ verschiedene Interessenverbände entstehen, die mächtig genug waren, um die traditionsreiche¹⁹ Völkerbundidee an die politisch Verantwortlichen heranzutragen.²⁰ Nicht ein einzelner Staat hatte sich die Idee des Völkerbundes explizit auf die Fahne geschrieben, sondern die öffentliche Meinung und die erwähnten Interessenverbände gestalteten die Idee in der Öffentlichkeit aus.²¹ Erleichtert wurde dieses Bemühen durch die Erkenntnis der politisch Verantwortlichen, dass der Krieg die „Unzulänglichkeit der zwischenstaatlichen Konfliktregelung“²² offenbart hatte.

1.1 Der Völkerbund

Ausgearbeitet wurden nun verschiedene Konzepte eines Völkerbundes mit zahlreichen Vorschlägen von hochrangigen Politikern.²³ Im Mittelpunkt standen hierbei die Ideen der kollektiven Sicherheit²⁴ und des aktiven Gestalten des Friedens²⁵. Mit dem US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson bekannte sich ein einflussreicher internationaler Politiker zu der Idee des Völkerbundes, der in der Lage war, sie auf offizieller Ebene zu etablieren.²⁶ Das Jahr 1917 lieferte dann den entscheidenden Aufschwung für die Idee des Völkerbundes:

„Somit war das Jahr 1917 nicht nur durch den Kriegseintritt der USA und die russische Revolution von epochaler Bedeutung für die internationale Politik, sondern gleichzeitig ein Wendepunkt in der britischen Politik und ein Fortschritt für die Entwicklung der Völkerbundbewegung im allgemeinen.“²⁷

Während der Pariser Friedenskonferenz vom 18. Januar 1919 bis zum 21. Januar 1920 bildete sich die Völkerbundkommission, die am 3. Februar 1919 zum ersten Mal unter dem Vorsitz Woodrow Wilsons zusammentrat. Einen ersten Entwurf präsentierte die Kommission am 14. Februar 1919. Nach einigen Veränderungen wurde der fertige Satzungsentwurf schließlich am 28. April 1919 im Plenum der Friedenskonferenz vorgestellt und angenommen.²⁸ Die Satzung²⁹ sah in Artikel 4 einen Rat der „Principal

¹⁹ Vgl. Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 32.

²⁰ Vgl. Rüdiger Gottschalk, *Großbritannien und der Völkerbund 1918 – 1926*, S. 21; Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 36–38.

²¹ Vgl. Francis Paul Walters, *A history of the League of Nations*, S. 16.

²² Rüdiger Gottschalk, *Großbritannien und der Völkerbund 1918 – 1926*, S. 18.

²³ Vgl. Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 39/40; Rüdiger Gottschalk, *Großbritannien und der Völkerbund 1918 – 1926*, S. 27; Francis Paul Walters, *A history of the League of Nations*, S. 25–39.

²⁴ Vgl. Rüdiger Gottschalk, *Großbritannien und der Völkerbund 1918 – 1926*, S. 27.

²⁵ Vgl. Ders., S. 30.

²⁶ Vgl. Ders., S. 23.

²⁷ Rüdiger Gottschalk, *Großbritannien und der Völkerbund 1918 – 1926*, S. 23.

²⁸ Vgl. Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 44. Vertretene Staaten waren neben den Großmächten Großbritannien, Frankreich, USA und Italien auch Japan, Belgien, Brasilien, China, Portugal, Serbien, Griechenland, Polen, die Tschechoslowakei und Rumänien.

²⁹ Die Satzung ist häufig abgedruckt worden, u. a. in: Francis Paul Walters, *A history of the League of Nations*, S. 43–61.

Allied and Associated Powers“³⁰ vor, der über die Aufnahme neuer Mitglieder verhandeln sollte und in regelmäßigen Treffen „any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world“³¹ behandeln sollte. Und schließlich basierte die Idee des Völkerbundes darauf, dass sich alle Vertreter der Mitgliedsstaaten in der Völkerbundversammlung nach Artikel 3 trafen und über ein gemeinsames Vorgehen entscheiden sollten.³² Die meisten Entscheidungen sollten einstimmig beschlossen werden und das Stimmrecht der Konfliktparteien sollte im Konfliktfall nicht gezählt werden.³³

1.2 Das Mandatsystem

Für diese Arbeit ist vor allem Artikel 22 der Satzung interessant.³⁴ Dieser regelte die Institution der Mandate und soll an dieser Stelle einer genaueren Untersuchung unterzogen werden. In der Einleitung wurden die offiziellen Beweggründe für das Installieren des Mandatsystems beschrieben, nämlich die vermeintliche Überforderung gewisser Territorien und Kolonien ehemaliger Großreiche mit der modernen Welt. Um dieser Überforderung Abhilfe zu verschaffen, sah der Artikel eine Vormundschaft („tutelage“) durch „advanced nations, who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility“³⁵ vor. Diese Vormundschaft sollte es den betroffenen Staaten „inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world“, ermöglichen, sich mit Hilfe der „advanced nations“ zu entwickeln.³⁶ Die Übernahme eines Mandats für eines der vorgesehenen Territorien sollte freiwillig erfolgen und durch einen Auftrag des Völkerbundes legitimiert werden. Ebenfalls schreibt der Artikel eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Territorien vor, die in das Mandatsystem fielen. Unterschieden wurde hierbei in die Kategorien A-, B- und C-Mandat.³⁷ Palästina wurde hierbei in die Kategorie A-Mandat eingeordnet, da die Satzung „communities

³⁰ Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 45.

³¹ Ebd.

³² Ders., S. 44.

³³ Für Ausnahmen und eine ausführliche Analyse des Satzungstextes: Vgl. Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 47–62; Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 43–61.

³⁴ Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 56–58.

³⁵ Ders., S. 56.

³⁶ Ebd.

³⁷ A-Mandate galten für die ehemaligen Osmanischen Territorien, die als mehr oder minder entwickelt galten. B-Mandate galten für die ehemaligen deutschen Kolonien in Afrika, die als weniger entwickelt galten. C-Mandate umschlossen Deutsch-Südwestafrika und die ehemaligen deutschen Kolonien im Pazifikraum, denen eine Selbstständigkeit zunächst abgesprochen wurde. Für eine Darstellung des Mandatssystem: Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 172; Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 59.

formerly belonging to the Turkish Empire“³⁸ zugestand, dass sie bereits einen gewissen Entwicklungsstand erreicht hatten. Hierbei sollte die Aufgabe der Mandatarmächte auf administrativen Rat und Unterstützung beschränkt sein und die Wünsche der betroffenen Gemeinschaft berücksichtigt werden. Über die inhaltliche Ausgestaltung der Mandate sollte der Völkerbundrat entscheiden. Darüber hinaus verfügte die Satzung, dass die Mandatarmacht, also das exekutive Element, jährliche Reporte über den Stand der Entwicklung zu verfassen hatte. Unterstützt werden sollte der Rat hierbei von einer permanenten Kommission, an die auch die Reporte adressiert sein sollten.³⁹ Diese wurde jedoch erst mit Verzögerung im Februar 1921 gebildet, da zahlreiche Stimmen in der Völkerbundversammlung laut wurden, die eine faktische Kontrolle des Völkerbundes und der Versammlung über die besetzten Gebiete forderten. Diese Forderung wurde allerdings von den ständigen Ratsmitgliedern (Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan) abgelehnt, die sich vorbehielten, weiterhin über die besetzten Gebiete, die für die Verwaltung als Mandate vorgesehen waren zu entscheiden.⁴⁰

Bereits in der Theorie des Mandatsystems offenbaren sich zahlreiche Schwachpunkte. So sind die Formulierungen nicht eindeutig und die Formalitäten bezüglich des Verfahrens zur Übergabe eines Mandates nicht geklärt. Auch fehlt eine Klausel, die Konfliktfälle regelt. Darüber hinaus wurde der Artikel 22 der Völkerbundsatzung nicht von der Völkerbundversammlung ausgearbeitet, sondern vom Obersten Rat der Alliierten und Assoziierten Mächte.⁴¹ Diese „Siegerkoalition“⁴² wurde von den Interessen Großbritanniens und Frankreichs dominiert, die das Mandatsystem bereits in der Britisch-Französischen Erklärung vom 7. November 1918 ausgearbeitet hatten.⁴³ In dieser, verfasst von Lord Robert Cecil und François Georges-Picot, wurde die Absicht der Briten und Franzosen artikuliert, die Araber vom Joch der Türken zu befreien und Hilfe beim Aufbau „heimischer Regierungen und Verwaltungen“⁴⁴ zu leisten. Betont wird, den betroffenen Gebieten nicht „irgendwelche besonderen Einrichtungen aufdrängen zu wollen“⁴⁵, sondern „die normale Arbeit der Regierungen und Verwaltungen zu sichern, die von den Bevölkerungen selbst frei gewählt werden.“⁴⁶ Da zu diesem Zeitpunkt Palästina unter britischer Besatzung stand, beruhigte diese Erklärung zunächst die arabisch-palästinensische Angst vor einer dauerhaften

³⁸ Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 56.

³⁹ Vgl. Ders., S. 57, Aufbau und Funktion der Permanent Mandates Commission in: Ders., S. 171–173.

⁴⁰ Vgl. Ders., S. 122.

⁴¹ Vgl. Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 59; Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 57.

⁴² Vgl. Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 47.

⁴³ Vgl. Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 33–36; Adel El Sayed, Palästina in der Mandatszeit, S. 63.

⁴⁴ Vgl. Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 35.

⁴⁵ Vgl. Ebd.

⁴⁶ Vgl. Ebd.

Okkupation und bestärkte die Hoffnung auf einen baldigen Abzug der britischen Truppen.⁴⁷

Die altruistischen Handlungsmotive, die dem Mandatsystem offiziell zu Grunde gelegt wurden, überzeugen nicht. Schon die Zeitgenossen warnten davor, dass die Mandate kein Deckmantel für neue Annexionen sein dürften.⁴⁸ In Anbetracht der Tatsache, dass die ehemaligen osmanischen Gebiete auf der arabischen Halbinsel zu diesem Zeitpunkt besetzt waren, in Palästina eine Militäradministration herrschte⁴⁹, das Sykes-Picot Abkommen⁵⁰ die Absichten der beiden Großmächte Großbritannien und Frankreich schon 1916 klar nachgezeichnet hatte und die Balfour-Deklaration vom November 1917⁵¹ bekannt war, war diese Befürchtung begründet. Auch die Motive der britischen Regierung, die im weiteren Verlauf der Arbeit dargelegt werden, unterstützen die Vermutung, dass die Unabhängigkeit eines arabischen Palästinas⁵² nicht im Sinne Großbritanniens war, sondern Großmachtsansprüche die betriebene Politik leiteten.

Die Tatsache, dass die Idee des Völkerbundes, welche die Basis für das Mandatsystem stellte, bei vielen Politiker nicht als zukunftsfähig angesehen wurde, bestärkt die Zweifel an den edlen Motiven des Mandatsystems. Zumeist inszenierten sich die verantwortlichen (britischen) Politiker in der Öffentlichkeit als Friedenspolitiker, während sie hinter den Kulissen die traditionelle Gleichgewichts- und Empirepolitik verfolgten.⁵³ Die französischen Politiker dagegen, allen voran Clemenceau, begegneten der Völkerbundidee zunächst mit „Skepsis und Spott“⁵⁴ und bemängelten bereits zu Beginn die fehlende militärische Stärke des Völkerbundes.⁵⁵ Der Völkerbund hatte somit von Beginn eine fragile Ausgangsposition und das Mandatsystem erschien schon in seiner theoretischen Ausarbeitung als eine legitimierte Form der Kolonialpolitik der Großmächte, allen voran Großbritannien.

⁴⁷ Vgl. Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 34.

⁴⁸ Vgl. Memorandum to Sir Eric Drummond from Raymond B. Fosdick, in: Letters on the League of Nations, S. 13.

⁴⁹ General Allenby, der Palästina im Dezember 1917 erobert hatte, verkündete, dass die Militärregierung unter seinem Vorsitz erstmal in Kraft bliebe, solange es „militärische Überlegungen notwendig erscheinen lassen“. Abgedruckt in: Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 350. Vgl. hierzu auch David Fromkin, A peace to end all peace, S. 312/313.

⁵⁰ Abgedruckt in: Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 341–345. Das Abkommen vom Mai 1916 beinhaltet bereits die Aufteilung des nördlichen Teils der arabischen Halbinsel. Auch wird bereits die Idee der „Schutzmacht“ artikuliert, der Vorläufer der Mandate. Vgl. George Antonius, The Arab awakening, S. 245; Adel El Sayed, Palästina in der Mandatszeit, S. 58.

⁵¹ Abgedruckt in: Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 11–14.

⁵² Palästina war mehrheitlich arabisch. Da die Unabhängigkeit des ansässigen Volkes versprochen wurde, muss an dieser Stelle von einem arabischen Palästina gesprochen werden, da der Bevölkerungsanteil der jüdischen Siedler sich zu diesem Zeitpunkt lediglich im einstelligen Prozentbereich bewegte. Vgl. Adel El Sayed, Palästina in der Mandatszeit, S. 87.

⁵³ Vgl. Shiva-Kumar Sharma, Der Völkerbund und die Großmächte, S. 2.

⁵⁴ Ferdinand Czernin, Die Friedensstifter, S. 96.

⁵⁵ Vgl. Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 39/40; Ein französischer Vorschlag zur Militarisierung des Völkerbundes wurde abgelehnt. Vgl. hierzu Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, S. 61.

1.3 Die orientalische Frage

Die so genannte „orientalische Frage“ stand bereits im 19. Jahrhundert auf der außenpolitischen Agenda des Europäischen Konzerts ganz oben.⁵⁶ Inhalt der orientalischen Frage war die Summe der Probleme, die sich aus dem Rückzug des Islams aus Europa, Asien und Afrika ergaben.⁵⁷ Die Interessen der Großmächte am Orient waren in erster Linie wirtschaftlicher und strategischer Natur und oft konträr zueinander. Großbritannien war so zunächst an einer Erhaltung des Osmanischen Reiches, welches von den anderen Großmächte als sechste Großmacht wahrgenommen wurde⁵⁸, interessiert, da der Einfluss Russlands auf Teilgebiete des Osmanischen Reiches gebannt werden sollte. Königin Victoria brachte diese Strategie mit den Worten „It is not a question of upholding Turkey; it is a question of Russian or British Supremacy in the world.“⁵⁹ auf den Punkt. Darüber hinaus war das britische Interesse an einer Landbrücke nach Indien bereits im Fokus. Auch die Franzosen waren zunächst an einem Erhalt des Osmanischen Reiches interessiert, da sie sich ebenfalls ein „Bollwerk“ gegen Russland erhofften.⁶⁰ Aber „aktiv trat [... der französische Außenminister Waddington] nur für die zahlreichen französischen Gläubiger im ottomanischen Reich ein, die durch den 1875 erklärten Staatsbankrott getroffen waren.“⁶¹ Russland wiederum strebte eine Schwächung des Osmanischen Reiches an, da neben Konstantinopel auch die Meerenge des Bosphorus für die Russen von strategischer und psychologischer Bedeutung war.⁶² Palästina spielte hierbei eine entscheidende Rolle, da nicht nur strategische und wirtschaftliche Gründe von Relevanz waren, sondern auch religiöse und kulturelle Gründe das Interesse auf Palästina lenkten. Die „orientalische Frage“ bildete bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges den zentralen außenpolitischen Konflikt der Großmächte, so dass es verwundert, dass nicht eben dieser Konflikt den Ersten Weltkrieg schließlich auslöste.⁶³ Und auch wenn die „orientalische Frage“ mit der Friedenskonferenz zunächst gelöst zu sein schien, war mit der Balfour-Erklärung eine neue Problematik in den Mittelpunkt gerückt: die Schaffung einer jüdischen Heimstätte.⁶⁴

⁵⁶ Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 19.

⁵⁷ Vgl. Ders., S. 23.

⁵⁸ Vgl. Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 2.

⁵⁹ Langer, William, *European Alliances and Alignments 1871 – 1890*, New York 1950, zitiert nach: Winfried Baumgart, *Vom europäischen Konzert zum Völkerbund*, S. 45; David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 27.

⁶⁰ Vgl. Winfried Baumgart, *Vom europäischen Konzert zum Völkerbund*, S. 51.

⁶¹ Ebd.

⁶² Vgl. Winfried Baumgart, *Vom europäischen Konzert zum Völkerbund*, S. 33-38.

⁶³ Vgl. Ders., S. 58.

⁶⁴ Vgl. Ders., S. 63.

2. Großbritannien in Palästina

Die britische Außenpolitik war von dem Streben nach Gleichgewicht geprägt. Dieses Gleichgewicht sollte dadurch gewährleistet werden, dass keine (europäische) Großmacht eine hegemoniale Stellung erhielt.⁶⁵ Auf die (von den Briten wahrgenommenen⁶⁶) erhöhte Intensität des russischen Engagements in Palästina reagierten die Briten wiederum mit dem Errichten eines Konsulats in Jerusalem, das die „Öffnung des Heiligen Landes“⁶⁷ und die folgende „Penetration“⁶⁸ durch die Europäer einleitete.⁶⁹ Dem britischen Konsulat in Jerusalem folgten verschiedene europäische Würdenträger, das öffentliche Interesse der europäischen Staaten am „Heiligen Land“ bekam einen „gewaltigen Auftrieb, und Palästina geriet direkt in den Strudel der Interessengegensätze der europäischen Großmächte im Rahmen der ‚orientalischen Frage‘ des 19. Jahrhunderts.“⁷⁰

Ergänzend zu diesem außenpolitischen Vorgehen wurde die Institution „Schutzmacht“ von den Großmächten weiter ausgebaut. So verpflichteten sich die Briten zusammen mit den Preußen als Schutzmacht der Protestanten und Juden im „Heiligen Land“.⁷¹ Freilich war der Schritt, Juden und Protestanten als Schützlinge zu verstehen, nicht auf das Drängen oder Bitten der betroffenen Schützlinge zurückzuführen, sondern auf das Interesse der Briten, sich als „Schutzmacht“ darzustellen.⁷² Einer der protestantischen Würdenträger in Jerusalem war der Bischof Michael Solomon, ein konvertierter Jude. Dieser propagierte neben seinem Interesse an einem „protestantischen Kristallisationspunkt in Palästina“⁷³ ein seit längerem bestehendes Bestreben der Protestanten: die „Restoration of the Jews“.⁷⁴ Dieses Konzept sah vor, dass eine Rückführung der Juden in das „Heilige Land“ Teil des Heilsplans sei und die christliche Erlösung durch das erneute Erscheinen des Messias folgen würde.⁷⁵ Auch wenn dieses religiöse Konzept nicht die Überzeugung der

⁶⁵ Vgl. Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 6.

⁶⁶ Ironischerweise war das Engagement Russlands eine Reaktion auf das Engagement Großbritanniens. Vgl. Alexander Schölch, *Europa und Palästina 1838-1917*, S. 22.

⁶⁷ Alexander Schölch, *Europa und Palästina 1838-1917*, S. 14.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Vgl. Ebd. Auch wenn die Öffnung durch die ägyptische Eroberung Syriens (Palästina eingeschlossen) ermöglicht wurde, da der ägyptische Herrscher europäische Minderheiten bevorzugt behandelte, in der Hoffnung, die europäischen Staaten für sich und gegen das Osmanische Reich gewinnen zu können, kann man sagen, dass das britische Konsulat in Jerusalem das Engagement im „Heiligen Land“ beschleunigte. Vgl. Alexander Schölch, *Europa und Palästina 1838-1917*, S. 15.

⁷⁰ Ders., S. 16.

⁷¹ Vgl. Ders., S. 16/17.

⁷² Vgl. Ders., S. 16.

⁷³ Alexander Schölch, *Europa und Palästina 1838-1917*, S. 18.

⁷⁴ Vgl. Ebd.

⁷⁵ Vgl. Ders., S. 27/28.

britischen Bevölkerung widerspiegelte, wurde das Konzept doch in der breiten Bevölkerung akzeptiert.⁷⁶

2.1 Der Erste Weltkrieg und der Nahe Osten

Mit dem frühen Kriegseintritt des Osmanischen Reiches an der Seite der Mittelmächte im Jahr 1914 änderte sich die „orientalische Frage“ grundlegend, da Großbritannien, Frankreich und Russland nun offene Gegner des Osmanischen Reiches waren. Am 5. November 1914 erklärte Großbritannien dem Osmanischen Reich den Krieg.⁷⁷ Durch die Allianz mit Russland war das britische Reich gezwungen, den russischen Anspruch auf Konstantinopel hinzunehmen.⁷⁸ Im Zuge des so genannten Abkommens von Konstantinopel aus dem Frühjahr 1915 zog sich Russland im Wettbewerb um die arabischen Teile des Osmanischen Reiches, und somit um Palästina, zurück.⁷⁹ Damit war der Weg für das Sykes-Picot Abkommen im Mai 1916 frei.⁸⁰

Parallel zu diesen Aufteilungsplänen der verbleibenden Großmächte unterstützten die Briten die nationalen Bestrebungen der Araber, um britische Kriegsziele zu verwirklichen.⁸¹ Bereits im 19. Jahrhundert hatte Großbritannien die aufkommenden „native regimes in the Middle East against European expansion“⁸² unterstützt. In der berühmt gewordenen McMahon-Hussein Korrespondenz aus den Jahren 1915/1916 machte der britische Hochkommissar in Ägypten, Sir Henry McMahon dem Führer Hedjas, Hussein ibn Ali, dem „Kopf des [arabischen] Aufstandes“⁸³, Hoffnungen auf ein arabisches Königreich.⁸⁴ Auch der britische Kriegsminister Kitchener versprach den Arabern britischen Schutz, sollten sie sich vom Osmanischen Reich unabhängig erklären.⁸⁵ Von den Aufteilungsplänen der Briten mit den Franzosen, kodiert im Sykes-Picot Abkommen, erfuhr die arabische Welt zunächst nichts.⁸⁶

Mit dem Amtsantritt Lloyd Georges als Premierminister im Jahr 1916 veränderte sich die britische Palästinapolitik deutlich. So bestand Lloyd George darauf, dass das Sykes-Picot Abkommen unwichtig wäre und es nur auf „physical possession“ ankäme.⁸⁷

⁷⁶ Vgl. Alexander Schölch, Europa und Palästina 1838-1917, S. 29.

⁷⁷ Vgl. Marian Kent, Great Britain and the end of the Ottoman Empire, S. 185.

⁷⁸ Vgl. Elie Kedourie, England and the Middle East, S. 29.

⁷⁹ Friedrich Petersen, Die Mandate der Völkerbundsatzung und ihre Entwicklung im Völkerbund, S. 1.

⁸⁰ Vgl. Ders., S. 31.

⁸¹ Vgl. Marian Kent, Great Britain and the end of the Ottoman Empire, S. 186.

⁸² David Fromkin, A peace to end all peace, S. 27.

⁸³ Vgl. Muhammad Sameer Murtaza, Lawrence von Arabien und die Neugestaltung des Nahen Osten, S. 42.

⁸⁴ Vgl. Klaus Kreiser, Der osmanische Staat 1300-1922, S. 51.

⁸⁵ Vgl. David Fromkin, A peace to end all peace, S. 103.

⁸⁶ Vgl. Klaus Kreiser, Der osmanische Staat 1300-1922, S. 51.

⁸⁷ Vgl. David Fromkin, A peace to end all peace, S. 267.

Daraus resultierte Lloyd Georges Überzeugung, dass mit einer Besetzung Palästinas und Mesopotamiens Fakten zu Gunsten der Briten geschaffen werden sollten.⁸⁸

Ein weiteres Motiv für dieses offensive Vorgehen war Lloyd Georges Unterstützung der zionistischen Bestrebungen zur Errichtung eines jüdischen Staates, was Asquith⁸⁹ zuvor abgelehnt hatte.⁹⁰ So wählten die Zionisten unter Chaim Weizmann Großbritannien als Schutzmacht aus, die das zionistische Projekt unterstützen sollte.⁹¹ Lloyd George selbst kam aus Manchester, einer Hochburg der Zionisten, und Stück für Stück überzeugten Zionisten die britischen Verantwortlichen von der Idee, die jüdische Besiedlung Palästinas, die seit den 1880er Jahren intensiviert begonnen hatte, zu fördern.⁹² Die Zionisten versuchten hierbei den Briten eine klare Zusage zur Unterstützung des zionistischen Projekts abzugewinnen.⁹³ Nachdem Großbritannien zunächst eine feste Bindung an den Zionismus vermeiden wollte, setzte sich der Gedanke durch, mit einem klaren Bekenntnis zu der Errichtung einer jüdischen Heimstätte die französischen Ansprüche auf Palästina zurückweisen zu können.⁹⁴

Die Balfour-Deklaration⁹⁵ wurde am 2. November 1917 verfasst und garantierte den Juden eine nationale Heimstätte in Palästina. Sie wurde nicht nur auf jüdischer Seite euphorisch empfangen⁹⁶, sondern auch von den Großmächten USA, Frankreich und Russland akzeptiert.⁹⁷ Die Motive für die Balfour-Erklärung sind mannigfaltig und können an dieser Stelle lediglich angedeutet werden. Neben den strategischen und wirtschaftlichen Interessen kamen hierbei kulturelle Motive hinzu, die an dieser Stelle nicht analysiert werden können. Großbritannien wollte das zionistische Projekt jedoch unterstützen, solange die Durchführung in die Verantwortung der Briten fiel.⁹⁸ Zusätzlich erfüllte die Briten die Angst, dass Palästina unter deutsche Herrschaft fallen könnte, was es unter allen Umständen zu verhindern galt.⁹⁹

Schließlich war „Palestine [...] the key missing link that could join together the parts of the British Empire so that they would form a continuous chain from the Atlantic

⁸⁸ Vgl. David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 267; Bernard Wasserstein, *The British in Palestine*, S. 8.

⁸⁹ Herbert Henry Asquith war britischer Premierminister von 1908-1916.

⁹⁰ Vgl. George Antonius, *The Arab awakening*, S. 259.

⁹¹ Vgl. Nicholas Bethell, *Das Palästina-Dreieck*, S. 12.

⁹² Die Motive für diese Unterstützung seitens der britischen Politiker sind sehr vielfältig: „Lloyd George had followed his own intellectual path to the conclusion that Britain should sponsor Jewish nationalism in the postwar Middle East. A number of his colleagues within the British government arrived at the same conclusion in 1917, though by different paths – many roads led to Zion.“ David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 274.

⁹³ Vgl. Leonard Stein, *The Balfour Declaration*, S. 296–305; David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 293.

⁹⁴ Vgl. David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 297.

⁹⁵ Eine umfassende Analyse bietet Leonard Stein, *The Balfour Declaration*, London 1961.

⁹⁶ Vgl. Ders., S. 298.

⁹⁷ Vgl. Nicholas Bethell, *Das Palästina-Dreieck*, S. 13.

⁹⁸ Vgl. Bernard Wasserstein, *The British in Palestine*, S. 9.

⁹⁹ Vgl. David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 277.

to the middle of the Pacific.¹⁰⁰ Außerdem war 1917 das Recht der Eroberung allgemein anerkannt.¹⁰¹ So kam es schließlich zu der Besetzung Jerusalems am 9. Dezember 1917 durch General Allenby.¹⁰²

3. Das britische Völkerbundmandat

Bis zum Waffenstillstand mit der Türkei am 30. Oktober 1918 waren General Allenbys Handlungen auf den Gewinn des Krieges ausgerichtet.¹⁰³ Nach der Eroberung von Teilen Palästinas im November und Dezember des Jahres 1917¹⁰⁴ errichtete Allenby im April 1918 eine Militäradministration (Occupied Enemy Territory Administration). Wasserstein stellt den Verantwortlichen dieser OETA ein schlechtes Zeugnis aus, wenn er sagt, dass es sich um eine Ansammlung „unqualifizierter Amateure“ handelte, die vom Krieg „zufällig zusammengebracht“ nun ein Land regieren sollten.¹⁰⁵

Die Situation Palästinas nach dem Ersten Weltkrieg war katastrophal. Die Bevölkerung wurde von Hungersnöten geplagt, die Besatzung forderte den ansässigen Bauern viel ab und trieb „viele Bauern in die Verschuldung und den finanziellen Ruin.“¹⁰⁶ Auch der Abzug der osmanischen Infrastruktur stellte die OETA vor große Herausforderungen, da eine administrative und logistische Struktur neu aufgebaut werden musste.¹⁰⁷ Und obwohl die Briten sich als rein administrative Helfer verstehen wollten¹⁰⁸, wurden sie doch bald in den Konflikt zwischen Arabern und Zionisten verwickelt.¹⁰⁹ Die konträren Ansichten der Zionisten und Araber bezogen sich vor allem auf politische Mitsprache und Selbstverwaltung der lokalen Bevölkerung, auf die jüdische Einwanderung und den jüdischen Landkauf.¹¹⁰ Die Versprechen der Briten an die Araber und Zionisten während des Krieges führten zu einem Konflikt, der bis zum heutigen Tag währt. Erschwerend kam hinzu, dass London an den Plänen zur Errichtung einer jüdischen Heimstätte in Palästina festhielt und die britische Präsenz mit diesem Ziel legitimiert sah, während die Verantwortliche vor Ort mehr und mehr zu der

¹⁰⁰ David Fromkin, A peace to end all peace, S. 281/282.

¹⁰¹ Vgl. Nicholas Bethell, Das Palästina-Dreieck, S. 16.

¹⁰² Vgl. Bernard Wasserstein, The British in Palestine, S. 1/2.

¹⁰³ Vgl. Ders., S. 21/22.

¹⁰⁴ Allerdings blieb der Norden Palästinas bis zum Spätsommer 1918 unter osmanischer Kontrolle. Vgl. Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 182.

¹⁰⁵ Bernard Wasserstein, The British in Palestine, S. 19.

¹⁰⁶ Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 186.

¹⁰⁷ Vgl. Ders., S. 186/187.

¹⁰⁸ Vgl. Bernard Wasserstein, The British in Palestine, S. 20.

¹⁰⁹ Vgl. Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 187.

¹¹⁰ Vgl. Ebd.

Überzeugung kamen, dass der Plan einer jüdischen Heimstätte das eigentliche Problem beim Errichten einer funktionierenden Kolonialverwaltung sei.¹¹¹

Auf der Pariser Friedenskonferenz konnten keine endgültigen Beschlüsse gefasst werden.¹¹² So blieb die Frage nach dem Status Palästinas bis zu Inter-Allied Konferenz in San Remo Ende April 1920 offen. Der Konferenz waren verschärfte Unruhen vorausgegangen. Bereits während des Jahres 1919 hatte der arabische Nationalismus vermehrt für Unruhen gesorgt.¹¹³ Die Situation war stark angespannt und entlud sich erstmals während des muslimischen *Nebi Musa* Festes am 4. April 1920.¹¹⁴ Am Rande der Feierlichkeiten kam es zu gewalttätigen Übergriffen gegen Juden und zahlreiche Opfer und Verwundete waren zu verzeichnen.¹¹⁵ – es handelte sich um die ersten Ausschreitungen, die gezielt gegen Juden gerichtet waren.¹¹⁶ Aus dieser fragilen Lage heraus entschied das Foreign Office am 14. April 1920, dass es zu einer endgültigen Lösung in Palästina kommen müsse.

3.1 Die Konferenz von San Remo

Der Konferenz im italienischen San Remo¹¹⁷ waren jedoch nicht nur die Unruhen in Jerusalem während des *Nebi Musa* Festes vorausgegangen, sondern auch politische Überlegungen seitens der verantwortlichen Politiker in London. Die Ausgangssituation der britischen Politik bezüglich Palästinas war der Mandatsanspruch über Palästina.¹¹⁸ Hierbei mussten weitere Vereinbarungen mit den Franzosen getroffen werden, die bei der Grenzziehung entscheidende Mitsprache hatten. Frankreich verlangte die Unterstützung Großbritanniens bezüglich Syriens und der Etablierung eines französischen Mandates dort.¹¹⁹ Großbritannien stimmte dem französischen Anspruch auf Syrien auch im Wesentlichen zu und auf der Konferenz in San Remo wurden diese Vereinbarungen kodiert.¹²⁰ Auch wenn die Franzosen sich bemühten, ihren seit dem 15. Jahrhundert ausgeübten Einfluss auf das „Heilige Land“ zu erhalten, indem sie den Briten das Mandat über Palästina nicht kampflös überlassen wollten, mussten sie sich

¹¹¹ Vgl. Gudrun Krämer, *Geschichte Palästinas*, S. 187.

¹¹² Vgl. Bernard Wasserstein, *The British in Palestine*, S. 36.

¹¹³ Vgl. Ders., S. 57.

¹¹⁴ Vgl. Aaron S. Klieman, *Foundations of British policy in the Arab world*, S. 62.

¹¹⁵ Vgl. Bernard Wasserstein, *The British in Palestine*, S. 64.

¹¹⁶ Vgl. Ebd. Unter anderem wurde auf dieser Demonstration die Parole „Palästina ist unser Land und die Juden sind unsere Hunde“ skandiert. Vgl. Friedrich Schreiber, *Nahost*, S. 59.

¹¹⁷ Wiedergabe der Gespräche zwischen den Beteiligten, in: Lloyd George, *The truth about the Peace Treaties*, S. 1162-1175.

¹¹⁸ Vgl. Ebd.

¹¹⁹ Vgl. Leonard Stein, *The Balfour Declaration*, S. 655-657.

¹²⁰ Vgl. Ders., S. 655/656.

dem Anspruch der Briten beugen und am 25. April 1920 der Resolution von San Remo zustimmen, die das Basisdokument für die späteren Mandate darstellte.¹²¹

Die Debatte um die Integration der Balfour-Erklärung in die San-Remo-Resolution war „confused and rambling“¹²². Auf der Londoner Konferenz war die Inkorporation der Balfour-Erklärung in die türkischen Friedensverträge nicht diskutiert worden, da die Franzosen die Auffassung vertraten, dass es sich bei der Erklärung um ein unilaterales Abkommen zwischen Großbritannien und den Zionisten handelte und von daher kein Grund bestand, die britischen Alliierten ebenfalls an die Erklärung zu binden.¹²³ Eine endgültige Entscheidung bezüglich des Friedensvertrages mit den Türken wurde erst auf der Konferenz von San Remo getroffen¹²⁴, wo sich die Franzosen schließlich dem Willen der Briten beugten und die Balfour-Erklärung Teil der San-Remo-Resolution wurde.¹²⁵

Verantwortlich für die Resolution waren Lloyd George, Alexandre Millerand¹²⁶, Francesco Nitti¹²⁷ und der japanische Botschafter Matsui.¹²⁸ Der Resolutionstext bezog sich auf Palästina und regelte die Formalitäten bezüglich der Implementierung des Mandatsystems. Betont wurde, dass es sich bei dieser Resolution nicht um einen Sieg über die nicht-jüdischen Gemeinschaften in Palästina handelte, sondern um das Bemühen der Mandatarmächte mit administrativem Rat und Unterstützung der Bevölkerung in Palästina zu helfen, bis sie in der Lage wäre, selbstständig zu agieren. Auch wurde der Rückzug der Franzosen aus Palästina festgeschrieben und Großbritannien zur Mandatarmacht ernannt. Deutlich wird bei der Lektüre des Resolutionstextes, dass die eigentliche Kontrolle bei den Verfassern der Resolution lag, die über die Grenzziehung und die Mandatarmacht zu verfügen hatten. So wurde auch verfügt, dass die Mandatarmacht Großbritannien für die Durchsetzung der Balfour-Erklärung verantwortlich wäre. Die Institution der Permanenten Kommission wird in der Resolution bereits skizziert. Der Völkerbundrat, dominiert von Großbritannien und Frankreich, die auch die Resolution verfassten, sollte über die genaue Ausgestaltung des Mandates entscheiden.

Die Reaktionen der Araber auf die Entscheidungen, die in San Remo gefällt wurden, waren sehr negativ: Die Vergabe des Mandates stand Artikel 22 der

¹²¹ Vgl. Leonard Stein, *The Balfour Declaration*, S. 656.

¹²² Ders., S. 657.

¹²³ Vgl. Ders., S. 657. In den Unterlagen der Londoner Konferenz wird auch lediglich das britische Mandat über Palästina festgeschrieben. Die Balfour-Erklärung wird nicht erwähnt. Vgl. Ders., S. 658.

¹²⁴ Vgl. Leonard Stein, *The Balfour Declaration*, S. 658.

¹²⁵ Vgl. Ders., S. 657/658.

¹²⁶ Alexandre Millerand war französischer Präsident von 1920 bis 1924.

¹²⁷ Francesco Nitti war italienischer Ministerpräsident von Italien zwischen 1919 und 1920.

¹²⁸ Diese Arbeit bezieht sich auf den englisch-französischen Originaltext, der auf <http://www.therightroadtopeace.com/infocenter/Heb/SamRemoRes.html> (zuletzt abgerufen am 5.6.08 um 16:38) zur Verfügung gestellt wird.

Völkerbundsatzung entgegen, in dem die Wahl der Mandatarmacht durch die ansässige Bevölkerung vorgesehen war.¹²⁹ So empfanden die Araber diese Entscheidungen als Verrat.¹³⁰ Die Briten verspielten weiteres Vertrauen bei den Arabern, als am 25. Juli 1920 die Franzosen schließlich in Damaskus einmarschierten. Die Tatsache, dass Großbritannien dies hinnahm, war ein rein machtpolitischer Schachzug, um die Franzosen für die eigenen imperialen Interessen in Palästina zu gewinnen.¹³¹

3.2 Die Mandatsakte

Im Anschluss an die Konferenz wurde in Palästina eine Ziviladministration unter Herbert Samuel aufgebaut.¹³² Es gelang ihm zwar zunächst, die Lage in Palästina zu entspannen¹³³, als er jedoch Haj Amin al-Husseini zum Großmufti von Jerusalem ernannte, nutzte dieser seine neue Position und initiierte im Mai 1921 die bis dahin schwersten Ausschreitungen zwischen Juden und Arabern.¹³⁴ Die Rolle des Völkerbundes war während dieser Zeit überschaubar. Der erste Entwurf eines Mandates über Palästina wurde dem Völkerbund zwar schon am 6. Dezember 1920 von Lord Balfour vorgelegt, aber eine Ratifizierung der Mandatsakte, die ebenfalls von Balfour mitformuliert und verfasst wurde¹³⁵, durch den Völkerbundrat fand erst am 24. Juli 1922 statt.¹³⁶ Balfour war es auch, der auf der ersten Völkerbundversammlung am 18. Dezember 1920 die alleinige Macht des Völkerbundes bezüglich der Mandate forderte.¹³⁷ Die Zeit zwischen den Entscheidungen der Konferenz von San Remo und der Verabschiedung der Mandatsakte durch den Völkerbundrat nutzen die Briten, um den Überbau ihrer Politik gegenüber den Mandatsterritorien zu definieren.¹³⁸ Die Aussage Churchills, dem diese Aufgabe zuteil wurde, dass Mandate und ähnliches „veraltetes Gedöns“¹³⁹ seien und es möglich sei, dass die Mandate und der Völkerbund in weniger als einem Jahr nicht mehr existieren würden, zeigt recht klar, welchen Stellenwert der Völkerbundes einnahm. In seinem Werk *The World Crisis* schreibt Churchill über die Pariser Friedenskonferenz und deren Konsequenzen sogar: „Of

¹²⁹ Vgl. Francis Paul Walters, *A history of the League of Nations*, S. 56–58.

¹³⁰ Vgl. George Antonius, *The Arab Awakening*, S. 305.

¹³¹ Vgl. Elie Kedourie, *England and the Middle East*, S. 175.

¹³² Vgl. Aaron S. Klieman, *Foundations of British policy in the Arab world*, S. 63.

¹³³ Vgl. Ders., S. 171/172; Schabsaj Milkonowicki, *Das Mandatsystem im Völkerbund*, S. 71.

¹³⁴ Vgl. Bernard Wasserstein, *The British in Palestine*, S. 98-101.

¹³⁵ Vgl. Édouard Atiyah, *Palästina*, S. 56.

¹³⁶ Vgl. Mamun Al-Hamui, *Die Britische Palästina-Politik*, S. 138.

¹³⁷ Vgl. Schabsaj Milkonowicki, *Das Mandatsystem im Völkerbund*, S. 50.

¹³⁸ Vgl. Marian Kent, *Great Britain and the end of the Ottoman Empire*, S. 191.

¹³⁹ Übersetzung des Verfassers von „obsolence rigmarole“: Letter from Churchill to Sir Archibald Sinclair, 9 July 1921, Gilbert, Churchill, Vol. IV, S. 798, zitiert nach: Marian Kent, *Great Britain and the end of the Ottoman Empire*, S. 191.

course the five Great Powers from the beginning to the end settled everything as they chose; and nothing could have prevented them from doing so.“¹⁴⁰

Der Völkerbundrat bestimmte auch weiterhin offiziell die Geschieke Palästinas. Die dominierenden Mitglieder im Rat waren Großbritannien und Frankreich, die sich außerhalb des Völkerbundes einigten. Italien befand sich zu dieser Zeit auf Grund innenpolitischer Unruhen und der erstarkenden faschistischen Bewegung in einer schwachen Position.¹⁴¹ Auch die anderen (nichtständigen) Mitglieder Belgien, Brasilien, China und Spanien hatten offenbar nicht den Einfluss, das Interesse oder die Kraft, sich für einen starken Völkerbundrat einzusetzen.¹⁴² Auf der Völkerbundratssitzung in San Sebastian (Spanien) vom 5. August 1920 hatte der Rat sich der Idee des belgischen Ratsvertreters Hyman angeschlossen, der die Rechtsfigur des „doppelten Rechtstitels“ ausgearbeitet hatte.¹⁴³ Dies bedeutete, dass „die Mandatarmacht durch die Hauptmächte bezeichnet werde, daß sie aber ihr Mandat als Beauftragte des Bundes und in dessen Namen ausüben müsse.“¹⁴⁴ Diese Rechtsfigur diente der juristischen Rechtfertigung des Ausschlusses der Volksbefragung nach Artikel 22 §4 und des Ausschlusses der Völkerbundversammlung. Die Völkerbundmandatsakte wurde am 22. Juli 1922 vom Völkerbundrat ratifiziert. Auffällig ist, dass Großbritannien als Mandatar die Kontrolle über die Gesetzgebung, Verwaltung¹⁴⁵ und die Rechtspflege¹⁴⁶ erhielt. Darüber hinaus wurde Großbritannien die Pflege von auswärtigen Beziehungen übertragen¹⁴⁷, ebenso wie die „gesamte Verantwortung für die heiligen Stätten und religiösen Gebäude oder Plätze in Palästina“¹⁴⁸ und die Verfügung über das Militär.¹⁴⁹ Zwar betonte der Mandatstext auch, dass „die Entwicklung von Einrichtungen für eine Selbstregierung gesichert wird, ebenso die Wahrung der bürgerlichen und religiösen Rechte aller Einwohner Palästinas“¹⁵⁰, aber da keine Zeitangaben gemacht wurden, hatte das Mandat keinen Übergangcharakter.

¹⁴⁰ Winston S. Churchill, *The World Crisis*, S. 142.

¹⁴¹ Vgl. Hans Vorländer, Italien, in: http://www.bpb.de/themen/G5GGWV_0,0.Geschichte.html.

¹⁴² Mitgliederübersicht in: Johann Strunz, *Der Völkerbund*, S. 62-65.

¹⁴³ Friedrich Petersen, *Die Mandate der Völkerbundsatzung und ihre Entwicklung im Völkerbund*, S. 38.

¹⁴⁴ Ebd.

¹⁴⁵ Artikel 1 des Mandatstextes, in: Mamun Al-Hamui, *Die Britische Palästina-Politik*, S. 142.

¹⁴⁶ Artikel 9 des Mandatstextes, in: Ders., S. 144.

¹⁴⁷ Artikel 12 des Mandatstextes, in: Ders., S. 145.

¹⁴⁸ Artikel 13 des Mandatstextes, in: Ebd.

¹⁴⁹ Artikel 17 des Mandatstextes, in: Mamun Al-Hamui, *Die Britische Palästina-Politik*, S. 147.

¹⁵⁰ Artikel 1 des Mandatstextes, in: Ders., S. 142.

3.3 Der Verlauf und das Ende der britischen Mandats Herrschaft

Die King-Crane-Kommission¹⁵¹ hatte festgestellt, dass die palästinensische Bevölkerung sich gegen eine Schutzmacht oder einen Vormund und für die Unabhängigkeit aussprach.¹⁵² Der Mandatstext wurde dennoch von den beiden Großmächten Großbritannien und Frankreich verfasst und verabschiedet. Die anderen alliierten und assoziierten Mächte hatten bei diesem Prozess kein Mitspracherecht, ebenso wenig wie die Versammlung des Völkerbundes.¹⁵³ Es handelte sich um „Kolonialherrschaft im neuen Gewand,“ die auch als solche wahrgenommen wurde.¹⁵⁴ Doch unter dieser Großmachtspolitik hatten nicht nur die Araber zu leiden, sondern auch die Juden, ob Zionisten oder nicht, die in Palästina ansässig waren.¹⁵⁵

Im weiteren Verlauf des Mandates, welches offiziell erst am 23. September 1923 in Kraft trat¹⁵⁶, vermochte die britische Administration die Konflikte zwischen Arabern und Juden nicht zu lösen. Obwohl es bis zum Jahr 1929 recht friedlich in Palästina blieb, brodelte es heftig und sowohl die Zionisten als auch die Araber rüsteten sich im Kampf um das „Heilige Land“. Die britische Politik reagierte auf die Proteste der Araber mit strengeren Einwanderungsquoten für Juden und verärgerte somit wiederum die Zionisten. Das führte dazu, dass die Zionisten den Briten eine anti-jüdische und die Araber den Briten eine anti-arabische Politik vorwarfen.¹⁵⁷ Die britische Politik, die auf Ruhe und Ordnung ausgerichtet war, wurde zusehends undurchführbar. Der Teufelskreis der „doppelten Verpflichtung“¹⁵⁸ ließ die britische Macht Stück für Stück bröckeln und im Jahr 1929 kam es zum Massaker von Hebron, als die Araber Übergriffe auf die Juden begingen und die Juden sich verteidigten.¹⁵⁹ Ab diesem Zeitpunkt verlor die britische Mandatsmacht jegliche Autorität, die Gewalt eskalierte zwischen den Jahren 1936–1939 vollständig¹⁶⁰ und die Rebellion gegen das Mandat, sowohl von jüdischer als auch arabischer Seite, hielt sich hartnäckig.¹⁶¹ Zwar reagierte die britische

¹⁵¹ Die King-Crane Kommission untersuchte die Bedingungen in den potentiellen Mandatsgebieten und schlug die USA als Mandatarmacht für Palästina vor. Die Ergebnisse der Kommission hatten jedoch lediglich informellen Charakter. Vgl. hierzu David Fromkin, A peace to end all peace, S. 397. Abgedruckt in: Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 37-51. Vollständig ist der Kommissionsbericht auf <http://www.ipcri.org/files/kingcrane.html> einzusehen (zuletzt abgerufen am 15.08.08 um 12:45).

¹⁵² Vgl. Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 137.

¹⁵³ Vgl. Édouard Atiyah, Palästina, S. 56.

¹⁵⁴ Vgl. Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 195.

¹⁵⁵ Vgl. Michael Wolffsohn, Wem gehört das Heilige Land?, S. 247.

¹⁵⁶ Vgl. Mamun Al-Hamui, Die Britische Palästina-Politik, S. 141.

¹⁵⁷ Vgl. Nicholas Bethell, Das Palästina-Dreieck, S. 21.

¹⁵⁸ Vgl. Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 202.

¹⁵⁹ Vgl. Édouard Atiyah, Palästina, S. 115/116; Schreiber, S. 77-81.

¹⁶⁰ Vgl. Friedrich Schreiber, Nahost, S. 94-97.

¹⁶¹ Vgl. Sami Hadawi, Brennpunkt Palästina, S. 33.

Mandatsmacht mit restriktiver Polizeigewalt, die jedoch weder jüdische noch arabische Gewaltakte unter Kontrolle bringen konnten.¹⁶²

Die antisemitischen Ereignissen in Europa erhöhten die jüdische Einwanderung nach Palästina¹⁶³, was wiederum die Briten dazu brachte, die Einwanderung zu beschränken, getrieben von der Angst, das arabische Palästina in die Arme der Achsenmächte zu treiben.¹⁶⁴ Als Reaktion auf diese Politik, manifestiert im britischen Weißbuch von 1939¹⁶⁵, erklärten die Zionisten auf einer Konferenz im Mai 1942 die USA zur neuen Schutzmacht.¹⁶⁶ Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, der Großbritannien große Schäden zugefügt hatte, mussten die Kolonialpolitik und ihre Kosten grundlegend überdacht werden. Als dann im Winter 1946/1947 klar wurde, dass das Engagement im Mittelmeerraum nicht mehr zu finanzieren sei¹⁶⁷ und eine Kommission¹⁶⁸ zu dem Schluss kam, dass das britische Mandat zu beenden wäre, beschloss Großbritannien, das Mandat über Palästina den neu gegründeten Vereinten Nationen zu übergeben.¹⁶⁹ Am 29. November 1947 stimmte die Generalversammlung der Vereinten Nationen der Resolution 181¹⁷⁰ mit 33 zu 13 (10 Enthaltungen) zu.¹⁷¹

4. Schlussbetrachtung

„In order to promote international co-operation and to achieve international peace and security, by the acceptance of obligations not to resort to war, by the prescription of open, just and honourable relations between nations, by the firm establishment of the understandings of international laws as the actual rule of conduct among government, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealing of organised people with one another, Agree to this Covenant of the League of Nations.“ (Präambel der Völkerbundsatzung)

Die in der Präambel festgesetzten Prinzipien waren neu in der Geschichte der internationalen Politik, denn das Nationalitätenprinzip und „die organisierte kollektive Friedenssicherung in Form des Völkerbundes“¹⁷² waren ein Novum.¹⁷³ Doch die Macht, diese Prinzipien durchzusetzen, lag bei den Siegern des Ersten Weltkrieges, die sich in Form des Obersten Rates mit den Fragen beschäftigten, die auf der Pariser

¹⁶² Vgl. Nicholas Bethell, Das Palästina-Dreieck, S. 32.

¹⁶³ Vgl. Ders., S. 23.

¹⁶⁴ Vgl. Friedrich Schreiber, Nahost, S. 109/110.

¹⁶⁵ Vgl. Ebd. In diesem Dokument wird explizit betont, dass die britische Regierung aus Palästina keinen jüdischen Staat machen wird.

¹⁶⁶ Vgl. Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 353.

¹⁶⁷ Vgl. Dies., S. 356.

¹⁶⁸ Vgl. Dies., S. 358.

¹⁶⁹ Vgl. Ebd.

¹⁷⁰ Einsehbar auf: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/res181.htm> zuletzt abgerufen am 24.8.08.

¹⁷¹ Vgl. Gudrun Krämer, Geschichte Palästinas, S. 359.

¹⁷² Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, S. 69

¹⁷³ Vgl. Alfred Pfeil, Der Völkerbund, S. 1.

Friedenskonferenz nicht hatten gelöst werden können, sodass „die dominierenden Vorgänge in der internationalen Politik dieser Periode – die Serie der europäischen Konferenzen ab 1920 [...] sich unter Ausschluß des Völkerbundes“¹⁷⁴ abspielten. So lag die eigentliche Macht innerhalb des Völkerbundes dann auch bei den Hauptalliierten, die den Völkerbundrat stellten. Dieser war direkt aus dem Supreme War Council der Hauptalliierten hervorgegangen.¹⁷⁵ Der Völkerbund war zu dieser Zeit „increasingly impotent“¹⁷⁶ und musste sich den Entscheidungen der Hauptalliierten, in Form von Frankreich und Großbritannien, beugen.

Das maßgebliche Problem war, dass der Völkerbund ein Produkt und somit Instrument Großbritanniens war. Frankreich und Italien waren geschwächt und kämpften mit innenpolitischen Schwierigkeiten und Russland war, ebenso wie Deutschland, die USA und das zerfallende Osmanische Reich, kein Mitglied des Völkerbundes. Selbst die „Keimzelle“ des von Großbritannien geförderten arabischen Widerstandes, das Königreich Hedjas, trat dem Völkerbund nicht bei.¹⁷⁷ Großbritannien bezahlte den größten Beitrag zum Völkerbundbudget¹⁷⁸ und stellte den ersten Generalsekretär Eric Drummond.¹⁷⁹ Darüber hinaus konnte durchgesetzt werden, dass die britischen Dominions zwar als vollständige und stimmberechtigte Mitglieder in den Völkerbund aufgenommen wurden, aber trotzdem das Foreign Office die Außenpolitik den Dominions vorgab.¹⁸⁰ Mit der Ablehnung des US-amerikanischen Senats verlor der Völkerbund darüber hinaus seinen – durch die Abwesenheit Russlands und Deutschland ohnehin geringen – internationalen Anspruch, so dass er zum Kampfschauplatz um nationale Interessen degradiert wurde.¹⁸¹ Außerdem konnte das tiefe Misstrauen zwischen den Politikern durch den Völkerbund nicht überwunden werden, auch wenn in der Öffentlichkeit Einigkeit demonstriert wurde.¹⁸² Die alten Strukturen der Geheimdiplomatie und der Machtpolitik konnten nicht beseitigt werden und die alte Ordnung bestimmte die neue.

Palästina war aus unterschiedlichen Gründen von fundamentalem Interesse für Großbritannien. Nicht nur das explodierende Interesse am Öl im Nahen Osten¹⁸³ und die strategischen Überlegungen um das Empire zu erhalten prägten die britische Palästina-Politik. Auch kulturelle Gründe und das gute Verhältnis vieler britischer Politiker zu

¹⁷⁴ Vgl. Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 62.

¹⁷⁵ Vgl. Ders. S. 67.

¹⁷⁶ John Glubb, *Britain and the Arabs*, S. 219.

¹⁷⁷ Vgl. Alfred Pfeil, *Der Völkerbund*, S. 47.

¹⁷⁸ Vgl. Mitgliederübersicht mit Kostenverteilungsschlüssel, in: Johann Strunz, *Der Völkerbund*, S. 62.

¹⁷⁹ Eric Drummond war Generalsekretär des Völkerbundes von 1919-1933.

¹⁸⁰ Vgl. Eckhard Most, *Großbritannien und der Völkerbund*, S. 46/47; Rüdiger Gottschalk, *Großbritannien und der Völkerbund 1918 – 1926*, S. 112.

¹⁸¹ Vgl. John Glubb, *Britain and the Arabs*, S. 229.

¹⁸² Vgl. George Scott, *The rise and fall of the League of Nations*, S. 12.

¹⁸³ Vgl. Murat Altuglu, *The new Great Game. Energiepolitik im kaspischen Raum*, Bonn 2006, S. 12-19.

den Zionisten¹⁸⁴ waren die Motive der britischen Regierung, Palästina zu besetzen.¹⁸⁵ Die Kooperation mit den Arabern und die gemachten Versprechungen dienten hierbei vor allem als Mittel zum Zweck. Auch das Engagement für die „jüdische Nationale Heimstätte“ muss als Mittel betrachtet werden. So unterstellt Adel El-Sayed den Briten gar die Absicht, dass der „als feindlich betrachteten [...] arabischen Welt, [...] mit der Schaffung einer „jüdischen Ansiedlung“ ein >Ableger< des Westens als eine Art Bollwerk entgegengestellt werden“¹⁸⁶ sollte. Und schließlich konnte die britische Regierung nicht die territorialen Gewinne ignorieren, da „the Nation [...] for some compensation for its awful losses“ suchte.¹⁸⁷ Lloyd George kommentierte die Bedeutung des Landgewinnes mit einer Spitze gegen US-Präsident Woodrow Wilson: „Well, Wilson has gone back home with a bundle of assignats. I have returned with a pocket full sovereigns in the shape of the German Colonies, Mesopotamia, etc. Everyone to his taste.“¹⁸⁸ Großbritannien verfolgte eine ad-hoc Politik, die auf die gegebenen Situationen vor allem reagierte. An dieser Stelle ist auch die Grundlage des Konfliktes festzumachen. Die Versprechungen der Briten gegenüber den Zionisten und Arabern lassen die bekannte Aussage „Recht gegen Recht“ in einem neuen Licht erscheinen. Da dieses Recht aus unterschiedlichen Situationen heraus von derselben Großmacht festgesetzt wurde, konnte der Konflikt nur eskalieren. Doch eine solche weitsichtige Einschätzung hatte sich unter britischen Politikern nicht verbreiten können. Stattdessen präsentierten sich Politiker wie Lloyd George als „all-powerful, all-ignorant men, sitting there carving up continents.“¹⁸⁹ Diese Ignoranz manifestierte sich auch in der naiven Annahme, dass man die Araber von den Vorzügen einer jüdischen nationalen Heimstätte überzeugen könne.¹⁹⁰ Die Idee, zwei Staaten bilden zu können, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat, erweist sich bis heute als eine Illusion. Schuldzuweisungen, wozu der überwiegende Teil der Literatur tendiert, sind an dieser Stelle müßig, da sie einer Lösung des Konfliktes nur im Weg stehen. Die Grundlage für einen der wohl dominierendsten Konflikte des 20. und 21. Jahrhunderts wurde von Großbritannien gelegt, mit Hilfe des Völkerbundes und der Ignoranz oder Unfähigkeit der anderen Großmächte.

¹⁸⁴ Lloyd George beschreibt das Treffen zwischen Weizmann und Balfour wie folgt: „I introduced him to Mr. Balfour, who was won over completely by his charm, his persuasiveness and his intellectual power.“ Lloyd George, *The truth about the Peace Treaties*, S. 1117.

¹⁸⁵ Vgl. Friedrich Petersen, *Die Mandate der Völkerbundsatzung und ihre Entwicklung im Völkerbund*, S. 39: „Die Tatsache besteht nun einmal, daß die Hauptmächte die Verteilung vorgenommen haben und die Mandatländer schon seit einer Reihe von Jahren unter der neuen Herrschaft stehen.“

¹⁸⁶ Adel El-Sayed, *Palästina in der Mandatszeit*, S. 176/177.

¹⁸⁷ Winston Churchill, *The World Crisis*, S. 150.

¹⁸⁸ Lloyd George in einem Gespräch mit seinem Sekretär nach den Pariser Friedenskonferenzen 1920, zitiert nach: David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 401.

¹⁸⁹ David Fromkin, *A peace to end all peace*, S. 400.

¹⁹⁰ Vgl. Nicholas Bethell, *Das Palästina-Dreieck*, S. 15.