

ten internationalen Handlungsfähigkeit. Ebenso wie die Organisation der Vereinten Nationen kann die Ruhrbehörde Vermögen besitzen und Eigentum erwerben. Die Ruhrbehörde selbst, ihr Vermögen und ihr Eigentum genießen in Westdeutschland die gleichen Privilegien und Immunitäten wie die Organisation der Vereinten Nationen. Die Vertreter im Ruhrtrat, die Angestellten des Sekretariats und deren Familienangehörige haben sogar die qualifizierten Immunitätsrechte, wie sie den Angehörigen der Besatzungsmächte zustehen. Im Widerspruch zum allgemeinen Völkerrecht wird auch den deutschen Angestellten des Sekretariats Befreiung von der deutschen Gerichtsbarkeit für alle in dienstlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen zugestanden.

10. Für den Fall einer Zurückziehung der Besatzungsmächte ist die Ruhrbehörde als unmittelbarer Souverän mit höchster Entscheidungsgewalt über alle westdeutschen Regierungsstellen vorgesehen. Zur Wahrung der deutschen Interessen ist in diesem Falle zwar ein formales Einspruchsrecht vorgesehen; doch werden alle Streitfragen von der Ruhrbehörde selbst entschieden, und zwar mit einer einfachen Mehrheit von sieben der zwölf westalliierten Stimmen und unter Ausschluß des deutschen Stimmrechts. Appellationsmöglichkeiten an eine internationale Gerichts- oder Schiedsgerichtsinstanz sind für das westdeutsche Mitglied nicht vorgesehen (Art. 24).

11. Das Ruhrgebiet umfaßt nach dem Ruhrstatut 15 Stadt- und Landkreise im Regierungsbezirk Düsseldorf, 7 Stadt- und Landkreise im Regierungsbezirk Münster und 14 Stadt- und Landkreise im Regierungsbezirk Arnsberg.

IV. Die rechtliche und politische Bedeutung des Ruhrstatuts

Der westdeutschen Völkerrechtswissenschaft fällt es nicht leicht, dieses neue monströse Gebilde in die überlieferten völkerrechtlichen Begriffskategorien einzuordnen. Die Besonderheit des Ruhrstatuts liegt schon in der ungewöhnlichen Art seines Zustandekommens. Es wurde von den westalliierten Signatarmächten einseitig festgelegt und erlassen und bringt für den, dem es auferlegt ist, nur Lasten und keine materiellen Rechte, auch dann nicht, wenn er dem fertig Vorgefundenen und unabänderlichen Organismus durch Erwerb der formalen Mitgliedschaft beigetreten ist. Man spricht daher von dem völkerrechtlichen Novum eines „Vertrages zu Lasten eines Dritten“. Man erkennt dabei, daß das Völkerrecht schon wegen seines zweiseitigen souveränen Charakters keine Anwendungsmöglichkeiten für einen solchen dem Privatrechtssystem nachgebildeten Vertragstypus bietet, schon gar nicht, wenn er mit Folgen ausgestattet ist, die die unterworfenen Staatsgewalt auf den wichtigsten Gebieten von ihrer Betätigung ausschließt und diese Gewalt einem alliierten Vollzugsorgan überträgt, das keinen höheren Verpflichtungen unterliegt, als den einseitigen Interessen einer Staatengruppe, die diese Herrschaft selbst auf der Basis ihrer Macht errichtet hat.

Manche sehen im Ruhrstatut, das Westdeutschland die Wirtschaftshoheit entzieht und sie durch eine ihr übergeordnete, fremdstaatliche Hoheitsgewalt ersetzt, eine Staatservitut⁶⁾. Sie verkennen aber, daß die Begründung einer völkerrechtlichen Staatsdienstbarkeit eine zweiseitige und freiwillig eingegangene Verpflichtung voraussetzt. Als völkerrechtliches Institut war die Staatsdienstbarkeit zudem noch immer heftig bekämpft und wurde, wenn überhaupt, nur mit größten Einschränkungen akzeptiert. In der modernen Völkerrechtsordnung, die den Grundsatz der souveränen Gleichheit und das Recht auf nationale Unabhängigkeit proklamiert, hat die Staatsdienstbarkeit jedenfalls nur noch dann Berechtigung, wenn sie nicht einseitig statuiert, sondern beiderseitig vereinbart, wenn sie auf

6) Mit dem Ruhrstatut noch annähernd vergleichbar wäre die Beherrschung der Panama-Kanalzone durch die USA auf Grund der Verträge mit Panama vom 18. November 1903 und vom 2. März 1936. Darin wurde den USA ohne förmliche Gebietsabtretung die uneingeschränkte administrative und militärische Beherrschung des ganzen Gebietsteils um den Panamakanal gegen eine jährliche Pachtzahlung überlassen. Die staatsfremde Herrschaft der USA über das Panama-Kanalgebiet ist eine von den wenigen heute noch bestehenden Staatsdienstbarkeiten.

ganz untergeordnete Hoheitsfunktionen reduziert ist und auch wirklich zweiseitigen Interessen dient⁷⁾. Auch die gelegentliche Beurteilung des Ruhrstatuts als einer „Verwaltungsession“, also im Sinne einer Überlassung eigenen Gebiets zur fremden Verwaltung, führt nicht weiter, denn hier wurde ja nichts freiwillig abgetreten, sondern alles einseitig genommen.

Viel wirklichkeitsnaher und zutreffender spricht deshalb der Hamburger Völkerrechtslehrer Laun von einer „verhüllten Gebietsabtretung“. Diese Gleichsetzung von Gebietsabtretung und materiell unbeschränkter Herrschaft über fremdes Staatsgebiet, fremdes Staatsvolk und fremde Staatsgewalt ist durchaus begrifflich. Ruhrstatut und Besatzungsstatut führen zu einer potentiell so totalen Aushöhlung auch der innerstaatlichen* Hoheitsgewalt, daß tatsächlich nur noch ein Torso übrig bleibt, den man nicht mehr als eigenständige Staatsgewalt begreifen kann. Hinzu kommt, daß heute Begriffe wie „Wirtschaftspotential“ und „Kriegspotential“ durchaus identisch sind. Für das Kriegsrecht sind in fremde Gebietsteile vorgeschobene wirtschaftliche und militärische Stützpunkte nichts anderes als Bestandteile des feindlichen Gebiets. Die Auffassung von Laun ist daher durchaus berechtigt, schon deshalb, weil die Einbeziehung der Ruhr ja gerade auf dieser Identifizierung beruht und das ganze westdeutsche Wirtschaftspotential einer Machtgruppe einfügt, die dabei ist, alle westeuropäischen Glieder zu erfassen und deren wirtschaftliche und politische Kräfte in einer gegen die sozialistisch orientierte Welt gerichteten Militärorganisation zu mobilisieren. Verschärft wird diese Identifizierung noch durch den Ausschluß der Sowjetunion. Gerade durch diesen Ausschluß wird Westdeutschland zur Schnittlinie der weltpolitischen Spannung, zum Vorfeld und zur Operationsbasis der atlantischen Strategie gemacht.

Spricht man im Hinblick auf das Ruhrstatut aber von einem Protektorat, dann ist folgendes zu sagen: Unter dem doppelten Aktionsradius von Ruhr- und Besatzungsstatut hat Westdeutschland nur noch eine ver kümmerte, auf die formale Ordnung des gemeinschaftlichen Lebens reduzierte eigenständige Staatsgewalt, weil eben überall dort, wo die Interessen der Atlantikpaktstaaten im Spiele stehen, nicht sie selbst, sondern der übergeordnete westalliierte Machtmechanismus die politische, wirtschaftliche und Ideologische Wirklichkeit bestimmt. Einem Protektorat wird aber immer nur die außenpolitische Willensbestimmung vom Protektor entzogen, der sie stellvertretend für den beherrschten Staat ausübt. Das völkerrechtliche Protektionsverhältnis beschränkt sich also auf die Übernahme oder auf die Überwachung der auswärtigen Gewalt und gestattet keine staatsfremden Organe im Gebiet des protegierten Staates. Anders ist dagegen die Lage in Westdeutschland. Hier wird die eigenständige Staatsgewalt nicht nur in ihrer Handlungsfähigkeit nach außen durch fremdstaatliche Organe vertreten, sie wird auch im Innern einer übergeordneten fremdstaatlichen Herrschaftsgewalt unterworfen und durch fremdstaatliche Organe im eigenen Staatsgebiet ausgeübt. Die völkerrechtliche Begriffsbildung bezeichnet einen solchen Fall als Vasallität unter einem kolonialen oder imperialistischen Machtmechanismus.

V. Der westdeutsche Beitritt zum Ruhrstatut

Westdeutschland kann nach Art. 9 und 31 des Ruhrstatuts Mitglied der alliierten Ruhrbehörde werden, wenn es durch den Beitritt seiner Regierung alle ihm durch das Ruhrstatut auferlegten Verpflichtungen übernimmt. Die Beitrittserklärung durch die Regierung Adenauer soll also das einseitig auferlegte Ruhrstatut in ein zweiseitiges völkerrechtliches Abkommen umwandeln. Dazu fehlt aber der Regierung Adenauer die innerstaatliche Aktivlegitimation. Die Regierung Adenauer besitzt keine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit. Nach dem Besatzungsstatut ist die völkerrechtliche Vertretungsmacht Westdeutschlands den drei west-

7) Die Vereinbarungen über die Ausübung der Zollhoheit der Grenzstaaten auf dem Baseler Bahnhof oder die Verpflichtung Frankreichs aus dem Friedensvertrag mit Italien vom 10. Februar 1947 zur Lieferung von Wasser und Strom aus den abgetretenen Gebieten an Italien können als völkerrechtlich zulässige, weil beiderseitigen Interessen dienende Staatsdienstbarkeiten bezeichnet werden.