

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Michael Brecher

Israels
außenpolitisches System

Marion Mushkat

Entkolonialisierungsprozeß
und Völkerrecht

B 32/71

7. August 1971

Michael Brecher, geboren in Montreal, Kanada. 1946 B.A. an der McGill University, 1953 Ph.D. an der Yale University. Seit 1953 Professor für Politische Wissenschaften an der McGill University, gegenwärtig Gastprofessur für Internationale Beziehungen an der Hebrew University, Jerusalem.

Veröffentlichungen u. a.: Nehru. A political Biography, 1959 (deutsch: München 1963); The New States of Asia, 1963; India and World Politics, 1968.

Marion Mushkat, P.S.D., LL.D., geboren am 5. 11. 1915 in Polen, Professor für Internationales Recht an der Tel Aviv University.

Veröffentlichungen u. a.: Der Nürnberger Prozeß, Jerusalem 1951, International Cooperation, Tel Aviv 1967, Theory and Practice of International Relations, Tel Aviv 1967.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Israels außenpolitisches System

Die ersten zwanzig Jahre

Entscheidungen (oder „Outputs“) der Außenpolitik, die das Staatsverhalten konstituieren, sind das Produkt der Interaktion von Kräften (oder „Inputs“) zwischen und innerhalb von zwei Umwelten: der operationalen (oder realen) und der psychologischen (oder vorgestellten) Umwelt. Es ist eine Hauptaufgabe der außenpolitischen Analyse, diese beiden Umwelten zu erforschen, ihre Bestandteile zu untersuchen und ihre Konvergenz- und Divergenzpunkte festzustellen. Die operationale Umwelt gibt an, wo die Grenzen des Möglichen im außenpolitischen Entscheiden und Handeln liegen; die psychologische Umwelt zeigt, was denen, die zu entscheiden haben, als wünschenswert erscheint.

Ein Grundpostulat unserer Untersuchung lautet, daß die Folgen einer politischen Entscheidung um so ungünstiger sein werden, je weniger die beiden Umwelten sich decken. Deshalb ist es notwendig, die operationale und die psychologische Umwelt sorgfältig zu untersuchen. Wichtig ist es auch, den Kreis derer zu bestimmen, die in der „hohen Politik“, auf strategischer Ebene, die Entscheidungen fällen. Das Einstellungsprisma und die spezifischen Vorstellungen dieser Personen liefern den Schlüssel zum Verständnis der Triebkraft des Staatsverhaltens — der psychologischen Umwelt.

Die operationale wie die psychologische Umwelt kann in eine interne und eine externe Kategorie aufgeschlüsselt werden, die jeweils fünf Komponenten enthalten: Die *externe* Kategorie umfaßt das globale System, das nähere östliche Untersystem, weitere Untersysteme, die auf das staatlich-politische Verhalten ein-

wirken, bilaterale Beziehungen zu dominanten Mächten innerhalb des internationalen Systems und schließlich spezifische bilaterale Beziehungen zu jedem beliebigen Staat in diesem System. Die *interne* Umwelt-Kategorie enthält folgende Komponenten: die militärische und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die politische Struktur, Interessengruppen sowie rivalisierende Eliten.

Die Analyse geht von einer Untersuchung der operationalen Umwelt der israelischen Außenpolitik aus, streift das Kommunikationssystem, durch das den Entscheidenden die politische Wirklichkeit vermittelt wird, und wendet sich dann einer Beschreibung der politischen Elite Israels zu, das heißt derjenigen, die durch das politische System legitimiert sind, politisch-strategische Entscheidungen zu treffen. Die Einwirkungen der operationalen Umwelt auf die psychologische Umwelt gab des weiteren Anlaß zu einer Untersuchung über den Prozeß der Formulierung und Durchführung von Entscheidungen im außenpolitischen System Israels. Es sind dabei drei Stadien der politischen Entscheidung voneinander abzuheben: Strategie, Taktik und die Durchführung; in unserer Darstellung liegt das Schwergewicht auf dem ersten Stadium: der Strategie der israelischen Außenpolitik während der ersten zwanzig Jahre seit der Staatsgründung.

Zu welchen Ergebnissen gelangt eine Untersuchung des außenpolitischen Systems Israels? Am besten lassen sie sich unter den skizzierten Kategorien zusammenfassen, die wir zu diesem Zweck noch weiter untergliedern. Wir beginnen mit der operationalen Umwelt.

Das globale System

Das globale System der internationalen Politik unterlag im Untersuchungszeitraum einem ständigen Wandel seiner Struktur und Textur.

Dieser Beitrag ist das — am Anfang geringfügig gekürzte — Schlußkapitel aus dem in Kürze erscheinenden Buch des Autors, *The Foreign Policy System of Israel; Setting, Images, Process*, Oxford University Press, London. Der Text wurde von Karl Römer, Bad Godesberg, übersetzt.

Drei Phasen lassen sich unterscheiden: strenge Bipolarität von 1948 bis 1956, lockere Bipolarität von 1956 bis 1962, danach Polyzentrismus. Die Hauptakteure während dieser ganzen Zeit waren die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, die Supermächte. Sie verfolgten ihre Ziele mit vielfältigen Instrumenten und Institutionen politischer, wirtschaftlicher, psy-

chologischer, ideologischer und militärische Art, im Rahmen der UNO wie auch mit Hilfe regionaler Organisationen und Blöcke, wobei sie mitunter mehr, mitunter weniger offenen Druck ausübten.

Diese Ziele und Methoden berührten die Lebensinteressen aller Staaten, so auch die Israels. Einige Illustrationen dazu werden genügen:

— Die Zustimmung der Supermächte war entscheidend für die Annahme des UN-Teilungsbeschlusses im November 1947 und für die Aufnahme Israels in die UNO im Mai 1949.

— Die Militärhilfe des Sowjetblocks für Israel während des Unabhängigkeitskrieges von 1948 war lebenswichtig.

— Umfangreiche Waffenlieferungen des Sowjetblocks an Ägypten in den Jahren 1955 bis 1956 schufen den Zustand der Unsicherheit, der im Sinai-Feldzug kulminierte, und der vereinte Druck Washingtons und Moskaus erzwang den Rückzug Israels aus dem Gaza-Streifen und von der Sinai-Halbinsel im Jahre 1957.

— Die militärische und politische Unterstützung der Sowjetunion für Ägypten — sowie schwere Fehlkalkulationen — trugen entscheidend zum Ausbruch des Sechstageskrieges bei.

— In den Jahren 1969/70 waren sowohl die Handlungen wie die Unterlassungen der Supermächte abermals ausschlaggebend für eine neue Phase heftiger arabisch-israelischer Konfrontation.

Dies und vieles andere läßt ein ständiges Merkmal der operationalen Umwelt der israelischen Außenpolitik erkennen: das unwiderstehliche Eindringen der dominierenden Mächte des globalen Systems in das nächstliche Untersystem. Die Bedeutung dieses Umweltdrucks lag nie so klar zutage wie in dem Augenblick, da dies geschrieben wurde (Dezember 1970).

Die Weltorganisation im globalen System war auch in Israels äußerer Szenerie allgegenwärtig. Die UNO war Zeugin der Geburt eines mo-

dernen jüdischen Staates — manche würden sagen, sie war seine Hebamme. Ihr gelang es, die erste Runde des arabisch-israelischen Krieges zu beenden, und sie unterstützte den Fortgang der Verhandlungen, die zum Waffenstillstand von 1949 führten. Die gemischten Waffenstillstandskommissionen und der Stabschef der UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization = Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstandes) legten von Zeit zu Zeit Spannungen im Grenzgebiet bei. Die UNEF (United Nations Emergency Force = Eingreiftruppe der Vereinten Nationen) half in den Jahren 1957 bis 1967, die streitenden Parteien auseinanderzuhalten, bis dann ein unbesonnener Generalsekretär die Lage auffallend falsch beurteilte und zu jener Reihe von Fehlkalkulationen beitrug, die im Sechstageskrieg gipfelten.

Seither dreht sich der aus jenem Krieg herührende diplomatische Konflikt, in den Supermächte, Großmächte, mittlere Mächte und die Parteien selbst verwickelt sind, vorwiegend um die von der UNO sanktionierte Waffenruhe und um die Resolution des Sicherheitsrates vom 22. November 1967. Die Vereinten Nationen waren also stets eine Quelle äußerer Einwirkung auf den arabisch-israelischen Konflikt. Aber im Unterschied zu den USA und zur UdSSR beeinflussten sie — abgesehen von den Jahren 1948/49 — die außenpolitischen Entscheidungen Israels nur unwesentlich.

Die meisten Charakteristika des globalen Systems in den Jahren 1948 bis 1968 waren für die israelische Außenpolitik irrelevant. Betrachtet man die Periode als Ganzes, erlangten nur zwei einen ausschlaggebenden Einfluß auf die israelischen Entscheidungen. Das eine Charakteristikum war das Eindringen der Supermächte und der UNO in die Region und ihre Einwirkung auf den Konflikt. Das andere war eine sich ständig vervollkommnende Zerstörungstechnik, die immer kostspieligere und kompliziertere Waffen hervorbrachte. Israel und die arabischen Staaten erstrebten und erlangten den Besitz solcher Waffen.

Das Untersystem

Als Teil der außenpolitischen Umwelt Israels betrachtet, umfaßt das nächstliche Untersystem drei konzentrische Kreise von Staaten: einen Kern, bestehend aus Israel und seinen fünf unmittelbaren arabischen Nachbarn; eine Peripherie aus acht Staaten, darunter vier nichtarabischen — Zypern, Äthiopien, dem

Iran und der Türkei; und einen äußeren Ring aus sechs Staaten, der sich vom Maghreb bis zum Südjemen erstreckt. Einige Staaten wechselten im Laufe der zwanzig Jahre aus der einen in die andere Kategorie über; einige gingen erst sehr spät in das System ein, aber die Kerngruppe blieb konstant. Der Konflikt

war permanent, wobei die Kurve der Gewalt-samkeit dreimal emporschnellte — 1948, 1955/56 und 1967.

Zwei Charakteristika — das eine ein vor-übergehendes, das andere ein wohl andauern-des — machen das nahöstliche System zu einer entscheidenden Komponente der außen-politischen Umwelt Israels: die bis zu ständi-gen Vernichtungsdrohungen gehende Feind-schaft der Araber und das tiefe Eindringen einer Supermacht, die Israels erklärten Fein-den massive Militärhilfe leistete. Andere wichtige Besonderheiten des Systems sind das steigende Rüstungsniveau, das Israel zu hohen Ausgaben nötigt; Tendenzen zur poli-tischen, wirtschaftlichen und besonders mili-

tärischen Integration der arabischen Staaten, die Israels Sicherheit ernstlich gefährden; die politische Instabilität in vielen dieser Staaten, die dazu verleiten konnte, den Krieg gegen Israel als den großen Einiger zu benutzen; und schließlich die Tatsache, daß der Nahe Osten eine Zone offener Rivalität zwischen den Supermächten und ihren Blöcken ist, wo-bei die Durchdringung ihren Höhepunkt in der dritten Phase, nach dem Krieg von 1967, er-reichte. Wie erwähnt, war in der ganzen Pe-riode kein anderes Untersystem von Bedeu-tung. Westeuropa wurde allerdings als Quelle militärischer und diplomatischer Unterstü-tzung für Israel immer wichtiger, und Anschluß an die EWG zu gewinnen, war ein außenpoli-tisches Hauptziel der sechziger Jahre.

Militärische Leistungsfähigkeit

In allen realen Meßwerten militärischer Stärke — Geographie, dienstfähige Menschen, für Mit-lärzwecke verfügbare Finanzmittel, Rüstung — waren die Araber vor dem Krieg von 1967 merklich überlegen. Daß Israel in drei Runden des Kampfes den Sieg davontrug, hatte es der Tatsache zu verdanken, daß es gleichfalls einige Trümpfe besaß: geographische Gege-benheiten, ein exakt funktionierendes Früh-warnsystem, einen wirksam arbeitenden Nach-richtendienst, die Strategie der offensiven Ver-teidigung oder abfangenden Kriegführung, in-nerer Verbindungslinien als Ausgleich für eine winzige Landbasis, schließlich die Tatsache, daß Ägypten und die Staaten, die die arabische Ostfront bilden, nicht direkt aneinandergren-zen.

Der potentiell überlegenen arabischen Mann-schaftsstärke konnte Israel stets ein qualitativ höherwertiges Mobilisierungssystem entge-gensetzen. Zu dem ist die *Tzahal* — die Ver-teidigungsarmee Israels — besser ausgebildet, verfügt über Opferbereitschaft und Sieges-willen und hat eine mehr schöpferischere Füh-rung. Seine geringeren finanziellen Ressour-zen macht Israel wett durch nutzbringendere Verwendung, durch Opfer des gesamten Vol-

kes in Form hoher Steuern und durch die stän-dige Unterstützung des Weltjudentums. Und schließlich — das ist der wichtigste Aktivpos-ten — hatte und hat die Bevölkerung nahezu einhellig das Bewußtsein des *Ein Breirah* (keine Alternative): so gut wie jeder in Israel ist überzeugt, daß eine Niederlage gleichbe-deutend mit Vernichtung wäre. Kurz, die Tat-sache der arabischen Überlegenheit in den materiellen Meßwerten militärischer Macht be-stimmt in hohem Maße das Denken der poli-tisch Verantwortlichen in Israel und veran-läßt sie, unablässig nach militärischer Rüstung

Marion Mushkat

Entkolonialisierungsprozeß und
Völkerrecht S. 20

zu streben; sie ist einer der wichtigsten „In-puts“ in das außenpolitische System Israels. Anders ausgedrückt: Israels Verhalten gegen-über der Außenwelt ist weitgehend eine Reak-tion auf dieses Ungleichgewicht. Das gilt auch für das Jahr 1971.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

In den ersten Jahren war die israelische Wirt-schaft ungesichert. Auch seither ist sie in ho-hem Grade — hinsichtlich der Arbeitskräfte, der Investitionen, der Rohstoffe und des tech-nologischen Fortschritts — auf ausländische

Hilfe angewiesen. Diese Tatsache war mitbe-stimmend für zwei wichtige Entscheidungen der israelischen Außenpolitik: für den Be-schluß, deutsche Wiedergutmachungsleistun-gen zu fordern und anzunehmen (1950 bis

1952), und für die noch anhaltenden Bemühungen, assoziiertes Mitglied der EWG zu werden.

Eine gesunde, expandierende Wirtschaft war notwendig, um Krieg führen zu können; dieses Erfordernis wirkte als mächtiger Antrieb zu raschem wirtschaftlichen Wachstum. Tatsächlich erreichte Israel eine der höchsten und stabilsten Wachstumsraten der Welt. 1968 übertraf sein Sozialprodukt das jedes arabischen Staates; es war höher als das der vier östlichen arabischen Kernstaaten — Jordanien, Libanon, Syrien und Irak — zusammengenommen.

Zu dem Zeitpunkt, da der arabisch-israelische bewaffnete Konflikt in sein drittes Jahrzehnt

eintrat, besaß Israel eine überlegene Wirtschaftskapazität zur Stützung seiner außenpolitischen Ziele und zur Unterhaltung seiner Militärmacht. Diese Überlegenheit beruhte teils auf einer höherentwickelten industriellen Struktur, teils auf größerer Unabhängigkeit von der Auslandshilfe, die an politische Bedingungen geknüpft war. Allgemein scheint das Überlebenspotential Israels außer Zweifel zu stehen, sofern nicht eine Supermacht mit *massiver* und *direkter* militärischer Gewalt eingreift; denn Israel ist seinen arabischen Feinden in allen vier Grundkomponenten überlegen: in den Streitkräften, in der Wirtschaftskapazität, in der administrativen Kompetenz und vor allem im Willen zur Selbsterhaltung.

Die politische Struktur

Israel hat eine komplexe politische Struktur: sein Parteien- und Wahlsystem; die Institutionen, die Regeln aufstellen und anwenden; das Erbe an konstitutionellen Verfahren, durch welche Entscheidungen autorisiert werden. Ein Aspekt dieser Struktur, die Regierung durch Koalitionen, ist von der Außenpolitik beeinflusst worden, und zwar durch das Prinzip der Komplementarität der politischen Prioritäten. Während die *Mapai* (Arbeiterpartei) der Außenpolitik den Vorrang gibt, legt die Nationalreligiöse Partei (NRP) das Schwergewicht auf die jüdischen Traditionen: das Ehe- und Scheidungsrecht und dergleichen; diese Prioritäten sind von Anfang an gegeneinander aufgerechnet worden. Die Außenpolitik hat jedoch die Koalitionsbildung nie ernsthaft behindert. Das zeigte die Kabinettsumbildung — mit den linken Abweichlern — nach den Krisen wegen der deutschen Waffenlieferungen 1957 und 1958/59. Die Außenpolitik hat auch in den allgemeinen Wahlen keine entscheidende Rolle gespielt.

Bedeutsamer war der umgekehrte Einfluß — von der politischen Struktur auf die Außenpolitik. Der Koalitionscharakter der israelischen Regierung wirkte dabei als ‚Umwelt-Input‘ in das außenpolitische System. In den Jahren 1953 bis 1955 vereitelte Sharett mit Hilfe kleinerer Koalitionsparteien einige beabsichtigte Vergeltungsunternehmen; und Ende der fünfziger Jahre legten die linken Koalitionsmitglieder der Deutschlandpolitik Ben Gurions Hindernisse in den Weg. Auch die Regierungsprozedur wurde durch das Koalitionssystem beeinflusst: heikle Probleme wurden dem Kabinett vorenthalten. Hingegen hätten andere Elemente der politischen Struktur allenfalls periphere Bedeutung für die Außenpolitik: Weder Debatten in der *Knesset* und ihrem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit noch die Wahlen haben außenpolitische Entscheidungen jemals wesentlich verändert.

Interessengruppen und rivalisierende Eliten

Eine Reihe von israelischen Interessengruppen erhebt außenpolitische Forderungen und trägt sie an die Politiker heran, welche die Entscheidungen fällen. Die einflußreichste dieser Gruppen tritt in der Öffentlichkeit am wenigsten hervor: das *Verteidigungs-Establishment*, zu dem das höhere Offizierskorps gehört. Es drängt ständig darauf, mehr und bessere Waffen für die *Tzahal* (Israels Verteidigungsarmee) zu beschaffen. Mit weniger Erfolg hat

es in Krisenzeiten versucht, Entscheidungen auf strategischer Ebene, das heißt Entscheidungen der hohen Politik, zu beeinflussen. Zum Beispiel bekämpfte es 1957 den Rückzug aus dem Gaza-Streifen und von der Sinai-Halbinsel; im Mai 1967 suchte es eine schnellere militärische Reaktion auf Nassers Herausforderung herbeizuführen.

Das *Diaspora-Judentum* tritt ebenfalls als Gruppe in Erscheinung, hat aber mit Israels

außenpolitischem System nur am Rande zu tun. Wichtiger ist seine Hilfsfunktion bei der Durchführung der israelischen Entscheidungen, die es wahrnimmt, indem es die Regierungen der eigenen Länder drängt, Israel materiell und politisch zu unterstützen. Der bekannteste Repräsentant des Diaspora-Judentums, Nahum Goldmann, hat häufig abweichende Auffassungen vertreten — über die Stellung zur Sowjetunion, über die Bedingungen einer Friedensregelung usw. —, aber mit wenig feststellbarer Wirkung auf die außenpolitischen Entscheidungen Israels. Eine bemerkenswerte Ausnahme aber bildete die Frage der deutschen Wiedergutmachung. Gemeinsam mit vielen anderen drängte Goldmann die Regierung, sich um deutsche Zahlungen zu bemühen und sie anzunehmen.

Auch das Establishment des israelischen Außenministeriums tritt als Interessengruppe auf und vertritt seine Meinungen in einer Vielzahl von Fragen, manchmal mit Erfolg, jedoch nicht immer mit Weisheit, so zum Beispiel, als es 1955 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Peking verhinderte oder als es zu spät die Notwendigkeit erkannte, entschieden gegen die südafrikanische Apartheid-Politik Stellung zu nehmen.

Die *genossenschaftlichen Interessengruppen* haben praktisch keinen Einfluß auf die außenpolitischen Entscheidungen. Die „Land-Israel-Bewegung“ hat allerdings seit dem Krieg von 1967 die Handlungsfreiheit der politisch Verantwortlichen in gewissem Maße eingeengt, soweit es um die Bedingungen einer Friedensregelung geht.

Israelische Akademiker und Kommentatoren üben zwar in zunehmendem Umfang Kritik an der Politik Israels gegenüber seinen arabischen Nachbarn, doch gibt es keinen Beleg dafür, daß Entscheidungen von ihnen beeinflußt würden.

Die konkurrierenden politischen Parteien Israels zerfallen in drei große Kategorien: die ideologische Linke, die nationalistische Rechte und die Pragmatiker. Prototypen dieser drei Richtungen sind die *Mapam* (Arbeiterpartei,

mehr links orientiert), die *Cherut* (Freiheitspartei, bildet zusammen mit der liberalen Partei eine Fraktion) und die *Rafi* (Arbeiterpartei, gehört zur Mapai-Fraktion). Es konkurrieren jedoch mehr Parteien mit der *Mapai* um die Macht, als es alternative außenpolitische Orientierungen gibt. Als Index der konkurrierenden Standpunkte kann die Haltung gegenüber „den Arabern“ dienen. Die *Mapam* trat vor 1948 für einen binationalen Staat ein, ging dann über zu einer Politik der Zugeständnisse, der Aussöhnung, des Kompromisses und der Zusammenarbeit und befürwortete nach 1967 eine Konföderation mit Jordanien. Die weiter links stehende und traditionell antizionistische *Maki* propagiert seit den späten fünfziger Jahren die Anerkennung der nationalen Rechte sowohl der Juden wie auch der Araber. Die militanteste und kompromißloseste Haltung gegenüber „den Arabern“ nahmen die *Achdut Haavoda* (Arbeiter-Vereinigung; bildet zusammen mit der *Mapai* und der *Mapam* eine Fraktion) und die *Cherut* ein. Die erstere leitete diese Einstellung aus dem Kibbuz-Aktivismus ab, die andere aus der revisionistischen Ideologie.

Die Allgemeinen Zionisten und die Progressiven (= Unabhängige Liberale) stehen beide in ihrer Araber-Politik der *Mapai* nahe; die ersteren, die später den Namen „Liberale“ annahmen, näherten sich jedoch dem härteren Standpunkt der *Cherut*, als sie sich 1965 mit ihr zur *Gachal* zusammenschlossen. Die Linken haben zweifellos keinerlei Änderung der von der *Mapai* beherrschten offiziellen Politik Israels gegenüber den arabischen Staaten bewirkt. Die Parteien der Mitte und die religiösen Parteien stimmten im großen und ganzen mit der Linie der *Mapai* überein. Wandel und Mäßigung auf dem wichtigsten Gebiet der Außenpolitik wurden vor allem von der *Achdut Haavoda* und seit 1967 von der *Cherut* behindert. In der Koalitionsregierung „von Wand zu Wand“ lähmten diese beiden Parteien zusammen mit dem „Falken“-Flügel der *Mapai* unter Führung von Ministerpräsidentin Meir den Entscheidungsprozeß in der brennendsten Frage des Staates.

Die Kommunikationsmittel

Informationen über die operationale Umwelt erhalten die Personen, die in Israel politische Entscheidungen treffen, vor allem durch Geheimdienstberichte, diplomatische Telegramme, Zeitungen und den Rundfunk. Die erstgenannten Quellen sind hauptsächlich wichtig für das Militär und die Elite der hohen

Politik, die zweiten für die Beamten des Außenministeriums. Presse- und Rundfunkmeldungen sind die unentbehrliche Quelle der täglichen, ja stündlichen Information über die äußere Umwelt Israels.

Die beiden Medien Presse und Rundfunk sind dabei als komplementäre und nicht als kon-

kurrierende Informationsquellen anzusehen. Wer sich nur aus der Zeitung *Haarez* allein oder auch aus den beiden Blättern *Haarez* und *Maariv* unterrichtet, erhält ein begrenztes Tatsachenbild vermittelt. Das gleiche gilt für jede andere Zweierkombination aus den beiden führenden Tageszeitungen und den fast stündlichen Nachrichtensendungen des Rundfunk-

senders *Kol Yisrael*. Nur eine Kombination aller drei Quellen liefert eine ausreichende Informationsgrundlage. Diplomatische und nachrichtendienstliche Berichte sowie eine Auswahl aus der Auslandspresse bilden für diejenigen, die zu entscheiden haben, eine notwendige Ergänzung.

Die Elite der hohen Politik

Wer traf in der israelischen Außenpolitik der Jahre 1948 bis 1968 die Entscheidungen auf strategischer Ebene? Die Elite der hohen Politik (zu unterscheiden von den technischen Eliten, welche die Entscheidungen durchzuführen) bestand aus einer kleinen, relativ homogenen Gruppe von 18 Personen. Zwei Drittel von ihnen kamen im Zarenreich — in Westrußland und auf dem Gebiet des späteren unabhängigen Polen — zur Welt, die Hälfte davon vor 1900. Tonangebend in dieser Elite waren in den ersten zwanzig Jahren der Unabhängigkeit Personen, die während der Zweiten *Aliya* (Einwanderung von 1904 bis 1914) in Palästina eintrafen, und mit ihnen die Mentalität der Zweiten *Aliya*. Nur vier waren *Sabras* („Kaktus“, in Israel geborene), nämlich Allon, Dayan, Rabin und Yadin; sie alle hatten sich ihre Sporen in der *Tzahal* (Verteidigungsarmee) verdient und waren vor allem im militär- und sicherheitspolitischen Sektor der Außenpolitik einflußreich.

Innerhalb der Elite der hohen Politik gab es einen inneren Kreis von neun Personen, die zu verschiedenen Zeiten ausschlaggebende

Rollen bei der Formulierung der Entscheidungen auf strategischer Ebene spielten: Ben Gurion und Sharett, die in der ersten Phase, 1948 bis 1956, als Duumvirat fungierten; Eschkol und Sapir während des größten Teils der Periode in der Wirtschaftspolitik und Eschkol als Erster unter Gleichen in der Außenpolitik von 1963 bis 1969; Meïr, die einzige Frau in der Gruppe, ab 1956 besonders im politisch-diplomatischen Bereich; Dayan, Peres und Allon in Militärangelegenheiten, die beiden ersten in der Ben-Gurion-Ära nach dem Sinai-Feldzug, Dayan auch zuvor und danach, Allon seit Beginn der sechziger Jahre; schließlich Eban als Außenminister seit Anfang 1966.

In Wirklichkeit bestand der innere Kreis aus zwei durch Lebensalter, Herkunft und Weltanschauung voneinander geschiedenen Gruppen: einer „alten Garde“ osteuropäischer Pioniere aus der Zweiten *Aliya*, die einem ideologischen Gemisch aus Zionismus und humanistischem Sozialismus anhängen, und einer „jungen Garde“ von pragmatisch und technokratisch gesinnten *Sabras* oder *Fast-Sabras*.

Das Einstellungsprisma

Ein weiteres Grundpostulat unserer Untersuchung lautet: Außenpolitische Entscheidungen haben ihren Ursprung in dem Bild von der Umwelt, das sich die verantwortlichen Politiker der Kerngruppe machen. Die Art und Weise, wie die Mitglieder des inneren Kreises die Informationen filtern, bezeichnen wir als Einstellungsprisma. Dieses Prisma erhält seine Form durch verschiedene, in Wechselwirkung befindliche Kräfte in der Gesellschaft: die politische Kultur, das historische Erbe und die persönlichen Eigenschaften der entscheidenden Politiker.

Das dominierende Element der politischen Kultur ist für Israels inneren Kreis sein Judentum. Die Tatsache und das Bewußtsein, Jude

zu sein, schafft in der Tat ein einzigartiges Prisma; seine Bestandteile sind:

— der Begriff der Judenheit als Welt-Volk, dessen integrierender Bestandteil Israel ist;

— die Idee von Israel als der Bastion des Weltjudentums, mit entsprechenden Rechten und Pflichten;

— die Erinnerung an das jüdische Altertum und seine Verbindung mit Israel;

— die Geltendmachung der legitimen Rolle Israels als Wahrer der kollektiven und individuellen Interessen derer, die der Massenvernichtung entkamen;

— die Erwartung, das Weltjudentum werde bei der Wiederansiedlung eines Teils des jüdischen Volkes in seinem Heimatland helfen;

— die „Zwei-Lager-These“, die in der Judenheit den einzigen sicheren und zuverlässigen Bundesgenossen Israels sieht.

Diese Motive fanden Ausdruck in den Reflexionen verantwortlicher Politiker über grundlegende außenpolitische Probleme, von denen wir vier erwähnt haben: die Apartheid-Frage in der UNO, das Problem der sowjetischen Juden, die Hakenkreuz-Schmierereien von 1959 und den Fall Eichmann. Das Judentum war bei diesen Entscheidungen der dominierende Faktor aus beiden Umwelten.

Eine andere Dimension des Judentums in der israelischen Außenpolitik war das messianische Sendungsbewußtsein, das seinen stärksten Ausdruck in Ben Gurions Konzept fand, „den Völkern das Licht zu bringen“; die Bedeutung dieser Auffassung zeigten am klarsten die Entscheidungen über Afrika. Andere Elemente der politischen Kultur Israels, die sich auf die Außenpolitik auswirkten, waren die osteuropäische Herkunft und die sozialistische Ideologie von Mitgliedern der politischen Elite. So waren die Werte des sozialistischen Idealismus des 19. Jahrhunderts eine Haupttriebkraft der israelischen Politik gegenüber der Dritten Welt. Sie waren auch mitbestimmend dafür, daß Israel die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu dem faschistischen Regime Spaniens ablehnte. Für diesen Zusammenhang gibt es noch weitere Illustrationen.

Vom historischen Erbe bestimmt wurde vor allem eine Überzeugung der verantwortlichen Politiker: die auf der uralten Erwartung einer Heimkehr beruhende Vorstellung von einer jüdischen Gegenwart im Heiligen Land. Sie führte zur ersten und wichtigsten außenpolitischen Entscheidung, zur Proklamation der Unabhängigkeit. Die Vorstellungen und die politischen Entscheidungen nach 1948 wurden auch von jüngeren historischen Erfahrungen beeinflußt — den Erfahrungen aus der Zeit des britischen Mandats. Aus jener Zeit stammt das Bewußtsein der Notwendigkeit, die Interessen Israels und des Weltjudentums miteinander in Einklang zu bringen, und ebenso datieren von daher die Reibungen zwischen den

Vertretern einer mehr zurückhaltenden und einer aktiveren Richtung in der israelischen Außenpolitik.

Den Inhalt der Entscheidungen beeinflussten auch die persönlichen Prädispositionen der verantwortlichen Politiker, besonders die Dichotomie von Extremismus und Kompromiß, von Starrheit und Flexibilität. An dem einen Ende dieses Persönlichkeits-Spektrums standen Ben Gurion und Dayan, am anderen Sharett und Eban. Meïr, Allon und Peres sowie — in geringerem Maße — Eschkol gehörten zur „härteren“ Richtung, Sapir zur „weicheren“. Ferner bestand ein Gegensatz zwischen „Wortmenschen“ und „Tatmenschen“, wobei allerdings einige der letzteren (Ben Gurion, Allon, Peres) auch mit dem Wort umzugehen wußten. Schließlich gab es den übermächtigen „BG-Komplex“, unter dem alle israelischen Politiker bis zu Ben Gurions Rücktritt im Jahre 1963 — und viele noch länger — litten. „Was wird der Alte sagen“ war eine entscheidende Frage vor jedem wichtigen Beschluß.

Zu alledem kamen dann noch die frühesten Lebenserfahrungen der ersten Generation der politischen Führer Israels — Erfahrungen aus der Zeit vor ihrer Heimkehr nach Zion. Der osteuropäische Ghetto-Jude hatte ein selbstgenügsames und ruhiges Leben geführt, war aber isoliert und unberührt von den Entwicklungen außerhalb seines abgeschlossenen gesellschaftlichen Milieus geblieben. Als er nach Palästina kam, dachte er nur an den Wiederaufbau von Zion. Er wußte nichts von „den Arabern“, und im großen und ganzen waren sie ihm als Volk, Kultur und Gesellschaft gleichgültig. Ben Gurion und andere Gründerväter hegten die Vorstellung von einer historischen, unvermeidlichen Konfrontation zwischen zwei Welten, der arabischen und der jüdischen. Und dieses verzerrte Bild von einer geschlossenen, geeinten, homogenen „arabischen Welt“ trug dazu bei, die Kluft zu vertiefen. Allgemein haben die Führer der Zweiten *Aliya* — mit der beachtenswerten Ausnahme Sharett's — „die Araber“ nie verstanden, und sie haben sich auch kaum darum bemüht.

Die Vorstellungen der Elite

Alle diese prismatischen Elemente fanden ihren Niederschlag in den Auffassungen von der Welt, welche die einflußreichsten Gestalter der israelischen Außenpolitik äußerten. Das ergab der detaillierte Vergleich der im inneren Kreis herrschenden Vorstellungen, den

wir am Ende des II. Teils der oben genannten Publikation vornahmen. Es genügt, hier die wichtigsten Ergebnisse zu rekapitulieren.

1. Die Auffassungen Ben Gurions und die Sharett's bildeten während der Periode 1948

bis 1968 für alle anderen Mitglieder des inneren Kreises die beiden Endpunkte des Kontinuums — *den Pol des Mutes einerseits, den Pol der Vorsicht andererseits*.

2. Die Unterschiede in Ben Gurions und Sharets Vorstellungen vom *globalen System* waren politisch bedeutsamer als ihre Gemeinsamkeiten. Beide erkannten die Bipolarität des Systems und die zentrale Rolle des Konflikts zwischen den Supermächten; beide traten auch zunächst für eine Nichtidentifikation mit einem der beiden Blöcke, später dann, nach Ausbruch des Korea-Krieges, für den engeren Anschluß an den Westen ein. Ben Gurions Haltung war jedoch mehr „innen-geleitet“, diejenige Sharets mehr „außen-geleitet“; das heißt, Sharett maß Worten und Taten des Auslandes viel mehr Bedeutung bei als Ben Gurion. Meir, Dayan und Peres folgten Ben Gurions Vorbild und betrachteten Entwicklungen im globalen System ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der eng aufgefaßten israelischen Sicherheitsinteressen. Eban schloß sich in dieser Hinsicht wie in den meisten anderen Sharett an. Allons Bild von den Supermächten war gefärbt durch seine ideologische Vorliebe für die Politik der Blockfreiheit.

3. Ben Gurion schätzte die *weltpolitische Rolle der UNO* gering und tat ihren Beitrag zur Schaffung Israels als Fiktion ab. Ebenso urteilten Dayan, Peres und — nicht ganz so scharf — Meir und Allon. Demgegenüber maßen Sharett und Eban der UNO große Bedeutung im israelisch-arabischen Konflikt und in der internationalen Politik überhaupt bei.

4. Ben Gurion betrachtete die *Dritte Welt* unter dem Gesichtspunkt der historischen Bewegung des Antikolonialismus, von der Israel ein Teil war. Israels Beziehungen zu den neuen Staaten bestimmte er im Sinne der Mission, „den Völkern das Licht zu bringen“. Sowohl er wie Sharett erkannten die politisch-diplomatische Bedeutung der Dritten Welt für Israel; Meir fügte dem Afrikabild dieser Politiker und in ihren entsprechenden politischen Auffassungen eine humanitäre Dimension hinzu. Anderen Mitgliedern des inneren Kreises erschien die Dritte Welt peripher, abgesehen von Allons speziellem Interesse für Indien.

5. Es bestand völlige Übereinstimmung darüber, daß das *Weltjudentum* für Israel lebenswichtig ist — und umgekehrt. Während aber Ben Gurion einen scharfen Trennungsstrich zwischen den „zwei Lagern“ zog — Israel und Judentum auf der einen, alle übrigen auf der anderen Seite — und die Vorrangstellung

Israels als Bollwerk des jüdischen Volkes verfocht, zeigte Sharett ein größeres Verständnis für die Interessen und Bedürfnisse des Diaspora-Judentums und mehr Toleranz und Vertrauen gegenüber den *Gojim*. Dayan und Peres vertraten in dieser Hinsicht zumindest bis in die späten sechziger Jahre den Standpunkt Ben Gurions; Eban und Sapir hingegen teilten die Auffassungen Sharets. Eschkol näherte sich nach dem Krieg von 1967 der „Zwei-Lager“-These Ben Gurions. Meir und Allon respektierten in stärkerem Maße die autonomen Rechte des Diaspora-Judentums und seinen bedeutenden Beitrag zum Aufstieg Israels.

6. Ben Gurion, Sharett, Eban und Allon verstanden unter dem „Nahen Osten“ ein System oder eine Region zwischenstaatlicher Politik; andere Mitglieder des inneren Kreises setzten ihn vollständig mit „den Arabern“ gleich.

7. In diesem Punkt bestand der größte Gegensatz zwischen den Auffassungen Ben Gurions und denen Sharets sowie ihrer jeweiligen Anhänger. Ben Gurion betrachtete „die Araber“ als unversöhnliche Feinde und befürwortete ständige Gewaltanwendung, bis sie schließlich kraft „höherer Gewalt“ das Lebensrecht Israels anerkennen würden. Sharett, der entschiedenste Weizmannist in der Außenpolitik, sah in „den Arabern“ ein Volk, nicht einfach einen Feind; er forderte Flexibilität und vernünftiges Streben nach Aussöhnung durch einen Kompromiß. Meir ist die extremste Ben-Gurionistin — sie ist es sogar in höherem Maße als ihr Mentor selbst, der sich nach dem Sechstagekrieg in dieser Kernfrage den Auffassungen und der politischen Linie Sharets näherte. Peres vertritt gleichfalls etwa den Standpunkt, den Ben Gurion vor 1967 innehatte. Eban ist der führende Exponent des Weizmannismus im inneren Kreis; Sapir hat sich ihm angeschlossen. Dayan kombiniert den Ben-Gurionismus mit Verständnis für die Befürchtungen und Bestrebungen der Araber. Und Allon legt ben-gurionistische Härte an den Tag, zeigt aber zugleich, daß er sich der Notwendigkeit einer Aussöhnung bewußt ist.

Das Bild von einem Kontinuum zwischen den beiden Polen ‚Mut‘ und ‚Vorsicht‘ oder ‚Ben-Gurionismus‘ und ‚Weizmannismus‘ ist nur im allgemeinem Sinne zutreffend. Die Auffassungen der Mitglieder des inneren Kreises sind differenziert und komplex; es gibt viele Überschneidungen und Konvergenzen in den Ansichten sowohl über globale wie über nahöstliche und arabische Probleme.

Die Formulierung

Eine Musterung der Literatur über Analysen zur Außenpolitik ergab, daß der Begriff „Entscheidung“ von vielen benutzt, aber nur von wenigen eingehend untersucht wird; häufig wird er als Synonym für „Politik“ gebraucht. Und wo Entscheidungen analysiert werden, geschieht es von vielfältigen Ansätzen aus. Es wurde deshalb notwendig, eine explizite, allgemeingültige Definition von „Entscheidung“ zu geben und Typen von außenpolitischen Entscheidungen zu klassifizieren. Drei Indikatoren wurden miteinander kombiniert: ein Zeitkontinuum, ein Initiations-Reaktions-Spektrum und eine Wichtigkeitsskala. Eine *außenpolitische Entscheidung* wurde demgemäß definiert als *das Auswählen einer Option aus mehreren wahrgenommenen Alternativen, die zu einer bestimmten Handlungsweise im internationalen System führt*. Entscheidungen werden von Individuen oder Gruppen getroffen, die durch das politische System autorisiert sind, auf einem bestimmten Gebiet der auswärtigen Beziehungen zu handeln.

Außenpolitische Entscheidungen werden zu genau angebbaren Zeitpunkten gefällt; aber die Zeitspanne zwischen dem Anstoß und der Wahl einer Option kann einen Tag bis mehrere Monate betragen. Zudem können Initiation und Reaktion von ganz unterschiedlichem Gewicht sein. Aber die Zeitspanne, das Mischungsverhältnis von Initiation und Reaktion und die Wichtigkeit der Entscheidung hängen miteinander zusammen, und sie lieferten uns die Grundlage für eine dreigliedrige Typologie der Entscheidungen:

Strategische Entscheidungen wurden definiert als weitreichende politische Akte, wobei als Maßstab die Bedeutung für das außenpolitische System eines Staates als Ganzes, die Dauer der Wirkung und das Vorhandensein eines Bündels von Hilfsentscheidungen dienen. *Taktische Entscheidungen* sind solche, die einen weitreichenden politischen Akt operationalisieren. Und *Durchführungs-Entscheidungen* sind die Einzelfestlegungen, die Tag für Tag auf Grund höherer Kernentscheidungen getroffen werden. Das Belegmaterial zeigte, daß in der israelischen Politik bei den Durchführungs-Entscheidungen der Anteil des Reagierens auf Anstöße am höchsten und die Zeitspanne zwischen Anstoß und Wahl am kürzesten ist. *Strategische Entscheidungen* wiesen viel mehr Initiative und viel längere Zeitspannen auf. Und *taktische Entscheidungen* waren durch ganz unterschiedliche Veranlassungen und Zeitspannen gekennzeichnet.

Die Analyse der wesentlichen Strukturen des Entscheidungsprozesses der israelischen

Außenpolitik und der Hauptpersonen, die an ihm teilnahmen, führte zu folgenden Ergebnissen:

1. Was die vier Paare in den Spitzenpositionen angeht, so war das Verhältnis zwischen Eschkol und Meir (1963 bis 1966) fast ausgewogen. Der größte Abstand an Status und Einfluß bestand zwischen Ben Gurion und Meir (1956 bis 1963). Groß war auch der Abstand — jedoch aus anderen Gründen — zwischen Eschkol und Eban (1966 bis 1969). Das komplexeste und bedeutsamste Verhältnis war das zwischen Ben Gurion und Sharett (1948 bis 1956).

2. Es gab ständig Spannungen und häufig Konflikte zwischen den Regierungsstellen, die am unmittelbarsten mit der Außen- und Sicherheitspolitik befaßt waren — dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium. Die Gründe waren individueller, politischer und institutioneller Art, das heißt, persönliche Gegensätze waren verquickt mit unterschiedlichen Standpunkten und Auseinandersetzungen um Einfluß auf Entscheidungen der hohen Politik. Seinen Höhepunkt erreichte der Konflikt in der Periode 1957 bis 1963, als sich Meir und Peres als Antagonisten gegenüberstanden. Damals hatte er jedoch einen sehr viel komplexeren Charakter; vier Komponenten waren beteiligt, die sich gegenseitig verstärkten: der persönliche Gegensatz, der Generationskonflikt, der Kompetenzstreit zwischen den beiden Ministerien und die Rivalität um die Nachfolge Ben Gurions.

3. Das Kabinett befaßte sich ständig und oft intensiv mit Außenpolitik — eine logische Folge des permanenten Konflikts zwischen Israel und seinen Nachbarn. Von 1948 bis Ende 1953 war die Politik, wie erwähnt, in den Händen des Duumvirats Ben Gurion-Sharett; das Kabinett fügte sich den Entscheidungen der beiden. Von 1954 bis Mitte 1956 war das Kabinett einflußreich, weil Ben Gurion sich „zurückgezogen“ hatte und Sharett alle wichtigen außenpolitischen Fragen der Regierung als Ganzes vorzulegen pflegte. 1956 übernahm Ben Gurion wieder die Führung und behielt sie bis zu seinem endgültigen Rücktritt im Juni 1963. Unter Eschkol erlangte ein neuer Ministerausschuß für Verteidigungsfragen Bedeutung. In der Krise vom Mai 1967 erhielt das Gesamtkabinett dann wieder seine Funktion als operatives Entscheidungsorgan der Außenpolitik.

4. Die Analyse der israelischen Entscheidungen über deutsche Waffenlieferungen (1957 und 1958 bis 1959) bestätigt, daß zahlreiche Organe bei der Formulierung der Entscheidungen auf strategischer Ebene mitwirken. Am wichtigsten

waren das Kabinett, das Verteidigungsministerium, Parteikomitees, die Presse und in letzter Instanz die *Knesset*. Auch weniger bekannte Organe spielten eine Rolle, namentlich der *Knesset*-Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit sowie *Havereinu*, eine informelle Führungsgruppe der *Mapai*.

Die Durchführung

Wie alle Staaten bedient sich Israel zur Durchführung außenpolitischer Entscheidungen verschiedener Methoden bzw. Institutionen (Staatsoberhaupt und Regierungschef, die *Histadruth*, die Sendungen in arabischer Sprache von *Kol Yisrael* oder die jüdischen Gemeinden in der Diaspora, um nur einige Beispiele zu nennen). Die meisten von Tag zu Tag anfallenden Entscheidungen werden vom Außenministerium und von der technischen Elite des Auswärtigen Dienstes getroffen. An dem komplexen Entscheidungsprozeß sind ein halbes Dutzend Schichten der Bürokratie beteiligt, die in aufsteigender Ordnung vom Abteilungsleiter über den stellvertretenden Generaldirektor und den Generaldirektor bis zum Außenminister reichen.

Die technische Elite des Auswärtigen Dienstes umfaßte in den Jahren 1948 bis 1968 87 Personen. Es handelte sich um eine vorwiegend im Ausland geborene und im Ausland erzogene Gruppe, deren führende Mitglieder erst spät (nach 1945) nach Israel gekommen waren. Diese Personen hatten ihre Lehrzeit hauptsächlich in der Politischen Abteilung der *Jewish Agency* absolviert. Ihre Hochschulbildung war besser als die ranggleicher Beamter in anderen Zweigen der Bürokratie.

Die technische Parallel-Elite umfaßte in den ersten zwanzig Jahren 57 Personen. Im Gegensatz zur technischen Elite des Auswärtigen Dienstes war ein höherer Anteil ihrer Mitglieder in Israel geboren, sehr viel mehr waren als Kinder oder Halbwüchsige nach Palästina gekommen; eine größere Anzahl hatte ihre Ausbildung in Israel empfangen, und die große Mehrheit war durch die wichtigsten Institutionen der Nationbildung, die *Hoganah* (Organisation der jüdischen Gemeinden in Palästina vor der Zeit der Staatsgründung, vor allem zu Zwecken der Verteidigung) und die *Tzahal*, gegangen. Hier ist eine der Ursachen für die unterschiedliche Einstellung der beiden Eliten zu außenpolitischen Fragen und für die ständigen Reibungen zwischen ihnen zu suchen. Nach Meinung der israelischen Öffentlichkeit hatte übrigens das Außenministerium viel weniger Erfolg aufzuweisen als das Verteidigungs-Establishment.

Die verantwortlichen israelischen Politiker unterlagen in ihren außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten gewissen Einschränkungen. Diese Einschränkungen sollen hier unter dem Gesichtspunkt der Hauptkomponenten eines außenpolitischen Systems zusammengestellt werden:

1. Israel ist seinem Selbstverständnis nach ein jüdischer Staat; sein historisches Erbe und seine *raison d'être* verbinden es unauflöslich mit den jüdischen Gemeinschaften in aller Welt. (Globales System).

2. Israel ist auf die Militär- und Wirtschaftshilfe sowie auf die diplomatische Unterstützung einer oder mehrerer Super- und Großmächte angewiesen. (Globales System, militärische Leistungsfähigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit).

3. Angesichts der Stimmenzahl, über welche die arabische, die sowjetische und die blockfreie Staatengruppe zusammen in der UNO verfügen, ist seit dem Anfang der sechziger Jahre ein pro-israelischer Beschluß in der Vollversammlung oder im Sicherheitsrat unmöglich (Globales System).

4. Israel ist im Kern des nahöstlichen Systems völlig isoliert und seine Sicherheit ist ständig bedroht; dieser Zustand sowie seine geographische Lage nötigen es, sich unablässig um Militärhilfe zu bemühen. (Untersystem, militärische Leistungsfähigkeit).

5. Die Bevölkerungszahl der arabischen Staaten übertrifft diejenige Israels um ein Vielfaches. Israel hat daher anhaltenden Bedarf an Einwanderern, um sein militärisches und ökonomisches Menschenpotential zu vermehren. (Untersystem, militärische Leistungsfähigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit).

6. Regierung durch Koalitionen ist ein feststehendes Element des politischen Systems Israels. Die außenpolitischen Wahlmöglichkeiten werden dadurch eingeschränkt. (Politische Struktur).

7. Das politische Denken und Verhalten Israels wird bestimmt von dem Grundsatz „*Ein Breirah*“ (Keine Alternative). (Psychologische Umwelt).

8. Das historische Erbe und die arabische Feindschaft nötigen die Israelis zu Aktivismus und Militanz. (Prozeß).

Einige dieser Punkte (1, 7, 8) sind für die verantwortlichen Politiker Israels Glaubenssätze. Andere haben ihren Ursprung in der operationalen Umwelt. Blickt man auf die zwei Jahrzehnte zurück, so kann man sagen, daß

der innere Kreis Israels mehrere Dinge richtig erfaßt hat:

die von den arabischen Staaten ausgehende handgreifliche *Bedrohung* — ihre Stärke, ihren Ernst und ihre Allgegenwart;

Israels *Isolierung* im Kerngebiet des Nahen Ostens und seit dem Krieg von 1967 zunehmend auch im globalen System;

seine *Abhängigkeit* von unsicheren ausländischen Quellen hinsichtlich des lebenswichtigen militärischen Bedarfs;

das Fehlen einer „*Breitrah*“ (Alternative) zur Selbstverteidigung gegen die drohende Vernichtung.

Diese und andere Charakteristika der Umwelt zeigen ein hohes Maß an Kongruenz von Vorstellung und Wirklichkeit für die *gesamte Periode*.

Israels Auffassungen in der Kernfrage „der Araber“ und seine dementsprechende Politik seit 1948 lassen eine allgemeine These über langfristiges Staatsverhalten zu: *Die psychologische Umwelt einer Gruppe, die außenpolitische Entscheidungen trifft, ist in hohem Maße ein Produkt oder Spiegelbild der operationalen Umwelt*. Ist die Wirklichkeit über einen längeren Zeitraum hin hart, schroff und abweisend, so wird auch die Auffassung von der Wirklichkeit hart, schroff und abweisend sein. Das schöpferische Potential derer, die zu entscheiden haben, wird dadurch beträchtlich eingengt. Ihre Vorstellungen wirken auf die operationale Umwelt zurück und machen sie noch schroffer — und diese Wechselwirkung setzt sich ständig fort. Das Ergebnis ist, daß eine Beilegung des Konflikts immer unwahrscheinlicher wird.

Aus dieser These folgen zwei andere Sätze: *Es wird schwierig, in einer der beiden Umwelten einen Wandel einzuleiten, und erst recht, ihn in Gang zu halten*. Und vor allem: *Wandel ist nur möglich durch einen qualitativen Sprung in der einen oder anderen Umwelt*. Für den arabisch-israelischen Konflikt bedeutet dies, daß der qualitative Sprung in den Auffassungen der entscheidenden Politiker stattfinden muß, denn ein grundlegender Wandel in der operationalen Umwelt ist auf kurze Sicht unwahrscheinlich. Der Wandel müßte nicht (und würde fast sicher auch nicht) gleichzeitig in den Auffassungen der entscheidenden Politiker Israels, Ägyptens, der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und der palästinensischen Araber eintreten. (Die Ansichten anderer Teilnehmer, wie Frankreichs und Großbritanniens, sind angesichts der Machtkonstellation im dritten Jahrzehnt des langwierigen

Konflikts nur von peripherer Bedeutung.) Der Wandel in den Vorstellungen *eines* Akteurs könnte schon den Anstoß zu einem allgemeinen Prozeß des Umdenkens geben.

Wie sind nun die Aussichten für einen Wandel der Vorstellungen, die Israels Außenpolitik zugrunde liegen? Zwei Hauptergebnisse unserer Untersuchung — die Stabilität der Vorstellungsmuster und die minimale Zirkulation in den entscheidenden Eliten — lassen sie als gering erscheinen. Aber diese Feststellung und die Einsicht, daß die beiden Umwelten der israelischen Außenpolitik sich gegenseitig in ihrer negativen Wirkung steigern, spricht die entscheidenden Politiker nicht davon frei, keine Neuerungen zu wagen. Die innenpolitische Umwelt war nicht weniger schroff und abweisend, besonders in den ersten Jahren; aber hier ging man mit bemerkenswertem Erfolg neue Wege in der Aufnahme von Einwanderern, im Aufbau der Nation, in Technologie und Strategie und in der Mobilisierung von Menschen und Mitteln für die wirtschaftliche Entwicklung. Nicht ohne Grund ist Israel als „Wunder in der Wüste“ gefeiert — oder geschmäht — worden.

Auch der Analytiker trägt Verantwortung — über die Beschreibung, Erklärung und Voraussage des staatlichen Verhaltens hinaus. Er hat die Pflicht, seine Einschätzung dieses Verhaltens darzulegen, im vorliegenden Falle also des israelischen Verhaltens auf dem lebenswichtigen Gebiet der Außenpolitik. Hier hat es denkwürdige Erfolge und denkwürdige Mißerfolge gegeben. Und diese Mißerfolge sind nach Ansicht des Verfassers zu bedeutsam, um sie allein aus der deterministischen Wechselwirkung der beiden Umwelten zu erklären; denn Entscheidungen werden von Menschen gefällt, nicht von Umwelten.

Die folgenden Bemerkungen und Einstufungen stützen sich auf eine etwa zehnjährige Suche nach der Wahrheit über die israelische Außenpolitik und auf ein doppeltes Postulat: daß Werturteilen eine strenge Analyse vorangehen muß und daß umgekehrt der wissenschaftlichen Untersuchung eine Bewertung folgen muß.

Im Untersuchungszeitraum erzielte die israelische Außenpolitik fünf große Erfolge:

die sofortige Anerkennung und Unterstützung durch die Supermächte in der kritischen Phase der Staatsbildung (1948 bis 1949);

die frühe Aufnahme in die Vereinten Nationen, das heißt Legitimierung zu einer Zeit, als noch viele alte und neue Staaten ausgeschlossen blieben;

die Herstellung diplomatischer Beziehungen mit der großen Mehrheit aller Staaten;

ein positives Image und eine gefestigte Präsenz im nachkolonialen Afrika;

ein *de-facto*-Bündnis mit Frankreich, das von 1955 bis 1966 entscheidende militärische und diplomatische Unterstützung gewährte, sowie massive ökonomische und militärische Unterstützung durch die USA.

Das waren keine geringen Erfolge. Ihnen standen jedoch Mißerfolge in den ersten vier der hier aufgezählten Bereiche gegenüber. Und ein weiterer Mißerfolg ohne positives Gegenstück besteht darin, daß der Frieden noch immer nicht näher gerückt ist. Diesen Fehlschlägen wollen wir uns jetzt zuwenden und dabei Hypothesen über die Ursachen des Versagens aufstellen.

Israels Unabhängigkeit wurde erleichtert durch das seltene Schauspiel einer „Zusammenarbeit“ der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in der internationalen Politik der ersten Nachkriegsjahre. Israel erhielt die diplomatische Anerkennung, politische Unterstützung und vom Sowjetblock Militärhilfe. Kein anderer neuer Staat wurde unter so günstigen politischen Umständen gegründet. Doch binnen zwei Jahren war dieses einzigartige Guthaben vertan. Zum Teil wirkten hier Kräfte, auf die Israel keinen Einfluß hatte — die zunehmende Bipolarität im globalen System und der nach dem Ausbruch des Korea-Krieges einsetzende Zwang, „Farbe zu bekennen“. Aber in nicht geringem Maße ist diese Entwicklung auch auf Entscheidungen zurückzuführen, die aus den Vorstellungen der Elite und aus ihren falschen Berechnungen erwachsen.

Wie viele andere Staaten, die hier einen Präzedenzfall für ihre eigene Sicherheit sahen, unterstützte Israel die Resolutionen des Welt sicherheitsrates über Korea im Juni/Juli 1950. Aber die überschwenglichen Bekundungen der Solidarität mit der „freien Welt“, die Sharett und Eban in den Debatten der Vollversammlung 1950 und 1951 abgaben, gingen weit über das hinaus, was für ein neues, kleines Mitglied der UNO notwendig war. Recht besehen, handelte es sich dabei nicht um bloße Rhetorik, sondern um bewußte Akte in dem unablässigen Streben nach einer amerikanischen Garantie oder einem Bündnisvertrag mit den USA. Dieses Ziel beherrschte die israelische Außenpolitik von 1951 bis 1955 und wurde seither mit unterschiedlicher Intensität weiterverfolgt. Es wurde nicht erreicht, denn die Vereinigten Staaten haben es beharrlich abgelehnt, *formelle* öffentliche Verpflichtungen einzugehen, die einer Sicherheitsgarantie

gleichkämen. Direkte Militärhilfe erhielt Israel erst ab Anfang der sechziger Jahre.

Die Nachteile dieser Außenpolitik waren erheblich. Einer davon war Israels allmähliche Isolierung von der Dritten Welt der Blockfreien; auf diesen Punkt wird später eingegangen werden. Bedeutungsvoller war aus dem Blickwinkel von 1970 die Tatsache, daß mit der proamerikanischen Stellungnahme im Korea-Konflikt die Entfremdung von der anderen Supermacht begann. Gewiß waren die Exzesse während der letzten Jahre Stalins in hohem Grade provozierend. Aber die Sowjetunion war nicht das einzige Land, in dem es Antisemitismus gab. Und Hitlers Massenvernichtung hinderte Israel nicht daran, Wiedergutmachung von *Deutschland* anzunehmen — eine Entscheidung, die vom Standpunkt des nationalen Interesses gerechtfertigt war. Um die Abkühlung des Verhältnisses zu den Sowjets zu begründen, wird darauf verwiesen, daß Moskau 1950 eine israelische Bitte um Wirtschaftshilfe abschlug. Dazu ist jedoch zu bemerken, daß die Sowjetunion vor 1956 *keinem* Staat außerhalb des kommunistischen Blocks Auslandshilfe gewährte. Es gibt auch keinen Beweis dafür, daß die Identifizierung mit dem Westen — im Geist, in den Werten, Ideen und Institutionen — Aktivposten in ausreichender Zahl erbracht hätte, die den Verzicht auf die Unterstützung oder zumindest die Nicht-Feindschaft einer Supermacht aufwiegen konnten.

Man hat argumentiert, auf Grund der späteren sowjetischen Haltung zum arabisch-israelischen Konflikt habe diese Kritik bloß „akademische“ Bedeutung. Das ist eine Scheinargumentation *ex post facto*. Der Fehler wird noch verschlimmert durch die unter den verantwortlichen israelischen Politikern weitverbreitete Ansicht, was Israel tue, habe keinerlei Einfluß auf die Entscheidungen der „feindlichen Kräfte“. Diese Auffassung mag bequem sein, steht jedoch in Widerspruch zu den Tatsachen: Dem Verhalten Israels wird, besonders seit dem Sechstagekrieg, große Bedeutung bei anderen internationalen Akteuren beigemessen, die Großmächte eingeschlossen.

Israels Politik gegenüber den Supermächten ist nur teilweise aus einer Fehleinschätzung der nationalen Interessen zu erklären. Eine tiefere Ursache liegt im Weltbild der entscheidenden Politiker. Die Elite der hohen Politik wurde völlig von der *Mapai* dominiert, deren Führer im Antikommunismus der sozialdemokratischen und zionistischen Ideologie großgeworden waren; sie waren, wie erwähnt, Kinder der ersten russischen Revolution von 1905. Die sowjetische Feindseligkeit gegen-

über dem jüdischen Nationalismus von 1917 an vertiefte das Mißtrauen. Die Unterstützung des kommunistischen Blocks in den Jahren 1947 bis 1949 war zwar willkommen, wurde jedoch als vorübergehende Abweichung von einer ideologischen Norm aufgefaßt. Das war sie auch; aber außenpolitische Entscheidungen sind oft das Produkt von Zweckmäßigkeitserwägungen, und das schließt nicht die Verfolgung langfristiger Ziele auf der Grundlage gemeinsamer Interessen aus. Israel unternahm keine konsequenten Bemühungen in dieser Richtung. Vielmehr wurde die Ablehnung der Wirtschaftshilfe (1950) als Bestätigung dafür aufgefaßt, daß die Sowjetunion, wie erwartet, zu einer feindseligen Haltung zurückgekehrt sei.

Israelische Führer begannen, die Behandlung der sowjetischen Juden mit der deutschen Vernichtungsaktion gegen das europäische Judentum zu vergleichen. Hier sollen nicht etwa die unverhüllt antiisraelische Politik der Sowjetunion und die schlechte Behandlung der sowjetischen Juden ignoriert werden. Es soll nur festgestellt werden, daß Beziehungen zwischen Staaten, auch zwischen einer Supermacht und einem kleinen Land, das Resultat von Wechselwirkungen sind — Wechselwirkungen von artikulierten Vorstellungen, Haltungen und Entscheidungen. Anders ausgedrückt: Die entscheidenden Politiker Israels fühlten sich viel stärker dem Westen verbunden und handelten bei erster Gelegenheit dementsprechend. Ihre Weltanschauung, bestärkt durch ein fragwürdiges Sicherheitskalkül, veranlaßte sie — nach Ansicht des Verfassers —, einen wertvollen machtpolitischen Aktivposten aus der Hand zu geben.

Ein anderer Aktivposten, den Israel sich entgleiten ließ, war die UNO. Im Laufe der sechziger Jahre geriet es innerhalb der Weltorganisation in zunehmende Isolierung, was in verurteilenden Resolutionen des Sicherheitsrates und der Vollversammlung zum Ausdruck kam. Die politische Arithmetik der UNO wurde für Israel immer ungünstiger, aber statt den Versuch zu machen, dieser Tendenz entgegenzuwirken, reagierte es mit einer Festungsmentalität. Ein Grund für diese mißliche Lage war seine bewußte Identifizierung mit dem Westen: Als die afrikanischen und asiatischen Länder in der Weltorganisation das zahlenmäßige Übergewicht gewannen, war Israels Isolierung besiegelt, weil es sich nicht den Blockfreien hatte anschließen wollen.

Das Problem hat tiefere Wurzeln — in den ambivalenten Auffassungen führender israelischer Politiker von der UNO. Die vorherrschende Ansicht kam in Ben Gurions abschät-

zigen Worten „oom shmoom“ (Wortspiel, dem Sinn nach: die UNO [= oom] habe keine Bedeutung) zum Ausdruck. Diese Kurzsichtigkeit ist in der Tat zu kritisieren, denn bei all ihren Mängeln war die UNO für Israels Streben nach Legitimierung und Anerkennung eine Stütze. Und ob ihre Rolle nun maximal war, wie für Sharett, oder minimal, wie für Ben Gurion, jedenfalls kann der Beitrag der Vereinten Nationen für Israels Unabhängigkeit nicht einfach abgetan werden. Israelische Kritiker weisen mit Recht darauf hin, daß die Weltorganisation sich als unfähig erwiesen hat, den Krieg zu verhindern, im Nahen Osten wie anderwärts; daß sie nicht imstande ist, Israels Sicherheit zu garantieren; daß sie das Verhalten Israels häufiger und schärfer kritisiert als das seiner Gegner. Aber wer die Bedeutung der UNO dermaßen herabsetzt, wie das israelische Politiker getan haben, urteilt genauso falsch wie Stalin, als er die Frage nach dem Einfluß der katholischen Kirche mit der geringschätzigen Bemerkung abtat: „Wieviel Divisionen hat der Papst?“ Um es nochmals zu sagen: Aus einem machtpolitischen Aktivposten wurde ein Passivposten; und dazu trug bei, daß die Rolle der UNO bei der Herbeiführung der israelischen Unabhängigkeit unterschätzt wurde, daß man von einem engstirnigen Sicherheitskalkül ausging und daß man die Weltorganisation fälschlich als machtlos und dem Judenstaat feindlich ansah.

Ein Gesamtbild der diplomatischen Beziehungen Israels ist eindrucksvoll: in Ländern Nord- und Südamerikas, West- und (bis 1967) Osteuropas sowie Afrikas ist es nahezu überall vertreten. Es bleiben jedoch auffallende Lücken, besonders in Asien. In einigen Fällen handelt es sich dabei um mohammedanische Staaten, wie Afghanistan, Pakistan, Malaysia und Indonesien. Der Meinung, diese Länder stünden auf der anderen Seite der Barrikade, sie seien „natürliche Verbündete“ der arabischen Staaten, steht die Tatsache entgegen, daß Israel mit anderen Moslem-Staaten, wie der Türkei, dem Iran und Nigeria, durchaus Beziehungen unterhalten kann. Es wird überzeugend argumentiert, in Süd- und Südostasien lasse sich in die arabisch-islamische Allianz keine Bresche schlagen. Aber gegenüber den beiden volkreichsten Staaten der Erde hat Israel eine phantasielose Politik getrieben.

Ob Indien bald nach seiner Anerkennung Israels im September 1950 eine voll ausgebaute diplomatische Mission akzeptiert hätte, ist nicht zu klären. Offenkundig ist jedoch, daß Sharett mit seinem Beharren auf einem bloßen „Prinzip“ der Gegenseitigkeit es den

Quertreibern in Delhi erleichterte, sich einzusetzen. (Danach wies die indische Regierung alle Normalisierungsversuche in — wie viele israelische Politiker meinen — unredlicher Weise zurück.) Noch ungeschickter war, daß Israel ein Angebot Pekings, formelle Beziehungen aufzunehmen, Anfang 1955 ablehnte. Die Folgen dieser Entscheidung sind schwer zu ermessen. Ihre Verteidiger argumentieren auch hier wieder *ex post facto*: Chinas spätere proarabische Politik, so meinen sie, hätte eine israelische Präsenz in Peking ohnehin zunichte gemacht. Vielleicht, vielleicht aber auch nicht. Es gab damals keine chinesisch-arabischen Beziehungen. Die Bandung-Konferenz stand kurz vor ihrer Eröffnung. Die Aufnahme von Beziehungen mit China hätte recht wohl die Haltung Indiens gegenüber Israel beeinflussen können, denn zu jener Zeit bestand noch zwischen China und Indien Freundschaft. Vielleicht wäre Israel zur ersten afro-asiatischen Konferenz eingeladen worden. Und das wiederum hätte seine Aufnahme in den Kreis der Dritten Welt erleichtert — ohne seine freundschaftliche Verbindung mit dem Westen zu beeinträchtigen. Jedenfalls wurde alles, was hätte entstehen können, durch Mangel an Voraussicht, und im Falle Indiens durch sturen Formalismus, im Keime erstickt. In beiden Fällen handelte es sich um „verpaßte Gelegenheiten“ und politische Fehler ersten Ranges.

Die unmittelbare Ursache der negativen Entscheidung hinsichtlich Chinas war eine Fehleinschätzung der mutmaßlichen Reaktion der USA, die, so fürchtete man, ihre Wirtschaft- und Militärhilfe kürzen könnten. (In Wirklichkeit erklärten hohe amerikanische Regierungsbeamte ausdrücklich, es hätte weder Entzug des Wohlwollens noch Sanktionen gegeben, wenn Israel auf den chinesischen Annäherungsversuch eingegangen wäre.) Wie kam es nun zu diesem Fehlverhalten? Ein Grund war die geltende politische Linie: Die israelischen Politiker suchten ängstlich alles zu vermeiden, was dem angestrebten Ziel einer amerikanischen Sicherheitsgarantie im Wege sein konnte. Ein anderer Grund war mangelnde Vertrautheit mit Asien im allgemeinen und China im besonderen: Sharett, Eban und andere, welche die Entscheidung fällten, waren nach Herkunft, Bildung, Sehweise und Neigung Europäer; die Welt östlich des Iran — und vor allem ihre Bedeutung in der internationalen Politik — lag offenbar jenseits ihres Horizonts. Innerhalb des Außenministeriums war diese Einstellung noch stärker verbreitet. All das deutet auf eine dritte Quelle der Fehleinschätzung mit weiteren Implikationen — die Auffassung der entschei-

denden israelischen Politiker von der Bündnisfreiheit.

Israel ist niemals formell gebunden gewesen. Es ist eines der wenigen Staaten, die keinem Pakt, keinem Block, keiner Allianz und keiner regionalen Organisation angehören. Es hat auch keine Sicherheitsgarantie einer Supermacht. Es gehört nicht einmal zu einer Kultur- oder Sprachgemeinschaft. Es steht wirklich allein. Die verantwortlichen Politiker Israels haben also etwas Einzigartiges erreicht: alle Nachteile der Bündnisfreiheit und keinen einzigen der Vorteile der Gebundenheit! Israel ist von der Gruppe der Blockfreien in der UNO und andernorts ausgeschlossen; gleichzeitig ist ihm die Mitgliedschaft in allen westlichen Bündnissen verwehrt.

Das war nicht immer so. Von 1948 bis 1950 hielt sich Israel an den Grundsatz der Nicht-identifizierung, eines der Hauptprinzipien der ersten Koalitionsregierung. Darauf folgte, wie erwähnt, ein *de-facto*-Anschluß an den Westen. Dieser Umschwung wurde ausgelöst durch das Bedürfnis nach Waffen und Wirtschaftshilfe, rationalisiert durch die Vorstellung von der wiedererwarteten sowjetischen Feindseligkeit und erleichtert durch die Indifferenz gegenüber der Dritten Welt. Dieser letzte Aspekt verdient Aufmerksamkeit, zumal er in Analysen der israelischen Außenpolitik meist vernachlässigt wird, und zwar von Praktikern und Wissenschaftlern gleichermaßen.

Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Kräfte betrachtet, welche die Weltpolitik unserer Gegenwart prägen, ist Israel der territoriale Ausdruck der jüdischen nationalen Befreiungsbewegung. Dieser Terminus wird jedoch in den Reden und Schriften seiner Führer sowie in den staatlichen Propagandamaterialien sorgfältig vermieden. Es handelt sich dabei weder um ein Versehen noch um eine bloße Ausdrucksnuance. Vielmehr symbolisiert es den Widerwillen der führenden israelischen Politiker, ihren Kampf mit der antikolonialen Revolte zu identifizieren. Entweder begreifen sie eine fundamentale Wahrheit nicht, oder sie zögern, sie zuzugeben: die Wahrheit nämlich, daß Israels Unabhängigkeit Teil einer globalen Bewegung der nationalen Befreiung in der Ära des Niedergangs der imperialen Herrschaft Europas ist. Nicht zufällig kam die Unabhängigkeit im Jahre 1948 zur gleichen Zeit, als England das „Kronjuwel“ des Empire, Indien, aus der Hand gab. Die Israelis suchten indessen einen tieferen Sinn des „Wunders“ der Wiedergeburt in den historischen und theologischen Wurzeln des jüdischen Volkes. Es war eine falsche Dichotomie: Diese Wurzeln waren seit Jahrtausenden vorhanden, aber sie

brauchten eine Umwelt, in der die nationale Unabhängigkeit durchgesetzt werden konnte. Die politische Konsequenz war eine Isolierung von der sich herausbildenden Dritten Welt. Israel tat kaum etwas in Asien, um diese natürliche Verbindung zu festigen, und fand sich mehr und mehr von der wachsenden multinationalen Kraft der Blockfreien ausgeschlossen. Erst später reagierte es positiv auf die zweite Welle des Antikolonialismus, die in Afrika Ende der fünfziger Jahre einsetzte. Aber um diese Zeit war das Bild eines „westlichen“ Israels schon voll ausgebildet. Die Araber und ihre sowjetischen Gönner brauchten dieses Bild nur noch propagandistisch auszuhebeln.

Manche nennen diese Analyse „akademisch“, weil die Mitgliedschaft im Klub der Blockfreien belanglos sei, verglichen mit der jetzt bezogenen Militär- und Wirtschaftshilfe. Aber dieses Argument stimmt nicht: Die Tatsachen zeigen, daß Blockfreiheit keineswegs ein Hindernis für Unterstützung durch die Supermächte ist — sie kann höchstens zu mehr Unterstützung führen! Abermals wurde ein machtpolitischer Aktivposten verschleudert, denn Israel besaß die Voraussetzungen der Blockfreiheit *par excellence*.

Es wäre nicht richtig, Israel und seine Außenpolitik hauptverantwortlich für den langwierigen Krieg mit seinen arabischen Nachbarn zu machen. Was den Frieden bisher verhindert hat, ist nach Meinung des Verfassers zweifellos und vor allem anderen die Intransigenz der Araber, genauer: ihre Weigerung, die Existenz Israels als legitim, legal und permanent anzuerkennen. Die Frage, auf die es in diesem Zusammenhang ankommt, lautet: Hat die israelische Politik dazu beigetragen, diese psychologische Sperre abzubauen? Die Tatsachen deuten stark auf eine negative Antwort. Dieses Versagen gibt Anlaß zu größter Besorgnis, denn das Verhältnis zu den Arabern bildet die Kernfrage der israelischen Außenpolitik.

Mut und Phantasie sind Eigenschaften, die dem Volk von Israel zu Recht zugeschrieben werden. Die Chancen, sich gegen die ungeheure zahlenmäßige Überlegenheit der Araber zu behaupten, standen schlecht — ganz gewiß im Jahre 1948. Der Notwendigkeit, jederzeit auf einen Angriff gefaßt zu sein, wurde eine „Festungsdemokratie“ gerecht, die individuelle Freiheit mit sozialem Zusammenhalt, wirtschaftlichem Aufschwung und politischer Stabilität zu vereinen wußte. Doch in Israels Kampf für den Frieden sind jene Eigenschaften nicht so leicht festzustellen.

Es kann keinen Zweifel daran geben, daß Israel als Nation leidenschaftlich Frieden und

Verständigung, ja mehr noch, Versöhnung und Zusammenarbeit mit den arabischen Nachbarn wünscht: Jeder, der in Israel gelebt hat, ist von der Aufrichtigkeit dieses Strebens überzeugt. Aber diejenigen, die Israels Außenpolitik machen und verkünden, haben bisher wenig Originalität darin bewiesen, über Absichtserklärungen hinaus zu konkreten Friedensvorschlägen vorzustoßen. Die Ministerpräsidenten Ben Gurion und Meir haben immer wieder erklärt, sie seien bereit, jederzeit an jedem beliebigen Ort Friedensverhandlungen mit den arabischen Staaten zu führen. Das mag eine vernünftige Haltung in einem normalen Konflikt sein, aber für das spezielle Konfliktverhältnis, in dem sich Israel befindet, bewegt sie sich zu sehr im Rahmen des Hergebrachten. Das wird auch in Israel selbst empfunden, besonders unter Studenten und Hochschullehrern.

Zu keiner Zeit gab es einen so auffallenden Mangel an politischer Phantasie wie in der Periode seit dem Sechstagekrieg. (Die Stagnation illustrieren jedoch auch andere Beispiele: 1952 hielt Eban vor der UNO-Vollversammlung eine große Grundsatzrede unter dem Titel „Plan für den Frieden“; dreizehn Jahre später brachte Eschkol die gleichen Thesen als „neuen Ansatz“ vor!) Die große Geste, die im Sommer 1967 aus der totalen Sackgasse herausgeführt hätte, kam nicht zustande — vielleicht war sie in der Euphorie des totalen Sieges politisch nicht möglich. In den folgenden drei Jahren legten sich die verantwortlichen israelischen Politiker in irrationaler Weise auf gewisse verbale Formeln fest, namentlich „direkte Verhandlungen“ und Umgruppierung der Kräfte; doch niemals fiel das Wort „Rückzug“, das durch den Einfluß dominierender Kreise verpönt war. Das war ein merkwürdiger Verzicht auf Logik und Konsequenz, denn Israel hatte von Anfang an die Resolution des Sicherheitsrates vom November 1967 gebilligt, die ausdrücklich den „Rückzug aus den (im Juni-Krieg) besetzten Gebieten“ erwähnte. Diese Taktik erzeugte den (falschen) Eindruck, Israels Insistieren auf Methodenfragen sei eine List, um die Verhandlungen, die unvermeidlich in einen Rückzug münden müßten, hinauszuzögern. Die Unverständlichkeit dieser Taktik wurde noch gesteigert durch die Tatsache, daß eine klare Mehrheit in der Regierung wie im Lande bereit war, im Rahmen einer *echten Friedensregelung* wesentliche territoriale Zugeständnisse zu machen.

Ironischerweise war es Ben Gurion, der einzige führende israelische Politiker mit historischem Blick, der bereits im Juni 1967 öffent-

lich für den Rückzug aus allen besetzten Gebieten mit Ausnahme Jerusalems und der Golan-Höhen eintrat und auch konsequent bei diesem Standpunkt blieb. Aber er hatte den Gipfel der Macht schon verlassen, als er diese von Mut und Phantasie zeugende Haltung einnahm. Seine Nachfolger gingen den Weg des Ben-Gurionismus, sie folgten nicht dem Altersdenken Ben Gurions. Es gibt auch keine Anzeichen dafür, daß man sich mit Erfindungsreichtum bemüht hätte, Formeln für die Lösung spezifischer Probleme zu entwerfen, außer Dayans „Offene-Brücken-Politik“ am West-Ufer. Das Axiom von einem vereinigten Jerusalem als Hauptstadt Israels entbindet die Politiker nicht von der Verantwortung, die legitimen arabischen Interessen an einer „Präsenz“ in Jerusalem zu erkennen. Das gleiche gilt für Scharm-el-Scheik, Gaza und die Golan-Höhen. Legitime israelische Sicherheitsbedürfnisse gebieten, diese Territorien nicht wieder ägyptischer und syrischer Kontrolle zu unterstellen — aber muß das unbedingt heißen, daß sie für alle Zeiten unter einseitiger israelischer Herrschaft bleiben sollen?

Der Bankrott dieser „Politik“ wurde deutlich offenbar im August 1970, als Israel die amerikanische „Friedensinitiative“ (den Rogers-Plan) annahm. Damit ließ es seine Festlegung auf „direkte Verhandlungen“ fallen, brach den Bann, der das Wort „Rückzug“ umgab, und bekräftigte sein Einverständnis mit der Resolution des Sicherheitsrates vom November 1967. Hier zeigte sich schlagend, daß die verantwortlichen israelischen Politiker eine Situation hatten eintreten lassen, in der Druck von außen — von den Vereinigten Staaten — eine israelische strategische Entscheidung bestimmen konnte. Zudem war Israel diplomatisch mehr isoliert als je zuvor in seiner Geschichte.

Die Israelis neigen dazu, diese Isolierung als unwesentlich abzutun und sie auf lügnerische Verleumdung in einer Welt des Antisemitismus zurückzuführen — ein logischer Folgesatz aus der „Zwei-Lager“-These. Es stimmt, daß Israel für seinen Fortbestand und sein Gedeihen letztlich auf Selbsthilfe angewiesen ist, das heißt auf die Stärke der *Tzahal* und auf die Moral seines Volkes — wobei freilich die militärische Leistungsfähigkeit doch von ausländischer Hilfe abhängt. Es stimmt auch, daß Verfolgung und Antisemitismus in der jüdischen Geschichte eine zentrale Rolle gespielt haben. Aber diese Realität enthebt den Analytiker und den Politiker nicht der Aufgabe, zu fragen, ob nicht vielleicht Israels eigenes Verhalten dazu beigetragen hat, daß es in diese diplomatische Sackgasse geraten ist.

Die verantwortlichen Politiker haben diese Frage anscheinend nicht gestellt — das ist eines der Ergebnisse unserer Untersuchung. Sie haben damit versäumt, eine lebenswichtige Führungsaufgabe zu erfüllen, nämlich klischeefreie Selbstanalyse zu treiben. In dem Glauben, daß Israel so gut wie keine Schuld an seiner Isolierung trage und auch nichts dagegen tun könne, haben sie an Geld und Arbeitskraft für den Kampf um die Überzeugung von Menschen gespart. Man scheint sich zu sagen: Da die Dritte Welt und die Neue Linke Israel nun einmal hassen oder den arabisch-israelischen Konflikt nicht verstehen, warum soll man sich da noch damit abgeben, diese Ansichten zu bekämpfen! Und soweit etwas getan wird, ein positives Image Israels zu schaffen, fehlt diesen Bemühungen der Glanz und Erfindungsreichtum, den das israelische Militär an den Tag legt. Westlich orientierte Politiker und Intellektuelle wenden sich an die Establishments westlicher Staaten, die von der Legitimität der Lebensinteressen Israels nicht überzeugt zu werden brauchen. Die übrige Welt wird ignoriert.

Diese Einstellungen beruhen letztlich auf den in der Elite verbreiteten Auffassungen über die globale und regionale Politik in der Zeit nach dem Krieg von 1967:

- a) Fehleinschätzung der Ziele, Absichten und Politik der USA, und damit einhergehend Nichtanpassung an die Realität der „Unparteilichkeit“;
- b) fortgesetzte Herabsetzung der UNO, verstärkt durch zunehmende Antipathie;
- c) immer schärfere Polarisierung der äußeren Kräfte im Sinne der „Zwei-Lager“-These;
- d) Vorherrschaft des „Sicherheitskomplexes“, der alle wichtigen außenpolitischen Entscheidungen durchdringt, auch wenn die betreffende Frage gar nichts oder nur am Rande mit „Sicherheit“ zu tun hat;
- e) starres Festhalten an dem ben-gurionistischen Bild von „den Arabern“ als den unveröhnlichen Feinden Israels, „die nur die Sprache der Gewalt verstehen“.

Dieses Bild von „den Arabern“ enthielt ein großes Stück Wahrheit, aber es ist in einer Welt des Wandels zu konstant. Das will sagen, die Realität der arabischen Feindseligkeit, die zu flagrant ist, als daß sie noch weiterer Beweise bedarf, wurde verhärtet durch eine israelische Politik, die anscheinend den vor sich gehenden Wandel nicht zur Kenntnis nahm: den Wandel im militärischen Kräfteverhältnis, der es als unklug erscheinen ließ, sich immer weiter so zu verhalten, als wäre Israel die

schwächere Partei in dem Konflikt; den durch die Machtergreifung Nassers herbeigeführten Wandel im politischen System Ägyptens und die niemals voll genutzte Möglichkeit, zu einem Ausgleich der Lebensinteressen zu gelangen; den Wandel im Charakter „Palästinas“, das heißt die Entstehung einer echten palästinensisch-arabischen nationalistischen Bewegung, vor allem nach dem Sechstagekrieg (sie war geradezu ein Nebenprodukt jenes traumatischen Geschehens); und schließlich den Wandel im Charakter der an der arabisch-israelischen Konfrontation beteiligten politischen Kräfte, das heißt die Tatsache, daß Israel, unabhängig von möglichen Arrangements mit Ägypten, Jordanien, Syrien und Irak, den palästinensisch-arabischen Nationalismus wird anerkennen müssen und daß Israel und das arabische Palästina als unabhängige Staaten in den historischen Grenzen von Erez Israel — die das Gebiet Israels nach dem Sechstagekrieg und Jordanien umschließen — nebeneinander werden leben müssen.

Was im Denken der führenden israelischen Politiker über den arabisch-israelischen Konflikt bisher fehlt, ist jene historische Vision, die den Staat Israel zur Realität gemacht hat. Nur Ben Gurion hat — freilich nicht immer — diesen Weitblick bewiesen und sich für Koexistenz und Verständigung mit „den Arabern“ ausgesprochen. Auch die Befürworter der „Vorsicht“ haben keine fruchtbaren Ideen entwickelt, wie das Ziel, das sie als historisch notwendig anerkennen, zu erreichen wäre. Die Hauptverantwortung für die Lage trägt der arabische Nationalismus mit seinem unreifen Charakter, Selbsttäuschungen und seiner Unfähigkeit, die Rechtmäßigkeit einer nationalen Befreiungsbewegung der Juden im historischen Heimatland anzuerkennen. Doch auf die arabischen Versuche, Israel zu vernichten — gleich bei seiner Entstehung und

seither immerzu — haben die Israelis geantwortet, indem sie bei der Verteidigung und beim Aufbau der Nation Erfindungsreichtum zeigten und ganz neue Wege gingen. Eine vergleichbare Reaktion in der Außenpolitik hat es nicht gegeben, weder im nächstlichen noch im globalen System, an denen beiden Israel aktiv beteiligt ist. Das Ergebnis ist, daß sich Israel Ende 1970 in einem Zustand fast völliger Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten befand.

Insgesamt hat Israel in den zwei ersten Jahrzehnten hinsichtlich seines militärischen und wirtschaftlichen Leistungsvermögens gewaltige Fortschritte gemacht, sowohl in absoluten Werten als auch im Vergleich mit dem vereinigten Potential seiner arabischen Gegner. Darüber hinaus hat es die Probleme der Nationwerdung gemeistert und einen eindrucksvollen sozialen Zusammenhalt geschaffen. Während des ganzen Zeitraums war sein politisches System eine Insel der Demokratie in einem Meer von Aufruhr und Autoritarismus. Und wenige Gesellschaften haben eine so hohe Stufe des Humanismus, der sozialen Gleichheit, der individuellen Freiheit und der Kontrolle des Volkes über das Schicksal des Landes erreicht.

Aber diesen Erfolgen steht nichts Gleichwertiges in der Sphäre der Außenpolitik gegenüber. Das höchste Ziel, der Frieden, ist noch nicht erreicht. Ihm steht hauptsächlich die arabische Intransigenz, in zunehmendem Maße auch die Feindseligkeit der Sowjetunion entgegen. Mitbeteiligt an diesem Mißlingen sind aber auch die grundlegenden außenpolitischen Entscheidungen, welche die Führer Israels auf Grund ihrer Auffassung von der Umwelt getroffen haben. Der qualitative Sprung in der psychologischen Umwelt bleibt eine historische Aufgabe, die noch zu erfüllen ist.

Entkolonialisierungsprozeß und Völkerrecht

I. Einleitung

Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges befanden sich rund 70 Prozent der Erdbewohner unter Fremdherrschaft mit kolonialem oder kolonialähnlichem Charakter. Seither hat sich das Verhältnis rapide geändert. 1964 blieb das Selbstbestimmungsrecht nur noch zwei Prozent der Erdbevölkerung versagt. Bis zum Beginn der siebziger Jahre war ein weiterer Rückgang zu verzeichnen, und trotz des Stillstandes in der jüngsten Zeit verringert sich allmählich auch dieser Prozentsatz noch ¹⁾. Die weltpolitische Bedeutung dieses Prozesses ²⁾ sowie die Tatsache, daß das Ende der Kolonialherrschaft im allgemeinen durch Verträge oder Beschlüsse der UNO herbeigeführt wird, haben bewirkt, daß diese Fragen im zeitgenössischen Völkerrecht und in den internationalen Organisationen eine wichtige Rolle spielen.

Es wäre jedoch ein Irrtum anzunehmen, daß es sich hier um ein völlig neues Problem handelt, denn Formen der politischen Abhängigkeit und des Freiheitskampfes und die völkerrechtliche Behandlung dieser Erscheinungen sind uns aus allen historischen Perioden bekannt, ganz besonders aus der Geschichte Afrikas. Allerdings unterscheidet sich der Kolonialismus der Antike und des frühen Mittelalters oder, genauer ausgedrückt, die Ansiedlung in fremden Territorien grundlegend vom modernen Kolonialismus. Dieser begann erst Ende des 15. Jahrhunderts mit den Eroberungen Spaniens auf der westlichen Halbkugel feste Gestalt anzunehmen, erreichte seine Vollendung am Ende des 19. Jahrhunderts mit der Aufteilung Afrikas unter den europäischen Mächten und entwickelte sich zu seiner grausamsten Form unter der Herrschaft Hitlers in Europa.

Antiker Kolonialismus findet sich etwa im Mittelmeerraum, wo Griechen und Römer in Nord-

afrika und an den Küsten Ägyptens und Kleinasiens Siedlungen gründeten, die sich zu Zentren der Landwirtschaft, des Handwerks, des Handels und der Schifffahrt auswuchsen und an politischer Bedeutung oft das Mutterland überflügelten. Ihre schnelle Blüte ist vor allem der Tatsache zuzuschreiben, daß das vornehmste Ziel des antiken Kolonialismus, auch wenn ihm blutige Eroberungskriege vorausgingen, darin bestand, Bedürfnisse der Siedler zu befriedigen.

Der moderne Kolonialismus begann seine Tätigkeit häufig unter dem Deckmantel einer kulturellen oder religiösen Mission. Im Namen des Christentums setzte er nicht nur der staatlichen Unabhängigkeit der unterworfenen Völker ein Ende, zwang ihnen nicht nur einen anderen Glauben auf, sondern beraubte sie auch ihrer elementaren Menschenrechte und machte selbst vor Massenvernichtungen nicht halt. Noch vor Abschluß der spanischen Eroberungen auf dem südamerikanischen Kontinent riefen die an den Indianern begangenen Grausamkeiten zahlreiche Proteste hervor; im hohen Klerus und bei den spanischen Intellektuellen, zu deren bedeutendsten Vertretern F. de Vittoria gehörte, setzte sich die Auffassung durch, daß jeder Mensch ohne Unterschied des Glaubens und der Herkunft auf die gleiche Behandlung Anspruch habe. Auch erkannten diese Kreise das Recht aller Völker auf Unabhängigkeit an und sprachen den Christen das Recht zur Unterwerfung und Versklavung heidnischer Völker ab. Sie verurteilten solche Kriege als ungerecht, unmoralisch und als einen Verstoß gegen die Grundlagen von Rechtsordnung und Religion.

Diese Forderung, die sie aus der Weltordnung und den göttlichen Geboten ableiteten, wurde zum Grundpfeiler der Naturrechtslehre. Sie beeinflusste später auch die Vorböten und Kämpfer der Französischen Revolution und diente ihnen nicht nur als Ausgangspunkt für den Kampf gegen den Feudalismus, sondern auch als Losung für die Freiheit aller Nationen einschließlich der überseeischen Kolonialvölker, deren harmonische Zusammenarbeit im Dienste des Friedens und der gegenseitigen Wohl-

¹⁾ G. Mencer, *Colonialisme et Droit International*, *Revue de Droit Contemporain* No. 1/1961, S. 50, und L. Eshkol, *An Era of Opportunity*, *International Problems* No. 5/1964.

²⁾ Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges gab es vier unabhängige Staaten in Afrika (Ägypten, Liberia, Äthiopien und die Südafrikanische Union). Im Jahre 1960 gab es schon 16 und Ende 1970 waren 41 afrikanische Staaten Mitglieder der UNO.

fahrt sie auf der Grundlage der Gleichberechtigung anstreben.

Hugo Grotius, S. Pufendorf, Ch. Wolff, E. Vattel und ihre Nachfolger zitierten zur Unterbauung ihrer Argumente die alte nicht-europäische Literatur, gleichzeitig aber auch antike jüdische, griechische, römische und christliche Quellen. Ihr Echo finden wir bei Burke und Locke, während Leibnitz, Montesquieu und Voltaire in jenen Zeiten nicht die einzigen waren, die der Kunst, der Philosophie und den moralischen und politischen Prinzipien der Chinesen und anderer alt-asiatischer Völker die größte Achtung entgegenbrachten³⁾.

In dieser Auffassung kommt auch die politische Realität des Abschlusses von Verträgen und der Anknüpfung von diplomatischen und Handelsbeziehungen zwischen europäischen Staaten und Staaten anderer Kontinente zum Ausdruck. Mitunter ergaben sich so in verschiedenen Teilen der Welt identische Lösungen für völkerrechtliche Probleme, und es entwickelte sich in Theorie und Praxis ein wechselseitiger Einfluß zwischen europäischen und außereuropäischen Staaten, der nicht nur auf den Nahen und Fernen Osten⁴⁾ beschränkt blieb, sondern sich auch auf Afrika ausdehnte. So begab sich etwa schon zu Beginn des 16. Jahrhunderts eine diplomatische Mission des Kongo zum Papst nach Rom; andere afrikanische Staaten unterhielten internationale Beziehungen zu Europa schon in der Mitte des 18. Jahrhunderts⁵⁾.

Heute läßt sich überschauen, daß die „Kapitulationen“, die in der Zeit des modernen Kolonialismus von christlichen Ländern Europas und später auch von nichteuropäischen Staaten wie den USA als Mittel zur Erlangung von Privilegien in nichtchristlichen Staaten anderer Kontinente ausgenutzt wurden, ursprünglich ein allgemein anerkanntes System waren. Sie erlaubten es einem Herrscher, gleich welcher Religion er angehörte, sich an einen anderen Landesherrn zu wenden, um auf der Grundlage der Gegenseitigkeit das Recht zur Ausübung des Handels, zur Gründung von Niederlassungen und zur Schaffung eines besonderen Status der Bürger seines Landes zu

erwirken. Die Geschichte dieser Institution kennt Fälle, in denen solche Vorrechte von christlichen Herrschern Mohammedanern zugestanden wurden. So räumte z. B. Holland in einem Abkommen mit Persien den in Amsterdam ansässigen Bürgern dieses Landes besondere Privilegien ein. Verträge dieser Art leisteten einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Konsulargerichtsbarkeit⁶⁾.

Es braucht nicht hervorgehoben zu werden, wie tief die Kluft ist, die solche Auffassungen und Verfahrensweisen von den Greueln der Sklavenjagd und den damit zusammenhängenden Verträgen und Deklarationen über das Niemandland trennt, dessen Eroberung den Europäern erlaubt sei, weil es keinem christlichen Herrscher unterstehe. Mit einer ähnlichen Begründung und unter Berufung auf ein päpstliches Edikt rechtfertigten die Spanier und Portugiesen im 15. Jahrhundert auch die Aufteilung der neu entdeckten Territorien⁷⁾.

Diese Methoden verschärften die Ausbeutung und Diskriminierung in den eroberten Gebieten. Die neuen Herrn setzten sich völlig über die Grundsätze der Gleichheit und Freiheit hinweg, die die Naturrechtsschule entwickelt hatte. Gleiches tat auch die positivistische Schule des Völkerrechts im 19. Jahrhundert. Ihre Lehren spiegelten den modernen Kolonialismus und Imperialismus wider, knüpften an die Aggressionspolitik in der Vergangenheit an und übersahen natürlich frühere Beispiele von auf Gegenseitigkeit beruhender internationaler Zusammenarbeit.

Der Wahrheit zuliebe muß hier aber eingeschaltet werden, daß Unterjochung und Ausbeutung von Völkern, daß auch Sklavenjagd und Sklavenhandel nicht ausschließlich eine „europäische Erfindung“, sondern weitgehend auch mit der inneren gesellschaftlichen Entwicklung des schwarzen Kontinents zusammenhängen.

Die ersten zehn afrikanischen Sklaven, die den Boden Europas betraten, brachte im Jahre 1441 dem portugiesischen Fürsten Heinrich dem Seefahrer einer seiner Kapitäne als Geschenk aus Afrika mit. In Europa ging ihre Zahl nie über wenige Tausende hinaus. Andererseits wurde nach der Massenvernichtung der Bevölkerung des südamerikanischen Kontinents der Import von Hunderttausenden von Arbeitern

³⁾ D. Schröder, Die Dritte Welt und das Völkerrecht, Hamburg 1970, S. 29–31; A. Nussbaum, A Concise History of the Law of Nations, New York 1954, S. 135, 147, 150 und 156.

⁴⁾ J. Larus (ed), Comparative World Politics, Belmont, Cal. Wadsworth Publ. 1964.

⁵⁾ Etudes d'Histoire Africaine (Vol. I, 1970), Un. of Lovanium, Kinshasa, besonders F. Boutin, La première ambassade Congolaise à Rome, 1514, und J. L. Vellut, Relations Internationales du Moyen-Kwango et de l'Angole dans la deuxième Moitié du XVIII^{ème} Siècle.

⁶⁾ Nussbaum, a. a. O., S. 121; Schröder, a. a. O., S. 29; J. J. G. Syatauw, Some Newly Established Asian States and the Development of International Law, Hag 1961, S. 17.

⁷⁾ M. Mushkat, Theory and Practice of International Relations, Tel Aviv 1967, S. 108 und S. 114.

für die Zuckerrohrplantagen der karibischen Inseln erforderlich. Heute ist es schwer festzustellen, ob die Nachfrage sich aus dem Angebot entwickelte oder umgekehrt. Tatsache ist, daß sie sich gegenseitig ergänzten. Der Papst, der eine neue Möglichkeit zur Bekämpfung des Heidentums sah, gab diesem ungewöhnlich florierenden Geschäft schon im 15. Jahrhundert seinen Segen⁶⁾. In diesem Handel konkurrierten miteinander Einzelpersonen und Gesellschaften, Städte und Regierungen, Händler, Seeleute, Geistliche, Bankiers und Vertreter anderer Berufe. Allein das Einkommen der Stadt Liverpool aus diesem Gewerbe wird für die Jahre 1783—1793 auf drei Millionen Pfund Sterling geschätzt. Die Zahl der Opfer, die der Sklavenhandel bis zu seiner offiziellen Abschaffung forderte, wird auf 24 Millionen geschätzt. Neun Millionen starben infolge der unmenschlichen Transportbedingungen auf dem Weg von Afrika nach Amerika oder wurden unterwegs umgebracht⁷⁾. Spanien und Portugal können das „Verdienst“ für sich in Anspruch nehmen, diese Einkommensquelle entdeckt zu haben, ihnen folgten Frankreich und England. Über die Sklavenjagd und den Sklavenhandel wurden zahlreiche Abkommen getroffen. 1713 gelang es England, sich im Friedensvertrag von Utrecht das Monopol in diesem Bereich zu sichern. Weitere Abkommen folgten 1748 und 1752.

Die erste Gegenwehr ging von den Quäkern der USA aus; sie beschlossen bereits im Jahre 1727, ihre Sklaven zu befreien. Spanien nahm die Gelegenheit wahr, den Transport von Sklaven auf spanischen Schiffen zu verbieten, gleichzeitig machte sich in Frankreich und England eine wachsende Opposition gegen Sklavenjagd und Sklavenhandel bemerkbar. Diese Gegnerschaft bahnte den Weg zu ihrer Abschaffung in der Mansfield-Deklaration vom Jahre 1772 und in den Gesetzen der Französischen Revolution⁸⁾. Die industrielle Entwicklung, die Verbreitung der Lohnarbeit und das Bestreben, die Konkurrenz von Staaten auszuschalten, in denen Sklavenarbeit und Pachtbesitz noch an der Tagesordnung waren, veranlaßten England, sich an die Spitze des Kampfes gegen den Sklavenhandel zu stellen. So wurde schon auf dem Wiener Kongreß 1815 das Verbot des Sklavenhandels als Prinzip des Völkerrechts verkündet; aber der Kampf um die Einführung der entsprechenden Vorschriften in die innere Gesetzgebung sollte in ver-

schiedenen Ländern noch lange dauern¹¹⁾. Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts kamen weitere internationale Vereinbarungen zur praktischen Durchführung des Verbots zustande. Die letzte Konvention auf diesem Gebiet, die am 7. September 1956 unterzeichnet wurde, erklärt die Sklaverei, den Sklavenhandel und die auf dieser Tätigkeit beruhenden Institutionen als ungesetzlich¹²⁾. Einer der wichtigsten Gründe für die Verabschiedung dieses Abkommens war das Weiterbestehen von Überresten der Sklaverei in Saudi-Arabien und verschiedenen Ländern Afrikas.

Ebenso wie dem Sklavenhandel lagen bekanntlich auch der territorialen Expansion in Afrika wirtschaftliche Erwägungen zugrunde, vor allem das Bestreben, sich Rohstoffe und Märkte zu sichern. Gegen Ende des letzten Jahrhunderts erreichte der Kampf der europäischen Mächte um die Kontrolle überseeischer Gebiete seinen Höhepunkt. Die Berliner Konferenz von 1885 und die Konferenz von Brüssel im Jahre 1890 besiegelten die endgültige Teilung Afrikas und seine Unterwerfung unter das Joch der Europäer. Ihren formalen Ausdruck fand diese Politik im Abschluß von Freundschaftsverträgen und der Gewährung von Handels- und Schifffahrtsprivilegien in afrikanischen Gebieten und Wasserstraßen.

Trotz dieser Verschleierung traten die imperialistischen Ziele aber klar zutage, und die Kolonialmächte bedienten sich brutaler Methoden, um im Konkurrenzkampf die Oberhand zu behalten. Die Reibungen, die sich dabei ergaben, veranlaßten die beteiligten Länder andererseits zum Versuch, ein Minimum von Ordnung zu gewährleisten und allgemein verbindliche Grundsätze aufzustellen. Dazu gehörten vor allem die Prinzipien der Effektivität und öffentlichen Anerkennung. Sie sollten dem Ausbruch von Konflikten vorbeugen, die sich daraus ergeben konnten, daß eine Kolonialmacht die Kontrolle von Gebieten beanspruchte, die sie tatsächlich nicht okupiert hatte. Ferner sollten sie verhindern, daß eine Kolonialmacht in ein bereits von einer ande-

¹¹⁾ Einzelheiten über die Diskussionen im britischen Parlament finden sich bei T. Clarkson, *History of the Rise, Progress and Accomplishment of the Abolition of African Slave Trade by the British Parliament*, London 1939.

¹²⁾ 10 Martens N. R. G. 2 ser. (1853—1885) 200 und 16 Martens N. R. G. 2 Ser. Das Berliner Dokument vom 26. Februar 1885, die Allgemeine Deklaration von Brüssel vom 2. Juli 1890 und der Friedensvertrag von St. Germain-en-Laye vom 10. September 1919. Die den Niger-Strom betreffenden Abmachungen wurden gemäß den Beschlüssen der afrikanischen Staaten im Dokument von Nyamey vom 26. Oktober 1963 abgeändert. RGDJP 1 (1965) S. 276.

⁶⁾ B. Davidson, *Black Mother*, London 1961, S. 51.
⁷⁾ Einzelheiten bei: J. Pope — Hennessy, *Geschäft mit schwarzer Haut*, Wien 1970.

⁸⁾ Edda, siehe auch Nussbaum a. a. Ö., S. 128.

ren besetztes Gebiet eindringt. Diese Regeln konnten indessen die Verschärfung der Beziehungen zwischen England und Frankreich nicht verhindern. Nachdem es sich Nordafrika und Besitzungen an der West- und Ostküste des schwarzen Kontinents gesichert hatte, wollte Frankreich diese Kolonien durch eine Ost-West-Achse quer durch den Kontinent miteinander verbinden. Dieses Streben stieß auf den Widerstand Englands, das seinerseits eine Nord-Süd-Achse von Kairo bis Kapstadt schaffen wollte. So kam es zu bewaffneten Zusammenstößen wie dem von Fashoda¹³⁾. Den englisch-französischen Wettbewerb, der mit dem Sieg Englands endete, nutzte der belgische König, um seine Herrschaft über den Kongo zu festigen und auszudehnen. 1908 wurde der Kongo zum belgischen Staatsgebiet erklärt. Die Italiener drangen in diesen Jahren ohne große Schwierigkeiten in verschiedene Teile Nordafrikas und Ethiopiens vor. Erst 1906, im Abkommen von Algeciras¹⁴⁾, gelang es, die anglo-französischen Gegensätze weitgehend zu überbrücken.

Im Gefolge dieses Abkommens und späterer Verträge zwischen den Kolonialmächten bildeten sich auch die verschiedenen völkerrechtlichen Formen der politischen Unterjochung Afrikas aus: Koloniale und internationale Protektorate, Vasallenstaaten (der Status Ägyptens von 1867—1914), internationalisierte Gebiete mit Gemeinherrschaft (der Status von Tanger von 1923—1956) und vor allem das direkte Kolonialregime in seinen verschiedenen Abarten sowie die Überreste der Kapitulationen, die die Sonderrechte der Europäer sichern sollten und erst mit der Gründung der Vereinten Nationen ihr Ende fanden.

Zur Rechtfertigung eines solchen Systems genügte es nicht, den Gleichheitsprinzipien der Naturrechtsschule den Rücken zu kehren; man

mußte die Politik der Eroberungen und Diskriminierungen auch mit anderen Argumenten untermauern. Die positivistische Schule, in der die imperialistische und kolonialistische Politik der Neuzeit zum Ausdruck kommt, machte sich Konzepte aus den Tagen der Eroberung Südamerikas zu eigen, die von der Überlegenheit der christlichen Staaten und den diesen daher zustehenden Privilegien ausgingen, ihren kulturellen und religiösen Vorrang betonten und die Völker in zwei Gruppen einteilten, in zivilisierte und unzivilisierte Nationen¹⁵⁾. Zwar wurde die Türkei schon 1856 in die Völkerfamilie aufgenommen, und nach dem Aufstieg Japans gegen Ende des 19. Jahrhunderts und der Anerkennung seines Anspruchs auf Einflußzonen nach seinem Sieg über Rußland wurde auch dieser Staat als gleichwertig anerkannt. Trotzdem blieb die von kulturellen und religiösen Kriterien ausgehende Einteilung in Kraft; das Völkerrecht wurde noch viele Jahre als christlich-europäische Schöpfung betrachtet, und die Aufnahme in die internationale Gemeinschaft war einzig und allein von der Zustimmung der europäischen Mächte abhängig. Die gegen die farbigen Völker und vor allem die Afrikaner gerichtete Politik der Diskriminierung, die auch gegen andere nichteuropäische — selbst weiße — Völker angewendet wurde, erhielt so eine klar umrissene rechtliche Grundlage.

Der Kolonialismus, der in der Zeit der spanischen Eroberungen von den Anhängern der Naturrechtsschule verdammt wurde, erhielt, als er seinen Höhepunkt erreichte und gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum integralen Bestandteil des Imperialismus geworden war, nicht nur seine soziale und juristische Rehabilitation, sondern einen ausgedehnten Unterbau im Gedankengut der positivistischen Schule¹⁶⁾.

II. Der Beginn der Wandlungen und das Mandatssystem des Völkerbundes

Erst in der völlig veränderten weltpolitischen Situation am Ende des Ersten Weltkrieges konnte eine Institution wie der Völkerbund entstehen, der die Förderung des Friedens und der Gerechtigkeit auf seine Fahne geschrieben hatte und das Recht aller Völker auf Gleichheit und Selbstbestimmung in die Tat umzusetzen bestrebt war. Die Maßnahmen dieser

Weltorganisation reichten allerdings, wie bekannt, nicht aus, um erfolgreich gegen die weiterbestehenden rassistischen Strömungen anzukämpfen und die Bande des immer noch recht lebendigen Kolonialismus zu zerreißen. Die verschiedenen Vertreter dieser Tendenzen versuchten sich natürlich auch des Völkerbundes zu bedienen, um das Supremat der euro-

¹³⁾ N. G. Giffen, *Fashoda, The Incident and its diplomatic settling*, Chicago 1931.

¹⁴⁾ M. Mushkat, a. a. O., S. 237.

¹⁵⁾ B. V. A. Roeling, *International Law in an Expanded World*, Amsterdam 1960, S. 21.

¹⁶⁾ D. Schröder, a. a. O., S. 34—36.

päischen Staaten und deren Einfluß in und außerhalb des Kontinents zu wahren. Sie wußten auch zu verhindern, daß die Mehrzahl der Staaten Asiens, Afrikas und sogar Lateinamerikas an der Friedenskonferenz teilnahm; außerdem verweigerten sie ihnen die sofortige Aufnahme in den Völkerbund. Die meisten konnten erst nach einer längeren Zeit Mitglied werden, wie z. B. die Türkei (1932) und Ägypten (1937).

Da der Völkerbundspakt die Verpflichtung zur Achtung der politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität aller Mitgliedstaaten enthielt, war die Nichtzugehörigkeit gleichbedeutend mit dem Fehlen einer offiziellen Garantie der Unabhängigkeit und der Grenzen. Dieser Zustand entsprach der Praxis des 19. Jahrhunderts und dem Verhalten der positivistischen Schule gegenüber Nichteuropäern, Nichtchristen und unzivilisierten oder „halbzivilisierten“ Staaten. Die weißen nichteuropäischen Mitglieder des Völkerbundes, wie Kanada, Australien und die südamerikanischen Staaten, erlangten nie einen wirklichen Einfluß in diesem Gremium. Bereits im Jahre 1919 lehnte der Völkerbund den Antrag ab, alle Rassen für gleich zu erklären. Als das faschistische Italien 1936 Äthiopien überfiel, wurde im Völkerbund der Begriff des „Kolonialkrieges“ eingeführt, um gegen Kolonialvölker gerichtete Aktionen von Aggressionskriegen abzugrenzen. Mit dieser Definition wurde der Widerstand gegen die Verhängung von Sanktionen gegen den Angreifer und später die Forderung zu deren Aufhebung begründet.

Mit dem Beginn der dreißiger Jahre fand auch jene einzigartige politische Konstellation ihr Ende, die es einigen kleineren europäischen Staaten erlaubt hatte, im Rahmen des Völkerbundes eine umfangreiche Tätigkeit zu entfalten: Ähnlich wie die nichteuropäischen Staaten und besonders die schwachen Entwicklungsländer begannen sie zu fühlen, daß sie von dieser Organisation keinen Schutz zu erwarten hatten. Als sich die meisten lateinamerikanischen Staaten aus dem Völkerbund zurückzogen, wurde er zu einer rein europäischen Körperschaft¹⁷⁾, zumal sich die Vereinigten Staaten ihm nie angeschlossen hatten und die Sowjetunion, die erst im Jahre 1934 nach dem Auszug der faschistischen Staaten aufgenommen worden war, ihn nach ihrer Aggression gegen Finnland vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges verlassen mußte¹⁸⁾.

¹⁷⁾ R. P. Anand, *Role of the New Asian-African Countries in the Present International Legal Order*, 56 AJIL No. 2/1962, S. 384.

¹⁸⁾ D. Schröder, a. a. O., S. 37.

Trotz dieser negativen Entwicklung bedeutete die Gründung des Völkerbundes eine entscheidende Wendemarke: den Beginn des nicht mehr aufzuhaltenden Entkolonialisierungsprozesses.

Auf Grund der Bestimmungen des Artikels 22 des Völkerbundspakts wurde beschlossen, die früheren deutschen Kolonien und bestimmte Gebiete, auf welche das ottomanische Reich zugunsten der „Hauptmächte“ verzichtet hatte, einer Sonderverwaltung zu unterstellen. Offiziell wurde diese Maßnahme mit der „heiligen Mission der menschlichen Zivilisation“ begründet, „die Wohlfahrt der Völker und ihren Fortschritt zu gewährleisten“.

Diese Kolonien und Gebiete wurden zwar der Souveränität der besiegten Staaten entzogen, aber nicht direkt der Oberhoheit der Siegerstaaten unterstellt. Diese erhielten sie nur als Mandatare des Völkerbundes, in dessen Namen sie sie verwalten sollten. Die Machtbefugnisse der Mandatare, des Völkerbundes und der einheimischen Bevölkerung sowie die Maßnahmen zur Kontrolle des Mandatars wurden in besonderen Verträgen festgelegt. Das Mandatssystem wurde offiziell damit begründet, daß die Bevölkerung dieser Gebiete noch nicht imstande sei „sich unter den schwierigen Bedingungen in der heutigen Welt selbst zu leiten“. Tatsächlich ergab es sich aber aus der Erkenntnis, die sich am Ende des Ersten Weltkrieges durchgesetzt hatte, daß die früheren Methoden der direkten Unterjochung auf immer größere Schwierigkeiten stoßen würden. Am leichtesten fiel es verständlicherweise, neue Wege in solchen Gebieten zu gehen, die man dem geschlagenen Feind abgenommen hatte. Eine formale Annexion der Kolonialgebiete der besiegten Mächte hätte diesen auch ein Argument in die Hand gegeben, eine Verringerung der Reparationslast zu fordern, die die Sieger ihnen auferlegt hatten.

Mit dem Inkrafttreten des Völkerbundspaktes erreichte zwar die Souveränität der Türkei und Deutschlands über diese Gebiete ihr Ende; aber an ihre Stelle traten keine anderen Staaten, nicht einmal die Mandatsmächte, wiewohl andererseits die Mandatsländer selbst nicht zu Völkerrechtssubjekten wurden.

Der Grundsatz, daß die Entwicklung der Bevölkerung dieser Gebiete eine „heilige Mission der menschlichen Zivilisation“ zu sein habe, verpflichtete den Völkerbund, nur „fortgeschrittene“, wirtschaftlich wohl fundierte Staaten, die auf Grund ihrer Erfahrungen und geographischen Lage besonders dazu geeignet waren, mit dieser „verantwortlichen Aufgabe“ zu betrauen. Auch wurde beschlossen, daß die

Mandate je nach dem Entwicklungsstadium der betreffenden Völker und je nach ihrer geographischen Lage und wirtschaftlichen Entwicklung in verschiedene Kategorien einzuteilen seien. Außerdem wurde bestimmt, daß der Völkerbundsrat die Kontrolle über das Mandatssystem auszuüben und der ständige Mandatsausschuß ihn dabei zu unterstützen habe.

Die Mandatsmächte verpflichteten sich, dem Völkerbund Berichte vorzulegen, die von dem ständigen Mandatsausschuß — der beratenden Körperschaft für alle die Mandatsausübung betreffenden Angelegenheiten — geprüft wurden. Dieser Ausschuß befaßte sich mit den von der Bevölkerung solcher Gebiete eingereichten Petitionen und bereitete die Dokumente vor, die der Ratifikation des Rates bedurften. Der Mandatsausschuß bestand nicht aus Vertretern der Mitgliedsstaaten, sondern aus Experten, die auf Grund ihrer persönlichen Eignung zu diesem Amt ernannt wurden und daher von ihren Ländern keine Anweisungen entgegenzunehmen hatten. Ihre Aufgabe bestand darin, vorurteilslose und objektive Lösungen für die von der Bevölkerung der Mandatsgebiete vorgebrachten Beschwerden und Probleme zu finden. Es ist kaum verwunderlich, wenn die Afrikaner schon früh die Forderung erhoben, ihre Vertreter an diesem Ausschuß zu beteiligen. Dieses Petitum kehrte auf verschiedenen Kongressen der panafrikanischen Bewegung wieder, deren Druck nicht wenig zur Ausgestaltung des Mandatssystems beitrug¹⁹⁾. Das Völkerbundsstatut kennt drei Arten von Mandaten:

„A“-Gebiete, die für befähigt galten, angesichts des hohen Entwicklungs- und Verwaltungsstandards ihrer Bevölkerung in verhältnismäßig kurzer Zeit zur Selbstverwaltung überzugehen. Hier hatte der Mandatar also vor allem die Aufgabe, die lokalen Behörden zu beraten und ihnen beim Aufbau einer eigenen Verwaltung zu helfen, damit die Bevölkerung in kürzester Zeit ihre volle Selbständigkeit erlangen könne. Solche Mandate wurden in Gebieten errichtet, die vorher zum osmanischen Reich gehört hatten: im Irak (britisches Mandat), in Syrien und im Libanon (französisches Mandat) und in Palästina (britisches Mandat).

„B“-Mandate: Hier übernahm der Mandatar vor allem die Verpflichtung, durch die Gewährleistung der Gewissens- und Glaubensfreiheit und die Abschaffung verabscheuungswürdiger Gewohnheiten wie Sklaverei, Rauschgift- und Waffenhandel die Entwick-

lung der Selbstverwaltungskörperschaften zu fördern und die öffentliche Ordnung und Moral zu sichern. Der Mandatar mußte sich außerdem verpflichten, auf dem von ihm verwalteten Gebiet keine militärischen Stützpunkte oder Flottenbasen zu errichten und die militärische Ausbildung der Eingeborenen ausschließlich auf Polizei- und Landesverteidigungszwecke zu beschränken. Die Mandatarmacht mußte in dem von ihr verwalteten Gebiet auch allen Mitgliedern des Völkerbundes die gleichen Möglichkeiten zum Handel und finanziellen Transaktionen garantieren. Solche Mandate wurden in den früheren deutschen Kolonien Zentral- und Südostafrikas errichtet.

„C“-Mandate: Diese wurden in dünnbesiedelten, rohstoffarmen und weit entfernten und rückständigen Gebieten errichtet und konnten „nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebietes“ verwaltet werden. Dieser übernahm jedoch auch hier die Verpflichtung, die Wohlfahrt und den Fortschritt der Eingeborenen zu gewährleisten. Zu Mandaten dieser Art wurden die früheren deutschen Kolonien Südwestafrikas erklärt, die der Südafrikanischen Union übergeben wurden, die Insel Nauru (gemeinsames Mandat von Großbritannien, Australien und Neuseeland) und eine Reihe von pazifischen Inseln südlich (australisches Mandat) und nördlich (japanisches Mandat) vom Äquator.

Dem Mandatssystem, vor allem den „B“- und „C“-Mandaten, hafteten selbst in formaler Hinsicht viele der Merkmale an, die für das Kolonialregime typisch waren. Der Unterschied zwischen zivilisierten und unzivilisierten Nationen wurde aufrechterhalten; alle Mandatsgebiete trugen noch den Stempel der Abhängigkeit und der gesellschaftlichen Diskriminierung. Anlässlich ihres Eintritts in den Völkerbund im Jahre 1934 erklärte daher die Sowjetunion, daß sie sich vom Mandatssystem distanzieren und Artikel 22 des Völkerbunds Paktes nicht anerkenne²⁰⁾. Trotzdem unterschied sich dieses System weitgehend von den früheren Zuständen; denn jetzt war nicht mehr die Rede von Gebietseroberungen, sondern es handelte sich um eine Treuhandverwaltung im Interesse der Eingeborenenbevölkerung. Die Annexion dieser Territorien wurde ausdrücklich verboten; ihr Status stützte sich auf internationale Abkommen, die respektiert werden mußten. Die damals im Völkerrecht allgemein anerkannte Regel, nach der die Vorgänge in den Kolonien ausschließlich als innere Angelegenheiten der Kolonialmächte be-

¹⁹⁾ C. Legum, Pan-Africanism, New York 1960, S. 28 und 153.

²⁰⁾ Société des Nations, Journal Officiel, Suppl. Spécial No. 125, S. 67.

handelt wurden, fand keine Anwendung mehr auf die Mandatsgebiete. Diese Tatsache und das Recht des Völkerbundes, die Mandatsverwaltung nicht nur hinsichtlich der Garantie der Menschenrechte, sondern auch im Hinblick auf den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Fortschritt der Bevölkerung zu überwachen, führten ein völlig neues Element in die internationalen Beziehungen und das Völkerrecht ein und trugen viel dazu bei, diese Gebiete auf den Weg der Unabhängigkeit zu führen. Die universelle Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts für alle auch außerhalb der Mandatsgebiete unter Fremdherrschaft stehenden Völker bezieht sich zweifel-

los auf den Beginn des Mandatssystems. Die ersten Mandatsgebiete, die die Unabhängigkeit erlangten, waren der Irak (1924), Syrien und der Libanon (1944) und ganz Palästina (1948). (Transjordanien war schon vorher zum unabhängigen Staat erklärt worden). Der Übergang der letztgenannten Gebiete zur Selbständigkeit war bereits eine Folge des Zweiten Weltkrieges und der Gründung der UNO. Mit dem Entstehen der Weltorganisation und den Erfahrungen, die sich aus dem Mandatssystem ergaben, begann eine neue Ära, das Zeitalter der Entkolonialisierung, das heute noch nicht abgeschlossen ist²¹⁾.

III. Die Bestimmungen der Charta über die Gebiete ohne Selbstregierung und über die internationale Treuhandschaft

Die Lehren des Nationalsozialismus, der die Völker und Rassen in „Über- und Untermenschen“ eingeteilt hatte, und die Maßnahmen, die er zur Versklavung und Vernichtung der letzteren eingeleitet hatte, vertieften die Erkenntnis, daß die Sicherung des Friedens in der Zukunft weitgehend von der Verwirklichung der Menschenrechte und des Anspruchs aller Völker auf Freiheit und Gleichheit abhängen wird. Daher fühlten sich die Staaten, die den Faschismus besiegt hatten, verpflichtet, die Rassendiskriminierung zu beseitigen und den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Fortschritt der Völker herbeizuführen, denen die Selbstverwaltung versagt geblieben war. Diese Verpflichtungen und die mit ihnen verbundenen Grundsätze fanden ihren Niederschlag in verschiedenen Artikeln der Charta der UNO und später auch in anderen Dokumenten. Besondere Bedeutung kommt der Formulierung der Ziele und Prinzipien zu (vor allem Art. I), den Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Sozialbereich (Art. 55), den Kapiteln XI, XII und XIII, die die Erklärung über die sich selbst selbst regierenden Gebiete enthalten (Art. 73 und 74), sowie den Vorschriften für die internationalen Treuhandgebiete (Art. 75 bis 91), die an die Stelle der Mandatsvorschriften traten. Die die Gebiete ohne Selbstregierung betreffende Erklärung beweist, daß sich selbst nach dem Entstehen der UNO die Erkenntnis noch nicht durchgesetzt hatte, daß mit dem Kolonialsystem endgültig aufgeräumt werden müsse. Zwar wurde beschlossen, es einer internationalen Kontrolle zu unterwerfen, aber in der Charta wurden diesbezüglich keine richtungsweisenden Prinzipien formuliert; sie enthält keine eindeutige Defini-

tion des Begriffs „Kolonialgebiet“. Diese Begriffsbestimmung wurde erst im Laufe eines längeren Prozesses vor allem in der Vollversammlung herausgearbeitet²²⁾.

Allerdings wurde schon im Artikel 73 der Charta festgelegt, daß die Kolonialmächte den Grundsatz anzuerkennen haben, daß dem Wohl der eingeborenen Bevölkerung der unbedingte Vorrang einzuräumen sei, und daß sie die heilige Pflicht auf sich nehmen, im Rahmen des von der Charta umrissenen Regimes des internationalen Friedens und der Sicherheit alles zu tun, um die friedliche Existenz und das Wohl der Eingeborenen zu gewährleisten, ihre Kultur zu respektieren, sie anständig zu behandeln, sie vor der Gefahr der Assimilation zu bewahren und ihren wirtschaftlichen, sozialen, erzieherischen, ja sogar politischen Fortschritt zu gewährleisten.

Artikel 73 befaßt sich mit der Festigung des Friedens und der Sicherheit in diesen Gebieten und der Pflicht, ihre Selbstverwaltungskörperschaften auszubauen und die politischen Aspirationen der Bevölkerung zu fördern. Auch betont er die Notwendigkeit der Förderung freier Institutionen, des Ausbaus konstruktiver Entwicklungshilfe und der Unterstützung der Forschungstätigkeit und internationaler Zusammenarbeit, um die obigen Ziele zu erreichen. Die Kolonialmächte verpflichteten sich auch, dem Generalsekretär in-

²¹⁾ Einzelheiten über den Übergang verschiedener Gebiete von der Abhängigkeit zur Selbständigkeit finden sich bei F. Mansur, *Process of Independence*, London 1962.

²²⁾ I. S. Djermaškoje, *The United Nations and Decolonisation*, UN Monthly Chronicle, Vol. VII, No. 3/1970, S. 38.

formative Berichte mit statistischen und technischen Einzelheiten über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der von ihnen verwalteten Territorien zu unterbreiten.

Artikel 74 legt den Mächten die Verpflichtung auf, in ihren Kolonien eine Politik zu verfolgen, die in ebenso großem Maße wie in ihren Stammländern von dem Bestreben getragen sein soll, gutnachbarliche Beziehungen zu pflegen und im sozialen, wirtschaftlichen und kommerziellen Bereich die Interessen und die Wohlfahrt anderer Staaten zu berücksichtigen.

Diese Bestimmungen haben zusammen mit den anderen die Kolonien und Treuhandschaftsgebiete betreffenden Vorschriften der Charta viel dazu beigetragen, diese Territorien ihrer vollen Unabhängigkeit entgegenzuführen. Hinsichtlich der Treuhandschaftsgebiete ließ sich die Charta von dem Grundsatz leiten, daß das endgültige Ziel der Treuhandschaftsverwaltung die Unabhängigkeit sein müsse²³⁾. Der Treuhandschaftsrat der UNO sollte also seine Aufgabe darin sehen, diesen Prozeß zu beschleunigen und damit, wie es der Generalsekretär der UNO schon im Jahre 1947 formulierte, „seine eigene Liquidation anstreben“²⁴⁾.

Von den elf Territorien, die dem Treuhandschaftsregime unterstellt wurden, haben neun schon seit langem ihre Unabhängigkeit erlangt oder es vorgezogen, sich einem souveränen Staat anzuschließen. Als der Treuhandschaftsrat am 26. Mai 1970 die Vorgänge des abgelaufenen Jahres nachprüfte, hatte er sich nur noch mit zwei Gebieten zu befassen: mit Neuguinea, das sich unter australischer Verwaltung befindet, und den Inseln des Stillen Ozeans, mit deren Verwaltung die USA betraut sind. Hier ergeben sich die Schwierigkeiten aus der großen Armut der Bevölkerung und der Tatsache, daß diese Inseln, die insgesamt eine Fläche von 7000 Quadratmeilen umfassen, über drei Millionen Quadratmeilen des Ozeans verstreut sind²⁵⁾.

Der Artikel 76 der Charta umreißt die Ziele des Treuhandschaftsregimes folgendermaßen:

- a) Festigung des Friedens und der internationalen Sicherheit,
- b) Förderung des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritts der Bevölkerung,

²³⁾ K. J. Kozicki, *The United Nations and Colonialism*, London 1958, S. 383.

²⁴⁾ UN Trusteeship Council Off. Rc. I. Session, I. meeting, 26. 3. 1947, S. 5.

²⁵⁾ UN Monthly Chronicle Vol. VII, No. 6, June 1970, S. 61.

c) Ausbau der Selbstverwaltungskörperschaften und Vorbereitung zur Selbständigkeit, unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände und im Einklang mit dem frei zum Ausdruck gebrachten Willen der Bevölkerung und den für die betreffenden Gebiete gültigen Vereinbarungen der Treuhandschaftsverträge,

d) Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Freiheit aller Menschen ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache und des Glaubens, und Förderung des Verständnisses für die gegenseitige Abhängigkeit aller Völker der Erde,

e) Garantie für die gleiche Behandlung aller Mitgliedstaaten der UNO und deren Bürger im Bereich der sozialen, wirtschaftlichen, kommerziellen und rechtlichen Beziehungen, ohne die Ziele der Treuhandschaft zu beeinträchtigen. Artikel 84 sieht vor, daß jeder Treuhänder zur Erfüllung seiner Pflichten gegenüber dem Sicherheitsrat berechtigt ist, sich für Verteidigungszwecke und die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung innerhalb des Treuhandschaftsgebietes freiwilliger Hilfskräfte aus diesem Territorium zu bedienen. Zu jeder militärischen Aktion ist jedoch im voraus die Zustimmung des Sicherheitsrats einzuholen — nur diese verleiht ihr Rechtskraft.

Diese Bemühungen zeigen, daß die Aufgaben des Treuhandschaftsregimes viel klarer und genauer umrissen wurden als im Mandatssystem, vor allem hinsichtlich der Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, daß die eingeborene Bevölkerung zur Selbstbestimmung und Unabhängigkeit vorbereitet wird²⁶⁾. Diese Klarheit zeigt sich besonders in den Bedingungen, die der Treuhänder gemäß den Treuhandschaftsverträgen bei der Ausübung seiner Aufgabe zu erfüllen hat. (Das Recht zur Verwaltung von Treuhandschaftsgebieten wurde nicht ausschließlich auf UNO-Mitglieder beschränkt, denn die Charta setzt fest, daß auch Nichtmitgliedstaaten mit der Verwaltung solcher Gebiete betraut werden können. Sogar die UNO selbst kann ein Treuhandschaftsgebiet mit Hilfe eines von ihr ernannten Organs verwalten.)

Angesichts solcher Bestimmungen ist es klar, daß die Theorie, wonach die Abkommen zwischen der UNO und den Treuhändern einen einseitigen Akt ohne vertragliche Grundlage darstellen, völlig unbegründet ist²⁷⁾. Im Gegenteil, sie wurden als Abkommen zwischen zwei Vertragspartnern abgefaßt, und je nach

²⁶⁾ M. Mushkat, *Theory and Practice*, S. 244.

²⁷⁾ Ch. Rousseau, *Droit International Public*, Paris 1953, S. 166.

dem Wortlaut des Vertrages²⁸⁾ ist zu jeder Änderung die Zustimmung beider Parteien erforderlich.

Artikel 77 der Charta sieht drei Formen der Treuhandschaft vor:

A. Territorien, die früher „B“- oder „C“-Mandate waren. (Die „A“-Mandate hatten sich ja inzwischen in unabhängige Staaten verwandelt, die der UNO beitraten, und konnten daher laut Artikel 78 nicht zu Treuhandgebieten erklärt werden.) Australien, Großbritannien, Belgien, Neuseeland und Frankreich, deren Mandatsgebiete der Gruppen „B“ und „C“ unterstellt waren, erklärten zu Beginn des Jahres 1946 ihre Bereitschaft, sich den Bestimmungen des Artikels 77 zu unterwerfen und die von ihnen verwalteten Gebiete dem Treuhandregime zu unterstellen. Die Mandatsgebiete Japans wurden als Treuhandgebiete an die USA übertragen. Nur die Südafrikanische Union weigerte sich trotz der Aufforderung der Mehrheit der UNO-Mitgliedsstaaten, der Empfehlungen der Vollversammlung und des Sicherheitsrats sowie des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs vom 11. August 1950²⁹⁾, das Mandatsgebiet von Südwestafrika der Treuhandverwaltung zu unterstellen.

Südafrika stellt sich auf den Standpunkt, daß es nach der Auflösung des Völkerbundes, der der Union das Mandat über Südwestafrika übertragen hatte, nicht verpflichtet sei, hinsichtlich dieses Territoriums mit der UNO ein Abkommen zu schließen und daher zu dessen Annexion berechtigt sei. Bekanntlich wurde dieses Problem von Äthiopien und Liberia noch einmal vor den Internationalen Gerichtshof gebracht. In seinem Urteilsspruch vom 18. August 1966 wies dieser zwar durch einen Mehrheitsbeschluß die Klage mit der Begründung ab, daß Liberia und Äthiopien in diesem Falle keine Aktivlegitimation hätten, wick aber nicht von seiner grundsätzlichen Meinung ab, daß Südafrika hinsichtlich des Mandatsgebiets Südwestafrika der Aufsicht der UNO unterstehe und daher den Status dieses Territoriums nicht eigenmächtig ändern könne³⁰⁾.

B. Eine Reihe von Gebieten, die nach dem Zweiten Weltkrieg von den früheren Feindstaaten losgelöst wurden. So wurde das frühere italienische Mandatsgebiet Somaliland unter die Treuhandschaft Italiens gestellt.

²⁸⁾ G. Leroy, *La Nature Juridique des Accords de Tutelle*, RGDJP No. 4/1965, S. 1003, 1011 und 1017.

²⁹⁾ JCJ, Reports 1950, S. 128.

³⁰⁾ Vgl. I. S. Djermakoye, a. a. O., S. 43.

C. Territorien, die auf Veranlassung der für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten in Treuhandgebiete umgewandelt werden. Bis zum heutigen Tage hat jedoch weder eine Kolonialmacht noch ein Staat, der Gebiete ohne Selbstregierung verwaltet, von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Artikel 82 der Charta ermöglicht die Umwandlung bestimmter Treuhandgebiete oder Teile von ihnen in strategische Zonen. Diesen Status erhielten bestimmte Inselgruppen im Stillen Ozean: die Marianen, Karolinen und Marshallinseln, die in einem Treuhandschaftsabkommen mit den Vereinigten Staaten deren Verwaltung unterstellt wurden. Im Gegensatz zu anderen Treuhandgebieten, für die die vom Treuhandratsrat unterstützte Vollversammlung zuständig ist, unterstehen solche strategische Zonen dem Sicherheitsrat, obwohl laut Artikel 83 auf alle Treuhandschaftsgebiete grundsätzlich dasselbe Regime Anwendung finden soll. Der Treuhandratsrat übt die Oberaufsicht nur in den nichtstrategischen Gebieten aus, indem er auf Grund eines von ihm entworfenen Fragebogens die Jahresberichte der Treuhänder und die Petitionen der eingeborenen Bevölkerung prüft, seine Vertreter entsendet, um nachzuprüfen, ob sich die Treuhänder an die Bestimmungen der Treuhandschaftsabkommen halten und andere Maßnahmen ergreift, um den Fortschritt der eingeborenen Bevölkerung zu gewährleisten und sie auf ihre Unabhängigkeit vorzubereiten.

Im Gegensatz zur Mandatskommission des Völkerbundes setzt sich der Treuhandratsrat nicht ausschließlich aus Experten zusammen, die ihrer fachlichen Eignung wegen zu diesem Amt ernannt werden, sondern aus Vertretern der Staaten, die selbst Treuhandgebiete verwalten. Natürlich hindert niemand die betreffenden Staaten, Experten als ihre Delegierten in den Rat zu entsenden. Ständige Mitglieder des Treuhandratsrates sind 1. Vertreter der Staaten, die Treuhandgebiete verwalten; 2. Vertreter der Staaten, die einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat einnehmen, sofern diese nicht selbst eine Treuhandschaft übernommen haben und schon in dieser Eigenschaft im Rat vertreten sind; 3. Vertreter anderer Staaten, die auf drei Jahre von der Vollversammlung in dieses Amt gewählt werden. Der Rat muß so zusammengesetzt sein, daß ebensoviele Staaten in ihm vertreten sind, die keine Treuhandschaft übernommen haben, wie solche, denen eine Treuhandschaft anvertraut wurde³¹⁾.

³¹⁾ M. Mushkat, *International Cooperation*, Tel Aviv 1967, S. 273—276.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die Verpflichtung der Treuhänder, der Kolonialmächte und anderer Staaten mit Gebieten ohne Selbstregierung, die Menschenrechte zu garantieren und das Unabhängigkeitsstreben der ihnen unterstellten Bevölkerung zu fördern, sich nicht allein aus der Charta der Vereinten Nationen ergab, sondern auch aus anderen Dokumenten, die in den Jahren des Kampfes gegen den Nationalsozialismus und seine Folgen formuliert wurden. Dazu gehört vor allem die begriffliche Klärung des Verbrechens gegen die Menschlichkeit und des Völkermordes. Zu den Verbrechen gegen die Menschlichkeit zählt u. a. die Verfolgung der Zivilbevölkerung aus politischen oder sozialen Gründen. Aktionen, die die partielle oder völlige Vernichtung einer nationalen, ethnischen oder religiösen Gruppe oder Rasse bezwecken, fallen in den Bereich des Völkermordes²⁴⁾.

Ein Dokument von ganz besonderer Bedeutung ist die Allgemeine Menschenrechtserklärung vom 10. Dezember 1948, und darin vor allem Artikel 28, der den Anspruch jedes Menschen anerkennt, in einer Gesellschaft zu leben, die die in der Deklaration ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll und ganz gewährleistet. Durch Artikel 1 der Menschenrechtskonvention von 1966, der die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte des Individuums umreißt, wird die obige Deklaration ergänzt; von neuem wird das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung bestätigt und die Pflicht aller für Treuhandgebiete oder andere Territorien ohne Selbstregierung verantwortlichen Staaten betont, diese auf die Selbstregierung vorzubereiten²⁵⁾.

Die Genfer Abkommen von 1949 zum Schutze der Kriegsoffer erweiterten den Bereich der im Kriegsfall anzuwendenden Normen und Bräuche und dehnten ihre Gültigkeit auf alle bewaffneten Auseinandersetzungen, einschließlich der nationalen Befreiungskriege,

aus²⁶⁾. Auch die Deklaration der UNO vom 20. November 1963²⁷⁾ zur Verhinderung der Diskriminierung, das Internationale Abkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form²⁸⁾ sowie die im Jahre 1966 angenommenen Entschlüsse, die sich auf verschiedene Artikel der Konvention zur Verhinderung religiöser Intoleranz beziehen, haben nicht wenig zur Beschleunigung des Entkolonialisierungsprozesses beigetragen, der wiederum eng mit den Anstrengungen zur Festigung des Friedens verbunden ist.

Diese Überzeugung findet auch ihren Niederschlag in den Entschlüssen fast aller Organe der UNO, von den Resolutionen der Vollversammlung im Jahre 1946, die die Annahme der Treuhandchaftsverträge begleiteten²⁹⁾, bis zu der spezifischen Resolution von 1965. Die letztere stellt fest, daß die Bedingungen der eingeborenen Bevölkerung Südafrikas und die Politik der Apartheid eine Bedrohung des Weltfriedens und ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Diese Resolution ist ein wichtiger Meilenstein im Kampf der UNO für die Liquidierung des Kolonialismus³⁰⁾. Die Änderung in der Zusammensetzung der Weltorganisation drückte diesen Aktionen natürlich ihren Stempel auf. Als sich in den sechziger Jahren Dutzende von ehemaligen Kolonial- und Treuhandgebieten der UNO anschlossen, verloren die Resolutionen den vorsichtigen und zögernden Ton, der sie im ersten Jahrzehnt nach Gründung der Weltorganisation charakterisiert hatte. Damals übten nur die panafrikanischen Kongresse und verschiedene Befreiungsbewegungen einen gewissen Druck aus³¹⁾; jetzt war die Forderung zur Beschleunigung der Entkolonialisierung zu einem erst-rangigen Faktor in der internationalen Politik geworden, mit dem alle Mächte zu rechnen hatten. Das wichtigste Ereignis in dieser Entwicklung war die Deklaration vom 14. Dezember 1960 über die Aufhebung des Kolonialregimes.

IV. Die Richtlinien zur Aufhebung des Kolonialregimes

Als die Erklärung über die Aufhebung des Kolonialregimes im Jahre 1960 in der UNO angenommen wurde, erhob kein Mitgliedsstaat Widerspruch gegen den Gedanken, daß die Befreiung aller Völker von der Fremdherrschaft sich unmittelbar aus der Verpflichtung ergebe, den Menschenrechten zum Sieg

zu verhelfen, die Grundfreiheiten zu fördern und den Frieden und die internationale Sicherheit zu festigen. Der Entkolonialisierungspro-

²⁴⁾ M. Mushkat, *Der Nürnberger Prozeß*, Jerusalem 1951, S. 57 und 65 (hebräisch).

²⁵⁾ G. A. UN Res. 2200 (XXI), 16. 12. 1966.

²⁶⁾ M. Mushkat, *International Cooperation*, S. 457.
²⁷⁾ „*International Problems*“, No. 3—4/1964, S. XXV.

²⁸⁾ UN G. Ass. Res. 2106 (XX), 19. 1. 1966.

²⁹⁾ UN Treaty Series, Vol. XX, S. 71—188.

³⁰⁾ Djermakoye, a. a. O., S. 41.

³¹⁾ C. Legum, a. a. O., S. 32 und 153.

zeß war damals bereits in vollem Gange und die Zahl der noch der Fremdherrschaft unterworfenen Gebiete nahm zusehends ab. Die Initiatoren des Beschlusses hatten es daher nicht allein auf den Kampf gegen den Kolonialismus abgesehen, sondern wollten auch dem Neokolonialismus einen Schlag versetzen und außerdem einen Anstoß zu Veränderungen in solchen Vielvölkerstaaten geben, in denen einem Teil oder dem Großteil der Bevölkerung die bürgerlichen Freiheiten und die ethnisch-nationale Gleichberechtigung versagt blieben.

Wenn diese Deklaration auch nicht mehr war als eine Empfehlung und ihr daher „nur“ moralische Bedeutung zukam, darf ihr Wert doch keineswegs unterschätzt werden: Da niemand wagte, gegen sie zu stimmen, drückte sie den Willen der überwiegenden Mehrheit der Völkergemeinschaft aus. Nur neun Mitglieder enthielten sich aus verschiedenen Gründen der Stimme, ohne jedoch die Richtigkeit der Grundlinien der Deklaration anzuzweifeln⁴⁰⁾.

Die Anfänge des Neokolonialismus, gegen den sich die obige Erklärung wendet, zeichnen sich in verschiedenen Abkommen ab, die die ehemaligen Kolonialmächte mit ihren früheren Kolonien abschlossen, nachdem diese ihre Selbständigkeit erlangt hatten. Diese Verträge versetzten die jungen Staaten in einen Zustand wirtschaftlicher oder militärischer Abhängigkeit, der sich mit wahrer Selbständigkeit kaum verträgt und diese ihres politischen Gehaltes beraubt.

Die Deklaration fordert volle Unabhängigkeit, Freiheit, Selbständigkeit und Selbstbestimmung; sie zählt die Treuhandgebiete, Territorien ohne Selbstregierung sowie andere Gebiete auf, die noch nicht ihre volle Selbstverwaltung erlangt haben. Sie enthält also eine vollständige Liste der Völker, die ein Recht auf politische Freiheit haben, einschließlich der in der Charta der UNO nicht genannten Völkerschaften und Stämme. Die Charta hatte ja nur den Status der Treuhandgebiete und Territorien ohne Selbstregierung festgelegt, nicht aber den der Kolonien. Erst die Deklaration von 1960 entzog der Kolonialherrschaft in allen ihren Gestalten die Grundlagen, sie schließt alle Lücken und läßt keinen Raum für Ausflüchte, die die kulturelle Rückständigkeit, die mangelnde wirtschaftliche und soziale Entwicklung und die politische Unreife bestimmter Völker und Gebiete ins Feld führen, um

⁴⁰⁾ Die folgenden Staaten enthielten sich der Stimme: Großbritannien, die USA, Australien, Belgien, die Dominikanische Republik, Südafrika, Spanien, Portugal und Frankreich.

die Fortsetzung des Kolonialregimes zu rechtfertigen.

Die Deklaration räumt endgültig mit der Behauptung der positivistischen Schule im Völkerrecht auf, derzufolge es zivilisierte und unzivilisierte Völker gibt; Nationen mit Recht auf Unabhängigkeit und solche, die des Gängelbandes von Fremden bedürfen; Völker, die Subjekte des Völkerrechts sind und andere, die nur seine Objekte sein können⁴¹⁾.

Leider liefert allerdings auch die moderne Schule des Völkerrechts und selbst die Charta der Vereinten Nationen keine genaue Definition des Begriffes der Selbstbestimmung.

Wie dem auch sei: der Resolution des Jahres 1960 kommt das Verdienst zu, die Entkolonialisierung im Rahmen des Völkerrechts verbindlich zu machen. Wegen dieses besonderen Gewichtes wurde ihr ebenso wie der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte von 1948 die Bezeichnung „Deklaration“ verliehen. Dieses Dokument enthält auch einen Appell an alle Völker der Erde, seinem Inhalt dieselbe Achtung entgegenzubringen wie der Charta der UNO und der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte⁴²⁾.

Um auf Grund der gesetzlichen Prinzipien der Deklaration praktische Ergebnisse herbeizuführen, setzte die Vollversammlung im Jahre 1961 einen Sonderausschuß ein (Res. 1654/XVI vom 27. Nov. 1961), der aus zunächst 17, später (Res. 1810/XVII vom 17. Dez. 1962) aus 24 Mitgliedern bestand. Dieser Ausschuß wurde mit der Aufgabe betraut, die sich aus der Deklaration für die Entkolonialisierung ergebenden Folgen zu prüfen und der UNO und deren Organen Vorschläge über die Möglichkeiten zur Verwirklichung ihrer Prinzipien zu machen.

Dieser Sonderausschuß wurde zum zentralen Forum für alle Probleme der Entkolonialisierung. Seit seiner Gründung hat er zahlreiche Berichte entgegengenommen und Beratungen über die Petitionen abgehalten, die ihm zugeleitet wurden. Auch hat er viele Länder besucht und der Vollversammlung zur Frage der Entkolonialisierung Empfehlungen unterbreitet⁴³⁾. Auch die Formulierung wichtiger internationaler Dokumente hat er beeinflußt. Wir haben bereits die Konventionen von 1966 erwähnt, die die wirtschaftlichen, sozialen, kultu-

⁴¹⁾ Vgl. M. Mushkat, On the Factors influencing the Emergence and Evolution of International Law, *Netherlands International Law Review* No. 4/1961, und M. Lachs, *Nakaz Pelnej Likwidacji Kolonializmu*, *Panstwo i Prawo* No. 8—9/1961.

⁴²⁾ Lachs, a. a. O., S. 217.

⁴³⁾ UN GA Res. 1893/A (XVII), 14. 12. 1962, UN Year Book 1962, S. 498.

rellen, bürgerlichen und politischen Menschenrechte betreffen, zu denen auch das Selbstbestimmungsrecht gehört, sowie die Resolutionen über die Rechte der eingeborenen Bevölkerung Südwestafrikas und Rhodesiens.

Ein Dokument, das die Deklaration von 1960 ergänzt, ist die „Erklärung über die dauerhafte Souveränität über Natur- und Bodenschätze“ vom 14. Dezember 1962⁴⁴⁾. Sie bringt die Befürchtungen der jungen, vom Kolonialjoch befreiten Staaten und aller anderen Entwicklungsländer zum Ausdruck, daß ihre Bodenschätze in ausländischer Hand sich in ein Instrument der Ausbeutung verwandeln könnten. Andererseits setzt sich dieses Dokument aber nicht über die Tatsache hinweg, daß die jungen Staaten auch weiterhin auf fremde Investitionen angewiesen sein werden. So versucht die Deklaration, auf beide Probleme die richtige Antwort zu geben. Sie hebt das Recht jedes souveränen Staates hervor, selbst über seine Natur- und Bodenschätze zu verfügen, aber auch seine Pflicht, sie im Interesse der einheimischen Bevölkerung zu nutzen und zu entwickeln, spricht ausländischen Gesellschaften das Recht der Einmischung und Kontrolle ab, setzt sich aber auf der Basis nationaler und internationaler Abmachungen für die Garantie ihrer Kapitalanlagen ein. Die Deklaration legt fest, daß die sich aus der Ausbeutung der Bodenschätze ergebenden Gewinne auf Vertragsbasis so zu verteilen sind, daß die dauerhafte Souveränität und das Wohlergehen der eingesessenen Bevölkerung gesichert werden. Im Falle von Verstaatlichungsmaßnahmen sollen die Eigentümer den vertraglichen Verpflichtungen entsprechend, aber auch unter Heranziehung der völkerrechtlichen Normen, entschädigt werden.

Ein weiteres, direkt mit dem Kampf zur Beseitigung des Kolonialismus verbundenes Dokument ist die „Deklaration über das Verbot jeder Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und deren Unabhängigkeit und Souveränität“ vom 21. Dezember 1965⁴⁵⁾. Diese Erklärung enthält zwar eine Wiederholung der in der Charta aufgezählten Grundsätze; wenn man aber bedenkt, daß die verschiedensten Kräfte versucht haben, sich unter Vorwänden aller Art in die inneren Angelegenheiten zahlreicher anderer Staaten einzumischen, die nach der Gründung der UNO ihre Unabhängigkeit erlangten, wird man die Notwendigkeit einsehen, das Prinzip der Nichteinmischung abermals hervorzuheben und ihm

eine klarere und erschöpfendere Fassung zu geben. Der ursprüngliche Entwurf dieser Deklaration wurde von der Sowjetunion vorgelegt, die endgültige Formulierung gemeinsam von 57 Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ausgearbeitet, deren Befürchtungen, Erfahrungen und Forderungen darin klar zum Ausdruck kommen. Sie machten besondere Anstrengungen, um das Prinzip der Nichteinmischung zu einer für alle verbindlichen Verpflichtung zu machen, der kein Staat sich entziehen kann.

Auch die „Deklaration über gesellschaftlichen Fortschritt und Entwicklung“ vom 1. Dezember 1969 betont das Selbstbestimmungsrecht, das Recht auf volle Unabhängigkeit und die Pflicht aller Staaten, die hierfür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen⁴⁶⁾. Das Selbstbestimmungsrecht wird auch in dem zur Verwirklichung der Unabhängigkeitsdeklaration vom Dezember 1960 entworfenen Aktionsplan hervorgehoben, ebenso wie in der Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechts, die die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit der Staaten auf der Grundlage der Charta betreffen.

Eine wichtige Rolle spielt es ferner in den „Richtlinien für die internationale Entwicklungstheorie in der Zweiten Entwicklungdekade“; es stand auch im Mittelpunkt der feierlichen Sitzung zum 25jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1970, als die vier obigen Dokumente ratifiziert wurden⁴⁷⁾.

Der Aktionsplan für die volle Durchführung der Deklaration von 1960 über die Entkolonialisierung wurde am 12. Oktober 1970 ratifiziert (Resolution Nr. 2621/XXV). Er enthält nicht nur die Feststellung, daß die Fortsetzung des Kolonialsystems ein internationales Verbrechen darstelle, sondern erkennt auch den vom Kolonialismus versklavten Völkern das Recht zu, sich aller Mittel zu bedienen, um dieses Joch abzuschütteln. Auch richtet er an den Sicherheitsrat die Forderung, Maßnahmen gegen die Verfolgungen der Kolonialvölker zu ergreifen, weil der Weltfrieden ernsthaft gefährdet werden könnte. Alle Staaten und internationalen Organisationen werden aufgefordert, den Kämpfern für nationale Befreiung ihre Hilfe angedeihen zu lassen. Insbesondere ruft der Aktionsplan zu Schritten gegen Südafrika, Rhodesien und die Behörden der portugiesischen Kolonien auf und weist darauf hin,

⁴⁴⁾ UN GA Res. 2131/A (XX) 21. 12. 1965, UN Year Book 1965, S. 89.

⁴⁵⁾ UN Monthly Chronicle No. 1/1970, S. 132.

⁴⁶⁾ UNGA A/L 600 24. 10. 1970.

⁴⁷⁾ L. Oppenheim (hrsg. v. H. Lauterpacht), International Law, Vol 1, London 1955, S. 224.

daß die Bestimmungen der Genfer Konvention vom Jahre 1949 auf die Kämpfer der nationalen Befreiungsbewegungen anzuwenden seien. Auch hebt er hervor, daß der Mangel an Natur- und Bodenschätzen, die Größe des Territoriums und seine geographische Lage niemals als Vorwand für die Verzögerung der Unabhängigkeit dienen dürfen. Er befaßt sich auch sehr eingehend mit den Problemen der sozialen, wirtschaftlichen und erzieherischen Vorbereitung der Kolonialvölker und dem Ausbau ihres Verkehrs- und Nachrichtenwesens und fordert eine ins einzelne gehende Überprüfung der Lage in allen diesen Gebieten mit Hilfe von Delegationen und Untersuchungsausschüssen.

Auch die „Deklaration über Grundsätze des Völkerrechts, die die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit der Staaten betreffen“, bestätigt den Grundsatz, daß alles geschehen müsse, um die Gebiete ohne Selbstverwaltung aus ihrer Abhängigkeit zu befreien. Sie bekräftigt auch den Grundsatz der Nichteinmischung, den Anspruch aller Völker auf Freiheit und Gleichberechtigung sowie das Prinzip, daß die Unterdrückung und Ausbeutung eines Volkes durch ein anderes ein ernstes Hindernis für den internationalen Frieden und die Sicherheit darstelle.

V. Der Übergang der Treuhandsgebiete zur Selbständigkeit

Wie dargelegt, unterscheidet die Charta drei Arten von Gebieten, die unter Treuhandschaft gestellt werden können: A) Frühere Mandatsländer; B) Gebiete, die von den im Zweiten Weltkrieg besiegten Staaten abgetrennt wurden; C) Territorien, die von den bisher für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten diesem System überantwortet werden.

Über die Mandatsländer bestimmt Artikel 77 a der Charta, daß sie in Treuhandsgebiete umzuwandeln seien. Die Mandatare sahen sich daher gezwungen, mit den Vereinten Nationen über die Treuhandschaftsbedingungen Verträge abzuschließen⁴⁸⁾. Zuständig sind die Vollversammlung und für die strategischen Zonen der Sicherheitsrat. Im Gegensatz zu den Behauptungen Südafrikas üben diese Organe ihre Kompetenzen unabhängig vom Willen der Mandatare aus⁴⁹⁾.

⁴⁸⁾ Ch. Toussaint, *The Trusteeship System of the United Nations*, London 1956, S. 42.

⁴⁹⁾ L. Antoniewicz, *Likwidacja Kolonializmu ze Stanowiska prawa międzynarodowego*, Warschau 1964, S. 55.

Die „Richtlinien für die internationale Entwicklungsstrategie in der Zweiten Entwicklungsdekade“ — sie begann am 1. Januar 1971 — befürworten ebenfalls dringend Maßnahmen zur Beseitigung der kolonialen Abhängigkeit, Rassendiskriminierung und Apartheid. Sie weisen darauf hin, daß eine Rüstungsbeschränkung sehr beträchtliche Mittel für die Entwicklungshilfe freisetzen würde, die ihrerseits den jungen Völkern die Festigung ihrer Freiheit und Unabhängigkeit erlauben und den wirtschaftlichen Fortschritt aller Nationen fördern würde. In der Deklaration zum 25jährigen Jubiläum der UNO nehmen die in der Charta festgelegten Grundsätze und Ziele einen breiten Raum ein. Sie ruft zu besonderen Anstrengungen auf, um der Deklaration vom Jahre 1960 über die Unabhängigkeit der Kolonialvölker und -länder volle Anerkennung zu verschaffen.

Gewiß sind alle hier aufgeführten Dokumente beim jetzigen Stand der internationalen Beziehungen kaum mehr als ein Programm. Andererseits sind sie aber auch Ausdruck einer unaufhaltbaren Entwicklung, die schließlich zum Ende der Kolonialherrschaft führen muß. Die Zahl der Treuhandsgebiete und Territorien ohne Selbstregierung, die inzwischen ihre Unabhängigkeit erlangt haben, beweist, daß ein großes Stück des Weges bereits zurückgelegt ist.

Für die von den besiegten Staaten abgetrennten Gebiete gilt nach Artikel 157 der Charta, daß es von dem Willen der Staaten, die die Last des Zweiten Weltkrieges zu tragen hatten, abhängt, ob diese dem Treuhandsregime unterstellt werden. Alle anderen Gebiete können nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten in Treuhandsgebiete verwandelt werden⁵⁰⁾.

Als Südafrika sich weigerte, das Mandat über Südwestafrika dem Treuhandschaftssystem der UNO zu unterstellen, wurde der Internationale Gerichtshof um ein Gutachten angerufen. Am 11. Juli 1950 entschied er, daß das vom Völkerbund an Südafrika übertragene Mandat noch in Kraft sei, daß aber auch die sich aus Artikel 22 des Völkerbunds Paktes für diesen Staat ergebenden Verpflichtungen fortbeständen, wie z. B. die Weiterleitung von Petitionen der einheimischen Bevölkerung. Weiterhin wird in

⁵⁰⁾ J.C.J., *Reports*, 1950, S. 143.

dem Gutachten ausgeführt, daß die UNO an die Stelle des Völkerbundes getreten sei und somit dessen Kontrollfunktionen über das Mandatsgebiet übernommen habe. Südafrika könne also den Status dieses Gebietes nicht eigenmächtig ändern, sondern nur mit Zustimmung der zuständigen Organe der UNO. Der Gerichtshof wies auch darauf hin, daß Artikel 12 der Charta auf Südwestafrika anwendbar sei, da er die Ausführungsbestimmungen über die Umwandlung von Mandaten in Treuhandgebiete enthalte⁵¹⁾. Allerdings enthielt das Gutachten auch die Feststellung, daß ein Vertrag mit Südafrika erforderlich sei und daß dieser wie jeder andere Vertrag der Zustimmung beider Partner bedürfe⁵²⁾. Eine derart formalistische Einstellung erschwerte natürlich die Bestrebungen, für dieses Problem eine rechtliche Lösung zu finden. Auch in seiner Entscheidung vom 18. Juli 1966, in der er die Klage Äthiopiens und Liberias abwies, hielt der Gerichtshof an seinem formalistischen Standpunkt fest und weigerte sich, bei Klagen, die die Kompetenzen der UNO zum Gegenstand haben, die Aktivlegitimation individueller Staaten, einschließlich der Kläger, anzuerkennen. Dieses Urteil tut aber keineswegs der Gültigkeit des Gutachtens vom Jahre 1950 Abbruch, das die Pflichten Südafrikas und die Stellung und Rechte der UNO eindeutig festgelegt hatte.

In diesem Zusammenhang sei auch die Tatsache hervorgehoben, daß nicht alle Richter den formalistischen Standpunkt teilten, der in den Urteilen von 1950 und 1966 zum Ausdruck kam⁵³⁾. Einige von ihnen machten geltend, daß dem die Treuhandschaft betreffenden Artikel die Grundlage entzogen würde, wenn die Auslegung anerkannt würde, daß die Charta den Mandatar nicht verpflichte, über die Umwandlung der Mandats- in Treuhandgebiete Verhandlungen einzuleiten⁵⁴⁾.

Hinsichtlich der „A“-Mandate des Völkerbundes brauchte die Frage einer Umwandlung in Treuhandgebiete nicht mehr gestellt zu werden, da die meisten von ihnen ihre Selbständigkeit bereits vor Gründung der UNO oder

nur wenig später erlangt hatten. Die letzten waren Jordanien und Israel, die 1948 als unabhängige Staaten in die UNO aufgenommen wurden.

Artikel 25 des Palästina Mandates vom 22. Juli 1922 spricht von Transjordanien als gesonderter Einheit. Aus diesem Grunde gestand Großbritannien diesem Gebiet die Selbständigkeit bereits vor Klärung der Position Palästinas und der Unabhängigkeitserklärung Israels zu. Was die „B“- und „C“-Mandatsgebiete anbelangt, erklärten die Mandatare mit Ausnahme Südafrikas schon auf der ersten Sitzung der Vollversammlung der UNO ihre Bereitschaft zur Einleitung von Verhandlungen, um diese dem Treuhandschaftssystem zu unterstellen. Unmittelbar darauf begann man mit der Ausarbeitung der Verträge, die am 13. Dezember 1946 von der zweiten Vollversammlung bestätigt wurden. Diese Abkommen erstreckten sich auf Neuguinea, das als Treuhandgebiet Australien unterstellt wurde, und Ruanda-Urundi, das zum belgischen Treuhandgebiet wurde, während das französische Kamerun und das französische Togo französischer Treuhandschaft und Westsamoa Neuseeland unterstellt wurde, Tanganjika, das britische Togo und das britische Kamerun fielen Großbritannien zu. Am 1. November 1947 wurde ein weiteres Treuhandabkommen ratifiziert, durch das Nauru der gemeinsamen Treuhandschaft Australiens, Großbritanniens und Neuseelands überantwortet wurde⁵⁵⁾.

Im Friedensvertrag vom 10. Februar 1947⁵⁶⁾ verzichtete Italien auf Libyen, Erythräa und Somaliland. Die Vollversammlung, deren Zuständigkeit im selben Vertrag anerkannt wurde, beschloß erst am 21. November 1949, daß in den ehemaligen Kolonialgebieten Italiens in Nordafrika (Tripolitaniens, Cyrenaika und Fezzan) ein unabhängiger Staat entstehen sollte; sie erklärte Somaliland auf zehn Jahre zum Treuhandgebiet. Libyen wurde 1952 als unabhängiger Staat anerkannt, das früher italienische Somaliland erlangte zusammen mit der früheren britischen Kolonie Somali seine Unabhängigkeit im Jahre 1960. 1950 wurde beschlossene, Erythräa als autonomen, unabhängigen Staat mit Äthiopien zu vereinigen. Im ehemals britischen Mandatsgebiet Togo, unter dessen Bevölkerung sich widerstreitende Tendenzen manifestierten, wurde am 9. März 1956 ein Referendum abgehalten, nach welchem dieses Gebiet der Goldküste angegliedert wurde, also dem späteren Ghana, das am 7. März 1957 seine Unabhängigkeit erlangte. Damit er-

⁵¹⁾ Ebenda S. 138.

⁵²⁾ 1966 war die Stimmzahl gleich; der Präsident machte von seinem Recht Gebrauch, bei Stimmgleichheit den Ausschlag zu geben.

⁵³⁾ J.C.J., Reports, 1950, S. 144. Siehe auch Dr. E. Van Raalte, An important but disappointing international judgment, International Spectator, No. 17/1966.

⁵⁴⁾ Resolutions adopted by the Gen. Ass. during the 2nd part of its first session from 23. Oct. to 15. Dec. 1946, S. 112, sowie „Official Records of the 2nd session of the Gen. Ass. Resolution, 16. Sept.—29. Sept. 1947, S. 47.

⁵⁵⁾ Cmd 7022/1947.

⁵⁶⁾ J.C.J., Reports 1963, S. 7.

reichte die Treuhandschaft in diesem Territorium ihr Ende. Im früheren französischen Mandatsgebiet Togoland wurde ein Referendum abgehalten, um zu klären, ob die Bevölkerung einen neuen von Frankreich vorgeschlagenen Status dem Treuhandschaftsregime vorziehe. Nach dieser Volksabstimmung proklamierte Frankreich mit der Gründung einer autonomen, mit Frankreich verbündeten Republik das Ende der Treuhandschaft für dieses Gebiet. Die UNO, die dieser Lösung nicht zustimmte, entsandte einen Untersuchungsausschuß nach Togo und beauftragte auf Wunsch der Lokalbehörden einen Sonderdelegierten mit der Beaufsichtigung der Wahlen. Die Volksmehrheit entschied sich für die volle Unabhängigkeit, die Togo am 27. April 1960 gewährt wurde.

Die Treuhandschaft im französischen Kamerun ging am 1. Juni 1960 zu Ende. Im britischen Kamerun fanden unter Aufsicht eines UNO-Vertreters zwei Volksabstimmungen statt, eine im Norden des Landes, die andere im Süden. Die Bevölkerung sollte darüber entscheiden, ob dieses Territorium angesichts der früheren Verwaltungsgemeinschaft mit Nigeria sich diesem anschließen oder mit dem unabhängigen Kamerun vereinigen sollte. Die Bewohner des Nordbezirks entschlossen sich für Nigeria. Darauf focht die Regierung Kameruns die Ergebnisse der Volksabstimmung vor der Vollversammlung und dem Internationalen Gerichtshof an. Dieser Schritt hatte die Sezession des Nordbezirks und seinen Anschluß an Nigeria zur Folge. Obwohl sich das mit den Bestimmungen des Treuhandschaftsabkommens nicht vereinbaren ließ, wurden alle Einsprüche der Regierung Kameruns zurückgewiesen⁵⁷⁾.

In Tanganjika wurde die Treuhandschaft durch die Resolution der Vollversammlung vom 9. Dezember 1961 beendet. Am 26. April 1964 schlossen sich Tanganjika und Sansibar zusammen und bildeten die Republik Tansania. In Ruanda-Burundi erlosch die Treuhandschaft am 1. Juli 1962. Nach Volksabstimmung in Burundi und in Ruanda wurden zwei Staaten gegründet. Diese Teilung besiegelte auch den Mißerfolg der UNO, die sich vergeblich um die

Beilegung der Stammesfehden bemüht hatte. In Afrika gab es damit keine Treuhandschaft mehr. Wie bereits erwähnt, wird dieses System heute nur noch auf Neuguinea und einer Reihe von Inseln im Stillen Ozean aufrecht erhalten. Westsamoa, das auch weiterhin mit Neuseeland, seinem früheren Treuhänder, enge Beziehungen unterhält, proklamierte seine Unabhängigkeit bereits am 1. Januar 1962. In Nauru, einer Insel mit wenig Bevölkerung und kärglichen Lebensbedingungen, wird die Treuhandschaft mit der Überführung ihrer Bewohner nach Australien, Neuseeland und Großbritannien (die Treuhänderstaaten) ihr Ende finden.

Bisher hatte sich die UNO nicht mit einem Fall zu befassen, daß ein Staat, der ein nicht unter die Begriffe „Mandatsland“ oder „Feind-Territorium“ fallendes Gebiet verwaltet, beantragt hätte, dieses dem Treuhandschaftssystem zu unterstellen. Die meisten Kolonien sind ohne Zwischenstadium von der Abhängigkeit zur Selbständigkeit übergegangen. Ein Treuhandschaftsregime wurde natürlich auch nie für Gebiete beantragt, die, ohne der äußeren Form nach Kolonien zu sein, einer Fremdherrschaft unterworfen waren und tatsächlich wie eine Kolonie behandelt wurden. Solche Territorien wurden auch nicht in die von der UNO angefertigte Liste der Gebiete ohne Selbstregierung aufgenommen. In die Deklaration der Vollversammlung der UNO vom Dezember 1960 wurden sie aber einbezogen, da hier für alle unter Fremdherrschaft stehenden Gebiete die Selbständigkeit gefordert wird⁵⁸⁾. Typische Beispiele für Länder solcher Art sind einerseits Algerien, das als französische Provinz galt und erst nach schweren Kämpfen im Jahre 1962 seine Unabhängigkeit erlangte, und andererseits West-Irian, das am 1. Mai 1963, nachdem es kurze Zeit direkt der UNO unterstanden hatte, mit Indonesien vereinigt wurde.

Die Einwohner von Gebieten, die formell keiner Treuhandschaft unterstellt sind oder de facto jener internationalen Garantien beraubt wurden, die sich an den Status eines Kolonialgebiets knüpfen, haben bis heute keine Möglichkeit zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts. Zu ihnen gehören Südwestafrika und die portugiesischen Kolonien.

⁵⁷⁾ A. Coret, La Déclaration de l'Assemblée Générale de l'ONU sur l'Octroi de l'Indépendance aux pays et aux peuples Coloniaux, *Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer* No. 4/1961, S. 595; sowie A. Bozovic, United Nations and the decolonization Process, *International Problems (Yugoslavia)*, No. 2/1963, S. 53.

⁵⁸⁾ C. Eagleton, *International Government*, New York 1948, S. 341.

VI. Die Änderung im Status der Kolonialgebiete

Wie es Bestrebungen gegeben hat, der Deklaration von 1960 über die Gewährung der Unabhängigkeit an alle unter Fremdherrschaft stehenden Gebiete und auch anderen sich auf das Selbstbestimmungsrecht erstreckenden Dokumenten jede gesetzliche Gültigkeit abzustreiten, so waren vorher Strömungen zu verzeichnen, die das Kapitel XI der Charta, das als „Deklaration über die Gebiete ohne Selbstregierung“ bekannt ist, in dieser Weise zu interpretieren suchten⁵⁹⁾. Bedeutende Kommentatoren der Charta der Vereinten Nationen sind der Ansicht, daß dieses Kapitel klar umrissene Verpflichtungen enthalte⁶⁰⁾ und daß man sich hinsichtlich der Gebiete ohne Selbstregierung nicht auf den im Artikel 2 verankerten Grundsatz berufen könne, der die Einmischung der UNO in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten verbietet⁶¹⁾. In diesem Zusammenhang lohnt es sich darauf hinzuweisen, daß die Vollversammlung in ihren Beratungen und in den Dokumenten, die Auslegungen der betreffenden Kapitel der Charta und der einschlägigen Deklarationen enthalten, die Ansicht dieser Kommentatoren unterstützen.

Artikel 22 des Völkerbündepaktes bezog sich auf „Gebiete, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen in der heutigen Welt selbst zu leiten“. Die Planer der Charta wichen bewußt von dieser Formel ab und zogen eine einfachere und klare Definition vor. Sie sprachen von „Ländern, deren Bevölkerung die Unabhängigkeit noch nicht erlangt hat“. Aus der Formulierung der einschlägigen Kapitel der Charta geht hervor, daß das typische Merkmal dieser Gebiete ihre Abhängigkeit ist, die vor allem darin zum Ausdruck kommt, daß ihre Bevölkerung nicht das Recht besitzt, frei über ihre Regierungsform und ihre Außenpolitik zu bestimmen.

Art und Grad der noch bestehenden Abhängigkeit dienen auch als wichtigstes Kriterium bei der Aufstellung der Listen mit den Gebieten ohne Selbstverwaltung. (Hierbei legt die UNO jetzt die Merkmale zugrunde, die in der Deklaration vom 15. Dezember 1960 über die Gewährung der Unabhängigkeit an die unter

Fremdherrschaft stehenden Gebiete festgelegt wurden.)

Zur Vorbereitung solcher Listen forderte die UNO von den betreffenden Staaten kontinuierlich Informationen und Berichte über die in ihren Kolonialgebieten herrschenden Bedingungen an. Als Kolonialgebiete wurden alle Territorien definiert, die geographisch vom Mutterland getrennt sind oder sich in ethnischer oder kultureller Beziehung von ihm unterscheiden, aber in politischer, administrativer und wirtschaftlicher Hinsicht von ihm abhängen.

Die erste Liste von Gebieten ohne Selbstregierung, die auf Grund der von den Kolonialmächten gemachten Angaben aufgestellt wurde, findet sich in der Resolution vom 14. Dezember 1946. 74 solcher Territorien werden darin aufgezählt: a) Papua — unter australischer Herrschaft; b) Alaska, Samoa, Guam, Hawaii, Porto Rico, verschiedene Bezirke am Panama-Kanal, auf die Panama Anspruch erhebt, sowie ein Teil der Jungferninseln — unter USA-Herrschaft; c) Kongo — unter belgischer Herrschaft; d) Aden, die Bahamainseln, Barbados, Basutoland, Betschuanaland, Burundi, Nord-Borneo (Protectorat), Brunei, Zypern, Dominica, die Falklandinseln (auf die Argentinien Anspruch erhebt), Britisch-Guayana und Britisch-Honduras (Guatemala erhebt Anspruch auf Belize), die Fidschi-Inseln, Gambia, Gibraltar, Grenada, Hongkong (von Großbritannien gepachtet), Jamaica, Kenia, Malia, Malta, Nigeria, Nord-Rhodesien, Njassaland, Pitcairn, Gilbertinseln, die Ellis- und Windward-Inseln, Goldküste, Sankt Helena, Sankt Luzia, Sankt Vincent, Sarawak, Swasiland, Seychellen, Sierra Leone, Singapur, die Salomon-Inseln, Britisch-Somaliland, Trinidad und Tobago, Uganda und Sansibar — unter britischer Herrschaft; e) Grönland — unter dänischer Herrschaft; f) Niederländisch Indien (obwohl die indonesische Republik bereits am 17. August 1945 proklamiert wurde), Curacao und Surinam — unter niederländischer Herrschaft; g) die Cook-Inseln (obwohl sie als integraler Teil Neuseelands verwaltet wurden); h) Äquatorialafrika, Französisch-Westindien, französische Besitzungen im Stillen Ozean; Französisch-Guayana, die französische Somaliküste, Französisch-Westafrika, Guadeloupe, Indochina (obwohl die demokratische Republik Vietnam bereits am 22. September 1945 proklamiert wurde), Madagaskar, Martinique, Marokko, Neukaledonien, die Neuen Hebriden (als Kondominium mit England), Réunion,

⁵⁹⁾ H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, London 1950, S. 533.

⁶⁰⁾ S. A. Frazao, *International Responsibility for non-self-governing Peoples*, *Annals of the Academy of Political and Social Sciences*, November 1954, S. 60.

⁶¹⁾ Antoniewicz, a. a. O., S. 19.

Saint-Pierre und Miquelon, Tunesien — unter französischer Herrschaft.

Die Liste von 1946 umfaßte nicht alle Gebiete, die einem kolonialen oder semikolonialen Regime unterworfen waren. So fehlten z. B. Algerien, Süd-Rhodesien und Südwestafrika. Die in der Liste genannten Gebiete hatten zweifellos sehr unterschiedliche Verwaltungen, es gab auch große Differenzen hinsichtlich der Beteiligung der Bevölkerung. Während die Landesbewohner in bestimmten Territorien an Gesetzgebung und Regierung aktiv beteiligt waren und die Kolonialherren sich nur die Verteidigungsfragen und die äußeren Beziehungen vorbehielten, waren andere Gebiete fast in jeder Beziehung abhängig. Als Spanien und Portugal im Jahre 1955 in die UNO aufgenommen wurden, wurde die Frage einer Vervollständigung der obigen Liste aktuell. Portugal behauptete, daß seine überseeischen Besitzungen kraft seiner Verfassung und der die überseeischen Gebiete betreffenden Gesetze aus dem Jahre 1951 einen integralen Teil seines Staatsgebietes bilden und als Überseebezirke des Landes zu betrachten seien⁶²). Auch Spanien stellte sich auf diesen Standpunkt und erklärte, daß seine Gebiete in der Sahara, Fernando Poo, Ifni und Rio Muni untrennbar mit dem Mutterland verbunden und nicht weniger spanisch seien als die Metropole⁶³).

Da Portugal sich weigerte, der UNO über die seiner Herrschaft unterworfenen überseeischen Gebiete Berichte zu unterbreiten, beschloß die Vollversammlung, diese, abgesehen von den Madeira-Inseln, ohne Zustimmung der Kolonialmacht in die Liste aufzunehmen. Dazu gehören die Kapverdischen Inseln, Portugiesisch-Guinea, Sankt Thomas und Principe, Fort Sankt Johan, Kabinda, Angola, Mosambik, die portugiesischen Besitzungen in Indien, Macão, sowie das im Stillen Ozean gelegene Timor.

In der mit dieser Liste verbundenen Resolution nahm die UNO auch die Verpflichtung Spaniens zur Kenntnis, ihr gemäß den Bestimmungen des Kapitels XI einen Bericht über die unter seiner Verwaltung stehenden Gebiete ohne Selbstregierung zu unterbreiten. Süd-rhodesien wurde erst am 28. Juni 1962 auf Grund eines UNO-Beschlusses in die Liste der Territorien ohne Selbstregierung aufgenommen, über die der Weltorganisation Berichte zu unterbreiten sind.

Zahlreiche Gebiete, die nicht in die erste Liste aufgenommen wurden, obwohl sie den

⁶²) Doc. A/C.4/385.

⁶³) Djermakoye, a. a. O., S. 41.

einschlägigen Merkmalen entsprachen, haben inzwischen ihre Unabhängigkeit erlangt oder sich anderen souveränen Staaten angeschlossen: Birma und Ceylon gewannen im Jahre 1947 Selbständigkeit; Neufundland schloß sich 1949 der kanadischen Föderation an; Algerien erlangte seine Unabhängigkeit im Jahre 1962; die Malediven wurden 1965 selbständig, und die unter britischem Protektorat stehenden Scheichtümer im Persischen Golf (Kuwait, Bahrain, Katar, Oman, El-Motsali, Maskat und Oman) sind entweder inzwischen unabhängig geworden (Kuwait) oder haben im Rahmen einer Föderation in den Jahren 1968—1971 ihre volle Selbständigkeit erlangt bzw. werden sie erlangen.

Die meisten der in der Liste des Jahres 1946 erscheinenden Gebiete sind schon seit langem selbständige Staaten und Mitglieder der UNO. Allein im letzten Jahrzehnt erhielten 22 von ihnen diesen Status. In den Jahren 1961—1970 haben 28 Territorien mit einer Gesamtbevölkerung von 53 Millionen auf verschiedenen Wegen ihre Unabhängigkeit erlangt, und an der Schwelle des Jahres 1970 war nur noch 45 Gebieten mit insgesamt 28 Millionen Menschen die Selbstregierung versagt geblieben. 18 Millionen davon leben in Südafrika, 10 Millionen sind über die restliche Welt verstreut⁶⁴).

Dem Artikel 73 der Charta zufolge waren der UNO zu Beginn der siebziger Jahre noch über die folgenden Territorien Berichte zu unterbreiten: Oman, Papua, die spanische Sahara und 25 kleinere Gebiete, wie die Salomon-Inseln, die Bahamainseln, Sankt Helena, die Insel Pitcairn, die auf einer Fläche von 5 qkm nur 126 Einwohner hat, oder die Kokosinseln mit knapp 700 Einwohnern. Die politische Zukunft der obigen Gebiete, einschließlich der Neuen Hebriden, die mit einem Gesamtgebiet von etwa 15 000 qkm 1960 eine Bevölkerung von 60 000 Seelen hatten, hängt weniger vom Kampf gegen die Überreste des Kolonialismus ab als von der Möglichkeit, eine Struktur zu finden, die die Selbstregierung sichert, ohne sie mit den Attributen einer Souveränität zu belasten, die in diesem Falle jedes materiellen Inhalts entbehren würde⁶⁵).

Ihrer geringen Ausdehnung und Bevölkerung wegen wurden diese Territorien in offiziellen Dokumenten als „kleine Gebiete“ bezeichnet, obwohl einer solchen Formulierung die gesetz-

⁶⁴) Resolutions adopted by the Gen. Ass. at its 8th session during the period from 15. Sept. to 9 Dec. 1953, S. 21.

⁶⁵) Annual Report of the Sec. Gen. on the Work of the Organization, 16 June 1966—15 June 1967, Doc. A/6701, S. 66.

liche Grundlage fehlt. Das Völkerrecht und die Charta machen ja keinen Unterschied zwischen kleinen und großen Territorien, wenn von nichtselbständigen Gebieten die Rede ist, ebenso wie sie nicht zwischen kleinen und großen Staaten unterscheiden, obwohl nur die fünf Großmächte im Sicherheitsrat einen ständigen Sitz einnehmen und bei Beschlüssen über Schritte zur Erhaltung des Friedens die Zustimmung aller Fünf erforderlich ist. Diese Mächte wurden auch mit der Aufgabe betraut, die Folgen des Zweiten Weltkrieges zu beseitigen und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens vorzuschlagen, bis das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen zu funktionieren beginnt.

Auf Grund der Charta, der Deklaration von 1960 über die Entkolonialisierung sowie anderer Dokumente, die sich mit den Problemen der nationalen Befreiung befassen, haben die Bewohner aller unter Fremdherrschaft stehenden Gebiete — ohne Rücksicht auf Ausdehnung und Bevölkerungszahl — das Recht auf Selbstbestimmung, mag es sich um eine Kolonie, ein Protektorat oder ein Treuhandsgebiet handeln. Diese Einstellung kommt auch in den Berichten des Generalsekretärs zum Ausdruck und in der Aktivität des Sonderausschusses, der eingesetzt wurde, um sich diesen Territorien zu widmen und ihren Übergang zur Selbständigkeit zu beschleunigen⁶⁶⁾.

Von den drei in den obigen Dokumenten vorgesehenen Möglichkeiten — Errichtung eines neuen, souveränen Staates auf dem bisher abhängigen Territorium, Integration in einen schon bestehenden selbständigen Staat oder Anschluß an einen solchen — dürften den Interessen winziger Gebiete nur die beiden letzten gerecht werden. Der erste Weg mag zwar zur Bildung von der Form nach unabhängigen Staaten führen. In Wirklichkeit wären solche Zwergstaaten aber der Gnade neokolonialistischer Politiker, dem früheren Mutterland oder der Macht, die an dessen Stelle getreten ist, ausgeliefert. Es ist daher kein Wunder, wenn sich auch hinsichtlich der Zugehörigkeit solcher Miniaturstaaten zur UNO starke Zweifel erheben. Dies geschah z. B., als der kleine Korallenarchipel der Malediven, von dessen 2000 Inseln im Jahre 1961 nur 300 (von 90 000 Menschen) bewohnt waren, im Jahre 1965 in die UNO aufgenommen wurde.

Im selben Jahr wurde auch Singapur, das auf einer Fläche von 581 qkm 1,7 Millionen Einwohner hat, nach seinem Austritt aus dem malaiischen Bund in die UNO aufgenommen.

⁶⁶⁾ L. Radovanovic, The Problem of „Micro-States“, Review of Int. Affairs No 467/1969, S. 11.

Auch das früher britische Guayana, auf dessen 215 000 qkm nur 567 000 Einwohner leben, Lesotho mit einer Flächenausdehnung von 30 000 qkm und 697 000 Einwohnern, Betschuanaland mit 712 000 qkm und 288 000 Einwohnern und Barbados mit 302 qkm und 232 000 Einwohnern wurden 1967 in die UNO aufgenommen. Die Probleme, die entstanden, als diese Gebiete sich entschlossen, souveräne Staaten zu werden, verstärkten die Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Aufnahme von Miniaturstaaten in die UNO. Immer mehr setzt sich die Meinung durch, daß die Integration oder der Anschluß an souveräne Staaten die beste Lösung darstellt. Dabei muß allerdings der Grundsatz der Gleichberechtigung der Bevölkerung dieser Territorien aufs strengste beachtet werden. Am besten läßt sich eine solche Lösung verwirklichen, wenn vor der Integration oder dem Anschluß die Selbstverwaltungskörperschaften die Regierung voll übernehmen, um der Bevölkerung zu ermöglichen, frei ihren Willen auszudrücken. Die Deklaration über die Entkolonialisierung befaßt sich mit den hierfür erforderlichen Bedingungen, und die UNO wurde mit ihrer Überwachung betraut.

Auf diese Weise wurde Alaska im Januar 1959 zu einem Teil der USA und deren 49. Staat und im gleichen Jahr die Hawaii-Inseln zum 50. Bundesstaat. Auf ähnliche Art vereinigten sich die kleinen französischen Territorien auf dem indischen Subkontinent auf Grund von Plebisziten und Abkommen zwischen Indien und Frankreich am 19. Juni 1949 und 21. Oktober 1955 mit Indien. Völlig anders gestaltete sich demgegenüber die Integration von Britisch-Somaliland, das sich, wie bereits erwähnt, auf Grund einer Resolution der Vollversammlung der UNO am 1. Juli 1960 mit dem früheren Treuhandschaftsgebiet Somali zur unabhängigen Republik Somalia zusammenschloß. (Die Integration Grönlands in den dänischen Staat im Jahre 1953 unterscheidet sich insofern von den obigen Zusammenschlüssen, als sie auf dem Verfassungsweg erfolgte.)

Andererseits bestehen ernste Zweifel an der Rechtsgültigkeit der einseitigen Entscheidungen Frankreichs hinsichtlich der Integration von Saint-Pierre, Miquelon und Neukaledonien sowie von Französisch-Guinea, Guadeloupe, Martinique und Réunion in den französischen Herrschaftsbereich, da die Bevölkerung dieser Gebiete überhaupt nicht befragt wurde. Trotz solcher Zweifel sollte aber das Integrationsprinzip als Lösungsmöglichkeit für das Problem der politischen Unabhängigkeit kleiner Territorien, auch in Afrika, nicht verworfen werden. Das gleiche gilt für das Anschluß-

System, sofern eine solche Föderation dem frei zum Ausdruck gebrachten Willen der Bevölkerung entspricht und dieser die Möglichkeit geboten wird, zu einem späteren Zeitpunkt den föderativen Status zu ändern und einen völlig unabhängigen Staat zu errichten. Die Fälle Porto Ricos, das sich jetzt an den USA orientiert, und der mit Holland verbundenen Antillen und Surinams forderten alle Kritik heraus, da die obigen Bedingungen nicht in gebührendem Maße berücksichtigt und die Spuren der Unterjochung nicht völlig beseitigt wurden⁶⁷⁾. Ein gutes Beispiel bilden dagegen die Cook-Inseln, deren Bevölkerung sich im Jahre 1965 nach freien, unter Aufsicht der UNO abgehaltenen Wahlen für den Anschluß an Neuseeland aussprach. In der Resolution der Vollversammlung vom 16. Dezember 1965, die den Anschluß ratifizierte, wird ein Paragraph der Verfassung besonders hervorgehoben, nach dem die Inselbevölkerung das Recht auf volle Unabhängigkeit habe. Die Vereinten Nationen verpflichten sich ausdrücklich, solche Bestrebungen zu unterstützen⁶⁸⁾.

Bei der Aufnahme kleiner Staaten in die UNO ergeben sich einige Sonderprobleme. In der Charta wird gefordert, daß ein Staat nur dann Mitglied der UNO werden darf, wenn er friedliebend ist sowie bereit und imstande, alle sich aus der Charta ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. Jeder Versuch, mit Hilfe dieser Kriterien eine besonders scharfe Auslese vorzunehmen, um die Aufnahme bestimmter Staaten zu verhindern und andere zu begünstigen, muß im Spannungsfeld der Großmächte zu Diskriminierungen führen. Denn ein Land, das sich, aus welchen Gründen auch immer, der Gunst der Großmächte erfreut, hätte trotz negativer Qualifikation immer die besseren Aussichten zur Aufnahme in die Weltorganisation⁶⁹⁾. Von noch größerem Gewicht ist ein zweites Problem: Würden alle Miniaturstaaten in die UNO aufgenommen, dann könnten sie ihr zahlenmäßiges Übergewicht dazu benutzen, sich einen Status anzumaßen, der in keiner Weise ihren Möglichkeiten zur Übernahme internationaler Verpflichtungen und Verantwortungen entspräche und sie könnten alle einschlägigen Resolutionen der UNO von vornherein entkräften und die Weltorganisation lahmlegen. Die Vereinigten Staaten waren die ersten, die vorschlugen, den Zwergstaaten einen Sonderstatus zu gewähren, der ihnen weniger Verpflichtungen auferlegen, dafür

aber bei der Annahme von Resolutionen auch weniger Rechte einräumen würde. In Verbindung mit diesem Vorschlag begann man auch die Möglichkeit einer „gemeinsamen Mitgliedschaft“ von Gruppen solcher Miniaturstaaten zu untersuchen.

In seinen Jahresberichten für 1967 und 1968 wies der Generalsekretär der UNO auf dieses Problem hin. Im August 1969 begann der Sicherheitsrat auf Veranlassung der USA sich der Frage zuzuwenden. Er beschloß, zu ihrer Klärung einen Expertenausschuß einzusetzen⁷⁰⁾. Allerdings ist hier zu betonen, daß jeder Vorschlag, der auf die Beschränkung der Rechte und Pflichten von Staaten abzielt, deren Gebiet, Bevölkerung und Haushalt ein gewisses Minimum nicht erreichen, zu den Grundsätzen der Charta in Widerspruch stehen würde. Dem Expertenausschuß, der seine Arbeit im September 1969 aufnahm, wird es daher nicht leicht fallen, sich auf eine für alle Mitglieder annehmbare Formel zu einigen.

Ebenso wie die Artikel über die Treuhandschaften und den Treuhandschaftsrat mit dem Fortgang des Entkolonialisierungsprozesses allmählich veralten und einer neuen Fassung bedürfen, wird es sich auch als nötig erweisen, in dem Kapitel, das sich mit der Fremdherrschaft befaßt, Änderungen vorzunehmen.

Zur Lösung der Probleme der Zwergstaaten müssen ebenfalls neue Instrumentarien gefunden werden. Dasselbe gilt für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt der anderen Gebiete, auch derjenigen, deren Selbständigkeit vorläufig nur auf dem Papier steht. Es ist möglich, daß solche neuen Institutionen auch den Treuhandschaftsrat, den Sonderausschuß für Gebiete ohne Selbstregierung und verschiedene andere Ausschüsse ersetzen werden, die sich mit Entwicklungsproblemen befassen. Auch könnte man erwägen, regionale Behörden einzusetzen, die den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Fortschritt der eingesessenen Bevölkerung zu kontrollieren hätten. Zu ihrem Aufgabenbereich würde es ferner gehören, darüber zu wachen, daß das Regime, dessen Verwaltung solche Gebiete unterworfen sind, diese nach und nach auf die Selbstregierung vorbereitet und die Voraussetzungen für eine völlig freie Entscheidung der Bevölkerung über ihr politisches Schicksal schafft.

Die Charta der UNO und die zusätzlichen einschlägigen Dokumente setzen kein festes Datum für die endgültige Beseitigung des Abhängigkeitsverhältnisses. Die Realität hat gezeigt,

⁶⁷⁾ G. Ass. Res. 2064 (XX).

⁶⁸⁾ Radovanovic, a. a. O., S. 12.

⁶⁹⁾ UN Monthly Chronicle No. 8/1969, S. 95.

⁷⁰⁾ UN Monthly Chronicle No. 1/1970, S. 113.

daß es wenig sinnvoll ist, einen solchen Termin zu bestimmen, nicht nur, weil mächtige und bei der heutigen Weltlage schwer zu bekämpfende Faktoren an der Fortdauer der Abhängigkeit in den verschiedensten, auch kolonialen Formen ein direktes Interesse haben, sondern auch, weil die Wirklichkeit in vielen

Fällen Probleme geschaffen hat, die durch die Gewährung der formellen Unabhängigkeit nicht zu lösen sind. Daher sind die Entkolonialisierungsbestrebungen mit den Bemühungen um die Stärkung der internationalen Sicherheit und den Fortschritt in Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur eng verknüpft.

VII. Schlußbemerkung

Im Übergang von der Abhängigkeit zur Selbständigkeit haben alle Gebiete — so unterschiedlich sie sein mögen —, eine Reihe von gemeinsamen Situationsmerkmalen: die Entfaltung von Kräften in der einheimischen Bevölkerung, die der Forderung nach Freiheit Nachdruck verleihen; die Konfrontation mit der Fremdherrschaft; die Aufstellung eines Programms, das sich nicht auf den Kampf gegen die ausländischen Herren beschränkt, sondern auch die Grundlinien der Verfassung des zukünftigen Regimes enthält und schließlich die Herausbildung politischer Parteien und Bewegungen im Laufe des Freiheitskampfes⁷¹⁾. Die Wirklichkeit hat gezeigt, daß die Früchte der Unabhängigkeit um so größer sind, je besser der Boden vorbereitet war.

In Portugal lebt die letzte, schwächste und uneinsichtigste Form des klassischen Kolonialismus fort, dessen Zeit längst vorüber ist. Trotzdem ist es diesem Lande nicht nur gelungen, seine Herrschaft über riesige Gebiete aufrechtzuerhalten, sondern es versucht sogar, sich unter Gewaltanwendung in die Angelegenheiten unabhängiger Staaten einzumischen, wie z. B. anlässlich der Zusammenstöße in Guinea im Dezember 1970. Dies ist nur mög-

lich unter den seltsamen Verhältnissen auf der internationalen Bühne unserer Zeit, d. h. bei der Rivalität der Großmächte und der Uneinigkeit und Zerrissenheit der afrikanischen Staaten.

In Angola und Mozambique, den zwei größten portugiesischen Kolonialgebieten, sind schon seit langem blutige Kämpfe für die nationale Befreiung im Gange. Die Organisation der Afrikanischen Einheit und die ganze Welt bringen immer wieder ihre Bereitschaft zur Unterstützung für die Kämpfer zum Ausdruck, und die UNO hat sogar Sanktionen beschlossen. Trotzdem geht die Unterdrückung weiter. Portugal stützt sich dabei auf sein altes Argument, daß das Schicksal seiner Kolonien eine innere Angelegenheit darstelle, da diese Gebiete nur überseeische Provinzen Portugals seien.

Angesichts der Tatsache, daß sich die Überreste des Kolonialismus und die wichtigsten Zentren des Neokolonialismus auf dem schwarzen Kontinent befinden, wo es dem sowjetischen Imperialismus gelungen ist, den Prozeß der „Entimperialisierung“ aufzuhalten und in Ägypten offen die Position der früheren Imperialisten einzunehmen, ist es wohl möglich, daß Afrika beim Endkampf gegen die letzten Reste des Kolonialismus eine überragende Rolle spielen wird.

⁷¹⁾ Vgl. Mansur, a. a. O., S. 111 und 132.