

Studien zur  
europäischen Rechtsgeschichte

Veröffentlichungen des  
Max-Planck-Instituts  
für europäische Rechtsgeschichte  
Frankfurt am Main

Band 322



Vittorio Klostermann  
Frankfurt am Main  
2020

Philipp Siegert

# Staatshaftung im Ausnahmestand

Doktrin und Rechtspraxis  
im Deutschen Reich und  
in Frankreich, 1914–1919



Vittorio Klostermann  
Frankfurt am Main  
2020

Dissertation Goethe-Universität Frankfurt /  
Paris Sciences et Lettres, D.30

Umschlagbild:  
Stempel des Reichsschiedsgerichts für Kriegsbedarf,  
Berlin [04.07.1916].  
Archivaufnahme des Autors

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© Vittorio Klostermann GmbH  
Frankfurt am Main 2020

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des Nachdrucks und der  
Übersetzung. Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet,  
dieses Werk oder Teile in einem photomechanischen oder sonstigen  
Reproduktionsverfahren oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
zu verarbeiten, zu vervielfältigen und zu verbreiten.

Druck und Bindung: docupoint GmbH, Barleben  
Typographie: Elmar Lixenfeld, Frankfurt am Main

Gedruckt auf Eos Werkdruck.

Alterungsbeständig  ISO 9706 und PEFC-zertifiziert 

Printed in Germany  
ISSN 1610-6040  
ISBN 978-3-465-04400-0

# Inhalt

Danksagung	IX	
Abkürzungen	XI	
Kapitel 1	Einleitung	1
1.1	Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	3
1.2	Begriffsklärungen	5
1.2.1	Ausnahmезustand	6
1.2.2	Staatshaftung	10
1.3	Forschungsstand	12
1.3.1	Rechtswissenschaftliche Literatur	12
1.3.2	Geschichtswissenschaftliche Literatur	16
1.4	Quellen	21
1.5	Vorgehensweise	24
1.6	Einordnung	27
Kapitel 2	Staatsrecht und Staatsrechtslehre vor 1914	31
2.1	Grundlagen: zum Verhältnis von Bürger und Staat	31
2.1.1	Die französische Rechtslehre	31
2.1.2	Die deutsche Rechtslehre	35
2.1.3	Die Stellung der Staatsrechtslehre in den beiden Ländern	42
2.2	Rechtsstaatlichkeit im Deutschen Reich und Frankreich	47
2.2.1	Die Rechtsquellen	47
2.2.2	Die Rechtskontrolle	50
2.2.3	Die Bindungswirkung höchstrichterlicher Urteile	53
2.2.4	Grenzen des Gerichtsschutzes	58
2.3	Die Rechtspflicht des Staates zu Ausgleichsleistungen	61
2.3.1	Herleitung	61
2.3.2	Kriegsleistungen und -schäden im deutschen Recht vor 1914	67
	α Die Vergütung von Kriegsleistungen	67
	β Der Ersatz von Kriegsschäden	69

2.3.3	Kriegsleistungen und -schäden im französischen Recht vor 1914	71
	α Die Vergütung von Kriegsleistungen	71
	β Der Ersatz von Kriegsschäden	72
2.4	Die Rechtsordnung des Extremfalls	74
2.4.1	Der Belagerungszustand nach deutschem Recht	75
2.4.2	Der Belagerungszustand nach französischem Recht	77
2.4.3	Das Kriegsvölkerrecht	79
Kapitel 3	Staatshaftung im kurzen Ausnahmezustand	85
3.1	Kriegsschäden	93
3.1.1	Das deutsche Kriegsschädenrecht	94
3.1.2	Das französische Kriegsschädenrecht	98
3.2	Kriegsleistungen	106
3.2.1	Das deutsche Kriegsleistungsrecht	107
	α Staatsrechtliche Betrachtung	107
	β Völkerrechtliche Betrachtung	114
3.2.2	Das französische Kriegsleistungsrecht	120
3.3	Die Einschränkung des Eigentumsschutzes im Handelskrieg	123
3.3.1	Definition	124
3.3.2	Rechtsinstitute des Handelskriegs im französischen Recht	131
	α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen	131
	β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen	136
3.3.3	Rechtsinstitute des Handelskriegs im deutschen Recht	141
	α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen	143
	β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen	148
3.4	Zwischenfazit: Wahrnehmungswechsel vom kurzen zum langen Krieg	153
3.4.1	Kriegsschädenrecht	155
3.4.2	Kriegsleistungsrecht	156
3.4.3	Die Rechtsentwicklung im Handelskrieg	157
Kapitel 4	Staatshaftung im langen Ausnahmezustand	161
4.1	Kriegsschäden und ihr Ersatz ab 1916	166
4.1.1	Die Rechtsentwicklung im Deutschen Reich	166
	α Inlandsschäden	166
	β Auslandsschäden	171
4.1.2	Die Rechtsentwicklung in Frankreich	173

4.2	Ausweitung und Koordinierung im Kriegsleistungsrecht...	177
4.2.1	Deutsches Reich ... ..	178
	α Die Rechtslage im Inland (I): Kriegsamt, Hilfsdienstgesetz, Zwangssyndizierung ... ..	179
	β Die Rechtslage im Inland (II): Kriegsernährungsamt und neue KriegsbedarfsVO ... ..	183
	γ Die Rechtslage im besetzten Ausland ... ..	185
4.2.2	Frankreich ... ..	188
4.3	Die Aussetzung des Eigentumsschutzes im Wirtschaftskrieg	194
4.3.1	Rechtsinstitute des Wirtschaftskriegs im französischen Recht ... ..	195
	α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen ... ..	198
	β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen ... ..	201
4.3.2	Rechtsinstitute des Wirtschaftskriegs im deutschen Recht ... ..	205
	α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen ... ..	205
	β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen ... ..	209
4.4	Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit im letzten Kriegsjahr ... ..	215
4.4.1	Kriegsschädenrecht ... ..	217
4.4.2	Kriegsleistungsrecht ... ..	219
4.4.3	Die Rechtsentwicklung im Wirtschaftskrieg ... ..	221
Kapitel 5	Die Abwicklung des Ausnahmezustands ... ..	225
5.1	Vorbemerkungen ... ..	225
5.2	Der deutsche Rechtsstandpunkt in den Friedensverträgen 1918 ... ..	229
5.2.1	Zur Ausgangslage ... ..	230
5.2.2	Der deutsche Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit	236
	α Gefechtsschäden und Kriegskosten ... ..	238
	β Requisitionen und Kontributionen ... ..	239
	γ Wirtschaftskriegsfolgen ... ..	245
5.3	Der französische Rechtsstandpunkt in den Friedensverträgen 1919 ... ..	251
5.3.1	Zur Ausgangslage ... ..	252
5.3.2	Der französische Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit ... ..	256
	α Gefechtsschäden und Kriegskosten ... ..	258
	β Requisitionen und Kontributionen ... ..	262
	γ Wirtschaftskriegsfolgen ... ..	263

Kapitel 6	Schlussbemerkungen zum Ersten Weltkrieg	
	als Epochenbruch ... ..	271
6.1	Ausnahmezustand ... ..	271
6.2	Staatshaftung ... ..	274
6.3	Rechtslehre ... ..	276
6.4	Rechtskontrolle ... ..	277
6.5	Staatenverantwortlichkeit ... ..	278
Kapitel 7	Resumé: La responsabilité de l'État en temps d'exception. Doctrines et pratiques juridiques en France et en Allemagne, 1914–1919 ... ..	283
7.1	Objet, état de l'art, approche et sources ... ..	284
7.2	Le droit public et sa doctrine avant 1914 ... ..	288
7.3	La responsabilité de l'État durant les « années de l'improvisation » ... ..	292
7.4	La responsabilité de l'État durant les « années du rigorisme »	298
7.5	La responsabilisation internationale de L'État et les traités de paix ... ..	303
7.6	Conclusion ... ..	315
Quellen und Literatur	... ..	319
Personenregister	... ..	341
Anhang	... ..	343

## Danksagung

Dem vorliegenden Band liegt eine geschichtswissenschaftliche Arbeit zugrunde, die im Sommersemester 2018 von der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und Paris Sciences Lettres – École des Hautes Études en Sciences Sociales als Dissertation angenommen worden ist.

Mein Dank gebührt in erster Linie den beiden Betreuern der Arbeit, Herrn Prof. Dr. Christoph Cornelißen (Frankfurt) und Herrn Prof. Dr. Rainer M. Kiesow (Paris). Die wohlwollende und geduldige Begleitung des Dissertationsprojektes haben dessen Erfolg erst möglich gemacht.

Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Duve vom Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte sowie Herrn Prof. Dr. Pierre Monnet vom Institut Franco-Allemand de Sciences Historiques et Sociales für die Gewährung einer Doktorandenstelle, welche die materiell sorgenfreie Arbeit an dem Forschungsprojekt über drei Jahre hinweg ermöglicht hat. Desgleichen durfte ich von Stipendien des Deutschen Historischen Instituts in Paris und des deutsch-französischen Doktorandenkollegs »Unterschiede denken / construire les différences« profitieren; auch hierfür gilt diesen Institutionen und ihren Verantwortlichen mein Dank.

Zusätzlich verbunden bin ich dem Max-Planck-Institut aufgrund der freundlichen Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe der Studien zur europäischen Rechtsgeschichte. Hier gilt mein besonderer Dank den Kollegen und Kolleginnen der Redaktion Herrn Dr. Otto Danwerth, Frau Karin Reichstein und Frau Tanja Köbler, die in minutiöser Arbeit den Rohtext in ein wirkliches Buch verwandelt haben.

Auch für die freundliche Hilfe, die ich bei der Arbeit in diversen Archiven erhalten habe, schulde ich Dank. Bei der Identifizierung und Sichtung der Dokumente habe ich sowohl auf französischer als auch auf deutscher Seite wertvolle Hilfe von den Archivaren bekommen, was die Arbeit vereinfacht und angenehmer gemacht hat.

Schließlich danke ich den vielen Wegbegleitern der Promotionszeit aus meinem persönlichen Umfeld für ihre Unterstützung. Ohne – bei Weitem – alle nennen zu können, gilt dies insbesondere für Alfonso Alibrandi, Dr. Marie-Caroline Arreto, Dr. Claire de Cazanove, Prof. Dr. Jean-Louis Georget, Dr. Laurent Hoff und Dr. Anne Seitz. Ganz besonders dankbar bin ich aber für die stete familiäre Unterstützung, die ich in den Doktoratsjahren wie zu jedem Zeitpunkt meines Werdegangs erhalten habe.

Philipp Siegert



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis der Institutionen und Gesetze

AA	Auswärtiges Amt
AG	Aktiengesellschaft
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht v. 01.06.1794
AnmeldeVO	Verordnung über die Anmeldung feindlichen Vermögens v. 07.10.1915
ArchDipl	Archives diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères
ArchNat	Archives nationales
AusführungsVO	Ausführungsverordnung
BArch	Bundesarchiv
BEE	Bureau d'études économiques
BRVO	Bundesratsverordnung
BZG	Preußisches Gesetz über den Belagerungszustand v. 04.06.1851
CE	Conseil d'État
CdC	Cour de Cassation
<i>circ. min.</i>	circulaire ministérielle (= ministerieller Runderlass)
ErmG	Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrates v. 04.08.1914
Fn.	Fußnote
FVerf	Verfassungsvorschlag der Paulskirchenversammlung v. 28.03.1849
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland v. 24.05.1949
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HDG	Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst (Hilfsdienstgesetz) v. 05.12.1916
HLO	Haager Landkriegsordnung (1899/1907)
HPG	Höchstpreisgesetz v. 04.08.1914
KammerG	Preußisches Kammergericht, Berlin
KEA	Kriegsernährungsamt
KEA-VO	Verordnung über die Errichtung eines Kriegsernährungsamtes v. 22.05.1916
KLG	Kriegsleistungsgesetz v. 13.06.1873
Kriegs- bedarfsVO	Verordnung des Reichskanzlers über die Sicherstellung von Kriegsbedarf v. 24.06.1915
KrMin	Preußisches Kriegsministerium
KSFG	Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiet (Kriegsschädenfeststellungsgesetz), 03.07.1916
KSG	Kriegsschädengesetz v. 14.06.1871
KWA	Kriegswirtschaftsamt
KZG	Bayrisches Gesetz über den Kriegszustand v. 05.11.1912
<i>Loi 49</i>	<i>Loi sur l'état de siège</i> v. 09.08.1849
<i>Loi 78</i>	<i>Loi relative à l'état de siège</i> v. 03.04.1878
MAE	Ministère des Affaires Étrangères
MBH	Militärbefehlshaber

MdAH	Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses
MdR	Mitglied des Reichstages
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
PA AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes
RAI	Reichsamt des Inneren
RBHG	Reichsbeamtenhaftungsgesetz v. 22.05.1910
REK	Reichsentschädigungskommission
RJA	Reichsjustizamt
RG	Reichsgericht
Rn.	Randnummer
RSA	Reichsschatzamt
RSG	Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf
RSG-VO	Anordnung des Reichskanzlers über das Verfahren vor dem Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf v. 22.07.1915
RV	Reichsverfassung
RWA	Reichswirtschaftsamt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TdC	Tribunal des Conflits
TreuhänderVO	Verordnung über den Treuhänder für feindliches Vermögen v. 21.04.1917
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UStS	Unterstaatssekretär
VO	Unternehmungen v. 04.09.1914
VoBl	Verordnungsblatt für das Generalgouvernement Warschau
VorratserhebungsVO	Bekanntmachung über Vorratserhebungen v. 02.02.1915
RWA	Reichswirtschaftsamt
v. M.	vorigen Monats
ZwangsverwaltungsVO	Verordnung über die zwangsweise Verwaltung ausländischer Unternehmungen v. 26.11.1914

#### Abkürzungsverzeichnis der verwendeten Zeitschriften, Kompendien und Sammlungen

<i>AfSS</i>	Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
<i>AJIL</i>	American Journal of International Law
<i>AöR</i>	Archiv des öffentlichen Rechts
<i>BIPR</i>	Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin
<i>BSHM</i>	Bulletin de la Société d'histoire moderne
<i>Dalloz (Guerre)</i>	Recueil Dalloz: Guerre de 1914, documents officiels
<i>EPIL</i>	Max Planck Encyclopedia of Public International Law [online]
<i>GrchB</i>	Gruchots Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts
<i>GuG</i>	Geschichte und Gesellschaft
<i>GVBl</i>	Gesetz- und Verordnungsblatt für die besetzten Gebiete Belgiens
<i>HansRZ</i>	Hanseatische Rechtszeitung

<i>HZ</i>	Historische Zeitschrift
<i>JDI</i>	Journal du droit international (bis 1914: Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée)
<i>JMEH</i>	Journal of Modern European History
<i>J. O.</i>	Journal officiel
<i>JW</i>	Juristische Wochenschrift
<i>JPR</i>	Journal of Peace Research
<i>LZ</i>	Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht
<i>MGM</i>	Militärgeschichtliche Mitteilungen
<i>MPI-RPS</i>	Research Paper Series of the Max Planck Institute for European Legal History
<i>PrGS</i>	Preußische Gesetzessammlung
<i>PrMBI</i>	Justiz-Ministerialblatt für die preußische Gesetzgebung und Rechtspflege
<i>PrVerwBl</i>	Preußisches Verwaltungsblatt
<i>RAnz</i>	Reichsanzeiger
<i>RDP</i>	Revue de droit public et de la science politique
<i>RGDIP</i>	Revue générale de droit international public
<i>RDI</i>	Rivista di diritto internazionale
<i>RDIP</i>	Revue de droit international privé
<i>RGBI</i>	Reichsgesetzblatt
<i>RHFD</i>	Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique
<i>RPP</i>	Revue politique et parlementaire
<i>RScP</i>	Revue des sciences politiques
<i>RSLF</i>	Revue de science et de législation financières
<i>RuW</i>	Recht und Wirtschaft
<i>VerwArch</i>	Verwaltungsarchiv
<i>WWA</i>	Weltwirtschaftliches Archiv
<i>ZfVR</i>	Zeitschrift für Völkerrecht
<i>ZRG (GA)</i>	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (Germanistische Abt.)



## Einleitung

Das normale Funktionieren des modernen Rechtsstaates besteht in einem im Wortsinne geregelten Handeln der Staatsgewalten. Die Gesetzgebung gestaltet das Regelwerk, dessen normativem Gehalt gemäß Regierungshandeln kontrolliert wird, und Verwaltung und Rechtsprechung stellen die Ordnungsmäßigkeit der Interaktionen zwischen Staat und Bürgern sowie der Bürger untereinander sicher. Die Rechtsordnung bestimmt dabei die Eingriffsrechte des Staates sowie die Abwehrrechte des Bürgers.

Verbunden mit den Prinzipien des Gesetzesvorbehalts (»kein Handeln ohne Gesetz«) und des Gesetzesvorrangs (»kein Handeln gegen das Gesetz«<sup>1</sup>) zielt dies darauf ab, staatliches Handeln so zu regeln, dass es für den Bürger vorhersehbar ist.<sup>2</sup> Der Staat mit seinem Gewaltmonopol soll Macht sein und Ordnung, und für unsere Begriffe bedeutet das Rechtsordnung. Damit stellt sich die Frage nicht nur nach dem Verhältnis von Macht und Gesetz, sondern von Macht und *Recht* – einem etwas diffuseren, jedenfalls offeneren und damit interpretationsbedürftigeren Begriff.<sup>3</sup>

Der in ihm enthaltene Interpretationsspielraum kann von Vor- wie von Nachteil sein; jedenfalls ermöglicht er die Aufstellung des Postulats, dass das Recht auch dort herrschen könne, wo Teile des Gesetzeswerkes es nicht (mehr) tun. So kann der Anspruch entstehen, dass auch im Ausnahmezustand Rechtsstaatlichkeit bestehen bleiben soll:

»[W]enn daher der Satz von dem Notrecht die Ausdrucksform angenommen hat: »Not hat kein Gesetz«, so will damit nicht gesagt sein, dass die Not den Menschen

- 1 So z. B. GEORG MEYER/GERHARD ANSCHÜTZ (1905): *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, S. 29.
- 2 Dies entspricht auch dem »rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot«, welches den Erlass »klarer und eindeutiger Gesetze [verlangt], damit der Bürger die Eingriffsmöglichkeiten des Staates abschätzen kann« (CHRISTOPH ZIEGLER [1993]: *Selbstbindung der Dritten Gewalt*, S. 98). Ein bloßer Gesetzesstaat ist aber noch kein Rechtsstaat im heutigen Sinne. Der Gedanke wird in Unterkapitel 2.1 bei der Besprechung der Rechtslehre weiter ausgeführt.
- 3 In diesem Sinne auch die Feststellung: »Plus encore que celui de loi, le mot droit offre cet avantage qu'il recouvre des sens différents, souvent complémentaires mais parfois antagonistes« bei MARIE-J. REDOR (1992): *De l'État légal à l'État de droit*, S. 294.

aus dem Gesetzeszustand heraustreten lässt, sondern dass durch den Zustand der Not ein anderes, von dem gewöhnlichen Gesetze verschiedenes Recht eintritt.«<sup>4</sup>

In jüngerer Zeit hat Giorgio Agamben diesen Befund auf die Formel des Ausnahmezustands als eines Zustands der »Gesetzeskraft« gebracht.<sup>5</sup> Dabei entsteht das Paradox, dass der Staat ein Rechtsstaat bleiben kann, obwohl in manchen Bereichen die Rechtssicherheit einer Rechtsunsicherheit weichen muss. Die Herausforderung besteht darin, jene Unsicherheit möglichst gering zu halten. Die »Urerfahrung« unseres gegenwärtigen Staatswesens mit diesem Problem war der Erste Weltkrieg. Mittels der Betrachtung der rechtlichen Verantwortung des Staates während des Ausnahmezustandes (1914–1918) und bei der Abwicklung desselben (1918/19) soll im vorliegenden Buch dieser »Urerfahrung« mit Blick auf ihre langfristigen Folgen für unsere staatliche und völkerrechtliche Ordnung nachgegangen werden.

Ziel der Untersuchung ist die Identifikation der Wurzeln der internationalen Rechtsordnungsentwürfe von 1918 (Ostfriedensverträge) und 1919/20 (Pariser Vorortverträge). Diese Wurzeln werden weniger im Völkerrecht der Vorkriegszeit als vielmehr im Staatsrecht der Kriegszeit vermutet, welchem der Hauptteil der Arbeit gewidmet ist. Darauf aufbauend soll dargelegt werden, welche Kategorien von Recht und Unrecht, von legitimem und illegitimem Staatshandeln den Leitsätzen zur rechtlichen Verantwortung des Staates zugrunde lagen, die mit den Friedensverträgen verankert wurden. Da diese »objektives« Recht darstellen sollten, mussten sie allgemein anwendbar sein, und das heißt auch auf die Sieger: Demgemäß waren die *Friedensentwürfe* von 1918 und besonders von 1919/20 richtiggehende *Ordnungsentwürfe*, und als solche interessieren sie hier.

Trotz der zwei weiteren großen Zäsuren des 20. Jahrhunderts, dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Ende des Kalten Krieges, lassen sich mehrere Grundelemente unserer gegenwärtigen internationalen Ordnung gerade auf diejenigen Entscheidungen zurückführen, die schon 1919 getroffen worden sind – was besonders für die Entscheidungen zur völkerrechtlichen Verantwortung des Staates gilt. Darin liegt die politikhistorische Relevanz des hier bearbeiteten rechtshistorischen Gegenstands: In den Regelwerken, die dem vierjährigen Ausnahmezustand ein Ende setzen sollten, kamen Staats- und Ordnungsvorstellungen zum Tragen, welche die internationalen Beziehungen teilweise bis in unsere Gegenwart hinein bestimmen.

4 JOSEF KOHLER (1915): *Not kennt kein Gebot*, S. 17.

5 An dieser Stelle entsteht ein Bruch zwischen der Norm und ihrer Anwendung, das Gesetz verliert also seine Wirksamkeit – daher »Gesetzeskraft«. GIORGIO AGAMBEN (2004): *Ausnahmezustand*, S. 41.

## 1.1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Bei der Betrachtung der juristischen Verantwortung des Staates können viele Bereiche seines Handelns in den Blick kommen, und viele sind auch schon ausführlich bearbeitet worden.<sup>6</sup> Im Falle der Historiographie zum Ersten Weltkrieg gilt dies insbesondere für die Entwicklung des Besatzungs-, Zensur- und Strafrechts; auch die Organisation der Kriegswirtschaft fand vielfach Beachtung. Regelmäßig war der Ausgangspunkt der Überlegungen, wie staatliche Institutionen ihren Zugriff auf den Bürger ausweiten konnten. In dieser Arbeit wird umgekehrt gefragt, wie sich der Zugriff des Bürgers auf den Staat entwickelte.

Damit rückt das Staatshaftungsrecht in den Blick, welches die Bestimmungen des Staatsrechts umfasst, welche die Ausgleichspflicht des Staates gegenüber Privaten regeln.<sup>7</sup> In dieser Arbeit wird erst die Entwicklung des Staatshaftungsrechts während des Krieges, sodann die Wirkung dieser Entwicklung auf die Grundsätze der staatlichen Verantwortlichkeit nach dem Krieg untersucht. Die Evolution der staatlichen Verantwortung wird also nach zwei Seiten hin betrachtet: Erstens in ihrer innerstaatlichen Dimension, also hinsichtlich der Ausarbeitung von Haftungsprinzipien für das Staatsrecht; zweitens in ihrer zwischenstaatlichen Dimension, also hinsichtlich der Entwicklung von Haftungsprinzipien für das Völkerrecht. Unter den ersten Aspekt fallen vor allem Gesetzgebung und Rechtsprechung der Jahre 1914 bis 1918, unter den zweiten die Ausarbeitung der Friedensverträge von Berlin, Brest-Litowsk und Bukarest (1918) und von Versailles (1919). Ihre systematische Erfassung und Einordnung in die bestehende Dogmatik erfolgte durch die zeitgenössische Rechtslehre, die daher Teil dieser Untersuchung ist.

Mit R. Koselleck<sup>8</sup> gesprochen, sollen die juristischen »Bausteine« identifiziert werden (im weitesten Sinne des Wortes; also Gesetze, Urteile, Dekrete, Kommentare, Debatten, ...), die, auf der Staats- und Rechtsentwicklung vor 1914 aufbauend, im Ausnahmezustand angefertigt wurden und aus denen der Erfahrungsraum der Hauptakteure bis 1918 »gebaut« wurde. Dabei geht es *nicht* um die Diskurse zur Responsibilisierung des Feindes, sondern des eigenen Staates – und damit um die Herausbildung (angeblich) objektiver Normen, an denen »man sich selbst maß« und die daher in einer späteren Friedensrechtsordnung legitimerweise gegen die feindlichen Staaten angewendet werden konnten.

6 Die Besprechung des Forschungsstands erfolgt in Unterkapitel 1.3.

7 Zur Definition gleich in Unterkapitel 1.2, wo auch die Abgrenzung zum politischen Begriff der Staatsverantwortung und zum völkerrechtlichen Begriff der Staatenverantwortlichkeit erläutert wird.

8 REINHART KOSELLECK (1989): »Erfahrungsraum« und »Erwartungshorizont«, in: *Vergangene Zukunft*, hg. v. DEMS., S. 349–375.

So soll von diesem Erfahrungsraum ausgehend der Erwartungshorizont zur im Völkerrecht, d. h. universell herzustellenden Verantwortung der Staaten erklärt werden, mit dem die deutschen und die französischen Akteure in die Friedensvorbereitungen traten. Die forschungsleitende Frage dieser Untersuchung lautet somit: *Inwieweit waren Deutschlands und Frankreichs Regierungen durch die 1914–18 für das eigene Staatsrecht entwickelten Haftungsprinzipien bei der Formulierung »legitimer« Grundregeln der Staatenverantwortlichkeit 1918/19 gebunden?*

Hier wird nach Rechtsprinzipien – statt Gesetzen – gefragt, weil jene das staatliche Handeln dort leiten mussten, wo bestehende Regelungen dies nicht (mehr) zu leisten vermochten. Sie waren entweder unter den neuen Gegebenheiten unanwendbar geworden, oder es tauchten Probleme auf, zu denen keine Gesetzgebung bestand. Doch konnten deswegen die staatlichen Stellen nicht einfach untätig bleiben, da »[g]emäß dem Prinzip, daß das Gesetz lückenhaft sein kann, nicht aber das Recht, [...] der Notstand als Lücke im Öffentlichen Recht interpretiert [wird], die die Exekutivgewalt zu schließen verpflichtet ist.«<sup>9</sup> Diese Rolle kam der Exekutive in beiden Ländern im Ersten Weltkrieg auch zu, wenngleich in unterschiedlicher Form.<sup>10</sup> Interessanter noch, soweit es um die Entwicklung und Konkretisierung von Rechtsprinzipien geht, sind aber Judikative und Legislative. Sie waren wichtige Akteure insbesondere in der zweiten Kriegshälfte, in der nicht mehr die Plötzlichkeit des Ausnahmezustands, sondern dessen Andauern zum Hauptproblem wurde. Vor allem in dieser Hinsicht waren die vor 1914 ausgearbeiteten Regelungen unzureichend.

Auch erfordert die Fragestellung dieser Arbeit die Betrachtung der Tätigkeit aller drei Staatsgewalten: Als das deutsche Staatshaftungsrecht grundlegend erneuert werden musste, um den Folgewirkungen kriegsbedingter Schäden für die Wirtschaftstätigkeit zu begegnen, geschah dies unter intensiver Abstimmung von Regierung, OHL und Reichstag – also der Exekutive (zivil und militärisch) und der Legislative. Als andererseits in Frankreich das Belagerungszustandsrecht angepasst werden musste, um der Exekutive für ihr Handeln einen den Umständen angemessenen legalen Rahmen zu geben, wurde dies insbesondere durch die Rechtsprechung geleistet.

9 AGAMBEN (2004), *Ausnahmezustand*, S. 40.

10 Aufgrund des institutionellen Aufbaus war für das Deutsche Reich eine Tendenz zur Exekutivdiktatur zu erwarten (durch die Regierung), für Frankreich eine Tendenz zur Legislativdiktatur (durch das Parlament). Gleichwohl ist für beide Staaten bei Kriegsausbruch eine Machtverschiebung hin zur Regierung festzustellen, wobei diese nur im Deutschen Reich mit einer gesetzlichen Umgestaltung der Staatsorganisation einherging (mit dem »Ermächtigungsgesetz« vom 04.08.1914; mehr dazu in Kapitel 3). Vor allem aber kam in der Kriegszeit der Rechtsprechung eine wichtige Rolle zu, auf die in den Kapiteln 3 und 4 näher eingegangen wird.

Die oben zitierte Pflicht zum Schließen von Lücken innerhalb des öffentlichen Rechts fiel also nicht nur der Exekutiven zu, auch Gesetzgebung und Rechtsprechung spielten eine bedeutende Rolle. Deren Stellenwert rührte daher, dass ihre Entscheidungen für die Verwaltung bindend waren, während eine umgekehrte Bindungswirkung von der Verwaltung nicht ausgehen konnte; Gesetze und höchstrichterliche Urteile waren – und sind – in der Normenhierarchie höherrangig als Verwaltungsentscheidungen oder Verordnungen. Und was nun insbesondere die Gerichtsurteile anbelangt: *Rechtsgedanken* können nur dann zu *Rechtsprinzipien* werden, wenn ihnen die »höhere Weihe« der Festsetzung durch höchstrichterliches Urteil zugekommen ist (oder sie bei der Verfassungsgebung verankert worden sind, aber die Verfassungsgebung ist ein wesentlich seltenerer Prozess als der gerichtliche).<sup>11</sup>

Von fundamentaler Bedeutung ist hier das Staatsverständnis, dessen zeitgenössische Auffassung in Unterkapitel 2.1 dargestellt wird. Dabei kommt das Verhältnis von Staat, Nation und Bürger in der deutschen und französischen Rechtslehre in den Blick. Das Staatsverständnis war nämlich gleichzeitig Grundlage und Prüfstein der Rechtsprinzipien, mit denen die Entwicklung der Staatshaftung im Ausnahmezustand konform bleiben musste. Andernfalls wäre der Staat – als Rechtsstaat – mit sich selbst in Widerspruch getreten und hätte den gesellschaftlichen Bruch riskiert, was gerade angesichts der militärischen und politischen Bedeutung einer möglichst stabilen »Heimatfront« katastrophale Konsequenzen gehabt hätte.

## 1.2 Begriffsklärungen

Eine der Schwierigkeiten mit der vorhin vorgenommenen Distinktion der Staatsgewalten als »Lückenschließer« ist, dass sie von der Gewaltenteilung im Normalzustand ausgeht. Ist der Normalzustand aber nicht mehr haltbar, kann dies auch die Gewaltenteilung treffen. Typische Erscheinungsformen sind die Einschränkung der Kontrolle der Judikative über Exekutivhandeln oder die Übertragung von Legislativbefugnissen auf die Exekutive (das ist die klassische »Ermächtigung«). In beiderlei Hinsicht unterschieden sich die deutsche und die

11 Dies wird hier auch für Gewohnheitsrecht angenommen, aus dem gerade die Rechtsprechung gelegentlich Rechtsprinzipien abgeleitet hat, die aber eben erst mit solchen Richterentscheidungen als rechtlich bindend etabliert worden sind (differenziert – und skeptisch – hierzu ZIEGLER [1993]: *Selbstbindung*, S. 74–76, sowie FRANZ BYDLINSKI [1982]: *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, bes. S. 502–509). Ähnliches gilt für Völkergewohnheitsrecht, wo Prinzipien für die Fälle angenommen werden können, in denen die »ständige Praxis« der Staaten kontinuierlich und gleichgerichtet ist. Siehe dazu u. a. MICHAEL BYERS (1999): *Custom, Power, and the Power of Rules*, S. 130–135, 156–162.

französische Entwicklung, und doch soll »Ausnahmезustand« beide umfassen. Also ist zunächst zu klären, was damit gemeint ist.

### 1.2.1 Ausnahmезustand

Der Ausnahmезustand (*état d'exception*)<sup>12</sup> wurde bislang auf keine allgemein akzeptierte, rechtlich feste Formel gebracht. Seine Konturenlosigkeit wird dadurch gesteigert, dass der Begriff nicht nur in juristischer, sondern auch philosophischer, politischer und weiterer Literatur auftaucht und auch dort verschieden bestimmt wird. Frei nach Carl Schmitt ließe sich behaupten, dass der Ausnahmезustand schlichtweg dann besteht, wenn jemand mit ausreichender Autorität ihn ausruft<sup>13</sup> (das ist auch der Ausgangspunkt der Kopenhagener Schule der Internationalen Beziehungen; dazu nachher bei der Methodenvorstellung). Mit Rechtsbegriffen ausgedrückt ist das Grundproblem, dass eine klare Etablierung von Tatbestand und Rechtsfolge für den Ausnahmезustand nicht geleistet werden kann. Anlässlich der französischen Debatte zur Verfassungsreform von 2015, deren Ziel die Regulierung des Notstands (*état d'urgence*) war, haben sich unter anderem die Pariser Juristen Olivier Beaud und Cécile Guérin-Bargues in einem gemeinsamen, sehr ausführlichen Aufsatz (er ist mittlerweile auch als Buch erschienen) mit dieser Quadratur des Kreises befasst:

»Die Maßnahmen, die im Notstand ergriffen werden können [...], sind Sicherheitsmaßnahmen, die tief in die von der Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten eingreifen. Sie können durch die Umstände gerechtfertigt sein, stellen aber nichtsdestoweniger Abweichungen von der liberalen Verfassungsordnung dar, deren Legitimierung daher nicht von der Idee der Rechtsstaatlichkeit ausgehend begründet werden kann. Mehr noch als theoretischer oder philosophischer Natur ist der Grund für diese Unmöglichkeit vor allem ein logischer: Den Notstand im Rechtssystem zu verankern ist ein hochgradig widersprüchliches Unterfangen, da es darauf hinausläuft, dass das Recht seine eigene Aufhebung vorsieht, und dies auch noch unter Umständen, von denen man per definitionem nichts im Voraus weiß.«<sup>14</sup>

- 12 Die Wahl der deutsch-französischen Begriffspaare ist: Ausnahmезustand = *état d'exception*; Staatsnotstand = *état de nécessité* / *état d'urgence*; Belagerungszustand = *état de siège*. Damit weicht für den Begriff »Ausnahmезustand« die Wahl von den entsprechenden Wörterbucheinträgen z. B. bei MICHEL DOUCET / KLAUS FLECK (2012): *Wörterbuch Recht und Wirtschaft* ab, weil dort keine Abgrenzung von Staatsnotstand und Ausnahmезustand zum Tragen kommt.
- 13 Angelehnt an das bekannte Diktum »[s]ouverän ist, wer über den Ausnahmезustand entscheidet.« CARL SCHMITT (1922): *Politische Theologie*, S. 9.
- 14 »Les mesures susceptibles d'être prises dans le cadre de l'état d'urgence [...] sont des mesures de sûreté profondément attentatoires aux droits et libertés que la Constitution garantit. Elles peuvent être justifiées au vu des circonstances, mais

Die Diagnose lautet also *Unvorhersehbarkeit* und *rechtsaufhebende Wirkung*. Stellenweise wurde trotzdem versucht, den Notstand oder Ausnahmezustand »vorhersehend« zu normieren, so in Art. 48 der Weimarer Verfassung von 1919 oder in Art. 16 der französischen Verfassung von 1958. Deren Formulierungen blieben allerdings vage, und in keinem der beiden Fälle kam der Begriff »Ausnahmezustand« beziehungsweise »*état d'exception*« im Text vor.

Die Notstandsgesetzgebung vor dem Ersten Weltkrieg bestand nur aus den Regelungen zum Belagerungszustand (*état de siège*), die ausdifferenziert worden waren in den »kleinen« und den »großen« Belagerungszustand, in den *état de siège fictif* und den *état de siège réel*. Diesen Zustand gilt es zuerst zu erklären, anschließend wird davon der Ausnahmezustand abgegrenzt. Dabei geht es an dieser Stelle nur um den Belagerungszustand als Begriff, seine inhaltliche Gestaltung im Deutschen Reich und in Frankreich wird in Unterkapitel 2.4 erläutert.

Aus der Bezeichnung »Belagerungszustand« geht dessen militärtechnischer Hintergrund bereits hervor.<sup>15</sup> Der Ausgangsgedanke ist, dass der Kommandant einer belagerten Stadt umständehalber eine Weisungsbefugnis inne haben muss, die über die militärische Hierarchie hinaus in die zivile Sphäre reicht und dort zudem weniger beschränkt ist, als es die nicht-militärische Autorität vor dieser Kommandoübernahme war. Die Gefährdung, die damit abgewehrt werden soll, ist unmittelbar und kriegsbedingt. Von diesen beiden Charakteristika hat sich der Belagerungszustand als Rechtsinstitut schon um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert gelöst:<sup>16</sup> Er wurde in eine Abwehrmaßnahme für unmittelbare und für mittelbare Gefahren unterschieden (so beispielsweise durch ein Dekret v. 24.12.1811)<sup>17</sup> und damit sowohl im Falle eines Angriffs von außen wie auch einer Bedrohung von innen anwendbar.

elles n'en demeurent pas moins des dérogations à l'ordre constitutionnel et libéral qui ne sauraient en conséquence être légitimées par l'idée d'État de droit. La raison de cette impossibilité, avant d'être d'ordre théorique ou philosophique, est avant tout logique: inscrire l'état d'exception au sein du système juridique reste une entreprise éminemment paradoxale, car elle revient à demander au droit de prévoir sa propre suspension, de surcroît dans des circonstances dont, par définition, on ignore encore tout.« OLIVIER BEAUD/CÉCILE GUÉRIN-BARGUES (2016): *L'État d'urgence*, S. 177.

15 Für die folgenden Ausführungen vgl. insbesondere CHRISTIAN SCHUDNAGIES (1994): *Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich während des Ersten Weltkrieges*, S. 21–25.

16 So bspw. ab 1797 zur Bekämpfung innerer Revolten; siehe die Darstellung bei FRANÇOIS SAINT-BONNET (2017): »Le périmètre de l'état de siège«, in: ELINA LEMAIRE (Hg): *La Grande Guerre et le droit public*, S. 143–149, hier S. 144.

17 Siehe JOHANNES BRUESS (1897): *Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut*, S. 12.

Dies führte zu den Bezeichnungen »großer« (»militärischer«) und »kleiner« (»politischer«) Belagerungszustand.<sup>18</sup> Seine Verhängung konnte also auch politisch begründet werden, sofern es sich um eine existenzielle Bedrohung für den Staat oder – bereits problematischer zu definieren – für die gesellschaftliche Ordnung handelte.<sup>19</sup> Dieser Gedanke lag den entsprechenden Belagerungszustandsgesetzen Frankreichs und des Deutschen Reiches zugrunde, die jeweils in Zeiten von Bedrohungen für die bestehende gesellschaftliche Ordnung entstanden waren (1849/1851). So war nicht mehr der Kriegsfall, sondern allgemein die »Bedrohung der öffentlichen Sicherheit« – der *péril imminent pour la sécurité intérieure* – zum ausschlaggebenden Moment geworden.<sup>20</sup>

Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut sah vor, dass eine solche Bedrohung der öffentlichen Sicherheit (der Tatbestand) den Übergang bestimmter Befugnisse von den zivilen auf die militärische Behörden sowie die Einschränkung bestimmter bürgerlicher Rechte nach sich ziehe (die Rechtsfolge). Beides war durch die Gesetzestexte explizit geregelt und begrenzt, betraf also im wörtlichen Sinne »bestimmte« Befugnisse und Rechte. Damit ist das Hauptmerkmal des Belagerungszustands dessen gesetzliche Normierung: Auslösendes Moment, rechtliche Wirkung und betroffene Institution(en) stehen fest. Es ist dieses »Geregeltsein«, das den Belagerungszustand von Ausnahmezustand und Staatsnotstand unterscheidet.

Die beiden letztgenannten Begriffe werden oft synonym verwendet, doch ist eine rechtstheoretische Unterscheidung möglich und für die vorliegende Untersuchung auch sinnvoll. Schwierig ist die Abgrenzung dennoch, denn beide Begriffe bezeichnen einen Zustand, in dem Staatshandeln ohne oder gegen das Gesetz möglich wird; es geht also – anders als beim Belagerungszustandsrecht – um ein ungeregeltes Phänomen, das heißt um einen unzureichend bestimmten Tatbestand mit unzureichend bestimmten Rechtsfolgen. Die Nähe der Bezeichnungen »Ausnahmezustand« und »Staatsnotstand« zueinander wird beispielhaft

18 Der Gedanke findet sich, ausgehend von der »Staatssicherheit«, schon in der französischen Verfassung von 1799, art. 92: »Dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'État, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution.«

19 Siehe bspw. BRUESS (1897), *Belagerungszustand*, S. 5–6: »Neben dem durch Kriegsgefahr bedingten Belagerungszustand kann seine Verhängung auch dann eintreten, wenn die Existenz der bürgerlichen Gesellschaft durch revolutionäre Erscheinungen gefährdet ist, und Aufruhr den Rechtszustand und die Sicherheit des Landes bedroht.«

20 »Auch für den Fall eines Aufruhrs kann, bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit, der Belagerungszustand sowohl in Kriegs- als in Friedenszeiten erklärt werden« (§ 2 BZG v. 04.06.1851); »L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure« (art. 1 *loi sur l'état de siège* v. 09.08.1849).

in den entsprechenden Einträgen des *Handwörterbuchs zur deutschen Rechtsgeschichte* erkennbar, welche von einer »häufig[en], aber nicht begriffsnotwendig[en]« inhaltlichen Deckung von »Nicht-Notstand« = »Normalzustand« und »Notstand« = »Ausnahmestand« ausgehen.<sup>21</sup> Wann die Begriffe deckungsgleich sind und wann nicht, bleibt offen.

An anderer Stelle wird »Staatsnotstand« erläutert als »eine sprachliche Neubildung des 19. Jh., welche ältere Begriffe ([...] Ausnahmestand, Staatsnotrecht) teils ergänzte, teils überlagerte.«<sup>22</sup> Auch hier ist nicht klar bestimmbar, wo Ergänzung und wo Überlagerung stattgefunden hat. Zum Zweck dieser Arbeit soll eine begriffliche Unterscheidung in zweierlei Hinsicht unternommen werden: einerseits den Ausgangspunkt, andererseits die Außergesetzlichkeit betreffend. Zunächst zum Ausgangspunkt.

Die Idee des Staatsnotstandes trägt einen subjektiven Zug, da sie von einer Art Notwehrrecht ausgeht. Die Rechtsordnung wird verstanden als eine Schutzkonstruktion, die das Überleben einer höheren Instanz, das Fortdauern eines höheren Gutes sichern soll; daher tritt im Notfall der Bestand der Rechtsordnung hinter den Bestand dieser höheren Instanz zurück. Ausgangspunkt ist »die Rechtsregel, daß in außerordentlichen Gefahrensituationen für das gesamte Gemeinwesen die innere und äußere Rechtsordnung teilweise oder ganz zur Rettung des ›Ganzen‹ suspendiert werden [dürfe].«<sup>23</sup> Das zu rettende Gut kann der Staat sein oder ein ideeller Wert, von dem der Staat nur eine Funktion ist. Die zeitgenössisch im Deutschen Reich vorherrschende (als »neuhegelianisch« bezeichnete) Auffassung vom Staat als höchster sittlicher Institution unterschied sich dabei erheblich von der französischen Vorstellung vom Staat als einem Gebilde, das die *nation* gewissermaßen zu ihrer Selbstverwaltung geschaffen habe – ein wesentlicher ideologischer Unterschied, der bis in die Gestaltung der Friedensverträge durchschlug.

Dem Ausnahmestand kann ein etwas objektiverer Charakter zugeschrieben werden. In ihm wird die Rechtsordnung teilweise suspendiert oder zumindest umgedeutet aus dem Gedanken heraus, dass ohne diese Beugung eines Teils der Rechtsordnung die Rechtsordnung als solche untergehen könnte. Es geht um den Bestand der staatlichen Organisation; der ideologische Rückgriff auf ein höheres Gut (und dessen quasi-subjektives Schutzrecht) ist nicht erforderlich.<sup>24</sup>

21 ADALBERT ERLER/EKKEHARD KAUFMANN/WOLFGANG STAMMLER (Hg) (1984): *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 3, Eintrag »Notstand (staatsrechtlich)«, Sp. 1073.

22 Ebd., Eintrag »Staatsnotstand«, Sp. 1824.

23 Ebd.

24 Gleichwohl ist auch diese Abgrenzung nicht trennscharf, da die Wahl der Mittel zur Bewahrung des Staates abhängt von der Auffassung der ihm zugrunde liegenden Existenzberechtigung.

Wenn also im Staatsnotstand Schutzmaßnahmen legitim sind, weil sie moralisch geboten seien, sind sie im Ausnahmezustand legitim, weil sie zweckmäßig seien.

Nun zum zweiten Aspekt, dem der Außergesetzlichkeit. Zwar entziehen sich sowohl der Staatsnotstand als auch der Ausnahmezustand einer gesetzlichen Normierung, sie sind deswegen aber nicht rechtlos. Gesetze können in zweierlei Hinsicht getroffen werden: durch Umdeutung oder durch Aussetzung. Während der Begriff des Ausnahmezustands in dieser Hinsicht indifferent ist, geht das Konzept des Staatsnotstands stärker in Richtung der Aussetzung von Gesetzen. Die Unterscheidung mag sehr fein wirken (und bestreitbar sein), ist aber für den in dieser Arbeit vorzunehmenden deutsch-französischen Vergleich bedeutsam: Die deutsche Rechtslehre war vom Gedanken der Aussetzung der Rechtssätze beherrscht, die französische vom Gedanken ihrer Umdeutung – ein Gesetz wird *anders* angewendet, aber es wird angewendet. Die Zulässigkeit der Abweichung von positivem Recht wurde also verschieden gedacht: Aufhebung hier, Abwandlung dort.

Für den Titel dieser Arbeit ist also der Begriff Ausnahmezustand gewählt worden, weil er (a) neutraler ist hinsichtlich der ideologischen Begründung der in ihm ergriffenen Maßnahmen, und weil er (b) sowohl die Aussetzung als auch eine irreguläre Anwendung der Gesetze bezeichnen kann. Damit lassen sich die historischen Bedingungen, unter denen hier die Staatshaftung betrachtet wird, treffender unter »Ausnahmezustand« (*état d'exception*) zusammenfassen als unter »Staatsnotstand« (*état d'urgence, état de nécessité*).

### 1.2.2 Staatshaftung

Dieser Begriff bezeichnet die rechtlich verbindlichen Regeln (Gesetze und ständige Rechtsprechung), nach denen der Staat haftbar gemacht werden kann. Staatshaftung ist »der Inbegriff der geschriebenen und ungeschriebenen Normen, die die Restitutions- und Kompensationspflichten der öffentlichen Hand bei [...] Ausübung öffentlicher Gewalt regeln.«<sup>25</sup> Dabei werden ungeschriebene Normen erst dann zu wirklichen Haftungsregeln, wenn sie als solche von der Rechtsprechung angewendet worden sind.

Hier könnte zunächst der Eindruck entstehen, es würde Rechtssystematik um ihrer selbst willen betrieben, doch verbirgt sich hinter dieser nüchternen

25 FRITZ OSSENBÜHL (1998): *Staatshaftungsrecht*, S. 1. Die Definition ist angelehnt an BERND BENDER (1974): *Staatshaftungsrecht*, Rn. 1, der allerdings ausschließlich von *rechtswidriger* Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeht. Diese Verengung ist aber weder begriffsnotwendig noch für die vorliegende Untersuchung zweckdienlich, da es hier um mehr geht als die sog. Unrechtshaftung des Staates.

Definition eines der wichtigsten Kriterien für Rechtsstaatlichkeit schlechthin. Von einer echten Verrechtlichung des Bürger-Staat-Verhältnisses kann nämlich nur gesprochen werden, wenn der Bürger mindestens im Besitz gesicherter Abwehr- und Unterlassungsansprüche gegen die Obrigkeit ist<sup>26</sup> – wobei »gesichert« heißt, dass er diese Ansprüche vor Gericht verwirklichen kann.<sup>27</sup> Mit anderen Worten: Erst die Durchsetzbarkeit von Recht *im* und gegebenenfalls *gegen* den Staat – das heißt fast immer gegen Handlungen der Exekutive – macht aus diesem tatsächlich einen Rechtsstaat. Das Individuum muss »seine Forderungen an Institutionen richten [können], zu deren Betriebskapital Rechtsverfahren und Kontinuität gehören«,<sup>28</sup> und der Staat muss in solchen Verfahren haftbar gemacht werden (sozusagen verlieren) können.

Drei wesentliche Merkmale der Staatshaftung sind, dass die Schadensersatzpflicht (a) aus hoheitlichem Handeln entsteht, (b) den Fiskus trifft, und (c) rechtlich zwingend ist. Der Begriff der Staatshaftung umfasst aber nur das innerstaatliche Recht und ist insofern von zwei anderen Begriffen abzugrenzen. Die erste Abgrenzung ist die von der *Staatsverantwortung*: Diese ist eine ethische (soziale, politische, ...) Kategorie, keine juristische.<sup>29</sup> Staatshaftung unterscheidet sich von der Staatsverantwortung dadurch, dass sie deren rechtlich, das heißt vor Gericht durchsetzbaren Teil bezeichnet. – Zweitens ist Staatshaftung von der *Staatenverantwortlichkeit* abzugrenzen, einem völkerrechtlichen Begriff, welcher die Verantwortung des Staates im Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten (1914 waren das ausschließlich Staaten<sup>30</sup>) bezeichnet.<sup>31</sup> Staatshaftung ist also die

26 Siehe z. B. STEFAN HAACK (2017): *Theorie des öffentlichen Rechts*, S. 63–64. In einem entwickelteren Rechtsstaat kommen noch Leistungsrechte und, insb. bei Demokratien, Mitwirkungsrechte (wie das Wählen) hinzu, sodass der Bürger nicht nur »negative« Rechte hat (Abwehr gegen den Staat), sondern auch »positive« (Ansprüche an den Staat).

27 SABINE STUTH (1990): *Staatshaftung oder Entschädigung?*, S. 21.

28 OTTO KIRCHHEIMER (1967): *Politische Herrschaft*, S. 123.

29 Siehe als Beispiel die bewusste Begriffsunterscheidung in der Arbeit des Juristen PETER SALADIN (1984): *Verantwortung als Staatsprinzip*.

30 Stellvertretend für die zeitgenössisch herrschende Lehre: HEINRICH TRIEPEL (1899): *Völkerrecht und Landesrecht*, S. 35–37; LASSA OPPENHEIM (1912): *International Law*, S. 16–17; HENRY BONFILS / PAUL FAUCHILLE (1914): *Manuel de droit international public*, S. 2.

31 Ernsthaftige Bemühungen um eine Kodifikation einer internationalen rechtlichen Verantwortung des Staates (über den bloßen Grundsatz *pacta sunt servanda* hinaus) entstanden nach dem Ersten Weltkrieg. Erst in diesem Umfeld wurde von »Staatenverantwortlichkeit« gesprochen (siehe DIETRICH RAUSCHNING / ALBRECHT RANDELZHOFFER [1984]: *Staatenverantwortlichkeit*, S. 7). Der Begriff wird zur klaren Abgrenzung innerhalb dieser Untersuchung zwar durchgehend verwendet, war aber 1914 kein feststehender Rechtsbegriff. Siehe z. B. TRIEPEL

verrechtlichte Verantwortung nach Innen, Staatenverantwortlichkeit ist die verrechtlichte Verantwortung nach Außen.

Die Fragestellung dieser Untersuchung zielt ab auf die Festlegung der Staaten bei ihren Forderungen *nach* dem Krieg durch ihr eigenes Haftungsrecht *während* des Krieges; hier wird das innerstaatliche Recht (1914–1918) in Bezug gesetzt zum zwischenstaatlichen Recht (1918/1919). Mit den gerade eingeführten Begriffen ausgedrückt geht es also um die Suche nach Rechtsprinzipien, die für die Staatshaftung entwickelt, aber in die Staatenverantwortlichkeit übertragen wurden. Wir können uns jetzt auch dem Ausnahmezustand, so wie er weiter oben definiert wurde, von der Warte des Haftungsrechts nähern mit folgender Formel: Der Ausnahmezustand herrscht, wenn die Hürden für die Staatsorgane, schadenstiftend zu handeln, weiter herabgesetzt werden, als in der bestehenden Rechtsordnung – einschließlich der Sondergesetzgebung für Krisenzeiten – vorgesehen.

### 1.3 Forschungsstand

#### 1.3.1 Rechtswissenschaftliche Literatur

Rechtswissenschaftliche Arbeiten zum Ausnahmezustand gibt es in Deutschland wie in Frankreich viele. Die Bandbreite reicht von B. Arndt (1909)<sup>32</sup> über C. Schmitt (1922)<sup>33</sup> und J. Raïciu (1933)<sup>34</sup> bis zu F. Kojas (1976)<sup>35</sup> und F. Saint-Bonnet (2007).<sup>36</sup> Sie alle versuchen sich an einer rechtstheoretischen Erfassung bestimmter rechtlicher Regimes für anormale Zustände, wie dem Notverordnungsrecht, dem Staatsnotstand und dem Kriegsfall. Die genannten Titel bieten systematisierende, rechtstheoretisch fundierte Erkenntnisse zum Ausnahmezustand, allerdings nur teilweise mit – wenn nicht ganz ohne – Bezug zum Ersten Weltkrieg. Sie dienen der vorliegenden Arbeit vor allem zum logischen »Abstecken« des Untersuchungsrahmens.

Die Suche nach einschlägiger Literatur zur Staatshaftung, besonders im Ausnahmezustand, hat dreierlei ergeben. Erstens: Klassische rechtshistorische Untersuchungen zu 1914/18 behandeln die Normsetzung zum Ausnahmezu-

(1899), *Völkerrecht und Landesrecht*, der von »völkerrechtlichen Haftpflichtverhältnissen« spricht (S. 323, 324–381).

32 BRUNO ARNDT (1909): *Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrecht der modernen Staaten*.

33 SCHMITT (1922): *Politische Theologie*.

34 JEAN RAÏCIU (1933): *Légalité et nécessité*.

35 FRIEDRICH KOJA (1979): *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*, insb. S. 8–47.

36 FRANÇOIS SAINT-BONNET: »L'état d'exception et la qualification juridique«, in: *CRDF*, Nr. 6 (2007), S. 29–38.