

THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université Paris Sciences et Lettres

Préparée dans le cadre d'une cotutelle entre
L'École des hautes études en sciences sociales
et l'université Goethe de Francfort-sur-le-Main

**La responsabilité de l'État en temps d'exception : Doctrine et
pratique juridiques en France et en Allemagne, 1914-1919**

**[*Staatshaftung im Ausnahmezustand: Doktrin und
Rechtspraxis im Deutschen Reich und Frankreich, 1914-1919*]**

Ecole doctorale n° 286

Ecole doctorale de l'EHESS

Spécialité Histoire & civilisations

Composition du jury :

Mme GAREIS Iris
Université Goethe de Francfort,
Présidente du jury

M. CORNELISSEN Christoph
Université Goethe de Francfort,
Membre du jury

M. KIESOW Rainer Maria
EHESS Paris,
Membre du Jury

Mme BELLIVIER Florence
Université Paris Nanterre,
Membre du Jury

M. FAHRMEIR Andreas
Université Goethe de Francfort,
Membre du Jury

**Soutenue par Philipp SIEGERT
le 09 mai 2018**

**Dirigée par Christoph CORNELISSEN
et Rainer Maria KIESOW**

Résumé (FR)

La responsabilité de l'État en temps d'exception : Doctrines et pratiques juridiques en France et en Allemagne, 1914-1919

L'« expérience originelle » de l'État de droit moderne avec un état d'exception prolongé fut la Première Guerre mondiale. L'étude ici proposée porte sur cette « expérience originelle » et sa gestion en France et en Allemagne pendant l'état d'exception de 1914/18, ainsi que sur son règlement envisagé en 1918/19. Le but de l'étude est d'identifier, dans un premier temps, les origines des différents projets d'ordre international pour l'après-guerre conçus en 1918 (traités de paix à l'Est) et 1919/20 (traités issus de la conférence de paix de Paris). Ces origines sont recherchées non pas dans le droit international d'avant-guerre, mais dans le droit interne des États belligérants pendant la guerre ; la première partie de l'étude y est consacrée. La deuxième discerne les catégories de comportement étatique légitime ou illégitime, qui sont à la base du règlement de la responsabilité de l'État dans les traités de paix.

En dépit des deux autres ruptures du 20^{ème} siècle (1945 et 1989), un grand nombre d'éléments-clés sur lesquels notre ordre international actuel est fondé date de 1919 – notamment celles concernant la responsabilité de l'État envers les individus et vice versa (responsabilisation du citoyen pour le comportement de son gouvernement). Cela constitue l'intérêt historico-politique de cette étude qui porte sur un objet relevant de l'histoire du droit : dans le corpus de règles établi pour mettre fin à l'état d'exception généralisé après quatre ans, peuvent être identifiés des conceptions de l'État et de l'ordre international qui ont eu un impact perceptible sur la longue durée, en partie jusqu'à nos jours.

Mots-clés : état d'exception, droit public, droit international, relations internationales, Première Guerre mondiale, histoire du droit, traités de paix.

Abstract (EN)

State responsibility during the state of exception:
Legal doctrine and practice in Germany and France, 1914-1919

This work explores the state's legal responsibility for the expropriation or destruction of property in wartime. This responsibility is analysed in a two-fold manner: First, regarding its evolution at the national level (government liability, *Staatshaftung*), and second regarding its evolution within international law (state responsibility, *Staatenverantwortlichkeit*). With respect to the first aspect, wartime laws and judgements are taken into account (1914-1918), while with respect to the second, the elaboration of the treaties of Bucarest, Berlin and Brest-Litovsk (1918) and Versailles (1919) is analysed. By considering these aspects, the work aims to establish whether there was a provable link between the evolution of national and international law, and to what extent there has been a “spill-over” from the national into the international legal sphere. The primary research question is thus: To what extent did German and French government liability before 1918 shape these states' concept of state responsibility after 1918?

This dissertation aims to contribute to the understanding of the relationship between state and individual in modern society, as it was conceived in domestic and international law. Legal norms in these two realms existed before, throughout and after the war; however, there is a “before” and an “after” in the sense that the war brought about some major shifts in the legal convictions held by the authorities. The war has led to both securitisation and juridification, depending on the issue, and certain decisions – especially in juridification – from the years of 1914-1919 still shape our (international) legal order today.

Keywords: state of exception, public law, international law, international relations, World War I, legal history, peace treaties.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	7
1 Einleitung	9
1.1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	11
1.2 Begriffsklärungen	14
1.2.1 Ausnahmezustand	14
1.2.2 Staatshaftung	19
1.3 Forschungsstand	21
1.3.1 geschichtswissenschaftliche Literatur	21
1.3.2 rechtswissenschaftliche Literatur	23
1.4 Quellen	28
1.5 Vorgehensweise	32
1.6 Einordnung	35
2 Staatsrecht und Staatsrechtslehre vor 1914	39
2.1 Geistige Grundlagen: zum Verhältnis von Bürger und Staat	39
2.1.1 Die französische Rechtslehre	39
2.1.2 Die deutsche Rechtslehre	44
2.1.3 Die Stellung der Staatsrechtslehre in den beiden Ländern	50
2.2 Rechtsstaatlichkeit im Deutschen Reich und Frankreich	55
2.2.1 Die Rechtsquellen	55
2.2.2 Die Rechtskontrolle	58
2.2.3 Die Bindungswirkung höchstrichterlicher Urteile	61
2.2.4 Grenzen des Gerichtsschutzes	63
2.3 Staatshaftungs- und Kriegsleistungsrecht	66
2.3.1 Deutsche und französische Rechtsmaßstäbe der Staatshaftung	66
2.3.2 Kriegsleistungen und -schäden im deutschen Recht vor 1914	72
α Die Vergütung von Kriegsleistungen	72
β Der Ersatz von Kriegsschäden	74
2.3.3 Kriegsleistungen und -schäden im französischen Recht vor 1914	76
α Die Vergütung von Kriegsleistungen	77
β Der Ersatz von Kriegsschäden	78

2.4 Die Rechtsordnung des Extremfalls	79
2.4.1 Der Belagerungszustand nach deutschem Recht	80
2.4.2 Der Belagerungszustand nach französischem Recht	83
2.4.3 Das Kriegsvölkerrecht	85
3 Staatshaftung im kurzen Ausnahmezustand	89
3.1 Kriegsschäden	97
3.1.1 Das deutsche Kriegsschädenrecht	97
3.1.2 Das französische Kriegsschädenrecht	103
3.2 Kriegsleistungen	110
3.2.1 Das deutsche Kriegsleistungsrecht	111
α <i>Staatsrechtliche Betrachtung</i>	111
β <i>Völkerrechtliche Betrachtung</i>	119
3.2.2 Das französische Kriegsleistungsrecht	125
3.3 Die Einschränkung des Eigentumsschutzes im Handelskrieg	129
3.3.1 Der Rechtsschutz im Handelskrieg nach französischem Recht	135
α <i>Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen</i>	135
β <i>Eingriffe in die Rechte juristischer Personen</i>	140
3.3.2 Der Rechtsschutz im Handelskrieg nach deutschem Recht	144
α <i>Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen</i>	147
β <i>Eingriffe in die Rechte juristischer Personen</i>	152
3.4 Zwischenfazit: Wahrnehmungswechsel vom kurzen zum langen Krieg	157
3.4.1 Kriegsschädenrecht	159
3.4.2 Kriegsleistungsrecht	160
3.4.3 Die Rechtslage im Handelskrieg	162
4 Staatshaftung im langen Ausnahmezustand	167
4.1 Kriegsschäden und ihr Ersatz ab 1916	171
4.1.1 Die Rechtsentwicklung im Deutschen Reich	172
α <i>Inlandsschäden</i>	172
β <i>Auslandsschäden</i>	176
4.1.2 Die Rechtsentwicklung in Frankreich	179
4.2 Ausweitung und Koordinierung der Kriegsleistungen	184
4.2.1 Deutsches Reich	184
α <i>Inland (I): Kriegsamt, Hilfsdienstgesetz, Zwangssyndizierung</i>	186
β <i>Inland (II): Kriegsernährungsamt und neue KriegsbedarfsVO</i>	190
γ <i>Besetztes Ausland</i>	192

4.2.2	Frankreich	195
4.3	Die Aussetzung des Eigentumsschutzes im Wirtschaftskrieg	201
4.3.1	Der Wirtschaftskrieg im französischen Recht	202
α	<i>Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen</i>	205
β	<i>Eingriffe in die Rechte juristischer Personen</i>	209
4.3.2	Der Wirtschaftskrieg im deutschen Recht	213
α	<i>Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen</i>	214
β	<i>Eingriffe in die Rechte juristischer Personen</i>	218
4.4	Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit im letzten Kriegsjahr	223
4.4.1	Kriegsschädenrecht	226
4.4.2	Kriegsleistungsrecht	228
4.4.3	Wirtschaftskriegsrecht	231
5	Die Abwicklung des Ausnahmezustands	237
5.1	Vorbemerkungen	237
5.2	Der deutsche Rechtsstandpunkt in den Friedensverhandlungen 1918	242
5.2.1	Zur Ausgangslage	243
5.2.2	Der deutsche Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit	250
α	<i>Gefechtsschäden und Kriegskosten</i>	253
β	<i>Requisitionen und Kontributionen</i>	254
γ	<i>Wirtschaftskriegsfolgen</i>	260
5.3	Der französische Rechtsstandpunkt in den Friedensverhandlungen 1919	267
5.3.1	Zur Ausgangslage	268
5.3.2	Der französische Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit	273
α	<i>Gefechtsschäden und Kriegskosten</i>	273
β	<i>Requisitionen und Kontributionen</i>	279
γ	<i>Wirtschaftskriegsfolgen</i>	280
6	Schlussbemerkungen zum Ersten Weltkrieg als Epochenbruch	287
6.1	Der Ausnahmezustand	288
6.2	Die Staatshaftung	290
6.3	Die Rechtslehre	293
6.4	Die Rechtskontrolle	294
6.5	Die Staatenverantwortlichkeit	295

7 Résumé: La responsabilité de l'État en temps d'exception	299
7.1 Objet, état de l'art, approche, etsources	300
7.2 Le droit public et sa doctrine avant 1914	305
7.3 La responsabilité de l'État durant les « années de l'improvisation »	310
7.4 La responsabilité de l'État durant les « années du rigorisme »	317
7.5 La responsabilisation de L'État et les traités de paix	322
7.6 Conclusion	336
 Quellen- und Literaturverzeichnis	 341

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt, Berlin
ArchDipl	Archives diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères (Frankreich)
ArchNat	Archives nationales
BEE	Bureau d'études économiques des französischen Ministerrates
BRVO	Bundesratsverordnung
BZG	Preußisches Gesetz über den Belagerungszustand vom 04.06.1851
CE	Conseil d'État
CdC	Cour de Cassation
ErmG	Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrates vom 04.08.1914
HLO	Haager Landkriegsordnung von 1899/1907
HPG	Höchstpreisgesetz vom 04.08.1914
KLG	Kriegsleistungsgesetz vom 13.06.1873
KSFG	Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiet vom 03.07.1916
KWA	Kriegswirtschaftsamt
KZG	Bayrisches Gesetz über den Kriegszustand vom 05.11.1912
MAE	Ministère des Affaires Étrangères (Frankreich)
MBH	Militärbefehlshaber
PA AA	Politisches Archives des Auswärtigen Amtes
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht von 1794
RBHG	Reichsbeamtenhaftungsgesetz vom 22.05.1910
REK	Reichsentschädigungskommission
RJA	Reichsjustizamt
RG	Reichsgericht
RSA	Reichsschatzamt
RWG	Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf / Reichswirtschaftsgericht
RWA	Reichswirtschaftsamt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
USPD	Unabhängige sozialdemokratische Partei Deutschlands
VvV	Friedensvertrag von Versailles vom 28.06.1919, ratifiziert am 16.07.1919

Abkürzungsverzeichnis der verwendeten Zeitschriften und Gesetzessammlungen

<i>AfSS</i>	Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
<i>AJIL</i>	American Journal of International Law
<i>AöR</i>	Archiv des öffentlichen Rechts
<i>GrchB</i>	Gruchots Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts
<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 de droit international (bis 1914: Journal de droit international privé et de la jurisprudence comparée; in der Literatur auch als „Journal de Clunet“ zitiert)
<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>PrMBl</i>	Justiz-Ministerialblatt für die preußische Gesetzgebung und Rechtspflege
<i>PrVerwBl</i>	Preußisches Verwaltungsblatt
<i>RAnz</i>	Reichsanzeiger
<i>RDV</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>RGBl</i>	Reichsgesetzblatt
<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>ZStW</i>	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
<i>ZfVR</i>	Zeitschrift für Völkerrecht

Kapitel 1

Einleitung

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

Verbunden mit den Prinzipien des Gesetzesvorbehalts („kein Handeln ohne Gesetz“) und des Gesetzesvorrangs („kein Handeln gegen das Gesetz“)¹ zielt dies darauf ab, staatliches Handeln so zu regeln, dass es für den Bürger vorhersehbar ist.² Der Staat 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 auch – etwas weiter – von Macht und Recht. „Mehr noch als das des ‚Gesetzes‘ bietet das Wort ‚Recht‘ den Vorteil, dass es einen mehrfachen Sinngehalt in sich trägt, dessen Tendenzen oftmals gleichgerichtet, manchmal aber entgegengesetzt sind.“³

Der Vorteil mag fraglich sein; die Fortführung des Gedankens erlaubt aber den Schluss, dass das Recht auch dort herrschen könne, wo das Gesetz es nicht (mehr) tut. So kann der Anspruch entstehen, dass auch im Ausnahmezustand Rechtsstaatlichkeit bestehen bleiben soll:

1 So z. B. G. Meyer / G. Anschütz (1905): *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, S. 29.

2 Ein bloßer Gesetzesstaat ist aber noch kein Rechtsstaat im heutigen Sinne. Der Gedanke wird in Punkt 2.1 bei der Besprechung der Rechtslehre weiter ausgeführt.

3 „Plus encore que celui de loi, le mot droit offre cet avantage qu'il recouvre des sens différents, souvent complémentaires mais parfois antagonistes.“ Marie-J. Redor (1992): *De l'État légal à l'État de droit*, S. 294.

[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 aus dem Gesetzeszustand heraustreten lässt, sondern dass durch den Zustand der Not ein anderes, von dem gewöhnlichen Gesetze verschiedenes Recht eintritt.⁴

In jüngerer Zeit hat Giorgio Agamben diesen Befund auf die Formel des Ausnahmezustands als eines Zustands der „Gesetzeskraft“ gebracht.⁵ 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, letztere trotz des Ausnahmezustands 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 dieser „Urerfahrung“ mit Blick auf ihre langfristigen Folgen für die Staats- und Völkerrechtsordnung 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 während des Krieges 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 in den Friedensverträgen festgehalten worden sind: Da diese „objektives“ Recht darstellen sollten, mussten sie nämlich allgemein anwendbar sein – das heißt auch auf den Sieger. Demgemäß waren die *Friedensentwürfe* von 1918 und 1919/20 richtige *Ordnungsentwürfe*, und als solche interessieren sie hier.

Trotz der zwei weiteren großen Zensuren des 20. Jahrhunderts – 1945 und 1989 – lassen sich mehrere Grundelemente unserer gegenwärtigen internationalen Ordnung gerade auf diejenigen Entscheidungen zurückführen, die schon 1919 gefällt worden sind, und hier be-

4 Josef Kohler (1915): *Not kennt kein Gebot*, S. 17.

5 An dieser Stelle entsteht ein Bruch zwischen der Norm und ihrer Anwendung. Giorgio Agamben (2004): *Ausnahmezustand*, S. 41.

sonders auf die Entscheidungen zur Verantwortung des Staates. 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, die eine langfristige, zum Teil bis in unsere Gegenwart anhaltende Wirkung entfaltet haben.

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.⁶ 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 und in dessen Freiheitsrechte 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. Dies sind die Bestimmungen im Staatsrecht, welche die Ausgleichspflicht des Staates gegenüber Privaten regeln.⁷ In dieser Arbeit wird erst die Entwicklung des Staatshaftungsrechts während des Krieges, sodann die Wirkung dieser Entwicklung auf die Reparationsregelungen nach dem Krieg untersucht. Da es bei letzteren ganz überwiegend um den Ersatz zerstörten Privateigentums ging, steht auch hier der Zugriff des Bürgers auf den Staat im Vordergrund.

Die Evolution der staatlichen Verantwortung wird 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

6 Die ausführliche Behandlung des Forschungsstands folgt in Punkt 1.3.

7 Der Begriff wird in Punkt 1.2 ausführlich definiert. Dort wird auch die Abgrenzung zum politischen Begriff der Staatsverantwortung und zum völkerrechtlichen Begriff der Staatenverantwortlichkeit erläutert.

die Ausarbeitung der Friedensverträge von Bukarest und Brest-Litowsk (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. Koselleck⁸ 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: Die Kategorien staatlicher Verantwortlichkeit mussten nämlich universell gelten (also auf Freund und Feind gleichermaßen angewendet werden), wenn die Behauptung der Regierungen, im Krieg „das Recht“ zu wahren, glaubwürdig sein sollte.

Von diesem Erfahrungsraum ausgehend soll der Erwartungshorizont zur im Völkerrecht (universell) herzustellenden Verantwortung der Staaten erklärt werden, mit dem die deutschen und die französischen Akteure in die Friedensverhandlungen traten. Die forschungsleitende Frage dieser Untersuchung lautet daher: *Inwieweit waren Deutschland und Frankreich durch die 1914-18 für das eigene Staatsrecht entwickelten Haftungsprinzipien bei der Formulierung „legitimer“ Reparationsforderungen und Staatenverantwortlichkeitsgrundsätze 1918/19 gebunden?*

Die Frage nach Rechtsprinzipien – statt nach Gesetzen – wird gestellt, weil sie das staatliche Handeln dort leiten mussten, wo bestehende Regelungen dies nicht (mehr) zu leisten vermochten: Entweder waren sie 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: „Gemäß dem Prinzip, daß das Gesetz lückenhaft sein kann, nicht aber das Recht, wird [...] der Notstand als Lücke im Öffentlichen Recht interpretiert, die die Exekutivgewalt zu schließen verpflichtet ist.“⁹ Diese Rolle kam der Exekutive in beiden Ländern im Ersten Weltkrieg auch zu, wenngleich in un-

8 Reinhart Koselleck (1989): „Erwartungsraum‘ und ‚Erfahrungshorizont‘“, in: *Vergangene Zukunft*, hg. v. dems., S. 349-375.

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

terschiedlicher Form.¹⁰ Interessanter noch, insoweit es um die Entwicklung 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 das Hauptproblem war. Vor allem in dieser Hinsicht waren die vor 1914 vorbereiteten 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.

Die oben zitierte Pflicht zum Schließen der „Lücken im öffentlichen Recht“ fiel also nicht nur der Exekutive zu, sondern auch Gesetzgebung spielte eine bedeutende Rolle; ebenso die höchste Rechtsprechung. 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 bis heute – in der Normenhierarchie höherrangig als Verwaltungsentscheidungen oder Verordnungen. *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.¹¹

10 Aufgrund des institutionellen Aufbaus war für das Deutsche Reich eine Tendenz zur Exekutivdiktatur zu erwarten (Regierung), für Frankreich eine Tendenz zur Legislativdiktatur (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 („Ermächtigungsgesetz“ vom 04.08.1914). Mehr dazu unter Punkt 3. Vor allem aber kam in der Kriegszeit der Rechtsprechung eine wichtige Rolle bei der Rechtsgestaltung zu, auf die in den Punkten 3 und 4 näher eingegangen wird.

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. 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.

Fundamental ist hier das Staatsverständnis, dessen zeitgenössische Auffassung in Punkt 2.1 dargestellt wird. Behandelt wird das Verhältnis von Staat, Nation und Bürger in der deutschen und französischen Rechtslehre. 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 der Mobilisierung der „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 französische Entwicklung, und doch soll der „Ausnahmezustand“ im Titel dieser Arbeit beide umfassen. Also ist zunächst zu klären, was damit gemeint ist.

1.2.1 Ausnahmezustand

Der Ausnahmezustand (*état d'exception*)¹² 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

12 Die Wahl der deutsch-französischen Begriffspaare ist: Ausnahmezustand – *état d'exception*; Staatsnotstand – *état de nécessité / état d'urgence*; Belagerungszustand – *état de siège*. Damit weicht für den Begriff „Ausnahmezustand“ die Wahl von den entsprechenden Wörterbucheinträgen z. B. bei M. Doucet / E. Fleck (2012): *Wörterbuch Recht und Wirtschaft* ab, weil dort keine Abgrenzung von Staatsnotstand und Ausnahmezustand zum Tragen kommt.

behaupten, dass der Ausnahmezustand schlichtweg dann besteht, wenn jemand mit ausreichender Autorität ihn ausruft.¹³ (Das ist auch der Ausgangspunkt der Kopenhagener Schule der Internationalen Beziehungen, die weiter unten thematisiert wird.) Rechtslogisch gesprochen ist das Grundproblem, dass keine klare Etablierung von Tatbestand und Rechtsfolge für den Ausnahmezustand geleistet werden kann. Anlässlich der französischen Debatte zur Verfassungsreform von 2015, deren Ziel die Regulierung des Notstands (*état d'urgence*) war, haben die Pariser Juristen Olivier Beaud und Cécile Guérin-Bargues in einem gemeinsam verfassten, sehr ausführlichen Aufsatz diese Schwierigkeit wie folgt bewertet:

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.¹⁴

Die Diagnose lautet also *Unvorhersehbarkeit* und *rechtsaufhebende Wirkung*. Stellenweise wurde schon versucht, den Notstand oder Ausnahmezustand trotzdem verfassungsrechtlich zu normieren, so in Art. 48 der Weimarer Verfassung von 1919 oder in Art. 16 der französischen Verfassung von 1958. Allerdings kam in keinem der beiden Fälle der Begriff „Ausnahmezustand“ beziehungsweise „*état d'exception*“ im Text vor.

13 Wie gleich im Eröffnungssatz seiner ersten großen Arbeit zur Souveränität formuliert: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand 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 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.“ O. Beaud / C. Guérin-Bargues (2016): *L'État d'urgence*, S. 177.

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. An dieser Stelle geht es um den Belagerungszustand als Begriff, seine inhaltliche Gestaltung im Deutschen Reich und Frankreich wird in Punkt 2.4 erläutert.

Aus dem Namen „Belagerungszustand“ geht dessen militärtechnischer Hintergrund bereits hervor.¹⁵ Der Ausgangsgedanke ist, dass der Kommandant einer belagerten Stadt umständehalber eine Weisungsbefugnis haben muss, die über die militärische Hierarchie hinaus in die zivile Sphäre reicht und dort zudem ungebundener handeln kann, als es die nicht-militärische Autorität vor dieser Kommandoübernahme durfte. Die Gefährdung, die damit abgewehrt werden soll, ist unmittelbar und kriegsbedingt. Von diesen beiden Charakteristika hat sich der Belagerungszustand als Rechtsinstitut schon um 1800 gelöst: Er wurde in eine Abwehrmaßnahme für unmittelbare und für mittelbare Gefahren unterschieden (*décret* v. 24.12.1811)¹⁶ und damit sowohl im Falle eines Angriffs von außen wie auch im Falle einer Bedrohung von innen anwendbar.

Dies führte zu den Bezeichnungen „großer“ („militärischer“) und „kleiner“ („politischer“) Belagerungszustand.¹⁷ „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.“¹⁸ Dieser Gedanke lag den entsprechenden Gesetzen Frankreichs und des Deutschen Reiches zugrunde, und dadurch war nicht mehr der Kriegsfall, sondern allgemein die „Bedrohung der öffentlichen Sicherheit“ – der „*péril imminent pour la sécurité intérieure*“ – zum ausschlaggebenden Moment geworden.¹⁹

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 Siehe Johannes Bruess (1897): *Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut*, S. 12.

17 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.“

18 Bruess (1897), *Belagerungszustand*, S. 5-6.

19 „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

Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut sah vor, dass eine solche Bedrohung der öffentlichen Sicherheit (der Tatbestand) den Übergang bestimmter Befugnisse der zivilen auf militärische Behörden und 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. Dieses „Geregeltsein“ unterscheidet den Belagerungszustand von Ausnahmezustand und Staatsnotstand.

Die beiden letztgenannten Begriffe werden oft synonym verwendet, doch ist eine rechtstheoretische Unterscheidung denkbar und für die vorliegende Untersuchung 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 geregelten Belagerungszustandsrecht – um ein unreguliertes Phänomen, um einen Tatbestand, dessen Rechtsfolge nicht positiv normiert ist. Die Nähe der Bezeichnungen „Ausnahmezustand“ und „Staatsnotstand“ zueinander wird beispielhaft in den entsprechenden Einträgen des *Handwörterbuchs zur deutschen Rechtsgeschichte* erkennbar: „Häufig, aber nicht begriffsnotwendig, decken sich die Vorstellungen vom Inhalt des Nicht-N[otstandes] mit denen vom Inhalt des ‚Normalzustands‘ und die vom Inhalt des N[otstandes] mit denen vom Inhalt des ‚Ausnahmezustands‘.“²⁰

Wann die Begriffe deckungsgleich sind und wann nicht, ist aber nicht klar ersichtlich. An anderer Stelle wird „Staatsnotstand“ erläutert als „eine sprachliche Neubildung des 19. Jh., welche ältere Begriffe ([...] Ausnahmezustand, Staatsnotrecht) teils ergänzte, teils überlagerte.“²¹ Auch hier ist nicht klar bestimmbar, wo Ergänzung und wo Überlagerung stattgefunden hat. Zum Zwecke dieser Arbeit soll eine begriffliche Unterscheidung in zweierlei Hinsicht versucht werden: einerseits den Ausgangspunkt, andererseits die Außergesetzlichkeit betreffend. Zunächst zum Ausgangspunkt.

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).

20 A. Erler / E. Kaufmann / W. Stammer (Hrsg) (1984): *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 3, Eintrag „Notstand (staatsrechtlich)“, Sp. 1073.

21 Ebd., Eintrag „Staatsnotstand“, Sp. 1824.

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 (oder 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 darf.“²² Das zu rettende Gut kann der Staat sein – oder ein ideeller Wert, von dem der Staat nur eine Funktion ist. Die zeitgenössische deutsche (als „neuhegelianisch“ bezeichnete) Auffassung vom Staat als höchste sittlicher Institution unterschied sich dabei erheblich von der französischen Vorstellung vom Staat als Gebilde, das die *nation* gewissermaßen zu ihrer Selbstverwaltung geschaffen habe – ein wesentlicher ideologischer Unterschied, der bis in die Gestaltung der Friedensverträge durchschlug.

Dem Ausnahmezustand 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.²³ 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 geprägt, die

22 Ebd.

23 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.

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 – *état d'exception* – gewählt worden, weil er *a)* neutraler ist hinsichtlich der ideologischen Begründung der ihn ihm ergriffenen Maßnahmen, und weil er *b)* sowohl Aussetzung als auch irreguläre Anwendung der Gesetze bezeichnen kann. Damit lassen sich der deutsche und der französische rechtshistorische Kontext, in dem die Staatshaftung betrachtet wird, treffender bezeichnen als mit „Staatsnotstand“ beziehungsweise *état d'urgence* oder *état de nécessité*.

1.2.2 Staatshaftung

Der Begriff der Staatshaftung bezeichnet die rechtlich verbindlichen Regeln (Gesetze und ständige Rechtsprechung), nach denen der Staat haftbar gemacht werden kann. Fritz Ossenbühl definiert

in diesem Sinne [...] das Staatshaftungsrecht [...] als Inbegriff der geschriebenen und ungeschriebenen Normen, die die Restitutions- und Kompensationspflichten der öffentlichen Hand bei [...] Ausübung öffentlicher Gewalt regeln.²⁴

Dabei werden ungeschriebene Normen 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 schnörkellosen Definition eines der Hauptkriterien der Rechtsstaatlichkeit schlechthin. Mit Sabine Stuth ist der Schutz bürgerlicher Rechte

²⁴ Fritz Ossenbühl (1998): *Staatshaftungsrecht*, S. 1. Die Zitation ist angelehnt an Gerd Bender (1974): *Staatshaftungsrecht*, Rn. 1, der aber 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 geht.

der Ausgangspunkt eines zweiseitigen Verhältnisses zwischen Obrigkeit und Untertanen, in dem einforderbare Verpflichtungen der Staatsgewalt gegenüber den Staatsbürgern anerkannt werden, die die Basis von Haftungsregeln bilden. Diese Grundrechte sind nur dann wirklich garantiert, wenn im Fall der Verletzung Ausgleichspflichten entstehen.²⁵

Mit anderen Worten: Erst die Durchsetzbarkeit von Recht *im* und gegebenenfalls *gegen* den Staat macht aus diesem tatsächlich einen Rechtsstaat. Der Staat muss also nach Rechtsregeln haftbar gemacht werden 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 moralisch (sozial, politisch, ...) gedacht, nicht juristisch.²⁶ 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: Letztere ist ein völkerrechtlicher Begriff, welcher die Verantwortung des Staates im Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten (1914 waren das ausschließlich Staaten) bezeichnet.²⁷ *Staatshaftung* ist also die verrechtlichte Verantwortung nach Innen, *Staatenverantwortlichkeit* ist die verrechtlichte Verantwortung nach Außen.

Die Fragestellung 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

25 Sabine Stuth (1990): *Staatshaftung oder Entschädigung?*, S. 21.

26 Bezeichnend hierfür die Arbeit des Theologen Peter Saladin (1984): *Verantwortung als Staatsprinzip*.

27 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 D. Rauschnig / A. Randelzhofer [1984]: *Staatenverantwortlichkeit*, S. 7). Insofern wird der Begriff zur klaren Abgrenzung innerhalb dieser Untersuchung verwendet, er war aber 1914 kein feststehender Rechtsbegriff. Siehe z.B. Heinrich Triepel (1899): *Völkerrecht und Landesrecht*, der von „völkerrechtlichen Haftpflichtverhältnissen“ spricht (S. 323, 324-381).

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 als in der bestehenden Rechtsordnung – selbst der Sondergesetzgebung – vorgesehen herabgesetzt werden.

1.3 Der Forschungsstand

1.3.2 Geschichtswissenschaftliche Literatur

Mit dem Fokus auf die Staatshaftung wird in dieser Untersuchung ein Blickwinkel eingenommen, der die politische Geschichte bislang nicht interessiert. Insbesondere die Einbeziehung des Richterrechts ist untypisch. Gleichwohl hat die Gesetzgebung der Kriegszeit ihren Platz in der politikhistorischen Literatur, so zum Beispiel bei M. Rauh (1977),²⁸ R. Schiffers (1979)²⁹ und F. Bock (2002),³⁰ die besonders die Rolle der Parlamente thematisieren. Da für das Kriegsschadensrecht Gesetze verabschiedet – oder zumindest debattiert – und Verordnungen erlassen wurden, fallen hier einige verwertbare Erkenntnisse zur Entwicklung der Staatshaftung ab. Dasselbe gilt für Teile der Darstellungen bei G. Bonnefous (1962)³¹ und W. Deist (1991),³² die jeweils zur Geschichte der Innenpolitik im Krieg (damit auch zu Debatten um den Schadensersatz) gearbeitet haben.

Allerdings kommt aufgrund der Wahl der innenpolitischen Entwicklung als Gegenstand und insbesondere der parteipolitischen und sozialen Machtverhältnisse als Erklärungsfaktoren in all diesen Darstellungen die Staatshaftung nur nebenbei in den Gesichtskreis. Das gilt für die Kriegsleistungen und -schäden, aber auch hinsichtlich der Wirtschaftskriegsführung und

28 Manfred Rauh (1977): *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, S. 304-325.

29 Reinhard Schiffers (1979): *Der Hauptausschuss des Deutschen Reichstags 1915-1918*, S. 186-216.

30 Fabienne Bock (2002): *Un parlementarisme de guerre*, S. 216-239.

31 Georges Bonnefous (1962): *Histoire de la IIIème République*, Bd. 2, S. 54-70, 162-166.

32 Wilhelm Deist (1991): *Militär, Staat und Gesellschaft*, S. 117-152.

der staatsrechtlich normierten Verantwortung für seine Folgen. Ein Bereich, der in dieser Arbeit nicht thematisiert wird, aber in historischen Untersuchungen oft vorkommt, ist derjenige des Zensur- und Presserechts. Dies erklärt zum großen Teil, weswegen aus der vorhandenen historischen Forschungsliteratur nur stellenweise Erkenntnisse für diese Arbeit gezogen werden konnten.

Zur Vorgeschichte der Friedensschlüsse von 1918 und noch mehr derjenigen von 1919/20 liegt eine Fülle geschichtswissenschaftlicher Literatur vor, die sich allerdings regelmäßig mit den politischen oder militärischen Hintergründen befassen. Nicht nur klassische Monographien wie die von P. Renouvin (1957)³³ und E. Bornemann (1978)³⁴ zeigen dies; der Befund gilt auch für Quelleneditionen, wie beispielhaft an denjenigen von W. Hahlweg zum Vertrag von Brest-Litowsk,³⁵ von M. Adám zum Vertrag von Trianon³⁶ und von K. Schwabe zum Vertrag von Versailles³⁷ sichtbar wird – von Aktenpublikationen der Zwischenkriegszeit ganz zu schweigen. In solchen Arbeiten zur Vorgeschichte der Friedensordnung wird oft das Völkerrecht thematisiert (besonders die gegenseitigen Vorwürfe, es gebrochen zu haben), allerdings ohne nach einer möglichen Verbindung zur staatsrechtlichen Entwicklung zu fragen.

Als Beispiele für politikwissenschaftliche und philosophische Publikationen, welche sich dem Ausnahmezustand in historischer Tiefe nähern, können G. Camus (1965),³⁸ der bereits zitierte G. Agamben (2004)³⁹ und M. Goupy (2012)⁴⁰ genannt werden. Für diese Arbeiten gilt, was allgemein gerade für politikwissenschaftliche Literatur festgehalten werden kann: Sie bewegen sich in der gedanklichen Dreiecksbeziehung von Ausnahmezustand, Grundrechten und Demokratie. Damit handeln sie also primär von Bedrohungen der parlamenta-

33 Pierre Renouvin (1957): *Histoire des relations internationales*, Bd. 7.

34 Elke Bornemann (1978): *Der Frieden von Bukarest*.

35 Werner Hahlweg (Hrsg) (1971): *Der Friede von Brest-Litowsk*.

36 Magda Adám et al (Hrsg) (1993-2002): *Documents diplomatiques français sur l'histoire du bassin des Carpates*.

37 Klaus Schwabe (Hrsg) (1997): *Quellen zum Friedensschluss von Versailles*.

38 Geneviève Camus (1965): *L'état de nécessité en démocratie*.

39 Agamben (2004), *Ausnahmezustand*.

40 Marie Goupy (2012): *L'essor de la théorie juridico-politique sur l'état d'exception dans l'entre-deux guerres en France et en Allemagne*, insb. S. 10-28. Der von Ihr geleistete Überblick über die französische Doktrin der Zwischenkriegszeit und deren Wurzeln in der Zeit vor 1918 (S. 49-103) ist ebenfalls sehr aufschlussreich.

rischen Regierungsform – nicht des Rechtsstaats an sich, der das monarchische Deutsche Reich ebenfalls war.

Eine letzte Anmerkung gilt übergreifenden Werken im Stile der sieben Bände umfassenden (acht, wenn man den späteren Registerband mitzählt) *Deutschen Verfassungsgeschichte seit 1789* von E. R. Huber (erste Auflage 1957-84)⁴¹ oder der sechsbändigen *Deutschen Verwaltungsgeschichte* (1983-88).⁴² Manche Fragen staatlicher Verantwortlichkeit vor dem Bürger werden dort zwar behandelt, auch für die Zeit des Ersten Weltkrieges; allerdings liegt der Fokus auf solchen Rechten wie der Pressefreiheit, nicht dem Eigentum. Entschädigungsfragen des Staatsrechts werden nicht angeschnitten, und solche des Völkerrechts liegen außerhalb des Untersuchungsrahmens. In seiner monumentalen Arbeit thematisiert E. R. Huber zum Beispiel das Hilfsdienstgesetz von 1916, nicht aber das Kriegsschädenfeststellungsgesetz desselben Jahres, das in dieser Arbeit mehr interessiert. In der *Deutschen Verwaltungsgeschichte* werden Fragen der Staatshaftung immerhin angeschnitten, wenngleich in begrenztem Umfang und auch als nebensächlicher Gegenstand.⁴³ Die historische Einordnung des Staats(haftungs)rechts erleichtern solche Werke aber erheblich.

1.3.2 Rechtswissenschaftliche Literatur

Rechtswissenschaftliche Arbeiten zum Ausnahmezustand gibt es in Deutschland wie in Frankreich viele. Die Bandbreite reicht von B. Arndt (1909)⁴⁴ über C. Schmitt (1922)⁴⁵ und J. Raïciu (1933)⁴⁶ bis zu F. Koja (1976)⁴⁷ und F. Saint-Bonnet (2007).⁴⁸ Sie alle versuchen sich an einer rechtstheoretischen Erfassung bestimmter rechtlicher Regimes für anormale

41 Ernst Rudolf Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. In dieser Arbeit werden verwendet: Bd. 3 (3. Aufl. 1988), Bd. 4 (2. Aufl. 1982), Bd. 5 (rev. 1. Aufl. 1992) und Bd. 6 (rev. 1. Aufl. 1993).

42 Jeserich, Kurt / Pohl, Hans / v. Unruh, Georg-C. (Hrsg) (1983-88): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Für die vorliegende Arbeit wurde der 3. Band verwendet (1984).

43 Hans Fenske: „Die Verwaltung im Ersten Weltkrieg“, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hg. v. K. Jeserich / H. Pohl / G.-C. v. Unruh, Bd. 3, S. 866-908, bes. S. 886-889 und 904-906.

44 Bruno Arndt (1909): *Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrecht der modernen Staaten*.

45 Schmitt (1922), *Politische Theologie*.

46 Jean Raïciu (1933): *Légalité et nécessité*.

47 Friedrich Koja (1979): *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*, insb. S. 8-47.

48 François Saint-Bonnet: „L'état d'exception et la qualification juridique“, in: *CRDF*, Nr. 6 (2007), S. 29-38.

Zustände, wie dem Notverordnungsrecht, dem Staatsnotstand und dem Kriegsfall. Die genannten Titel bieten systematisierende, rechtstheoretische Erkenntnisse zum Ausnahmezustand, mit – wenn überhaupt – nur teilweise Bezug zum Ersten Weltkrieg. Sie dienen der vorliegenden Arbeit vor allem zum logischen „Abstecken“ des Rahmens, in dem der Haftungsfrage nachgegangen wird.

Die Suche nach einschlägiger Literatur zur Staatshaftung, besonders im Ausnahmezustand, hat dreierlei ergeben. Erstens: Klassische rechtshistorische Untersuchungen zu 1914/18 behandeln die Normsetzung zum Ausnahmezustand selbst, so diejenigen von C. Roig (1958),⁴⁹ H. Boldt (1967),⁵⁰ K. H. Gerth (1968)⁵¹ oder C. Schudnagies (1994).⁵² Diese Arbeiten leisten eine historische Erfassung des Ausnahmezustands als Rechtsproblem, wobei sie vorrangig die Ausweitung des obrigkeitlichen Zugriffs auf den Bürger thematisieren (Ausnahmebefugnisse), nicht die Ausweitung des bürgerlichen Zugriffs auf die Obrigkeit (Staatshaftung). Grundsätzlich scheinen bei staatsrechtlichen Arbeiten zu 1914/18 – selbst dort, wo sie nicht auf den Ausnahmezustand verengt sind – Staatshaftungsfragen außen vor zu bleiben. Als jüngstes Beispiel kann das Dossier „Le droit public et la Première Guerre mondiale“ der Zeitschrift *Jus Politicum* (2016)⁵³ genannt werden, in dem verschiedene Facetten des Staatsrechts beleuchtet werden, nicht aber die Haftung.

Zweitens: Die Arbeiten zur Staatshaftung beziehen die geschichtliche Entwicklung nur begrenzt mit ein, und sofern der Erste Weltkrieg überhaupt angesprochen wird, bildet er keinen eigenen Gegenstand. Solche historische Einführungen finden sich beispielsweise bei G. Janssen (1961)⁵⁴ oder F. Ossenbühl (1998)⁵⁵ für das deutsche und bei J.-F. Davignon (1976)⁵⁶ für das französische Recht. Allerdings gehören mögliche Rückwirkungen des Ausnahmezustands auf die Staatshaftung grundsätzlich nicht zu dem Themenkreis, den sich die Autoren dieser Abhandlungen stecken. Eine für diese Untersuchung wertvolle Ausnah-

49 Charles Roig (1958): *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine*.

50 Hans Boldt (1967): *Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, S. 195-224.

51 Karl H. Gerth (1968): *Der Staatsnotstand im französischen Recht*, insb. S. 5-10, 146-156.

52 Schudnagies (1994), *Kriegs- oder Belagerungszustand*.

53 URL: <http://www.juspoliticum.com/numero/Le-droit-public-et-la-Premiere-guerre-mondiale-67.html>.

54 Günther Janssen (1961): *Der Anspruch auf Entschädigung bei Aufopferung und Enteignung*, S. 19-31.

55 Ossenbühl (1998), *Staatshaftungsrecht*, S. 1-10.

56 Jean-François Davignon (1976): *La responsabilité objective de la puissance publique*, S. 24-37.

me bildet der Abschnitt zum „Kriegsverwaltungsrecht“ im dritten Band der *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* von Michael Stolleis.⁵⁷

Drittens: Deziert historische Arbeiten zur Staatshaftung nehmen selten den Ersten Weltkrieg gesondert in Betracht. In der Regel sind sie der längerfristigen Entwicklung eines bestimmten Teilbereichs der Haftung gewidmet, beispielsweise dem Staatsunrecht; so bei P. Landon (1962)⁵⁸ und S. Stuth (1990)⁵⁹ sowie dem am Heidelberger Max-Planck-Institut erarbeiteten Band zur Staatsunrechtshaftung in verschiedenen Rechtssystemen.⁶⁰ Zwei sehr interessante Arbeiten, die die historische Entwicklung des Ausgleichsrechts für Kriegsschäden untersuchen, sind die Dissertationen von J.-M. Becet (1969)⁶¹ – der auch auf die Entwicklung der französischen Doktrin und Rechtsprechung seit Ende des 19. Jahrhunderts eingeht – und T. Habbe (2014),⁶² der den Ausgleich von Kriegsschäden in Deutschland behandelt. Letzterer spannt zwar den weiten Bogen vom Dreißigjährigen Krieg bis zur Zeit nach 1945, doch sind gut 40 Seiten seiner Arbeit der Gesetzgebung und Doktrin während des Ersten Weltkriegs gewidmet. Die Punkte 3 und 4 stützen sich an mehreren Stellen auf diese Arbeiten. Ganz überwiegend wird aber auf Primärliteratur zurückgegriffen.

Das Völkerrecht ist zwar im ganzen Verlauf dieser Untersuchung präsent, spielt aber vor allem in Kapitel 5 eine hervorgehobene Rolle. Davor bleibt aufgrund des Fokus dieser Arbeit auf die juristische Verantwortung des Staates *nach Innen* das Staatsrecht dominant; mit der Responsibilisierung der Staaten in den Friedensverträgen aber kommt die Verantwortung *nach Außen* in den Blick, für die das Völkerrecht Relevanz hat. Für Gestaltung und Begründung dieser Forderungen ist unter anderem die vergleichende Arbeit von D. Kube (1971)⁶³ von Wert und, mit Blick auf die Frage des Wirtschaftskriegs, besonders ein jüngerer Aufsatz von D. Caglioti (2014).⁶⁴

57 Michael Stolleis (1999): *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 3, S. 65-73.

58 Pierre Landon (1962): *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir*.

59 Stuth (1990), *Staatshaftung oder Entschädigung*.

60 Hermann Mosler (Hrsg) (1967): *Die Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe*.

61 Jean-M. Becet (1969): *La responsabilité de l'État pour les dommages causés par l'Armée aux particuliers*.

62 Thomas Habbe (2014): *Lastenausgleich. Die rechtliche Behandlung von Kriegsschäden in Deutschland seit dem 30jährigen Krieg*, S. 117-159.

63 Dagmar Kube (1971): *Private Kriegsschäden in der völkerrechtlichen Praxis*, S. 44-76, 128-144.

64 Daniela Caglioti: „Property Rights in Time of War: Sequestration and Liquidation of Enemy Aliens' Assets in Britain, Germany and France in the First World War“, in: *JMEH*, Nr. 12 (2014), S. 523-544.

Allgemeine Untersuchungen zur Übertragung innerstaatlicher Rechtsgedanken auf zwischenstaatliches Recht gibt es, allerdings ohne den Bezug zwischen konkreten staatsrechtlichen Entscheidungen während der Kriegszeit und der Reparationsgestaltung 1918/19 herzustellen – also ohne Verbindung von Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit. Zu letzterer boten schon die völkerrechtlichen Standardwerke der Vorkriegszeit Ausführungen, so beispielsweise Bonfils / Fauchille (1898),⁶⁵ F. v. Liszt (1898)⁶⁶ und H. Triepel (1899).⁶⁷ Sie alle blieben grundsätzlich zwei Gedanken verhaftet: Staatenverantwortlichkeit war nur aus Verletzung eines völkerrechtlichen Vertrags denkbar, und dementsprechend unbegründbar, wenn keine vertragliche Regelung bestand; und Ausgleichspflichten konnten nur zwischen Staaten entstehen, nicht zwischen Staaten und Privaten.

In dem Bemühen um ein rechtliches „Aufräumen“ der aufgewirbelten Verhältnisse im Völkerrecht nach 1918 gingen zu eben diesen zwei Punkten die deutsche und französische Auffassung auseinander. Den Wechselwirkungen zwischen Staats- und Völkerrecht in Bezug auf die Friedensordnungsentwürfe von 1918 und 1919/20 sind praktisch nur Zeitgenossen nachgegangen, zum Beispiel H. Isay (1919).⁶⁸ Dabei wurde der Blick aber vorrangig auf den Einfluss des Völker- auf das Staatsrecht gerichtet, nicht umgekehrt.

Untersuchungen, die allein in der völkerrechtlichen Sphäre bleiben, gibt es hingegen viele. Seit 1919 wimmelt es in der (Forschungs-)Literatur von Beiträgen zum Völkerbund und besonders zu der Frage der Reparationen; auch gibt es eine Vielzahl von Arbeiten, die sich staatlicher Verantwortung und Ausgleichspflichten im Völkerrecht auf abstrakt-generelle Weise nähern. Als Beispiele für Arbeiten, die beides verbinden, können diejenigen von K. Strupp (1920),⁶⁹ P. Renouvin (1957)⁷⁰ und B. W. Eichhorn (1992)⁷¹ genannt werden. Eine für die vorliegende Untersuchung spannende Bearbeitung des Verhältnisses der französischen Juristen zum Versailler Vertrag hat A. Deperchin (2001) vorgelegt.⁷²

65 Henri Bonfils / Paul Fauchille (1898): *Manuel de droit international public (droit des gens)*.

66 Franz v. Liszt (1898): *Das Völkerrecht*.

67 Triepel (1899), *Völkerrecht und Landesrecht*.

68 Hermann Isay (1919): *Die privaten Rechte und Interessen im Friedensvertrag*.

69 Karl Strupp (1920): *Das völkerrechtliche Delikt*.

70 Pierre Renouvin (1957): *Les crises du XXe siècle*, Bd. 1, S. 154-207.

71 Bert Eichhorn (1992): *Reparation als völkerrechtliche Deliktshaftung*.

72 Annie Deperchin (2001): „Die französischen Juristen und der Versailler Vertrag“, in: *Versailles 1919. Ziele – Wirkung – Wahrnehmung*, hg. v. G. Krumeich / S. Fehlemann, S. 87-102.

Die Zielsetzung der Untersuchung kann also nach drei Seiten hin zu bereits durchgeführten Forschungen abgegrenzt werden. Erstens: Die relevanten Arbeiten zum Ausnahmezustand gehen kaum auf Staatshaftungsfragen ein; zweitens: die Arbeiten zur Staatshaftung gehen selten auf den Ausnahmezustand oder die Zeitspanne 1914-19 ein; und drittens: In keiner der gesichteten Arbeiten wurde versucht, den Bogen von der Staatshaftung vor 1918 zur Staatenverantwortlichkeit ab 1918 zu schlagen. Dieser Versuch wird hier, vom deutschen und französischen Fall ausgehend, unternommen.

Anschluss findet diese Arbeit an Forschungen zur „Verrechtlichung“, wie sie namentlich R. Voigt (1980)⁷³ und F.-X. Kaufmann (1984)⁷⁴ betrieben haben. Hier wird Verrechtlichung als das Gegenteil der „Versicherheitlichung“ aufgefasst, die – verkürzt formuliert – die Lösung staatlichen Handelns von der Rechtsordnung bezeichnet (siehe dazu die Methodenvorstellung in Punkt 1.5). Die Frage der Verrechtlichung ist in jüngerer Zeit auch in den Internationalen Beziehungen eingehend behandelt worden, unter anderem von Rüdiger Voigt selbst (2005).⁷⁵ In der Regel geht es den Autoren dabei um die Erfassung von *global governance*, wobei „Verrechtlichung“ ein privilegierter Zugang zu sein scheint.⁷⁶ Die historische Dimension dieser Literatur ist aber auf die Zeit nach 1945 beschränkt.

Es kann daher lohnen, die staatsinterne Vorgeschichte der Friedensentwürfe von 1918 und 1919 unter Fokussierung auf die Verknüpfungen von Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit zu betrachten, um bislang vielleicht unbeachtete (und damals vielleicht unbeabsichtigte) Weichenstellungen für die Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen nach dem Krieg zu identifizieren. Dementsprechend wird im ersten Untersuchungsschritt die interne Normierung staatlicher Verantwortung in Deutschland und Frankreich behandelt, im zweiten die äußere – also die Verrechtlichung der inneren Beziehungen und dann die Ver-

73 Rüdiger Voigt (1980): „Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft“, in: *Verrechtlichung*, hg. v. dems., S. 15-37, hier S. 18.

74 „Verrechtlichung bedeutet [...] den Umstand, daß bestehende soziale Sachverhalte unter dem Gesichtspunkt des Rechts betrachtet und verhandelt werden“ [Hervorhebung im Original]. Franz-X. Kaufmann (1984): „Was heißt Verrechtlichung und wo wird sie zum Problem?“, in: *Ärztliches Handeln zwischen Paragraphen und Vertrauen*, hg. v. dems., S. 9-22, hier S. 9.

75 Rüdiger Voigt (2005): *Weltordnungspolitik*, insb. S. 144-164.

76 Beispielhaft Michael Zürn (2004): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, sowie Bernhard Zangl (2006): *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit* (letztere nimmt dabei die ökonomische *global governance* in den Blick).

rechtlichung der auswärtigen. Die Untersuchung hört etwa an dem Punkt auf, an dem jüngst beispielsweise die Arbeiten von D. Hainbuch (2016)⁷⁷ und demnächst M. Payk⁷⁸ ansetzen.

Von den zuletzt von P. Oestmann (2014)⁷⁹ vorgestellten drei Arten, Rechtsgeschichte zu betreiben (als Normen-, Wissenschafts- oder Praxisgeschichte), werden hier zwei berücksichtigt, nämlich die Normen- und die Praxisgeschichte. Zu ihrer Erfassung kommen drei Bereiche in den Blick: Die Rechtssetzung durch Gerichte und Gesetzgeber, ihre normative Rückbindung durch die Rechtslehre, und ihre politische Wirkmacht. Begrifflich folgt diese Arbeit der von Oestmann gewählten Unterscheidung von Normengeschichte, zu der er auch „Gedankengebäude“ zählt, und Wissenschaftsgeschichte, welche sich „oft mit dem Universitätsbetrieb, weniger jedoch mit dem Inhalt einzelner Regelungsgegenstände“⁸⁰ befasse. Die Doktrin im Sinne des Titels dieser Arbeit wäre also nach Oestmann zu der Normengeschichte zu rechnen.

1.4 Quellen

Die Quellenbasis für die Bearbeitung von Rechtsetzung und -lehre bilden Fachzeitschriften, wissenschaftliche (juristische) Primärliteratur, Akteneditionen wie die Protokolle der Reichstagsverhandlungen sowie Archivalien, beispielsweise Protokolle des *Conseil d'État*. Die ausgewerteten zeitgenössischen Aufsätze, die sich mit der Theorie wie der (Spruch-)Praxis des Staatshaftungsrechts auseinandersetzten, fanden sich vor allem in der *Deutschen Juristen-Zeitung (DJZ)*, in *Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des deutschen Rechts (GrB)* sowie der *Juristischen Wochenschrift (JW)*; französischerseits in der *Revue de droit public et de sciences politiques (RDP)*, der *Revue générale de droit international public (RGDIP)* sowie der *Revue politique et parlementaire (RPP)*.

77 Dirk Hainbuch (2016): *Das Reichsministerium für Wiederaufbau 1919 bis 1924*.

78 Marcus Payk: *Frieden durch Recht? Der Aufstieg des modernen Völkerrechts und der Friedensschluss nach dem Ersten Weltkrieg*; Habilitationsschrift an der HU Berlin, im Erscheinen.

79 Peter Oestmann (2014): „Normengeschichte, Wissenschaftsgeschichte und Praxisgeschichte: Drei Blickwinkel auf das Recht der Vergangenheit“, in: *MPI-RPS* Nr. 6 (2014).

80 Ebd., S. 4.

Für die Rechtsprechung werden insbesondere die Auszüge aus den Urteilsbegründungen ausgewertet, die vor allem die *DJZ* und die *RDP* mitteilten. Hinzu kommen, soweit greifbar, Unterlagen der Gerichte selbst. In den *Archives nationales* (Pierrefitte-sur-Seine) liegen die Dokumente des *Conseil d'État*; aus dem Bundesarchiv in Berlin-Lichterfelde stammen die Archivalien zu Urteilen der Reichsentschädigungskommission (REK) und des Reichswirtschaftsgerichts (RWG), die beide während des Krieges geschaffen wurden.⁸¹ Die Erforschung der Spruchpraxis ist allerdings weitestgehend eine Rekonstruktionsaufgabe: Die vom RWG produzierten Unterlagen zum Beispiel sind nur soweit erhalten, wie sie in Kopie an andere Stellen wie das Auswärtige Amt gesendet worden sind (die im Bundesarchiv verwahrten Akten des RWG sind dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amts entnommen, wie an den Einbänden und ursprünglichen Aktenzeichen erkennbar ist). Dank der Mitteilung wichtiger Urteile durch Fachzeitschriften dürfte trotz der lückenhaften Dokumentenlage das Nachzeichnen der Rechtsprechungstätigkeit von RG und RWG vollständig sein, jedenfalls soweit es „Leitentscheidungen“ betrifft, die für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind.

Die berücksichtigte Primärliteratur besteht zu einem guten Teil aus juristischen Dissertationen, sie umfasst aber auch andere wissenschaftliche Monographien, Handbücher und Sonderbände bestimmter Zeitschriften. Beispiele sind Kriegsausgaben des *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de la doctrine* (kurz *Recueil Dalloz*) und die sogenannten Kriegsbücher des *Jahrbuchs des Deutschen Rechts*, die das Recht der Kriegs- und später der „Übergangszeit“ systematisch erfassten. Zu den verwendeten Dissertationen und Monographien zählen diejenigen von H. de Vaultx (1913),⁸² D. Koropatnicki (1915)⁸³ und E. Heilfron (1918),⁸⁴ die sich mit der Staatshaftung für militärisch verursachte Schäden befassen. Hinzu treten gelegentlich Vorträge von Professoren, soweit sie gedruckt vorliegen – so Fritz Fleiners 1915 in Dresden gehaltener Vortrag über die französische Staatsauffas-

81 Das RWG wurde zunächst als Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf geschaffen (Reichskanzlerbekanntmachung v. 22.07.1915) und entwickelte sich zu einem „proto-Reichsverwaltungsgericht“, da das Reichsgericht nur Zivil- und Strafsachen entscheiden konnte. Das RWG blieb auch während der Weimarer Republik in Funktion. Ein guter Überblick über Werden und Wandel dieses Gerichts findet sich bei Hans Klinger (1963): „Reichswirtschaftsgericht und Kartellgericht“, in: *Staatsbürger und Staatsgewalt*, hg. v. H. Külz / R. Naumann, S. 103-116.

82 Henri de Vaultx (1913): *La responsabilité de l'État français à raison des dommages causés par les faits de guerre*.

83 Demeter Koropatnicki (1915): *Die Kriegsschäden und deren Vergütung nach dem deutschen Recht*.

84 Eduard Heilfron (1918): *Die rechtliche Behandlung der Kriegsschäden*, Bd. 2.

sung,⁸⁵ zu dem Émile Bouviers Schrift über das deutsche Staatsdenken (1917) ein interessantes Spiegelbild liefert.⁸⁶

Zu den Verfassern der ausgewerteten Aufsätze zählen namhafte Juristen wie Joseph Barthélemy, Gaston Jèze und Paul Laband. Ihre Aufsätze waren typischerweise vom Tagesgeschehen geleitet – wie einer Gesetzesvorlage oder einem Grundsatzurteil eines obersten Gerichts. Ein gutes Beispiel hierfür ist Gaston Jèzes Aufsatz in der *RDP* von 1915, in welchem er ein Grundsatzurteil des *Conseil d'État* zur Rechtsordnung des Ausnahmezustandes analysiert;⁸⁷ daraus entwickelte er später die abstrakt-systematische *théorie des pouvoirs de guerre*. Gleichzeitig waren die Fachzeitschriften auch Foren, in denen juristisch-philosophische Kontroversen ausgetragen wurden, die zumindest solange anhielten, bis das entsprechende Problem einer Rechtsentscheidung zugeführt worden war. Hier kann die Frage der (Un-)Gebundenheit der Militärbefehlshaber an positives Recht genannt werden, die ab August 1914 unter den deutschen Juristen debattiert wurde.⁸⁸ Schließlich waren die Zeitschriften auch der Ort, wo die Juristen ihre Bewertungen der Friedensverträge vornahmen.

Auch die Debatten innerhalb der gesetzgebenden Körperschaften wurden in der Untersuchung berücksichtigt. Die Stenographischen Berichte der Reichstagssitzungen mit den dazugehörigen parlamentarischen Dokumenten sind, für bestimmte Schlüsselmomente der Haftungsentwicklung, ebenso gesichtet worden wie das *Journal Officiel (Débats parlementaires)*, welches die Protokolle der französischen Debatten enthält. Das Augenmerk lag dabei vorrangig auf die Verhandlungen des Unterhauses (*Débats – Chambre*). Die Parlamente beider Länder waren – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – auch der Ort, an dem sich Forderungen der Öffentlichkeit mit rechtlichen und politischen Debatten verbinden konnten, wie besonders für die französische Gesetzgebung zum Kriegsschädenersatz zu zeigen sein wird.

85 Der Text ist abgedruckt bei: Fritz Fleiner (1941): *Ausgewählte Schriften und Reden*, S. 120-137.

86 Émile Bouvier (1917): *La conception allemande de l'État*.

87 Gaston Jèze: „Interprétation de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 700-713.

88 Die Mindermeinung bejahte eine solche Bindung, während die herrschende Ansicht und auch die Rechtsprechung sie verneinte. Die Kontroverse und ihre Hauptakteure werden dargestellt bei Schudnagies (1994), *Kriegs- oder Belagerungszustand*, S. 94-99.

Damit kommen wir zur politischen Wirkmacht der rechtlichen Entwicklung. Um den Bogen vom Staatsrecht zur Außenpolitik, von der Staatshaftung zur Staatenverantwortlichkeit zu schlagen, wurden diplomatische Akten ausgewertet. Sie fanden sich im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes in Berlin und den *archives diplomatiques* in La Courneuve bei Paris. Gesichtet wurden Unterlagen, welche die Vorbereitungen der Friedensverträge betreffen. Darunter fallen Protokolle und Denkschriften sowie die Korrespondenz, welche innerhalb und zwischen Ministerien oder Gerichten kursierte. Solche Dokumente finden sich insbesondere in den erhaltenen Akten der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes (Abt. III a), welche sich auf das Bundesarchiv und das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes verteilen; dort ist auch Korrespondenz zur Entschädigungsfrage beispielsweise mit dem Reichsjustizamt, dem Reichsschiedsgericht und der Reichsentschädigungskommission – sie werden in Kapitel 3 vorgestellt – sowie dem preußischen Kriegsministerium erhalten. Hinzu kommt auswärtiger Schriftwechsel, unter anderem mit der spanischen Botschaft, die 1914-18 als Mittlerin zwischen der deutschen und der belgischen Regierung fungierte.

Französischerseits stammen viele der in dieser Untersuchung verwerteten Aktenstücke aus den Beständen des Conseil d'État (in seiner beratenden Funktion) und der *Direction politique* des Außenministeriums, insbesondere zwei dem dort für (kriegs-)wirtschaftspolitische Fragen eingerichteten *Service économique*. Eine ganz ähnliche Stelle war das im Juli 1915 eingerichtete (aber erst im November 1917 offiziell bekannt gegebene) *Bureau d'études économiques*, institutionell an den Vorsitz des Ministerrats angebunden. Dieses Büro war als Expertenstab zur Kriegswirtschaftsorganisation und Wirtschaftskriegführung gedacht; sein *modus operandi* bestand in darin, dass Ministerien (typischerweise das Außen- oder das Handelsministerium) ihm Fragenkataloge schickten, welche es in seinen Sitzungen behandelte und schriftlich beantwortete. Diese Quellenbasis ist also insbesondere für Kapitel 5 – Ausarbeitung der Reparationsforderungen – sehr aufschlussreich, denn die französische Seite entwickelte ihre Verhandlungspositionen vielfach aus den vom *Bureau d'études économiques* teils schon 1916 oder 1917 erarbeiteten Antworten heraus.

1.5 Vorgehensweise

Die Arbeit ist dreigeteilt. In einem ersten Schritt wird die staatliche Verantwortung nach innen behandelt, sowohl in der theoretischen Vorbereitung also auch der praktischen Handhabung (Kapitel 2).

Im einem zweiten Schritt (Kapitel 3 und 4) wird die Entwicklung der staatlichen Verantwortung im Ausnahmezustand nachgegangen. Die Ausgangshypothese für diesen Teil ist, dass der langanhaltende Ausnahmezustand keine Verringerung, sondern eine Verstärkung der rechtlichen Bindung des Staates dem Bürger gegenüber zur Folge hatte.

Im dritten Schritt werden die für das Deutsche Reich und Frankreich gewonnenen Ergebnisse verglichen und von ihnen ausgehend Überlegungen zur Langzeitwirkung der 1918/19 gefällten Entscheidungen über die Verrechtlichung der internationalen Staatenverantwortlichkeit angestellt. Hier interessiert vor allem die Verbindung von der inneren zur äußeren Verantwortung des Staates, das heißt die Identifikation der Rechtsentwicklung im Staatshaftungsrecht, welche die Linien vorzeichnete, denen die Formulierung der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit folgten.

Die Untersuchung der Staatshaftung bildet den inhaltlichen Kern dieser Arbeit, die Verbindung zur Staatenverantwortlichkeit den analytischen. Es gilt also, die möglichen Bezugspunkte so genau wie möglich zu identifizieren. Da diese Arbeit der Verrechtlichung staatlicher Verantwortung im Ausnahmezustand nachgeht, wird der Disziplin der Internationalen Beziehungen eine Theorie entlehnt, die sich mit dem Aus- und Wiedereinsetzen rechtlicher Handlungsschranken befasst: Die Theorie der Versicherunglichung, auch als „Kopenhagener Schule“ bezeichnet. Das Aufheben rechtlicher Schranken ist die Versicherunglichung;⁸⁹ die Errichtung solcher Schranken ist die Verrechtlichung.

89 „Security has a particular discursive and political force and is a concept that does something – *securitise* – rather than an objective (or subjective) condition. Securitisation refers more precisely to the process of presenting an issue in security terms, in other words as an existential threat [...].“ B. Buzan / L. Hansen (2009): *The Evolution of International Security Studies*, S. 213-214.

Der Prozess der Versicherheitlichung kann aufgefasst werden als ein Vierschritt: Mit der 1) Mobilisierung „heuristischer Artefakte“ durch einen versicherheitlichenden (*securitising*) Akteur wird 2) das Publikum zum Erstellen eines Netzes an Implikationen gebracht, sodass 3) das vom Akteur gewählte Objekt als kritisch bedroht erscheint, und zwar 4) in einem Ausmaß und auf eine Art, die eine sofortige ausnahmsweise Behandlung erfordert.⁹⁰ Ausgangspunkt der Kopenhagener Schule ist Carl Schmitts Ausnahmezustandsbegriff, daher konzentriert sie sich auf solche ausnahmsweisen Entscheidungen, die staatliche Verantwortung aufheben. Das Umgekehrte ist aber ebenso denkbar, nämlich die ausnahmsweise Herstellung staatlicher Verantwortung dort, wo sie nicht vorgesehen war. Aufgrund der langen Kriegsdauer kam Letzteres auch zustande.

Zu klären ist, was die Begriffe *Objekt*, *Artefakt*, *Akteur* und *Publikum* in dieser Arbeit bezeichnen. In dem argumentativen Für und Wider der Staatshaftung im Ausnahmezustand lassen sich insbesondere zwei bedrohte *Objekte* identifizieren: Das wirtschaftliche Überleben des Staates und der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft. Während dies allen kriegführenden Staaten gemein war, sind ideelle Unterschiede besonders bei den *Artefakten* erkennbar. Damit sind in dieser Arbeit die Argumente gemeint, die zu Haftungsfragen vorgebracht wurden. Sie lassen sich zwar nur bedingt von der nationalen auf die internationale Rechtsebene übertragen, aber es wäre immerhin zu erwarten, dass sie sich auf die Verhandlungspositionen auswirkten, die in den Ministerien ausgearbeitet wurden. Wie weit diese Verbindungen reichen und welche Erklärungskraft die innerstaatliche Haftung für das Zustandekommen der Reparationsbestimmungen hat, soll im Ergebnis der Untersuchung ersichtlich werden.

Die wichtigsten *Akteure* sind diejenigen staatlichen Stellen, die rechtsetzend oder -sprechend tätig waren. Hierzu zählten Regierung und Gerichte, aufgrund der Belagerungsgesetze auch (in geringerem Maß) Militärbefehlshaber, da sie gleichzeitig Armee- und Verwaltungsspitze ihres Bezirks waren. Die Arbeit der Parlamente wird auch berücksichtigt, wenngleich ihre Tätigkeit in regulärer – nicht ausnahmsweiser – Rechtsetzung bestand. Den höchsten Gerichten beider Länder wird besondere Aufmerksamkeit beigemessen, was ange-

⁹⁰ Siehe Thierry Balzacq (Hrsg) (2011): *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, S. 3.

sichts des Fokus auf die Versicherheitlichung vielleicht kontraintuitiv wirkt, aber: Auch Gerichte konnten „versicherheitlichen“, wenn sie zum Beispiel durch ihre Rechtsprechung ein Gesetz derart uminterpretierten, dass es entgegen dem Willen des Gesetzgebers angewendet oder dass anschließend keine Rechtskontrolle seiner Anwendung mehr stattfinden konnte.⁹¹

Das *Publikum* dieser Untersuchung sind die Juristen, die durch Veröffentlichungen hervorgetreten sind und sich in die Debatten um Haftpflicht oder Haftungsbefreiung des Staates eingeschaltet haben. Sie taten dies ganz überwiegend in Aufsätzen in Fachzeitschriften. Zahlenmäßig handelte es sich um ein kleines Publikum, das aber maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Haftung im Staats- und Völkerrecht hatte: Es waren diese Juristen, die das „Netz an Implikationen“, das im Versicherheitlichungsprozess erstellt wird, aufbauten. Damit ist der Kontext gemeint, in den sie Staatshaftungsfragen und -urteile stellten; von diesem Kontext ist anzunehmen, dass er seinerseits die Wahrnehmung der Akteure prägte hinsichtlich ihrer (legitimen) Versicherheitlichungsoptionen. Der Kreis der betrachteten Personen und Institutionen ist damit relativ klein; ihre Tätigkeit aber hatte Auswirkungen größten Ausmaßes auf die Entwicklung der Staatshaftung und der Staatenverantwortlichkeit – und bestimmt in manchen Punkten das diesbezügliche Recht und Rechtsdenken bis heute.

Abschließend soll noch präzisiert werden, welcher Vorgang mit dem Modell der Kopenhagener Schule untersucht werden soll. Je nach Bereich (Kriegsleistungen, Kriegsschäden, Wirtschaftskrieg) und Kriegsphase schwingt das Pendel hin und her zwischen Versicherheitlichung und Verrechtlichung, und zwar in besonderem Maße abhängig von der Rechtsprechung. Im ersten Teil dieser Arbeit wird folgenden Fragen nachgegangen: Welches Staatshandeln war gerichtlich überprüfbar? Wofür wurde das Prüfungsrecht aufgehoben? Wann wieder hergestellt? Und wo überhaupt erst geschaffen? Und durch wen – mit welchen Argumenten? Die Prozessanalyse der Kopenhagener Schule wird als methodische Grundlage zur strukturierten Beantwortung dieser Fragen herangezogen.

91 Dazu ausführlicher Punkt 3.1. Zur Darstellung dieser punktuellen „Selbstentmachtung“ der Rechtsprechung siehe insb. die Darstellung bei Schudnagies (1994), *Kriegszustand*, S. 94-106.

Damit verbunden ist die Erwartung, dass sie auch eine klare Identifikation der Hintergründe der unterschiedlichen Rechtshandhabungen im Deutschen Reich und Frankreich ermöglicht: Durch den Blick auf heuristische Artefakte, Objekt und Implikationen wird erkennbar, *warum* Unterschiede entstehen; durch den Blick auf Akteur und Publikum wird erkennbar, *wo* sie entstehen. Dies dürfte auch für den zweiten Teil, in dem die Anknüpfungspunkte zur internationalen Staatenverantwortlichkeit gesucht werden, erhellend sein: Übertragungen vom Staats- ins Völkerrecht sind vielleicht nur für bestimmte heuristische Artefakte, bestimmte Objekte oder die Entscheidungen bestimmter Akteure auszumachen. Hierüber soll die Untersuchung Klarheit verschaffen.

1.6 Einordnung

Für jede Forschungsarbeit stellt sich die Frage nach dem Erkenntnismehrwert und, zumindest (und vielleicht besonders) für Forschungen der Zeitgeschichte, nach Gegenwartsbezug und -relevanz. Hierauf ist trotz der bereits erfolgten Einordnung in den Forschungsstand kurz einzugehen, bevor wir in die eigentliche Untersuchung eintreten.

Welchen Erkenntnismehrwert soll diese Arbeit also bieten? Knapp gesagt geht es darum zu untersuchen, wie das *factum brutum* eines dauerhaften Ausnahmezustandes und eines totalisierenden Krieges rechtsstaatlich aufgefangen und verarbeitet wurde (oder werden sollte), um anhand der Ergebnisse zu zeigen, wie dies unsere gegenwärtige Ordnung mitgeprägt hat. Da eine der typischen Folgen des Ausnahmezustands, damals wie heute, in der Durchbrechung positiven Rechts besteht (Versicherheitlichung), konnte für die Zeitgenossen der Erhalt der Rechtsstaatlichkeit nicht mehr am Buchstaben, sondern nur noch am „Geist“ der Rechtsordnung gemessen werden. Daher wird ein guter Teil dieser Untersuchung in der Rückbeziehung politischer und gesetzgeberischer Entwicklungen auf die in Deutschland und Frankreich herrschende Auffassung von Rechtsstaatlichkeit bestehen, welche nicht oder wenigstens nicht grob missachtet werden durfte, sofern die fortgesetzte Kriegführung und die Wahl der Mittel „legitim“ bleiben sollten.

Dieser Blickwinkel kann auch zusätzliche Klarheit darüber verschaffen, welche *rechtlichen* Vorstellungen sich als „Ideale von 1789“ beziehungsweise „Geist von 1914“ gegenüber standen.⁹² Jene bestimmten zwar nicht die Anfangsphase des Krieges, traten aber in seinem Verlauf immer mehr in den Vordergrund des Diskurses und sind eine Facette des propagandistischen Kampfes zwischen „civilisation“ und „Kultur“. Somit gehörte zur Totalisierung des Ersten Weltkrieges auch eine Ideologisierung, welche sich einerseits in einem Wandel des Feindbegriffs niederschlug (mit konkreten Folgen insbesondere in Form der Wirtschaftskriegsführung, die gegen feindliche Zivilisten gerichtet war), und an deren Endpunkt andererseits zwei unterschiedliche Friedensordnungsentwürfe standen: die kurzlebigen Ostfriedensverträge von 1918 und die Pariser Vorortverträge von 1919/20.

Damit zum möglichen Interesse dieser Untersuchung aus gegenwärtiger Sicht. Besonders mit dem Wirtschaftskrieg 1914-18 wurden Rechtsinstitute eingeführt, die unabhängig von einer militärischen Auseinandersetzung – also Krieg im eigentlichen Sinne – anwendbar waren: Da sie sich gegen fremde Staatsbürger im Landesinneren richteten, bedurfte ihre Durchführung keiner militärischen Gewalt, höchstens polizeilicher. An den Friedensverträgen um 1919 wird ersichtlich, dass einige dieser Rechtsinstitute übernommen wurden, und das hieß: Bestimmte Komponenten der *Kriegführung* wurden innerhalb der *Friedensordnung* verstetigt.⁹³ Das Problem aber an der Übertragung juristischer Kriegsmittel in das Friedensrecht ist ihre Langlebigkeit: Sind sie einmal da, wird man sie, auch wenn sie eigentlich nur vorläufig gelten sollten, kaum wieder los. Der Erste Weltkrieg war diesbezüglich ein wirklicher Wendepunkt mit langfristigen Folgen, besonders der „Beschleunigung der Krise des liberalen Staates“ und – am bedeutsamsten – der „kollektiven Responsibilisierung feindlicher Staatsangehöriger für Handlungen ihres Herkunftslandes“.⁹⁴

92 Siehe z. B. Jörn Leonhard (2015): „Krieg und Krise. Der Liberalismus 1914-1918 im internationalen Vergleich, in: *Liberalismus im 20. Jahrhundert*, hg. v. dems. / A. Doering-Manteuffel, S. 69-94; und Steffen Bründel (2003): *Volksgemeinschaft oder Volksstaat? Die „Ideen von 1914“ und die Neuordnung Deutschlands im Ersten Weltkrieg*, insb. S. 61-89.

93 Siehe dazu (übrigens auch zum Problem der Ideologisierung des Krieges) bpsw. Michael G. Fry (1992): „Why Wars do not End“, in: *Power, Personalities, and Policies*, hg. v. dems., S. 53-82.

94 „The economic war waged on private property extended far beyond the purpose of winning the war and contributed to accelerating the crisis of the liberal state. This crisis was apparent not only in the sequestration and, later, liquidation of private assets, but also, most significantly, in the idea that enemy nationals could be deemed collectively responsible for a war waged by their countries of origins [...].“ Daniela Caglioti: „Property Rights and Economic Nationalism“, in: *1914-1918 online. International Encyclopedia of the First World War*, betr. v. Ute Daniel et al. [HU Berlin].

Die Rechtsinstitute des Wirtschaftskriegs, welche am Ende des Ersten Weltkriegs und hier besonders zur Durchsetzung von Staatenverantwortlichkeit in das Friedensrecht übernommen wurden, können als Vorfahren der heutigen völkerrechtlichen Sanktionen gelten. Eine Kausalverbindung zwischen den Rechtsinstituten von 1919 und denen des 21. Jahrhunderts herzustellen, wäre zwar überzogen, gerade angesichts weiterer historischer Brüche wie 1945 und 1989. Gleichwohl ist es spannend zu beleuchten, welche Rechtsinstitute 1919 *zum ersten Mal* im Friedensvölkerrecht auftauchten, und sie aus Doktrin und -praxis des nationalen statt des – damals ja auch existenten – internationalen Rechts heraus zu erklären.

Kapitel 2

Staatsrecht und Staatsrechtslehre vor 1914

Eingangs wurde gesagt, Staatshaftung sei die verrechtlichte Form der Verantwortung des Staates gegenüber dem Bürger. In diesem Kapitel werden daher zunächst die geistigen Grundlagen des Bürger-Staat-Verhältnisses im deutschen und französischen Rechtsdenken herausgearbeitet (Punkt 2.1), wobei als Ausgangspunkte die erfolgreiche französische Revolution von 1789 und die gescheiterte deutsche von 1848 gewählt werden. Die tatsächliche Gestaltung dieses Verhältnisses wird an den Grundstrukturen der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland und Frankreich allgemeinen dargestellt (Punkt 2.2), dann speziell für das jeweilige Staatshaftungs- und Kriegsleistungsrecht untersucht (Punkt 2.3). Die Kenntnis der in diesen Bereichen bis 1914 vorgenommenen Weichenstellungen – mit ihrem theoretischen Hintergrund – hilft dabei, die späteren (Rechts-)Entscheidungen zur Staatshaftung im Ausnahmezustand zu verstehen und zu kontextualisieren. Schließlich werden das Belagerungszustands- und das Kriegsvölkerrecht besprochen, welche auch anormalen Zeiten ein inner- und ein überstaatliches rechtliches Korsett anlegen sollten (Punkt 2.4).

2.1 Geistige Grundlagen: zum Verhältnis von Bürger und Staat

2.1.1 Die französische Rechtslehre

In der französischen Revolution von 1789 wurden individuelle Rechte zur Quelle und Grenze der vergemeinschafteten Macht, also des Staates, erklärt. Ausgangspunkt war die Vorstellung eines *contrat social*, demgemäß das Individuum vor – und über – dem Staat stehe; erst dieser *contrat* schaffe den Staat.⁹⁵ Folgerichtig wurde der König als Institution (in dem Fall auch als Person) beseitigt zugunsten eines Staates, der technischen Charakter hatte: Er wurde jetzt als Selbstverwaltungsapparat der Nation verstanden, als deren „juristische Personifizierung“, um es mit dem Staatsrechtler Adhémar Esmein auszudrücken.⁹⁶ Dem König

⁹⁵ Siehe Claire Lovisi (2007): *Introduction historique au droit*, S. 260.

⁹⁶ „L'État est la personnification juridique d'une nation: c'est le sujet et le support de l'autorité publique.“

als Souverän folgte das Volk als Souverän. Der weitere Werdegang Frankreichs sollte nicht von einem Herrscher „von Gottes Gnaden“, sondern von der *volonté générale* geleitet sein.⁹⁷

Dieses Ideal einer demokratischen Souveränität erlebte einige Höhen (wie die kurzlebigen Verfassungen von 1793 und 1848) und Tiefen (so während der beiden *Empires* ab 1804 und 1852); im 19. Jahrhundert ging das Pendel mehrmals zwischen monarchischer und demokratisch-nationaler Souveränität hin und her.⁹⁸ Letztere wurde dauerhaft durchgesetzt, nachdem das zweite *Empire* mit dem Scheitern des Restaurationsversuchs unter Präsident MacMahon (1877) endgültig zu Grabe getragen worden war.⁹⁹ Damit wurde der Nationbegriff der Dritten Republik ausschließlich demokratisch; es konnte keinesfalls mehr ein Monarch als „Verkörperung“ der Nation zum Träger der Souveränität werden.

Zwei für die Frage der Staatshaftung bedeutsame Folgen schließen an die Staatsvorstellungen von 1789 und ihre Durchsetzung in den 1870er Jahren an. Zum Ersten waren individuelle – nicht kollektive – Rechte die Basis der Verrechtlichung staatlicher Verantwortung. Das beste Beispiel dafür ist die *déclaration des droits de l'homme et du citoyen* selbst: Sie garantierte die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, auch hinsichtlich der ihnen auferlegten Lasten (der Kriegsschädenausgleich ab 1914 fußte auf diesem Prinzip; die „externe“ Anwendung dieser Wahrnehmung der Staat-Bürger-Verbindung bei den Reparationsforderungen wird eines der Hauptthemen des Kapitels 5 sein). Sie legte auch bereits die staatliche Schadensersatzpflicht gegenüber dem Einzelnen fest: „Da das Eigentum ein unverbrüchliches und geheiligtes Recht ist, kann es niemandem entzogen werden, es sei denn, das gesetzförmig festgestellte allgemeine Wohl erfordert es offenkundig, und [auch dann] nur unter der Bedingung einer vorangehenden und gerechten Entschädigung.“¹⁰⁰

Adhémar Esmein (1914): *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, S. 1.

97 Genau in diesem Wortlaut in Art. 6 der *déclaration* von 1789 festgehalten: „La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation.“

98 Siehe Lovisi (2007), *Introduction*, S. 283-285, sowie ausführlich René Rémond (1969): *La vie politique en France depuis 1789*.

99 Da er das prorepublikanische Ergebnis der Wahlen zur *Assemblée nationale* von 1876 missbilligte, sollten nach MacMahons Vorstellung Neuwahlen stattfinden, um eine monarchische *Assemblée* zu erhalten. Zur Durchführung solcher Wahlen mit einem solchen Ergebnis hätte es aber – insbesondere zur Zensur – der Verhängung des Belagerungszustands bedurft, was MacMahon letztlich nicht wagte. Er trat 1879 zurück. Siehe Jean-Marie Mayeur (1984): *La vie politique sous la Troisième République*, S. 64-69.

100 „La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité“, Art. 17 der *déclaration des droit du citoyen et de l'homme*. Die erwähnte Lastenverteilung auf die All-

Zum Zweiten existierte der Staat, theoretisch gesprochen, durch das Recht und innerhalb des Rechts; in der französischen Auffassung bedeutete dies: innerhalb der Grenzen der durch den fiktiven Gesellschaftsvertrag vorgenommenen Befugnisübertragung. Diese Befugnisübertragung hatte, so schrieb der Staatsrechtler Léon Duguit später, notwendigerweise einen rechtlichen Charakter:

Der Begriff der Gesellschaft impliziert denjenigen des Rechtes; man kann keinen menschlichen Zusammenschluss ersinnen, in dem Recht nicht existierte, denn wenn es keine Rechtsregel gäbe, die sich den Menschen dieser Gruppierung aufzwingen würde, würde diese [Gruppierung] dadurch verschwinden.¹⁰¹

Sowohl das Recht als auch der Staat konnten nur aus einem sozialen Zusammenschluss hervorgehen, hingen also von einem solchen ab: vor und über dem Staat blieb der Zusammenschluss der Bürger. Letztere waren die eigentlichen Träger von Rechten; für sie konnte ein „dem positiven Recht vor- und übergeordnetes Naturrecht“¹⁰² angenommen werden, für den Staat nicht.

Rechtstheoretisch führte das zu dem wichtigen Ergebnis, dass nicht das Abwehrrecht des Bürgers begründungsbedürftig wurde, sondern das Eingriffsrecht des Staates. Wenn jeder staatlichen Befugnis eine fiktive Übertragung durch den *contrat social* vorangegangen sein musste, dann konnte der Staat nicht aus eigener Machtvollkommenheit seine Kompetenzen ausweiten; er besaß nur diejenigen, die ihm die Bürger übertragen hatten. „Nach [französischem] Staatsrecht ist jeder Bürger in seinen Handlungen frei, vorbehaltlich der formellen Beschränkungen, die hinsichtlich der Ausübung dieser Freiheit durch Gesetze oder Reglementierungen erfolgt sind.“¹⁰³ Entsprechend gebunden war die Staatsmacht:

gemeinheit ist in Art. 13 festgehalten: „Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.“

101 „La notion de société implique la notion de droit; on ne peut pas concevoir un groupement humain où il n'y aurait pas de droit, parce que s'il n'y avait pas de règle de droit s'imposant aux hommes de ce groupement, celui-ci disparaîtrait par là même.“ Léon Duguit (1921): *Traité de droit constitutionnel*, Bd. 1, S. 393.

102 „Droit naturel ‚antérieur et supérieur‘ au droit positif“. Lovisi (2007), *Introduction*, S. 261. Die Wortwahl entspricht genau derjenigen von Adhémar Esmein, der von „droits individuels déclarés ‚supérieurs et antérieurs aux lois positives“ spricht. Esmein (1914), *Éléments*, S. 559.

103 „[S]elon notre droit public tout citoyen est libre de ses actes, sous réserve des limitations formelles apportées par des lois ou des règlements à l'usage de cette liberté.“ Henry Berthélemy (1913): *Traité élémen-*

Zeitgleich mit der Einführung der Unverletzlichkeit des Privateigentums begründete die verfassungsgebende Versammlung die Souveränität der Nation, die sie an die Stelle der Souveränität durch göttliches Recht setzte; sie führte die Gewaltenteilung ein und erkannte den Bürgern individuelle Rechte zu, die zu respektieren die Staatsmacht [*puissance publique*] gezwungen war.¹⁰⁴

Dieser Grundsatz war auch 1914 herrschende Rechtslehre. Duguit fasste die französische Doktrin (deren individual-naturrechtlichem Teil er aber skeptisch gegenüberstand) dahingehend zusammen, sie betrachte die vom Volk gebildete Nation als Inhaberin der Souveränität und als Rechtsträgerin der Staatsgewalt, welche sie den Regierenden nur delegiere.¹⁰⁵

Auf diesem ideologischen Fundament demokratisch-nationaler Souveränität wurde die Dritte Republik gegründet. Allerdings erachteten viele Franzosen, auch viele Parlamentarier, sie als vorläufig.¹⁰⁶ Statt einer Verfassung wurden daher „nur“ Grundgesetze verabschiedet (1875), welche zu einem dauerhaften Provisorium wurden und auch im Ersten Weltkrieg das rechtliche Gerüst des französischen Staates blieben. Sie verbrieften keine Grundrechte und nahmen auch keinen expliziten Bezug auf die *déclaration* von 1789, sodass hinsichtlich *verfassungsmäßig* fixierter Grundrechte der französische Fall dem deutschen entsprach – sie fehlten (in vielen deutschen Einzelstaaten gab es aber Landesverfassungen mit einem Grundrechtekatalog). Die Sicherung dieser Rechte wurde in der Folgezeit auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung vorgenommen. Wenngleich die Grundgesetze von 1875 die Menschen- und Bürgerrechte nicht explizit erwähnten, blieb die Dritte Republik ihnen verpflichtet – die spätere Gesetzgebung zeigte das ganz klar, und die herrschende Staatsrechtslehre übernahm diese Verpflichtung ebenfalls.

taire de droit administratif, S. 225.

104 „En même temps qu'elle fondait l'inviolabilité de la propriété privée, la Constituante proclamait la souveraineté de la nation qu'elle substituait à la souveraineté du droit divin, elle établissait la séparation des pouvoirs et reconnaissait aux citoyens des droits individuels que la puissance publique avait l'obligation de respecter“. Georges Teissier (1906): *La responsabilité de la puissance publique*, S. 10.

105 Duguit (1921), *Traité*, Bd. 1, S. 460.

106 In den Worten Jean-Marie Mayeurs: „[L]e régime politique demeure frappé au coin du provisoire [...]“. Mayeur (1984), *La vie politique*, S. 35. Eine ausführliche, immer noch einschlägige Darstellung der Gründungszeit der Republik findet sich bei Rémond (1969), *La vie politique*, Bd. 2, S. 245-270, 293-330.

In vieler Hinsicht bildete die politische Praxis die Grundlage [der wissenschaftlichen] Überlegungen zum Staatsrecht, denn eine geschriebene Verfassung gab es nicht. Der anfängliche Schwebezustand zwischen Republik und Monarchie war 1875 übergangsweise durch drei Verfassungsgesetze konkretisiert worden, die äußerst knapp die Arbeit der Staatsorgane regelten und keinerlei Grundrechtskatalog enthielten. Wegen des geplanten Übergangs zur monarchischen Staatsform vermied man es auch, die Souveränität der Nation zu proklamieren. Auch nach dem Sieg der republikanischen Kräfte 1877 blieb es bei diesem Provisorium, das nun in anderem Licht gesehen wurde. In der republikanischen Lesart drückten die Verfassungsgesetze die Volkssouveränität bereits durch die zentrale Stellung des Parlaments aus, dem alle andere Staatstätigkeit untergeordnet sein sollte. Mit der Stabilisierung des parlamentarischen Systems hatte sich bald ein parteiübergreifender Konsens über die Ziele der Dritten Republik gebildet, die sogenannte „*synthèse républicaine*“. Sie umfasste neben der Vorherrschaft des Parlaments auch das Bekenntnis zu individuellen Grundrechten und zur Laizität des Staates. [...] Diese Summe republikanischer Überzeugungen stellte eine Art ungeschriebene Verfassung dar, die die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Autoren prägte.¹⁰⁷

Halten wir vorerst zwei Dinge fest: Erstens war im Verständnis der Dritten Republik die *déclaration* von 1789 ein Gesellschaftsvertrag, auf dem nicht die Regierungsform des Staates, sondern der Staat selbst fußte. Die Republik band sich eindeutig an sie; sie leitete ihre Legitimität aus eben jener Volkssouveränität ab, aus der vor ihr die *déclaration* ihre Rechtskraft gezogen hatte. Zweitens galt der Staat als ein Selbstverwaltungsapparat der *nation*; die in ihr zusammengeschlossenen Bürger standen über ihm und lenkten über das demokratisch gewählte Parlament seine Geschicke.¹⁰⁸

107 Anja Wüst (2007): *Das völkerrechtliche Werk von Georges Scelle im Frankreich der Zwischenkriegszeit*, S. 28.

108 Siehe die bündige Herleitung des Staatswesens bei Esmein (1914), *Éléments*, S. 2-4. Die oben gewählte Formulierung enthält eine wichtige Präzisierung: nicht „der Bürger“, sondern die „in der *nation* zusammengeschlossenen Bürger“ stehen über dem Staat. Georg Jellinek hat in seiner *Allgemeinen Staatslehre* die in Frankreich vorherrschende Rousseau'sche Auffassung des Gesellschaftsvertrags treffend differenziert: „[Z]wei Qualitäten hat das Individuum: als Teilhaber am Gemeinwillen ist es Bürger, als dem Gemeinwillen untergeben, Untertan.“ Nicht die Individuen, sondern die Allgemeinheit herrscht: Rousseaus Gesellschaftsvertrag, dem die französische Rechtslehre folgte, ist also gleichzeitig ein *Unterwerfungsvertrag*. Georg Jellinek (1905): *Allgemeine Staatslehre*, S. 212-213.

2.1.2 Die deutsche Rechtslehre

Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 war ebenfalls Ergebnis mehrerer Kompromisse, doch die damit eingerichtete bundesstaatlich-monarchische Staatsform sollte kein Provisorium sein. Ein Ergebnis der unterschiedlichen Rechtsauffassungen und Interessen der deutschen Einzelstaaten war, dass keine Grundrechte in die Reichsverfassung aufgenommen wurden: Die Durchsetzung eines umfassenden, verfassungsmäßig gesicherten Grundrechtsschutzes auf Reichsebene blieb politisch vorerst unerreichbar.¹⁰⁹

Dasselbe Schicksal hatte auch schon den Verfassungsvorschlag der Paulskirchenversammlung von 1848/49 ereilt. Darin waren unter anderem zwei für die Staatshaftung relevante Dinge vorgesehen worden: die detaillierte Verbriefung bestimmter Grundrechte (§§ 137-197 FVerf) sowie die Einrichtung eines reichseinheitlichen Gerichtsschutzes dieser Grundrechte (§ 126 g FVerf). Weder der eine noch der andere Gedanke gingen 1871 in die Verfassung des Deutschen Reichs ein. Allerdings entstand eine umfangreiche Sicherung von Grundrechten durch Reichsgesetze (teils schon vorher durch Bundesgesetze des Norddeutschen Bundes), die gemeinsam mit den Grundrechten der Landesverfassungen die Bürger schützten.¹¹⁰ Solche Reichsgesetze waren oft im Sinne des Grundrechtsentwurfs der Paulskirche gestaltet worden, der immerhin in dieser Form ein Nachleben führte – zumindest bezüglich der Eigentumsrechte.

Es sind also auch die Bestimmungen der Frankfurter Grundrechte zum Teil ganz in ihrem Sinne in die Reichsgesetzgebung übergegangen. In scharfem Gegensatz zu ihnen ist jedoch die persönliche Freiheit gegenüber polizeilichen Eingriffen durch das Reichsrecht nicht geschützt worden. Darin ist also die Gesetzgebung des Deutschen Reiches der Paulskirche nicht gefolgt, sie hat sich vielmehr damit begnügt, die Normierung dem Landesrechte zu überlassen.¹¹¹

109 Siehe Ernst R. Huber (1975): *Bewahrung und Wandlung*, S. 133 und 143.

110 Siehe z. B. W. Frotscher / B. Pieroth (2013): *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 222-223, sowie Huber (1975), *Bewahrung und Wandlung*, S. 149.

111 Ernst Eckhardt (1913): *Die Grundrechte vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart*, S. 145.

Ein entscheidender Faktor hierfür war die 1871 gefällte Entscheidung, dem Reich keine Regelungskompetenz für Staats- oder Verwaltungsrecht (hierher gehört die Polizeigesetzgebung) zu übertragen, sondern nur für Privat- und Strafrecht. Die Verfassungsgebung für das Deutsche Reich hatte stärker die nationale Einheit und weniger die bürgerlichen Freiheiten vor Augen, denn hierfür „konnte man entlastend auf die Grundrechtskataloge der Länder sowie auf die einfache Gesetzgebung verweisen.“¹¹² Aber noch folgenreicher als die versäumte Verbriefung von Grundrechten durch die Paulskirchenverfassung war das Scheitern des Versuchs, ähnlich wie in Frankreich einen Gesellschaftsvertrag aufzustellen.¹¹³ Verfassungen wie die preußische von 1850 wurden treffend als „oktroiert“ bezeichnet:¹¹⁴ Ein bürgerlicher Zusammenschluss, der einer Staats(be)gründung vorausgehen sollte, wurde 1848 unternommen und 1849 zerschlagen – in der Folge wurden Rechte (zumindest laut der Theorie) nur hoheitlich gewährt.

Damit konnte sich die konservative Staatslehre des Vormärz durchsetzen, welche darauf bedacht war, den Staat auf eine antiparlamentarische Bahn zu hieven – und die Ablehnung gesellschaftsvertraglicher Staatskonzeptionen durchzusetzen.¹¹⁵ Ihr damals prominentester Vertreter war Friedrich Julius Stahl.¹¹⁶ In seinem Lehrbuch über *Das monarchische Prinzip* hatte er eine theoretische Gegenüberstellung von Monarchie und Republik vorgenommen, wobei er eine scharfe Trennlinie zwischen *Konstitutionalismus* und *Parlamentarismus* zog.¹¹⁷ Hauptmerkmal des letzteren war für ihn ein Parlament mit Budget- und Gesetzesinitia-

112 Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 372.

113 Siehe bes. Jellinek (1905), *Staatslehre*, S. 347-349, mit dem Verweis auf den Bundesbeschluss vom 23.08.1851, der die Grundrechte des Verfassungsentwurfs von 1849 als unverbindlich erklärte.

114 Genau genommen war die preußische Verfassung von 1848 die „oktroierte“ und diejenige von 1850 die „revidierte“, was ihren Charakter als einseitig-hoheitlich erlassen aber nicht änderte. Siehe Josef Lukas (1916): „Justizverwaltung und Belagerungszustandsgesetz“, in: *Festschrift Otto Mayer*, S. 223-244, hier S. 241.

115 „Verfassungen waren in dieser Perspektive nicht zu vereinbaren, sondern zu ‚gewähren‘. Der Monarch erlegte sich eine Selbstbindung auf. Darin konnte man die Fortsetzung der älteren Linie der Bindung des souveränen Herrschers nicht nur an göttliches und natürliches Recht, sondern eben auch an ‚fundamentale‘ Verfassungsgesetze sehen. So markierten die [Liberalen] den Bruch, die [Konservativen] die Kontinuität zum Ancien Régime, und beide waren sich darüber im klaren, daß es hier nicht um Theoriebildung, sondern um Terrainverteidigung in einer politischen Auseinandersetzung ging.“ Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 103-104.

116 Friedrich Julius Stahl (1802-1861), Jurastudium in Würzburg, Heidelberg und Erlangen; ab 1827 Privatdozent in München, 1832 ao. Prof. in Erlangen, dann Würzburg, ab 1834 als o. Prof. wieder Erlangen. Stahl tat sich vor allem als konservativer Rechtsphilosoph hervor (*Die Philosophie des Rechts*, 1. Aufl. 1830-1837; *Das monarchische Prinzip*, 1845) und war auch politisch aktiv: Als Mitbegründer der preußischen Konservativen Partei saß er für sie 1849-1854 im Unter- und ab 1854 im Herrenhaus.

117 Siehe die Darstellung bei Christoph Schönberger (1997): *Das Parlament im Anstaltsstaat*, S. 72-75.

tivrecht, von dessen Vertrauen die Regierung abhing. Monarchien wie die britische waren demnach keine „echten“ Monarchien, sondern eher Kryptorepubliken. In dem von Stahl gewählten Begriffspaar: Konstitutionalismus oder Parlamentarismus schwingt auch die Auffassung ungleicher Zuverlässigkeit der Regierungsformen mit, die schon Friedrich Bülow (ebenfalls ein konservativer Jurist des Vormärz) formuliert hatte. Auch dieser Gedanke blieb in der Staatslehre der Kaiserzeit präsent:

In der Terminologie, die bis 1918 in der deutschen Staatsrechtslehre eine große Rolle spielt, heißt es von den Ständen: ‚Sie sind nicht Mitregenten des Fürsten; Niemand theilt mit diesem die höchste Gewalt, vielmehr vereinigt er alle Rechte der Staatsgewalt, als souveraines Staatsoberhaupt, in sich; aber sie sind die Verteidiger der gewährleisteten Rechte des Volks und die Fürsprecher für die Wünsche und Bedürfnisse der Gesamtheit.‘ Dieses ‚teutsche System‘ stellt Bülow dem ‚englisch-französischen‘ gegenüber, das er für deutsche Verhältnisse unangemessen hält. Insbesondere die Stetigkeit kompetenter Verwaltung wird als Hauptgrund gegen parlamentarisch bestimmte Minister vorgebracht und darin der entscheidende Unterschied zum ‚englisch-französischen Verfahren‘ erblickt.¹¹⁸

In dem „monarchischen Prinzip“ zeigt sich ein Hauptunterschied zur französischen Staatslehre, die nicht von der Herrscher-, sondern von der Volkssouveränität ausging. Mit dem Fokus des Konstitutionalismus auf die Verfasstheit des Staates wurde die Rechtsstaatlichkeit auf ein formales – kein materielles – Kriterium rückbezogen.¹¹⁹

Im auslaufenden 19. Jahrhundert gewann in Deutschland zudem eine andere Tendenz an Boden, nämlich die eines „neuhegelianischen“ Staatsverständnisses. In seiner kürzesten Formel besagte es: „Der Staat ist Macht“. Dieser Gedanke war schon in Carl Friedrich von Gerbers Buch über die *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts* (1865) angelegt, das zur gedanklichen Basis der späteren Selbstbindungslehre des Staates wurde. Gerber formulierte pointiert, staatlicher Wille und Gesetzesordnung seien identisch: „Die Willens-

118 Ebd., S. 73.

119 Hans Boldt (1975): *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, S. 32-33, spricht daher zugespitzt vom monarchischen Prinzip als einer „Leerformel“.

macht des Staats, die Staatsgewalt, ist das Recht des Staats.“¹²⁰ Wenn dem so war, benötigte das Eingriffsrecht des Staates keine Begründung – die bürgerlichen Abwehrrechte hingegen schon. Theoretisch hatte das staatliche Zugriffsrecht bloß dort Grenzen, wo (vom Staat selbst erlassene) Gesetze sie zogen, während in der französischen Sicht Eingriffe nur dann möglich waren, wenn Gesetze den Auftrag dazu gaben. (In eine ähnliche Richtung ging die *Genossenschaftslehre*, die besonders von Otto Bähr und Otto v. Gierke Mitte des 19. Jahrhunderts vertreten wurde; sie konnte sich aber nicht gegen die aufkommende Selbstbindungslehre behaupten. Immerhin blieb sie hintergründig in der Rechtswissenschaft des Kaiserreichs vorhanden.¹²¹)

Entsprechende Folgen hatte das für den Grundrechtsschutz. Otto Mayer¹²² prägte die griffige Formel, dass – sofern Grundrechte überhaupt bestünden – es nur um *eines* gehen könne: den „Anspruch auf Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung“.¹²³ Der Staat sollte seine eigenen Regeln einhalten. An die Stelle des Anspruchs auf politische Teilhabe als Gewähr für bürgerliche Freiheiten trat nun die Forderung nach der Herrschaft des Gesetzes. Letztere „konzentrierte (und reduzierte) sich auf die 'Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung', die, zusammen mit ihrer gerichtsförmigen Sicherung, der eigentliche Inhalt des Rechtsstaates wurde.“¹²⁴

Einerseits wurde dieser Gedankengang zum Dreh- und Angelpunkt des *Gesetzes-* oder *Rechtspositivismus*: Allein positiv fixiertes, also „gesetztes“ Recht konnte Geltung beanspruchen. *Gesetzesmäßig* war dadurch identisch mit *rechtmäßig*. Da nun andererseits einzig die in Gesetzesform gewährten Rechte die Staatsgewalt begrenzen konnten, knüpfte hieran die

120 Carl Friedrich von Gerber (1865): *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, S. 3. In ebendiesem Sinne auch der ausführliche Aufsatz von Hölder, der zeigt, wie dominant die Kombination aus „Staatswille“ und (positiven) Staatsrecht im frühen 20. Jhd. geworden war; siehe Eduard Hölder: „Das positive Recht als Staatswille“, in: *AöR*, Bd. 25 (1909), S. 321-360.

121 Siehe Ernst Böckenförde (1969): „Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs“, in: *Festschrift Adolf Arndt*, hg. v. Horst Ehmke *et al.*, S. 53-67.

122 Otto Mayer (1846-1924) [alias Eduard Dupré] setzte sich besonders mit Zivil- und Verwaltungsrecht auseinander. 1882 ao. Prof. in Straßburg, 1887 o. Prof. dortselbst, ab 1902 in Leipzig. Einige bis heute in Deutschland verwendete Rechtsbegriffe hat er maßgeblich geprägt oder eingeführt, so z. B. Gesetzesvorbehalt, Gesetzesvorrang oder Verwaltungsakt. Er gilt als wissenschaftlicher Begründer des deutschen Verwaltungsrechts, dem auch sein Hauptwerk gewidmet war (*Deutsches Verwaltungsrecht*, 1. Aufl. 1895/96), das übrigens Henry Berthélemy 1903/06 ins Französische übersetzt hat.

123 Die Formel geht zurück auf Otto Mayer, für den „Rechtsstaat [...] die Justizförmigkeit der Verwaltung [bedeutete]“. Siehe *HRG*, Eintrag „Rechtsstaat“, Sp. 367-375, hier Sp. 372.

124 Böckenförde (1969), „Entstehung und Wandel“, S. 65.

Selbstbindungslehre des Staates an. Dessen Macht war nicht etwa durch Naturrecht oder ähnliches beschränkt, sondern allein durch staatlich gesetztes Recht. Die Niederwerfung der Märzrevolution hatte gewissermaßen eine „realpolitische Wende“ der Staatsrechtslehre nach sich gezogen:

Die Feindlichkeit des späteren Gesetzespositivismus gegenüber der Rechtsphilosophie war nicht nur Ausdruck eines bestimmten Wissenschaftsverständnisses, sondern auch politische Abwehr gegenüber abstrakt begründeten menschenrechtlichen und republikanischen Forderungen. 1849 war nun auch die staatsrechtliche Inspiration der Revolution zusammengebrochen.¹²⁵

Auf diese staatsrechtliche Inspiration folgte die vom Gesetzespositivismus propagierte „Entpolitisierung“ des Staatsrechts. Das war zwar der Abschied von auf „abstrakt begründeten menschenrechtlichen und republikanischen Forderungen“ fußender Partizipation, aber keiner von der Rechtsstaatsidee – im Gegenteil: Der Gesetzespositivismus sollte sie gerade sichern. Nach 1849 wurden „die verfassungsrechtlichen Ansätze durch das Rechtsstaatsargument nicht mehr ergänzt, sondern verdrängt“;¹²⁶ der Gesetzespositivismus sollte Schutz gegen eine revolutionäre Rechtsumwälzung von unten wie gegen eine autokratische Rechtsaussetzung von oben bieten. Kurzgefasst war der „entpolitierte formale Rechtsstaatsbegriff [...] das liberale Restprogramm nach 1848.“¹²⁷

Die berühmtesten Autoren des Gesetzespositivismus um die Jahrhundertwende waren Paul Laband¹²⁸ mit seinem *Staatsrecht des Deutschen Reiches* und Georg Jellinek,¹²⁹ Verfasser des

125 Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 277. Stolleis betont aber, dass die gescheiterte Revolution von 1848 „nicht den Beginn des rechtswissenschaftlichen Positivismus im 19. Jahrhundert, wohl aber [...] eine wesentliche Verstärkung einer längerfristigen Entwicklung [bilde]“, ebd.

126 Ulla Held-Daab (1996): *Das freie Ermessen*, S. 89.

127 Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 278.

128 Paul Laband (1838-1918), ab 1864 Professor zunächst in Königsberg und von 1872-1917 in Straßburg, war der vielleicht wichtigste Rechtspositivist und konservative Staatsrechtslehrer des ausgehenden Kaiserreichs. Sein Einfluss gründete unter anderem auf seinem *Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1. Aufl. 1865), das für die Materie zum Standardlehrwerk avancierte. Labands Positivismus zielte vor allem auf die *Rechtsbegriffe*: Recht war für ihn „ein geschlossener Kreis von Rechtsfiguren, der nur kombinatorisch im Wege formal-logischer Operationen erweitert werden [konnte].“ Walter Pauly (1993): „Paul Laband“, in: *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, hg. v. H. Heinrichs et al., S. 301-319, hier S. 314.

129 Georg Jellinek (1851-1911), Dr. phil. und Dr. iur., lehrte ab 1883 in Wien, ab 1889 in Basel und von 1890 bis zu seinem Tod in Heidelberg. Die beiden genannten Arbeiten, das *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (1. Aufl. 1892) und die *Allgemeine Staatslehre* (1. Aufl. 1900), wurden Standardwerke – ganz

Systems der subjektiven öffentlichen Rechte und der berühmtesten *Allgemeinen Staatslehre*. Letztere war in zwei Hauptteile gegliedert, nämlich einen zur Soziallehre und einen zur Rechtslehre des Staates – zwei Aspekte, welche Jellinek in der wissenschaftlichen Betrachtung klar voneinander getrennt wissen wollte. Die Aufteilung des Staates gemäß dieser „zwei-Seiten-Lehre“ ist sinnbildlich für das Streben nach einer politisch und sozial neutralen (eben entpolitisierten) Rechtsauffassung. „Politisches Raisonement“ sollte der Rechtslehre fern bleiben – besonders dann, wenn es in naturrechtliche Bahnen abzugleiten drohte, in denen über die Gesetze hinaus Regeln für das Bürger-Staat-Verhältnis gesucht werden sollten.¹³⁰ Überhaupt wurde „Recht“ vom Staat aus gedacht, nicht wie in Frankreich vom Bürger aus. Laband drückte das besonders einprägsam aus:

Die Freiheitsrechte oder Grundrechte sind Normen für die Staatsgewalt, welche dieselbe sich selbst gibt, sie bilden Schranken für die Machtbefugnisse der Behörden, sie sichern dem Einzelnen seine *natürliche* Handlungsfreiheit in bestimmtem Umfange, aber sie begründen nicht subjektive Rechte der Staatsbürger. Sie sind keine Rechte, denn sie haben kein Objekt.¹³¹

Geleitet von Jellineks und Labands Autorität begann für die deutsche Staatslehre das 20. Jahrhundert ganz im Zeichen jenes Rechtspositivismus und jener Selbstbindung des Staates, die die gescheiterte Revolution des 19. Jahrhunderts produziert hatte.¹³²

Diese Elemente der deutschen und französischen Staatsauffassung bilden den gedanklichen Rahmen, in den die ab 1914 aufkommenden praktischen Probleme gestellt wurden. In dieser Vorgeschichte wurzeln die „heuristischen Artefakte“ (im Sinne der Versicherungstheorie), die zur Frage der Staatshaftung im Ausnahmezustand mobilisiert wurden. Sie waren auch außerhalb der Rechtslehre, gerade auch bei politischen Entscheidungsträ-

wie die *Éléments de droit constitutionnel* seines Zeitgenossen Adhémar Esmein (1848-1913) in Frankreich.

130 Siehe Böckenförde (1969), „Entstehung und Wandel“, S. 64-65; ausführlich dazu Olivier Jouanjan (2005): *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne 1800-1918*, bes. S. 255-272.

131 Paul Laband (1911): *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 1, S. 151 (Hervorhebung im Original).

132 Es gab zwar zu jeder Zeit Kritik sowohl am Rechtspositivismus als auch an der Selbstbindungslehre des Staates, doch wurde deren vorherrschende Stellung erst durch den Verfassungsvertrag 1919 gebrochen. Das Für und Wider sowie die wichtigsten Gegenentwürfe im 19. Jhd. sind dargestellt bei Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 368-378, Bd. 3, S. 51-52; für das frühe 20. Jhd. siehe daneben z. B. Stefan Koriath: „Erschütterungen des staatsrechtlichen Positivismus im ausgehenden Kaiserreich“, in: *AöR*, Bd. 117 (1992), S. 212-238.

gern präsent. Beispielhaft sichtbar wird dies an den Ausführungen des Reichskanzlers v. Bethmann Hollweg (im Gegensatz zum französischen Premierminister ja auch ein *Beamter*) betreffend die Dreibundverträge, wobei er gegenüber dem Chef des Generalstabes v. Falkenhayn Anfang September 1915 ausführte:

Die Politik der einzelnen Staaten ist zu sehr dem Wechsel von Personen und Interessen unterworfen, als dass papierne Verträge unter allen Umständen Garantien für die langdauernde Durchführung der ursprünglich angenommenen Richtlinie geben könnten. Dies gilt besonders bei demokratisch-parlamentarisch regierten Ländern.¹³³

2.1.3 Die Stellung der Staatsrechtslehre in den beiden Ländern

Um 1900 waren sowohl die deutsche als auch die französische Doktrin an einem besonderen Punkt ihrer Entwicklung angelangt. Die deutsche Staats(rechts)lehre war zwar „nicht homogen, aber auch nicht in einer Weise zerrissen, wie dies im Vormärz der Fall war und wie es sich in der Weimarer Republik wiederholen sollte“¹³⁴: In ihrer als *Spätkonstitutionalismus* bezeichneten Phase¹³⁵ war sie in sich ziemlich gefestigt. Als ehemalige „Vordenkerin“ des Staates und aufgrund ihrer methodischen Qualität hatte sie mittelbaren Einfluss auf Entscheidungen des Gesetzgebers oder der Gerichte, doch bestimmten letztere, wann sie der Lehre Gehör schenken wollten. Wissenschaftler wie Jellinek, Laband oder O. Mayer zogen ihren Einfluss vor allem aus ihrer wissenschaftlichen Autorität, teilweise aber auch aus politischen Ämtern.¹³⁶ Die „Pole“ der im Deutschen Reich herrschenden Rechtslehre waren besonders die Fakultäten in Berlin, Heidelberg und Straßburg.¹³⁷

133 Telegramm Bethmann Hollweg an Falkenhayn, 05.09.1915, zit. n. A. Scherer / J. Grunewald (1962): *L'Allemagne et les problèmes de la paix pendant la Première Guerre mondiale*, Bd. 4, Dok. Nr. 137, S. 168-170, hier S. 169.

134 Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 371.

135 Diese hielt von der Mitte des 19. Jhdts. bis zum Ende des Ersten Weltkriegs an; „ihr Kristallisationspunkt und Korsett [war] die von Carl Friedrich v. Gerber begründete und von Paul Laband auf die Höhe ihrer Wirksamkeit geführte Richtung der deutschen Staatsrechtswissenschaft.“ Walter Pauly (1993): *Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus*, S. 11.

136 Paul Laband beispielsweise war zunächst Mitglied im elsass-lothringischen Staatsrat (1880-1911), dann mit der Einrichtung eines eigenen Landtags für Elsass-Lothringen Mitglied in dessen 1. Kammer.

137 Die Straßburger Universität hatte dabei eine ungewöhnliche Stellung, da sie (anders als Berlin und Heidelberg) eine Neugründung des Deutschen Reiches und insofern ein hochgradig politisches Projekt war.

Indem die Rechtswissenschaft die Tätigkeit der Verwaltung als Rechtsverwirklichung deutete und die dabei verfolgten Zwecke der Politik anheimstellte, gab sie altes staatswissenschaftliches Terrain ab, erreichte aber auf dem eigenen Terrain die Universalität der Kategorien – vor allem des 'Verwaltungsakts' –, die Gleichstellung der Bürger, die Berechenbarkeit und Kontrollierbarkeit des Staatshandelns sowie die Anerkennung der eigenen Arbeit als 'Wissenschaft'.¹³⁸

Im Frankreich der Jahrhundertwende war die Hochburg der Lehre für Staats- und Verwaltungsrecht die Pariser Sorbonne, die sich in besonderem Maße dem „republikanischen Auftrag“ verschrieben hatte.¹³⁹ Joseph Barthélémy, Henry Berthélemy, Adhémar Esmein und Gaston Jèze waren die großen Namen; Gegengewichte (zur Sorbonne, nicht zum Republikanismus) entstanden unter anderem in Toulouse und Bordeaux, vornehmlich getragen von Maurice Hauriou und Léon Duguit. Den französischen Staatsrechtlern ging es zwar auch darum, eine an der *déclaration* von 1789 und der ab 1877 erfolgten *synthèse républicaine* orientierte Doktrin zu pflegen;¹⁴⁰ allerdings mussten sie sich – als Vertreter einer vergleichsweise jungen Disziplin – wissenschaftlich durch eine möglichst unangreifbare Methodik behaupten und daher (wie die deutschen Juristen) den Versuch einer „neutralen“ Staatsrechtslehre unternehmen. Der wissenschaftliche Positivismus jenseits des Rheins bot hier Anknüpfungspunkte.

Die genannten Juristen waren die Hauptfiguren der *belle époque* der Staatsrechtslehre der Vorkriegszeit;¹⁴¹ ihr Einfluss blieb aber darüber hinaus bestehen (auch für die Friedensverträge 1919/20), denn sie „prägten [...] über ihre Zeit hinaus die Staatsrechtswissenschaft und mit ihr die französische Völkerrechtsdoktrin.“¹⁴² Deutsche wie französische Staatsrechtslehrer waren oft auch als Herausgeber wissenschaftlicher Zeitschriften tätig – ein Genre, das im ausgehenden 19. Jahrhundert einen regelrechten Höhenflug begonnen hatte. Sowohl die *Revue Politique et Parlementaire* als auch die *Revue de droit public et de la science*

Siehe Bernd Schlüter (2004): *Reichswissenschaft. Staatsrechtslehre, Staatstheorie und Wissenschaftspolitik im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Reichsuniversität Straßburg*, bes. S. 181-202.

138 Stolleis (1999), *Geschichte*, Bd. 3, S. 43.

139 Siehe Nader Hakim / Fabrice Melleray (Hrsg) (2009): „Présentation“, in: *Le renouveau de la doctrine française*, hg. v. dens., S.1-12, hier S. 3.

140 Siehe Wüst (2007), *Das völkerrechtliche Werk*, S. 29.

141 Siehe Lovisi (2007), *Introduction*, S. 318-319.

142 Wüst (2007), *Das völkerrechtliche Werk*, S. 27-28.

politique erschienen 1894 zum ersten Mal; 1896 wurde die *Deutsche Juristen-Zeitung* ins Leben gerufen (einer der drei Gründungsherausgeber war Laband). Die Staatsrechtslehre der Vorkriegszeit war dogmatisch weit gediehen und verfügte über publizistische Plattformen, die den wissenschaftlichen Austausch beflügelten – auch grenzüberschreitend.¹⁴³

Überhaupt blickten deutsche und französische Staatsrechtler aufmerksam auf die jeweils andere Seite des Rheins. Bis zum Kriegsausbruch war dieser Blick kollegial-kritisch. Kollegial aufgrund der gegenseitigen wissenschaftlichen Anerkennung bis hin zur Übernahme neuer Konzepte oder Rechtsbegriffe vom Nachbarn (namentlich das deutsche Verwaltungsrecht war stark vom französischen inspiriert, während die französische Staatsrechtslehre ihren Anspruch auf Wissenschaftlichkeit unter anderem aus der Verarbeitung des deutschen Rechtspositivismus ableitete); und kritisch, wenn beispielsweise die Dogmen „staatlicher Selbstbindung“ und „demokratischer Souveränität“ aufeinander trafen.¹⁴⁴

Gleichwohl gab es Unterschiede im Stellenwert der Staatsrechtslehre in beiden Staaten. Das lag an ihrer grundverschiedenen Entstehungsgeschichte – über den „Faktor 1848“ hinaus. Allein die Idee, so etwas wie eine „allgemeine Staatslehre“ zu betreiben, zeigt dies. Sie entstand in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts im deutschen Sprachraum und blühte bis zum Ersten Weltkrieg auf, während in Frankreich bis ins 20. Jahrhundert hinein schon alleine der Begriff der Staatslehre – *théorie de l'État* – Skepsis hervorrief und von französischen Juristen eher gemieden wurde.

Bei einem Vergleich fällt die weitgehende Abwesenheit des Staatsbegriffs in Frankreich im Unterschied zu seiner Omnipräsenz im deutschen juristischen Diskurs auf. Dies erklärt sich vor allem aus der unsicheren nationalen Tradition in Deutschland und der vergleichsweise späten Gründung eines nationalen Bundesstaats zwischen 1867 und 1871. Aus diesem Grund ist der Staatsbegriff im Den-

143 Regelmäßig wurden Artikel deutscher Juristen in französischen Zeitschriften und umgekehrt abgedruckt. Auch die Sprachbarriere war überbrückbar, sei es durch Übersetzungen, sei es, weil zumindest ein Teil der Leserschaft die Sprache des Autors beherrschte: Insbesondere im angesehenen *Archiv des öffentlichen Rechts* finden sich zahlreiche französische Beiträge. Das *AöR* wurde wiederum – zumindest für solche Aufsätze – in der französischen Rechtslehre aufmerksam verarbeitet; A. Esmein bspw. stützt in seinen *Éléments* von 1914 die gesamte Darstellung des französischen Kultus- und Glaubensfreiheitsrechts auf einen Aufsatz von J. Barthélemy zu diesem Thema, der im *AöR* 1914 erschienen war (Verweis auf S. 1211, Fn 1).

144 Christoph Schönberger (2014): *Der ‚German Approach‘*, S. 39-41.

ken deutscher Staatsrechtler jener Zeit derart zentral geworden. In Frankreich dagegen war der Zentralstaat sein langem gefestigt. Seit der Revolution, insbesondere aber seit der Gründung der Dritten Republik, wurde der französische Staat als Produkt und Ausdruck der Nation verstanden. Von daher stellte der Staat als solcher kein so starkes Argument in der juristischen Debatte dar wie in Deutschland.¹⁴⁵

Die ungleiche Entwicklung der beiden Nationalstaaten hatte auf die Staatslehre eine zweifache Wirkung. Als sie in Deutschland aufkam, war ihr Gegenstand – der deutsche Nationalstaat – noch inexistent. Als er schließlich gegründet wurde, hatte die Staatslehre schon ein halbes Jahrhundert bestanden; in dieser Zeit war sie nicht nur Beobachterin, sondern auch Gestalterin der Staats- und Verfassungsentwicklung gewesen. Der Staats(rechts)lehre kam in der Auffassung der deutschen Juristen eine besondere Autorität zu. Sie hatte gewissermaßen den Auftrag, „die Vollendung des nationalen Machtstaats im nationalen Rechtsstaat“¹⁴⁶ herbeizuführen. Praktische Auswirkungen hatte diese Ansicht, weil sie von vielen Richtern geteilt wurde, sodass eine ganze Reihe von Urteilen – gerade des Reichsgerichts – sich neben den Gesetzestexten auf wissenschaftliche Literatur stützten, auch in der Zeit ab 1914.

Ein wichtiger Faktor für diese Nähe der Gerichte zur Rechtslehre war die Homogenität der Juristenausbildung, unabhängig von der angestrebten Laufbahn: Sie alle hatten an einer Universität studiert. In Frankreich hingegen standen (jedenfalls zur Jahrhundertwende) mehrere Ausbildungswege offen, da neben den Universitäten auch *Grandes Écoles* existierten.¹⁴⁷ Dies war unter anderem Folge der Niederlage von 1870/71, durch die die französischen juristischen Fakultäten in Verruf geraten waren: Sie hatten das Gros der Staatsdiener von Napoléon III. ausgebildet, deren angeblicher Dilettantismus (mit) ein Grund für das Debakel gewesen sei. Émile Boutmy, der sich 1871 stark machte für die Einrichtung einer *faculté libre d'enseignement supérieur* – das heutige *Institut d'études politiques de Paris*, kurz

145 Christoph Schönberger (2006): „L'État« de la théorie générale de l'État“, in: *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870-1945*, hg. v. A. Chatriot / D. Gosewinkel, S. 257-275, hier S. 275.

146 Theodor Schieder (1984): „Vom Norddeutschen Bund bis zum Ende der Monarchie“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 1-16, hier S. 15.

147 Siehe zu diesem grundlegenden Unterschied in der juristischen Ausbildung die knappe und präzise Darstellung bei Schönberger (2015), *German Approach*, S. 20-23.

Sciences Po –, hielt die in seinen Augen überlegene akademische Ausbildung in Deutschland für dessen entscheidenden Vorsprung:

Die deutschen Universitäten wurden zum Vorbild [der französischen Reformen der 1870er Jahre], da sie weltweit als Maßstab für wissenschaftliches Niveau galten. Aus französischer Sicht hatten sie außerdem durch das Schaffen einer Elite die entscheidende Stärkung der Deutschen nach den napoleonischen Kriegen geleistet. Schon vor dem deutsch-französischen Krieg hatte man gebläut: „C'est l'université de Berlin qui a triomphé à Sadowa“ [1866].¹⁴⁸

Bedeutung erlangten die *Grandes Écoles* dadurch, dass deren Absolventen viel häufiger in sogenannten *Grands corps* Karriere machten (beispielsweise im diplomatischen Dienst oder im *Conseil d'État*) als ihre an der Universität ausgebildeten Kollegen. Diese Heterogenität der Ausbildungswege begünstigte eine Heterogenität der Berufsgruppen. Mit entsprechender Wirkung auf den Austausch zwischen juristischer Lehre und Praxis: Die *Conseillers d'État* blickten oft mit Überheblichkeit auf die Professoren und ihre „rein akademische“ *doctrine*, welche eher der Rechtssetzung und -sprechung folgte, als sie anzuleiten.¹⁴⁹ Gleichwohl ist ihre Rolle nicht zu unterschlagen, dann die *commissaires du gouvernement* zitierten in ihren *conclusions* gerne aus der Rechtslehre;¹⁵⁰ denselben Stellenwert wie im deutschen Fall hatte die Lehre dennoch nicht.

Damit sind wir beim zweiten wichtigen Punkt, der im Zusammenhang mit der ungleichen Entstehungsgeschichte des deutschen und französischen Nationalstaats zu nennen ist: das Bestehen oder Fehlen oberster Gerichte. Die Dritte Republik übernahm den schon von Napoleon Bonaparte geschaffenen *Conseil d'État* als ihr oberstes Verwaltungsgericht:¹⁵¹ Der *Conseil d'État statuant aux contentieux*¹⁵² war als selbstständiges oberstes Gericht während

148 Wüst (2007), *Das völkerrechtliche Werk*, S. 16. Das Zitat im Zitat (letzter Satz) stammt vom Émile Boutmy.

149 Schönberger (2014), *German Approach*, S. 23, 39.

150 Siehe Nicolas Rainaud (1996): *Le Commissaire du Gouvernement près le Conseil d'État*, S. 99-102.

151 Gesetz v. 24.05.1872.

152 Der *Conseil d'État* war einerseits Beratungs-, andererseits Rechtssprechungsorgan. Dazu ausführlich Berthélemy (1913), *Traité*, besonders S. 119-126 (zum CE in beratender Funktion) und S. 944-952 (zum CE als Verwaltungsgericht). Siehe zu seiner Entstehung als republikanische Institution auch Louis Fougère (1974): *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, S. 547-565.

des zweiten *Empire* ausgeschaltet gewesen,¹⁵³ nun kam er voll zum Tragen. Die Folge war, dass die Entwicklung des Staatshaftungsrechts wesentlich von ihm (also von einem rechtssprechenden Organ) gestaltet wurde – und zwar mit einem viel begrenzteren Rückgriff auf die Rechtslehre als im deutschen Fall. Sowohl hinsichtlich der Einbeziehung der Doktrin als auch hinsichtlich des Umfangs der Rechtsprechungstätigkeit zur Staatshaftung unterschieden sich der *Conseil d'État* und das Reichsgericht erheblich. Ein Blick auf die rechtstaatlichen Strukturen erhellt, warum.

2.2 Rechtsstaatlichkeit im Deutschen Reich und in Frankreich

2.2.1 Die Rechtsquellen

Rechte sind für den Bürger in dem Maße existent, wie er sie gerichtlich durchsetzen kann. In dieser Hinsicht war die Lage im Deutschen Reich und Frankreich ziemlich gleich, trotz der tiefgehenden Unterschiede in der Staatsauffassung. In Ersterem waren fast alle wesentlichen Grundrechte, deren verfassungsmäßige Durchsetzung 1848 gescheitert und 1871 gar nicht erst versucht worden war, durch einfache Reichsgesetze gesichert worden. Die Gesetzgebungstätigkeit zum Grundrechtsschutz hatte bereits zur Zeit des Norddeutschen Bundes begonnen; zwischen 1867 und 1871 wurden sechs elementare Garantien eingeführt, die in die Rechtsordnung des Deutschen Reiches übernommen wurden: die Freizügigkeit, die Gewerbe-, Koalitions- und Bekenntnisfreiheit, das Verbot rückwirkender Strafgesetze und die Gewährleistung des Briefgeheimnisses.¹⁵⁴

Die Reichsgesetzgebung ab 1871 vereinheitlichte den Grundrechtsschutz in weiteren Gebieten, darunter die Gewährleistung des gesetzlichen Richters, des Amtshaftungsanspruchs und des Entschädigungsanspruchs bei Enteignung (dazu mehr unter Punkt 2.3). Gleichzeitig bestanden in allen wesentlichen deutschen Einzelstaaten Grundrechte, welche durch die Landesverfassungen normiert waren; der preußischen und der bayerischen kam mit der Ausrufung des Kriegszustands besondere Bedeutung zu, weswegen sie unter Punkt 2.4 gesondert besprochen werden.

¹⁵³ Siehe Lovisi (2007), *Introduction*, S. 307-308.

¹⁵⁴ Siehe die Auflistung bei Huber (1975), *Bewahrung und Wandlung*, S. 138.

Die französischen Grundgesetze von 1875 schwiegen sich über Grundrechte aus; wie im Deutschen Reich sicherten auch in Frankreich ausschließlich einfache Gesetze die Grundrechte der Bürger. Diese Gesetze waren gewissermaßen die Detailausarbeitung des Prinzips der Volkssouveränität, demgemäß die Bürger die *volonté générale* produzieren, welche ihrerseits die Gesetzgebung anleitet. In diesem Sinne war die Dritte Republik ideologisch besonders „parlamentslastig“. Schlagwortartig ausgedrückt: Im Deutschen Reich sollten die Bürger durch die „Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung“ geschützt sein, in Frankreich durch die republikanische Staatsform. (Dieser Vorstellung folgend wurde auch die Ergänzung der französischen Grundgesetze durch eine Ewigkeitsklausel vorgenommen; mit ihrer Annahme 1884 sollte die republikanische Staatsform unrevidierbar werden.¹⁵⁵)

Gesetzliche Regelungen waren zur Ausübung aller wichtigen Grundrechte getroffen worden, darunter betreffend die Gewissensfreiheit (festgeschrieben im Gesetz über die Trennung von Kirche und Staat von 1905), die Rede- (1881/1907) und die Pressefreiheit (1881) sowie die Versammlungsfreiheit (1884), wobei sich alle diese Regelungen an den Bestimmungen der *déclaration* von 1789 oder der Verfassung von 1791 ausrichteten.¹⁵⁶

Die *déclaration* selbst hingegen blieb in der politischen Sphäre, aus ihr konnten Bürger im Rechtsstreit keine Ansprüche ableiten. Die 1875 vermiedene „Positivierung“ der *déclaration* durch ihre Aufnahme in die Grundgesetze war Gegenstand einer Revisionsvorlage 1901, die jedoch scheiterte (primär aus parteipolitischen Erwägungen, die bereits im gedanklichen Kontext der Trennung von Staat und Kirche standen).¹⁵⁷ Im Sinne der Parlamentshoheit, die der Dritten Republik so wichtig war, blieb aber ohnehin jeder (Grund-)Rechtsschutz der Gesetzgebung vorbehalten:

Damit die Bürger ein Recht ausüben oder eine Freiheit beanspruchen können reicht es nicht, dass diese Ausübung oder dieser Anspruch von der Verfassung garantiert würden. Tatsächlich haben die individuellen Rechte, so legitim sie sein mögen, keine unbegrenzte Reichweite. Sie haben im Gegenteil notwendiger-

155 Siehe Odile Rudelle (2002): „Constitutionnaliser la Déclaration des droits de l'homme ?“, in: *Justice, politique et République*, hg. v. M.-O. Baruch / V. Duclert, S. 125-143, hier S. 125.

156 Siehe die Darstellung der einzelnen Grundrechte bei Berthélemy (1913), *Traité*, S. 224-336, der für jeden Bereich der Gesetzgebung deren Wurzeln bis 1789 und/oder 1791 zurückverfolgt.

157 Siehe Rudelle (2002), „Constitutionnaliser la Déclaration?“, S. 131-132.

weise zwei Beschränkungen: die Rücksichtnahme auf dasselbe Recht bei Anderen, und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Ihre Ausübung bedingt also eine Reglementierung durch den Gesetzgeber, und das gewährte Recht kann, solange diese Reglementierung nicht stattgefunden hat, nicht ausgeübt werden; es bleibt dort als bloßes Versprechen.¹⁵⁸

Das Parlament seinerseits war durch die Grundrechte von 1789 *de facto* politisch gebunden, rechtliche Schranken für seine Gesetzgebungstätigkeit gab es aber nicht – und konnte es gemäß der Staatsauffassung der Dritten Republik nicht geben:

Es hat kaum Auswirkungen, dass die Verfassung [von 1875] nichts dergleichen [wie Grundrechte] enthält. [...] Man muss antworten, dass der Gesetzgeber durch eine in die Grundgesetze aufgenommene, notwendigerweise elastische Formel nicht eingeschränkter darstünde als er es durch die Prinzipien ist, die im Stadium der Theorie geblieben sind. Verfassungswidrige Gesetze sind ebenso anwendbar wie alle anderen, da allein die Gesetzgeber [sic] über deren Verfassungsmäßigkeit befinden.¹⁵⁹

Die oben vorgenommene schematische Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes in der deutschen und der französischen Rechtstheorie muss also für die Wirklichkeit relativiert werden. Zwar waren in der Tat zwei verschiedene Souveränitätsträger der logische Ausgangspunkt – im Deutschen Reich der Staat, in Frankreich die Bürger –, allerdings wäre von einem verfassungsungebundenen Parlament nicht unbedingt ein besserer Rechtsschutz zu erwarten als von einer verfassungsungebundenen Exekutive. Andererseits waren während der gesamten Kriegsdauer die Entscheidungsträger beider Länder – aus Gründen der propagandistischen Verwertbarkeit nach Außen und der Mobilisierung der „Heimatfront“ im In-

158 „En effet, quelque légitimes que soient les droits individuels, ils n'ont pas une portée illimitée. Ils ont, au contraire, deux limites nécessaires: le respect du droit égal chez autrui, et le maintien de l'ordre public. Leur exercice suppose donc une réglementation que doit en faire le législateur et, tant que cette réglementation n'a pas eu lieu, le droit déposé, garanti dans la Constitution, ne peut être exercé; il reste là comme une simple promesse.“ Esmein (1914), *Éléments*, S. 562-563.

159 „Il importe assez peu que la constitution ne contienne rien de ce genre. [...] On doit répondre que le législateur ne se trouverait pas plus gêné par une formule nécessairement élastique, inscrite dans les lois constitutionnelles, qu'il ne l'est par les principes eux-mêmes demeurés à l'état de théories. Les lois inconstitutionnelles sont en effet tout aussi applicables que les autres, puisque les législateurs seuls sont juges de leur inconstitutionnalité.“ Berthélemy (1913), *Traité*, S. 228. Inhaltlich identisch die Darstellung bei Esmein (1914), *Éléments*, S. 564.

neren – darauf bedacht, die Rechtsstaatlichkeit zu bewahren. Das Vertrauen des Bürgers in den ihm gewährten Rechtsschutz musste soweit als möglich aufrecht erhalten werden, und das hieß auch den Zugang zu den Gerichten selbst für Verfahren gegen den Staat offen zu halten. Doch kommen wir zunächst zur Gerichtsentwicklung vor Kriegsausbruch.

2.2.2 Die Rechtskontrolle

Waren die beiden Staaten hinsichtlich der *gesetzlichen* Sicherung von Bürgerrechten ziemlich gleich, so unterschieden sie sich bei der *richterlichen* Kontrolle von Eingriffen in diese Rechte. Dies gilt für die Befugnisse sowie den institutionellen Aufbau der Gerichtsbarkeit.

Im Deutschen Reich gab es drei *modi*, das Handeln der Verwaltung anzufechten. Erstens konnte der Bürger Beschwerde bei der übergeordneten Behörde einlegen, wodurch diese die von der unteren Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung überprüfen musste. In solchen Fällen erfolgte die Rechtskontrolle der Verwaltung durch die Verwaltung selbst, Gerichtsurteile konnten nicht eingeholt werden. Eine zweite Möglichkeit war das Verwaltungsstreitverfahren, also die Klage vor einem Verwaltungsgericht – hoheitlich-staatliches Handeln gehört generell hierher, in den Bereich des Verwaltungsrechts –, während die dritte Option eine strafrechtliche Verfolgung des Beamten vor den ordentlichen Gerichten war.

Im ersten Fall endete die Rechtskontrolle innerhalb der Behörden auf Landesebene, sodass die jeweilige (preußische, württembergische, bayerische, ...) Verwaltung über ihr eigenes Handeln richtete. Im zweiten Fall endete der Rechtsweg vor einem Verwaltungsgericht, sodass ebenfalls auf Landesebene Endstation war, nämlich vor dem preußischen Oberverwaltungsgericht, dem bayerischen Verwaltungsgerichtshof, dem sächsischen Oberverwaltungsgericht und so weiter.¹⁶⁰ Nur im dritten Fall, der sogenannten *Amtshaftung*, konnte die Klage bis vor das Reichsgericht gelangen, daher konnte nur im dritten Fall ein einheitliches, im ganzen Reich rechtskräftiges Urteil ergehen.

¹⁶⁰ Diese unterschieden sich besonders hinsichtlich der Zuständigkeit der obersten Verwaltungsgerichte: Sachsen bspw. ließ die richterliche Kontrolle von Ermessensentscheidungen der Verwaltung zu, Preußen und Bayern schlossen sie aus. Siehe Wolfgang Rübner (1984): „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 909-930, hier S. 918-926.

Das Reichsgericht war 1879 aus dem Oberhandelsgericht des Norddeutschen Bundes hervorgegangen;¹⁶¹ es war die von Reichs wegen eingerichtete Rechtssprechung für die Bereiche, in denen es die Kompetenz zur Rechtssetzung erhalten hatte. Wie bereits dargelegt, gehörte das Verwaltungsrecht nicht dazu. Dennoch sollte in Staatshaftungsfragen eine einheitliche Sicherheit geboten werden, und so wurde im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB, in Kraft getreten am 1. Januar 1900) die Amtshaftung normiert. Ihr Grundgedanke war die Haftung des Beamten für schuldhaftes Handeln, wobei die Entschädigungszahlung durch das Reich erfolgte (RBHG von 1910, siehe Punkt 2.3). Damit konnten Staatshaftungsklagen gegen das Reich auf dem Weg ordentlicher Gerichtsbarkeit verfolgt und das Reichsgericht als letzte Instanz angerufen werden. Das war zwar angesichts der auf bürgerliches Recht zugeschnittenen Kompetenz des Reichs konsequent, denn keinesfalls konnte ein (Verwaltungs-)Gericht eines Einzelstaates auf eine Haftung des Reiches erkennen;¹⁶² es produzierte aber gleichzeitig ein Staatshaftungsrecht, das in seinen logischen Voraussetzungen widersprüchlich war, wie wir gleich sehen werden.

Abhilfe hätte nur ein „Reichsverwaltungsgericht“ oder ein „Staatsgerichtshof“ leisten können, also eine Instanz zum Zwecke reichseinheitlicher Verwaltungsrechtsprechung. Das Für und Wider der Schaffung eines solchen Gerichts war eine Konstante der Diskussionen um Rechtsstaatlichkeit während des Kaiserreichs. Es wurde unter anderem auf den Deutschen Juristentagen 1906 und 1910¹⁶³ sowie im Reichstag anlässlich der jeweiligen Eingaben der SPD und des Zentrums zur Schaffung eines Staatsgerichtshofs 1901¹⁶⁴ debattiert – 1913 sogar gefordert.¹⁶⁵ Gebildet wurde ein solches Gericht aber bis zum Ende des Kaiserreichs nicht: In verwaltungsrechtlichen Fragen blieb es bei einer ausgeprägten Subsidiarität.

161 Zu den historischen Bedingungen der begrenzten Gerichtshoheit des Reiches, die zu Zeiten des Norddeutschen Bundes sozusagen *ex negativo* entstanden war, siehe Laband (1913), *Staatsrecht*, Bd. 3, S. 361-364.

162 Landesverwaltungsgerichte konnten das Reich ebenesowenig verurteilen, wie das Reich in Landesverwaltungsrecht eingreifen durfte, auch in Staatshaftungsfragen – „eine reichsgesetzliche Regelung dieses Gegenstandes [hätte] die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des bürgerlichen Rechts [überschritten] und einen Übergriff in das Hausgut der Bundesstaaten [dargestellt].“ Fritz Ossenbühl (1998): *Staatshaftungsrecht*, S. 9.

163 Für den Juristentag von 1910 in Danzig verfasste Richard Thoma ein ausführliches Gutachten, in welchem er auf die Einrichtung eines Reichsverwaltungsgerichts drängte, vor dem Bürger im Falle von Verletzungen ihrer „verfassungsmäßigen Rechte“ (!) durch das Reich klagen können sollten. Siehe Eckhardt (1913), *Grundrechte*, S. 159-160.

164 Siehe besonders Paul Laband: „Antrag auf Einrichtung eines Staatsgerichtshofs“, in: *DJZ*, Nr. 1 (1901), Sp. 1-4, der die Vorlage des Zentrums als so „allgemein gehalten“ bezeichnet, dass sie „kein irgendwie anschauliches Bild“ gebe (Sp. 2), während in seiner Bewertung der Entwurf der SPD „in radikaler Weise auf das Ziel [losgehe], den Kaiser aller selbständigen Macht zu berauben“ (Sp. 4).

165 Reichstagsresolution v. 30.05.1913; siehe Max Schultzenstein: „Der Entwurf einer Novelle zum Landesverwaltungsgesetze“, in: *DJZ*, Nr. 4 (1914), Sp. 256-263, hier Sp. 258.

Anders in Frankreich. Eine spezifische Auffassung von Gewaltenteilung und das Ideal eines zentralistischen Staates prägten die Entwicklung der Verwaltungskontrolle: Vor 1789 hatten die Franzosen negative Erfahrungen mit den *parlements* genannten Gerichten gemacht, welche angeblich statt einer Verbesserung der Verwaltung deren Disfunktionalität verursacht hätten, und so war Skepsis gegenüber einer verwaltungsexternen Kontrollinstanz weit verbreitet.¹⁶⁶ Verbunden mit einer Vorstellung von Gewaltenteilung, für die das Übergreifen einer Gewalt (Judikative) in die Funktion einer anderen (Exekutive) inakzeptabel war, führte diese Haltung zu einer scharfen Trennung von *autorité administrative* und *autorité judiciaire*.¹⁶⁷ Dies war eines der frühesten und dauerhaftesten Produkte der Revolution.

Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung war in Frankreich umfassender als im Deutschen Reich. Grundsätzlich unterstand alles Handeln der Verwaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit; spätestens das „Terrier“-Urteil des *Tribunal des conflits* von 1903 hatte den zivilrechtlichen Klageweg endgültig ausgeschaltet (wenn keine strafrechtliche Verfolgung des Beamten beabsichtigt war).¹⁶⁸ Damit führte der Rechtsweg letztinstanzlich vor den *Conseil d'État*,¹⁶⁹ sodass eine einheitliche, effektive Rechtskontrolle der Verwaltung bestand.

Die Gestaltung des französischen Rechtswegs unterschied sich in zweierlei Hinsicht von derjenigen des Deutschen Reichs: Erstens gab es einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz, dessen gesetzliche Grundlagen und Kontrolle im ganzen Land einheitlich waren. Zweitens – daraus folgend – war die koordinierende Wirkung der höchstrichterlichen Rechtsprechung stärker, da sowohl für den ordentlichen als auch für den Verwaltungsrechtsweg ein oberstes Gericht zur Verfügung stand, dessen Entscheidungen für ganz Frankreich wirksam wurden. Vor diesem Hintergrund ist der ungleiche Einfluss der deutschen und französischen höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Staatshaftung vor 1914 zu sehen: Aufgrund seiner enger gefassten Zuständigkeit konnte das Reichsgericht nie das Staatshaftungsrecht so prägen wie Frankreichs oberste Gerichte, insbesondere der *Conseil d'État*, es getan haben.

166 Zu diesem historischen Hintergrund siehe z.B. Esmein (1914): *Éléments*, S. 528-534.

167 So schon das *décret fondamental* vom 16.08.1790; siehe ebd., S. 529.

168 Siehe Berthélemy (1913), *Traité*, S. 17-20, 80.

169 Wenn es Zweifel gab, ob der Kassationshof oder der *Conseil d'État* in einem Rechtsstreit zuständig sein sollten, entschied das *Tribunal des Conflits*. Schon diese „Meta-Entscheidung“, die noch gar nichts über die Begründetheit oder den zu erwartenden Ausgang des eigentlichen Verfahrens aussagte, konnte weitreichende Folgen haben – wir werden es beim *arrêt Blanco* unter Punkt 2.3 sehen.

Hinzu kommt die gestärkte Stellung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ab der Jahrhundertwende. Zwar waren die Rechtsquellen des französischen Verwaltungsrechts nicht gesetzgeberisch systematisiert worden – wie beispielsweise das Strafrecht: es gab einen *code pénal*, aber keinen *code administratif* –, doch hatte sich eine Vereinheitlichung auf der Gegenseite durchgesetzt, das heißt bei der gerichtlichen Kontrolle. Noch Laferrière hielt daran fest, dass Verwaltungshandeln der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterliegen müsse, sofern es sich um *actes de gestion* handle; letztlich aber setzte sich in der Rechtsprechung die Gegenauffassung durch, nämlich dass Verwaltungshandeln grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen müsse. Ausgenommen waren nur klassisch privatrechtliche Handlungen (etwa Kaufverträge).¹⁷⁰

2.2.3 Die Bindungswirkung höchstrichterlicher Urteile

Dass höchste Gerichte überhaupt die Rechtsentwicklung – manchmal maßgeblich – beeinflussen können, liegt daran, dass sie im Streit um die Anwendung eines Gesetzes das „letzte Wort“ haben. Die von ihnen vorgenommene Rechtsauslegung hat Grundsatzwirkung: Alle späteren Entscheidungen in analogen Rechtsfragen müssen ihrer Interpretation der Gesetze folgen. Diese Einheitlichkeit der Rechtsanwendung ist das notwendige Gegenstück zur Einheit der Rechtsordnung. War eine Frage durch Gesetz entschieden worden, durften widerstreitende Anwendungen dieses Gesetzes die getroffene Regelung nicht wieder „sprengen“. Dieser Grundsatz galt im unitaristischen Frankreich sowieso, im föderalen Deutschen Reich aber gleichermaßen:

Insoweit das Reich den Rechtszustand im ganzen Bundesgebiet einheitlich geregelt hat, darf diese Einheit nicht durch eine abweichende Auslegung der Landesgerichte teilweise aufgehoben oder in Frage gestellt werden, sondern es muß eine für das ganze Bundesgebiet maßgebende richterliche Instanz zur Wahrung der Einheit bestehen. [...] [Es] muß mit Rücksicht auf die Sicherheit der Recht-

170 „On peut considérer comme acceptée par le Conseil d'État cette double formule générale: La compétence des tribunaux judiciaires est désormais écartée *pour tous les litiges qui naissent à l'occasion des services publics*. Les tribunaux judiciaires restent compétents pour connaître des contestations relatives au domaine privé de l'État, des départements et des communes“ (Hervorhebung im Original). Bertélemy (1913), *Traité*, S. 22.

sprechung und auf das Vertrauen des Volkes zur Rechtspflege dafür Sorge getragen werden, daß nicht unter den Gerichten des Bundesgebietes hinsichtlich einer und derselben Rechtsfrage ein unlöslicher Widerspruch bestehe.¹⁷¹

Um dies zu gewährleisten, mussten höchstrichterlichen Entscheidungen genauso bindend wirken wie die Gesetze selbst. „Das Gerichtsurteil erfolgt *souverän* und wird befolgt wie ein Gesetz“, betonte Berthélemy;¹⁷² Laband sprach analog von Urteilen als „staatlichen Befehlen“.¹⁷³ Ihre unmittelbare Bindungswirkung entfalten höchstrichterliche Urteile gegenüber den niederen Instanzen, also die dem Reichsgericht, der *Cour de Cassation* (Kassationshof), dem *Conseil d'État* (Staatsrat) untergeordneten Gerichte.

Gleichzeitig banden solche Urteile aber auch mittelbar die Verwaltung; jedenfalls diejenigen ihrer Handlungen betreffend, die der gerichtlichen Prüfung unterworfen sind. Verstößt die Verwaltung gegen das Gesetz, so wie es vom obersten Gericht ausgelegt worden ist, kann sie beklagt werden – vor Gerichten, die dem höchstrichterlichen Urteil in ihren eigenen Urteilen folgen müssen. Auf diese Weise banden Rechtssetzung sowie Rechtsprechung auch damals schon die Behörden in ihrer Rechtsanwendung.

Die Bindungswirkung konnte nur durch zwei Faktoren aufgehoben werden: entweder fundamental veränderte Umstände oder eine neue Gesetzeslage. Im ersten Fall konnte das oberste Gericht sich selbst von einer vorangegangenen Entscheidung lösen. Entsprechend wohlbegründet und selten musste es dieses Mittel einsetzen, denn eine unvorhersehbare Rechtsprechung durch die Gerichte wäre ebenso disfunktional gewesen wie eine unvorhersehbare Rechtsanwendung durch die Verwaltung. Der zweite Fall, das heißt die Schaffung einer neuen Gesetzeslage, oblag hingegen allein der Legislative.

171 Laband (1913), *Staatsrecht*, Bd. 3, S. 406-407. Wichtig ist allerdings, dass eine solche vereinheitlichende Rechtsprechung eben nur möglich ist, „[i]nsoweit das Reich den Rechtszustand im ganzen Bundesgebiet einheitlich geregelt hat“.

172 „L'arrêt de justice prononce *souverainement* et sera obéi comme une loi [...] [Hervorhebung im Original].“ Henry Berthélemy (1904): „De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative“, in: *RDP*, Bd. 21 (1904), S. 209-227, hier S. 209-210.

173 Ein „Urteil [ist] *nicht bloß* Feststellung des konkreten *Rechts*, sondern zugleich ein *staatlicher Befehl* an alle, die es angeht, sich so zu verhalten, wie es dem im Urteil festgestellten Rechtsverhältnis gemäß ist. [...] Aber nicht *nur* an die Parteien ist dieser Befehl gerichtet, sondern er erstreckt seine Wirkungen auch auf die *Staatsbehörden*, insbesondere auf die Gerichte selbst“ (Hervorhebungen im Original). Laband, *Staatsrecht*, Bd. 3, S. 375-376.

2.2.4 Grenzen des Gerichtsschutzes

Der Gerichtsschutz, und mit ihm die Rechtsgestaltung durch oberste Gerichte, konnte nur von „konkretisierten“ Bürgerrechten ausgehen, er war positiv-rechtlich begrenzt. Für bestimmte Handlungen schied eine Rechtskontrolle systematisch aus. Dazu zählen in unterschiedlichem Maße *Ermessensentscheidungen*, *Hoheitsakte* und *Gesetzgebungsakte*. Hier interessieren die ersten beiden.¹⁷⁴

Der Begriff *Ermessen* bezeichnet einen Spielraum, welcher der Verwaltung in der Anwendung der Gesetze eingeräumt wird (*Ermessensentscheidung* – *décision discrétionnaire*). Sie handelt nach Maßgabe des Gesetzes, ist aber keine einfache „Transmissionsmaschine“, welche gewissermaßen eine bloße mechanische Umsetzung zu besorgen hätte; in der Anwendung der generell-abstrakten Regelungen auf konkrete Sachverhalte gestaltet sie das Recht.¹⁷⁵

Sie kann dies zwar nur in engem Rahmen tun, und da die Verwaltung ausschließlich aufgrund gesetzlicher Ermächtigung handelt, bewegen wir uns in ihrer Betrachtung auf bereits verrechtlichem Terrain. Aber: Sollte sich dieses Ermessen richterlicher Kontrolle entziehen und es sich gleichzeitig so ausdehnen, dass ihm *de facto* bestimmte bürgerliche Rechte zur Disposition stehen, dann würde nur noch die formelle Verrechtlichung fortbestehen – die materielle wäre dahin. Da militärische Stellen die zivile Verwaltung im Krieg teilweise ergänzt, teilweise ersetzt haben, wird die Frage nach „entrechtlichten“ Ermessensentscheidungen ab 1914 relevant.¹⁷⁶

Zudem ist hier ein grundlegender Unterschied zwischen deutschem und französischem Rechtsdenken zu erkennen. Im Deutschen Reich war die Skepsis gegenüber einer richterli-

174 Eine gerichtliche Kontrolle der Gesetzgebung – die klassische Aufgabe des heutigen Bundesverfassungsgerichts – kam weder im Deutschen Reich (kein dafür infrage kommendes Gericht vorhanden) noch in Frankreich (keine Einschränkung der Parlamentshoheit zulässig) in Betracht.

175 „Die Verwaltungstätigkeit des Staates ist sonach zugleich Handhabung und Erzeugung des öffentlichen Rechts [...].“ Laband (1911), *Staatsrecht*, Bd. 1, S. 187. Bezeichnenderweise wird das Bild der Transmissionsmaschine („les organes de transmission et les rouages de la machine“) herangezogen bei Esmein (1914), *Éléments*, S. 25, was auf die ungleiche Ansicht der Stellung des verwaltenden „Staatsapparats“ hindeutet.

176 Technisch betrachtet war die Ermessenskontrolle eine rein staatsrechtliche Frage, sie bekam jedoch eine außenpolitische und völkerrechtliche Dimension durch die HLO, deren Art. 3 jedes (also auch Verwaltungs-)Handeln des Militärs dem befehlenden Staat zurechnete; dazu Punkt 2.4.

chen Kontrolle der Ermessensentscheidungen ausgeprägt, während in Frankreich der *Conseil d'État* die Möglichkeiten gerade dieser Kontrolle ausdehnte (in den Jahren 1871-1914 wurden nur zwei hierfür einschlägige Gesetze verabschiedet, was das Gewicht des Richterrechts hervorhebt). Ab etwa 1900 war im französischen Recht das System der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle von Ermessensentscheidungen allgemein anerkannt.¹⁷⁷

Anders als in Frankreich, wo der *Conseil d'État* besonders die Möglichkeiten des *recours pour excès de pouvoir* kontinuierlich ausbaute, lehnte die Staatslehre des Kaiserreiches eine richterliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen ab.¹⁷⁸ Rechtstheoretisch wurde dem Verwaltungshandeln eine Art abgeleiteter Herrschermacht beigemessen, sobald sie eine Ermessensentscheidung traf, daher konnte eine materielle Überprüfung durch ein Gericht nicht in Frage kommen. Erhalten blieb allerdings die formelle Prüfung, die sogenannte *Rechtskontrolle*. Noch in der Zeit der Reichsgründung sollten

Übergriffe [der Judikative] in das Gebiet der Verwaltung durch ausdrückliche Bestimmungen des Inhalts [verhindert werden], dass dem Verwaltungsgericht nur die Rechtskontrolle zustehe, wobei man gewöhnlich noch ausdrücklich hinzufügte, dass diese Kontrolle da aufhöre, wo das freie Ermessen der Verwaltung anfangen.¹⁷⁹

Bis 1914 erfuhr Rechtskontrolle in den einzelnen Ländern des Deutschen Reiches eine unterschiedliche Entwicklung – in Preußen blieb sie sehr begrenzt, Bayern gestattete der Verwaltungsgerichtsbarkeit einen etwas weiteren Zugriff; den Weg in Richtung auch einer materiellen Kontrolle von Ermessensentscheidungen beschritt nur Sachsen.¹⁸⁰ Das sächsische Landesrecht verlor aber, soweit es unseren Gegenstand betrifft, mit der Ausrufung des Belagerungszustandes seine Rechtskraft.¹⁸¹

177 Siehe Fougère (1974), *Le Conseil d'État*, S. 681-682.

178 Siehe ebd., S. 686-690.

179 Ottmar Bühler (1914): *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, S. 37.

180 Siehe ebd., S. 39. Dazu auch Rüfner (1984): „Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, S. 918-926.

181 Dies liegt daran, dass in dieser Arbeit das Handeln militärischer oder anderer *Reichsstellen* behandelt wird, welche entweder durch Reichsgesetze oder durch das bayerische Kriegszustandsgesetz bzw. das preußischen Belagerungszustandsgesetz geregelt waren (wobei letzteres alle Landesrechte abgesehen vom bayerischen verdrängte).

Die Hoheitsakte (*actes de gouvernement*) unterlagen weder im Deutschen Reich noch in Frankreich einer richterlichen Kontrolle. Hierzu zählten insbesondere die außenpolitischen Entscheidungen der Regierung; das offensichtliche Beispiel ist die Kriegserklärung, welche keinesfalls vor Gericht angegangen und annulliert werden konnte.¹⁸² In den Hoheitsakten hatte sich ein Stück absolutistischer Verantwortungsfreiheit, ein bißchen *Ancien régime* in das 20. Jahrhundert hinüber gerettet – rechtstheoretisch betrachtet; politisch bestand natürlich eine viel weitergehende und viel stärker institutionalisierte Kontrolle als im 18. Jahrhundert (vom Einfluss der veröffentlichten Meinung ganz zu schweigen).¹⁸³

Allerdings konnten die Regierungen auch im Bereich der Hoheitsakte nicht tun und lassen, was sie wollten. Volle Handlungsfreiheit konnte ihnen nur dort zukommen, wo keine gesetzliche Einschränkung bestand.¹⁸⁴ Solche Schranken waren aber gerade für Handlungen im Inneren, also durch das Staatsrecht, errichtet worden:

Die dem Staatsbürger obliegende Gehorsamspflicht ist im modernen Staate keine ungemessene, deren Umfang durch das Belieben der Regierung bestimmt werden könnte. Dies ist nicht einmal für den Fall eines Notstandes zuzugeben; es besteht im heutigen Recht kein *ius eminens* des Staates, welches für die Zeit der Not aus dem Staatsbürger einen Staatssklaven machen würde, sondern zu jeder Zeit und unter allen Verhältnissen sind die Rechte der Staatsgewalt gegen den Einzelnen durch Rechtssätze anerkannt und deshalb beschränkt.¹⁸⁵

Hinsichtlich der beiden gerade behandelten Kategorien von Staatshandeln ist also erstens festzuhalten, dass *Ermessen* im Deutschen Reich nur formell verrechtlicht war,¹⁸⁶ in Frankreich formell und materiell. Zweitens war das Handeln der Exekutive in beiden Staaten grundsätzlich regelgebunden, wobei *Hoheitsakte* von der richterlichen Prüfung ausgenom-

182 Siehe u. a. Esmein (1914), *Éléments*, S. 24-25.

183 So z. B. Laband: „Der andere und noch wichtigere Grund, welcher die Bedeutung der [inexistenten] rechtlichen Ministerverantwortlichkeit in erheblichem Grade geschmälert hat, ist die große Entwicklung der *politischen* oder *parlamentarischen* Ministerverantwortlichkeit, der unermeßliche Einfluß der *Öffentlichkeit* [...]“. Laband, in: *DJZ* (1901), Sp. 2.

184 Oder wo sie aufgehoben worden war, wie im Falle der klassischen Ermächtigung, welche die Exekutive mit legislativen Befugnissen ausstattet.

185 Laband (1911), *Staatsrecht*, Bd. 1, S. 193.

186 Vgl. aber das Prüfungsrecht in Sachsen; siehe S. 58.

men blieben.¹⁸⁷ Sowohl die Möglichkeiten ihrer Kontrolle als auch die zu ihrer Rechtfertigung angeführten Motive waren rein politisch, und wo Regierungen sich mit ihren Entscheidungen auf nicht-verrechtlichtem Terrain bewegten, handelten sie nicht nach gesetzlichen *Handlungsvorgaben*, sondern entsprechend angeblicher *Handlungsnotwendigkeiten*.

2.3 Staatshaftungs- und Kriegsleistungsrecht

2.3.1 Deutsche und französische Rechtsmaßstäbe der Staatshaftung

Die Idee einer Entschädigungspflicht der Allgemeinheit gegenüber demjenigen Einzelnen, der zu Gunsten Aller eine besondere Last trägt, ist alt und war für das moderne Staatswesen schon im ausgehenden 18. Jahrhundert kodifiziert worden.¹⁸⁸ Die Staatshaftung für Eigentumseingriffe konnte zunächst aus zwei Gründen zustande kommen: aufgrund gesetzmäßigen hoheitlichen Eingriffs – typischerweise in Form der Enteignung –, die zur *Legalhaftung* führte; oder aufgrund gesetzeswidrigen hoheitlichen Eingriffs, worauf die *Unrechtshaftung* folgte.¹⁸⁹ Ein dritter Schadensbereich könnte (etwas verzerrt) als *extra-legale Staatshaftung* bezeichnet werden. Denkbar wäre hier der rechtlich nicht vorgesehene, aber sozial besonders wünschenswerte Ausgleich individueller Verluste beispielsweise aufgrund einer Naturkatastrophe. Dafür müsste allerdings jeweils ein Spezialgesetz verabschiedet werden (daher die Verzerrtheit der Bezeichnung „extra-legal“). Dieser dritte Fall wird uns im innerstaatlichen Kriegsschädenrecht begegnen.¹⁹⁰

187 Dies hatte das Reichsgericht bes. in zwei Urteilen 1905 und 1906 bestätigt: Verwaltungsakte waren grundsätzlich gerichtlich überprüfbar, Gesetzgebungsakte nie. Siehe Heilfron (1918), *Kriegsschäden*, Bd. 1, S. 75, Fn. 21.

188 So in der französischen Verfassung von 1791: „[Titre 1er] La Constitution garantit l’inviolabilité des propriétés ou la juste et préalable indemnité de celles dont la nécessité publique, légalement constatée, exigerait le sacrifice“, und in der Einleitung zum preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794: „[§ 74] Einzelne Rechte und Vortheile der Mitglieder des Staats müssen den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohls, wenn zwischen beyden ein wirklicher Widerspruch (Collision) eintritt, nachstehn. [§ 75] Dagegen ist der Staat denjenigen, welcher seine besondern Rechte und Vortheile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genöthigt wird, zu entschädigen gehalten.“

189 Siehe das *HRG*, Eintrag „Staatshaftung“, Sp. 1818-1822, hier Sp. 1818.

190 Ein vierter potenziell interessanter Bereich wäre die Gefährdungshaftung. Darunter ist die Ersatzpflicht für Schäden zu verstehen, die durch den *regulären* Betrieb einer Sache (bspw. Eisenbahn) eintreten können und nicht vollständig vermeidbar sind (z. B. Funkenflug der Lokomotive, der eine Scheune in Brand setzt). So interessant die Gefährdungshaftung zunächst erscheint, fällt sie in dieser Untersuchung aus zwei Gründen weg: Erstens bestand ihr Zweck in der Zurechnung eines Schadens zum Betreiber der scha-

Wenden wir uns zunächst der Legal- und der Unrechtshaftung des Staates zu. Die deutsche und die französische Rechtstheorie stimmten darin überein, dass erstere den Staat direkt treffe – Aufopferung des Eigentums für die Allgemeinheit erforderte den materiellen Ausgleich durch die Allgemeinheit.¹⁹¹ Nach dem Wortlaut des preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR) von 1794 war „der Staat [den Enteigneten] [...] zu entschädigen gehalten“ (§ 75 Einl. ALR; inhaltlich identisch Art. 17 der *déclaration* von 1789).

Die Konzeption der Unrechtshaftung hingegen war verschieden; an sie knüpfte die grundlegende Frage nach der Unrechts(un)fähigkeit des Staates an. Vor dem Hintergrund der sogenannten *Mandatstheorie* wurde im deutschen Recht die Amtshaftung zum wesentlichen Auslöser staatlicher Entschädigungspflicht. Jene Theorie ging von der früheren absolutistischen Vorstellung des Staatsdieners als Beauftragtem des Fürsten aus, das heißt als einem Mandatsträger (daher der Name der Theorie).¹⁹² Der logische Ausgangspunkt war hier nicht die Verantwortung des Beamten vor dem Bürger, sondern vor dem Herrscher.¹⁹³ Überschritt der Staatsdiener sein Mandat, handelte er

als Privatmann, so daß sein rechtswidriges Handeln dem Fürsten oder dem Staat nie zugerechnet werden konnte. Über eine S[taats]haftung wurde im gesamten 19. Jh. diskutiert, zeitweise schien es sogar, als werde sie von der h. M. unterstützt (so die Forderung des 9. Deutschen Juristentages 1871). Sie vermochte

denstiftenden Sache, auch wenn dieser schuldlos gehandelt hatte. In der HLO war aber bereits festgelegt, dass ungeachtet der Schuldfrage *alle* (Kampf- wie Verwaltungs-)Handlungen des Militärs demjenigen Staat zuzurechnen seien, unter dessen Befehl es stand. Zweitens könnte die Gefährdungshaftung nur für Kriegsschäden in Betracht kommen (Kriegsleistungen u. dgl. sind ja *gezielte* Eingriffe), welche aber als höhere Gewalt qualifiziert wurden, sodass eine Entschädigungspflicht des Staates von vorneherein ausgeschlossen war. Gleichwohl ist die Gefährdungshaftung im deutschen und französischen Staatsrecht für sich genommen bemerkenswert: in Deutschland wurde die Anwendung dieses Modells auf das Staatshaftungsrecht selbst nach dem Zweiten Weltkrieg noch abgelehnt (so auch durch die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs; siehe Ossenbühl [1998], *Staatshaftungsrecht*, S. 367-370), während in Frankreich hiervon ausgehend schon vor dem Ersten Weltkrieg die objektive Staatshaftung entwickelt worden war (bes. mit dem „Tomaso Grecco“-Urteil des CE v. 10.02.1905).

191 Besonders einschlägig dargelegt bei Gerhard Anschütz: „Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Ausübung der Staatsgewalt“, in: *VerwArch*, Jg. 5 (1897), S. 1-136, sowie bei Adalbert Bigot d'Engente (1907): *De la responsabilité pécuniaire de l'Etat en matière d'actes de puissance publique*.

192 In diesem Sinne war auch die persönliche Haftung der Beamten im preußischen ALR (§§ 88, 89 II 10) geregelt worden. Siehe Ossenbühl (1998), *Staatshaftungsrecht*, S. 7-8.

193 In diesem Sinne Jellineks Formulierung vom Beamten, der „dem Staate für rechtmäßige Amtsführung zivil-, straf- und disziplinarrechtlich verantwortlich“ sei (eigene Hervorhebung). Jellinek (1905), *Staatslehre*, S. 793.

sich jedoch letztlich, wo sie nicht wie in einigen kleineren Staaten durch Verfassung oder Gesetz vorgeschrieben war, nicht durchzusetzen und wurde in einer frühen Entscheidung des Reichsgerichts [...] [Urteil vom 08.04.1884] eindeutig abgelehnt, wenn auch spätere Urteile die Aussage etwas relativierten [...].¹⁹⁴

Diese (theoretisch vollkommene) Unbelangbarkeit des Staates für rechtswidrige Eingriffe hielten allerdings weder Rechtslehre noch Gesetzgeber des Kaiserreichs für haltbar. Deswegen sollte unabhängig vom *Haftungsgrund* (rechtmäßiges oder schuldhaftes Handeln des Beamten) die *Haftungsleistung* immer den Staat treffen. Im Deutschen Reich wurde in diesem Sinne – nach dem Vorbild des preußischen Beamtenhaftungsgesetzes von 1909 – am 22. Mai 1910 das Reichsbeamtenhaftungsgesetz (RBHG) erlassen. Mit diesem Gesetz wurde die Haftung vom Beamten auf den Staat übergeleitet (diese Konstruktion der Amtshaftung gilt übrigens noch heute, nur dass die Haftungsüberleitung auf den Staat nicht mehr einfachgesetzlich, sondern verfassungsrechtlich durch Art. 34 GG gewährleistet ist).

Darauf gestützte Prozesse konnten vor das Reichsgericht gebracht werden. War die Klage begründet, wurde dem Betroffenen der materielle Schaden vom Fiskus erstattet, wobei über den Betrag gleichfalls – nach zivilrechtlichen Maßstäben¹⁹⁵ – das Reichsgericht entschied. (War der Schaden immateriell, beispielsweise eine unschuldig erlittene Haftstrafe, griff § 847 BGB, mit derselben Zuständigkeit des Reichsgerichts.) Wenngleich das RBHG von 1910 die Haftungsleistung auf den Staat übertrug, blieb das deutsche Recht bei den quasi-privatrechtlichen, jedenfalls persönlichen Voraussetzungen der Staatshaftung. Insofern sollte sie

als unmittelbare Haftung zwar neben die persönliche Beamtenhaftung treten, aber in ihren Haftungsvoraussetzungen von der Beamtenhaftung abhängen. D.h. der Staat sollte nur und immer dann haften, wenn auch der Beamte persönlich haften müsse. Damit hatte sich in die deutsche Haftungsdogmatik der erste Konstruktionsfehler eingeschlichen. Denn entweder geht man von einem Mandats-

194 HRG, Eintrag „Staatshaftung“, Sp. 1819-1820.

195 „[N]icht jedes pflichtwidrige Verhalten eines Beamten, durch welches eine Vermögensbeschädigung entstanden ist, [begründet] in allen Fällen eine Ersatzverbindlichkeit, sondern nur dasjenige, welches den im Zivilrecht aufgestellten Voraussetzungen der Schadensersatzpflicht entspricht.“ Laband (1911), *Staatsrecht*, Bd. 2, S. 474.

kontrakt aus, dann ist *nur* die persönliche Beamtenhaftung folgerichtig, oder man rechnet das Handeln des Beamten unmittelbar dem Staat zu, dann ist die Folge eine *unmittelbare* Staatshaftung (Verbandshaftung).¹⁹⁶

Trotz der Haftungsleistung durch den Fiskus war das deutsche Staatshaftungsrecht also *subjektiv* konstruiert. Die Mandatstheorie hatte unter dem Rechtspostivismus der Vorkriegszeit neuen Aufwind, sowohl in der Rechtslehre als auch in der Gerichtspraxis, sodass die subjektive Unrechtshaftung des Staates auch 1914 das maßgebliche Modell war.¹⁹⁷ Paul Laband schrieb in der letzten Vorkriegsausgabe seines *Staatsrechts*:

Wenn diese Gesetze von der Regierung oder der Volksvertretung, von Behörden und Beamten verletzt werden, so tritt nicht die Staatsgewalt mit sich selbst in Widerspruch, sondern die Personen, welche das Gesetz, statt es zur Anwendung zu bringen, verletzen, treten in Widerspruch mit der Staatsgewalt.¹⁹⁸

Vor diesem rechtstheoretischen Hintergrund ist auch die besonders restriktive Haftung der Militärbefehlshaber (MBH) nach preußisch-deutschem Belagerungszustandsrecht zu sehen. Dieses stellte alle Maßnahmen der MBH unter deren „persönliche Verantwortung“ – und verbaute dann die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten; dazu gleich Punkt 2.4.

Das französische Recht hatte eine andere Entwicklung genommen. Dabei ist der *Conseil d'État* ein maßgeblicher Wegbereiter der objektiven, unmittelbaren Staatshaftung gewesen. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war eine Entscheidung des *Tribunal des Conflits* (es löste Kompetenzkonflikte zwischen *Cour de Cassation* und *Conseil d'État*, wenn strittig war, welcher Rechtsweg dem Kläger offen stehen sollte): Mit dem *arrêt Blanco* vom 8. Februar 1873 brachte das *Tribunal* die Staatshaftung auf den verwaltungsrechtlichen Weg. Damit wurde sie von der privatrechtlichen Schuldvorstellung des Beamten gelöst, welche die Vorbedingung der deutschen Amtshaftung war.

196 Ossenbühl (1998), *Staatshaftungsrecht*, S. 8.

197 Siehe Ossenbühl (1998), *Staatshaftungsrecht*, S. 8-9. Vgl. allerdings Stuth (1990), *Staatshaftung oder Entschädigung*, S. 44, mit Verweis auf den Teil der deutschen Rechtslehre, welcher die unmittelbare Staatshaftung befürwortete (wie an den Entschließungen der Deutschen Juristentage 1867, 1871 und zuletzt 1905 ersichtlich wird).

198 Laband (1911), *Staatsrecht*, Bd. 1, S. 74.

Die ursprünglich dominante *responsabilité subjective* war logisch so hergeleitet worden wie die deutsche Amtshaftung, also ausgehend von der Verantwortung des Dienstherrn für weisungsgemäße Handlungen seiner Gehilfen (die entsprechenden Rechtsnormen fanden sich im *Code civil*, Art. 1382-1384).¹⁹⁹ Die französische Rechtsprechung wandte die zivilrechtliche Haftung auf den Staat an, bis der erwähnte *arrêt Blanco* dem ein Ende setzte. In seiner Begründung heißt es: „Die Verantwortung, die den Staat für Schäden treffen kann, welche die von ihm beschäftigten Personen verursachen (...), kann nicht von den Prinzipien (des) *Code civil* bestimmt werden [...].“ Die Entscheidung war aber problembehaftet, denn sie lief „darauf hinaus zu sagen, der Staat [sei] nicht verantwortlich für die von seinen Bediensteten verursachten Schäden, und wenn der Richter eine Entschädigung gewähren [könne], so nur, weil es ihm angebracht erscheint.“²⁰⁰

Nach diesem Verweis der Materie auf den Verwaltungsrechtsweg machte der *Conseil d'État* sich daran, die Verantwortung des Staates immer weiter zu verrechtlichen, also in regelrechte Staatshaftung umzuformen.²⁰¹ Insoweit hatte die Loslösung vom *Code civil* keine Reduktion, sondern die richterrechtlich betriebene Ausweitung der Staatshaftung zur Folge. Die Gesetzgebung steuerte in die gleiche Richtung, beispielsweise durch die Ausweitung der Ausgleichspflicht für Tumultschäden, die anlässlich von Unruhen entstehen konnten.²⁰² Beides entsprach, wenn man so will, dem Zeitgeist der Dritten Republik.²⁰³

199 „[Sont responsables] [l]es maîtres et les commettants, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés“, Art. 1384, Abs. 5 *Code civil*. Diese Zitation bezieht sich, wie alle in dieser Arbeit, auf die Fassung des *Code civil* von 1913; sein aktueller Aufbau und die entsprechende Numerierung der Artikel wurden durch die Novelle vom Oktober 2016 stark verändert. Hinsichtlich seiner Verwendung in der damaligen Rechtslehre und -sprechung zur Staatshaftung siehe u.a. Louis Feugey (1927): *Le Développement Jurisprudentiel de la Théorie du Risque en matière de responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique*, S. 19-24, sowie bes. de Vault (1913), *La responsabilité de l'État*, S. 8-19.

200 „La responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés par les personnes qu'il emploie (...) ne peut être régie par les principes (du) code civil [...].‘ [Cela] revient en fait à dire que l'État n'est pas responsable des dommages causés par ses agents, et si le juge peut accorder une indemnité, c'est seulement parce que cela lui paraît équitable.“ Davignon (1976), *La responsabilité objective*, S. 26. Die Beobachtung der folgerichtigen, aber unerwünschten Haftungsbefreiung des Staates für (theoretisch) alle Handlungen findet sich bereits bei Berthélemy (1913), *Traité*, S. 79 und Gaston Jèze (1904): *Principes généraux du droit administratif*, S. 139.

201 Die zivilistische Herleitung der Staatshaftung hatte nichtsdestotrotz immer Befürworter in der Rechtslehre, darunter Léon Duguit und Maurice Hauriou. Siehe die Nachweise bei Jules Mihura (1919): *Du fonctionnement des services publics et de la responsabilité de l'État*, S. 12.

202 *Loi v. 16.04.1914*.

203 „Le développement de la responsabilité de la puissance publique est contemporain du mouvement de libéralisation, puis de démocratisation des institutions politiques et administratives françaises, dans le dernier tiers du XIXème siècle.“ Davignon (1976), *La responsabilité objective*, S. 29.

Damit entwickelten Rechtsetzung und -sprechung in Frankreich die *responsabilité objective*. Eine Behandlung von Verwaltungs- oder Regierungshandeln nach privatrechtlichen Maßstäben kam schon Ende des 19. Jahrhunderts nicht mehr in Frage: „Der Staat ist den allgemeinen privatrechtlichen Haftungsprinzipien nur in einem einzigen Fall unterworfen, nämlich dann, wenn er hinsichtlich der Verfügung über sein Eigentum tätig wird.“²⁰⁴ Das Prinzip, aus dem die Haftbarkeit des Staates abgeleitet wurde, war nicht mehr die zivilrechtliche Aufsichtspflicht, sondern der schon 1789 normierte soziale Gleichheitsgrundsatz (*l'égalité devant les charges publiques*).

Heute [1913] ist also sowohl von der *Cour de Cassation* als auch vom *Conseil d'État* anerkannt, dass die Basis für den Ausgleich von Schäden, welche Beamte in der Wahrnehmung ihres öffentlichen Dienstes verursachen, nicht das Zivilrecht, sondern der Gleichheitsgrundsatz ist.²⁰⁵

Die Normen *équité* und *égalité* waren das rechtlich wirksame „Destillat“ der Vorstellung eines *contrat social*, und sie sind ein Schlüssel zum Verständnis der Haftungsentwicklung in Frankreich ab 1914.²⁰⁶ Die rechtliche Bindung der Verwaltung an diese Prinzipien war noch kurz vor Kriegsausbruch vom *Conseil d'État* bestätigt worden: In seinem „Roubeau“-Urteil vom 9. Mai 1913 hielt er fest, dass die Bürgerrechte von 1789 wie eine gesetzliche Schranke für das Verwaltungshandeln wirken (obwohl sie nirgends verfassungs- oder positivrechtlich fixiert waren).

204 „L'État n'est soumis aux principes généraux du droit privé sur la responsabilité que dans un cas unique, celui où il agit en vue de l'administration de son patrimoine privé.“ Léon Michoud (1895): *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents*, S. 5.

205 „Il est donc reconnu aujourd'hui, par la Cour de cassation aussi bien que par le Conseil d'État, que la réparation des dommages occasionnés par les fonctionnaires dans la gestion des services publics a pour base, non le droit civil, mais l'équité.“ Berthélemy (1913), *Traité*, S. 79. Hier zeigt sich die interessante Wandlung des Staatshaftungsrechts und seine Entfernung von privatrechtlichen Grundsätzen, denn der bereits zitierte Léon Michoud schrieb 1895 das genaue Gegenteil: „[Les tribunaux] ne peuvent faire autre chose que de reconnaître, à la charge de l'État, une obligation préexistante, soit en vertu d'un texte, soit en vertu d'un principe juridique reconnu. Ils ne peuvent se baser sur la simple équité, sans s'exposer au reproche de faire le droit au lieu de l'appliquer.“ Michoud (1895), *Responsabilité*, S. 7.

206 Exemplarisch sichtbar wird dies an der – weit akzeptierten – Argumentation zugunsten eines allumfassenden Kriegsschädenausgleichs von Gaston Jèze, dargelegt in seinem Artikel „La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 5-80, sowie in „Les victimes des faits de guerre et la réparation des dommages“, in: *Problèmes de politique et finances de guerre*, hg. v. dems. et al (1915), S. 65-97. Grundlage seiner Argumentation waren ebenjene Prinzipien von *équité* und *égalité*. Anderer Ansicht war z. B. de Vault (1913), *La responsabilité de l'État*, S. 30-31; aber die grundsätzliche Möglichkeit einer Staatshaftung für Kriegsschäden befürwortete auch er (S. 61).

Letzter Gesichtspunkt: Aufgrund der Prinzipien von *équité* und *égalité* war schon einmal, 1792, ein vollumfängliches Entschädigungsrecht vom Gesetzgeber erlassen worden, welches die kollektive Solidarität für Schäden begründete: „Die Brüderlichkeit, welche die Bürger eines freien Volkes vereint, verteilt auf alle Individuen des sozialen Körpers den Schaden, den ein einzelnes seiner Mitglieder erleidet.“²⁰⁷ Dieses Gesetz war zwar ebenso kurzlebig wie die ganze damals geltende Verfassungsordnung, die schon 1793 wieder überwunden wurde, aber in den Entschädigungsdebatten ab 1914 tauchte es wieder auf.

2.3.2 Kriegsleistungen und -schäden im deutschen Recht vor 1914

α Die Vergütung von Kriegsleistungen

Kriegsleistungen fallen in den Bereich der Legalhaftung. Eingriffsrecht, Ausgleichspflicht und Rechtsweg waren durch das Kriegsleistungsgesetz von 1873 (KLG) und die dazugehörige Ausführungsverordnung von 1876 gesetzlich geregelt worden.²⁰⁸ Sie gestatteten es dem Staat, sich Privateigentum zu militärischen Versorgungszwecken zwangsweise anzueignen. Allerdings bestimmte das KLG selbst, dass diese Art von Leistungserhebung nur als Notlösung gedacht war: „Diese Leistungen sollen nur insoweit in Anspruch genommen werden, als für die Beschaffung der Bedürfnisse nicht anderweitig, insbesondere nicht durch freien Ankauf, [...] gesorgt werden kann“, § 2 KLG.

Bei der Betrachtung der Kriegsleistungen bewegen wir uns auf verrechtlichem Terrain, wobei drei Anmerkungen zu machen sind. Erstens waren die Leistungspflichtigen nach dem KLG die Gemeinden (§ 6 KLG): Von ihnen verlangte die Militärbehörde die Leistungen, woraufhin die Gemeinden sie bei ihren Bürgern erhoben und dann den militärischen Stellen übermittelten. Letztere konnten nur ausnahmsweise – bei „Gefahr im Verzug“ – selbst requirieren (§§ 4, 5 KLG). Zweitens stand dem Bürger bei Differenzen über die Entschädigung grundsätzlich derjenige Rechtsweg offen, der vom Landesrecht für hoheitliches Han-

207 „La Fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre rend commun à tous les individus du Corps Social le dommage occasionné à l'un de ses Membres.“ *Loi* [genau genommen ein *décret pris en Assemblée constituante*, was einem Gesetz entspricht] *relative aux indemnités à accorder aux citoyens qui auraient perdu, dans le cours de la guerre, tout ou partie de leurs propriétés* v. 11.08.1792.

208 Reichsgesetz über die Kriegsleistungen v. 13.06.1873 (RGBl. 1873, S. 129-137) und die dazugehörige Ausführungsverordnung v. 01.04.1876 (RGBl. 1876, S. 137-148).

deln vorgesehen war, also entweder die Beschwerde oder das Verwaltungsstreitverfahren (§ 34 KLG; zur Unterscheidung der Rechtswege siehe Punkt 2.2.2).²⁰⁹ Eine reichsweite Vereinheitlichung des Rechtswegs erfolgte erst 1915. Drittens gab es für Kriegsleistungen (anders als für Friedensleistungen) eine Generalklausel – § 3 Nr. 6 KLG –, derentsprechend „alle Dienste und Gegenstände, deren Leistung das militärische Interesse ausnahmsweise erforderlich machen könnte“, verlangt werden durften. Die Definition dieses „Interesses“ oblag allein den Militärbehörden. Das bedeutete, dass sie nach freiem Ermessen den rechtlich gedeckten Zugriff staatlicher Stellen auf privates Eigentum ausweiten konnten.²¹⁰

Darüberhinaus trafen Kriegsleistungen nicht nur die eigenen Staatsbürger, sondern alle natürlichen und juristischen Personen, die im Deutschen Reich ansässig waren:

[Kriegsleistungen] bestehen in allen Fällen nur in Vermögensleistungen. Hierauf beruht der tiefgreifende Gegensatz zwischen Militärdiensten und Militärlasten; die letzteren enthalten keine Verpflichtungen zur Treue, zum Gehorsam, zu persönlichem Dienst, sondern sie betreffen lediglich das Vermögen. Eine Konsequenz dieses Gegensatzes zeigt sich rücksichtlich der verpflichteten Personen. Die Wehrpflicht setzt einen Staatsangehörigen, einen der Staatsgewalt unterworfenen Menschen voraus; die Militärlasten treffen das der Staatsgewalt unterworfenen Vermögen. Ihnen unterliegen daher auch alle juristischen Personen und alle Ausländer, wofern sie im Inlande solche Vermögensstücke haben, welche von den Militärlasten berührt werden, z. B. Wohnräume, Grundstücke im Festungsrayon, Pferde, Schiffe usw. Andererseits bleiben die Staatsangehörigen unberührt von den Militärlasten hinsichtlich derjenigen Vermögensstücke, die sie im Auslande haben.²¹¹

209 In der Reichsgesetzgebung der ersten Kriegsmonate wurde der Beschwerde – und damit der Verwaltungshoheit – Vorzug gegeben, wie bspw. an der RkBk über Höchstpreise für Getreide v. 28.10.1914 sichtbar wird. Siehe auch Max Hachenburg: „Juristische Rundschau“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1914), S. 1354-1358, hier S. 1357.

210 „Die Frage aber, ob und inwieweit im einzelnen Falle das militärische Bedürfnis die Beanspruchung von Kriegsleistungen notwendig macht, ist lediglich von den zuständigen Militärbehörden zu entscheiden. Den Requisitionen derselben [d.h. ihren ‚Befehlen‘ an die zivilen Behörden zur Erhebung von Kriegsleistungen beim Bürger] ist *prompter* Gehorsam zu leisten; die Bestreitung des Bedürfnisses hat in keiner Beziehung einen suspensiven Effekt; die sofortige Erfüllung kann durch Zwangsmittel herbeigeführt werden“ (Hervorhebung im Original). Laband (1914), *Staatsrecht* Bd. 4, S. 284.

211 Laband (1914), *Staatsrecht*, Bd. 4, S. 255. Gerade gegen jene „Vermögensstücke im Ausland“ setzte aber der Wirtschaftskrieg ein, der im weiteren Verlauf dieser Arbeit thematisiert werden wird.

Die Vergütung von Kriegsleistungen wurde „nach Maßgabe der verfügbaren Mittel“ zugesagt (§§ 20, 21 KLG), was sich allerdings auf den *Zeitpunkt* der Zahlung bezog. Der *Umfang* der Zahlung musste jedenfalls vollwertig sein (bei späterer Zahlung sogar mit Verzinsung). Aus diesem Grund waren die Militärbehörden verpflichtet, den Gemeinden für erhobene Kriegsleistung Bescheinigungen auszustellen (§ 4 Abs. 5 KLG); der Bürger seinerseits konnte jederzeit eine entsprechende Bescheinigung von der Gemeinde über seine individuelle Leistung verlangen, welche seinen Anspruch gegen den Fiskus sicherte (§ 7 Abs. 4 KLG). Wichtig ist, dass im Umkehrschluss das KLG *eine strafweise, entschädigungslose Erhebung von Kriegsleistungen ausschloss*.

Die richterliche Kontrolle der Frage, ob tatsächlich die rechtfertigende Notwendigkeit zur Erhebung einer Kriegsleistung bestanden hatte, war nicht möglich. Ein Gerichtsverfahren konnte nur für gesetzeswidrige Requisitionen angestrengt werden, also wenn der entsprechende Militärbeamte oder Offizier beispielsweise gegen Strafrecht verstoßen hatte. Dieser konnte dann allerdings nur *persönlich* verklagt werden²¹² – das Rechtsdenken der Mandats-
theorie wird hier wieder sichtbar.

β Der Ersatz von Kriegsschäden

War das Kriegsleistungsrecht im Voraus normiert, so verhielt es sich mit den Regelungen zu Kriegsschäden umgekehrt: sie ergingen nur im Nachhinein. Kriegsschäden konnten keine staatliche *Entschädigungspflicht* auslösen; Ausgleichsleistungen wurden, wenn überhaupt, nur hoheitlich *gewährt*. Sichtbar wird das an den *ex post* erlassenen Entschädigungsgesetzen zum deutsch-französischen Krieg 1870/71²¹³ und zum Herero-Aufstand 1904/05²¹⁴ (die

212 Ebd., S. 285.

213 Gesetz, „betreffend die Entschädigung der deutschen Rhederei“ (RGBl. 1871, S. 249-250); Gesetz, „betreffend den Ersatz von Kriegsschäden und Kriegsleistungen“ (RGBl. 1871, S. 247-248), beide v. 14.06.1871. Hier wurde auch die Vergütung der Kriegsleistungen *ex post* geregelt, weil der zahlende Fiskus – d. h. das Deutsche Reich – bei Kriegsausbruch noch nicht existierte.

214 Die Ausgleichszahlungen hierfür wurden in den Haushaltsgesetzen von 1904, 1905 und 1906 verabschiedet. Besonders aufschlussreich ist die Begründung zu ersten Vorlage im Reichstag (vom 14.03.1904): „Wenn auch eine rechtliche Verpflichtung zum Ersatz der Verluste an Eigentum und sonstigem Vermögen [...] nicht anerkannt werden kann, so wird doch bei der Schwere des Unglücks, das über das Schutzgebiet hereingebrochen ist [...], ein *obrigkeitliches Eingreifen durch Gewährung billiger Entschädigungen* sich nicht vermeiden lassen.“ Zitiert nach Heilfron (1918), *Kriegsschäden*, Bd. 1, S. 341 (eigene Hervorhebungen).

deutsche Gesetzgebungstätigkeit zu den Kriegsschäden des Ersten Weltkriegs dauerte bis 1928 an).

Im Falle der Entschädigungen nach 1871 waren die entsprechenden Gesetze auch erst beschlossen worden, nachdem sich Frankreich im Friedensschluss zur Zahlung von 5 Mrd. Francs verpflichtet hatte.²¹⁵ Die Deckung der Kriegsschäden sollte so weit als möglich aus diesen Mitteln bestritten werden, wobei diese Zweckbestimmung in den Friedensverträgen nicht genannt war: Weder der vorläufige noch der endgültige Friedensvertrag beinhalteten eine Qualifizierung der zu zahlenden Summe (sei es als Entschädigung, Reparation, Kontribution oder anderes). Sie schwiegen sich, anders als die Friedensverträge des Ersten Weltkrieges, über den Rechtsgrund der Zahlungen aus. Nur das innerstaatliche Recht gibt darüber Aufschluss, dass die Zahlungen als „Kriegsentschädigung“ betrachtet wurden.²¹⁶

Eine Anerkennung staatlicher Ersatzpflicht für Kriegsschäden war nicht nur vermieden, sondern positivrechtlich durch das KLG ausgeschlossen worden. Es überwies den Ausgleich dieser Art von Schäden der *ad hoc*-Gesetzgebung („für alle durch den Krieg verursachten Beschädigungen an beweglichem und unbeweglichem Eigentum [...] wird der Umfang und die Höhe der etwa zu gewährenden Entschädigung und das Verfahren bei Feststellung derselben durch jedesmaliges Spezialgesetz des Reichs bestimmt“, § 35 KLG). Die Formulierung enthielt eine zweifache Einschränkung: Die Erfordernis eines „jedesmaligen Spezialgesetzes“ sollte eine generelle *ex ante* Festlegung der Staatshaftung für Kriegsschäden ausschließen, während der Verweis auf „etwa zu gewährende“ Entschädigungen dafür sorgen sollte, dass der Gesetzgeber freie Hand behielt in der Entscheidung darüber, welche Schäden ersetzt werden sollten und welche nicht.²¹⁷

Kriegsschädenerersatz war – wie die Erhebung von Kriegsleistungen – bis 1914 territorial gedacht, war also eine staatsrechtliche und innenpolitische Angelegenheit ohne direkten Außenbezug. Erlitt ein deutscher Staatsbürger außerhalb des Reichs („Schutzgebiete“ wurden hier wie Reichsgebiet behandelt) Kriegsschäden, konnte er sich nicht an den deutschen Fis-

215 Art. 2 des Präliminarfriedens v. 26.02.1871, Art. 7 des Friedensvertrages v. 10.05.1871.

216 Siehe den § 1 des Kriegsschädengesetzes v. 14.06.1871.

217 Dementsprechend war bspw. im § 7 der Ausführungsverordnung von 1876 zum KLG festgelegt worden, dass Gebäudeschäden keine staatliche Haftpflicht auslösen konnten und ein eventueller Ausgleich nur nach Maßgabe eines Spezialgesetzes gemäß § 35 KLG in Frage kam.

kus zwecks Entschädigung wenden. Umgekehrt war der Kriegsschädenersatz, wenn er denn gewährt wurde, nicht auf deutsche Staatsbürger beschränkt; der § 35 KLG sprach daher auch nicht von „Staatsbürgern“, sondern von „Personen“ als möglichen Leistungsempfängern.²¹⁸ Das Kriegsschädengesetz (KSG) von 1871 hatte sogar explizit festgehalten, dass ein Ausgleich für Immobilienschäden „ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Geschädigten gewährt“ werde, Art. 1 Nr. 4 KSG. Entschädigung für Mobilien wurde fremden Bürgern gewährt, wenn die Regierung ihres Heimatstaates im Gegenzug deutschen Staatsangehörigen einen solchen Anspruch einräumte. Und schließlich sagte das KSG eine Ausgleichzahlung unabhängig davon zu, ob die Schädigung vom deutschen oder vom französischen Militär ausgegangen war, Art. 1 KSG.

Diesem Gesetz lag allerdings ein enger Begriff von Kriegsschäden zugrunde: Es wurden nur dingliche Schäden berücksichtigt, und nur solche aus Beschießung und Brandlegung zu militärischen Zwecken. Als Vorbild für die Kriegsschädengesetzgebung des Ersten Weltkriegs war es untauglich: Einerseits dauerte der Krieg sehr lange, sodass der Kriegsschädenersatz nicht auf die Friedenszeit vertagt werden konnte, andererseits wurde er als Wirtschaftskrieg geführt (insbesondere mittels der Belangung „feindlichen Eigentums“), sodass die territoriale Konzeption des Schadensersatzes aufgegeben wurde.

2.3.3 Kriegsleistungen und -schäden im französischen Recht vor 1914

Das französische Recht weist hier viele Parallelen zum deutschen auf. Die entsprechenden Gesetze stammen ebenfalls aus der Zeit nach dem Krieg von 1870/71, allerdings erfolgte ihr Erlass mit einiger Verzögerung, bedingt durch den Wechsel der Regierungsform.²¹⁹

²¹⁸ Siehe auch Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 93.

²¹⁹ Das erste französische Gesetz, das einen Anspruch des Bürgers auf Staatshaftung für Kriegsfolgen anerkannte, war bereits am 8./10.07.1791 verabschiedet worden; die 1914 gültigen Leitlinien des Entschädigungsrechts legte aber erst das Gesetz von 1877 fest. Siehe Jèze (1915): „Les victimes des faits de guerre“, in: ders. *et al.* (Hrsg), *Problèmes*, S. 73-75.

Umfang und Forderungsmodalitäten von Kriegsleistungen waren 1877 in der *loi sur les réquisitions militaires* geregelt worden.²²⁰ Spätere diesbezügliche Gesetze (wie dasjenige vom 27. März 1906) nahmen Detailanpassungen vor und änderten nichts an den 1877 beschlossenen Grundstrukturen des französischen Kriegsleistungsrechts.²²¹ Bemerkenswert ist, dass schon die *loi sur les réquisitions* von 1877 die Requirierung industrieller Betriebe ermöglichte und im Bedarfsfalle deren vollständige Übernahme („Militarisierung“) gestattete²²² – der deutsche Gesetzgeber ging diesen Schritt erst während des Ersten Weltkrieges. Eine Enteignung war aber selbst in solchen Fällen rechtlich unmöglich; die Militarisierung konnte nur die Nutzung des Betriebes treffen, nicht das Eigentum daran.

Die Einforderung von Kriegsleistungen erfolgte auch in Frankreich nicht gegenüber dem Bürger, sondern den Gemeinden (Art. 19 *loi sur les réquisitions*). Das Militär konnte nur bei Abwesenheit ziviler Amtsträger oder im Falle der Dringlichkeit die Requisition selbst durchführen (Art. 20 *loi sur les réquisitions*). Zudem hielt das Gesetz fest, dass die Ressourcen der Gemeinde nicht vollständig beansprucht werden durften.²²³ War eine Kriegsleistung erhoben worden, musste darüber – wie im deutschen KLG – immer eine Bescheinigung ausgestellt werden, durch welche der Staat zum Schuldner des Bürgers wurde (Art. 9 *décret sur l'exercice des réquisitions*). Für jeden Distrikt hatte das Kriegsministerium eine Kommission einzurichten, welcher die Evaluierung von Leistung und Entschädigung oblag; hierbei musste – anders als im KLG – das „zivile Element“ stärker repräsentiert sein als das militärische (Art. 24 *loi sur les réquisitions*). Schließlich beinhaltete das französische Kriegsleistungsrecht ebenso wie das deutsche eine Generalklausel, aufgrund derer alle „militärisch notwendigen“ Gegenstände requiriert werden konnten (Art. 5 *loi sur les réquisitions*).

220 *Loi sur les réquisitions militaires* v. 03.07.1877; Ausführungsbestimmungen dazu im *décret sur l'exécution de la loi du 3 juillet 1877* (J. O. 1877, S. 5782-5796).

221 Siehe Berthélemy (1913), *Traité*, S. 401.

222 „En cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée, les exploitants d'établissements industriels peuvent être tenus, sur réquisition directe, de mettre à la disposition de l'autorité militaire toutes les ressources de leur exploitation [...]. [Abs. 2] Par dérogation aux dispositions de l'art. 19 de la présente loi, les réquisitions sont adressées, par l'autorité militaire, à l'exploitant ou à son représentant. [...] [Abs. 4] En cas d'insuffisance des moyens de production, l'autorité militaire peut, sur nouvelle réquisition, procéder à la prise de possession partielle ou totale des établissements industriels et en assurer l'exploitation par ses propres moyens.“ Art. 58 der *loi sur les réquisitions militaires* v. 03.07.1877. Eine derartige Bestimmung fand sich im deutschen KLG nicht.

223 „Les réquisitions exercées sur une commune ne doivent porter que sur les ressources qui y existent, sans pouvoir les absorber complètement“, Art. 19 Abs. 2 *loi sur les réquisitions*.

Von der Leistungspflicht konnte jede Person in Frankreich betroffen werden, insofern galt auch im französischen Requisitionsrecht das Territorialprinzip: Die Leistungserhebung erfolgte nicht bei Franzosen, sondern bei Personen auf französischem Staatsgebiet. Strafweise, entschädigungslose Requisitionen waren im französischen Recht ebensowenig vorgesehen wie im deutschen.

β *Der Ersatz von Kriegsschäden*

Die Behandlung von Kriegsschäden war während des 19. Jahrhunderts im französischen Recht ähnlich konzipiert wie im deutschen. Als im März 1871 das Parlament über die Kriegsschädenfrage zu entscheiden hatte, legte zwar die mit dem Thema beauftragte Kommission einen Gesetzesvorschlag zur *réparation intégrale* vor; dieser wurde aber im Plenum abgelehnt. Stattdessen wurde durch das Gesetz vom 11. September 1871 eine begrenzte Entschädigung gewährt. Anlässlich der Debatte über das dazugehörige Ausführungsgesetz (vom 7. April 1873) betonte der berichtstattende Abgeordnete, dass weder eine Entschädigungspflicht begründet, noch der Staat zum beklagbaren Schuldner gemacht werden sollte. Analog zum deutschen Recht blieb es bei einer Entschädigungsgewährung.²²⁴

In den vierzig Jahren bis zum Kriegsausbruch 1914 wandelte sich das französische Staats- und Rechtsverständnis aber nachhaltig. Dem lag die republikanische Durchsetzung der weiter oben ausgeführten „gesellschaftsvertraglichen“ Staatsauffassung zugrunde. Wie insbesondere für die ersten beiden Kriegsjahre zu sehen, war im Deutschen Reich der Gedanke gesellschaftlicher Billigkeit (also staatliche Entschädigungsgewährung), in Frankreich aber der Gedanke nationaler Solidarität (damit staatliche Entschädigungspflicht) die herrschende Rechtslehre zum Ersatz der Kriegsschäden.

Dabei ist noch die Tragweite des Kriegsschädenbegriffs zu berücksichtigen, und hier waren beide Rechtsordnungen sehr ähnlich. In diese Kategorie fielen nur „messbare, materielle

²²⁴ Siehe Joseph Barthélemy (1915): *Le principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, S. 18-19. Dort wird auch der Berichtstatter des darauffolgenden Ausführungsgesetzes (v. 28.07.1874) zitiert: „La pensée de la Commission est que la mesure sera considérée comme tout à fait exceptionnelle; elle constitue un dédommagement accordé uniquement à titre gracieux.“

und unmittelbare“ Schäden.²²⁵ Das ging immerhin über die noch engere Definition des frühen 19. Jahrhunderts hinaus, welche wie gesagt die ersatzfähigen Kriegsschäden im Wesentlichen auf Zerstörungen durch Beschuss und absichtliche Brandlegung beschränkt hatte (allerdings war noch im französischen Kriegsschädenausgleich für 1870/71 eine Entschädigung nur bei kausalem Zusammenhang mit militärischen [also Kampf-]Handlungen möglich²²⁶). Die erste gesetzliche Erwähnung der Staatshaftung nach Kriegsausbruch – das Budgetgesetz vom 26. Dezember 1914 – blieb gerade hinsichtlich der Reichweite des Begriffs „Kriegsschäden“ vage; die Kontroversen hierüber setzten sich auch über das (als endgültige Regelung gedachte) Entschädigungsgesetz vom 17. April 1919 hinaus fort.

2.4 Die Rechtsordnung des Extremfalls

In den Hundert Jahren zwischen dem Ende der napoleonischen Kriege und dem Beginn des Ersten Weltkriegs gewann die Vorstellung, die Beziehungen von Staat zu Bürger sowie der Staaten untereinander müssten immer geregelter werden, an Zugkraft. Der von der Industrialisierung geweckte Fortschrittsglaube hatte eine „zivilisatorische“ Komponente bekommen, und in diesem Sinne sollten Staat und Gesellschaft durch Verrechtlichung (dieser Begriff ist allerdings jünger) auf eine „höhere Entwicklungsstufe“ gebracht werden: Im innerstaatlichen Rahmen zeigen das besonders die Verfassungsforderungen, für zwischenstaatliche Beziehungen wird dies an der Vielzahl neuer internationaler Verträge sichtbar. Der Aufstieg des Rechts lässt sich zudem an der Entwicklung der zugehörigen Wissenschaft ablesen; insbesondere das mit der Staat-Bürger-Beziehung befasste Verwaltungsrecht wurde zu einer eigenständigen, anerkannten Disziplin, die 1900 gegenüber dem etablierteren Privat-, Staats- oder Kirchenrecht Gleichwertigkeit erlangt hatte.²²⁷

Den Aufstieg des (schon älteren) Völkerrechts belegt einerseits die Zunahme der dazugehörigen Literatur, andererseits die Zunahme der Anzahl zwischenstaatlicher Verträge. Viele davon wurden geschlossen, um aus dem *Kriegsbrauch*, den es seit der Antike gab, schritt-

225 „Dommages certains, matériels et directs“. Diese drei Grundbedingungen beherrschten auch das französische Kriegsschädengesetz vom 17.04.1919 (die sogenannte *charte des sinistrés*). Siehe Jean Deglaire (1920): *La notion juridique du dommage de guerre*, S. 25, 35, 42.

226 Siehe Becet (1969), *La responsabilité de l'Etat*, S. 281.

227 Zum „Werdegang“ des Verwaltungsrechts siehe Stolleis (1992), *Geschichte*, Bd. 2, S. 258-265, 381-417.

weise kodifiziertes *Kriegsrecht* entstehen zu lassen. Beispiele sind das Pariser Abkommen zum Seekriegsrecht (1856), das Genfer Abkommen zur Kriegsverwundetenfürsorge (1864) und besonders die Haager Abkommen zum Landkriegsrecht (1899, 1907).

Die zunehmende Verrechtlichung sollte – in Umkehrung der berühmten Jellinek'schen Formel – dazu führen, dass nicht das Faktische die Norm erzeugt, sondern die Norm das Faktische (selbst den Krieg) reguliert. Mit der Ausdehnung des Rechts wuchs aber auch das Potenzial zu seiner Verletzung. Eine Wirkung des Fortschritts- und Rechts-„Glaubens“ im 19. Jahrhundert war der Versuch, hier regelnd einzugreifen und sogar einen eigentlichen Rechtsbruch rechtskonform werden zu lassen (Haldy hatte vom „Sicherheitsventil des konstitutionellen Staatswesens“ gesprochen).²²⁸ Wenden wir uns zunächst dem innerstaatlichen Recht für den Notfall zu.

2.4.1 Der Belagerungszustand nach deutschem Recht

Die 1914 einschlägigen Gesetze für Zeiten, in denen die Effektivität staatlichen Bürger-schutzes eine punktuelle Aufhebung der Rechtsordnung zu erfordern schien, stammten beiderseits des Rheins aus der Zeit unmittelbar nach 1848/49.²²⁹ Im Wesentlichen weiteten sie die Anwendbarkeit militärischer Regelungen auf nicht-militärische Tatbestände aus: Das für den Fall einer Kriegshandlung – sprich die Belagerung – entwickelte Rechtsinstrumentarium stand damit dem Staat auch in (äußeren) Friedenszeiten zur Verfügung. Im Deutschen Reich war die maßgebliche Norm das preußische Belagerungszustandsgesetz von 1851,²³⁰ das durch Art. 68 der Reichsverfassung zu deutschlandweit geltendem Recht erhoben worden war – Bayern ausgenommen, das 1912 mit dem Kriegszustandsgesetz (KZG) seine eigene Regelung traf.²³¹

228 Zitiert nach Hanns Oppenheimer (1916): *Das preußische Gesetz über den Belagerungszustand im Vergleich mit dem bayrischen Gesetze über den Kriegszustand*, S. 10.

229 Zur Geschichte des „Belagerungszustands“ bzw. „*état de siège*“ siehe Punkt 1.2 und die detaillierte Darstellung bei Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 25-73.

230 Gesetz über den Belagerungszustand v. 04.06.1851; *loi sur l'état de siège* v. 09.08.1849.

231 Für einen detaillierten Vergleich von BZG und KZG siehe H. Oppenheimer (1916), *Belagerungszustand im Vergleich mit Kriegszustand*. Siehe auch die Darstellung bei Huber (1988), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 1042-1055.

Die Voraussetzungen für die Verhängung des Belagerungszustands waren eng gefasst. Das bayerische Recht gestatte dies nur im Falle eines unmittelbar drohenden oder bereits ausgebrochenen Krieges, Art. 1 KZG. Im preußischen Recht konnte daneben auch ein „Aufruhr“ diesen Schritt rechtfertigen,²³² aber nur lokal begrenzt und nur unter zusätzlichen Bedingungen wie dem Bestehen einer „dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit“, § 2 BZG.²³³ Als im Deutschen Reich am 31. Juli 1914 der Kriegszustand ausgerufen wurde, trat das Sonderrecht von BZG und KZG in Kraft – und zwar für das gesamte Reichsgebiet, nicht nur in den Frontregionen (wie es während des Krieges 1870/71 der Fall gewesen war).

Die vorgesehenen Wirkungen des Belagerungszustands waren vielfältig, aber begrenzt. Für den vorliegenden Gegenstand sind im Wesentlichen zwei vom BZG vorgesehene „Verschiebungen“ interessant, die grundrechtliche und die staatsorganisationsrechtliche.²³⁴ Die grundrechtliche fand sich im § 5 BZG, der bestimmte bürgerliche Rechte zur Disposition stellte: In der Folge konnten diese nicht mehr nur durch Gesetz, sondern auch durch Verordnung eingeschränkt oder ausgesetzt werden. Diese Rechte wurden somit aus der Sphäre, in welche nur die Legislative eingreifen durfte, in die Sphäre verschoben, auf welche die Exekutive Zugriff hatte. Allerdings galt dabei das sogenannte *Enumerationsprinzip*: Die Liste der zur Disposition gestellten Grundrechte war abschließend, das heißt, dass die Verwaltung (letztlich der jeweilige Militärbefehlshaber) nur in die im § 5 BZG aufgeführten Rechte eingreifen durfte, keine weiteren.

Staatsorganisationsrechtliche Wirkung entfaltete der § 4 BZG: „Mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über. Die Civilverwaltungs- und Gemeindebehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten.“ Die militärische Verwaltung

232 Hier zeigt sich eine Gemeinsamkeit des preußischen BZG von 1851 und der französischen *loi sur l'état de siège* von 1849, die beide das militärische Instrument des Belagerungszustands innenpolitisch – namentlich zur Revolutionsabwehr – anwendbar machen wollten. Siehe Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 82-83.

233 „Die Erklärung des Belagerungszustandes geht alsdann [d. h. wenn kein feindlicher Angriff vorliegt] vom Staats-Ministerium aus, kann aber provisorisch und vorbehaltlich der sofortigen Bestätigung oder Beseitigung durch dasselbe, in dringenden Fällen, rücksichtlich einzelner Orte und Distrikte, durch den obersten Militärbefehlshaber in denselben, auf den Antrag des Verwaltungschefs des Regierungsbezirks, wenn aber Gefahr im Verzuge ist, auch ohne diesen Antrag erfolgen“, § 2 Abs. 2 BZG.

234 Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 17-18, charakterisiert den Belagerungszustand in vier Punkten: er sei 1) ein Rechtsinstitut, regele 2) exekutive Befugnisse, richterliche Gewalt und bürgerlichen Rechtsschutz, bewirke 3) eine Veränderung des Status des Bürgers und sei 4) exzeptionnell, d.h. zeitlich begrenzt. Die Punkte 2) und 3) sind diejenigen, die an dieser Stelle interessieren; das BZG beinhaltete neben den grund- und staatsorganisationsrechtlichen vor allem straf- und disziplinarrechtliche Bestimmungen.

„schlüpfte“ also nicht in die Rolle der zivilen Behörden, sondern wurde ihnen durch das BZG als Weisungsgeberin vorgesetzt. Die Durchführung militärisch angeordneter Maßnahmen oblag den zivilen Stellen – analog zum KLG von 1871, das die Durchführung von Requisitionen zur Aufgabe der Gemeinden machte.

Anders als das KLG beinhalteten weder das BZG noch das KZG eine Generalklausel, die eine Ausweitung der Eingriffsbefugnisse der Verwaltung vorgesehen hätte. Wie allerdings schon in früheren Arbeiten gezeigt worden ist, erfuhr der §9 b BZG eine – sinnwidrige – Auslegung, die ihn praktisch genau dazu umwandelte.²³⁵ Vom Militärbefehlshaber angeordnete Maßnahmen entzogen sich generell der richterlichen Kontrolle sowie überhaupt jeglicher Koordination; die Einsetzung eines Ober-Militärbefehlshabers 1916 änderte daran nichts.²³⁶ Der MBH erließ Anordnungen auch als Verwaltungsstelle unter „persönlicher Verantwortung“, § 4 Abs. 2 BZG. Ein Rückgriff auf ihn konnte also nur straf- oder disziplinarrechtlich (das heißt militärintern durch seinen Vorgesetzten, welcher nur der Kaiser war) erfolgen.

Zivile und militärische Behörden- und Verantwortungsstruktur fielen im Deutschen Reich auseinander, jedenfalls nach Maßgabe des BZG. Dieses wird gegenüber dem KZG im Verlauf der Untersuchung eine größere Rolle spielen; Grund dafür ist die Stellung des BZG als quasi-Reichsgesetz (Art. 68 RV). Dadurch konnte das Reichsgericht Urteile zu seiner Anwendung fällen, die für den Gesamtstaat – und die besetzten Gebiete – galten. Die Entwicklung des KZG in Bayern und der dazugehörigen Rechtsprechung ist im Übrigen in vielen Punkten identisch zu derjenigen des preußisch-deutschen Rechts; Urteile des RG in Leipzig und des OLG in München verwiesen entsprechend oft aufeinander (beispielsweise in RG-Urteilen: „in diesem Sinne auch das bayerische OLG in seiner Auslegung des Art. 4 Abs. 2 KZG...“ und dergleichen).

235 Siehe neben den bereits zitierten Werken von Boldt (1967) und Schudnagies (1994) den ausführlichen Aufsatz von Boldt (1972): „Zum Strukturwandel des Ausnahmezustands im Ersten Weltkrieg“, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, hg. v. Ernst Böckenförde, S. 323-339.

236 Erst zeitgleich mit der Verfassungsreform im Oktober 1918 wurde ihm eine Weisungsbefugnis gegenüber den MBH zuerkannt (kaiserl. Erlass vom 15.10.1918), bis dahin war er bloß eine Stelle, die „Empfehlungen“ geben konnte. Siehe Boldt (1967), *Rechtstaat*, S. 221-222.

2.4.2 Der Belagerungszustand nach französischem Recht

Die Entstehungshintergründe des französischen und des preußischen Belagerungsrechts waren sehr ähnlich, sodass zwischen der französischen *loi sur l'État de siège* vom 9. August 1849 (*loi 49*) und dem 1851 verabschiedeten preußischen BZG viele Ähnlichkeiten bestanden.²³⁷ Die unter den neuen republikanischen Bedingungen vorgenommenen Änderungen an der *loi 49* – beschlossen 1878 (*loi 78*) – tasteten die grundlegenden Bestimmungen von 1849 nicht an.²³⁸

Der Belagerungszustand konnte aufgrund eines feindlichen Angriffs oder eines bewaffneten Aufstandes verhängt werden (Art. 1). Zwei wichtige Unterschiede zum preußischen Recht sind jedoch zu vermerken – wiederum unter Betrachtung der grundrechtlichen und der staatsorganisationsrechtlichen Wirkungen. Erstens erlaubte die *loi 49* den Zugriff auf weniger Grundrechte als das BZG. In vier – und nur vier – Bereichen konnten die Militärbehörden im Belagerungszustand über die Kompetenzen, welche den Zivilbehörden gegeben waren, hinausgehen. Diese waren: 1) Durchführung von Haussuchungen bei Tag und Nacht; 2) Entfernung von Individuen, die nicht ihren Wohnsitz im belagerten Gebiet hatten; 3) Requisition von Waffen und Munition; und 4) das Verbot von Versammlungen oder Publikationen, welche unruhestiftend wirken konnten („publications ou réunions jugées de nature à exciter ou à entretenir le désordre“), Art. 9 *loi 49*. Die Auflistung dieser vier Sondereingriffsrechte war – wie diejenige des § 5 BZG – eine abschließende. Noch die *Instruction* des französischen Kriegsministeriums vom Oktober 1913, betreffend die Handhabung des Belagerungszustands, hielt fest:

Die Auflistung dieser Befugnisse ist streng abschließend, das heißt, dass jede Polizeimaßnahme, welche die normalerweise den zivilen Behörden beigemessenen Befugnisse überschreitet oder nicht durch eine der vier oben genannten Sonderebefugnisse gerechtfertigt wäre, einen Machtmissbrauch darstellen würde.²³⁹

237 Für die vergleichende Darstellung einiger Schlüsselpunkte von BZG und *loi 49* siehe ebd., S. 81-87.

238 Die *loi 78* bestimmte, in welcher Form der Belagerungszustand ausgerufen werden durfte – nämlich allein durch Gesetz –, ließ aber hinsichtlich der dann eintretenden Wirkungen die *loi 49* unverändert. Zudem ging es 1877/78 um den *état de siège politique*, nicht den „echten“ (d. h. kriegsbedingten) Belagerungszustand. Siehe z. B. Joseph Carret (1916): *L'organisation de l'état de siège politique*, S. 28-29, sowie Berthélemy (1913), *Traité*, S. 402-403.

239 „L'énumération de ces pouvoirs est strictement limitative, c'est-à-dire que toute mesure de police qui dépasserait

In der *loi 49* fand sich keine Bestimmung, die in eine Generalklausel hätte uminterpretiert werden können (wie im Kriegsverlauf mit dem § 9b BZG geschehen). Die Auflistung blieb also abschließend, was ab 1915 den *Conseil d'État* vor Schwierigkeiten stellte, die er mit einer sehr extensiven Lesart der vier Sonderrechte zu lösen suchte, auf die später einzugehen sein wird.

Der zweite, wichtigere Punkt ist, dass nach Art. 7 der *loi 49* die Militärbehörden nicht über, sondern *an die Stelle* der Zivilbehörden traten. Sie übernahmen also deren Rechte und Pflichten, einschließlich der juristischen Verantwortlichkeit. Die Bürger konnten also auch nach der „Militarisierung“ der Behörden deren Maßnahmen auf dem Gerichtsweg angehen. Damit ließ der Belagerungszustand in Frankreich – theoretisch – dieselbe positivrechtlich normierte Verantwortlichkeit staatlicher Stellen bestehen, die in Friedenszeiten galt (mit der Einschränkung aus den vier Sonderrechten gemäß Art. 9 *loi 49*), das deutsche BZG hingegen hob sie zugunsten der „persönlichen Verantwortung“ der MBH auf.

Bestimmungen über die Rechtsfolgen materieller Schadensstiftungen fehlten sowohl im französischen wie im deutschen Belagerungszustandsrecht. Zwar gab es in BZG, KZG sowie den *loi 49* und *loi 78* Regelungen zur Verantwortlichkeit militärischer oder militarisierter Behörden, jedoch ohne Bezug zur Frage eventueller Schadensersatzpflicht. Letztere hatte aber auch nie im Fokus dieser Gesetze gestanden, die ja Freiheits-, Straf- und Staatsorganisationsrecht behandelten. Eigentums- und staatshaftungsrechtliche Regelungen blieben anderen Gesetzen vorbehalten, namentlich denjenigen zu Kriegsleistungen oder zu Kriegs- und Tumultschäden. Allerdings brachte die Handhabung des Ausnahmezustands, ausgehend vom deutschen und französischen Belagerungszustandsrecht, eine veränderte Rechtsanwendung in vielen Gebieten mit sich; daher kommen auch in der folgenden Untersuchung des Staatshaftungsrechts der Kriegszeit die Auswirkungen von BZG und *loi 49* immer wieder in den Gesichtskreis. Insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung (beklagbarer) fiskalischer Handlungen – *actes de gestion* – von (nicht beklagbaren) hoheitlichen Maßnahmen – *actes d'autorité* – bekommen das Belagerungszustandsrecht und allgemein der Ausnahmezustand ihre Bedeutung für die Staatshaftung.

les pouvoirs normalement attribuée à l'autorité civile ou ne serait pas justifiée par un des quatre pouvoirs exceptionnels susmentionnée constituerait un abus de pouvoir“, Art. 3 der *Instruction réglant l'exercice des pouvoirs de police de l'autorité militaire sur le territoire national en état de siège*.

2.4.3 Das Kriegsvölkerrecht

Wie das Belagerungszustandsrecht war das Kriegsvölkerrecht als juristisches Instrument gedacht, welches verhindern sollte, dass der Kriegszustand zur Rechtslosigkeit führte. Ansonsten waren völkerrechtliche Übereinkommen auf eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ausgerichtet, die Krieg überhaupt verhindern sollte; so wurde beispielsweise zeitgleich mit der HLO 1907 auch die Konvention über Schiedsverfahren geschlossen, um zwischenstaatliche Streitfälle kampfflos zu lösen.²⁴⁰ Dieses Verfahren blieb aber immer optional und konnte nur greifen, wenn die Konfliktparteien sich darauf einigten (Art. 10 der Konvention); zudem hielt der Vertragstext selbst fest, dass ein Schiedsverfahren nicht zur Aussetzung der möglicherweise schon begonnenen Kampfhandlungen führe (Art. 7 der Konvention).

Mögliche Akteure und Rechtssubjekte des Völkerrechts waren ausschließlich Staaten; alle Ansprüche sowie jede Begleichung derselben wurde als eine intergouvernementale Angelegenheit aufgefasst. Die gerade genannte Konvention ging daher nur von Schiedsverfahren zwischen Staaten aus (Art. 37), nicht zwischen Staat und Privaten. Letztere waren ausschließlich im Staatsrecht vollwertige Rechtssubjekte.

Zwischen Staats- und Völkerrecht verlief aus mehreren Gründen eine Trennlinie. Zunächst einmal konnte eine Grundannahme der innerstaatlichen Rechtssphäre unmöglich ins Völkerrecht übertragen werden, nämlich die Idee der „Geschlossenheit der Rechtsordnung“. Völkerrecht war lückenhaft, und wo keine Regelung bestand, konnte sie auch nicht ersatzweise von einer Judikativen oder Exekutiven herbeigeführt werden. Zudem bestand eine allgemeine Skepsis gegenüber der Übertragung privat- oder staatsrechtlicher Institute ins Völkerrecht – auch wenn sie oft diskutiert wurde –, weil die damit verbundenen Begriffe aus den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen selten deckungsgleich waren. „Es ist haltlos, wenn man die völkerrechtliche Haftung der Staaten für Handlungen ihrer Organe oder Untertanen in irgendwelchen Zusammenhang bringt mit der privatrechtlichen Haftung“, betonte der deutsche Völkerrechtler Heinrich Triepel.²⁴¹

²⁴⁰ *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* v. 18.10.1907; unterzeichnet u. a. vom Deutschen Reich und Frankreich.

²⁴¹ Triepel (1899), *Völkerrecht und Landesrecht*, S. 227.

Die Ausgestaltung des Völkerrechts beruhte daher auf dem Prinzip der Vertragstreue (*pacta sunt servanda*) und der Anerkennung staatlicher Souveränität, deren Begrenzungen der Selbstverpflichtungstheorie entsprangen.²⁴² In Triepels Worten war

die bindende Kraft des Völkerrechts einmal darin begründet, dass in dem Gemeinwillen, dessen Inhalt dem Staate als Norm seines Verhaltens gegen andere Staaten erscheint, ihm nicht ein durchaus fremder, sondern *zugleich* sein eigener Wille entgegentritt, so dass [sic] ihm nichts auferlegt wird, was er sich nicht selbst auferlegt hat.²⁴³

Der angesehene und einflussreiche Völkerrechtler Alexandre Mérignac²⁴⁴ (er wird uns später wieder begegnen als einer der französischen Juristen, die sich mit dem Wirtschaftskrieg befassten) formulierte die französische Sichtweise ganz ähnlich, wobei er die deutsche Selbstbindungslehre explizit aufgriff: „Letztlich beugt sich der Staat eigenständig und freiwillig der anerkannten und bestätigten Rechtsregel, sodass die einzig plausible und zufriedenstellende Erklärung für die Vereinbarkeit staatlicher Souveränität mit der Befolgung der Rechtsregel die Idee der Selbstbindung ist.“²⁴⁵

Die HLO war eine Regelung über die zulässigen Kampf- und Rechtsmittel in Kriegszeiten. Zunächst einmal sollte verhindert werden, dass sich die Kriegsparteien dem Völkerrecht entzogen – zum Beispiel unter Verweis auf den Notstand. Hier divergierten deutsche und französische Doktrin, besonders zur „Kriegsnotwendigkeit“ als Rechtsnorm („von der französischen Wissenschaft durchgehend verworfen“, wie der Frankfurter Völkerrechtler Karl Strupp beobachtete²⁴⁶). Beide Doktrinen stimmten jedoch darin überein, dass das Völkerrecht *hinsichtlich der Schadensersatzpflicht* auch in Kriegszeiten gelten müsse:

242 Dazu u. a. Hans Kelsen (1920): *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, S. 190-196.

243 Triepel (1899), *Völkerrecht und Landesrecht*, S. 82.

244 Mérignac war der Hauptkommentator der HLO 1899 (für 1907 war es Ernest Lémonon). Er war Mitglied (*associé*) des *Institut de Droit International* in Lausanne – dem bis heute führenden Institut zur Erforschung des Völkerrechts und seiner Anwendung, der sog. Staatenpraxis – und Professor für internationales öffentliches Recht an der Universität Toulouse, wo auch Maurice Hauriou lehrte. Nach 1918 arbeitete er nicht nur zu Rechtsfragen des Wirtschaftskriegs, sondern auch des Völkerstrafrechts.

245 „[L]’État, en définitive, se conforme, de lui-même et de son propre gré, à la règle de droit reconnue et vérifiée, en sorte que la seule explication plausible et satisfaisante de la conciliation de la souveraineté étatique avec l’obéissance à la règle de droit consiste dans l’idée de l’auto-limitation.“ Alexandre Mérignac (1905): *Traité de droit international public*, Bd. 1, S. 230.

246 Karl Strupp (1921): *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, S. 130.

Das Staatsnotrecht rechtfertigt aber nur die Kriegsführung, die Eingriffe in die Privatinteressen, keineswegs aber die Nichtbehebung der ungleichen Belastung. Dieselben Gründe, die die öffentliche Gewalt veranlassen, für ihre geordnete Tätigkeit Vergütung zu leisten, treffen auch im Kriegsfall zu.²⁴⁷

Der Kriegszustand gestattet gewöhnlicherweise nicht die Konfiskation [also entschädigungslose Enteignung] privaten Eigentums im feindlichen Staat durch die Kriegführenden.²⁴⁸

Die HLO von 1907 begründete die Entschädigungspflicht des Staates für Eigentumseingriffe gegen neutrale und feindliche Staatsangehörige insbesondere in ihrem Art. 3: „Die Kriegspartei, welche die Bestimmungen der bezeichneten Ordnung verletzen sollte, ist gegebenen Falles zum Schadensersatz verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihrer bewaffneten Macht gehörenden Personen begangen werden.“²⁴⁹ Die entstehenden Forderungen blieben aber zwischenstaatlich, sodass ihre Bemessung und Begleichung rein völkerrechtliche, also intergouvernementale Fragen waren.²⁵⁰ Eine konkrete Orientierung über Ersatzpflichten bot Art. 3 HLO nicht: sie sollte „gegebenen Falles“ („s'il y a lieu“) erfolgen. Die Entscheidung hierüber verblieb im Ermessen des Staates, dessen Militärangehörige oder Behörden den Schaden verursacht hatten – oder aber im Ermessen des siegreichen Gegners, soweit er seine Entschädigungsmaßstäbe in den Friedensverhandlungen durchsetzen konnte; eben darum wird es in Kapitel 5 gehen.

Die HLO war vornehmlich zur Bürgersicherung gedacht.²⁵¹ Ansprüche gegen den eigenen Staat, die nicht bereits durch das bestehende Staatshaftungsrecht gewährt waren, sollten dadurch nicht entstehen.²⁵² Ansprüche gegen den fremden Staat konnten zwar nur indirekt

247 Koropatnicki (1915), *Kriegsschäden*, S. 26.

248 „L'état de guerre ne justifie ordinairement pas la confiscation, par les belligérants, des propriétés privées du pays ennemi.“ Berthélemy (1913), *Traité*, S. 403.

249 Die deutschen Zitationen der HLO in dieser Arbeit stammen aus der amtlichen Fassung, veröffentlicht im RGBl. 1910, S. 107-151.

250 Siehe insb. die Darlegung der Entstehungsgeschichte und der zeitgenössischen Bewertung der HLO bei Kube (1971), *Private Kriegsschäden*, S. 37-60, hier S. 41.

251 Siehe u. a. den Vortrag des Völkerrechtlers Louis Renault von 1908, „L'Œuvre de La Haye en 1899 et 1907“, abgedruckt in: Albert de Lapradelle (1932), *L'Œuvre internationale de Louis Renault*, Bd. 1, S. 263-289, hier S. 272-273.

252 „Art 22 ff. Haager Ordnung [regelten] nur die Grundsätze, nach denen dem Gegner und dessen Staatsbürgern im Landkrieg Schäden zugefügt werden [durften]. In Betracht kommt, dass diese Vorschriften

– über die eigene Regierung – durchgesetzt werden, aber zumindest bestanden nun gewisse völkerrechtliche Regeln für ihre Berücksichtigung. *Dass* eine Staatenverantwortlichkeit bestand, war außer Frage; *wieweit* sie bestand, blieb Interpretationssache. Die Gestaltung der Staatenverantwortlichkeit in den Friedensordnungsentwürfen von 1918 und 1919/20 zeigt entsprechende Unterschiede, obwohl beide auf die HLO verwiesen.

eine äußerste Grenze [zogen], die ein Staat im Krieg auch gegen eigene Staatsbürger oder Untertanen nicht überschreiten [durfte]. Wegen ihrer Verkündung im Reichsgesetzblatt [galt] die Haager Ordnung als Reichsgesetz. Deshalb [hätte] die Schädigung privaten Eigentums im Kriegsfall grundsätzlich rechtswidrig sein und den Maßstab für Amtspflichtverletzungen eigener Militärbeamten bilden [können]. Gegen eine solche Wertung [sprach] aber Art. 23g Haager Ordnung. Daher [stellte] sich nach der Schädigung eines Privaten auf der Tatbestandsebene die Frage, ob die Verletzung geboten war; wenn nicht, ob dies schuldhaft nicht erkannt wurde. Der sich möglicherweise aus einer Amtspflichtverletzung aufgrund einer Verletzung der Haager Ordnung ergebende Anspruch [war] also denselben Voraussetzungen unterworfen wie der aus §§ 839, 228 BGB in Verbindung mit § 10 RBHG [ReichsbeamtenhaftungsG] begründete Anspruch“ Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 102.

Kapitel 3

Staatshaftung im kurzen Ausnahmezustand

Bei Kriegsausbruch wurden im Deutschen Reich wie in Frankreich zunächst die vorgesehenen Sondergesetze aktiviert: BZG und KZG traten aufgrund kaiserlicher Verordnung beziehungsweise königlich-bayrischen Erlasses am 31. Juli in Kraft, die *loi 1878* durch präsidentielles Dekret am 2. August. Die Kriegsleistungsgesetze wurden ebenfalls anwendbar und spielten besonders in der Mobilisierungsphase eine Rolle. Auf beiden Seiten wurden die Abgeordneten zu einer Sondersitzung (es waren gerade Parlamentsferien) am 4. August zusammengerufen; in beiden Staaten mündeten diese Sitzungen in der vorläufigen Selbstausschaltung des Parlaments.

In Frankreich hatte Präsident Raymond Poincaré beide Kammern, das Abgeordnetenhaus und den Senat, zusammengerufen. Er war es, der in seiner Rede das Schlagwort der *Union sacrée* einbrachte, was sich nicht nur auf Suspension der Differenzen zwischen den Parteien bezog – wie der „Burgfrieden“ im Reichstag –, sondern auch auf die institutionelle Funktionsweise der Dritten Republik, vor allem den latenten Zwist zwischen den beiden Kammern.²⁵³

Die politischen wie institutionellen Differenzen wurden am 4. August vorerst überbrückt. Die Parlamentarier übertrugen dem Kabinett von René Viviani hastig, aber einstimmig die notwendigen Befugnisse zur effizienten Regierungsführung während des Kriegszustands, das heißt im Wesentlichen für eine Kriegsfinanzierung ohne die „Bremse“ parlamentarischer Budgetverfahren. Die nicht budgetbezogenen Gesetze behandelten meist die Aktivierung des Belagerungszustands- und des Kriegsleistungsrechts;²⁵⁴ darunter befand sich aber auch eine Ermächtigung der Regierung zu Eingriffen in das Schuld- und Vertragsrecht, auf

253 Dieser war u. a. deutlich geworden im Streit um die Einführung der progressiven Einkommenssteuer, welche die *Chambre* 1909 angenommen hatte, während der Senat die Gesetzesvorlage jahrelang schlicht nicht behandelte und somit blockierte. Zu den Differenzen der Kammern bei Kriegsausbruch siehe z. B. Bock (2002), *Parlementarisme de guerre*, S. 52-55. Diese Differenzen flammten im Sommer 1916 wieder auf in der Frage um Steuerpolitik und Kriegsfinanzierung; siehe Gaston Jèze: „Les finances de guerre de la France (1915 à 1916) (I)“, in: *RSLF*, Jg. 15 (1917), S. 249-310, bes. S. 301-310.

254 Siehe die Auflistung im *J. O. (Débats – Chambre)* 1914, S. 3110.

die in Punkt 3.3.1 einzugehen sein wird. Alle Gesetzesanträge wurden ohne Debatte angenommen.

Aufgrund der Erwartung eines kurzen Krieges machten sich weder Abgeordnete noch Senatoren Gedanken über die Funktionsweise des republikanischen Regimes im Ausnahmezustand. Die *loi sur l'état de siège* von 1878 sah vor, dass während der ganzen Dauer des Belagerungszustands das Parlament einberufen bleiben müsse. Dieser Bestimmung wurde zwar formell genügt, doch fiel die tatsächliche Kontrolle der Regierung bis auf Weiteres weg: Senat und *Chambre* konnten von Rechts wegen jederzeit zusammentreten, setzten hierfür aber kein Datum fest – sie vertagten sich *sine die*.²⁵⁵ Die Regierung ihrerseits, besonders Kriegsminister Alexandre Millerand, überließen die Kriegsführung ganz dem Generalstab (dessen Hauptquartier in Chantilly war, weswegen die Bezeichnung „*dictature de Chantilly*“ dafür aufkam).²⁵⁶

Für ein republikanisches Regime waren die Aussetzung der parlamentarischen Kontrolle über die Regierung und die Aussetzung der Regierungskontrolle über das Militärhandeln zwei Schritte in Richtung Dysfunktionalität.²⁵⁷ Die Exekutive war zwar nur sehr begrenzt „ermächtigt“ worden, über die bestehende Verfassungs- und Rechtsordnung hinauszugehen; die vorübergehende faktische Freistellung von der parlamentarischen Kontrolle (bis zum 22. Dezember 1914) vergrößerte diesen Spielraum aber erheblich. Insbesondere hinsichtlich des Handels- und Wirtschaftskrieges wurde dies relevant.

Eine umfangreichere Versicherunglichung nahm hingegen der deutsche Reichstag am 4. August vor. In 27 Minuten winkten die Abgeordneten 17 Gesetzesvorlagen durch, darunter das gleich zu besprechende Ermächtigungsgesetz, und Reichskanzler v. Bethmann Hollweg hinterließ der Nachwelt noch den Satz, „der 4. August [werde] bis in alle Ewigkeit hinein einer der größten Tage Deutschlands sein.“²⁵⁸ In derselben Rede hatte er mit den

255 Siehe Bock (2002), *Parlementarisme de guerre*, S. 57.

256 Siehe Fabienne Bock: „Governments, Parliaments and Parties (France)“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin].

257 Zur Vertagung des Parlaments kam das Problem der mobilisierten Abgeordneten hinzu: Seit 1895 war der abgeschlossene Wehrdienst (oder die definitive, bspw. gesundheitsbedingte Freistellung) Voraussetzung, im gewählt werden zu können. Somit waren fast alle Parlamentarier Reservisten. Dieser Aspekt bleibt hier aber beiseite; siehe dazu z. B. Bock (2002), *Parlementarisme de guerre*, S. 51-52, 59-68.

258 *Verhandlungen des Reichstags: Stenographische Berichte*, Bd. 306, S. 11.

Worten „Not kennt kein Gebot“ und mit explizitem Verweis auf staatliche „Notwehr“ das Völkerrecht – in diesem Falle den belgischen Neutralitätsvertrag – einer behaupteten (Kriegs)Notwendigkeit²⁵⁹ untergeordnet.²⁶⁰ Namhafte deutsche Intellektuelle sekundierten die Reichsleitung anfang Oktober 1914 mit der Veröffentlichung des *Manifests der 93* („An die Kulturwelt! Ein Aufruf“); zu den Unterzeichnern zählten Deutschlands wichtigster Staatsrechtler, Paul Laband, und Deutschlands wichtigster Völkerrechtler, Franz v. Liszt.

Darin wurde namentlich der Notwehrgedanke als Rechtfertigung für den Einmarsch in Belgien aufgegriffen.²⁶¹ Die deutsche Seite argumentierte mit dem Konzept der Kriegsnotwendigkeit, welche die völkerrechtliche Selbstbindung legitimerweise aufhebe. Josef Kohler, eine der Galionsfiguren der Rechtswissenschaft an der Universität Berlin, wählte v. Bethmann Hollwegs „Not kennt kein Gebot“ als Titel für seine 1915 erschienene Abhandlung über staatliches Handeln im Ausnahmezustand; darin verband er die Leitgedanken von Selbstbindungslehre und Notstandstheorie zu einer Generalabsolution für die Reichsleitung.²⁶²

Internationale Verträge galten, soweit sie nicht speziell im Krieg geschlossen worden waren – wie die HLO –, bei Ausbruch desselben grundsätzlich als aufgehoben. Das Argument der staatlichen Notwehr führte jedoch weiter, denn damit sollte die Missachtung auch des für Kriegszeiten gedachten Völkerrechts entschuldbar sein. Der Notstandsgedanke wirkte aber auch zurück auf das Staatsrecht: Das Gerüst aus BZG und KZG, das das „Ableiten“ in den

259 Der Begriff „Kriegsnotwendigkeit“ war international umstritten und einer der größten Konfliktpunkte zwischen deutscher und französischer Rechtslehre – sogar ein grundlegender ideeller Gegensatz zwischen Mittelmächten und der *Entente*. Dazu z. B. Jakob Zollmann (2016): *Naulila 1914. World War I in Angola and International Law*, S. 294-310, insb. S. 305. – Mehr dazu in den Punkten 3.2 und 3.3. – Auch andere Grundbegriffe waren umstritten, bspw. internationaler „Gleichberechtigung“ – „égalité“ der Staaten; Robert Redslob sah darin sogar einen der auslösenden Faktoren des Krieges. Siehe Robert Redslob (1923): *Histoire des grands principes du droit des gens*, S. 548-552.

260 „Meine Herren, wir sind jetzt in der Notwehr; und Not kennt kein Gebot! Unsere Truppen haben Luxemburg besetzt, vielleicht schon belgisches Gebiet betreten. Meine Herren, das widerspricht den Geboten des Völkerrechts. Die französische Regierung hat zwar in Brüssel erklärt, die Neutralität Belgiens respektieren zu wollen, solange der Gegner sie respektiert. Wir wußten aber, daß Frankreich zum Einfall bereit stand. [...] So waren wir gezwungen, uns über den berechtigten Protest der luxemburgischen und der belgischen Regierung hinwegzusetzen.“ *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 6-7.

261 Dazu das Manifest wörtlich: „*Es ist nicht wahr*, daß wir freventlich die Neutralität Belgiens verletzt haben. Nachweislich waren Frankreich und England zu ihrer Verletzung entschlossen. Nachweislich war Belgien damit einverstanden. Selbstvernichtung wäre es gewesen, ihnen nicht zuvorzukommen.“

262 Josef Kohler (1915): *Not kennt kein Gebot*. Kohler griff dabei auch die Hegelianische Idee des Staates als sittliches Wesen zurück (S. 32), um ihm ein quasi-persönliches Notwehrrecht zuzuerkennen. Für die darauf gestützte „Absolution“ der Reichsregierung siehe insb. S. 34-35 und 39.

Ausnahmestand verhindern sollte, wurde hinfällig; stattdessen wurde durch das Ermächtigungsgesetz (ErmG) das Institutionengefüge auf überstürzte und tiefgreifende Weise verändert.²⁶³ Die Ermächtigung des Bundesrates wurde in den Gesetzentwurf über die Fristen im Wechsel- und Scheckrecht eingefügt und lautete:

Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen. Diese Maßnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben.²⁶⁴

Die Reichweite dieses Gesetzes wird wahrscheinlich den wenigsten, die darüber abstimmen, bewusst gewesen sein. Es entwickelte sich zur wesentlichen Rechtsgrundlage des Wirtschaftskriegs, obwohl es erst in letzter Minute und nur als Zusatz in eine schon vorhandene Gesetzesvorlage eingefügt worden war (die Spontaneität war aber nur eine scheinbare; die Reichsregierung hatte die Vorlage des neuen Paragraphen schon im Voraus erarbeitet²⁶⁵).

Der Gesetzentwurf wurde – wie alle anderen am 4. August – diskussionslos angenommen. In der Begründung zum § 3 war einschränkend festgehalten worden, dass „Änderungen der sozialpolitischen und der Arbeiterschutzgesetze [...] dabei nicht in Betracht“ kommen durften.²⁶⁶ Der Bundesrat war zu seiner eigenen Ermächtigung übrigens nicht befragt worden und blieb an der Verabschiedung dieses Gesetzes unbeteiligt – ein Verstoß gegen die Verfassung.

Das Ermächtigungsgesetz wird hier als Auftakt des Ausnahmestands und als einschneidende Versicherheitlichung verstanden.²⁶⁷ Auftakt des Ausnahmestands war es insofern,

263 Gesetz „über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen und über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts im Falle kriegerischer Ereignisse“ v. 04.08.1914 (RGBl. 1914, S. 327-328).

264 § 3 ErmG.

265 Siehe Huber (1992), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 34, 62.

266 *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 9. Eine einschneidende Veränderung der sozialpolitischen und Arbeiterschutzgesetze erfolgte mit dem Hilfsdienstgesetz v. 05.12.1916; siehe dazu besonders die bald erscheinende Arbeit von Norman Nebelin.

267 Diese Lesart des Ermächtigungsgesetzes schließt an diejenige von Hans Boldt und Ernst R. Huber. Letzterer bezeichnete es als „Verfassungsereignis von epochemachendem Rang“; Carl Schmitt sah darin retro-

als es aus der Rechtsordnung sowohl für normale als auch für anormale Zeiten (BZG, KZG) heraustrat: Zusätzlich zur geplanten Kompetenzverschiebung von der zivilen zur militärischen Verwaltung erfolgte jetzt eine ungeplante Kompetenzverschiebung vom Reichstag zum Bundesrat, und damit ein Umbau der Staatsorganisation im „Hauruck-Verfahren“. In den Worten Eugen Schiffers – Gerichtsrat und Mitglied sowohl des preußischen Abgeordnetenhauses als auch des Reichstags – war damit „die Periode der eigentlichen, unter verfassungsmäßiger Mitwirkung der Volksvertretung stattfindenden Kriegsgesetzgebung vorläufig abgeschlossen [...]“.²⁶⁸ Das Ergebnis war eine beinahe-Diktatur, eine außerordentlich weitreichende Versicherheitlichung.²⁶⁹ Dies wird insbesondere anhand der „Karriere“ des ErmG bis 1918 deutlich; um sie zu verstehen, ist allerdings auch die Kenntnis der staatsrechtlichen Stellung des Bundesrates wichtig.

Sie lässt sich am besten erklären von Labands Satz ausgehend: „Das Deutsche Reich ist keine Monarchie.“²⁷⁰ Das staatsrechtlich wichtigste Organ waren weder Kaiser (wie in Russland²⁷¹) noch Parlament (wie in Frankreich), sondern der Bundesrat – das Kollegium der exekutiven Spitzen der 25 Reichsländer und -städte. Zu einem gewissen Grad war dies 1871 als Verlegenheitslösung gewählt worden, ähnlich wie die Ausrufung Wilhelms zum „deutschen Kaiser“ statt „Kaiser Deutschlands“ oder „Kaiser der Deutschen“.²⁷²

In der Folge jedoch erhielt der Bundesrat eine Sonderstellung mit Funktionen in allen drei Staatsgewalten. Zu seinen Kompetenzen gehörten die Beteiligung an der Reichsgesetzge-

spektiv sogar „das Ende des ‚gewaltenteilenden Konstitutionalismus‘.“ Siehe Huber (1988), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 63-64.

268 Schiffer: „Neues Kriegsnotrecht“, in: *DJZ*, Nr. 19/20 (1914), Sp. 1133-1137, hier Sp. 1133.

269 Huber bewertete dies mit Carl Schmitts Begriff der „kommissarischen Diktatur“. Huber (1992), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 65.

270 Laband (1911), *Staatsrecht*, Bd. 1, S. 97.

271 Der Zar war zumindest bis zum Manifest v. 17.10.1905 (nach der Niederlage gegen Japan) „unumschränkter Selbstherrscher“ und alleiniger Träger der Souveränität. Dazu Wiatscheslaw Gribowski (1912): *Das Staatsrecht des Russischen Reiches*, S. 17-24, insb. S. 19-20.

272 Die Staatsrechtslehre sah im Bundesrat den „Träger der Souveränität und eigentlichen Gesetzgeber“; so z. B. Walther Rauschenberger: „Der Bundesrat als Gesetzgebungsorgan“, in: *AöR*, Bd. 32 (1914), S. 37-46, hier S. 37. Nach Ernst R. Huber war diese Ansicht aber weltfremd: „Wenn der Sitz der Souveränität sich danach bestimmt, bei welchem Organ im politischen Ernstfall das Höchstmaß an Autorität und Macht konzentriert ist, so war im Bismarckschen Reich schwerlich der Bundesrat der Inhaber dieser souveränen Stellung. Daß die Staatsrechtslehre gleichwohl an der überlieferten Formel festhielt, erklärt sich daraus, daß man sich mit der Antwort zugunsten des *Bundesrats* der eigentlichen verfassungs- und staatspolitischen Kernfrage der Zeit entziehen konnte, der Frage nämlich, ob der *Kaiser* oder ob der *Reichstag* die höchste Macht innehat.“ Huber (1988), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 849 (Hervorhebungen im Original).

bung und der Budgetgewalt (Legislative), der Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (Exekutive) sowie die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten (Judikative).²⁷³ Die eventuelle Durchführung einer Reichsexekution – ein militärisch-polizeilicher Eingriff gegen einen „abtrünnigen“ Gliedstaat – oblag bis 1918 ebenfalls dem Bundesrat. Das Ermächtigungsgesetz baute also die Stellung eines bereits gewichtigen Staatsorgans aus, zu dem der Leipziger Rechtsprofessor Karl Binding pointiert gefragt hatte: „Ist die völlig exemte, von jeder Verantwortung freie und von jeder Korrektur gesicherte Stellung des Bundesrates, wie die Verfassung sie ihm heute einräumt, verträglich mit den Grundgedanken des Rechtsstaates?“²⁷⁴

Dass gerade *dieses* Staatsorgan erweiterte Befugnisse erhielt, war ein erster Faktor der bemerkenswerten Reichweite der Versicherunglichung. Die nun einsetzende Tätigkeit des Bundesrates zeigte auch das Hauptmerkmal der klassischen Ermächtigung:²⁷⁵ Gesetze wurden auf dem Wege einfacher Verordnungen erlassen oder geändert. Hinzu kam die häufige Übertragung dieser ausnahmsweisen Regelungsgewalt vom Bundesrat auf den Reichskanzler, auf die noch zurück zu kommen sein wird. Im Übrigen war der Begriff der „wirtschaftlichen Schädigung“, zu deren Abwehr der Bundesrat „Maßnahmen“ ergreifen durfte, fast ebenso konturenlos wie derjenige der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“, zu deren Wahrung die MBH unanfechtbare Erlasse ausfertigen durften (diesen Vergleich zog Eugen Schiffer in der *DJZ* 1915).²⁷⁶

Ein weiterer Faktor der Versicherunglichung war die Beschränkung der Reichstagskontrolle, wobei zwei Dinge zu beachten sind. Erstens war deren Ausübung hinfällig, solange der Reichstag vertagt war; sie setzte erst ein, als dieser wieder aktiv wurde – vor allem ab Mitte 1915, als es nicht mehr um die Handhabung des kurzen, sondern des langen Ausnahmezustands ging.²⁷⁷ Noch weitreichender wäre die Aushebelung des Parlaments nur gewesen, wenn es am 4. August statt einer Vertagung seine Schließung verfügt hätte (was die SPD in

273 Siehe die Auflistung ebd., S. 860.

274 Karl Binding: „Bundesrat und Staatsgerichtshof“, in: *DJZ*, Nr. 4 (1899), S. 69-76, hier S. 70.

275 Vgl. die Ausführung unter Punkt 1.2.1.

276 „Im übrigen ist der Begriff der wirtschaftlichen Notwendigkeit reichlich unbestimmt und nicht viel greifbarer, als der der Gefahr für die öffentliche Sicherheit [...]“ Eugen Schiffer: „Die Diktatur des Bundesrats“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1915), Sp. 1158-1163, hier Sp. 1160.

277 Zur Sitzung am 02.12.1914 lagen bereits 54 Bundesratsverordnungen vor, welche der Reichstag aber nicht prüfte. Siehe *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 13-23, insb. S. 16.

letzter Minute verhinderte).²⁷⁸ Zweitens sah das Ermächtigungsgesetz vor, dass alle auf seinen § 3 gestützten Verordnungen *sofort* wirksam wurden. Der Reichstag konnte nur im Nachhinein die Aufhebung verlangen, und sein Schweigen galt automatisch als Zustimmung.

Besonders wichtig für die Einordnung in Versicherheitlichung und Verrechtlichung ist ein dritter Faktor: die Unmöglichkeit richterlicher Überprüfung der Verordnungen aus § 3 ErmG. Die Versicherheitlichung wirkte sowohl politisch (Umgehung des Reichstags) als auch rechtlich (Aussetzung der gerichtlichen Kontrolle). Unter normalen Umständen waren „Verordnungen der obersten Reichsorgane [...] [also auch des Bundesrates] vom Richter vor ihrer Anwendung darauf zu prüfen, ob sie auf einer zureichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen *und sich in deren Rahmen hielten*.“²⁷⁹ Ebendieses Prüfungsrecht hob das Ermächtigungsgesetz auf:

„Zur Anordnung einer gesetzlichen Maßnahme nach § 3 ist nicht mehr nötig, als daß der Bundesrat die Überzeugung gewinnt, daß infolge des Krieges, sei es auch nur mittelbar, eine wirtschaftliche Schädigung eingetreten ist, und daß er es für notwendig findet, ihr abzuhelpfen.“ Ob der Bundesrat diese Überzeugung gewonnen hat oder nicht, ist ein Internum, das sich der Feststellung Außenstehender entzieht.²⁸⁰

Das hatte direkte Auswirkungen auf die Staatshaftung: Den Bürgern blieb beispielsweise der Rechtsweg verschlossen, als der Bundesrat die Enteignungsmöglichkeiten aus dem Kriegsleistungsrecht unter Berufung auf § 3 ErmG ausweitete (besonders mit der Sicherungsverordnung für Kriegsbedarf 1915 – dazu weiter unten). Erhalten blieb nur die gerichtliche Kontrolle der Verordnungen, die der Bundesrat aufgrund § 3 ErmG erließ, auf

278 Am 3. August hatten alle Parteiführer – auch Philipp Scheidemann für die SPD – der vom Reichskanzler gewünschten Schließung des Reichstags zugestimmt, doch tags darauf entschieden sie sich „auf Betreiben der Sozialdemokraten unmittelbar vor Beginn der Reichstagssitzung“ um. Siehe Huber (1992), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 35.

279 Huber (1988), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 1063 (eigene Hervorhebung).

280 Richard Kahn (1918): *Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft*, S. 12. Derselben Ansicht auch Eberhard Schmidt: „Zur Theorie der Kriegsnotgesetze“, in: *ZStW*, Bd. 37 (1916), S. 69-100, hier S. 77: „An der Ausfertigung kommt [...] das richterliche Prüfungsrecht zum Stehen. Die Kriegsnotgesetze werden [...] vom Reichskanzler ausgefertigt, und damit wird das entscheidende Urteil über das rechtmäßige Zustandekommen der Verordnung innerhalb des Bundesrats ausgesprochen.“

Formfehler. Als 1915 ein Mehlhändler wegen Zuwiderhandlung gegen eine solche Verordnung verurteilt wurde, zweifelte er deren Gültigkeit vor Gericht an (die Verordnung war nicht auf dem für Gesetze vorgeschriebenen Wege bekannt gemacht worden). Das Reichsgericht entschied:

Daß diese Maßnahmen [d. h. Bundesratsverordnungen aufgrund von § 3 ErmG], trotz ihrer vorübergehenden Natur [die Ermächtigung galt nur für die Kriegszeit], gesetzesgleiche Kraft haben, erhellt aus dem Ausdruck ‚gesetzliche Maßnahmen‘. Daß sie gleichwohl nicht die nach der Reichsverf[assung] für Reichsgesetze sonst erforderliche Mitwirkung des Reichstages und des Kaisers als Publikationsorgan zu ihrer Wirksamkeit verlangen, folgt aus der Natur der Uebertragung der gesetzgebenden Gewalt eben allein auf den B[undes]R[at] und läßt überdies noch Abs. 2 des § 3 [ErmG] erkennen, der überflüssig wäre, wenn eine Mitwirkung des Reichstags schon bei Erlaß der V[er]O[r]dnung gewollt wäre. *Der ganze Zweck der Vorschrift ist ja gerade, den Reichstag mit Rücksicht auf die Dringlichkeit solcher Regelungen auszuschalten.* Dem [Bundesrat] wird tatsächlich hiermit die alleinige gesetzgebende Gewalt auf dem bezeichneten Gebiete [d. h. Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen], gleich einem Diktator, übertragen, unter Abänderung der sonst für das Zustandekommen von Gesetzen geltenden Vorschriften der Reichsverfassung. An Stelle dieser Gesetze treten die Verordnungen des [Bundesrats].²⁸¹

Der § 3 ErmG und seine Bedeutung wird uns weiter unten bei der Behandlung des Kriegszeitungsrechts und des Wirtschaftskriegs wieder beschäftigen. Doch zunächst zu den Kriegsschäden.

281 RG-Urteil IV. 226/15 v. 21.05.1915, zitiert nach *DJZ*, Nr. 19/20, Sp. 1033.

3.1 Kriegsschäden

Der Umgang mit Kriegsschäden²⁸² war erst einmal ein politisches, kein juristisches Problem. Insofern begegnet uns hier kein Bezug zum Ausnahmezustand: Versicherunglichung war überflüssig, da keine der beiden Rechtsordnungen eine Haftung für Kriegsschäden vorsah – Entschädigung sollte grundsätzlich *ex post* erfolgen.²⁸³ Aufgrund der Schäden jedoch, die das russische Militär (in geringerem Umfange auch das französische) in Deutschland und besonders das deutsche Militär in Frankreich anrichteten, stellte sich aber für beide Regierungen sehr bald die Frage der Beihilfe für die Betroffenen.

Erste Entschädigungsbestimmungen kamen zustande durch königlich-preußischen Erlass vom 24. September²⁸⁴ (nur in Preußen waren umfangreiche Schäden entstanden) beziehungsweise durch das *circulaire ministeriel* vom 27. Oktober²⁸⁵ und besonders die *loi du budget* vom 26. Dezember 1914.²⁸⁶ Diese Regelungen waren – wie alle des ersten Kriegsjahres – vorläufig, deuteten aber den unterschiedlichen Umgang mit Kriegsschäden schon an. Besonders krass war jedoch in dieser Frage der Gegensatz zwischen der deutschen und der französischen *Rechtslehre*.

3.1.1 Das deutsche Kriegsschädenrecht

Ganz im Geiste der Selbstbindungslehre des Staates *gewährte* der preußische Erlass vom 24. September einen *vorläufigen* Ausgleich für materielle Verluste. Zur Ausführung bestimmte der dazugehörige Staatsministerialbeschluss vom 29. September:

282 Zur Erinnerung: Es geht hier um materielle Verluste (Sachschäden), die Zivilisten trafen, nicht um die Folgen z. B. der Verletzungen (Personenschäden), welche Soldaten erlitten.

283 Mit der gesetzlichen Festlegung des Grundsatzes der Entschädigung *ex post* sollte auch verhindert werden, dass die Ausgleichsgesetze der 1870er Jahre als Präzedenzfälle für die Schadensregelung späterer Kriege angewendet würden. Siehe für das deutsche Recht z. B. Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 96.

284 PrGS 1914, S. 173.

285 *Circulaire* [des Premierministers] *relative aux constats de destructions dans les régions victimes de la guerre*, J. O. (*Lois et décrets*) 1914, S. 8445. Es war allgemein gehalten und forderte nur die Feststellung der Schäden, um dem Parlament eine Entscheidungsbasis für die Bewilligung von Krediten zum Schädenausgleich zu geben – die erste solche Bewilligung erfolgte dann mit der *loi du budget* am 26.12.1914.

286 J. O. (*Lois et décrets*) 1914, S. 9392-9393.

In Ausführung des Allerhöchsten Erlasses vom 24. September d. J. wird hiermit wegen Bildung einer Kriegshilfskommission für Ostpreußen und *Gewährung* einer staatlichen *Vorentschädigung* in den durch den Krieg betroffenen Landesteilen folgendes bestimmt [...].²⁸⁷

Neben der Betonung von *Gewährung* und *Vorläufigkeit* war auch die Form der Regelung auffällig: ein königlicher Erlass, ausgeführt durch ministerielles Dekret – kein Gesetz, an dessen Zustandekommen das Abgeordnetenhaus beteiligt gewesen wäre. Das Handeln der Exekutive war klar darauf ausgelegt, *keine* Staatshaftung für Kriegsschäden zu begründen:

Art. 1

[...]

Nr. 5: [Der Kommission] liegt ferner ob, sich über die Feststellung [nicht den Ersatz!] der Kriegsschäden, die Regelung des Festsetzungsverfahrens und über wirtschaftliche Maßnahmen zur Erhaltung der Lebensfähigkeit der Provinz Ostpreußen *gutachtlich* zu äußern.

Art. 2

Vorbehaltlich reichsgesetzlicher Bestimmungen gemäß § 35 des Kriegsleistungsgesetzes vom 13. Juli 1873 wegen endgültiger Erstattung des Schadens, der durch den Krieg an beweglichem und unbeweglichem Eigentum entstanden ist, und in Anrechnung auf diese soll aus bereiten staatlichen Mitteln den [...] in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedrohten Einwohnern der vom Kriege berührten Landesteile eine *Vorentschädigung* *gewährt* werden [...]. Die *Vorentschädigung*, die der Regel nach *auf einen Bruchteil des entstandenen Kriegsschadens zu beschränken ist*, unterliegt der zwangsweisen Wiedereinziehung durch den Staat im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens, soweit ihr Betrag von dem Geschädigten nicht oder nicht im vollen Umfange zu dem angegebenen Zwecke verwendet wird.²⁸⁸

287 Zitiert nach G. Güthe / F. Schlegelberger (1916): *Kriegsbuch [Sonderband des Jahrbuchs des Deutschen Rechts]*, Bd. 2, S. 379.

288 Zit. nach ebd., S. 379-380.

Und um letzte Zweifel zu beseitigen, erklärte die „Anweisung des preußischen Staatsministeriums über die vorläufige Ermittlung von Kriegsschäden“ vom 18. Januar 1915²⁸⁹ in Nr. 7 ausdrücklich:

*Die vorläufige Ermittlung des Kriegsschadens erfolgt vorbehaltlich der endgültigen darüber auf Grund des § 35 des Kriegsleistungsgesetzes ergehenden reichsgesetzlichen Bestimmungen und dient insoweit lediglich zur Vorbereitung der endgültigen Feststellung. Sie gibt dem Geschädigten keinen Rechtsanspruch auf endgültige Erstattung in dem geschätzten Umfange.*²⁹⁰

Dieselbe Anweisung unterstrich die Zielsetzung der Vorentscheidung, die auch schon der königliche Erlass vom 24. September und der Staatsministerialbeschluss vom 29. September nannten: keine Entschädigung im eigentlichen Sinne, sondern eine zweckgebundene Subvention zur Wiederaufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit. „Die Vorentscheidung ist beschränkt auf das zur Fortführung des Haushaltes [...] oder sonstigen Erwerbszweiges [...] notwendige Maß.“ Und: „Die Vorentscheidung *muß* hinter dem vorläufig zu ermittelnden Gesamtbetrag des Kriegsschadens zurückbleiben.“²⁹¹

Die Entscheidung über die Gewährung dieser Staatshilfe oblag einer „Kriegshilfskommission“, die der Verwaltung angegliedert war (also der Exekutive, nicht der Judikative). Sie setzte sich aus aktiven und pensionierten Beamten zusammen, welche der Monarch „aus königlichem Vertrauen“ zu ernennen geruhte;²⁹² die Berufung der sachverständigen Mitglieder (einschließlich Vorsitzendem) erfolgte „auf Grund Allerhöchster Ermächtigung“.²⁹³

Dies war zwar ein minimaler Schritt in Richtung Verrechtlichung des Kriegsschädenersatzes, aber immerhin: Den Betroffenen wurde ein Verfahrensweg angeboten, auf dem sie die Gewährung eines vorläufigen Ausgleichs erreichen konnten. Die herrschende Rechtslehre ihrerseits untermauerte die haftungsvermeidende Haltung der Regierung; in diesem Sinne

289 PrMBl. 1915, S. 143.

290 Zit. nach Güthe / Schlegelberger (1916), *Kriegsbuch*, Bd. 2, S. 382 (Hervorhebungen im Original).

291 § 2 der Anweisung des preuß. Staatsministeriums v. 18.01.1915, zit. n. ebd., S. 381 (eigene Hervorhebung).

292 Königl.-preuß. Erlass v. 24.09.1914.

293 Art. 1, Nr. 1 des preuß. Staatsministerialbeschlusses v. 29.09.1914.

äußerte sich zum Beispiel Lux in der *DJZ* 1914: „[D]ie Ansprüche [aus dem königlich-preußischen Erlass] der Kognition der Gerichte zu unterstellen, ist wohl kaum beabsichtigt.“²⁹⁴ Zur Entschädigungsfrage im Reichsrecht schrieb zunächst Juliusberg: „[A]bgesehen von der Veteranen- und Hinterbliebenenfürsorge, besteht für die eigentlichen Kriegsschäden ein Rechtsanspruch an den Staat nicht, auch wenn die Bestimmung des § 75 der Einleitung zum ALR. gelten und hier Anwendung finden sollte.“²⁹⁵

Kurz darauf behandelte Laband die Entschädigungsfrage in einem *DJZ*-Leitartikel. Seine Argumentation ist durchdrungen von Selbstbindungslehre und Rechtspositivismus:

Nur aus Billigkeitsgründen und wirtschaftlichen Erwägungen *kann* das Reich eine Entschädigung [für Kriegsschäden] gewähren [...]. Demgemäß bestimmt § 35 des Kriegsleistungsgesetzes [von 1871], [...] daß der Umfang und die Höhe der (für Kriegsschäden) *etwa* zu gewährenden Entschädigung und das Verfahren bei Feststellung derselben *durch jedesmaliges Spezialgesetz* des Reiches bestimmt wird. Eine rechtliche Verpflichtung zum Erlaß eines solchen Gesetzes besteht nicht; wird es nicht erlassen, so entsteht kein Entschädigungsanspruch; wird es erlassen, so entsteht er nur nach Maßgabe dieses speziellen Gesetzes!²⁹⁶

Laband betonte in seinem Artikel nochmals den Grundsatz, dass nur materielle Schäden an Mobilien und Immobilien ausgleichsfähig seien (so auch die preußische ministerielle Anweisung vom 18. Januar 1915: „Allgemeine Erwerbsschwierigkeiten, die mit dem Kriege, aber nicht mit dem Einbruch feindlicher Truppen zusammenhängen, dürfen nicht berücksichtigt werden“²⁹⁷). Eine Entschädigung verlorener Rechtsansprüche wie Unternehmensbeteiligungen, Forderungen oder Patenten – die aber das Hauptziel des Wirtschaftskriegs bildeten – hielt Laband für ausgeschlossen und brachte damit zum Ausdruck, was politisch

294 Lux: „Ersatzpflicht für Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1914), Sp. 1346-1350, hier Sp. 1346.

295 Juliusberg: „Maßnahmen zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen infolge des Kriegs und die Gerichtspraxis“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1914), Sp. 1239-1245, hier Sp. 1239-1240. Die Anwendung des ALR und dessen „Sonderopfer“-Regelung, die Juliusberg hier befürwortet, wurde aber mehrheitlich bestritten. Siehe u. a. Heilfron (1918), *Kriegsschäden*, Bd. 1, S. 110.

296 Paul Laband: „Die Entschädigung für Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 9/10 (1915), Sp. 441-447, hier Sp. 442 (Hervorhebungen im Original).

297 Anweisung des preuß. Staatsministeriums v. 18.01.1915, Nr. 3, zit. nach Güthe / Schlegelberger (1916), *Kriegsbuch*, Bd. 2, S. 381.

wie staatsrechtlich herrschende Meinung war. Erwerbsschäden (Verdienstausschlag) schließlich wurden gar nicht thematisiert. An diese Grundsätze wurde 1914 und 1915 nicht gerührt; ein Wandel trat erst 1916 mit der Verabschiedung des Kriegsschädenfeststellungsgesetzes (KSFG) ein.²⁹⁸

Auch im Reichstag spielten Kriegsschäden vorerst eine untergeordnete Rolle. In der Sitzung des 2. Dezember 1914 fanden sie nur am Rande Erwähnung: Parlamentspräsident Kaempf sprach von „schweren wirtschaftlichen Wunden“ Einzelner, während aber das „Gebäude des deutschen Wirtschaftslebens“ insgesamt stark bleibe; er unterstrich auch, dass man „nicht dankbar genug dafür sein [könne], daß im großen und ganzen der Krieg sich auf feindlichem Gebiet“ abspiele.²⁹⁹ Der Abgeordnete Graf Westarp (Konservative) berichtete über die eingegangenen Petitionen, von denen viele von geflüchteten Deutschen aus Ostpreußen und Elsaß-Lothringen stammten. Er schlug jedoch vor und der Reichstag akzeptierte, „die gesamten Petitionen, weil die Dinge noch im Fluß begriffen [seien], dem Herrn Reichskanzler zur Erwägung zu überweisen.“³⁰⁰

Nur der SPD-Abgeordnete Haase forderte ein stärkeres Engagement des Reiches, allerdings in allgemein gehaltenen Worten; im Übrigen sah auch er nicht den Reichstag, sondern die Reichsregierung als die verantwortliche Stelle an, welche gegebenenfalls Regelungen initiieren könne.³⁰¹ Gleichzeitig hinderte das die diversen Fraktionen nicht daran, Eingaben vorzubereiten und Diskussionen über den Umgang mit Kriegsschäden zu führen; gesetzgeberisch fruchteten diese jedoch erst 1916.³⁰²

Auch die deutschen Gerichte betrieben im Kriegsschädenrecht weder Versicherunglichung noch Verrechtlichung; aufgrund der dargestellten Gesetzeslage mussten Entschädigungskla-

298 Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 26.

299 *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 13, 14.

300 Ebd., S. 22.

301 Ebd., S. 21. Dabei verwies er allerdings – summarisch – auf die von SPD und Gewerkschaften gemachten Vorschläge zum Schädenausgleich; es gab also schon gedankliche Vorleistungen, nur nicht von Stellen, die (im kurzen Ausnahmezustand) entscheidend waren. Die Kompetenzverschiebung hin zum Parlament erfolgte erst im langen Ausnahmezustand.

302 So hatten z. B. die Nationalliberalen Ende 1915 eine Resolution zum Haushaltsgesetz vorbereitet, das die Kriegsschäden thematisierte (aber die Initiative zur konkreten Regelung dem Reichskanzler beließ) und am 04.01.1916 vom Reichstag angenommen wurde. Teile davon gingen in das am 03.07.1916 verabschiedete KSFG mit ein.

gen für Kriegsschäden sowieso erfolglos bleiben. Im Völkerrecht war Art. 3 HLO ein Anhaltspunkt, aber erstens konnten Private sich nicht auf ihn berufen, zweitens war er inhaltlich vage³⁰³ und drittens als Unrechtshaftung konzipiert – was die als *force majeure* verstandenen Kriegsschäden unberücksichtigt ließ. (Die Anwendung des Völkerrechts für eine Klage des Bürgers gegen seinen eigenen Staat war ebenfalls ausgeschlossen.³⁰⁴)

Das deutsche Staatsrecht seinerseits kannte keine Staatshaftung für Kriegsschäden, sodass deutsche Bürger ihren Staat nicht gerichtlich zum Ausgleich zwingen konnten, und die Beklagung fremder Staaten war grundsätzlich unmöglich: Aufgrund des völkerrechtlichen Prinzips der Staatenimmunität konnte – und kann bis heute – ein Staat nur von seinen eigenen Gerichten (oder von internationalen Gerichten, die er vertraglich anerkannt hat) rechtskräftig verurteilt werden.

Dies verdeutlicht beispielhaft ein Fall, der vor dem OLG Dresden (dem höchsten Zivilgericht Sachsens) verhandelt wurde: Im Auftrag des russischen Fiskus hatte ein deutscher Unternehmer den Russland-Pavillon auf der internationalen Buchmesse von 1914 gebaut, war aber wegen des inzwischen eingetretenen Kriegszustands nicht bezahlt worden. Er erhob in Deutschland Klage gegen den russischen Staat, diese wurde aber in erster Instanz und in Revision – von dem OLG – als unzulässig abgelehnt:

Wenn auch durch den Ausbruch des Krieges mit dem Gegner geschlossene Verträge unwirksam geworden seien, sofern sie nicht gerade für den Kriegsfall geschlossen wären [...], so könnte dies doch nicht gelten bez[üglich] solcher Rechtsnormen, deren Anerkennung auf so selbstverständlichen, unveräußerlichen und durch den Krieg an sich nicht berührten Grundsätzen des Völkerrechts wie dem der Staatshoheit beruhen [...]. [...] Dafür, daß eine Rechtsausübung bei den kriegführenden Völkern sich herausgebildet habe, die den Grundsatz,

303 Die Ersatzpflicht war nicht nur vage formuliert (Entschädigung „s'il y a lieu“), auch die damit verfolgte Absicht blieb unklar: „Wortlaut und Entstehungsgeschichte stehen im Widerspruch zueinander [...]. Aus der Entstehungsgeschichte müßte man annehmen, daß es sich lediglich um eine Maßnahme zum Schutze der am Kriege unbeteiligten Angehörigen und Neutralen des Kriegsschauplatzes handle. [...] Die Fassung des Art. 3 besagt dagegen unzweideutig, daß die Schadenersatzpflicht nicht nur bei Verletzung subjektiver Rechte und vermögensrechtlicher Interessen, sondern schon als Folge jeder Uebertretung des Reglements eintritt.“ Cuno Hofer (1913): *Der Schadenersatz im Landkriegsrecht*, S. 24.

304 Dazu Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 102.

wonach ein Staat nicht vor die Gerichte des anderen Staates gezogen werden könne, für den Kriegsfall aufgehoben hätte, sei kein Anhalt gegeben.³⁰⁵

Wie der Kriegsschädenausgleich nach deutschem Recht letztlich aussehen würde, blieb vorerst unklar und umstritten – in manchen Punkten bis Ende der 1920er Jahre. Einigkeit herrschte hingegen sofort bezüglich eines Punktes: Den Kriegsschädenersatz sollte letztlich das Reich leisten, nicht die Gliedstaaten. Dies entsprach auch dem Grundsatz des § 35 KLG, welcher für den Kriegsschädenersatz auf ein jedesmaliges Spezialgesetz *des Reiches* verwies.

3.1.2 Das französische Kriegsschädenrecht

Die bereits thematisierte Republikanisierung von Staat und Staatslehre gab für die Herstellung staatlicher Verantwortung ab 1914 die Entwicklungsrichtung vor. Das französische Kriegsschädenrecht ist allerdings nicht in bloßer Pfadabhängigkeit – bestimmt von der weiter oben besprochenen Konzeption des Bürger-Staat-Verhältnisses – zu sehen, sondern auch vor dem Hintergrund der französischen Kriegserfahrung. Diese unterschied sich von der deutschen: Frankreichs Bevölkerung hatte zwar unter keiner Blockade zu leiden, sodass die Versorgung mit importierten Gütern länger und umfangreicher möglich war als im Deutschen Reich;³⁰⁶ doch der Krieg an der Westfront fand über vier Jahre hinweg fast ausschließlich auf französischem Staatsgebiet statt. Kriegsschäden waren daher sowohl faktisch als auch im kollektiven Bewusstsein viel präsenter für die französische Bevölkerung als für die deutsche; daher spielte die Frage des Kriegsschädenersatzes deutlich früher als in Deutschland eine mobilisierende, für die „Durchhaltebereitschaft“ wichtige Rolle.

305 Urteilsbegründung des 5. Zivilsenats des OLG Dresden (ZS. 50 8/15 v. 26.04.1915), zitiert nach *DJZ*, Nr. 17/18 (1915), Sp. 930. Das Urteil wurde in der Rechtslehre ganz mehrheitlich gutgeheißen; eine Mindermeinung vertrat z. B. der Berliner Rechtsprofessor Goldschmidt: „Die Gerichtsbarkeit über feindliche Staaten“, in: *RuW*, Nr. 10 (1915), S. 240-245.

306 Gleichwohl war der französischen Regierung die Bedeutung des Seehandels für das eigene staatliche Überleben durchaus bewusst: Nur eine Woche nach Kriegsbeginn erließ sie das *décret instituant une commission exécutive des achats et transports par mer effectué en vue d'assurer l'alimentation nationale* (*J. O. [Lois et décrets]* 1914, S. 7338), dem ein *décret relatif à la garantie contre les risques de guerre* (*J. O. [Lois et décrets]* 1914, S. 7419) folgte. Diese Dekrete ermöglichten die staatliche Versicherung verschiffter Waren (und der Schiffe selbst) gegen das kriegsbedingte Verlustrisiko. Hierfür mussten die Reeder allerdings einen Vertrag abschließen und eine Prämie entrichten, was einer privatwirtschaftlichen Versicherung entsprach – sie fällt daher nicht unter die hier vorgenommene Betrachtung der Staatshaftung.

Weite Teile des industrialisierten Nordosten des Landes waren besetzt, als Ende Dezember 1914 das französische Parlament – aus Bordeaux wieder nach Paris zurückgekehrt – zusammentrat. Drei große Probleme beschäftigten seine Abgeordneten: Die Versorgung der Binnenflüchtlinge, die Aufrechterhaltung der Wirtschaft im Krieg, und die Konsolidierung der „Heimatfront“. Ein viertes Problem war bereits die Staatsorganisation im Krieg (namentlich die politische Kontrolle über das Militär); wirklich virulent wurde es aber erst später.

In dieser Lage wurde am 26. Dezember 1914 das Budgetgesetz ausgefertigt. Sein Art. 12 bestimmte, dass „ein Spezialgesetz die Bedingungen festlegen [werde], nach denen das Recht auf Ausgleich der durch Kriegshandlungen verursachten materiellen Schäden ausgeübt [werden würde]“³⁰⁷ – und wiederholte damit erst einmal nur, was die *loi 1873* besagte. Gleichzeitig bewilligte das Parlament 300 mio Franken für vorläufigen Kriegsschädenersatz.³⁰⁸ Damit blieb der Gesetzeszustand zwar bei der Vorläufigkeit und Freiwilligkeit staatlicher Beihilfen, allerdings ist die dazugehörige Regierungserklärung vom 22. Dezember zu beachten:

Frankreich wird diese Ruinen wieder aufrichten, in Erwartung natürlich des Schadenersatzes, den wir [von Deutschland] fordern werden, bis dahin mithilfe einer Umlage, welche die ganze Nation zahlen wird, stolz, damit angesichts der Not eines Teils ihrer Kinder der Aufgabe der nationalen Solidarität zu genügen. Und so erklärt der Staat selbst, unter Zurückweisung des Weges des *secours*,³⁰⁹ welcher auf eine Gewährung hinweist, das Recht auf Entschädigung zugunsten derjenigen, die durch Kriegsschäden in ihrem Besitz getroffen wurden, und er wird seine Pflicht im dem weitesten Maße erfüllen, das die finanziellen Mittel des Landes zulassen und unter den Bedingungen, welche ein Spezialgesetz bestimmen wird, um jegliche Ungerechtigkeit und Willkür zu vermeiden.³¹⁰

307 „Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels résultants des faits de guerre“, Art. 12 Abs. 1 *Loi du budget*. Der Begriff „faits de guerre“ ist identisch mit dem deutschen Begriff „Kriegsschäden“ (nicht etwa Kriegsereignisse!).

308 *Loi du budget* v. 26.12.1914, Art. 12 Abs. 3.

309 Zum *secours* und anderen Entschädigungsregeln weiter unten mehr (S. 108).

310 „La France redressera ces ruines, en escomptant certes le produit des indemnités que nous exigerons et, en attendant, à l'aide d'une contribution que la nation entière payera, fière, dans la détresse d'une partie de ses enfants, de remplir le rôle de la solidarité nationale. Ainsi, répudiant la forme du secours, qui indique la faveur, l'État proclame lui-même le droit à la réparation au profit de ceux qui ont été victimes, dans leurs biens, des faits de guerre, et il remplira son devoir dans les limites les plus larges que permettront les capacités financières du pays et dans les conditions qu'une loi spéciale déterminera pour éviter

Das Gesetz überließ es dem Ministerrat, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen, namentlich zur Feststellung und den Modalitäten der vorläufigen Entschädigung von Kriegsschäden. Analog zu den Strukturen, welche Art. 24 *loi sur les réquisitions* für die Evaluierung der Kriegsleistungen vorsah, wurden per Dekret vom 4. Februar 1915³¹¹ departementale Kommissionen sowie eine Zentralkommission zur Feststellung der Kriegsschäden eingerichtet. Aus den Vorbereitungsunterlagen des Dekrets geht hervor, dass die zuständigen Minister (Inneres und Finanzen) an der Unverbindlichkeit der Evaluierungen für den späteren, definitiven Ersatz festhielten; wirkliche Staatshaftung sollte also vermieden werden.³¹²

Dasselbe galt für den ersten Gesetzenwurf zum Kriegsschädenersatz, welchen die Regierung dem Parlament am 11. Mai 1915 vorlegte.³¹³ Der Entwurf folgte denselben Leitlinien wie das Dekret des 4. Februar und wäre daher nur eine formal andere, inhaltlich aber gleiche Regelung gewesen. Zu ihrer Behandlung wurde eine eigene Kommission eingerichtet, bezeichnet als „*commission des 44*“, die das Projekt lang und breit verhandelte. Ihr Vorsitzender war Louis-Lucien Klotz, ehemaliger und künftiger Finanzminister; in dieser Funktion war er 1917-19 maßgeblich beteiligt an der Ausarbeitung der französischen Verhandlungsposition – insbesondere zur Reparationsfrage. Außerdem wurde er 1919 der Vorsitzende der interalliierten Kommission zu dieser Frage, welche die Bestimmungen des Versailler Vertrages ausarbeitete. Der Gesetzentwurf von 1915 wies auch aus Sicht der Parlamentarier keinen entscheidenden Mehrwert gegenüber dem Dekret des 4. Februar auf, und so wurde es „auf die lange Bank“ geschoben. Erst in einer stark überarbeiteten Form erfuhr das Gesetzesprojekt ab Februar 1916 eine ernsthafte – inner- und außerparlamentarisch geführte – Debatte;³¹⁴ dazu nachher Punkt 4.1.2.

toute injustice et tout arbitraire.“ Zitiert nach *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 360.

311 *J. O. (Lois et décrets)* 1915, S. 592-594.

312 In der gemeinsamen Begründung von Finanz- und Innenminister des *décret*-Projektes (zur Vorlage im Ministerrat) heißt es: „Tout d'abord, il doit être bien entendu que les commissions institutées par ce décret sont seulement appelées à constater les dommages et à en évaluer l'importance; elles ne sauraient être chargées de fixer définitivement les indemnités, ni de régler les conditions dans lesquelles ces indemnités devront être employées. Il n'a certainement pas été dans la pensée du législateur de conférer auxdites commissions un pouvoir tel que leur travail lierait les futures décisions des Chambres et celles du Gouvernement.“ Innenministerium an *Conseil d'État*, 05.01.1915, S. 1-2; ArchNat: AL//3185 (168 918). Dieselbe Haltung wurde auch im entsprechenden *circulaire ministériel* (einem ministeriellen Runderlass) an alle Präfekte zum Ausdruck gebracht.

313 Siehe dazu *J. O. (Débats – Chambre)* 1915, S. 648-653.

314 Siehe dazu die Artikel von Paul Delombre in *Le Temps* vom 24.10.1915 („*Avant-projet de la Commission de la Chambre*“) und 23.02.1916 („*Nouvelle proclamation du droit des sinistrés à la réparation inté-*

Widerspruch kam – gleich nach Erlass des Dekrets – von der Rechtslehre. Sie gab sich mit dem Budgetgesetz und der Regierungserklärung nicht zufrieden, sondern forderte eine gesetzliche Entschädigungsgarantie – also echte Staatshaftung mit konkreten (und gerichtlich einklagbaren) Entschädigungsansprüche. Treibende Kraft waren die Staatsrechtler der Sorbonne, angeführt vom Dekan Ferdinand Larnaude, der später bei den Verhandlungen zum Versailler Vertrag französischer Repräsentant in der Kriegsschuldkommission war. Mit der Gründung des *Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre* (CNA) im Januar 1915 riefen sie eine juristisch-akademische Lobby ins Leben, deren Ziel die vollumfängliche Staatshaftung für Kriegsschäden war.³¹⁵

Während die deutsche Rechtslehre es sich angelegen sein ließ, gegen jede staatsrechtliche Entschädigungspflicht einzutreten, argumentierten die französischen Juristen einhellig dafür. Wie herrschend diese Ansicht war, ist schon an der Mitgliederliste des CNA ersichtlich – alles, was Rang und Namen hatte, war dabei: Joseph Barthélemy, Henri Berthélemy, Léon Duguit, Maurice Hauriou, André Weiss... Außerdem hatte das CNA etliche Abgeordnete und Senatoren (auch Minister) in seinen Reihen, darunter Etienne Clémentel, Paul Doumer, Albert Lebrun, Jean Morel und Stéphen Pichon.³¹⁶ Eines war allerdings der deutschen und französischen Ansicht gemein: Kriegsschäden waren nur direkte, materielle Schäden – ein Ausgleich indirekter Schäden wurde auch von Frankreichs Juristen (noch) abgelehnt.

Die Mitglieder des CNA entwickelten zügig ein juristisch-historisches Narrativ, dessen wichtigster Stützpfeiler das Ausgleichsprinzip von 1789 – die „nationale Solidarität“ – war. Das in Kapitel 2 erwähnte kurzlebige Gesetz von 1792, das diese Solidarität in positivrechtliche Form gegossen hatte, zierte sinnfälligerweise die Titelseite aller Publikationen des CNA.³¹⁷ Argumentativ fuhren sie immer unter dem Banner der „*égalité devant les charges publiques*“, welche durch die Rechtsprechung schon vor 1914 zu einem Leitprinzip des Staatsrechts der Dritten Republik erhoben worden war.

grale“), abgedruckt in Delombre (1917): *Les dommages de guerre devant le Parlement*, S. 9-12, 12-14.

315 Zur Erinnerung: Staatshaftung ist die Verantwortung des Staates nach Innen, es ging dem CNA also um die Verpflichtung des *eigenen* Staates zum Kriegsschädenerersatz.

316 Drei der Genannten waren als Regierungsmitglieder direkt an den Reparationsvorbereitungen 1917-1919 beteiligt: Clémentel als Handelsminister, Lebrun als Minister für die Seeblockade und die befreiten Regionen, Pichon als Außenminister. Auch Morel spielte eine wichtige Rolle als Leiter des *Bureau d'études économiques*.

317 Siehe S. 72.

Zwei programmatisch besonders aufschlussreiche Abhandlungen aus der Anfangsphase des CNA stammen aus der Feder von Joseph Barthélemy und Raymond Carré de Malberg, veröffentlicht im April beziehungsweise Juni 1915.³¹⁸ Beide Autoren argumentierten, dass mit dem Staats- und Rechtsverständnis der Dritten Republik nur die vollumfängliche Staatshaftung für Kriegsschäden vereinbar sei. Barthélemy stützte sich dabei unter anderem auf die neue *loi sur la réparation des dégâts et dommages en cas d'émeute* vom 16. April 1914:³¹⁹ Mit seiner Annahme habe das Parlament das Prinzip der „nationalen Solidarität“ aus der philosophischen Sphäre in das Staatshaftungsrecht übertragen (oder zurückgeholt, wenn man 1792 als Bezugspunkt wählt). Wenngleich es Kriegsschäden ausschließe, drehe es doch die Verantwortungslogik zu Lasten des Staates um:

Bislang hat man sich gefragt, wie Schäden [gemeint sind Kriegsschäden] ein Ausgleichsrecht begründen könnten, da keiner der Schäden aus hoheitlichem Handeln ein solches begründete; doch jetzt muss man sich umgekehrt fragen, warum die Kriegsschäden diesen Anspruch nicht begründen sollten, da die Schäden aus Hoheitshandeln es tun. Die Beweislast wurde umgekehrt.³²⁰

Weiter oben wurde die unterschiedliche Beschaffenheit der französischen im Vergleich zur deutschen Rechtslehre thematisiert, sowohl hinsichtlich ihrer politischen (republikanischen) Durchdringung wie auch hinsichtlich ihrer „Leitfunktion“, die traditionell begrenzter war als im deutschen Fall. Der organisatorische Zusammenschluss zum CNA und das Lobbyieren für Kriegsschädeneratz waren daran gemessen ein nahezu radikaler Aktionismus von Frankreichs Juristen. Er überrascht auch deswegen, weil bis Kriegsausbruch die Doktrin (wie die Rechtsprechung) eine positivrechtliche Verpflichtung des Staates

318 Raymond Carré de Malberg (1915): *Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre*; Joseph Barthélemy (1915): *La Principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*.

319 J. O. (*Lois et décrets*) 1914, S. 3566.

320 „[O]n se demandait jusqu'ici comment les dommages pourraient créer un droit à réparation, puisqu'aucun des dommages relatifs à l'exercice de la puissance publique n'en créait; mais maintenant il faut se demander, au contraire, pourquoi les dommages de guerre ne créeraient pas ce droit, puisque les dommages de puissance publique en créent un. La charge de la preuve a changé de côté.“ Barthélemy (1915), *Le principe de la réparation intégrale*, S. 24. Ebendort findet sich auch ein schönes Beispiel für das republikanische Narrativ, das auf den Kriegsschädeneratz wie zwangsläufig hinführen sollte (S. 14-25, bes. 22-25). Der *loi sur les dommages en cas d'émeutes* maß Barthélemy grundsätzliche Bedeutung bei, so dass er sie in die Auflage seines *Traité* von 1916 einarbeitete.

zum Kriegsschädenersatz *ablehnte*.³²¹ Besatzungserfahrung und Materialschlachten hatten hier zu einem Umdenken geführt.

Doch nicht nur das CNA tat sich durch die Publikation von Abhandlungen hervor, die für die Staatshaftung für Kriegsschäden eintraten. Oft veröffentlichte es Sonderdrucke von Artikeln, die zuvor in einschlägigen wissenschaftlichen Zeitschriften erschienen waren, so 1915 beispielsweise diejenigen von Larnaude und Barthélemy in der *RPP* oder von Jèze in der *RDP*.³²²

Jèze unterschied dabei vier denkbare Entschädigungsvarianten: *Secours*, *droit à l'assistance*, *droit de créance pour les dommages volontaires* und *droit à réparation intégrale*. Damit erfassete er systematisierend die möglichen Arten der Verrechtlichung des Kriegsschädenersatzes. *Secours* war der für den Bürger ungünstigste Fall: Ein Rechtsanspruch auf Entschädigung war keinesfalls gegeben, die Entscheidung über das Ob und Wie einer Entschädigung oblag allein der Verwaltung – die jeden Einzelfall frei entscheiden konnte.³²³ Das *droit à l'assistance* war etwas günstiger: „Die Betroffenen der Kriegsschäden haben ein *Recht* auf Entschädigung, aber dieses Recht ist kein wirklicher Gläubigeranspruch. [...] Es ist das Recht, an der Verteilung der Zuwendungen teilzuhaben, welche die Kammer bewilligt.“³²⁴ Ein Anspruch trat also erst ein nach Verabschiedung eines dafür gedachten Budgets, dessen Höhe die Kammer aber frei bestimmen konnte.

Der dritte Weg, *droit de créance pour les dommages volontaires*, war derjenige der Anerkennung eines Rechtsanspruches des Bürgers auf Ersatz von Kriegsschäden, solange diese direkt militärisch verursacht worden waren (im Wesentlichen Beschuss oder taktische

321 Siehe die Nachweise bei Léon Michoud (1916): *La jurisprudence administrative sur les dommages résultants des travaux publics et son application aux dommages de guerre*, S. 4.

322 Ferdinand Larnaude: „Les réparations des dommages causés par la guerre“, in: *RPP*, Nr. 247 (1915), S. 417-438; Joseph Barthélemy: „Le droit à la réparation des dommages de guerre“, in: *RPP*, Nr. 246 (1915), S. 201-218; Gaston Jèze: „La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 5-80. Herausgeber der *RPP* war Larnaude, bei der *RDP* war es Jèze.

323 „Les pouvoirs publics fixent discrétionnairement les cas, le montant, le mode de répartition des allocations. Toutes ces questions font l'objet de décisions administratives discrétionnaires. Les pouvoirs publics n'ont *aucune obligation juridique* d'allouer des indemnités aux victimes“ (Hervorhebung im Original). Jèze (1915), „Les victimes des faits de guerre“, in: ders. *et al.* (Hrsg), *Problèmes*, S. 69.

324 „Les victimes des faits de guerre ont und *droit* à la réparation, mais ce droit n'est pas un droit de créance véritable. [...] C'est le droit de participer à la distribution des allocations qui seront votées par les Chambres.“ Ebd., S. 72.

Brandlegung).³²⁵ Die vierte Lösung – von Jèze und der gesamten französischen Staatsrechtslehre befürwortet – war das *droit à la réparation intégrale*: Die unbedingte Staatshaftung für Kriegsschäden, wobei hier ein weiterer Kriegsschädenbegriff zugrunde lag als im Fall eines *droit de créance* (allerdings immer noch ohne indirekte Schäden).³²⁶ Dass allein die vollumfängliche Staatshaftung für die Dritte Republik zulässig sei, unterstrich Jèze vehement:

Es gibt für das republikanische und demokratische Frankreich des 20. Jahrhunderts nur nationale Kriege. Es ist im Interesse aller und nicht einiger weniger, dass der Kampf geführt wird mit einer nationalen Armee und einer nationalen Regierung. [...] Es ist offenbar, dass der *Lastenausgleich* der Kriegsschäden unter allen Franzosen der einzige mit den fundamentalen modernen Prinzipien harmonisierende ist. Dem Gedanken des nationalen Krieges muss der Gedanke der nationalen und nicht der individuellen Aufopferung entsprechen, [der Gedanke] der *réparation intégrale!*³²⁷

Doch so sehr die Staatsrechtslehre die *réparation intégrale* befürwortete, sie blieb theoretisch. Das Parlament hielt fest an dem Grundsatz, welchen das Haushaltsgesetz vom 26. Dezember 1914 fixiert hatte: Entschädigungsregelung erst nach Friedensschluss. Fürs Erste wurde das Entschädigungsrecht durch das Dekret vom 4. Februar 1915 geregelt, das als Ausführungsbestimmung zur *loi du budget* vom 26. Dezember 1914 erlassen wurde.³²⁸

325 Siehe ebd., S. 71.

326 Siehe ebd., S. 69-70; zur Reichweite des Kriegsschädenbegriffs auch Becet (1969), *La responsabilité de l'État*, S. 280-282.

327 „Il n'y a, pour la France républicaine et démocratique du vingtième siècle, que des guerres nationales. C'est dans l'intérêt de tous et non pas de quelques-uns que la lutte est poursuivie avec une armée nationale et un gouvernement national. [...] Il est manifeste que la *péréquation* des dommages de la guerre entre tous les Français est la seule en harmonie avec ces principes fondamentaux modernes. A l'idée de guerre nationale doit correspondre l'idée de sacrifice national et non pas individuel, de réparation intégrale!“ (Hervorhebung im Original). Jèze (1915), „Les victimes des faits de guerre“, in: ders. et al. (Hrsg), *Problèmes*, S. 81.

328 *Décret [des Innenministers] portant règlement d'administration publique relatif à la constatation et à l'évaluation des dommages résultants de la guerre*, *J. O. (Lois et décrets)* 1915, S. 592-594. Die Formel „*règlement d'administration publique*“ bedeutet, dass vor Erlass des Dekrets der *Conseil d'État* gehört und sein Inhalt im Plenum verhandelt worden ist. Siehe Félix Moreau (1915): *Le décret du 4 février 1915*, S. 2. Im Übrigen war die Legalität dieses Dekrets sehr zweifelhaft: Die Exekutive traf darin Regelungen, die in ihrer Kompetenz lagen (vor allem prozedurale Fragen), aber auch solche, die allein der Legislative zustanden (wie die Bedingungen, unter denen ein Entschädigungsanspruch erhoben werden konnte). Mangels Klage und gesetzlicher Änderung blieb es aber in Kraft. Siehe ebd., S. 3.

Für Staatshaftungsklagen war es insofern wichtig (und bedenklich), als es einen Rechtsweg für Schadensersatzansprüche vorsah, der außerhalb des bestehenden Gerichtssystems blieb. Er war dreistufig: Inhaltliche Fragen konnten vor der *commission cantonale* in erster und der *commission départementale* in zweiter Instanz verhandelt werden; die Rechtskontrolle in dritter und letzter Instanz erfolgte durch die *commission supérieure*.³²⁹ Gerichtsklagen gegen die Entscheidungen der *commissions* schloss das *décret* aus.³³⁰ Der Bürger, der einen Ausgleichsanspruch erhob, war rechtlich gesehen kein Gläubiger (*créancier*), der den Staat – als Schuldner – auf Leistung verklagen konnte, sondern nur ein Antragsteller (*postulant*).

Das Dekret des 4. Februar verrechtlichte damit ein Stück weit den Kriegsschädenersatz, ging aber keinesfalls so weit, dem Bürger den ordentlichen Klageweg für Staatshaftung zu eröffnen. Das Verfahren – Festsetzung der Entschädigung sowie gegebenenfalls deren Beanstandung – blieb verwaltungsintern, denn die genannten *commissions* waren Teil der Exekutive, nicht der Judikative. Auf der anderen Seite war Frankreich mit der *loi du budget* vom 26. Dezember 1914 und dem Dekret vom 4. Februar 1915 dazu übergegangen, den Bürgern schon während des Krieges ein geordnetes Verfahren anzubieten, um Kriegsschäden ausgleich zu erlangen. Die Regierungserklärung vom 22. Dezember zeigte auch schon an, dass ein weitgehendes Ersatzrecht für Kriegsschäden eingerichtet werden sollte (die damit geweckten Hoffnungen wurden mit dem Entschädigungsgesetz von April 1919 allerdings enttäuscht).

3.2 Kriegsleistungen

Mit Eintritt des Kriegszustands Anfang August 1914 wurden das KLG und die *loi sur les réquisitions* anwendbar. Sie waren seit ihrem Erlass in den 1870er Jahren wenig überarbeitet worden und stellten sich bereits im September 1914 als unzureichend heraus.³³¹ Einerseits waren sie ein Produkt des Krieges von 1870/71, der staatsrechtlich wie militärisch – und

329 Die *commission supérieure* prüfte nicht den Inhalt vorangegangener Entscheide, sondern nur, ob diese formell rechtmäßig zustande gekommen waren. Sie konnte also einen Entscheid entweder bestätigen oder kippen, nicht aber z. B. den gewährten Entschädigungsbetrag verändern.

330 Art. 9 *décret* v. 04.02.1915.

331 So z. B. Heinrich Lehmann (1916): *Die Kriegsbeschlagnahme als Mittel der Organisation der Rohstoff- und Lebensmittelversorgung*, S. 26; Kahn (1918), *Kriegswirtschaft*, S. 18.

zeitlich – viel begrenzter gewesen war als der Erste Weltkrieg: In beiden Staaten wurden 1870 nur Teile, 1914 aber das gesamte Staatsgebiet in den Belagerungszustand versetzt, mit den beschriebenen staatsrechtlichen Folgen; zudem war die Materialintensität des Ersten Weltkriegs ein Vielfaches derjenigen des deutsch-französischen Krieges, sodass auch das Wirtschafts- und Alltagsleben im Landesinneren nun einer militärischen Logik unterlag (daher auch der Begriff „Heimatfront“).

Die Versorgung des Militärs konnte mit dem Kriegsleistungsrecht der Vorkriegszeit nicht bewerkstelligt werden. Es wurde daher in beiden Ländern ausgeweitet: Einerseits konnten immer mehr Gegenstände als Kriegsleistungen eingezogen werden, andererseits wurde mit dem Kriegsleistungsrecht nach 1914 ein neuer Zweck verfolgt – die Versorgung der Zivilbevölkerung. Das KLG und die *loi sur les réquisitions* wurden also im Kriegsverlauf durch eine lange Reihe *ad hoc* getroffener Regelungen ergänzt, um den Erfordernissen des sich hinziehenden Krieges zu entsprechen. Dabei stellten sich verschiedene Probleme der Koordination auf nationaler Ebene, die im deutschen Fall allerdings akuter waren als im französischen.

3.2.1 Das deutsche Kriegsleistungsrecht

α Staatsrechtliche Betrachtung

Die Grundgedanken des Kriegsleistungsrechts waren: Pflicht des Staates zu vollwertigem Ausgleich, Anwendung nur zum Zweck militärischer Versorgung, freie Entscheidung der Militärverwaltung innerhalb ihrer Bezirke über die Durchführung.³³² Der letztgenannte Punkt verursachte chaotische Zustände: Mit der Ausrufung des Belagerungszustands zerfiel das Deutsche Reich in militärische Verwaltungsbezirke, deren (unkoordinierte) Leitung den MBH oblag. Dabei entstand beispielsweise das Problem, dass die militärischen Intendanturen unterschiedlich vorgingen: manche Gegenstände wurden in einem Bezirk als Kriegsleistung „ausgehoben“, in einem anderen zu Marktpreisen gekauft, sodass für identische Güter unterschiedliche Beträge gezahlt wurden; oder Intendanturen überboten sich (unwissend)

332 Siehe Punkt 2.3.2.

gegenseitig, wodurch die Preise sprunghaft anstiegen.³³³ Das Problem des „Kriegswuchers“ nahm hier seinen Ausgang.³³⁴

Dort, wo Kriegsleistungen gefordert worden waren, griff die Verpflichtung des Fiskus zur Ausgleichszahlung (§ 2 KLG). Gegen die Höhe der Vergütung konnte der Betroffene nur verwaltungsintern (im Verwaltungsstreitverfahren) vorgehen, also Beschwerde bei der übergeordneten Behörde einlegen.³³⁵ Mit der Ausrufung des Belagerungszustands war allerdings der MBH zur obersten Verwaltungsstelle geworden – aus Kriegsleistungen entstandene Beschwerden gegen das Militär landeten also *beim* Militär. Die Beschreitung des Klagewegs vor Gericht war dem Bürger, der mit dem gezahlten Preis unzufrieden war, verwehrt.³³⁶ Es gab also keine judikative Kontrolle, und jede exekutive Kontrolle konnte nur beim MBH enden.

Daraus folgte, dass eine reichseinheitliche Koordinierung der Kriegsleistungen unmöglich war: Höchstrichterliche Urteile konnte es nicht geben, da der Rechtsweg verschlossen blieb, und die einzige den MBH übergeordnete Stelle war der Kaiser (als Oberbefehlshaber), dessen Stab aber weder willens war noch die Mittel hatte, regelnd einzugreifen. So blieb die Handhabung des Kriegsleistungsrechts lange ein Durcheinander, während Regierung und (Militär)Verwaltung „ein zögerndes, tastendes, schwankendes“ Vorgehen und einen „etwas oberflächlichen Optimismus“ an den Tag legten.³³⁷

Die vorläufige Lösung des Problems erfolgte in zwei Schritten, wobei der erste, für sich genommen, keinerlei Besserung brachte: Zunächst verabschiedete der Bundesrat am 4. August 1914 das Höchstpreisgesetz (HPG).³³⁸ Es wurde, in Verbindung mit dem vom KLG ermöglichten Zwangskauf, zum Hauptwerkzeug der Heeresversorgung; die vom KLG bevorzugten „freihändigen Ankäufe“ kamen folglich immer weniger zustande. Eine koordinierende Wirkung hatte das HPG aber nicht: Es eröffnete nur die Möglichkeit, überhaupt

333 Siehe Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 921-922.

334 Siehe Knipschaar: „Der Militärfiskus im zivilrechtlichen Kampf gegen den Kriegswucher“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1915), Sp. 1087-1091, hier Sp. 1088.

335 Siehe Punkt 2.2.2 und 2.3.2.

336 Siehe z. B. Koropatnicki (1915), *Kriegsschäden*, S. 53-54, und Schultzenstein: „Der Krieg und die Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in: *DJZ*, Nr. 9/10 (1915), Sp. 481-483.

337 Eugen Schiffer: „Neues Kriegsnotrecht“, in: *DJZ*, Nr. 5/6 (1915), Sp. 233-241, hier Sp. 236.

338 „Gesetz, betreffend Höchstpreise“ v. 04.08.1914 (RGBl. 1914, S. 339-340).

Höchstpreise festzusetzen (das Reichsgericht bezeichnete es als „Blankettgesetz“³³⁹). Die konkrete Regelung blieb aber den „zuständigen Behörden“ überlassen, also den Landes(zentral)behörden und MBHs.³⁴⁰ Der Bundesrat konnte aber auch selbst, nach einer – von ihm beschlossenen – Gesetzesnovelle vom 28. Oktober 1914, Höchstpreise festsetzen.³⁴¹

Der zweite Schritt war der Übergang zur Organisation der Kriegswirtschaft mittels sogenannter Kriegsgesellschaften. Sie stellten das dar, was heute als öffentlich-private Partnerschaft bezeichnet werden würde: das Zusammenwirken von Staat und Privatwirtschaft im Rahmen einer Zweckgesellschaft. Kriegsgesellschaften hatten oft das reichsweite Handelsmonopol (für An- und Verkauf) auf bestimmte Waren, zum Beispiel Baumwolle, Obstkonserven, Metall, Kautschuk oder Getreide.³⁴² Sie konnten aber auch den Zugang zu ganzen Märkten regulieren, wie die „Zentral-Einkaufsgesellschaft mbH“ (ZEG),³⁴³ über die Importe ins Deutsche Reich abgewickelt werden mussten, oder die „Zentralstelle zur Beschaffung der Heeresverpflegung“,³⁴⁴ welche den Kauf der Güter zur militärischen Verwendung koordinierte, nachdem die unterschiedlichen Praktiken der Intendanturen sich in den ersten Kriegsmonaten als so ungünstig erwiesen hatten.

Die Handhabung der Kriegswirtschaft mittels solcher Gesellschaften war improvisiert. Sie war das Produkt einer mangelnden Vorbereitung der staatlichen Stellen für die Versorgung im Kriegsfall, insbesondere unter den Bedingungen einer dauerhaften Seeblockade. Anfang August kamen die entscheidenden Initiativen zur Kriegswirtschaftsorganisation auch weder

339 So in einer Urteilsbegründung (Urt. IV. 6/15) v. 23.02.1915. Siehe die Spruchbeilage der *DJZ*, Nr. 7/8 (1915), Sp. 425.

340 Die Berechtigung der MBH zur Höchstpreisfestsetzung war zunächst strittig, wurde aber vom Reichsgericht bejaht: Es bewertete die Festsetzung von Höchstpreisen als Tätigkeit der „vollziehenden Gewalt“, welche durch Ausrufung des Belagerungszustands den MBH übertragen worden war (§ 4 BZG). RG-Urteil 1047/14 v. 14.01.1915; siehe *DJZ*, Nr. 3/4 (1915), Sp. 176-177 und Oskar Netter: „Requisitionen“, in: *JW*, Nr. 4 (1915), S. 176-182, hier S. 177.

341 „Bekanntmachung über Höchstpreise“ v. 28.10.1914 (RGBl. 1914, S. 458-459).

342 Im ersten Kriegsjahr wurden bereits 27 dieser Kriegsgesellschaften gegründet. Siehe die Auflistung bei Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 558-559.

343 Hervorgegangen aus dem „Reichseinkauf“, der am 03.08.1914 auf Initiative des HAPAG-Direktors Albert Ballin in Hamburg gegründet und Ende November nach Berlin verlegt wurde; war dem Reichsamt des Inneren unterstellt, das $\frac{2}{3}$ des Gesellschaftskapitals kontrollierte. Siehe Oswald Barber (1917): *Einrichtung und Aufgaben der Zentral-Einkaufsgesellschaft*, S. 3-4.

344 Der Zentralstelle für Heeresverpflegung folgten kurz darauf diejenigen für Tabakfabrikate und für Bekleidung und Ausrüstung. Siehe Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 921-922.

von der zivilen noch der militärischen Verwaltung, sondern von privatwirtschaftlicher Seite – zunächst von Albert Ballin (Generaldirektor der HAPAG) mit dem „Reichseinkauf“, aus dem später die ZEG hervorging; dann in Form des Vorschlags von Walter Rathenau (er war zu dem Zeitpunkt Aufsichtsratsvorsitzender der AEG) zur Bildung der „Kriegsrohstoffabteilung“. Das Modell der Kriegsgesellschaften war von Großbritannien abgekupfert worden, das die erste solche Gesellschaft (für Zuckerimport) am 11. September 1914 gegründet hatte.³⁴⁵

In der Theorie bot die Handhabung der Kriegswirtschaft mit GmbHs zwei Vorteile: Erstens waren geographische Verwaltungsgrenzen für sie irrelevant, sodass sie landesweit einheitlich handeln konnten; zweitens waren sie als GmbHs eigentlich der Rechtsprechung des Reichsgerichts unterworfen – das bei Streitfällen durch reichsweit gültiges Urteil zur Rechtsvereinheitlichung hätte beitragen können. Aber: Kriegsgesellschaften dienten trotz ihrer privatrechtlichen Form einem öffentlichen Zweck und hatten öffentlichrechtliche Befugnisse. Sie waren rechtliche Zwitter, die mit einem Bein im privaten und mit dem anderen im öffentlichen Recht standen. Sie waren „gemischt-wirtschaftlich“³⁴⁶ oder „halbamtlich“:³⁴⁷ Als GmbHs waren sie nach den privatrechtlichen Maßstäben der „beschränkten Haftung“ verantwortlich, gleichzeitig konnten sie zur faktischen Enteignung durch Zwangskauf schreiten und übten damit behördliche Funktionen nach öffentlichrechtlichen Maßstäben aus. Es stellte sich also die Frage, nach welchen Normen und auf welchem Rechtsweg Bürger gegen eine Kriegsgesellschaft klagen konnten, wenn sie den Übernahmepreis beanstandeten. (Eine Klage gegen die Übernahme selbst war ausgeschlossen, dem delegierten hoheitlichen Enteignungsrecht konnte der Betroffene nichts entgegen setzen.³⁴⁸)

Eine Antwort wurde erst Mitte 1915 ausgearbeitet. Zunächst wurde mit der Verordnung über die Sicherstellung von Kriegsbedarf vom 24. Juni³⁴⁹ (KriegsbedarfsVO) das Kriegsleistungsrecht dahingehend erweitert, dass ihm auch Vorprodukte kriegswichtiger Güter unter-

345 Dazu Etienne Clémentel (1931): *La France et la politique économique interalliée*, S. 45-46.

346 Siehe Arthur Nussbaum (1922): *Das neue deutsche Wirtschaftsrecht*, S. 32.

347 So Max Hachenburg: „Juristische Rundschau“, in: *DJZ*, Nr. 1/2 (1916), Sp. 84-85.

348 Siehe Max Hachenburg: „Rechtsfragen aus dem Gebiet der Höchstpreise“, in: *LZ*, Nr. 1 (1915), Sp. 14-18, bes. Sp. 17-18, sowie Neukamp: „Die Zulässigkeit des Rechtsweges für Ansprüche aus dem Kriegsleistungsgesetz“, in: *JW*, Nr. 9 (1916), S. 626-628.

349 RGBl. 1915, S. 357-359.

lagen, nicht nur letztgenannte selbst; daran anschließend wurde durch Reichskanzlerverordnung vom 22. Juli³⁵⁰ das „Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf“ (im Weiteren RWG³⁵¹) gebildet.³⁵² Dieses entschied in letzter Instanz die Streitfälle zum Übernahmepreis bei Zwangskäufen. Damit wurde zwar eine Rechtsprechungsinstanz geschaffen, sie entsprach aber keinem regulären, unabhängigen Gericht, sondern gehörte der Exekutiven an und unterstand der Aufsicht des Reichskanzlers.³⁵³

Das RWG urteilte über die Entschädigungshöhe für Zwangskäufe, nicht aber über deren Rechtfertigung – diese Entscheidung oblag aufgrund des HPG 1914 und der KriegsbedarfsVO 1915 allein den Kriegsgesellschaften und Ministerien. Das Wichtige an der Schaffung des Reichswirtschaftsgerichts aber war, dass es *von Reichs wegen* Entschädigungen festsetzte (Art. 17 KriegsschiedsgerichtsVO) und dabei dem Grundsatz verpflichtet war, dass *jeder* Kriegsleistung eine angemessene Vergütung gegenüberstehen musste: Keine Stelle, auch nicht das RWG, konnte die Entschädigungspflicht aussetzen. Als „angemessene Vergütung“ galt übrigens der Einstandspreis zuzüglich eines gemäßigten Gewinns (§ 2 KriegsbedarfsVO). Es gab im Kriegsleistungsrecht nach wie vor Schwachstellen (darunter das Nebeneinander ziviler und militärischer enteignungsbefugter Stellen) und mehrere Rechtsfragen blieben offen – „abgesehen von der Entschädigungsfrage“.³⁵⁴ Das schien die wichtigste Konstante im Kriegsleistungsrecht (im Gegensatz zum Kriegsschädenrecht) zu sein: Auch im Ausnahmezustand blieb die staatliche Ersatzpflicht bestehen.

Die wichtigste Veränderung im Kriegsleistungsrecht war dessen Anwendung auf die Zivilversorgung. Ursprünglich war es nur auf die Beschaffung von Heeresbedarf ausgelegt, doch mit der Gründung von Kriegsgesellschaften und besonders mit dem Erlass der Kriegsbe-

350 Anordnung des Reichskanzlers für das Verfahren vor dem Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf (RGl. 1915, S. 469-473).

351 Dieses Gericht wechselte im Kriegsverlauf mehrmals die Bezeichnung; es wurde 1919 als „Reichswirtschaftsgericht“ in die Weimarer Staatsordnung überhommen. Zur Entwicklung des RWG siehe Klinger (1963), „Reichswirtschaftsgericht“, in: Külz / Naumann (Hrsg), *Staatsbürger und Staatsgewalt*, S. 103-105.

352 Ohne das ErmG hätte solche Regelungen nur der Reichstag erlassen können. Aber der § 3 ErmG ermöglichte es dem Bundesrat, die KriegssicherungsVO zu erlassen, und deren § 3 wiederum beauftragte den Reichskanzler mit der Bildung des Schiedsgerichts (eine Art delegierter Ermächtigung).

353 „Der Reichskanzler beaufsichtigt die Geschäftsführung“, § 4 Abs. 2 der VO zum Schiedsgerichtsverfahren v. 22.07.1915.

354 „Sonach erscheint der Schutz des einzelnen gegen die Eingriffe in sein Eigentum – *abgesehen von der Entschädigungsfrage* – zurzeit ziemlich problematisch.“ Grünebaum: „Die Grenzen der Eigentumseingriffe für Kriegszwecke“, in: *DJZ*, Nr. 17/18 (1916), Sp. 847-851, hier Sp. 850 (eigene Hervorhebung).

darfsVO war die Zivilversorgung ebenso sehr Teil des Kriegsleistungsrechts wie die militärische. Ab 1915 gab es also Kriegsleistungen im engeren (militärische Requisitionen) und im weiteren Sinne (Zwangskäufe zur Zivilversorgung).³⁵⁵ Die Ausweitung des Kriegsleistungsrechts erfolgte ohne Rückgriff auf das Argument des Ausnahmezustands: Es gab keine Rechtsaussetzung mit Verweis auf Staatsnotstand oder dergleichen. Die Veränderung der Rechtsordnung im Deutschen Reich bei Kriegsausbruch hatte dies überflüssig gemacht: Alle Maßnahmen zur Ausweitung des Kriegsleistungsrechts stützten sich auf das HPG 1914 und mittelbar oder unmittelbar auf § 3 ErmG, waren also formal gedeckt. Und zu keinem Zeitpunkt wurde das Argument der Staats- oder Kriegsnotwendigkeit vorgebracht, um zu versuchen, die Entschädigungspflicht für Kriegsleistungen auszusetzen.

Eine einschneidende Veränderung erfolgte jedoch mit der Einführung der sogenannten Verfallerkklärung, die als Instrument zur Bekämpfung des „Kriegswuchers“ gedacht war. Individuen, die entgegen dem Verlangen der Behörden ihre Vorräte an bestimmten Waren verschwiegen oder Falschauskunft gaben, konnten mit einer Enteignung *ohne Entschädigung* bestraft werden. Diese Maßnahme wurde am 2. Februar 1915 durch den Bundesrat eingeführt, der sich dabei auf das Ermächtigungsgesetz stützte; die „Bekanntmachung über Vorratserhebungen“ (VorratserhebungsVO)³⁵⁶ besagte:

Der Bundesrat hat auf Grund des § 3 des Gesetzes über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen usw. vom 4. August 1914 (Reichsgesetzbl. S. 327) folgende Verordnung erlassen:

§ 1

Während der Dauer des gegenwärtigen Krieges ist den von den Landeszentralbehörden bestimmten Behörden jederzeit Auskunft über die Vorräte an Gegenständen des Kriegsbedarfs und an Gegenständen, die zur Herstellung von Kriegsbedarfsartikeln dienen, ferner an Gegenständen des täglichen Bedarfs, insbesondere an Nahrungs- und Futtermitteln aller Art, sowie an rohen Naturerzeugnissen, Heiz- und Leuchtstoffen zu geben.

³⁵⁵ Siehe Netter, in: *JW* (1915), S. 176.

³⁵⁶ RGBl. 1915, S. 54-55. Erlasse des Bundesrates (wie auch des Reichskanzlers) aus § 3 ErmG wurden mal als „Bekanntmachung“, mal als „Verordnung“ bezeichnet; rechtlich machte das keinen Unterschied. Siehe Kahn (1918), *Kriegswirtschaft*, S. 13.

Die Auskunft kann durch öffentliche Bekanntmachung oder durch Anfrage bei den einzelnen zur Auskunft Verpflichteten erfordert werden.

[...]

§ 5

Wer vorsätzlich die Auskunft, zu der er auf Grund dieser Verordnung verpflichtet ist, nicht in der gesetzten Frist erteilt oder wissentlich unrichtige oder unvollständige Angaben macht, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu zehntausend Mark bestraft; auch können Vorräte, die verschwiegen sind, im Urteil für dem Staat verfallen erklärt werden.

In der Begründung zu dieser Verordnung hieß es:

Es hat sich [...] gezeigt, daß große Vorräte dringend gebrauchter Rohstoffe sich gerade in Händen solcher Personen befinden, bei denen an sich das Vorhandensein derartiger Waren nicht vermutet werden kann. Die in spekulativer Absicht zurückgehaltenen Vorräte konnten daher trotz einer stattgehabten Vorratserhebung leicht verborgen bleiben. [...] Ferner war nach den genannten Verordnungen [vom 24.08. und 15.10.1914, ebenfalls zur Vorratserhebung] lediglich eine Geldstrafe bis zur Höhe von 3000 M. zugelassen. Da jedoch in jetzigen Kriegszeit spekulative Gewinne an Vorräten dringend benötigter Rohstoffe außerordentlich groß sein können, so mußte eine Strafmöglichkeit gegeben sein, die vor Übertretung der Verordnung hinreichend zurückschreckt.³⁵⁷

Diese Legalisierung von Eingriffen in Privateigentum war außerordentlich weitgehend. Sie baute auf den Verordnungen zu Vorratserhebungen vom 24. August und 15. Oktober 1914 auf,³⁵⁸ ging aber in einem entscheidenden Punkt darüber hinaus: § 5 der VO eröffnete die Möglichkeit der entschädigungslosen Enteignung als Strafmaßnahme, also einer Enteignung ohne Staatshaftung. Damit hatte der Bundesrat ein Instrument in das Kriegsleistungsrecht eingeführt, mit dem Bürger besonders empfindlich getroffen werden konnten.

³⁵⁷ Zweiter Nachtrag zu der „Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlass des Krieges“ (Nr. 44 der Drucksachen des Reichstags), zitiert nach Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 561.

³⁵⁸ RGBl. 1914, S. 382-383, 440.

Diese Norm wurde im Laufe des Krieges systematisch in anderen Verordnungen wiederholt, mit denen Kriegsleistungen erhoben wurden, insbesondere bei Nahrung.³⁵⁹ Allerdings ist der Charakter als *Strafbestimmung* hervorzuheben, was dem Betroffenen zumindest die Möglichkeit gab, sich gerichtlich zu wehren und bis vor das Reichsgericht (das für Strafrechtsverfahren zuständig war) zu klagen. Letzteres legte die Bestimmungen allerdings sehr streng und zugunsten des Staates aus. So wurde kurz nach Erlass der VorratserhebungsVO ein Unternehmer verurteilt, weil er eine Anfrage der Behörde unbeantwortet gelassen hatte – dabei besaß er keinerlei Vorräte der angefragten Art. Das Reichsgericht, letzte Anrufungsinstanz, bestätigte dessen Verurteilung:

Der § 3 Abs. 1 Nr. 1 [VorratserhebungsVO] will sagen und sagt dem Sinne nach, daß der Unternehmer auf Verlangen anzugeben hat, *ob und welche Vorräte vorhanden sind*, die ihm gehören oder sich in seinem Gewahrsam befinden. [...] [W]enn der befragte Unternehmer die an ihn gerichtete Bestandsanfrage unbeantwortet läßt, [würde] der Gesetzeszweck nicht erreicht, weil für die Behörde unklar bliebe, worauf das Schweigen beruht [...]. Der § 4 würde keineswegs aus helfen. Denn hier wird der Behörde zwar das Recht gegeben, Vorratsräume zu untersuchen und Bücher zu prüfen, es liegt aber auf der Hand, daß gegenüber diesen Notbehelfen, deren Anwendung zudem Zeit, Arbeit und Kosten beansprucht, das Mittel der unter Strafdrohung gestellten Antwortspflicht des Unternehmers nicht an Bedeutung verliert.³⁶⁰

Dreh- und Angelpunkt der Argumentation des Reichsgerichts war das Effizienzargument, das seit Kriegsbeginn das öffentliche Recht in Deutschland beherrschte (und auf dem auch die positive Haltung der Rechtslehre gegenüber der Ermächtigung des Bundesrates gründete). Das Effizienzargument war zudem im militärischen Denken präsent, mit entsprechenden Folgen in der Kriegsführung, die Deutschlands Juristen mit dem Rückgriff auf Staatsbeziehungsweise Kriegsnotwendigkeit im Völkerrecht zu decken suchten.³⁶¹

359 So z. B. in der VO v. 04.03.1915 über die Erhebung der Kartoffelvorräte (§ 12) und in der VO v. 22.04.1915 über die Erhebung der Getreide- und Mehlvorräte (§ 5).

360 RG-Urteil II. 408/15 v. 02.07.1915 (Hervorhebung im Original).

361 Dieser Aspekt der deutschen Militärdoktrin ging u. a. aus dem *Kriegsbrauch im Landkriege* hervor, welches der Große Generalstab 1902 veröffentlicht hatte (es wurde übrigens noch im selben Jahr ins Französische übersetzt). Besonders aufschlussreich sind darin die Passagen zur Legalität der Kriegsmittel (S. 9-11), die allein nach Zweckmäßigkeit zu bewerten sei, und zur Behandlung gegnerischer Zivilisten (S. 47-

Damit kommen wir zu einem neuen Bereich: der deutschen Rechtslehre und -praxis zur Verantwortung des Staates nach völkerrechtlichen Maßstäben. Bedeutsam wurde diese Frage insbesondere aufgrund der Besetzung Belgiens. Dabei ist vorab zu klären, wieso dieses Thema im Kapitel zu den Kriegsleistungen behandelt wird, denn nach Völkerrecht waren es Kriegsschäden.

Für diese Einordnung gibt es zwei Gründe. Erstens ist das gewählte Unterscheidungsmerkmal der absichtlich oder unabsichtlich verursachte Eigentumsverlust. Kriegsschäden sind dabei die unbeabsichtigten Verluste, während absichtliche Eingriffe – und hierher gehören die Enteignungen im besetzten Gebiet – unter Kriegsleistungen subsumiert werden.³⁶² Zweitens ist die Fragestellung der vorliegenden Arbeit auf die Responsibilisierung des jeweils *eigenen* Staates gerichtet, insoweit ist die Unterscheidung der Maßnahmen im besetzten Gebiet eine Betrachtungsfrage: Aus belgischer und französischer Sicht waren die Maßnahmen der deutschen Besatzung fremde, für sie unkontrollierbare Verluste (analog zu den Kriegsschäden), aus deutscher Sicht aber eigene, gezielte Eingriffe (analog zu den Kriegsleistungen). Da in dieser Arbeit die „Innenansicht“ interessiert, ist es sinnvoll, die Haftung für Besatzungshandeln hier, bei den Kriegsleistungen, zu thematisieren.

Nach der HLO 1907 war die Besatzungsmacht berechtigt, zur Deckung des lokalen Heeresbedarfs Requisitionen vorzunehmen. Sie verpflichteten den Fiskus des besetzenden Staates zur Entschädigung – wie im Staatsrecht (sowohl nach deutscher als auch nach französischer Auffassung). Die wichtigsten Paragraphen der HLO 1907 über die Enteignungsrechte der Besatzungsmacht lauteten:

§ 51

Zwangsauflagen können nur auf Grund eines schriftlichen Befehls und unter Verantwortlichkeit eines selbständig kommandierenden Generals erhoben werden. Die Erhebung soll soviel wie möglich nach den Vorschriften über die Anset-

49), einschließlich der Rechtfertigung von Geiselnahmen.

362 So u. a. Christian Meurer: „Die völkerrechtliche Stellung der vom Feinde besetzten Gebiete“, in: *AöR*, Bd. 33 (1915), S. 353-435, insb. S. 412-421.

zung und Verteilung der bestehenden Abgaben erfolgen. Über jede auferlegte Leistung wird den Leistungspflichtigen eine Empfangsbestätigung erteilt.

§ 52

Naturalleistungen und Dienstleistungen können von Gemeinden oder Einwohnern nur für die Bedürfnisse des Besetzungsheers gefordert werden. Sie müssen im Verhältnisse zu den Hilfsquellen des Landes stehen und solcher Art sein, dass sie nicht für die Bevölkerung die Verpflichtung enthalten, an Kriegsunternehmungen gegen ihr Vaterland teilzunehmen. Derartige Natural- und Dienstleistungen können nur mit Ermächtigung des Befehlshabers der besetzten Örtlichkeit gefordert werden. Die Naturalleistungen sind soviel wie möglich bar zu bezahlen. Andernfalls sind dafür Empfangsbestätigungen auszustellen; die Zahlung der geschuldeten Summen soll möglichst bald bewirkt werden.

§ 53

Das ein Gebiet besetzende Heer kann nur mit Beschlag belegen: das bare Geld und die Wertbestände des Staates sowie die dem Staate zustehenden eintreibbaren Forderungen, die Waffenniederlagen, Beförderungsmittel, Vorrathshäuser und Lebensmittelvorräte sowie überhaupt alles bewegliche Eigentum des Staates, das geeignet ist, den Kriegsunternehmungen zu dienen. Alle Mittel, die zu Lande, zu Wasser und in der Luft zur Weitergabe von Nachrichten und zur Beförderung von Personen oder Sachen dienen, mit Ausnahme der durch das Seerecht geregelten Fälle, sowie die Waffenniederlagen und überhaupt jede Art von Kriegsvorräten können, selbst wenn sie Privatpersonen gehören, mit Beschlag belegt werden. Beim Friedensschlusse müssen sie aber zurückgegeben werden und die Entschädigungen geregelt werden.

Die offizielle Rechtsgrundlage für die Behandlung der Enteignungen im besetzten Gebiet waren diese Bestimmungen der HLO sowie die einschlägigen Verordnungen, welche entweder von militärischen Stellen (beispielsweise dem MBH in Brüssel) oder vom Reichskanzleramt erlassen worden waren. Die folgenden Ausführungen betreffen Eingriffe in privates Eigentum, nicht in staatliches; letzteres war nach Kriegsvölkerrecht ein legitimes Ziel, das

sich in den Kampf Staat gegen Staat (konform mit dem kontinentalen Kriegsbegriff, dazu gleich) einordnen ließ.

Die zwei folgenreichsten Entscheidungen zur staatlichen Entschädigungspflicht wurden bereits 1915 gefällt; eine ging in Richtung Versicherheitlichung, die andere in Richtung Verrechtlichung. Letzteres überrascht: Einerseits widerspricht es der Erwartung, dass aufgrund der deutschen Theorie des Notstands im Völkerrecht nur Versicherheitlichung betrieben worden sei; andererseits widerspricht es der Erwartung, dass Verrechtlichung, wenn überhaupt, erst im langen Ausnahmezustand stattgefunden habe.

Im Einzelnen: Mit der Besetzung Belgiens sowie von Teilen Frankreichs und Russlands wurde die Frage aktuell, nach welchen Normen und mit welchen Institutionen eine rechtsstaatskonforme Gebietsverwaltung gewährleistet werden könne. Das politische Ziel der deutschen Regierung war, im besetzten Gebiet dieselben rechtsstaatlichen Standards zu erfüllen wie im eigenen Land, mit Abstrichen nur dort, wo „Notwendigkeit“ sie unumgänglich mache.³⁶³ – Dieser Begriff war aber außerordentlich dehnbar, und auf seine unterschiedliche Auslegung im Rechtsdenken der Mittelmächte und der Alliierten wurde schon hingewiesen.³⁶⁴ –

Im Falle der besetzten Gebiete führte das beispielsweise dazu, dass die deutsche Seite Demontagen für notwendig und daher für legal hielt, während die belgische und französische darin eine nicht notwendige und deswegen illegale Plünderung sahen. Die belgische Regierung, die über die spanische Botschaft in Berlin mit der Reichsregierung kommunizierte, erhob immer wieder den Vorwurf, Deutschland verletze das nach Art. 53 HLO unverletzliche Privateigentum.³⁶⁵ Berlin blieb davon unbeeindruckt, und Katz brachte die deutsche Rechtsauffassung in der *DJZ* dahingehend auf den Punkt, dass die

363 Zur ausführlichen Behandlung der „Notwendigkeit“ im Krieg (unterteilt nach Staats-, Kriegs- und Militärotwendigkeit sowie eigentlichem Notstand) siehe den Aufsatz des schweizer Juristen Max Huber: „Die kriegsrechtlichen Verträge und die Kriegsraison“, in: *ZfVR*, Bd. 7 (1913), S. 351-374, bes. S. 354-355, 363-373. Die Anwendung der „Kriegsnotwendigkeit“ im französischen Rechtssystem wird in der Aussetzung des Eigentumsschutzes sichtbar; dazu gleich Punkt 3.3.1.

364 Siehe S. 91. Dazu auch Etienne Henry (2016): *Le principe de nécessité militaire*, insb. S. 280-288. Aus der zeitgenössischen Literatur besonders erwähnenswert ist Charles de Visscher: „Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité“, in: *RGDIP*, Bd. 24 (1917), S. 74-108, insb. S. 93-98.

365 Siehe bspw. die Protestnote v. 19.11.1914; Ausw. Amt III a 19557 (BArch: R/901/29283a).

Enteignung von Privateigentum [...] zwar nach Art. 46 Abs. 2 der Anlage des Haager Abkommens untersagt [sei]. [...] Man [werde] anerkennen müssen, daß der Krieg neben dem Vertragsrecht ein Notrecht [schaffe], das von der Verpflichtung zur Vertragserfüllung [befreie]. Wenngleich das Abkommen für die Zwecke des Krieges vereinbart [sei], [dürfe] als Rechtsgrundsatz ausgesprochen werden, daß jeder der Vertragsbeteiligten befugt sein [müsse], über die Pflicht der Vertragserfüllung den höheren Zweck der Selbsterhaltung zu setzen.³⁶⁶

Das wichtigste Versicherheitlichungs-Argument auf deutscher Seite war die Notwendigkeit: Nur soweit sie nicht entgegenstand, sollte das positive Völkerrecht greifen. Genau so fiel auch immer die Reaktion der Berliner Regierung auf die belgischen Demontage-Vorwürfe aus, entsprechend der insbesondere vom Kriegsministerium gepflogenen Haltung:

Die bei der Fabrik *Herstal* von der deutschen Heeresverwaltung beschlagnahmten Maschinen [dienten] [...] zur Herstellung von Waffen und Munition. Eine Beschlagnahme und Ueberführung derartiger Maschinen [sei] bei der vorhandenen Möglichkeit des Wiederaufgebens des besetzten feindlichen Gebiets, in dem die Fabrik liegt, eine unbedingte Kriegsnotwendigkeit.³⁶⁷

Das Auswärtige Amt antwortete an die spanische Botschaft – über sie kommunizierte die belgische Regierung mit der deutschen – daher:

Die Deutsche Reichsregierung kann für diesen Protest eine Grundlage in den Regeln des Völkerrechts nicht erkennen. [...] Denn für die Dauer des Krieges kann die Macht, die das Gebiet okkupiert, frei nach ihrem Gutdünken über die gemäß Art. 53 Abs. 2 [HLO] beschlagnahmten Gegenstände verfügen. Selbstverständlich und in Einklang mit den Bestimmungen dieses Artikels werden die beschlagnahmten Gegenstände restituiert und Entschädigungen bei Friedensschluss geregelt.³⁶⁸

366 Edwin Katz: „Ansprüche vor der Reichsentschädigungskommission“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1915), Sp. 1072-1077, hier Sp. 1075.

367 Schreiben des Kriegsministeriums (Allg. Kriegs-Departement) an AA, 31.03.1915; Ausw. Amt III a 7142 (BArch: R/901/29283a).

368 „Le Gouvernement Impérial ne saurait reconnaître que cette protestation trouve un fondement dans les

In einem ähnlichen Fall, der kurze Zeit später zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Kriegsministerium besprochen wurde, trat die Haltung des letzteren – und der dortige Notwendigkeitsbegriff noch klarer hervor: „[D]ie Beschlagnahme der in der Verbalnote angeführten Güter usw. [war] mit Rücksicht auf die Notlage, in die Deutschland durch Unterbindung seiner ausländischen Wirtschaftsquellen versetzt worden ist, gerechtfertigt [...]“.³⁶⁹ (Immerhin führte das Kriegsministerium noch an, die Güter seien als Konterbande einzustufen, um die Beschlagnahme formalrechtlich decken zu wollen.) Einem solch ausufernden Verständnis von rechtfertigender Notwendigkeit steuerten zwar die zivilen Ministerien, besonders – so der Eindruck aus den gesichteten Archivalien – das Auswärtige und das Reichsjustizamt, während des Krieges wiederholt entgegen. Wenn aber offiziell die HLO als Rechtsgrundlage für Auslandsrequisitionen angeführt und damit ihre Beschränkungen für dieselben formell anerkannt wurden, so ist dies aufgrund des Notwendigkeitsbegriffs und des Entscheidungsgewichts des Militärs mit einem erheblichen *caveat* zu versehen.

Ein eigenes Problem war die Erhebung sogenannter Kriegskontributionen: Dies waren Zahlungen, welche die deutsche Besatzung der belgischen Bevölkerung auferlegte. Die Erhebung solcher Geldleistungen durch das Okkupationsheer war von der HLO nur gedeckt, solange sie ausschließlich zur Bestreitung der Besatzungskosten erfolgte (Art. 49 HLO) und sofern sie keine kollektive Strafmaßnahme für ein individuelles Vergehen darstellte (Art. 50 HLO). Letztere Bedingung missachteten die deutschen Kommandanten regelmäßig, und die auferlegten Strafkontributionen erreichten schon Anfang 1915 Millionenhöhe,³⁷⁰ gleichzeitig hielt die Besatzungsverwaltung die erstgenannte Bedingung bestenfalls formal ein. Zunächst wurde die Kontribution auf monatlich 40 mio Franken festgesetzt, später auf 50 mio, ab Mai 1917 sogar auf 60 mio.³⁷¹ Die Rückerstattung der Kontributionen gehörte naturgemäß zu den finanziellen Forderungen gegen das Deutsche Reich ab 1919. –

règles du droit des gens. [...] Car, pendant la durée de la guerre, la puissance qui occupe un territoire est libre de disposer comme bon lui semble des objets saisis en vertu de l'alinéa 2 de l'article 53 [HLO]. Il est bien entendu que, conformément aux dispositions de cet article, les objets saisis seront restitués et les indemnités seront réglées à la paix.“ AA an Spanische Botschaft Berlin, 15.05.1915; Ausw. Amt III a 7142 (BArch R/901/29283a).

369 Kriegsministerium an AA, 25.06.1915; Ausw. Amt III a 12407 (BArch: R/901/29283a).

370 Belgien sowie Frankreich richteten Kommissionen ein, die so genau wie möglich protokollieren sollten, welche Kontributionen die deutsche Besatzung erhob. Sie waren die ganze Kriegszeit hindurch tätig. Siehe für 1915 Paul Fauchille: „Les attentats allemands contre les biens et les personnes ennemies“, in: *RG-DIP*, Bd. 23 (1915), S. 249-411, bes. S. 284-293.

371 VO des Generalgouverneurs v. 8./10.11.1915, 20.11.1916 und 21.05.1917 (GVBl. [Belgien] 1915, Nr. 139; 1916, Nr. 279; 1917, Nr. 348).

Andererseits schuf die Reichsregierung eine Instanz, die zur Beurteilung der Entschädigungsansprüche im besetzten Ausland dienen sollte; insoweit verrechtlichte sie ihr Handeln im Sinne der HLO, welche die Frage der Rechtsinstanz offen gelassen hatte. Im April 1915 wurde die „Reichsentschädigungskommission“ (REK) eingerichtet.³⁷² Sie war, analog zum kurz darauf geschaffenen RWG, eine Instanz der Exekutive, nicht der Judikative, und erhielt gegebenenfalls Anweisungen aus dem Reichsamt des Inneren. Beide Instanzen waren sich in ihrer Funktion und Stellung innerhalb der staatlichen Gewaltenteilung sehr ähnlich. Der Auftrag der REK lautete,

die Eigentümer der während des gegenwärtigen Krieges im feindlichen Ausland im Namen des Reichs beschlagnahmten Güter festzustellen, über die Entschädigungsansprüche der Eigentümer und anderer Berechtigter zu entscheiden und die Zahlung der Entschädigungen zu veranlassen. Sie darf mit Zustimmung der Beschlagnahmebehörde statt der Entschädigung die Rückgabe des Gutes anordnen. Sie entscheidet ferner, inwieweit der Auszahlung der Entschädigung gesetzliche Zahlungsverbote entgegenstehen.³⁷³

Die REK urteilte, wie das RWG, „im Namen des Reichs“. Während letzteres aber ausschließlich als Schiedsstelle für Preisstreitigkeiten eingesetzt worden war, konnte die REK nicht nur über die Höhe eines Ersatzanspruchs urteilen, sondern auch darüber, ob ein solcher Anspruch überhaupt gegeben sei.³⁷⁴ Fiel das Urteil positiv aus, so wurde aus dem Entschädigungswunsch des Betroffenen – der übrigens verbündeter, neutraler oder feindlicher Staatsbürger sein konnte³⁷⁵ – ein durchsetzbares Entschädigungsrecht. Dieses konnte gegen den Reichsfiskus geltend gemacht werden, denn er war es, der gemäß Rechtsprechung und Rechtslehre durch REK-Entscheide zum Schuldner wurde.³⁷⁶ Deutscherseits war hinsichtlich

372 „Reichskanzlerbekanntmachung, betr. das Verfahren vor der Reichsentschädigungskommission“ (REK-VO) v. 25.04.1915 (ReichsAnz. 1915, Nr. 96).

373 § 1 Abs. 1 REK-VO. Zu diesen Verboten gleich Punkt 3.3.2.

374 Siehe Lehmann (1916), *Kriegsbeschlagnahme*, S. 92,

375 Die REK war überhaupt erst gebildet worden, nachdem die (neutrale) niederländische Regierung die Requisitionen von Besitz ihrer Staatsangehörigen auf belgischem Gebiet ohne ordentliches Entschädigungsverfahren diplomatisch beanstandet hatte. Die REK kam also aufgrund außenpolitischer, nicht staats- oder völkerrechtlicher Überlegungen zustande. Siehe die Darstellung bei: Simons an Lentze, AA, 27.03.1917; Ausw. Amt III a 5123 [Antwort] (BArch: R/901/86282).

376 Siehe Katz, in: *DJZ* (1915), Sp. 1073, sowie die Nachweise bei Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 3, S. 640-642. Diese Ansicht war auch nur folgerichtig, denn die HLO betraf Eingriffsrechte und Entschädigungspflichten *der Staaten*: als Zahlungspflichtiger konnte also nur der Fiskus in Betracht kom-

der Kriegsleistungen die Handhabung von Staats- und Völkerrecht also ähnlich: Versicherunglichung, soweit es das Ausmaß der Enteignung betraf, und (begrenzte) Verrechtlichung, soweit es die Entschädigung betraf.

3.2.2 Das französische Kriegsleistungsrecht

Mit Ausbruch des Krieges wurden die Bestimmungen der *loi sur les réquisitions* von 1877 anwendbar. Die Wirkung war in vielen Punkten derjenigen des deutschen KLG gleich, beispielsweise hinsichtlich der unverrückbaren Zahlungspflicht des Fiskus. Unterschiede bestanden aber in der Koordination und beim Rechtsweg.

In der *loi sur les réquisitions* war bestimmt worden, dass bei Mobilmachung in jedem Departement Evaluierungskommissionen einzurichten seien. Diese Kommissionen berechneten den Wert der Requisitionen; sie waren gemischt zivil-militärisch besetzt, wobei die zivile Seite immer in der Mehrheit sein musste. Von ihren Berechnungen ausgehend – aber nicht an sie gebunden – setzten die Militärbehörden den zu zahlenden Betrag fest (Art. 24 *loi sur les réquisitions*). Außerdem sah das Ausführungsdekret von 1877 zur *loi sur les réquisitions* die Einrichtung einer Zentralkommission beim Kriegsministerium vor, um die Arbeit der departementalen Kommissionen zu koordinieren:

Im Falle der Gesamtmobilmachung ernennt das Kriegsministerium eine Zentralkommission, deren Auftrag es ist, mit den departementalen Kommissionen zu korrespondieren, die Einheitlichkeit und Regelmäßigkeit der Entschädigungszahlungen sicherzustellen sowie Stellungnahmen zu allen Schwierigkeiten abzugeben, welche von der Durchführung des Ausgleichs hervorgerufen werden können.³⁷⁷

men.

377 „En cas de mobilisation totale, le Ministre de la guerre nomme une commission centrale qui est chargée de correspondre avec des commissions départementales d'évaluation, d'assurer l'uniformité et la régularité des liquidations et d'émettre son avis sur toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu le règlement des indemnités.“, Art. 44 des *décret* v. 02.08.1877.

Während 1914/15 im Deutschen Reich aufgrund des Belagerungszustandsrechts ein Flickenteppich enteignungsbefugter Stellen ohne einheitliche Koordinierung entstanden war, gewährte das französische Recht in zentralistischer Tradition selbst im *état de siège* eine gewisse Einheitlichkeit der Requisitionsdurchführung und -vergütung. Außerdem war im Kriegsleistungsrecht die Unterordnung der militärischen unter die zivilen Behörden erhalten geblieben.

Die *loi sur les réquisitions* hatte auch den Rechtsweg offen gelassen. Bei Streit über die Entschädigung für Requisitionen konnten Bürger vor ein reguläres Gericht gehen (Art. 26 *loi sur les réquisitions*): Für Beträge bis 200 Franken war der örtliche Friedensrichter (*juge de paix*, in etwa der Amtsrichter in Deutschland) allein zuständig; für Beträge bis 1.500 Franken urteilte er in erster Instanz, danach war der ordentliche Rechtsweg (vor dem *tribunal de première instance*) eröffnet; und bei einem Streitwert über 1.500 Franken war der ordentliche Rechtsweg sofort gangbar. Der Instanzenzug war rein zivil und reichte bei Streitigkeiten über die großen Beträge bis vor das oberste ordentliche Gericht, die *Cour de Cassation*. Damit war die Möglichkeit der Rechtsauslegung und -vereinheitlichung durch höchstrichterliches Urteil gegeben. Aufgrund der Dauer eines solchen Instanzenzuges werden uns einschlägige Urteile der *Cour de Cassation* aber erst für den langen Ausnahmezustand begegnen.

Im französischen wie im deutschen Recht konnten die Bürger nur die Höhe der Entschädigung beanstanden; die gerichtliche Abwehr der Requisition selbst war in beiden Ländern unmöglich. Allerdings wurde dieses unabwehrbare Eingriffsrecht des Staates verschieden hergeleitet. In der französischen Rechtslehre wurde betont, sie seien *keine*

auf „hoheitlichem Herrscherrecht“ gründende und durch Notwendigkeit gerechtfertigte, gezielte Schadenszufügung. Diese [...] Vorstellung, welche dem Notrecht, so wie es die Deutschen auffassen, angemessen wäre, widerspräche nicht nur der Gleichheit [*équité*], sondern den Grundsätzen des französischen Staatsrechts.³⁷⁸

378 „Il ne s'agit pas [...] d'un dommage volontairement imposé à titre du « fait du prince » justifié par la nécessité. Cette seconde conception, digne du *Notrecht* tel que le conçoivent les allemands, serait en contradiction non seulement avec l'équité, mais avec les principes fondamentaux du droit public français.“ Louis Le Fur: „Les droits des particuliers et ceux de l'État en matière des réquisitions militaires“, in: *RDP*, Bd. 34

Kriegsleistungen waren analog zur *expropriation pour cause d'utilité publique* zu verstehen, was mit der Aufopferung des preußischen ALR vergleichbar war. Festzuhalten ist jedenfalls, dass nach französischer Auffassung nicht nur im (überstaatlichen) Völker-, sondern auch im (innerstaatlichen) Kriegsleistungsrecht „Notwendigkeit“ keine genügende Rechtsgrundlage für Enteignungen sein konnte. (Ein anderes Bild zeigt sich bei den Wirtschaftskriegsmaßnahmen, aber dazu nachher in Punkt 3.3.1.)

Aber „Notwendigkeit“ in der Rechtsphilosophie hin oder her: In der Realität der Heeres- wie auch der Zivilversorgung waren beide Regierungen vor Notwendigkeiten und Handlungszwänge gestellt. Frankreich hatte sofort nach Kriegsausbruch durch staatliche Versicherung versucht, den Seehandel auch für die Kriegszeit aufrecht zu erhalten;³⁷⁹ ähnlich vorausschauend schien die Regierung auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung. Durch Dekret vom 8. September 1914³⁸⁰ wurde der „Zentraldienst zur Nahrungsbeschaffung für die Zivilbevölkerung“ (*service de ravitaillement pour l'alimentation de la population civile*) eingerichtet, welcher dem Handelsministerium angegliedert war. Das Dekret sagte aber nichts über dessen Funktionsweise oder konkrete Aufgaben; alles weitere sollte verwaltungsintern geregelt werden. Per *arrêté* wurde dieser Zentraldienst beauftragt, Vorraterhebungen durchzuführen, Transport und Verteilung zu überwachen, Importe und Exporte zu koordinieren, Absprachen mit der Militärverwaltung über die Versorgungssicherung zu treffen – kurzum, ihm wurde „eine sehr umfassende Rolle als Informant und Berater [zugewiesen], aber [...] keine Berechtigung zu unmittelbarer Handelsaktivität.“³⁸¹

Erst im Herbst 1915 wurde diese Zentralstelle zu einem vollwertigen Akteur der Versorgung. In jenem Jahr wurden – wie mit der KriegsbedarfsVO im Deutschen Reich – Requisitionen zur Zivilversorgung eingeführt, weswegen die Requisitionsbefugnis nun auch zivilen Behörden übertragen wurde (allerdings nur für Getreide und Mehl). Hierzu wurde am 16. Oktober 1915³⁸² ein Gesetz verabschiedet, dessen eigentlicher Inhalt die Gewährung zusätzlicher Kredite für das Handelsministerium zum An- und Verkauf von Getreide und Mehl

(1917), S. 44-97, hier S. 48.

379 Siehe S. 103.

380 J. O. (*Lois et décrets*) 1914, S. 7874.

381 Raymond Cohen (1917): *Le service du ravitaillement civil au ministère du commerce*, S. 3. Dieses „Buch“ ist erhalten als Lose-Blatt-Sammlung, ArchNat: F/23/28.

382 J. O. (*Lois et décrets*) 1915, S. 7441-7442.

bildete. Der Gesetzgeber nutzte die Gelegenheit auch diesmal dazu, mittels eines Finanzgesetzes tief in das Staatsrecht einzugreifen (ähnlich wie am 26. Dezember 1914, als der Grundstein für das Recht auf *réparation intégrale* gelegt wurde) – ganz abseits des eigentlichen Gegenstandes, sprich der Mittelbewilligung.³⁸³

Die Präfekte wurden für die Dauer des Krieges ermächtigt, Requisitionen von Getreide und Mehl vorzunehmen, wenn die Zivilversorgung es erfordern sollte; koordinierende Stelle war rechtlich das Handelsministerium, also faktisch der dort eingerichtete *service du ravitaillement*.³⁸⁴ Diesem wurde ein Sonderkredit von 120 mio Franken gewährt, um die notwendigen Ankäufe im Inland vorzunehmen (Art. 6), und für Käufe aus dem Ausland 200 mio Franken eingehen (Art. 7). Damit wurde für den *service du ravitaillement* eine rechtliche Basis hergestellt, auf der er eine der deutschen Kriegsrohstoffabteilung oder Zentral-Einkaufsgesellschaft ähnliche Aktivität entfalten konnte.

Alle Requisitionen, ob zivil oder militärisch, verpflichteten den Fiskus zur Ausgleichszahlung; ein privatrechtlicher Umweg wie im Falle der deutschen Kriegsgesellschaften wurde nicht genommen. Sie standen auch alle unter der Oberaufsicht eines Ministeriums: Für das Militär war das Kriegsministerium zuständig, für den *service central du ravitaillement* und die Präfekte das Handelsministerium (dessen Ressortleiter von Oktober 1915 bis Januar 1920 Étienne Clémentel war, Mitglied des CNA). Die zivilen Requisitionen waren den militärischen nachgebildet – das Dekret von 1915 hatte die *loi sur les réquisitions* sowie das dazugehörige Ausführungsdekret, beide von 1877, zu ihrer Rechtsgrundlage erklärt –, daher stand den Bürgern auch hier der Rechtsweg vor dem *juge de paix* und den ordentlichen Gerichten bis hin zur *Cour de Cassation* offen. Letzteres Gericht fällte relevant Urteile, soweit es die Kriegsleistungen betrifft, aber wie gesagt erst im langen Ausnahmezustand.³⁸⁵

383 Änderungen im Staats- und Verwaltungsrecht wurden in Frankreich anscheinend öfters auf dem Wege der Budgetgesetzgebung vorgenommen. Siehe die Darstellung von Gaston Jèze: „Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur des öffentl. Rechts in Frankreich“, in: *JöR*, Bd. 5 (1911), S. 579-639, hier S. 629.

384 „Pendant la durée de la guerre, il peut être pourvu par voie de réquisition de blé et de farine à l'approvisionnement de la population civile. Le droit de réquisition est exercé, dans chaque département, par les préfets ou par leurs délégués, sous l'autorité du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes et dans les conditions prévues par la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.“ Art. 1 des *décret* v. 27.10.1915.

385 Im langen Ausnahmezustand zeigte sich aber das vielleicht größte Problem des französischen Kriegsleistungsrechts: Es bot unzureichende Anhaltspunkte zur Berechnung der Entschädigung. Schließlich musste sich die *Cour de Cassation* der Frage annehmen und durch sein „Erischen-Rothe“-Urteil in die Rechtspraxis eingreifen. Dieses Urteil stammt aber von März 1917 und beschäftigt uns daher erst in Punkt 4.2.2.

3.3 Die Einschränkung des Eigentumsschutzes im Handelskrieg

Drehen wir die Uhren zurück auf die letzte Juliwoche 1914: Die Angst vor einem Krieg hatte sich zu einer Anlegerpanik gesteigert, aufgrund derer in Europa und schließlich sogar in den USA die Bedienung jeglicher Währungs- und Goldnachfrage ausgesetzt wurde. „Ab Donnerstag, dem 29. Juli, waren [britisches Pfund] Sterling (und Gold) in New York tatsächlich zu keinem Preis mehr zu bekommen, und das weltweite Wechselsystem kam *de facto* zum Stillstand.“³⁸⁶ Privates Kapital war im Gegensatz zur Vorkriegszeit weitgehend festgesetzt und konnte dem staatlichen Zugriff nicht mehr entzogen werden. Es wurde damit zu einer Zielscheibe für Kriegsmaßnahmen, und ein wesentliches Merkmal des Ersten Weltkriegs war, dass er nicht als Handelskrieg, sondern als entgrenzter Wirtschaftskrieg geführt wurde.

Der Unterschied, der hier zwischen diesen beiden Kriegsorten gemacht wird, bezieht sich auf deren Adressaten und die Wahl der Mittel. Unter Handelskrieg ist zunächst die Unterbindung der Handelsströme vom und zum feindlichen Staat zu verstehen; typische Instrumente waren Prohibitivzölle, Zahlungsverbote und die Blockade. Jeder Waren- und Geldfluss zum Gegner sollte abgestellt werden, was auch eine „Festsetzung“ von Waren- und Geldbeständen im Inland mit sich bringen konnte, also Private *indirekt* traf. Der Wirtschaftskrieg hingegen umfasste darüber hinausgehende Maßnahmen, die *direkt* gegen feindliche Private gerichtet waren – und nicht bloß in Warenverkehrs- und Eigentumsbeschränkung mündeten, sondern in Eigentumsentzug.

Der Handelskrieg wurde gleich im August 1914 begonnen. Sein Ziel, das Brechen der feindlichen Finanz- und Wirtschaftskraft, wurde auf drei Wegen angestrebt: Erstens wurde mit Eintritt des Kriegszustandes das sogenannte Priserecht anwendbar, also die völkerrechtlich gedeckte Aufbringung von Schiffen und ihrer Ladung. Ziel (und Rechtfertigung) war die Verhinderung der Versorgung des Feindes mit Kriegsgütern, insbesondere mit Waffen und Munition sowie den zu ihrer Herstellung verwendbaren Rohstoffen – der sogenannten absoluten Konterbande. Zweitens erfolgten ein absolutes Zahlungsverbot in das „feindliche Aus-

386 „By Thursday, 29 July, sterling (and gold) had become effectively unavailable in New York at any price, and the world foreign exchange system effectively shut down.“ Nicholas A. Lambert (2012): *Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War*, S. 188.

land“ sowie eine Reihe von Importerleichterungen und Exporterschwerungen; über die Handels- und Zollgesetzgebung sollten Waren- und Geldströme entweder gestoppt oder zu eigenen Gunsten umgeleitet werden.³⁸⁷ Besonders wichtig war aber der dritte Schritt: die Einführung der Überwachung, später der Zwangsverwaltung „feindlicher Unternehmungen“.³⁸⁸

In diesem Kapitel spielt Versicherheitlichung eine große Rolle: Einerseits wurden viele Maßnahmen des Handels- und später des Wirtschaftskriegs in einem Verfahren erlassen, das entweder staatsrechtlich nicht gedeckt war (und nachträgliche legalisiert werden musste) oder auf den jeweiligen Ermächtigungsgesetzen aufbaute; andererseits waren die meisten Regelungen unvereinbar mit dem Kriegsvölkerrecht – das ja gerade in der Absicht entwickelt worden war, Leben und Besitz der Zivilisten zu schützen. Entsprechende Bestimmungen enthielten besonders zwei Artikel der HLO:

Art. 23

Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt: [...]

h) die Aufhebung oder zeitweilige Außerkraftsetzung der Rechte und Forderungen von Angehörigen der Gegenpartei oder die Ausschließung ihrer Klagbarkeit.

Art. 46

Die Ehre und die Rechte der Familie, das Leben und das Privateigentum [...] sollen geachtet werden. Das Privateigentum darf nicht eingezogen werden.

Der damit gewollte Eigentumsschutz wurde aber schon im Handelskrieg des kurzen Ausnahmezustands erheblich ausgehöhlt und im Wirtschaftskrieg des langen Ausnahmezustands gänzlich aufgehoben. Oft war Großbritannien die treibende Kraft, da dessen Kriegsstrategie – einer Seemacht entsprechend – hauptsächlich auf Handelsunterbindung und Eigentumsvernichtung durch die Marine ausgelegt war, nicht auf die Landeinnahme durch die Armee.³⁸⁹ Diese Art der Wirtschaftskriegsführung war vom angelsächsischen

387 *Décret* v. 27.09.1914 (*J. O. [Lois et décrets]* 1914, S. 8069); BRVO v. 20.10.1914 (RGBl. 1914, S. 443).

388 Dasselbe *décret* v. 27.09.1914; BRVO v. 26.11.1914 (RGBl. 1914, S. 487-488).

389 Bei Kriegsausbruch war die belgische Armee zahlenmäßig stärker als die englische! Zur Entwicklung der britischen Strategie und ihrer Ausrichtung auf einen Wirtschaftskrieg (für den bis um 1900 übrigens

Kriegsbegriff gedeckt, vom kontinentalen aber nicht:³⁹⁰ Nach letzterem war das Eigentum der Bürger, selbst wenn sie einer feindlichen Macht angehörten, keine legitime Zielscheibe von Kriegsmaßnahmen.³⁹¹

Hier bestand ein Gegensatz zwischen der Rechtsauffassung des Festlands mit seiner Landkriegstradition und der Insel mit ihrer Seekriegstradition – nicht nur der Begriff „Kriegsnotwendigkeit“, sogar der Begriff „Krieg“ an sich wurde verschieden verstanden. Es wurden zwei unterschiedliche Verfahren angewandt, um – mit Clausewitz gesprochen – dem Feind seinen Willen aufzuzwingen: Reduktion seiner Kampffähigkeit durch Gebietsentzug einerseits, durch Handelsunterbindung andererseits. In Fortsetzung der Clausewitz'schen Lehre definierte 1911 Julian Corbett, britischer Flottenhistoriker an der *Royal Naval Academy* und Berater der Admiralität, den Wirtschaftskrieg wie folgt:³⁹²

Da es das Ziel des Krieges ist, dem Feind unseren Willen aufzuzwingen, ist der einzige Weg, auf dem wir eine Nützlichkeit des Krieges gegen den Handel für unser Ziel erwarten können, die Zufügung so viel Schadens gegen [den Handel], dass der Feind den Friedensschluss gemäß unseren Bedingungen der Fortsetzung des Kampfes vorzieht. Der Druck auf seinen Handel muss unerträglich sein, nicht nur unerquicklich. Er muss seine Finanzen ernsthaft zerrütten und Leben und Aktivität seines Staates ernsthaft zu erwürgen drohen.³⁹³

Frankreich als vermutlicher Feind galt) siehe insb. Stephen Cobb (2016): *Preparing for Blockade 1885-1914: Naval Contingency for Economic Warfare*, S. 57-76. Dazu auch Tor E. Førland: „The History of Economic Warfare“, in: *JPR*, Nr. 2 (1993), S. 151-162, hier S. 152.

390 Siehe namentlich Norman Bentwich: „Trading with the Enemy“, in: *AJIL*, Bd. 9 (1915), S. 352-371, und besonders James W. Garner: „Treatment of Enemy Aliens“, in: *AJIL*, Bd. 13 (1919), S. 22-59, hier S. 24-29.

391 Siehe z. B. Kube (1971), *Private Kriegsschäden*, S. 129-131. Völkerrechtskonforme Kontributionen und Requisitionen bildeten Ausnahmen hiervon; diese waren aber Institute des Okkupationsrechts und konnten nur im besetzten Ausland zur Anwendung gelangen, nicht aber im Inland. Sie konnten bspw. unmöglich die entschädigungslose Enteignung feindlicher Staatsangehöriger im Inland legitimieren.

392 Der Strategie-„Think Tank“ der britischen Marine ist heute übrigens nach ihm benannt: *Corbett Centre for Maritime Policy Studies*.

393 „Since the object of war is to force our will upon the enemy, the only way in which we can expect war on commerce to serve our end is to inflict so much damage upon it as will cause our enemy to prefer peace on our terms to a continuation of the struggle. The pressure on his trade must be insupportable, not merely annoying. It must seriously cripple his finance and seriously threaten to strangle his national life and activities.“ Julian Corbett (1911): *Some Principles of Maritime Strategy*, S. 279, zit. n. Cobb (2016), *Preparing for Blockade*, S. 60-61.

Diese Denkweise hatte im ausgehenden 19. Jahrhundert begonnen auch in der französischen Admiralität Fuß zu fassen, wo sie als *jeune école* bezeichnet wurde; allerdings hatte sie eine etwas andere Stoßrichtung: Nicht das Abschneiden der Wareneinfuhr an sich war der Kern des (See-)Wirtschaftskriegs, sondern die damit verbundenen Preissteigerungen für Waren und Schiffsversicherungen. Ihr sprunghafter Anstieg würde im feindlichen Staat den Kollaps zunächst der finanziellen, dann der wirtschaftlichen und schließlich der sozialen Ordnung herbeiführen, sodass der Gegner kampfunfähig würde.³⁹⁴

Diese beiden Auffassungen wurden im Ersten Weltkrieg zusammengeführt und bildeten den Kern des alliierten Wirtschaftskriegs, besonders nach der – auf Etienne Clémentels Initiative einberufenen³⁹⁵ – Pariser Konferenz im Juni 1916, auf der die Staaten die Koordinierung ihrer Maßnahmen intensivierten. Auf der Tagesordnung stand übrigens sowohl die Besprechung von möglichen Maßnahmen für die Kriegs- als auch die Nachkriegszeit, wobei sich unter letzteren sogar der Vorschlag eines Berufsverbots für feindliche Staatsangehörige fand.³⁹⁶ Die Handels- und Wirtschaftskriegsführung des Deutschen Reichs beschränkte sich – außerhalb der besetzten Gebiete – auf das Erlassen von Gegenmaßnahmen, nachdem zuvor Großbritannien oder Frankreich die Initiative ergriffen hatten.

Dabei entstand ein argumentativer Zirkelschluss: Das deutsche Vorgehen gegen Privateigentum französischer und belgischer Bürger in den besetzten Gebieten wurde von den alliierten Regierungen als Rechtfertigung angeführt, um Maßnahmen gegen deutsches Eigentum auf ihrem Gebiet (einschließlich der Kolonien) zu ergreifen; dabei behaupteten die Regierungen, völkerrechtlich legitime „Retorsion“ zu betreiben. Aufgrund dieser Maßnahmen führten dann die Mittelmächte entsprechende Gesetze und Verordnungen ein, welche sich gegen feindliche Staatsangehörige auf ihrem Territorium richteten, und behaupteten ebenfalls, dies sei legitime Retorsion. Infolge dieser argumentativen Abwärtss-

394 Siehe ebd., S. 59.

395 Clémentel hatte am 21.12.1915 über die französischen Botschafter seinen Amtskollegen in den Handelsministerien der verbündeten Staaten den Vorschlag einer solchen Konferenz zukommen lassen. Siehe MAE, Nachlass Clémentel: *Conférence économique inter-alliés, négociations: (I) Origine de la conférence* [o. Datum]; MAE A [Guerre]/1216 (ArchDipl: 1/CPCOM/1216 [2]).

396 Punkt E: „Restrictions pour l'exercice du commerce, de l'industrie et de certaines professions à imposer en pays alliés aux ressortissants des pays ennemis.“ Siehe *Conférence économique inter-alliés, programme (première rédaction)*; MAE A [Guerre]/1216 (ArchDipl: 1/CPCOM/1216 [48]). Auch auf der endgültigen Tagesordnung stand dieser Vorschlag (unter den „mesures transitoires“) und war Gegenstand der Konferenz – siehe MAE A [Guerre]/1216 (ArchDipl: 1/CPCOM/1216 [141]).

pirale wurden bürgerliche Schutzrechte ab 1914 schrittweise ausgesetzt, wobei jede Seite auf die andere als Verursacher zeigte.³⁹⁷ Die „Serienschaltung“ von Retorsionen, deren Sinn eigentlich in der Beschränkung von Gegenmaßnahmen lag, führte so zu einem heftigen Wirtschaftskrieg.

In der Folge wurden in Deutschland wie in Frankreich Eingriffe in Eigentumsrechte *ohne Staatshaftung* ermöglicht, was im Normalzustand ausgeschlossen gewesen wäre. Die Zwangsverwaltung privater Unternehmen und vor allem ihre Liquidation (in der zweiten Kriegshälfte) hätten entweder Legalhaftung für Enteignung oder Unrechtshaftung für Eigentumsverletzung erfordert; beides wurde den Betroffenen verweigert. Daher spielt der Wirtschaftskrieg eine große Rolle bei der Betrachtung der Staatshaftung im Ausnahmezustand: Die Sicherungsmechanismen, die im deutschen wie im französischen Rechtsstaat für privates Eigentum eingerichtet worden waren, wurden nun nach und nach aufgehoben. Beide Staaten betrieben „kriegsnotwendige“ Versicherunglichung und entzogen den Bürgern einen Schutz, der normalerweise in einem Rechtsstaat unantastbar gewesen wäre. Entsprechend umfangreich war auch die Schädigung, die es mit den Friedensverträgen zu begleichen galt.

Die Maßnahmen des Handels- und des Wirtschaftskriegs lassen sich in zwei Kategorien einteilen: staatsbezogene und personenbezogene. Erstgenannte waren gegen das feindliche Staatsgebiet gerichtet; diese Schädigungsstrategie war alt und eine typische Begleiterscheinung auch früherer Kriege.³⁹⁸ Die Befolgung dieser Praxis war beispielsweise noch im russisch-japanischen Krieg 1904/05 zu sehen.³⁹⁹

397 „[Les Empire centraux] ont prétendu, il est vrai, qu'ils usaient de représailles et suivaient l'exemple de leurs adversaires; mais si, par ordre de dates, les premières prohibitions relatives au commerce avec l'ennemi sont emmanées de l'Angleterre, et si certaines décisions prises en Allemagne suivent celles qui avaient été prises en France et paraissent leur répondre, il ne faut pas oublier que dès les premiers jours de la guerre, en Belgique et dans le Nord de la France, les armées allemandes, obéissants aux ordres de leurs chefs [d. h. unter Verantwortung von Militärführung bzw. Regierung und damit unter der völkerrechtlichen Verantwortung des Reichs], avaient volé, incendié, détruit les propriétés des particuliers [...]“ Eugène Audinet: „Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1918“, in: *RGDIP*, Bd. 27 (1920), S. 288-357, hier S. 290; dazu auch S. 310-311.

398 Das Beispiel der ausgedehntesten „klassischen“ Wirtschaftskriegführung sind die napoleonischen Kriege, in denen Großbritannien und Frankreich (jeweils mit ihren Verbündeten) gegeneinander Blockaden verhängten. Siehe Lance Davis / Stanley Engermann (2006): *Naval Blockades in Peace and War. An Economic History since 1750*, S. 28-35. Solche Maßnahmen sind übrigens schon für die Antike überliefert, zum Beispiel für den Peloponnesischen Krieg 431-404 v. Chr.; siehe Gary C. Hufbauer *et al.* (2007): *Economic Sanctions Reconsidered*, S. 9-10.

399 Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 291.

Die Maßnahmen der zweiten Kategorie richteten sich gegen Private *außerhalb* des feindlichen Staatsgebiets; sie sind es, die in der vorliegenden Arbeit interessieren. Zielscheibe waren sowohl natürliche Personen (fremde Staatsbürger) als auch juristische Personen (fremdkontrollierte Unternehmen); getroffen werden sollte „feindliches Eigentum“. Diese Art der Kriegführung widersprach der HLO; insoweit wird uns hier vielfach Versicherunglich begegnen. Die folgende Betrachtung ist unterteilt in die Darstellung der Maßnahmen gegen natürliche Personen, also Bürger, und gegen juristische Personen, das heißt Unternehmen. In den Blick kommen dabei nur Maßnahmen, die das Eigentum betrafen (also nicht Meldepflicht oder Internierung und dergleichen) und auch dann nur, soweit sie nicht unter das Kriegsleistungsrecht fielen – das zwar das Eigentum betraf, sich aber nicht spezifisch gegen feindliche Personen richtete.

Anders als in den vorangehenden Abschnitten wird hier erst die Entwicklung in Frankreich dargestellt, danach diejenige im Deutschen Reich. Dies entspricht der zeitlichen Abfolge, mit der Handelskriegsmaßnahmen in den beiden Ländern eingeführt wurden; das Deutsche Reich war eher reaktiv, Frankreich eher proaktiv.⁴⁰⁰ Die französische Regierung handelte hierbei allerdings meist „im Schlepptau“ der britischen;⁴⁰¹ sichtbar wird das daran, dass die Mehrzahl der Wirtschaftskriegsmaßnahmen zuerst in Großbritannien eingeführt wurden, daran anschließend in Frankreich und dann – „auf dem Wege der Vergeltung“ – im Deutschen Reich. Dabei ist es spannend zu sehen, wie in der französischen Rechtslehre die Maßnahmen der eigenen Regierung bewertet wurden, denn während die *Kriegführung* Großbritanniens und Frankreichs diesbezüglich (fast) deckungsgleich war, waren ihre *Kriegsbegriffe* es nicht.⁴⁰²

400 Zu deutschen und österreichisch-ungarischen Zögerlichkeit, in den Wirtschaftskrieg einzusteigen, siehe z. B. John W. Armstrong (1922): *War and Treaty Legislation*, bes. S. 73-76.

401 Siehe z. B. Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 294, 303.

402 Siehe insb. Nicolas Politis: „Lois et coutumes de la guerre sur terre“, in: *RGDIP*, Bd. 18 (1911), S. 249-259, der – gestützt auf französische Völkerrechtler wie Bonfils und Fauchille – die britische Haltung (dargelegt in einem Regierungsmemorandum v. 27.03.1911, zitiert auf S. 252-255), als verfehlt bezeichnet: „Apparemment logique, le raisonnement manque au fond de base. [...] L'article 23 h ne peut avoir un sens que si on le rattache aux effets de la guerre et aux obligations qui incombent aux belligérants *sur leur propre territoire*“, S. 256 (eigene Hervorhebung).

3.3.1 Der Rechtsschutz im Handelskrieg nach französischem Recht

Eingangs dieses Kapitels wurde die Ermächtigung der französischen Regierung zu Eingriffen in das Schuld- und Vertragsrecht genannt.⁴⁰³ Die im Folgenden vorgestellten Maßnahmen stützten sich, soweit sie von der Regierung verfügt wurden, eben darauf. Diese Ermächtigung war deutlich begrenzter als diejenige des deutschen Bundesrates; in ihrer Handhabung ging die französische Regierung aber vielfach darüber hinaus, meist mit Verweis auf „Interessen der Landesverteidigung“ oder schlicht „Notwendigkeit“. Das wird gerade bei den Eingriffen in die Eigentumsrechte feindlicher Bürger sichtbar, für die sich die Praxis etablierte, sie (trotz dafür fehlender Rechtsgrundlage) durch Dekrete zu regeln, die im Nachhinein vom Parlament mittels rückwirkender Gesetzgebung legalisiert wurden.

α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen

Die Eröffnung des Handelskrieges erfolgte am 13. August 1914 mit der Beschlagnahme aller feindlichen Waren, die beim französischen Zoll lagerten – eine einmalige, begrenzte Maßnahme. Der erste generalisierte Angriff auf feindliche Privatrechte folgte am 27. September 1914 durch ein Dekret, das die privatrechtliche Handlungsfähigkeit deutscher, österreichischer und ungarischer Staatsangehöriger aufhob.⁴⁰⁴ Zur Begründung hieß es:

Eine der seit langem vom Völkerrecht anerkannten Folgen des Kriegszustands ist, dass er die Untersagung jeglichen Handels mit dem Feind nach sich zieht. Da die Handelsaktivität des Gegners zur Folge hat, sein staatliches Leben zu erhalten und dadurch seinen Widerstand zu stützen, verstößt in der Tat das Zulassen

403 *Loi relative à la prorogation des échéances des valeurs négociables* v. 04.08.1914 (*J. O. [Lois et décrets]* 1914, S. 7126-7127). Art. 2 besagte: „[L]e gouvernement est autorisé à prendre dans l'intérêt général, par décret en conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, pour suspendre toutes prescriptions ou péremptions en matière civile, commerciale et administrative, tous délais impartis pour attaquer, signifier ou exécuter les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif.“

404 *Décret relatif à l'interdiction des relations commerciales avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie*, *J. O. (Lois et décrets)* 1914, S. 8069. Später wurde seine Anwendung auch auf bulgarische Staatsbürger ausgeweitet (Dekret v. 07.11.1915), nicht aber auf osmanische – aus der politischen Erwägung heraus, eine solche Ausweitung würde mehr (insgeheim) freundlich als feindlich gesinnte Bürger treffen. Siehe Joseph Barthélemy: „L'accès des sujets ennemis aux tribunaux français“, in: *JDI*, Bd. 43 (1916), S. 1473-1504, hier S. 1485-1486.

fortgesetzter Handelsbeziehungen mit ihm ebenso sehr gegen die Notwendigkeiten der Landesverteidigung, wie es den Pflichten gegenüber dem Vaterland widerspricht, daran teilzuhaben. [...] Aber der gegenwärtige Stand unserer Gesetzgebung beinhaltet keinen Text, der die Handelstätigkeit mit Staatsangehörigen des feindlichen Staates und dort wohnenden Personen verbietet [...]. [...] Es erscheint daher notwendig und dringend, dem diesbezüglichen Verbot einen rechtlichen und gesetzlichen Charakter zu verleihen.⁴⁰⁵

Das Dekret vom 27. September 1914 erklärte allen Handel mit dem Feind für rechtswidrig. Dieser Schritt wurde mit den „Interessen der nationalen Verteidigung“ gerechtfertigt; Übertretungen wurden als „gegen die öffentliche Ordnung verstoßend“ unter Strafe gestellt.⁴⁰⁶ Damit war jegliche Geschäftsbeziehung mit feindlichen Staatsangehörigen sowie mit Personen (auch Franzosen) im feindlichen Ausland verboten. Wichtiger aber ist, dass gleichzeitig den Angehörigen feindlicher Staaten alle Geschäftshandlungen auf französischem Boden unterbunden wurden;⁴⁰⁷ das war alles andere als „seit langem vom Völkerrecht anerkannt“. Im Gegenteil: Art. 23 HLO hatte ja gerade die Aufhebung der (Eigentums-)Rechte von Privatpersonen untersagt. Die französische Maßnahme richtete sich mittelbar auch gegen Unternehmen, da deren Eigentümer und Betreiber (falls sie feindliche Staatsangehörige waren) privatrechtlich nun nicht mehr handlungsfähig waren: Sie konnten beispielsweise keine Verträge mehr abschließen, wodurch eine Betriebsführung unmöglich wurde.

Die französische Regierung hatte mit diesem Dekret ihre Ermächtigung überschritten; dies wurde aber von der Rechtslehre gutgeheißen und politisch akzeptiert. Wie Barthélemy

405 „Une des conséquences de l'état de guerre, depuis longtemps admise par le droit des gens, est d'entraîner l'interdiction de tout commerce avec l'ennemi. L'activité commerciale de l'adversaire ayant pour résultat de maintenir sa vie nationale et par là-même de soutenir sa résistance, il est, en effet, aussi contraire aux nécessités de la défense du pays d'admettre la continuation des rapports de commerce avec lui, qu'il est contraire aux devoirs vis-à-vis sa patrie d'y participer. [...] Mais l'état actuel de notre législation ne présente pas de texte prohibant les opérations de commerce avec les sujets des États ennemis et les personnes y résidants [...]. [...] [I]l paraît nécessaire et urgent de donner un caractère juridique et légal à l'interdiction dont il s'agit.“ Begründung zum *décret* v. 27.09.1914, abgedruckt im *J. O. (Lois et décrets)* 1914, S. 8068.

406 Art. 1: „À raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, tout commerce avec les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidants“; Art. 2: „Est nul et non avenue comme contraire à l'ordre public, tout acte ou contrat [...] avec des sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidants.“

407 „De même, il est défendu au sujets desdits empires de se livrer, directement ou par personne interposée, à tout commerce sur le territoire français ou de protectorat français“, Art. 1 Abs. 2 *décret* v. 27.09.1914.

schrieb, sei das Dekret vom 27. September 1914 „nicht zu beanstanden“, sondern vielmehr durch die Ermächtigung vom 4. August 1914 gedeckt gewesen, jedenfalls angesichts der „damaligen Umstände, welche die Regierung mit quasi-diktatorialen Befugnissen ausgestattet“ hätten.⁴⁰⁸ Die meisten Dekrete, welche die Regierung in den ersten fünf Kriegsmonaten erlassen hatte, wurden Ende Dezember 1914 vom Parlament gesetzlich bestätigt;⁴⁰⁹ dasjenige vom 27. September aber nicht. Erst am 4. April 1915 wurde mit der *loi ayant pour objet de donner des sanctions pénales à l'interdiction faite au français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie*⁴¹⁰ eine reguläre Basis für die Wirtschaftskriegsmaßnahmen hergestellt (obwohl, wie der Name schon andeutet, der vordergründige Gegenstand des Gesetzes eine Änderung des Strafrechts war).⁴¹¹ Die Möglichkeit der Verfallklärung, die zwei Monate zuvor mit der VorratserhebungsVO im Deutschen Reich eingeführt worden war, bestand nun auch in Frankreich – aber nicht, wie dort, als Strafbestimmung des Kriegsleistungsrechts, sondern als Instrument des Wirtschaftskrieges.

Trotz seiner einschneidenden Wirkung bot das Dekret vom 27. September wenige Anhaltspunkte zu seiner Anwendung. Diese zu entwickeln wurde den Gerichten überlassen, die sich dabei als stark versicherheitlichende Akteure entpuppten: Aus dem gegen feindliche Staatsangehörige verfügten Verbot von Geschäftshandlungen leiteten sie ab, dass *jede* privatrechtliche Verfügung über Forderungen oder Eigentum unzulässig sei; als Begründung wurden die „Prinzipien“ des *droit commun* angeführt.⁴¹² Konsequenz: Solchen Bürgern wur-

408 „Au point de vue de la compétence en droit public interne, la validité du décret du 27 septembre 1914 n'est pas discutée; il peut être considéré comme ayant été pris en vertu des pouvoirs exceptionnels donnés au gouvernement par la loi du 5 août 1914; il date, d'autre part, d'une époque où les circonstances avaient investi le gouvernement d'un pouvoir quasi-dictatorial [...]“ Barthélemy, in: *JDI* (1916), S. 1486.

409 Damit wurden, wie eingangs angedeutet, Gesetze mit rückwirkender Kraft eingeführt – eine rechtsstaatlich höchst bedenkliche Erscheinung. Der *Conseil d'État* erklärte sie aber mit Verweis auf die „besonderen Umstände der Kriegszeit“ in seinem Urteil „Verrier“ v. 30.07.1915, das weiter unten behandelt wird, für rechtskonform. Siehe die Darstellung (mit Auszügen aus der Verhandlung und der Urteilsbegründung) von Gaston Jèze: „La ratification rétroactive de décrets-lois“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 479-490, bes. S. 487-490. Zur Rechtssetzung mit rückwirkender Kraft wurde aber im Deutschen Reich ebenfalls gegriffen: Am 24.05.1915 erließ der Bundesrat bspw. eine Verordnung über die Vergütung von Furage (RGBl. 1915, S. 301) mit Wirkung ab 02.08.1914. Siehe Eugen Schiffer: „Neues Kriegsnotrecht“, in: *DJZ*, Nr. 15/16 (1915), Sp. 737-747, hier Sp. 745-746.

410 *J. O. (Lois et décrets)* 1915, S. 1900-1901.

411 Siehe Alexandre Reulos (1917): *Les séquestres et la gestion de biens des sujets ennemis en France*, S. 1. Dies sanktionierte das Dekret v. 27.09.1914 aber nur mittelbar; die tatsächliche „Regularisierung“ erfolgte erst am 29.07.1915. Dazu René Cassin: „L'interdiction du commerce et des relations économiques avec l'ennemi (I)“, in: *RDIP*, Bd. 14 (1918), S. 5-43, hier S. 16.

412 Siehe Jules Valéry: „De la condition en France des ressortissants des puissances ennemies“, in: *RGDIP*, Bd. 23 (1916), S. 349-394, hier S. 379. Dazu gleich mehr.

de die sogenannte aktive Parteifähigkeit aberkannt, das heißt die Möglichkeit, als Kläger vor Gericht zu ziehen. Mit dem Gesetz vom 4. April 1915 wurde diese Restriktion noch verschärft und auch die passive Parteifähigkeit, die Möglichkeit des sich-Verteidigens gegen Klagen, eingeschränkt.⁴¹³ Während die aktive Parteifähigkeit von der Rechtsprechung bereits ab dem 27. September 1914 für aufgehoben erachtet wurde, gingen hinsichtlich der passiven Parteifähigkeit die Auffassungen der Gerichte aber noch auseinander.⁴¹⁴

Anders als die Regierungspolitik erfuhr Gerichtspraxis teils heftige Kritik seitens der Rechtslehre, was allerdings anscheinend ohne größere Wirkung verhallte. Der prominenteste Widersacher der Versicherheitlichung durch die Gerichte war Joseph Barthélemy; er schrieb:

Alle Repressalien sind in Gerichtsentscheidungen fehl am Platz. Die Repression ist ein Rechtsbruch, zweifelsohne ein legitimer, aber doch ein Rechtsbruch; ein Gericht ist dazu da, das Recht anzuwenden, nicht es zu brechen. Der Militärkommandant, die exekutive Gewalt sind unbestreitbar in der Position, solche gerechtfertigte Rechtswidrigkeit zu begehen, aber nicht diejenige Staatsgewalt, deren Auftrag es ist, ‚Recht zu sprechen‘.⁴¹⁵

Die nächste tiefgreifende Maßnahme des kurzen Ausnahmezustands (diesmal von Regierungsseite) war die Aufhebung aller Patent-, Marken- und Warenzeichenrechte feindlicher Staatsangehöriger am 27. Mai 1915.⁴¹⁶ Dies markierte den endgültigen Umschlag vom Handels- zum Wirtschaftskrieg. Die Rechtfertigung dieses Schrittes war wortwörtlich dieselbe wie im Dekret vom 27. September 1914, das heißt Wahrung der „Interessen der Landesverteidigung“ (Art. 1). Auch dieses Gesetz wurde rückwirkend erlassen (zum 4. August 1914 für deutsche, zum 13. August 1914 für österreichische und ungarische Staatsbürger).

Unter gewöhnlichen Umständen hätten sowohl die Aussetzung des Gerichtszugangs (Justiz-

413 Siehe Gaston Courtois: „De la condition des sujets ennemis devant les tribunaux français“, in: *JDI*, Bd. 42 (1915), S. 509-520, hier S. 511.

414 Siehe die nachgewiesenen Urteile ebd., S. 509-510, und bei Audinet: „Séquestre des biens des sujets ennemis en France“, in: *JDI*, Bd. 45 (1918), S. 51-66, hier S. 56, Fn. 2.

415 „[T]outes les représsailles sont déplacées dans les décisions de justice. La répression est une violation du droit, légitime sans doute, mais enfin une violation du droit; un tribunal est fait pour appliquer le droit, non le violer. Le chef militaire, le pouvoir exécutif ont incontestablement qualité pour commettre ces justes illégalités, mais non l'autorité dont la mission est de « dire le droit ».“ Barthélemy, in: *JDI* (1916), S. 1497-1498. Ähnlich auch die Kritik von Audinet, in: *JDI* (1918), S. 57.

416 *Loi établissant des règles temporaires en matière de propriété industrielle (J. O. [Lois et décrets] 1915, S. 3414.*

verweigerung) als auch die Aufhebung des Rechtsschutzes für Eigentum Staatsunrechtshaf- tung zur Folge gehabt, ganz zu schweigen von den rückwirkend erlassenen Gesetzen, die direkt höchstrichterlich kassiert worden wären. Der *Conseil d'État* entschied aber in seinem „Verrier“-Urteil vom 30. Juli 1915 in entgegengesetzter Richtung, wobei dieses Urteil sich sogar gegen einen rechtlich deutlich besser gestellten eigenen Bürger (noch dazu Offizier) richtete. Es erging auf Klage eines französischen Generals, der im November 1914 vom Kriegsminister in den Ruhestand zwangsversetzt worden war. Hierfür hatte sich der Minis- ter auf ein Dekret vom 15. August 1914 gestützt, das dem eigentlich einschlägigen Gesetz von 1912 widersprach, seinerseits aber erst am 30. März 1915 vom Parlament (rückwir- kend) legalisiert wurde. Zum Zeitpunkt seines Entscheids im November 1914 habe sich der Minister, so das Argument des Generals Verrier, also nicht auf das Dekret vom 15. August 1914 stützen können, da die einzig legale Basis immer noch das Gesetz von 1912 gewesen sei: Die Versetzung in den Ruhestand sei demnach nichtig.

Der *Conseil d'État* wies die Klage ab. Zwar habe Art. 2 des *Code civil* die rückwirkende Ge- setzgebung verboten, doch sei der *Code* selbst ein gewöhnliches Gesetz, das dem Belieben der souveränen und ungebundenen Legislative, also des Parlaments, unterliege. Dieses habe von seiner Macht rechtmäßigen Gebrauch gemacht, als es am 30. März 1915 das rück- wirkende Gesetz erließ.⁴¹⁷ Eine juristisch wirksame Einschränkung des Gesetzgebers lehnte der *Conseil d'État* jetzt also ab – was einer Aussetzung der inhaltlichen Rechtskontrolle (sie- he Punkt 2.2.2) gleichkam und eine Tendenz zeigte, den Ausnahmezustand mittels eines „Legislativdiktatur“ zu handhaben.⁴¹⁸

Die nunmehr prinzipiell zulässige rückwirkende Gesetzgebung sowie die empfindliche Ein- schränkung des Gerichtszugangs und der Verfügungsrechte über Eigentum lösten für feind- liche Staatsangehörige die Rechtssicherheit weitgehend auf. Der Staat entzog sich ihrem rechtlichen Zugriff, obwohl er *gerade* für Eigentumseingriffe hätte belangbar bleiben müs-

417 Das Gericht übernahm die Argumentation des *Commissaire du gouvernement* Corneille, die er während des Verfahrens wie folgt ausgeführt hatte: „[L]e Code civil est une loi comme les autres, et le législateur peut déroger aux principes du Code civil, puisqu'il a le droit, lui législateur, de revenir sur les règles qu'il a lui-même édictées. C'est ce qu'il a fait formellement le 30 mars 1915; ce jour-là, il a, sans contestation possible, donné force de loi, à partir du 15 août 1914, à la modification de la loi du 16 février 1912 sur la procédure de la mise à la retraite d'office sans l'avis du Conseil supérieur de guerre. Il y a donc, en tout cas, un *motif imparable* qui entraîne le rejet de la requête du général Verrier.“ Zitiert bei Jèze, in: *RDP* (1915), S. 481 (Hervorhebung im Original).

418 Siehe S. 13.

sen. Der Gesetzgeber und die Rechtsprechung hatten aber in diesem Bereich bis Sommer 1915 die Staatshaftung aus „Interesse der Landesverteidigung“ aufgehoben; dabei blieb es bis 1918. Dieser Befund wird noch dadurch erschwert, dass der CE nur eine Woche nach „Verrier“ einen zweiten brisanten Entscheid fällte: Mit dem „Delmotte“-Urteil vom 6. August 1915 entwickelte er die „Theorie der Ausnahmeumstände“ (*circonstances exceptionnelles*), denengemäß Gesetzestexte in anormalen Zeiten anders zu interpretieren seien als in gewöhnlichen. Damit könne, so das Gericht, gesetztes Recht anders „gelesen“ werden als ursprünglich vom Gesetzgeber gedacht, sofern es die Umstände erforderten. Was der CE allerdings stets vermied, war, sich selbst als Instanz auszuschalten – wie es das Reichsgericht bezüglich der Rechtskontrolle des MBH-Handelns getan hatte.

β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen

Die bisher genannten Maßnahmen richteten sich gegen natürliche Personen, hatten aber mittelbare Auswirkungen auf Unternehmen beispielsweise durch die Einschränkung der Geschäftsfähigkeit deutscher, österreichischer und ungarischer Betriebsleiter. Eine zweite Kategorie von Dekreten und Gesetzen richtete sich direkt gegen juristische Personen. Zunächst einmal wurde Unternehmen eine Staatsangehörigkeit zugeschrieben, die nach den Eigentumsverhältnissen bestimmt wurde; sofern Betriebe ganz oder mehrheitlich in „feindlichem Besitz“ waren oder ihre Gewinne ganz oder mehrheitlich in das feindliche Ausland abführten, wurden sie zur Zielscheibe handels- und wirtschaftskriegerischer Regelungen.⁴¹⁹

Das wichtigste Instrument, dessen sich der französische Staat schon früh im Krieg bediente, war die „Sequestrierung“: Feindliches Eigentum wurde vorläufig beschlagnahmt (mittels des sogenannten *saisie-arrêt*) und Unternehmen unter Zwangsverwaltung gestellt. Diese Schritte sollten aber reversibel bleiben – eine der Grundvoraussetzungen für ihre völkerrechtliche Zulässigkeit als Retorsion – und hatten daher konservatorischen Charakter: Über das Eigentum durfte der betroffene Besitzer nicht mehr verfügen, es musste aber erhalten bleiben.⁴²⁰ Zusätzlich zu den rechtlichen Erwägungen stand dahinter eine außenpolitische

419 In dieser Bestimmung waren das deutsche und das französische Recht deckungsgleich. Vgl. z. B. die Besprechung des *Heineken*-Urteils der *Cour de Rouen* v. 27.05.1915 im *JDI*, Bd. 42 (1915), S. 1095-1099, und die Darstellung bei Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 871.

420 Siehe u. a. Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 306.

Absicht, die auf die künftigen Friedensverhandlungen ausgerichtet war: Die Sequester sollten, wie der Justizminister Aristide Briand während der Debatte zum Gesetz vom 4. April 1915 ausführte, als „wirtschaftliche Geiseln“ dienen.⁴²¹

Dieser Linie folgend wurde das Dekret des 27. September 1914 auch gegen juristische Personen angewandt. Eine derartige Interpretation hatte als erstes das Landgericht Le Havre am 2. Oktober 1914 vorgenommen; eine Woche später wurde es zum Inhalt eines Runderlasses (*circulaire ministériel*), den Aristide Briand an alle höheren Gerichte und Generalstaatsanwälte sandte.⁴²² Im Kern lautete das Urteil: „Waren, die einem Geschäft gehören, das von einem nach französischem Recht, aber mit nur deutschem Kapital gegründeten Unternehmen betrieben wird, sind zu beschlagnahmen.“⁴²³ Zur Begründung wurden – wie in der oben zitierten Gesetzgebung – die „Interessen der Landesverteidigung“ angeführt, und die Beschlagnahme wurde als notwendig sowie konservatorisch qualifiziert.⁴²⁴

Diese Form der Handelskriegsführung wurde im ersten Kriegsjahr in zwei Schritten verschärft. Am 13. März 1915 erging ein Dekret,⁴²⁵ demzufolge *alle* Güter, die Deutschen gehörten oder für sie respektive für deutsch kontrolliertes Gebiet bestimmt waren, der Beschlagnahme und Zwangsveräußerung verfielen. Der Erlös musste aber bei der staatlichen *Caisse des dépôts et consignations* hinterlegt werden; der Anspruch darauf blieb dem Betroffenen, selbst wenn er feindlicher Staatsbürger war, erhalten (allerdings schwebend,

421 „Le séquestre est prohibitif en tant qu'il fait cesser le commerce; il est conservatoire en tant qu'il détient l'actif. [...] Que fallait-il faire de plus? Ordonner la confiscation? Était-ce au pouvoir du du garde des sceaux? Une loi seule aurait pu l'ordonner. À quoi d'ailleurs aurait conduit une confiscation? À la liquidations dans des circonstances peut favorables avec tous les frais qu'elle comportait, c'est-à-dire à une véritable volatilisation de l'actif. [...] On conserve jusqu'à l'heure opportune. *On garde un otage d'ordre économique pour l'heure du règlement des comptes avec nos ennemis.*“ *J. O. (Débats – Sénat)* 1915, S. 180-181 (eigene Hervorhebung).

422 *Circulaire ministériel* v. 08.10.1914; *J. O. (Lois et décrets)* 1914, S. 8232.

423 „Il y a lieu de mettre sous sequestre les marchandises appartenant à une maison de commerce, exploitée par une société constituée conformément à la loi française, mais « uniquement avec des capitaux allemands ».“ *Zit. n. JDI*, Bd. 42 (1915), S. 419.

424 „Attendu, au surplus, que cette main-mise de la justice sur les marchandises dont s'agit, consistant en denrées alimentaires et par conséquent réquisitionnables, *constitue une mesure de sauvegarde de nature à empêcher qu'elles ne passent à l'étranger et ne servent ultérieurement à ravitailler les troupes ennemies* (Pandectes v° guerre n. 429.); [...] Attendu qu'il y a là enfin une question d'ordre public qui nous autorise à prendre, même d'office, telles mesures que nous jugerons utiles pour sauvegarder les intérêts de l'Etat français et de nos nationaux, que *ces mesures purement conservatoires et provisoires ne sont pas de nature à porter atteinte aux intérêts de qui que ce soit [...]*“ (eigene Hervorhebungen). *Zit. n. ebd.*, S. 420.

425 *Décret relatif au mesures prises pour arrêter les marchandises appartenant à des sujets de l'empire d'Allemagne, ou venant d'Allemagne, ou expédié sur l'Allemagne* (*J. O. [Lois et décrets]* 1914, S. 1388).

das heißt erst nach Friedensschluss durchsetzbar). Diese Verschärfung des Handelskriegs richtete sich gegen das Deutsche Reich allein und war, wie die amtliche Erklärung des *Quai d'Orsay* hervorhob, eine direkte Reaktion auf den deutschen U-Boot-Krieg und die am 28. Februar 1915 erfolgte Ausrufung britischer Küstengewässer zur Kampfzone.⁴²⁶

Die zweite Verschärfung erfolgte am 17. August 1915 mit einem Gesetz,⁴²⁷ das alle deutschen und österreichisch-ungarischen Güter der Schmuggelware gleichstellte, wodurch deren Beschlagnahme *ohne* Entschädigung legal wurde. Damit war auch in diesem Bereich die Enteignung ohne Staatshaftung eingeführt und der Handelskrieg zum Wirtschaftskrieg ausgeweitet worden – eine Entwicklung, der auch das Prisenrecht Vorschub geleistet hatte, denn die Liste der als Konterbande eingestufteten Waren war länger und länger geworden.

Doch nicht nur das Eigentum feindlicher juristischer Personen sequestriert: Auch sie selbst konnten davon getroffen werden, und zwar in Form der Zwangsverwaltung. Bemerkenswert ist, dass dieses Werkzeug des Wirtschaftskrieges von den Gerichten entwickelt wurde. Ausgangspunkt war auch hier das Urteil des Landgerichts Le Havre vom 2. Oktober. Die Gerichtspraxis folgte dieser Linie, wobei die Entscheide sich mal auf das Dekret vom 27. September, mal auf Notwendigkeit, mal auf beides stützten.⁴²⁸

Der springende Punkt jedenfalls ist, dass Anfang Oktober 1914 die Zwangsverwaltung dem französischen Arsenal der Wirtschaftskriegsmaßnahmen hinzugefügt worden war. Die flächendeckende Einführung folgte mit den Runderlassen vom 13. Oktober und 3. November 1914,⁴²⁹ welche aber die Ernennung der Zwangsverwalter nicht zentral vornahmen, sondern den Gerichten überließen. Ziel der Zwangsverwaltung war der Erhalt des Betriebes:

Wie das Rundschreiben des Justizministers vom 3. November 1914, das ein be-

426 Die Begründung wurde mit dem Dekret abgedruckt im *J. O. (Lois et décrets)* 1915, S. 1388-1389.

427 *Loi soumettant les marchandises d'origine ou de provenance allemande ou austro-hongroise aux dispositions des lois de douane concernant les marchandises prohibées* (*J. O. [Lois et décrets]* 1914, S. 5772). Nicht zu vergessen ist das Gesetz v. 04.04.1915, dessen Wirkung aber im Wesentlichen in der Legalisierung der vom Dekret v. 27.09.1914 eingeführten Rechtspraxis bestand.

428 Dazu Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 331-332, und Reulos (1917), *Les séquestres*, S. 4-5.

429 *J. O. (Lois et décrets)* 1914, S. 8285, S. 8541-8542. Im ersten Dekret hieß es u. a.: „Il vous appartiendra [...] de procéder aux fins de saisie et de mise sous séquestre soit en vous inspirant de la procédure suivie dans l'espèce visée par ma circulaire du 8 [octobre], soit au moyen de toutes autres procédures qui vous paraîtraient indiquées par les circonstances en vue d'obtenir complète application du décret du 27 septembre dernier. Vous n'oublierez pas que vous avez à agir dans ces affaires au nom et comme représentant de l'intérêt public“ (eigene Hervorhebung).

sonders autoritativer Kommentar des Dekrets vom 27. September 1914 ist, anerkennt, steht der Fortsetzung des Betriebes einer Handelsgesellschaft nichts entgegen. Unter der Leitung der Zwangsverwaltung, die bei ihr eingerichtet worden ist, kann sie allen Handlungen nachgehen, die zu ihrem Geschäftsbereich gehören. Danach verlangen die allgemeinen wirtschaftlichen Interessen des Landes, die Interessen der Gläubiger, in bestimmten Fällen die Erfordernisse der Landesverteidigung selbst.⁴³⁰

Diese „Fortsetzung des Betriebes“ war oft eine Stilllegung;⁴³¹ die Geschäftstätigkeit konnte nur fortgeführt werden, wenn das Gericht dies (aufgrund der Landes- oder Gläubigerinteressen oder den „Erfordernissen der Landesverteidigung“) genehmigt hatte. Jedoch konnten diese Argumente umgekehrt auch angeführt werden, um die Sequestrierung in eine Abwicklung umzuwandeln – was ebenfalls der gerichtlichen Genehmigung bedurfte.⁴³² Solche Veräußerungen konnten sehr ungünstig für den Betroffenen ausfallen, und viele Unternehmen und Güter gingen den Besitzern unter Wert verloren; eine Abwicklung ganz ohne Ausgleichszahlung schloss das französische Recht aber nach wie vor aus.

Für die Fragestellung dieser Arbeit sind am soeben Dargestellten zwei Dinge besonders relevant. Erstens war der Adressatenkreis der französischen Regelungen nicht nur nach Territorium, sondern nach Nationalität bestimmt; der Handelskrieg richtete sich also nicht nur gegen den feindlichen Staat, sondern gegen dessen Bürger außerhalb seines Gebiets und wurde so zum Wirtschaftskrieg. Dies begründete eine Rechtspraxis, die im heutigen Völkerrecht ein besonders heißes Eisen ist, nämlich die Ergreifung extraterritorialer Maßnahmen.⁴³³ Frankreich war zunächst der einzige Staat, der den gebiets- und den

430 „[C]omme le reconnaît le circulaire du garde des sceaux du 3 novembre 1914, qui constitue un commentaire particulièrement autorisé du décret du 27 septembre 1914, rien ne s'oppose à ce que la vie de la maison de commerce continue. Sous la direction du séquestre qui lui aura été donné, elle pourra donc se livrer à toutes les opérations qui constituent son objet. Les intérêts généraux économiques du pays, les intérêts de ses créanciers, dans certains cas les exigences de la défense nationale elles-mêmes veulent qu'il puisse en être ainsi.“ Valéry, in: *RGDIP* (1916), S. 392.

431 Siehe Audinet, in: *JDI* (1918), S. 51-52.

432 Siehe Reulos: „Du rôle des administrateurs-séquestres des biens appartenants à des sujets ennemis“, in: *JDI*, Bd. 43 (1916), S. 8, mit Beispielen für solche Urteile. Dazu auch Garner: „The Treatment of Enemy Aliens“, in: *AJIL*, Bd. 12 (1918), S. 744-779, hier S. 750-751.

433 Siehe z. B. den Überblick bei Hufbauer *et al.* (2007), *Sanctions*, S. 4-13, und das dort angeführte Beispiel der außenpolitischen Zerwürfnisse von 1996 infolge des US-amerikanischen „Helms-Burton-Acts“ und der Sanktionen gegen Kuba, den Iran und Irak, S. 134-136. Mit der Frage der Extraterritorialität des Rechts hat sich jüngst eine parlamentarische Kommission der französischen *Assemblée* intensiv auseinanderge-

personenbezogenen Feindbegriff in seinen Wirtschaftskriegsmaßnahmen gleichzeitig anwandte; selbst die ebenfalls rigorose britische Rechtspraxis ging nicht soweit, Verträge zwischen britischen und feindlichen Privaten auch außerhalb der eigenen Landesgrenzen für strafbar zu erklären.⁴³⁴ Im Übrigen protestierten französische Wirtschaftskreise – namentlich die Handelskammern – gegen diese Rechtssetzung, vermochten sich aber nicht durchzusetzen.⁴³⁵ Hier stellt sich die Frage, inwieweit der Nationsbegriff des französischen Rechtsdenkens ausschlaggebend war für das Festhalten an den Wirtschaftskriegsmaßnahmen. Dieser Gedanke wird ganz zum Schluss der Untersuchung (Punkt 6.2) wieder aufgegriffen.

Das zweite wichtige Zwischenergebnis zum französischen Wirtschaftskriegsrecht lautet, dass eine Form des „Notwendigkeit“-Arguments in die Rechtspraxis Einzug hielt, die sehr nahe an der – vehement abgelehnten – deutschen Rechtsauffassung der Kriegsnotwendigkeit lag. Da die „Interessen der Landesverteidigung“ es angeblich erfordern würden, war nämlich auch von französischer Seite die Wirkung der HLO faktisch (wenn auch nicht im offiziellen Diskurs wie bei v. Bethmann Hollweg) ausgesetzt worden.

3.3.2 Der Rechtsschutz im Handelskrieg nach deutschem Recht

Die deutsche Haltung zum Handelskrieg war eine andere als die französische und grundverschieden von der britischen. Zum Einen richtete sich die deutsche Rechtsauffassung zu Kriegsraison und Kriegsmitteln nach dem kontinentalen Kriegsbegriff, wie vor 1914 auch die französische; zum Anderen war das Deutsche Reich hochgradig in die Weltwirtschaft integriert – bei weniger überseeischen Handelszentren und Flottenstützpunkten als Großbritannien oder Frankreich⁴³⁶ – und sehr am freien Warenverkehr interessiert. Zum Dritten

setzt (Nr. 4082, die Berichterstattung erfolgte am 05.10.2016). Siehe *Le Monde diplomatique*, 01/2017, S. 1, 22-23.

434 Die britische Rechtssetzung schloss sich dieser Vorgehensweise erst 1915 an; sie wurde schließlich auf der Pariser Konferenz im Juni 1916 zum Grundsatz der gemeinsamen alliierten Wirtschaftskriegführung erklärt – dazu später Punkt 4.3.1.

435 Siehe Cassin, in: *RDIP* (1918), S. 35.

436 Das Verfügen über viele oder wenige Flottenstützpunkte hatte eine interessante Rückwirkung auf das Priserecht: Großbritannien, die Macht mit den meisten Stützpunkten, lehnte die Zerstörung feindlicher Prisen weitgehend ab, während das Deutsche Reich – mit wenigen Stützpunkten, also weniger Möglichkeiten zum „Einholen“ von Prisen in eigene Häfen – sie viel einfacher zuließ. Dieeser Logik folgte dann auch der U-Boot-Krieg, der nicht auf Prisenergreifung, sondern -versenkung ausgerichtet war. Siehe Hans Weh-

scheint die Vorstellung des Eigentumsschutzes im deutschen Rechtsdenken besonders stark verwurzelt gewesen zu sein. Tatsächlich war der Ausnahmezustand im Rechtsstaat sowohl Mitte des 19. Jahrhunderts (unter anderem durch Johann Bluntschli) wie auch Anfang des 20. Jahrhunderts (so beispielsweise bei Wilhelm Haldy) als ein Zustand aufgefasst worden, in welchem die Einschränkung von Freiheitsrechten – wie der Meinungsäußerung – zulässig sei, weil dies dem Eigentumsschutz diene.⁴³⁷

Diese Denklinie scheint sich fortgesetzt zu haben bis zur Haager Konferenz von 1907, auf der es die deutsche Delegation war, die den späteren Art. 23 h der HLO vorschlug, welcher die privaten Eigentumsrechte und den Gerichtszugang auch feindlicher Bürger garantieren sollte. In der Begründung zu diesem Antrag erklärte der Vertreter des Deutschen Reiches, Göppert, dass

die Bestimmung darauf abziele, die Unverletzlichkeit feindlichen Eigentums nicht auf körperliches Eigentum zu beschränken, sondern dass sie das ganze Gebiet der [bürgerlichen] Schuldverhältnisse im Blick habe, um alle gesetzlichen Maßnahmen zu verbieten, die in Kriegszeiten einen Angehörigen eines feindlichen Staates in die Unmöglichkeit versetzen würden, die Erfüllung von Verträgen vor den Gerichten der gegnerischen Macht durchzusetzen.⁴³⁸

Noch 1913, auf der Jahrestagung der *Association du droit international* in Madrid, hatte der aus Deutschland geladene Referent Alfred Sieveking diese Haltung und ihre Verwurzelung im kontinentalen Kriegsbegriff unterstrichen:⁴³⁹

berg: „Deutschlands Mangel an Flottenstützpunkten und das Seekriegsrecht im gegenwärtigen Kriege“, in: *RuW*, Nr. 2 (1915), S. 51-54.

437 Siehe Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 173, mit Verweis auf Johann Bluntschli (1851/52): *Allgemeines Staatsrecht*, und Wilhelm Haldy (1902): *Der Belagerungszustand in Preußen*. Im Übrigen wurden bis Ende 1915 im Reichstag Budget- und Zensurfragen viel umfangreicher und kontroverser debattiert als solche zu den Eigentumseingriffen, die eine absolute Nebenrolle spielten (siehe die Auflistung der Wortmeldungen für die Sitzungen von 1914 und 1915 in *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306).

438 „M. Göppert, Délégué adjoint d'Allemagne, explique que cette proposition tend à ne pas restreindre aux biens corporels l'inviolabilité de la propriété ennemie et qu'elle vise tout le domaine des obligations en vue de prohiber toutes les mesures législatives qui, en temps de guerre, mettraient le sujet d'un État ennemi dans l'impossibilité de poursuivre l'exécution d'un contrat devant les tribunaux de la partie adverse.“ *Deuxième conférence internationale de la paix. Actes et documents*, Bd. 3, S. 103.

439 Alfred Sieveking war Anwalt und Vorstandsmitglied der „Deutschen Vereinigung für Internationales Recht“, der auch einige der in dieser Untersuchung häufiger zitierten Völkerrechtler angehörten, darunter Franz v. Liszt und Karl Strupp.

Es kann, denke ich, keinerlei Zweifel bestehen hinsichtlich der Bedeutung dieses Artikels [23 h HLO]: Ein feindlicher Staatsangehöriger soll fortan über die *persona in iudicio standi* verfügen [d. h. uneingeschränkt rechtsfähig sein] vor den Gerichten des Kriegsgegners für alle seine Forderungen [...].⁴⁴⁰

Art. 23 h der HLO war 1907 einstimmig angenommen worden, und Sieveking hatte für sein Referat 1913 weiten Zuspruch erfahren – doch der Krieg von 1914 strafte diese Ansicht eine Illusion. Die Vorstellung, privater Rechtsschutz und zwischenstaatlicher Krieg seien in Parallelwelten zu verorten, war aber auch übermäßig optimistisch. Gleichwohl: Im ersten Kriegsjahr zeigte sich die deutsche Regierung bei der „rechtlichen Mobilisierung“ zum Handels- und Wirtschaftskrieg viel zögerlicher als bei der militärischen und beschränkte sich weitgehend darauf, auf Rechtsentwicklungen in den Entente-Staaten zu reagieren.

Die Regierungspolitik ging mit der herrschenden Rechtslehre zur Zulässigkeit von Eigentumseingriffen konform. Ihr Standpunkt wurde quasi-offiziell in der *Norddeutschen Allgemeinen Zeitung* bekannt gegeben,⁴⁴¹ halboffiziell auch in juristischen Zeitschriften – durch Beiträge, die ranghohe Beamte oder besonders regierungsnahe Parlamentarier verfassten, wie beispielsweise Fritz Rathenau (Regierungsrat im kaiserlichen Patentamt)⁴⁴² oder der bereits genannte Gerichtsrat und Reichstagsabgeordnete Eugen Schiffer.⁴⁴³ Sie hoben hervor, was der Bundesrat jeder Verordnung zum Handelskrieg als Präambel voranstellte: Rechtsbeschneidungen feindlicher Eigentumsrechte erfolgten „als Vergeltungsmaßregel“. Zumindest für das erste Kriegsjahr war dies auch zutreffend, da tatsächlich nur Retorsionen

440 „I think there can be no doubt whatever as to the meaning of this Article: an alien enemy shall henceforth have a *persona in iudicio standi* in the courts of the other belligerent for all his claims, whether they originated before or during the war [...].“ Zitiert nach Garner, in: *AJIL* (1919), S. 28.

441 Das galt insbesondere für die Maßnahmen zur Organisation der Kriegswirtschaft. Die *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* war ein semi-offizielles Sprachrohr der Regierung und bekannt als „Kanzlerblatt“ (so bezeichnet in *Meyers Großem Konversationslexikon*, 6. Aufl. [1905/09], Bd. 14, S. 752). Es diente der Regierung auch zur Publikation so wichtiger Dokumente wie bspw. dem Bukarester Friedensvertrag vom 07.05.1918 (am 08.05.1918 abgedruckt). Die NAZ ist für diese Arbeit zwar nicht selbst ausgewertet worden, wurde aber oft in der zeitgenössischen Rechtsliteratur zitiert, insb. in systematischen Kriegsrechtsdarstellungen wie den *Kriegsbüchern* von Güthe / Schlegelberger.

442 So z.B. „Der gewerbliche Rechtsschutz in Deutschland während des Krieges“, in: *RuW*, Nr. 10 (1914), S. 242-247, und „Die internationale Union zum Schutz gewerblichen Eigentums nach deutschem Recht während des Krieges“, in: *ZfVR*, Bd. 9 (1915/16), S. 63-86. Fritz Rathenau war ein jüngerer Cousin von Walther Rathenau.

443 Eugen Schiffer hatte ab 1914 so etwas wie eine eigene Kolumne in der *DJZ*, „Neues Kriegsnotrecht“, in der er aktuelle Entwicklungen der Reichsrechts behandelte; hier Nr. 19/20 (1914), Sp. 1133-1137.

vorgenommen wurden⁴⁴⁴ – wobei die Unternehmensüberwachung einen eigenen Fall darstellt; dazu gleich unter β .

Es bestand aber auch ein rechtstechnischer Grund für diese Formulierung: Der Bundesrat hatte in viele Verordnungen über Handelskriegsmaßnahmen die Klausel eingefügt, der Reichskanzler könne sie „auf dem Wege der Vergeltung“ ausweiten. Damit bekam dieser Satz eine formal-legalisierende Funktion für Verordnungen des Reichskanzlers, und dieser wurde in der Handels- und Wirtschaftskriegsführung im Laufe der Zeit immer aktiver.⁴⁴⁵ Der Bundesrat war und blieb aber der Hauptakteur, zu dem er durch das Ermächtigungsgesetz gemacht worden war; letzteres bildete die legale Grundlage der Handels- und Wirtschaftskriegsmaßnahmen im Deutschen Reich.

α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen

Rechtsprechung und Rechtslehre standen Eigentumseingriffen (außerhalb des Kriegseinsatzrechts) bei Kriegsbeginn ablehnend gegenüber.⁴⁴⁶ So erschienen auch während der ersten Kriegswochen in maßgeblichen juristischen Zeitschriften Plädoyers für den Erhalt der Eigentumsrechte feindlicher Bürger.⁴⁴⁷ Sogar Joseph Kohler – derselbe, der 1915 durch *Not kennt kein Gebot* hervortrat – meinte 1914, für die internationalen Verträge über den gewerblichen Rechtsschutz sei „ein Grund zur Aufhebung nicht gegeben.“⁴⁴⁸

Dies war auch die Haltung der Gerichte. Das erste Grundsatzurteil des RG, das den unverminderten Rechtsschutz für feindliche Staatsangehörige – sofern sie nicht im „feindlichen

444 Siehe z. B. die Bewertung (noch aus der Kriegszeit) von Garner, in: *AJIL* (1918), S. 747, Fn. 7, S. 753, Fn. 29, S. 758.

445 Die Floskel „auf dem Wege der Vergeltung“ fungierte also für Reichskanzlerverordnungen ähnlich wie für MBH-Erlasse die Formel der „Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“.

446 Eine gute Übersicht (bis Mitte 1915) liefern Heilberg / Schäffer: „Schrifttum und Rechtsprechung zum Kriegsprozeßrecht“, sowie Klaus Menner: „Ausländer im Inlandsprozeß unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der jetzigen Kriegszeit“, zusammengefasst zu einem Supplement der *JW*, Nr. 16a (1915), S. 1073-1100.

447 Zwei besonders nennenswerte Aufsätze sind der des Berliner Rechtsprofessors Alfred Osterrieth: „Der Krieg und die internationalen Verträge über gewerbliches und geistiges Eigentum“, in: *DJZ*, Nr. 16/18 (1914), Sp. 1072-1075, und des Reichsgerichtsrats [d. h. Richter am RG] Adelbert Düringer: „Der Krieg“, in: *RuW*, Nr. 8/9 (1914), S. 207-209.

448 Josef Kohler: „Der Krieg und der literarische und gewerbliche Rechtsschutz“, in: *ZfVR*, Bd. 8 (1914), S. 646-654, hier S. 649.

Ausland“ wohnten – bestätigte, erging am 26. Oktober 1914. Ein Deutscher hatte, auf den Kriegszustand mit Frankreich verweisend, die Nichtigkeitserklärung des Patents eines Franzosen verlangt. Das RG aber entschied, dessen Rechte blieben auch nach Kriegsausbruch unberührt, und führte aus:

Internationale Verbindlichkeit und innerstaatliche Wirksamkeit seien nicht unbedingt von einander [sic] abhängig. Sie ständen und fielen miteinander nur bei solchen Verträgen, deren Ausführung mit den Zwecken der Kriegsführung unvereinbar wären. Solange also nicht ein besonderes Gesetz eine andere Behandlung feindlicher Ausländer vorschreibe, müssten diese nach deutschem Rechte wie die Inländer behandelt werden. Aber auch dann, wenn man die Pariser Konvention [zum internationalen Patentschutz] mit dem Ausbruche des Krieges als automatisch erledigt ansehen wollte, so bewirke die Außerkraftsetzung eines Gesetzes nach deutschem Staatsrechte im Zweifel niemals die Aufhebung bereits erworbener Rechte. [...] Solange daher nicht ein deutsches Gesetz die Außerkraftsetzung der Konvention mit rückwirkender Kraft verfüge, müsse dem Bekl[agten] der Anspruch auf Priorität [seines Patents vor dem des Deutschen] vom Tage der französischen Anmeldung zuerkannt werden.⁴⁴⁹

Aufschlussreich ist dieses Urteil insoweit, als in ihm das Argument der Kriegsnotwendigkeit gegen feindliche Eigentumsrechte *nicht* angewendet wird, anders als es die französische Rechtsprechung tat (und auch abweichend von der sonst zu beobachtenden Auffassung des RG, das Notwendigkeitsargument sei auf kriegsbedingte Eigentumseingriffe durchaus anwendbar: Es hatte sich beispielsweise außerordentlich unwillig gezeigt, Eingriffe der MBH irgendwie zu beschränken oder einer gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen⁴⁵⁰). Besonders frappierend ist allerdings, dass im oben zitierten Urteil die Rechtskraft völkerrechtlicher Be-

449 RG-Urteil I. 83/14 v. 26.10.1914, zitiert nach *DJZ*, Nr. 23/24 (1914), Sp. 1385-1386. Zur Rezeption dieser Rechtsprechung im Ausland siehe u. a. Arthur Curti: „De la condition des sujets ennemis selon la législation et la jurisprudence allemande“, in: *JDI*, Bd. 42 (1915), S. 785-791, sowie Garner, in: *AJIL* (1918), S. 758-759.

450 So besonders in der Rechtsprechung zum § 9 b BZG, der – entgegen seinem Wortlaut und im Widerspruch zur Logik des BZG insgesamt – vom RG zu einer inhaltlich unkontrollierbaren Blankovollmacht der MBH umgestaltet wurde. Siehe dazu Punkt 2.4.1 sowie Heinz Kreuzer (1965): „Der Ausnahmezustand im deutschen Verfassungsrecht“, in: *Der Staatsnotstand*, hg. v. Ernst Fraenkel, S. 9-38, insb. S. 19-20, und die Nachweise (auch für die Rechtslehre, die die Haltung des RG mehrheitlich befürwortete) bei Schudnagies (1994), *Kriegszustand*, S. 72, 103-105.

stimmungen vom Fortbestand der zugrunde liegenden völkerrechtlichen Verträge entkoppelt wurde, um den Privatrechtsschutz erhalten zu können⁴⁵¹ – dies lässt sich unter den für diese Arbeit gesichteten deutschen Urteilen nur in diesem Rechtsbereich beobachten (und in der französischen Rechtsentwicklung gar nicht).

Auch das oberste preußische Gericht, das Kammergericht in Berlin, hielt an der Unterscheidung zwischen feindlichem Bürger und feindlichem Staat fest, wobei der Handelskrieg nur letzteren treffen sollte. Dieser Gedanke trat hervor im Leiturteil vom 27. Februar 1915, in welchem das Gericht entschied, dass trotz des seit 1914 bestehenden Zahlungsverbots gegen Großbritannien die Klage eines in Deutschland wohnhaften Engländers (gegen einen Deutschen) zulässig sei.⁴⁵² Damit war auch durch die Landesrechtsprechung klargestellt, dass feindliche Private ungeminderten Gerichtszugang behielten; nur die *Ansässigkeit* im feindlichen Ausland galt als Ausschlussgrund, ungeachtet der Staatsangehörigkeit.

Die Gesetzgebung ihrerseits beschränkte sich zunächst auf das Erlassen allgemeiner, „klassischer“ Handelskriegsmaßnahmen mit Wirkung gegenüber *allen* im Ausland oder *allen* in Deutschland wohnhaften Personen. Private im Inland wurden 1914 zum Beispiel betroffen durch die Ausfuhrverbote (vom 31. Juli⁴⁵³), die erzwungene Abwicklung von Warentermingeschäften (vom 4. und 24. August⁴⁵⁴) oder die Zahlungssperren (ab dem 30. September).⁴⁵⁵ Im Ausland befindliche Private betraf namentlich das „Verbot der Geltendmachung der Ansprüche von Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland haben“ vom 7. August 1914.⁴⁵⁶ Aber auch die Regierung stellte sich auf den oben dargelegten Stand-

451 Dazu erklärte der Reichsgerichtsrat Düringer in dem o. g. Aufsatz (*RuW* [1914], S. 207): „*Im großen und ganzen und grundsätzlich bleibt unsere Rechtsordnung auch im Kriege unberührt fortbestehen. Auch die auf internationalen Verträgen beruhenden Vorschriften bleiben, soweit sie mit dem Kriegszustand vereinbar und nicht aufgehoben sind, in Gültigkeit, weil sie Bestandteile unserer Reichsgesetzgebung sind*“ (Hervorhebungen im Original).

452 Urteil 13. U. 9078/14 v. 27.2.1915, mitgeteilt in der *DJZ*, Nr. 7/8 (1915), Sp. 427-428.

453 RGBl. 1914, S. 259-261, 265-269.

454 RGBl. 1914, S. 336, 381.

455 Gegen Großbritannien am 30.09.1914 erlassen, gegen Frankreich am 20.10.1914, gegen Russland am 19.11.1914 (RGBl. 1914, S. 421, 443, 479). Diese Verbote waren Reaktionen auf entsprechende Zahlungsverbote gegen das Deutsche Reich, verfügt zunächst in Großbritannien (05.08. / 09.09.1914), dann in Frankreich mit dem o. g. Dekret v. 27.09.1914. Siehe dazu u. a. Rudolf Dalberg: „Die Zahlungsverbote gegen England und Frankreich“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1914), Sp. 1259-1264.

456 RGBl. 1914, S. 360. Die Sperre des Gerichtszugangs für Deutsch in Frankreich wurde von den dortigen Gerichten als Retorsion auf eben diese BRVO begründet. Die Unhaltbarkeit dieser Argumentation wurde bes. hervorgehoben von Barthélemy, in: *JDI* (1916), S. 1495-1496.

punkt, internationale (Handels-)Verträge sollten vom Kriegsausbruch tendenziell unberührt bleiben. Als der Bundesrat 1915 an die Vorbereitung der KriegsbedarfsVO ging, betonte das Auswärtige Amt, es gehe „von der Voraussetzung aus, daß die in Aussicht genommene Bundesratsverordnung weder bestimmt noch geeignet sei, bestehende Handelsverträge mit neutralen Staaten zu berühren“; außerdem erachtete es – wie Rechtslehre und Gerichtspraxis – „die Fortgeltung dieser Verträge als selbstverständlich“. ⁴⁵⁷

Die erste Maßnahme, deren Adressatenkreis nicht territorial, sondern nach Staatsangehörigkeit bestimmt war, kam in Form der BRVO über „Erleichterungen im Patentrecht“ vom 10. September 1914. ⁴⁵⁸ Sie war interessanterweise eine Schutzbestimmung: Allen Patentinhabern wurde die Möglichkeit gegeben, die Begleichung von Gebühren bis zu neun Monaten zu lassen, sofern die Kriegsumstände es rechtfertigten. Für ausländische Staatsangehörige musste allerdings Gegenseitigkeit gewährleistet sein, sprich, ihr Heimatstaat musste mit den dort angemeldeten deutschen Patenten ebenso verfahren. Noch im Februar 1915 erklärte eine Ausführungsverordnung, dies sei „zur Zeit“ auch in Frankreich der Fall. ⁴⁵⁹

Der nächste Schritt des Bundesrates auf diesem Gebiet war eine Verordnung vom 7. Mai 1915, ⁴⁶⁰ welche den Schutz ausländischer Patentrechte (Gegenseitigkeit immer noch vorausgesetzt) nicht nur aufrecht erhielt, wie das RG es in seinem oben zitierten Urteil getan hatte, ⁴⁶¹ sondern sogar ausdehnte „bis zum Ablauf von sechs Monaten von der Beendigung des Kriegszustandes an, längstens aber bis zum 30. Juni 1916 [...]“. Allerdings stellte die anschließende Ausführungsverordnung des Bundesrates vom 13. Mai 1914 ⁴⁶² Gegenseitigkeit nur fest für Brasilien, Dänemark und die Schweiz; dieser Bestimmung kam im Verhältnis der kriegführenden Staaten untereinander daher keine Bedeutung zu.

Während durch die Gesetzgebung Eingriffe in die Eigentumsrechte feindlicher Bürger nur sehr zögerlich eingeführt wurden, machten sich in der politischen Debatte schon frühzeitig

457 Memorandum Simons, 04.06.1915; Ausw. Amt III a 11135 (BArch: R/901/29283a).

458 RGBl. 1914, S. 403.

459 RkBk v. 20.02.1915 (RGBl. 1915, S. 107).

460 RGBl. 1915, S. 272. Siehe dazu auch Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 466-467.

461 Siehe S. 148.

462 RGBl. 1915, S. 278.

Stimmen mit weitergehenden Forderungen hörbar.⁴⁶³ Einer ihrer Wortführer war ein aufstrebender Abgeordneter der Nationalliberalen Partei: Gustav Stresemann.⁴⁶⁴ Er plädierte – wie der *Verband sächsischer Industrieller*, mit dem er eng verbunden war – für die Abrechnung der Forderungen und Schulden deutscher Unternehmer gegenüber dem Ausland über eine staatliche „Clearing“-Stelle: Diese Stelle hätte als fiktiver Vertragspartner der deutschen Schuldner und Gläubiger die tatsächlichen Vertragspartner (in Frankreich, Großbritannien und anderen Feindstaaten) ersetzt, um Zahlungen von deutschen Schuldnern zu empfangen und an deutsche Gläubiger zu leisten.

Nach Kriegsende wäre es dann Aufgabe dieser Stelle geworden, die bei ihr angehäuften Forderungen und Guthaben mit einer entsprechenden Clearingstelle beispielsweise Frankreichs abzurechnen, wobei letzteres dann die Guthaben an französische Gläubiger zu verteilen und die Forderungen gegen französische Schuldner durchzusetzen gehabt hätte.⁴⁶⁵ Damit wären zwei Dinge eingeführt worden: Erstens die *Haftung des Staates* (nach innen) für *Forderungen* seiner Bürger an das Ausland, zweitens die *Verantwortlichkeit des Staates* (nach außen) für *Schulden* seiner Bürger gegenüber dem Ausland. Und in genau dieser Form wird uns das Problem der Reparationsvorbereitungen bei Kriegsende begegnen.

Diesem Ansinnen boten aber die Regierung und insbesondere die Reichsbank entschiedenen Widerstand, sodass sich weder Reichstag noch Bundesrat zu der Einrichtung eines solchen Clearing-Verfahrens bereit fanden.⁴⁶⁶ Während des kurzen Ausnahmezustandes bestand anscheinend noch genügend Optimismus hinsichtlich der baldigen Wiederaufnahme der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, weswegen so einschneidende Eingriffe in private Eigentumsrechte wie das Zwangsclearing – das den feindlichen Besitz in „Geiselt“ genommen hätte – vermieden werden sollten.

463 Siehe Güthe / Schlegelberger, *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 912. Für die Gegenargumente, die von Regierungsseite hervorgebracht wurden, siehe dort S. 912-915. Darunter war auch derselbe Gedanke, den französische Briand zum Ausdruck gebracht hatte: „Das Pfand [d. h. ausländische Forderungen und Guthaben] soll nicht Einzelnen jetzt zur Befriedigung überantwortet werden [...]. [...] Durch vorzeitige und mehr oder weniger willkürliche Einzelzugriffe auf dasselbe würde zweifellos zugunsten der Gesamtheit weit mehr verloren als gewonnen“, S. 914.

464 Sehr aufschlussreich ist Stresemanns erster Artikel zu dieser Frage, publiziert kurz nach der Vorlage des Berichts der Reichstagskommission für Handel und Gewerbe: „Zum Ausgleich der Forderungen und Schulden mit dem feindlichen Ausland“, in: *RuW*, Nr. 8/9 (1915), S. 195-199.

465 Siehe die Erläuterung bei Güthe / Schlegelberger (1915): *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 912.

466 Siehe Schiffer, in: *DJZ* (1915), Sp. 1159.

Das Clearingverfahren blieb Theorie. Auch im Reichstag kam es nicht mehr auf die Tagesordnung – obwohl es in der Kommission für Handel und Gewerbe 1914/15 eingehend behandelt und dem Parlament am 25. August 1915 ein entsprechender Bericht „Zur Frage eines Forderungsausgleichs gegenüber dem feindlichen Auslande“ vorgelegt worden war (Berichterstatter war Stresemann).⁴⁶⁷ Dort war er ohne Debatte angenommen worden und danach anscheinend kein Thema mehr⁴⁶⁸ – die weitere Initiative wurde der Reichsleitung überlassen, die aber bei ihrer Skepsis blieb und nichts unternahm.

β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen

Ein anderes Bild der deutschen Handels- und Wirtschaftskriegsführung entsteht bei der Betrachtung der Maßnahmen gegen fremde *juristische* Personen – „ausländische Unternehmungen“, wie es in den einschlägigen Verordnungen hieß. Deren erste wurde am 4. September 1914⁴⁶⁹ erlassen und führte die Möglichkeit der „Überwachung“ fremder Unternehmen ein. Die wesentlichen Textteile lauteten:

§ 1

Die Landeszentralbehörden können unter Zustimmung des Reichskanzlers im Wege der Vergeltung für solche innerhalb ihres Gebiets ansässigen Unternehmungen oder Zweigniederlassungen von Unternehmungen, welche vom feindlichen Ausland aus geleitet oder beaufsichtigt werden, oder deren Erträgnisse ganz oder zum Teil in das feindliche Ausland abzuführen sind, auf Kosten der Unternehmungen Aufsichtspersonen bestellen, *die unter Wahrung der Eigentums- und sonstigen Privatrechte des Unternehmens* darüber zu wachen haben, daß während des Krieges der Geschäftsbetrieb nicht in einer den deutschen Interessen widerstreitenden Weise geführt wird.⁴⁷⁰

467 Der Bericht ist abgedruckt bei Güthe / Schlegelberger (1916), *Kriegsbuch*, Bd. 2, S. 417-423.

468 Siehe *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 384. Der Bundesrat ergriff eine solche Initiative erst 1917 mit der Treuhandverordnung, die in Punkt 4.3.2 besprochen wird.

469 RGBl. 1914, S. 397-398.

470 Eigene Hervorhebung.

§ 2

Die Aufsichtspersonen sind insbesondere befugt:

1. geschäftliche Maßnahmen jeder Art [...] zu untersagen,
2. die Bücher und Schriften des Unternehmens einzusehen [...],
3. Auskunft über alle Geschäftsangelegenheiten zu verlangen.

§ 3

Die Leiter und Angestellten der Unternehmungen haben den zum Zwecke der Überwachung des Unternehmens von den Aufsichtspersonen getroffenen Anordnungen und Weisungen Folge zu leisten.

Zunächst ist die dreifache Qualifizierung in § 1 zu beachten: Die Einrichtung der Überwachung war optional („die Landeszentralbehörden können...“), sie bedurfte der Zustimmung des Reichskanzlers, und sie war nur zulässig, wenn zuvor analoge Maßnahmen im Ausland eingeführt worden waren („im Wege der Vergeltung...“). Außerdem war für den „ausländischen“ Charakter der juristischen Person die Geschäftsführung vom Ausland aus maßgeblich; ob sie dort ein Deutscher oder ein fremder Bürger führte, war gleichgültig.⁴⁷¹ Aus § 3 schließlich geht hervor, dass die Aufsichtsperson die Unternehmensleitung *nicht* ersetzte;⁴⁷² es war dies (noch) keine Zwangsverwaltung.

Diese ließ aber nicht lange auf sich warten. Sie wurde – als Reaktion auf das Dekret vom 27. September 1914 und die französische Gerichtspraxis⁴⁷³ – am 26. November 1914⁴⁷⁴ eingeführt, wobei die „schonenden“ Passagen der gerade zitierten ÜberwachungsVO erheblich ausgedünnt wurden. Zwar blieben noch dieselben Genehmigungen wie nach § 1 ÜberwachungsVO einzuholen, dann aber sah die ZwangsverwaltungsVO massive Rechtsbeschneidungen vor:

471 Siehe Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 871.

472 Siehe dazu insb. Josef: „Die Einwirkung des Krieges und der Kriegsgesetze auf Dienstverträge des bürgerlichen, Handels- und Gewerberechts“, in: *GrB*, Bd. 59 (1915), S. 385-421, hier S. 417-418.

473 Als Grund genannt im ersten Nachtrag zu der „Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges“, Nr. 29 der Drucksachen des Reichstags (13. Legislaturperiode, II. Session); zitiert bei Güthe / Schlegelberger (1915), *Kriegsbuch*, Bd. 1, S. 881-882.

474 RGBl. 1914, S. 487-488.

§ 2

Der Verwalter hat sich in den Besitz des Unternehmens zu setzen. Er ist zu allen Rechtshandlungen für das Unternehmen befugt. Er kann das Unternehmen ganz oder teilweise fortführen oder sich auf die Beendigung der laufenden Geschäfte beschränken.

Nach Abwicklung der Geschäfte kann der Verwalter, wenn es sich um eine Gesellschaft handelt, die im Inland ihren Sitz hat, auf Antrag eines deutschen Gesellschafters die Gesellschaft unter Zustimmung der Landeszentralbehörde auflösen.

Während der Dauer der Verwaltung ruhen die Befugnisse des Inhabers des Unternehmens sowie die Befugnisse anderer Personen zu Rechtshandlungen für das Unternehmen. [...]

§ 3

Der Reichskanzler kann im Wege der Vergeltung die Auflösung der im § 1 bezeichneten Unternehmungen sowie bei Gesellschaften, die im Inland ihren Sitz haben, die Auflösung der Gesellschaft für zulässig erklären.

§ 9

Der Reichskanzler kann im Wege der Vergeltung die Vorschriften dieser Verordnung auf die Angehörigen anderer feindlicher Staaten für anwendbar erklären.

Die im letzten Paragraphen vorgesehene Ausweitung erfolgte am 22. Dezember 1914 gegen britische, am 4. März 1915 gegen russische Unternehmen.⁴⁷⁵ (Der Generalgouverneur in Brüssel erließ eine analoge Verordnung am 27. Februar 1915, womit auch in Belgien die Zwangsverwaltung durchgeführt werden konnte⁴⁷⁶ – wiederum Wasser auf die argumentativen Mühlen für Retorsionen in den Entente-Staaten.) Diese Maßnahme traf allerdings auch natürliche Personen, sofern sie Boden besaßen; Grundstücke wurden in der ZwangsverwaltungsVO nämlich Unternehmen gleichgestellt (§ 7). Damit war im Deutschen Reich nahezu derselbe Rechtszustand hergestellt wie in Frankreich: Wurde für ein „feindliches“ Unterneh-

⁴⁷⁵ RGBl. 1914, S. 556; 1915, S. 133.

⁴⁷⁶ Siehe Ludwig Waldecker: „Die Zwangsverwaltung feindlicher Unternehmungen in den besetzten Teilen Belgiens“, in: *DJZ*, Nr. 7/8 (1915), Sp. 412-413. Eine analoge VO wurde für das besetzte Russisch-Polen („Generalgouvernement Warschau“) am 10.07.1915 erlassen; siehe *DJZ*, Nr. 15/16 (1915), Sp. 791.

men ein Zwangsverwalter bestellt, so war *er allein* dessen rechtsfähiger Repräsentant – der bisherige Besitzer oder Betreiber blieb zwar immerhin noch als Privatmann rechtsfähig, aber nicht mehr als Geschäftsmann.⁴⁷⁷

Der Zwangsverwalter war nur dem „öffentlichen Interesse“ verpflichtet – wie in Frankreich – und dem eigentlichen Besitzer oder Betreiber des Unternehmens gegenüber *nicht* verantwortlich. Nach deutschem Recht konnte er aber immerhin noch Staatshaftung auslösen, geregelt durch eine BRVO vom 24. Juni 1915⁴⁷⁸ (am selben Tag verfügt wie die KriegsbedarfsVO): Dies war unbedingt der Fall, wenn er pflichtwidrig gehandelt hatte – dann griff die Amtshaftung nach § 839 BGB –, und bedingt der Fall, wenn die Landeszentralbehörde aus anderen Gründen auf Haftung erkannte. Dieser Möglichkeit schob später aber die Rechtsprechung einen Riegel vor – wie in Punkt 4.3.2 zu zeigen sein wird.

Während die ÜberwachungsVO noch zurückhaltend gewesen war und die Bewahrung des Eigentums in den Vordergrund stellte, verringerte die ZwangsverwaltungsVO den Rechtsschutz feindlicher juristischer Personen erheblich und stellte „deutsche Interessen“ in den Vordergrund. Problematisch wurden vor allem die mit dieser BRVO *ermöglichten* Maßregeln: Für gewöhnlich sollte das betroffene Unternehmen nur verwaltet werden und die Rechte der Inhaber nur „ruhen“ (§ 2 Abs. 3 ZwangsverwaltungsVO) – doch wenn die „deutschen Interessen“ es erfordern sollten und die Landeszentralbehörde sowie der Reichskanzler zustimmten, konnte zur Liquidation geschritten werden. Damit war in Deutschland auf Regierungsebene und durch Gesetz das sanktioniert worden, was in Frankreich „nur“ als Gerichtspraxis bestand. Für den Betroffenen war das natürlich gleichgültig, für den Diskurs um die weitere Entwicklung des Wirtschaftskrieges aber nicht. Wir werden es bei der Rechtsentwicklung von 1916 bis Kriegsende sehen.

Rechte- und Eigentumsverlust erlitten Bürger aber auch durch die Aufbringung („Prise“) oder Versenkung von Schiffen und Waren. Der Seekrieg wird in dieser Untersuchung zwar

⁴⁷⁷ Allerdings war der Gerichtszugang insoweit erschwert, als das Haager Zivilprozessabkommen (von 1905) als aufgehoben galt, weswegen feindliche Staatsangehörige höhere Sicherheitsleistungen hinterlegen mussten, wenn sie vor deutschen Gerichten klagen wollten (Dazu A. Heilberg / H. Schäffer, in: *JW* [1915], S. 1074). Konnte der Kläger die Summe nicht aufbringen, wurde dies als Rückzug der Klage gewertet. Ein Beispiel dafür war das Urteil 6. U. 5890/14 v. 28.01.1915 des Kammergerichts Berlin (siehe *DJZ*, Nr. 5/6 [1915], Sp. 317-318).

⁴⁷⁸ RGBl. 1915, S. 351.

nur begrenzt thematisiert – da es um die Responsibilisierung des Staates im Inneren geht, also für seine Handlungen im eigenen (oder seiner Kontrolle unterworfenen) Staatsgebiet –, der U-Boot-Krieg kann jedoch nicht ausgeklammert werden. Zunächst einmal waren auch für Schädigungen auf See Rechtsnormen entwickelt worden; so mit der Pariser Konvention von 1856, teilweise auch im sechsten und siebten Abkommen der Haager Konferenz von 1907 (das vierte und fünfte bildeten gemeinsam die HLO),⁴⁷⁹ und der Londoner Deklaration von 1909.⁴⁸⁰ Dieses Konvolut an Rechtsregeln sollten die nationalen Prisengerichte anwenden; diese standen zwar außerhalb des regulären Gerichtssystems, konnten aber ihren Staat genauso rechtskräftig zu Schadensersatz verurteilen.

Der Seekrieg, dessen rechtliche Einhegung ohnehin geringer war als diejenige für den Landkrieg, wurde besonders schnell durch die „Serienschaltung“ von Retorsionen verschärft. Zunächst verhängten die Entente-Staaten eine Blockade gegen die Mittelmächte; mit dem Vorwurf, diese sei nicht effektiv und damit völkerrechtswidrig,⁴⁸¹ ging das Deutsche Reich zur „Gegenblockade“ durch U-Boote über. Großbritannien hatte die Nordsee zu Kriegsgebiet erklärt (ab dem 5. November 1914), nun deklarierte das Deutsche Reich seinerseits den Ärmelkanal und weitere britische Küstengewässer zu Kriegsgebiet und begründete das Vorgehen als Retorsion. Problematisch daran war, dass U-Boote vielmehr zum Versenken von Schiffen als zu ihrer Prise geeignet waren, wodurch das Verhältnis von Regel (die Wegnahme des Schiffes) und Ausnahme (dessen Versenkung) verkehrt wurde. Außerdem war die U-Boot-Blockade ihrerseits im völkerrechtlichen Sinne nicht effektiv, weswegen wiederum die Entente-Staaten zu Retorsionen schritten (beispielsweise durch das genannte französische Dekret vom 13. März 1915, das deutsche Waren einzog).⁴⁸² Die im Seerecht bis

479 Abkommen über die Behandlung der feindlichen Kauffahrteischiffe beim Ausbruche der Feindseligkeiten; Abkommen über die Umwandlung von Kauffahrteischiffen in Kriegsschiffe, beide v. 18.10.1907 (RGBl. 1910, S. 181-206; 207-230). Im Übrigen war auch ein zwölftes Abkommen redigiert, aber nie unterzeichnet worden, das die Einrichtung eines internationalen Prisengerichtshofs vorgesehen hätte. Siehe Ernst Heymann: „Das Prisenrecht des Deutschen Reiches“, in: *DJZ*, Nr. 16/18 (1914), Sp. 1047-1055.

480 Sie war zwar nicht rechtskräftig geworden, da einige Staaten sie bis 1914 nicht ratifiziert hatten; dennoch erklärte Frankreich sich an die Bestimmungen der Londoner Deklaration gebunden (Dekret v. 25.08.1914, *J. O. [Lois et décrets]*, S. 7674), und inhaltlich folgte ihr auch die deutsche Prisenordnung v. 13.09.1909 (RGBl. 1914, S. 314, 315-321). Die Prisenordnung war 1909, die Prisengerichtsordnung 1911 entwickelt worden, beide blieben aber bis zu ihrer Publikation im RGBl. am 03.08.1914 geheim.

481 Die Effektivität einer Blockade lag nach damaligem Völkerrecht vor, wenn a) der Zugang zur feindlichen Küste wirklich verhindert werden konnte und b) die Zonen, die die einzelnen blockierenden Schiffe zu überwachen hatten, nahtlos aneinander anschlossen. Siehe Alexander Hold v. Ferneck (1914): *Die Reform des Seekriegsrechts durch die Londoner Konferenz von 1908/09*, S. 66-72.

482 Siehe dazu insb. Franz Scholz: „Der Unterseebootkrieg gegen England“, in: *DJZ*, Nr. 13/14 (1915), Sp. 668-672, und Heymann, in: *DJZ* (1914), Sp. 1047-1055.

1914 erreichte Verrechtlichung wurde also binnen weniger Monate – durch Versicherheitlichung mit dem Retorsionsargument – weitgehend hinfällig.

Für die Möglichkeiten des Bürgers, Schadensersatz zu erhalten, bedeutete das natürlich nichts gutes. Versicherungen deckten kriegsbedingten Schiffs- und Ladungsverlust grundsätzlich nicht, und Staatshaftung hätte nur dann zustande kommen können, wenn beispielsweise ein Kriegsschiff einen Frachter versenkt hätte, der unter der Flagge seines eigenen Staates fuhr (was Unrechtshaftung nach sich gezogen hätte). Private konnten sich nur an die Prisengerichte des Staates wenden, dessen Marine den Warenverlust verursacht hatte – was nur Neutralen wirklich konnten, da die kriegführenden Staaten gegnerischen Bürgern (beziehungsweise Bürgern im feindlichen Ausland) den Gerichtszugang verweigerten. Vor allem aber war die Erklärung von Gewässern zu Kriegsgebiet das „Totschlagargument“ gegen jede Haftung, denn Schadensersatzansprüche blieben in einem solchen ausgeschlossen.⁴⁸³ Damit war für die Seekriegsschäden absehbar, dass sie erst im Friedensvertrag geregelt werden würden; bis dahin hatten die Betroffenen keine Regressmöglichkeit.

3.4 Zwischenfazit: Wahrnehmungswechsel vom kurzen zum langen Krieg

Die Vorstellung eines kurzen Krieges, die viele Regelungen zu Kriegsschäden und -leistungen angeleitet hatte, war im Laufe des Jahres 1915 von allen Entscheidungsträgern aufgegeben worden.⁴⁸⁴ Sie stellten sich auf einen langwierigen Kampf ein und verfolgten mehrere „Totalisierungsstrategien“, darunter die Ausweitung der Allianzen, die Versicherheitlichung im Land- und Seekriegsrecht durch Retorsionen und die Verschärfung des Handels- zum Wirtschaftskrieg. Welche Wandlungen im Staatshaftungs- und Staatenverantwortlichkeitsrecht waren bis hierher zu beobachten?

483 Siehe Hermann Rehm: „Neue Fragen des deutsch-englischen Seekriegs“, in: *DJZ*, Nr. 9/10 (1915), Sp. 454-461, insb. Sp. 456-457. Dasselbe Prinzip galt demgemäß auch für Schäden, die deutsche Reedereien bspw. im Kriegsgebiet des Schwarzen Meeres erlitten, wie – sogar nach Friedensschluss, aber vor der Ratifikation des Friedensvertrags – der „Aslan“-Fall von 1918 verdeutlichte: Das vom Deutschen Lloyd versicherte Schiff wurde von einem russischen U-Boot versenkt, ein Regressanspruch gegen Russland aber von den Reichsämtern einvernehmlich abgelehnt mit Verweis darauf, sie sei in Kriegsgebiet erfolgt. Siehe AA an Reichsmarineamt, 30.09.1918; Ausw. Amt III a 18313, 18487 (PA AA: R/143185).

484 So war bspw. die BRVO v. 07.08.1914, die Personen mit Wohnsitz im Ausland den Zugang zu deutschen Gerichten vorläufig versperrte, befristet worden bis zum 31.10.1914. Sie wurde in der Folge im drei-Monate-Takt verlängert.

Bei Kriegsausbruch hatten sich beide Parlamente dazu entschieden, ihren Regierungen eine Ermächtigung zu erteilen. Wie bereits geschrieben ging diejenige des Bundesrates weiter als die der französischen Regierung; die Rechtsentwicklung der Kriegszeit begann hier mit einer tiefgreifenderen Versicherheitlichung als dort. Dabei wurde auch ein argumentativer Unterschied zwischen beiden Ländern sichtbar: Das französische Parlament schritt zur Ermächtigung, weil sie die „nationale Einheit“ und das Vertrauen in die „Regierung der nationalen Verteidigung“ („*gouvernement de la défense nationale*“) symbolisiere; der deutsche Reichstag ging vom Effizienzargument aus – wie auch Rechtslehre und Rechtsprechung.⁴⁸⁵ Im Ergebnis wurden der Staatsaufbau und die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung in Frankreich vorübergehend (bis das Parlament seine Arbeit wieder aufnahm), im Deutschen Reich aber dauerhaft verändert.

Folgenreich waren aber auch die unterschiedlichen Aussagen zum (internationalen) Recht des deutschen Kanzlers v. Bethmann Hollweg und des französischen Präsidenten Poincaré in ihren Erklärungen vom 4. August 1914. Während ersterer davon sprach, dass Deutschland gegenüber Belgien und Luxemburg „ein Unrecht [tue]“, welches nach dem Kriege „wieder gutzumachen“ sei,⁴⁸⁶ betonte letzterer, Frankreich habe „das Recht auf seiner Seite“, dessen „ewige moralische Kraft“ von niemandem ungestraft missachtet werden könne.⁴⁸⁷ Diese Rhetorik hatte Konsequenzen insbesondere für die Ausarbeitung des französischen Rechtsstandpunktes in den Friedensverhandlungen, dessen Dreh- und Angelpunkt moralisch wie juristisch (gestützt auf Art. 3 HLO) die umfassende Unrechtshaftung des Deutschen Reiches war.⁴⁸⁸ Das von der deutschen Regierung angeführte – und von der Rechtslehre validierte – Argument des staatlichen Notstands im Völkerrecht, die Rechtfertigung des eigenen Handelns mit dem angeblichen Zurücktreten des positiven Völkerrechts hinter die „Kriegsnotwendigkeit“, wurde von der französischen Politik und Doktrin nachdrücklich bestritten.

485 Siehe die oben S. 96 und 118 genannten RG-Urteile.

486 „Das Unrecht – ich spreche offen –, das Unrecht, das wir damit tun, werden wir wieder gutzumachen suchen, sobald unser militärisches Ziel erreicht ist.“ *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 7.

487 „Dans la guerre qui s'engage, la France aura pour elle le droit, dont les peuples, non plus que les individus, ne sauraient méconnaître l'éternelle puissance morale.“ R. Poincaré in seiner Botschaft an das Parlament (verlesen von Premierminister Viviani); *J. O. (Débats – Chambre)* 1914, S. 3110-3111.

488 Dazu nachher die Darstellung in Punkt 5.3.

3.4.1 Kriegsschädenrecht

Doch zunächst zum innerstaatlichen Recht: Ein Ausgleich für Kriegsschäden war in beiden Staaten punktuell vorgenommen, eine generelle Regelung hingegen vertagt worden. Dabei kündigte sich in Frankreich eine weitergehende Verrechtlichung an als im Deutschen Reich; die Absichtserklärung der Regierung Viviani vom 4. August 1914 war ein Indiz dafür, das entschiedene Eintreten der Rechtslehre für den Kriegsschädenausgleich ein zweites. In beiden Fällen war die *solidarité nationale* das schlagende Argument. Außerdem wurde mit dem Dekret vom 4. Februar 1915⁴⁸⁹ ein Rechtsweg für Betroffene geschaffen, der zwar verwaltungsintern blieb, aber immerhin schon eine prozessuale Verrechtlichung war. Deutscherseits hingegen blieben Gesetzgebung, Rechtsprechung und Doktrin auf der Linie der Selbstbindungslehre und sahen über die vorläufige Hilfgewährung hinaus nichts vor; diese wurde auch nicht aus nationaler Solidarität, sondern aus „sozialer Billigkeit“ geleistet.⁴⁹⁰

Hierin kommen zwei verschiedene Betrachtungsweisen zum Vorschein: Die nationale Solidarität ging von der bürgerlichen Perspektive aus und verstand den Staat als ein Gebilde, das von untereinander solidarischen Individuen konstituiert wurde; er *müsse* daher zum Schädenausgleich schreiten. Die Hilfgewährung aufgrund sozialer Billigkeit hingegen entspricht einem obrigkeitlichen Blickwinkel, ausgehend von einem Staat, dem als höchstem sittlichen Wesen alle individuellen Rechte unterzuordnen seien und der daher zum Schädenausgleich schreiten *könne*. Hier wird ein systemischer Unterschied von Republik und Monarchie erkennbar, aber ebenso der „lange Schatten“ der verschiedenen Revolutionsergebnisse von 1789 und 1848/49. Dies zeigt auch die Argumentation der französischen Rechtslehre, welche die Prinzipien der *équité* und *égalité* heranzog und ihr Narrativ der *solidarité nationale* mit dem Schädengesetz von 1792 beginnen ließ. Alle drei Schlagworte – *équité*, *égalité*, *solidarité* – waren Produkte der Revolution. In Frankreich standen sie als Rechtsgrundsätze der Argumentation für Kriegsschädenausgleich zur Verfügung, im Deutschen Reich nicht. Gleichwohl ist für den kurzen Ausnahmezustand festzuhalten, dass im Kriegsschädenrecht beider Länder nur wenig Verrechtlichung stattfand und Staatshaftung jedenfalls nicht eingeführt wurde.

489 Siehe S. 105.

490 Die Idee der „Billigkeit“ im Recht geht u. a. zurück auf den bereits zitierten Verwaltungsrechtler Otto Mayer. Zur Billigkeit im Schädenausgleich siehe Heilfron (1918), *Kriegsschäden*, Bd. 1, S. 439-440.

3.4.2 Kriegsleistungsrecht

Hinsichtlich der Kriegsleistungen waren schon vor Kriegsausbruch viel detailliertere Normen erarbeitet worden als zu den Kriegsschäden. Sie waren vor 1914 nur als Mittel der Militärversorgung gedacht, worin sich ihre Anwendung in der Mobilisierungsphase auch erschöpfte; doch schon im Herbst 1914 wurde ihre Verwendung zunächst in Frankreich (per Dekret vom 9. September), durch die Einrichtung von Kriegsgesellschaften dann auch in Deutschland ausgeweitet. In der Folge wurden Kriegsleistungen zu einem der wichtigsten Rechtsinstitute der Kriegswirtschaftsorganisation. Ob zu Zwecken der Armee- oder der Zivilversorgung vorgenommen, die Entschädigungspflicht des Staates für Kriegleistungserhebungen war grundsätzlich erhalten geblieben – wobei im Deutschen Reich eine Einschränkung galt: Seit der VorratserhebungsVO vom 2. Februar 1915 war durch die sogenannte Verfallerkklärung eine Entschädigungslose Enteignung möglich, allerdings nur als Strafmaßnahme. Weder hier noch in Frankreich wurde versucht, Staatshaftung für die reguläre Erhebung von Kriegsleistungen auszuschalten.

Die Ausweitung des Kriegsleistungsrechts und dessen für 1915 zu beobachtende stärkere Koordinierung waren bereits ein Produkt der unerwarteten Kriegsdauer. Mit der deutschen KriegsbedarfsVO vom 24. Juni 1915 und dem französischen Gesetz über die Versorgung der Bevölkerung vom 16. Oktober 1915 wurden zivile Verwaltungsstellen mit dem Requisitionsrecht ausgestattet: in Deutschland die Landeszentralbehörden, in Frankreich das Handelsministerium und dessen für Kriegsleistungen zuständige Abteilungen. Damit wurde das Rechtsinstitut der Kriegsleistungen in die zivile Rechtssphäre übertragen.

Für das Deutsche Reich war die Einrichtung des Reichsschiedsgerichts für Kriegsbedarf eine wichtige Neuerung. Es war die „Institutionenwerdung“ zweier Grundsätze, nämlich dass Kriegsleistungen (1) nur gegen Vergütung erfolgen durften: im Streitfall entschied das RWG über deren Höhe, konnte sie aber nie auf Null setzen; und dass (2) die Ausgleichsleistung immer von Reichs wegen erfolgte (nicht durch die einzelnen Länder, unter deren Hoheit die Leistungserhebung erfolgt war). Damit wurde die Staatshaftung des Reiches zementiert, was allerdings eher eine Klärung der bestehenden Rechtsverhältnisse war als eine neue Verrechtlichung. Die Bereitstellung eines Rechtswegs durch Einrichtung des RWG

war zwar ein Schritt in Richtung Verrechtlichung, aber neue Normen zur Staatshaftung wurden dadurch nicht aufgestellt. Auch blieb es in beiden Staaten bei der Unmöglichkeit, sich als Betroffener gerichtlich gegen die Erhebung einer Kriegsleistung zu wehren; nur die Entschädigungshöhe konnte Streitgegenstand werden – in Frankreich vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in Deutschland vor dem RWG.

Für die innerstaatliche Rechtsentwicklung ist also festzuhalten, dass weder im Kriegsschäden- noch im Kriegsleistungsrecht der Ausnahmezustand als Versicherunglichungsargument angeführt worden war: In ersterem war es schlicht nicht nötig, da ein etwa auszusetzendes *ex ante*-Entschädigungsrecht nirgends bestand, und in letzterem wurde es nicht angewandt, weil die prinzipielle Verpflichtung des Staates zur Vergütung der erbrachten Leistungen unangetastet bleiben sollte. Allerdings wurde die Anwendbarkeit des Kriegsleistungsrechts bis Ende 1915 stark ausgedehnt.

Ein eigener Fall ist die Erhebung von Kriegsleistungen durch die deutsche Besatzungsverwaltung in Belgien, die sich dabei vielfach auf das Argument der Kriegsnotwendigkeit stützte und in einem gemischten staats- und völkerrechtlichen Rahmen handelte. Der Ausweitung der Eigentumseingriffe folgte im April 1915 eine gewisse Verrechtlichung mit der Einrichtung der Reichsentschädigungskommission. Die REK war errichtet worden, um die HLO zumindest formal einzuhalten, welche zwar die Entschädigungspflicht für Requisitionen im besetzten Gebiet vorsah, aber kein dafür geeignetes Gericht benannte oder bereitstellte. Wie in Punkt 3.2.1 angedeutet war mit der REK eine Instanz geschaffen worden, welche den deutschen Fiskus für Besatzungshandlungen zu Staatshaftung gegen feindliche *Private* verurteilen konnte – eine Konstellation, die mit den völkerrechtlichen Schiedsgerichten der Nachkriegszeit fortgesetzt wurde und dann deutscherseits heftige diplomatische und politische Kritik erfuhr.

3.4.3 Die Rechtslage im Handelskrieg

Eine in beiden Staaten besonders einschneidende Versicherheitlichung war hinsichtlich des Rechtsschutzes im Handelskrieg zu beobachten; dadurch wurden Bürger auch abseits der Kriegsgebiete getroffen. Innerhalb des ersten Kriegsjahres waren im französischen Recht der Gerichtszugang für feindliche Bürger ausgesetzt, feindlicher Besitz sequestriert (teils auch liquidiert) und gewerbliche Schutzrechte – besonders Patente – aufgehoben worden. Die zwei wichtigsten Langzeitfolgen waren (1) die Einführung der „Kriegsnotwendigkeit“ als Rechtsgrund für die Befreiung des Staates von seiner Haftpflicht für die genannten Eigentumseingriffe, und (2) die Loslösung vom kontinentalen Kriegsbegriff insoweit, als der Adressatenkreis der Wirtschaftskriegsmaßnahmen nicht territorial, sondern nach Staatsangehörigkeit bestimmt wurde. Daraus folgte einerseits die Kriegführung nicht nur gegen den feindlichen Staat und seine Streitkräfte, sondern gegen seine Bevölkerung und deren Eigentum; damit entstand andererseits das Problem der extraterritorialen Rechtsanwendung (namentlich durch das Handelsverbot gegen Bürger der Mittelmächte, dem Franzosen überall auf der Welt folgen sollten⁴⁹¹).

Die von Gesetzen und Dekreten eingeschlagene Entwicklungsrichtung vom Handels- zum Wirtschaftskrieg wurde durch die Rechtsprechung beschleunigt; letztere zeigte sich in dieser Zeit als ein stark versicherheitlichender Akteur. Das galt insbesondere für die Urteile zum Dekret vom 27. September 1914, aus dem die Verweigerung des Gerichtszugangs für feindliche Bürger abgeleitet wurde. Doch auch die Handhabung der Sequestrierungen (die nur durch richterlichen Beschluss eingeführt werden konnten) ging über das von der Regierung beabsichtigte Maß hinaus, und Justizminister A. Briand musste durch Runderlasse im Oktober und November 1914 auf die Bremse treten – die sprichwörtlichen Geister, die er gerufen hatte, wurde er aber nicht mehr los.⁴⁹² Allerdings war es eben auch einer seiner Runderlasse, der die Sequestrierung feindlichen Eigentums überhaupt erst zur Regel gemacht hatte.

491 In dieser Hinsicht war das französische Vorgehen besonders strikt; im britischen Recht wurde eine so weitgehende Rechtsregel erst am 23.12.1915 eingeführt. Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 303-304.

492 Siehe Alexandre Reulos: „Du rôle des administrateurs-séquestres de biens appartenants à des sujets ennemis“, in: *JDI*, Bd. 43 (1916), S. 5-11, hier S. 8-9.

Der Krieg hatte auch auf dem wirtschaftlichen Feld seine eigene Dynamik entwickelt, und was 1914 als Blockade und „klassischer“ Handelskrieg begonnen hatte, war 1915 in einen Wirtschaftskrieg umgeschlagen. Die Eingriffe in bürgerliches Eigentum nahmen zu, die Möglichkeiten ihrer gerichtlichen Abwehr nahmen ab – in diesem Bereich hatte der kurze Ausnahmezustand die meisten Rechtsfolgen gezeitigt. Hauptakteur war die Rechtsprechung, welche die Staatshaftung für Justizverweigerung aufgehoben und Sequestrationen zu Liquidationen verschärft hatte. Allerdings ermöglichten auch letztere keine entschädigungslose Enteignung, da der Liquidationserlös beim Staat hinterlegt werden musste. Zudem konnte ausschließlich ein Gerichtsurteil einen solchen Schritt auslösen – nicht die Exekutive, auch nicht der eingesetzte Verwalter.⁴⁹³

Während im französischen Recht Wirtschaftskriegsmaßnahmen mal als Retorsion, mal mit Kriegsnotwendigkeit begründet wurden, kamen analoge Regelungen im Deutschen Reich zunächst ausschließlich als Retorsionen zustande. Allerdings standen Zwangsverwalter außerhalb des gerichtlichen Kontrollsystems: Ihre Bestellung erfolgte zwar durch Gerichtsbeschluss, die Überprüfung ihrer Handlungen auf dem Rechtsweg war aber nur in der Phase der Unternehmens-„Überwachung“ möglich (September und Oktober 1914), mit der Einführung der Zwangsverwaltung wurde diese Möglichkeit ausgeschaltet. Auch nach deutschem Recht konnten Zwangsverwaltungen in Abwicklungen umgewandelt werden, allerdings nur mit dem Einverständnis von Landeszentralbehörde und Reichskanzler, und keinesfalls ohne Entschädigung. Der Erlös einer etwaigen Betriebsauflösung oder Eigentumsversteigerung musste, wenn er aufgrund der Zahlungsverbote nicht an den ehemaligen Besitzer geleistet werden konnte, bei der Reichsbank hinterlegt werden; dort sollte er genauso als „ökonomische Geisel“ festgehalten werden, wie A. Briand es für die französische Politik formuliert hatte.

Die deutsche Kriegführung gegen den feindlichen Handel erfolgte vor allem mittels der „Gegenblockade“ durch U-Boote. Diese brachte schon aus technischen Gründen eine erhebliche Verschärfung des Seekriegs mit sich, da statt der Prise die Versenkung der Schiffe und damit statt der Beschlagnahme die Vernichtung feindlichen Eigentums zur Regel wurde. In nur wenigen Schritten – deutscher Vorwurf der Ineffektivität der alliierten Blockade, selber

493 Im Gegensatz zum britischen Liquidationsrecht; siehe Garner, in: *AJIL* (1918), S. 750-751.

Vorwurf seitens der Alliierten gegen die deutsche Gegenblockade; Aussetzung des Gerichtszugangs zunächst nach Wohnort, dann nach Staatsangehörigkeit des Betroffenen; Einziehung feindlicher Waren in Frankreich als Reaktion auf die deutsche Erklärung des Ärmelkanals zum Kriegsgebiet – war eine Verkettung von Retorsionen hergestellt worden, die den Bürger für seinen Eigentumsverlust praktisch ohne Rechtsschutz ließ. Die Berufung auf die völkerrechtlich zulässige Retorsion hatte aber in längerer Perspektive zur Folge, dass in den Friedensverhandlungen und namentlich in der Frage des Schädenausgleichs die Unrechtshaftung die Hauptrolle spielen würde – nicht nur, um Art. 3 HLO gegen den feindlichen Staat anwenden und seine Haftung herstellen zu können, sondern auch (und vielleicht hauptsächlich), um den eigenen Staat davon zu befreien.⁴⁹⁴

Zusammengefasst: Im Bereich der Kriegsschäden war ab Anfang 1915 eine leichte Verrechtlichung zu beobachten (mit der Einrichtung von Beschwerdeinstanzen durch das Dekret vom 4. Februar 1915 in Frankreich und die Reichskanzlerverordnung vom 22. Juli 1915), ohne dass jedoch ein Entschädigungsrecht und damit echte Staatshaftung hergestellt worden wären. Im Deutschen Reich blieben Regierung, Rechtsprechung und Rechtslehre hier auf derselben argumentativen Linie, in Frankreich hingegen setzte sich die Rechtslehre schon frühzeitig und nachdrücklich gegen die haftungsvermeidende Haltung der Gesetzgebung ein.

Im Bereich der Kriegseinstellungen wurden die Zugriffsmöglichkeiten erheblich ausgeweitet, in der Folge aber eine entsprechende Verrechtlichung zumindest auf prozessualer Ebene – also auch hier Einrichtung von Beschwerdeinstanzen – vorgenommen. Diese konnten allerdings nur für Streitigkeiten über die Entschädigungshöhe angerufen werden; gegen die Durchführung der Kriegseinstellungserhebung stand den Bürgern in keinem der beiden Staaten eine gerichtliche Abwehr zur Verfügung. Für Deutschland ist dabei festzuhalten, dass sowohl die Regierung als auch Rechtslehre und Rechtsprechung das Argument der Kriegsnotwendigkeit als Befreiungsgrund von Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit

494 Zur Vorbereitung völkerrechtlicher Schadensersatzansprüchen – also der Herstellung von Staatenverantwortlichkeit – war bereits Ende 1914 im Deutschen Reich ein „Reichskommissar zur Erörterung von Gewalttätigkeiten gegen deutsche Zivilpersonen in Feindesland“ bestellt worden. Die Vorstellung, aus Art. 3 HLO Haftungsansprüche abzuleiten kam also nicht nur (und auch nicht erst) aufgrund der Zerstörungen in und Besetzung von Belgien und Nordfrankreich auf. Siehe Oskar Hamm: „Schadensersatz für belgische Gewalttätigkeiten im Krieg“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1914), Sp. 1285-1287.

gelten ließen, zumindest für Erlasse der MBH und für Eigentumseingriffe im besetzten feindlichen Gebiet (wobei das Auswärtige Amt immer versuchte, eine formale, auf die HLO gestützte rechtliche Deckung anzuführen; dazu im nächsten Kapitel mehr). Diese Ansicht wurde von den französischen Akteuren einhellig abgelehnt.

Im Bereich der Handels- und Wirtschaftskriegsmaßnahmen zeigte sich das umgekehrte Bild: Die französische Gesetzgebung und insbesondere die Rechtsprechung hielten *hier* die Kriegsnotwendigkeit für einen gültigen Rechtsgrund, um Staatsunrechtshaftung auszuschalten; dieses Vorgehen wurde nun von deutscher Seite heftig kritisiert. Allerdings zeigte hier ein wesentlicher Teil der französischen Rechtslehre ihre Missbilligung der Gerichtspraxis deutlich.

Bis hierher ist – sehr vereinfachend gesagt – erkennbar, dass die französische Rechtslehre der entschiedenste Befürworter der Verrechtlichung und damit des Erhalts (oder der Herstellung) von Staatshaftung auch im Ausnahmezustand war, während die Rechtsprechung der am stärksten versicherheitlichende Akteur war. Im Deutschen Reich waren Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtslehre in ihren Ansichten homogener, dafür standen sie der Staatshaftung insgesamt ablehnender gegenüber als ihr jeweiliger französischer Gegenpart.

Festzuhalten bleiben für den Einstieg in die Untersuchung der Staatshaftung im langen Ausnahmezustand drei Dinge: Erstens war „Kriegsnotwendigkeit“ beiderseits des Rheins zu einem Rechtsargument geworden, allerdings mit zwei verschiedenen Anwendungen (einmal auf das Besatzungs-, einmal auf das Wirtschaftskriegsrecht); zweitens waren mehr und mehr Rechtsinstitute geschaffen worden, die *mittelbar* der Kriegführung gegen den feindlichen Staat dienen sollten, sich aber *unmittelbar* gegen feindliche Private richteten; schließlich war drittens der gegenseitige Vorwurf staatlichen Unrechts besonders im Wirtschaftskrieg von hoher Bedeutung, weil dadurch Retorsionen legitimiert werden sollten. Damit wurde die Unrechtsfrage absehbarerweise zum wichtigsten Stützpfeiler künftiger Reparationsforderungen gegen feindliche Staaten – und der Befreiung von einer etwaigen Reparationspflicht des eigenen Staates.

Kapitel 4

Staatshaftung im langen Ausnahmezustand

Von der Vorstellung eines kurzen Krieges hatten sich die deutsche wie die französische Regierung endgültig verabschieden müssen.⁴⁹⁵ Vor allem aber wurde die Totalisierung des Krieges spürbar, bezeichnet als „guerre totale“ (Léon Daudet, 1915) oder auch „guerre intégrale“ (Georges Clemenceau, 1917).⁴⁹⁶ Mit der Dauer des Krieges wurde die Kurzfristigkeit vieler Maßnahmen immer problematischer; sie waren oft *ad hoc* ausgearbeitet und selten auf den Material- und Erschöpfungskrieg ausgerichtet worden, zu dem der Krieg schon 1915 geworden war. Rechtlich war in der zweiten Kriegshälfte besonders das Jahr 1916 prägend, in welchem die Gesetzgebungstätigkeit in beiden Staaten ihren quantitativen Höhepunkt erreichte – von August bis Dezember 1916 beispielsweise wurden im Deutschen Reich mehr Gesetze verabschiedet als im ganzen ersten Kriegsjahr. Frankreich hatte Ende Oktober 1915 den ersten Regierungswechsel hinter sich gebracht, wobei Aristide Briand und René Viviani die Plätze tauschten und ersterer nun als Premier, letzterer als Justizminister fungierte. 1916 unternahm Briand den Versuch, eine ähnliche Ermächtigung für seine Regierung zu erhalten, wie sie 1914 in Deutschland dem Bundesrat zugestanden worden war, scheiterte damit aber (dazu später mehr).

Deutschland und Frankreich gingen mit strukturell unterschiedlichen Voraussetzungen in den langen Ausnahmezustand: In Frankreich war die Kontrolle des Parlaments über Regierung zur Jahreswende 1914/15, diejenige über das Militär 1916 wieder hergestellt worden;⁴⁹⁷ im Deutschen Reich hingegen wurde eine parlamentarische Kontrolle über die Regierung erst 1916 erreicht (die im Vergleich zu Frankreich auch bescheidener ausfiel)⁴⁹⁸

495 So sie es denn nicht schon 1914 getan hatten, was natürlich nicht für alle, aber doch für etliche hohe Entscheidungsträger – zivile wie militärische – angenommen werden kann. Siehe insb. Stig Förster (1995): „Der deutsche Generalstab und die Illusion des kurzen Krieges“, in: *MGM*, Nr. 54 (1995), S. 61-95, sowie Arndt Weinrich (2016): „Der Krieg der Zukunft“, in: *Europa 1914*, hg. v. N. Löffelbein / S. Fehlemann / C. Cornelißen, S. 52-66.

496 Siehe Daniel M. Segesser: „Controversy: Total War“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin].

497 Siehe Elina Lemaire: „Le désaccord du Parlement et du gouvernement sur la Constitution du pouvoir politique en temps de guerre“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016) [online], S. 4. Dazu auch Bock (2002), *Parlementarisme*, S. 92, und Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 212.

498 Eine der ausführlichsten Analysen der Parlamentarisierung ist die bereits erwähnte von Rauh (1977),

– und über das Militär praktisch gar keine: Erst die Verfassungsreform vom Oktober 1918 hätte dies ermöglicht, sie konnte aber keine Wirkung mehr entfalten. Während sich 1916 also im französischen Staat das Machtgefüge zugunsten der zivilen Stellen verschob, nahm mit der Berufung der 3. OHL die Entwicklung im Deutschen Reich zunächst eine andere Richtung, wenn auch nicht hin zu einer „Diktatur der OHL“, wie sie in der älteren Historiographie teilweise behauptet worden ist.⁴⁹⁹ Die militärische Führung bediente sich aber eher der zivilen Stellen (namentlich der Landeszentralbehörden), als umgekehrt von ihnen beaufsichtigt zu werden.⁵⁰⁰ Die in der Reichsverfassung angelegte „Doppelstaatlichkeit“ des Deutschen Reiches – militärischer „Staat“ mit dem Kaiser an der Spitze, ziviler Staat unter der Kontrolle von Bundesrat, Reichstag und Reichskanzler – bestand trotz verstärkter zivil-militärischer Kooperation fort.⁵⁰¹

Das galt insbesondere für die Verwaltung der besetzten Gebiete. So war auch beispielsweise die deutsche Verwaltung Belgiens dem dortigen Generalgouverneur untergeordnet, dem Äquivalent eines MBH, der zugleich militärische und zivile Spitze war. Die Ernennung der Generalgouverneure erfolgte durch den Kaiser, ohne Gegenzeichnung des Reichskanzlers; damit war er nur innerhalb des militärischen „Staates“ rechenschaftspflichtig und frei von jeder Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag oder Reichsregierung.⁵⁰² Die Rechtslehre stützte ganz mehrheitlich diese Ansicht, wie die in Brüssel ausgerichtete „Kriegstagung deutscher Militärjuristen“ im Juli 1915 zeigte. Im Bericht für die *DJZ* konnte der Kriegsge-

Parlamentarisierung, der diesen Prozess 1917 beginnen lässt. Allerdings war der Reichstag durch das ErmG v. 04.08.1914 nicht ausgeschaltet worden, zudem wird im Umfeld der Gesetze über die Kriegsschädenfeststellung und den vaterländischen Hilfsdienst (beide 1916) schon ein erstarkter Einfluss des Parlaments sichtbar. Besonders wichtig war hier die Arbeit des Haushaltsausschusses, bezeichnet als Hauptausschuss. Hier ist bes. zu verweisen auf Reinhardt Schiffers (1979): *Der Hauptausschuss des Deutschen Reichstags 1915-1918*. In der zeitgenössischen Wahrnehmung schien die Parlamentarisierung aber selbst 1917 noch in weiter Ferne, wie bspw. sichtbar wird bei Anschütz: „Die Parlamentarisierung der Reichsleitung“, in: *DJZ*, Nr. 15/16 (1917), Sp. 697-702.

499 Es erscheint sinnvoller und zutreffender, von einer „zeitweiligen Suprematie“ der 3. OHL im polykratischen Machtgefüge des Kaiserreichs zu sprechen. Siehe Fenske (1984), „Verwaltung im Weltkrieg“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 875-876, mit weiteren Nachweisen; dazu auch Wilhelm Deist (1970): *Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914-1918*, Bd. 1, S. LXIV-LXVI.

500 Insbesondere zur Durchsetzung innenpolitischer Ziele, die sowohl Rüstung als auch „Heimatfront“ betreffen; diese Aspekte werden bes. für das Kriegsleistungsrecht in Punkt 4.2.1 ausgeführt. Siehe dazu Kreuzer (1965), „Ausnahmestand“, in: Fraenkel (Hrsg), *Staatsnotstand*, S. 22.

501 Zur „Doppelstaatlichkeit“ siehe Ernst Fraenkel (1974): *Der Doppelstaat*, bes. S. 200-202, sowie Emil Lederer: „Zur Soziologie des Weltkrieges“, in: *AfSS*, Bd. 39 (1915), S. 347-384, hier S. 359, 365, 373.

502 Siehe Benoît Majerus (2006): „Von Falkenhausen zu Falkenhausen. Die deutsche Verwaltung Belgiens in den zwei Weltkriegen“, in: *Besatzung. Funktion und Gestalt militärischer Fremdherrschaft von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, hg. v. G. Kronenbitter / M. Pöhlmann / D. Walter, S. 131-145, hier S. 132.

richtsrat Mewes zusammenfassend davon sprechen, dass eine formal-legale Beschränkung der Kommandogewalt von der Doktrin abgelehnt werde, während der „Kriegsgebrauch“ als eine gültige materielle Rechtsquelle anerkannt sei.⁵⁰³ Die Trennung von Militär- und Zivilstaat vertrat auch Paul Laband:

Die Ausübung der einheimischen Staatsgewalt über das besetzte Gebiet steht dem obersten Kriegsherrn der Okkupationsarmee zu. Sie ist ein militärisches Recht desselben, eine Betätigung der *Kommandogewalt*. Sie beruht nicht auf dem Recht des feindlichen Staates, sondern auf der Kriegsverfassung des okkupierenden Heeres. Als Aeußerung der Kommandogewalt ist sie unbeschränkt, d. h. weder an die Zustimmung des Bundesrats oder des Reichstags gebunden noch der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürftig. [Der Generalgouverneur] hat allein den Allerh[öchsten] Anordnungen des Kaisers Gehorsam zu leisten und ist ihm allein verantwortlich; dem Reichskanzler ist er dienstlich nicht unterstellt [...].⁵⁰⁴

Die Rechtsprechung in den beiden Staaten hatte 1914 und 1915 ebenfalls verschiedene Wege eingeschlagen. Während in Frankreich die Fortsetzung der richterlichen Kontrolle den Ausnahmezustand kennzeichnete, war ihre Aufhebung ein Charakteristikum der deutschen Rechtsentwicklung (insbesondere, wenn es um MBH-Erlasse „zum Schutze der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ ging).⁵⁰⁵ Paradoxiere Weise wurden in der jeweiligen Rechtslehre diese gegensätzlichen Herangehensweisen mit demselben Argument verteidigt: Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit. Hierfür erklärte beispielsweise Jèze das Fortbestehen der Rechtskontrolle für ebenso notwendig, wie Strupp deren Abschaffung.⁵⁰⁶

503 Siehe Mewes: „Die zweite Kriegstagung deutscher Militärjuristen“, in: *DJZ*, Nr. 17/18 (1915), Sp. 899, mit den Verweisen auf die Rechtslehre – namentlich Anschütz, Laband und v. Liszt.

504 Laband (1916): „Die Verwaltung Belgiens während der kriegerischen Besetzung“, in: *Festschrift Otto Mayer*, S. 1-28, hier S. 6.

505 Siehe für Deutschland u. a. Boldt (1972), „Strukturwandel des Ausnahmezustands“, in: Böckenförde (Hrsg), *Verfassungsgeschichte*, S. 329-330; für Frankreich François Saint-Bonnet: „L'abnégation des hommes, le sacrifice de la légalité. La Grande Guerre et l'impossible naissance de droit administratif d'exception“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016) [online], bes. S. 1-2.

506 So Jèze, in: *RDP* (1915), S. 701: „L'état de siège est un régime de légalité, avec contrôle juridictionnel des actes des autorités militaires ou civiles.“ Demgegenüber Karl Strupp (1916): *Deutsches Kriegszustandsrecht*, S. 99: „Denn als Frage des Ermessens unterliegt diejenige, ob eine bestimmte Anordnung [als] unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses notwendig [...] gerechtfertigt werden kann [...], keinem richterlichen Nachprüfungsrecht, da das Gericht sonst zu einem über dem MBH stehenden Organ gestempelt und eine die öffentliche Sicherheit gefährdende Rechtsunsicherheit, also das Gegenteil des Erstrebten, ge-

Dem entsprach auch die Gerichtspraxis: 1915 hatte das Reichsgericht das richterliche Prüfungsrecht für MBH-Erlasse (aus § 9 b BZG) ausgesetzt, der *Conseil d'État* es aber für derartige Erlasse (aus Art. 8 *loi sur l'état de siège*) bestätigt.⁵⁰⁷

Zur Jahreswende 1915/16 hatte sich in beiden Staaten das politische Denken zur Kriegführung und zum Kriegsausgang nachhaltig gewandelt. Im Inneren wichen die „Jahre der Improvisation“ nun der „straffen Kriegswirtschaft“;⁵⁰⁸ auch gewannen die ordnungspolitischen (Nachkriegs-)Vorstellungen und die zwischenstaatliche Abstimmung eine neue Qualität. Hier sind insbesondere der deutsche Mitteleuropaplan und die Pariser Wirtschaftskonferenz zu nennen; gerade letztere wird uns weiter unten beschäftigen. Am wichtigsten aber war die militärische, wirtschaftliche und politische Ausrichtung auf einen „Erschöpfungskrieg“.⁵⁰⁹ Dies zeitigte rechtliche Folgen im langen Ausnahmezustand insbesondere in der Wirtschaftskriegführung; im Kriegsschäden- und -leistungsrecht fanden nur noch vergleichsweise wenige Wandlungen statt. Die Umstellung auf eine Ermattungsstrategie hatte aber auch erhebliche soziale Konsequenzen – 1916 waren die ersten größeren Unruhen und Proteste zu verzeichnen –, wodurch immer deutlicher wurde, dass viele der 1914/15 gefundenen Überbrückungslösungen nun längerfristigen Regelungen weichen müssen.

Während des langen Ausnahmezustands entstand aber auch eine ideologische Feindschaft zwischen den kriegführenden Mächten, die jedenfalls in dieser Form 1914 noch nicht vorhanden gewesen war.⁵¹⁰ In der deutschen Wahrnehmung hatte sich zuerst Großbritannien aufgrund seiner Kriegsmethoden aus dem Kreis der zivilisierten Nationen verabschiedet, wobei der britische Seekrieg und besonders die „Hungerblockade“ als Argumente angeführt wurden, um Londons angebliche Skrupellosigkeit aufzuzeigen. Dass Frankreich den briti-

schaffen würde“ (Hervorhebungen jeweils im Original).

507 RG-Urteil III. 10/15 v. 22.02.1915; CE-Urteil „Delmotte“ v. 06.08.1915. Siehe dazu auch Schudnagies (1994), *Kriegszustand*, S. 104-105, und Gaston Jèze, in: *RDP* (1915), S. 700-713.

508 Fenske (1984), „Verwaltung im Weltkrieg“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 878, 886.

509 So auch die Ansicht des Generalstabschefs der 2. OHL, Erich v. Falkenhayn, der hinsichtlich der Kriegführung der Entente annahm, „dass [Deutschlands] Gegner sich im gegenseitigen Einverständnis dazu entschlossen [hätten], ihr Heil in einem planmäßig durchgeführten Erschöpfungskrieg zu suchen.“ Telegramm v. 31.08.1915: Teutler an AA [Teutler war der Vertreter des Reichskanzlers im Großen Hauptquartier], zit. n. Scherer / Grunewald (1962), *Problèmes*, Bd. 4, Dok. Nr. 134, S. 163-164, hier S. 164.

510 Siehe zum Nachstehenden bes. Michael G. Fry (1992): „Why Wars do not End“, in: *Power, Personalities, and Policies*, hg. v. dems., S. 53-82, hier S. 55.

schen Kriegsbegriff und die Ausrichtung auf die wirtschaftliche Schädigung fremder Zivilisten übernommen habe, wurde in den juristischen Zeitschriften regelmäßig bedauert und verurteilt.

Auf französischer Seite herrschte seit Kriegsbeginn die Überzeugung, das Deutsche Reich habe sich im August 1914 gewollt und wohl vorbereitet in einen Eroberungskrieg begeben, dem aller Widerstand geleistet werden müsse. Was im langen Ausnahmezustand und insbesondere mit dem Kriegseintritt der USA aber hinzukam, war die Vorstellung, das deutsche „preußisch-militaristische“ Staatswesen müsse beseitigt werden; Deutschland sollte also nur als demokratisierter Staat weiter existieren dürfen. Die Hauptargumente, mit denen Deutschland aus dem Kreis der zivilisierten Länder verbannt wurde, waren die vorgeblich völlig rechtlose Besatzungsverwaltung und der uneingeschränkte U-Boot-Krieg.

4.1 Kriegsschäden und ihr Ersatz ab 1916

Im langen Ausnahmezustand wurden der innere Zusammenhalt und damit die Aufrechterhaltung der „Heimatfront“ ein strategisches Problem. Die schlechte Versorgungslage, besonders mit Grundgütern und Nahrungsmitteln, führte zu Unruhen, und auch das lange Warten der von Kriegsschäden betroffenen Bürger auf Entschädigung trug zur Unzufriedenheit bei – insbesondere im Deutschen Reich mit seinem sehr restriktiven Ansatz. So war es diese Frage, verbunden mit derjenigen der Kriegswirtschaftsorganisation (gerade hinsichtlich ihrer Unzulänglichkeit bei der Ernährungssicherung), die den Reichstag 1916 wieder aktiver werden ließ.⁵¹¹ In Frankreich hatte der Druck auf Regierung und Parlament aber auch zugenommen, und das CNA war 1916 erstmals von der *Chambre* angehört worden, nachdem mehrere seiner Delegationen bereits in verschiedenen Ministerien vorgesprochen hatten.⁵¹² Obwohl in beiden Staaten die Zeichen auf Verrechtlichung hindeuteten, blieb sie bis 1918 sehr unvollkommen.

511 Siehe Reinhard Mußgnug: „Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 109-128, hier S. 126; dazu auch Schiffers (1979), *Der Hauptausschuss*, S. 213.

512 Dazu der Bericht von F. Larnaude vor der Hauptversammlung des CNA am 27.07.1916. Siehe [CNA]: *Assemblée générale du 27 juillet 1916 – compte rendu sténographique*, S. 2-5.

4.1.1 Die Rechtsentwicklung im Deutschen Reich

α Inlandsschäden

Im Reichstag – das heißt in dessen Haushaltsausschuss – war die Frage des Kriegsschädenausgleichs im Laufe des Jahres 1915 zwar diskutiert worden, doch wurde (wie in Frankreich) den Parlamentariern erst 1916 ein entsprechendes Gesetzesprojekt vorgelegt. Dieses wurde im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren behandelt und verabschiedet: Die Beratungen im Plenum begannen am 9. Mai 1916 und fanden ihren Abschluss im „Gesetz, betreffend die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiet“ (KSFG), vom 3. Juli 1916.⁵¹³

Der Krieg dauerte zu diesem Zeitpunkt schon fast zwei Jahre, und der Konsens von Politik, Rechtstheorie und -praxis über die Unverbindlichkeit und Vorläufigkeit der Entschädigungsgewährung begann zu bröckeln. Ein Gesetz zum Kriegsschädenerersatz sollte zwar – so § 35 KLG – erst nach Friedensschluss erfolgen; das Ende des Krieges war aber einerseits unabsehbar, die Schadenssumme andererseits täglich größer: Ein bloßes Vertrösten auf später war politisch nicht mehr tragbar. Umgekehrt war die Herstellung eines echten Entschädigungsrechts noch nicht möglich, da die Regierung und Ministerien geschlossen Widerstand leisteten.⁵¹⁴ Mit dem KSFG wurde entgegen den Hoffnungen der Geschädigten wieder nur eine Übergangslösung geschaffen. Es wirkte wie ein gesetzliches „jein“ zum Kriegsschädenerersatz:

Den ‚Wechsel auf die Zukunft‘, den § 35 [KLG] für den Ersatz von Kriegsschäden ausstellt, hat nunmehr das Reich durch Erlaß des Gesetzes vom 3. Juli 1916 über die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiet akzeptiert. Zeit und Ort seiner Einlösung wird von dem Ausgang des Krieges abhängig sein; daher hebt § 15 des Gesetzes ausdrücklich hervor, daß durch die Feststellung einer Beschädigung ein Rechtsanspruch noch nicht begründet wird.⁵¹⁵

513 RGL. 1916, S. 675-684.

514 Wie aus den Stellungnahmen der Regierungs- und Bundesratsvertreter hervorgeht, die an den Sitzungen der Reichstagskommission zum KSFG teilnahmen. Siehe *Reichstag: Anlagen zu den Stenogr. Ber.*, Bd. 318, Nr. 384.

515 Hans Schäffer: „Das Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden vom 3. Juli 1916“, in: *Recht*, Nr. 21/22 (1916), Sp. 583-588, hier Sp. 583.

Einerseits „Akzeptanz“ der Ausgleichspflicht, andererseits „kein Rechtsanspruch“ – damit war, praktisch betrachtet, nichts erreicht. Und nicht nur über „Zeit und Ort“ der Entschädigung schwieg sich das KSFG aus, sondern auch über ihre Bemessung. Nicht nur, dass dieses Gesetz kein Entschädigungsrecht herstellte, es schloss es in § 15 sogar ausdrücklich aus: „Durch die Feststellung der Beschädigung wird ein Rechtsanspruch nicht begründet.“ Dennoch war dieses Gesetz ein Wendepunkt in der Entwicklung des deutschen Staats- und Rechtsdenkens – weniger wegen seines Regelungsgehalts als vielmehr aufgrund seiner Wirkung auf Rechtslehre und Politik, wo es sozialstaatlichen Vorstellungen Vorschub gab.

Mit diesem Gesetz begann auch der offene wissenschaftliche Streit zwischen den Befürwortern der beschränkten Entschädigungsgewährung (wie Laband, O. Mayer, Schiffer), und den Verfechtern eines echten Entschädigungsrechts (insbesondere Eduard Heilfron).⁵¹⁶ Von der französischen Vorstellung der *réparation intégrale* blieben aber auch letztere noch weit entfernt: Nur bestimmte Schäden sollten ausgleichsfähig sein, wobei der überholte Kriegsschädenbegriff des 19. Jahrhunderts insbesondere die Schädigungen des Wirtschaftskriegs unberücksichtigt ließ. Auch die Befürworter der Staatshaftung für Kriegsschäden legten diesen engefassten Begriff zugrunde, da alles andere ein „Sprung ins Dunkle“ sei.⁵¹⁷

In der Politik, namentlich zwischen Reichstag und Regierung, wurden die Meinungsunterschiede in dieser Frage ebenfalls deutlicher. Die Abgeordneten, die in der Kommission zur Ausarbeitung des KSFG saßen, waren sich alle darin einig, dass die künftige, konkrete Entschädigungspflicht unbedingt das Reich treffen müsse.⁵¹⁸ Diesen Grundsatz setzte das KSFG auch durch, und selbst Laband erkannte an, dass „der im Feststellungsverfahren ergangenen definitiven Entscheidung eine gewisse Rechtskraft [zukomme] hinsichtlich der Tatsache der Kriegsbeschädigung, der Höhe des dadurch entstandenen Schadens und der Person des Geschädigten.“⁵¹⁹ Somit waren zumindest Anspruchsgrundlage, -berechtigter und -verpflichteter gesetzlich identifiziert.

516 Siehe insb. Laband: „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung von Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 11/12 (1916), Sp. 553-556; demgegenüber Heilfron: „Neue Richtlinien für die Behandlung der Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1916), Sp. 1027-1031, sowie ders.: „Die Behandlung der Kriegsschäden im Deutschen Reich und in Österreich-Ungarn“, in: *JW*, Nr. 10 (1916), S. 730-731.

517 Heilfron: „Die reichsgesetzliche Regelung des Kriegsschädenersatzes“, in: *DJZ*, Nr. 13/14 (1918), Sp. 418-420, hier Sp. 419.

518 Siehe Güthe / Schlegelberger (1917): *Kriegsbuch*, Bd. 3, S. 656.

519 Laband, in: *DJZ* (1916), Sp. 555.

Was die Abgeordneten nicht durchsetzen konnten, war die Herstellung eines gerichtlich verfolgbaren Entschädigungsrechts gegenüber dem Reich; hier boten die Regierung und der Bundesrat einen zu hartnäckigen Widerstand. Bemerkenswert ist aber, dass die Parlamentarier es überhaupt versuchten. Als die Kommission am 11. Mai 1916 in die erste Beratung über die Gesetzesvorlage eintrat, lag bereits der Antrag auf Erweiterung des § 1 vor: Die festgestellten Schäden sollten „binnen Jahresfrist nach Beendigung des Krieges aus Reichsmitteln dem Beschädigten [zu zahlen] oder, soweit ein Bundesstaat oder Elsaß-Lothringen Vorentscheidungen geleistet [hatte], diesem zu erstatten“ sein.⁵²⁰ Im Sitzungsprotokoll heißt es: „Die Aussprache über den Antrag förderte den gemeinsamen Willen aller Kommissionsmitglieder zutage, die Haftpflicht des Reichs für die Kriegsschäden festzulegen.“⁵²¹ Die anwesenden Vertreter der Regierung und des Bundesrats hingegen ersuchten die Ablehnung des Antrags und argumentierten:

In der Begründung zu dem Gesetze sei bereits hervorgehoben, daß es eine außerordentliche Maßnahme sei, der Frage des Ersatzes von Kriegsschäden schon während des Krieges näherzutreten, wo man die Höhe auch nicht annähernd übersehen könne und das Ende des Krieges vielleicht noch in weiter Ferne liege. [...] Es sei ferner unübersehbar, welche Forderungen außer den im vorliegenden Entwurf geregelten später an [die deutsche Regierung] herantreten [würden]. [...] Das Reich sei gewillt, die Schadensregelung in Angriff zu nehmen. Das beweise die Einbringung der Vorlage. Aber die Reichsverwaltung lehne zur Zeit die Übernahme einer bestimmten Ersatzpflicht ab [...].⁵²²

Der Vertreter des Reichsschatzamtes brachte ebenfalls „die schwersten Bedenken gegen den Antrag“ vor;⁵²³ überhaupt zeichnete sich eine sehr klare Spaltung zwischen den Reichstagsabgeordneten einerseits und den Regierungs- und Bundesratsvertretern andererseits ab. Erstere lenkten aber schließlich ein und der Gesetzentwurf wurde ohne diese Bestimmung dem Reichstagsplenum vorgelegt. Dort wurde er verhalten aufgenommen, eben weil er immer noch kein Entschädigungsrecht herstellte. Damit wurden Erwartungen enttäuscht, die

⁵²⁰ Reichstag: *Anlagen zu den Stenogr. Ber.*, Bd. 318, Nr. 384, S. 2.

⁵²¹ Ebd., S. 3.

⁵²² Ebd., S. 3-4.

⁵²³ Ebd., S. 4.

ohnehin schon nicht sehr hoch gewesen waren: Zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses – am 9. Mai 1916, als das Plenum den Regierungsentwurf entgegennahm – hatte der Abgeordnete Friedrich Thoma (Nationalliberale) bereits beklagt, dass „die Hauptmasse aller Kriegsschäden mit diesem Gesetz nichts zu tun“ habe.⁵²⁴ Diese entstanden nämlich durch den Wirtschaftskrieg, dessen Folgen, wie gesagt, im KSFG ausgeklammert blieben. Das KSFG blieb im Wesentlichen dem Schädensbegriff der 1870er Jahre verhaftet; insofern war es bereits überholt, als es erlassen wurde.⁵²⁵

Am Rande bemerkt: Es scheint, dass die Reichsleitung mit der Einbindung des Reichstags in den Regelungsprozess keine politischen Verhandlungen eingehen, sondern nur die stärkere Legitimierung ihrer eigenen Position erreichen wollte. In diesem Fall funktionierte die „Überrumpelung“ des Reichstags. Als aber einige Monate später das von der 3. OHL konzipierte „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ eingebracht wurde, waren die Abgeordneten wachsam geworden und nutzten die Gelegenheit, um – gegen den Willen und die Absicht der Reichsleitung – eine Reihe gewerkschaftlicher Forderungen durchzusetzen, mit langfristigen Wirkungen insbesondere für das Arbeitsrecht in der Weimarer Zeit.⁵²⁶

Welche waren die wichtigsten Merkmale des KSFG? Zunächst einmal war das Gesetz auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege zustande gekommen, sodass der Reichstag am gesamten Prozess beteiligt war und nicht, wie bei den BRVO aus § 3 ErmG, nur ein nachgelagertes Kontrollrecht ausübte. Das KSFG war also in einem betont normalen Gesetzgebungsverfahren entstanden, ohne Bezug zum Ausnahmezustand. Der wichtigste Unterschied zum KSG von 1871 war, dass es das Staatsangehörigkeitsprinzip anwandte: Nur Deutschen entstandene Schäden – nicht *in Deutschland* entstandene – wurden berücksichtigt.⁵²⁷ Hingegen spielte es keine Rolle, ob die Zerstörungen durch deutsche, verbündete oder feindliche Streitkräfte verursacht worden waren.

524 Reichstag: Stenogr. Ber., Bd. 307, S. 995.

525 Während der Kommissionsarbeiten war der Antrag gestellt worden, „Maßnahmen der Militärbehörden, wie Schließung von gewerblichen Unternehmungen [etc]“ in das KSFG aufzunehmen. Er wurde aber später zurückgezogen; siehe Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 3, S. 666-667. Zu der Kontinuität des Begriffs „Kriegsschäden“ vom KLG 1873 zum KSFG siehe auch Thiesing: „Der Schutz der deutschen Auslandsgläubiger“, in: *JW*, Nr. 20 (1916), S. 1438-1444, bes. S. 1439.

526 So bspw. Deist (1970), *Militär und Innenpolitik*, S. LXII-LXIII. Siehe dazu die bald erscheinende Frankfurter Dissertation von Norman Nebelin.

527 „Wer die Reichsangehörigkeit nicht besitzt, bedarf zu der Stellung des Antrags der Genehmigung des Reichskanzlers“, § 5 Abs. 2 KSFG.

Mit der AusführungsVO zum KSFG, welche der Bundesrat am 19. September 1916⁵²⁸ erließ, wurde zudem ein neuer Verfahrensweg für Streitigkeiten über die festgestellte Schadenhöhe eingerichtet: Betroffene Bürger konnten zunächst vor die „Ausschüsse“ auf Bezirksebene gehen; für Berufungen standen die „Oberausschüsse“ auf Landesebene zur Verfügung, und in letzter Instanz entschied der „Reichsausschuss“. Dieses System war eine wichtige Neuerung, der sich spätere Landesgesetze für (immer noch) vorläufige Entschädigung ebenfalls bedienten.⁵²⁹ So war durch das KSFG immerhin ein reichsweit geltender Beschwerdeweg eingerichtet worden.

Demnach war das KSFG trotz der Mängel ein Schritt in Richtung Verrechtlichung (in etwa vergleichbar derjenigen, die in Frankreich bereits mit dem Dekret vom 20. Juli 1915 vorgenommen worden war).⁵³⁰ Bis Kriegsende blieb dies aber, jedenfalls auf Reichsebene, der einzige solche Schritt – mit einer Ausnahme: dem Gesetz vom 11. Oktober 1917 über „die Wiederherstellung der deutschen Handelsflotte“ (dazu gleich unter *β*). Wirklich aktiv wurde die Gesetzgebung erst nach dem Krieg – wie in § 35 KLG vorgesehen –, und es dauerte bis Juli 1921, bis eine umfassende Regelung des Kriegsschädenersatzes getroffen wurde.⁵³¹ Sie erfolgte unter denkbar ungünstigen Bedingungen; entsprechend miserabel fielen die Entschädigungsbestimmungen aus Sicht der Betroffenen auch aus.⁵³²

β Auslandsschäden

Mit dem KSFG war einer der bis dahin wichtigsten Grundsätze des Kriegsschädenrechts aufgegeben worden, nämlich die Bestimmung des Berechtigtenkreises nach dem Territorialprinzip. Ausgleich für Schäden, die im Reichsgebiet entstanden waren, konnte zunächst nur

528 RGL. 1916, S. 1053-1063.

529 So bspw. die preußische „Verordnung über Sonderleistungen des Staats“ v. 04.08.1917 (sie wurde als Novelle der bisherigen Bestimmungen zum Kriegsschädenersatz in Ostpreußen erlassen). Siehe Güthe / Schlegelberger (1918): *Kriegsbuch*, Bd. 6, S. 756, und Heilfron, in: *DJZ* (1918), Sp. 420.

530 Siehe die Darstellung und Bewertung von Larnaude in [CNA]: *Assemblée générale (27.07.1916)*, S. 11.

531 Die Regelung erfolgte mit dem Auslandsschäden-, dem Kolonialschäden- und dem Verdrängungsschädengesetz; alle drei verabschiedet am 28.07.1921 (RGL. 1921, S. 992-1046).

532 Siehe Lehmann: „Die Regelung der Liquidations- und Verdrängungsschäden“, in: *Frankfurter Zeitung [Morgenblatt]* v. 17.08.1921. Zur Bewertung dieser Gesetze auch Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 129-132, 143-160.

deutschen Staatsbürgern gewährt werden, nicht den *in Deutschland wohnhaften* Personen.⁵³³ Mit dem Wechsel hin zum Staatsangehörigkeitsprinzip trat aber auch die bis dato ausgeklammerte Frage, inwieweit deutsche Staatsbürger einen Ausgleich für im Ausland entstandene Schäden erheben könnten, in den Vordergrund.

Sofern eine solche Responsibilisierung vorzunehmen war, sollte sie letztlich nicht das Reich, sondern den feindlichen Staat treffen, in welchem diese Schäden entstanden waren. Eine Haftpflicht des Reiches war selbst dann ausgeschlossen, wenn das Eigentum deutscher Bürger durch Maßnahmen der deutschen Besatzung getroffen worden war. Wurden diese Eingriffe nicht von der REK behandelt, blieben sie entschädigungslos; auch für Reichsangehörige bestand dann keinerlei Rechtsschutz mehr.⁵³⁴ Genau diesem Gedankengang folgte auch das preußische Kammergericht in einem Grundsatzurteil vom Mai 1916,⁵³⁵ zu dem der Leipziger Rechtsprofessor Ludwig Beer in der *JW* ausführte:

Die Maßnahme [d. h. Beschlagnahme und Enteignung im besetzten Gebiet] ist auf militärischen Befehl in militärischer Organisation erfolgt. Die von dieser Maßnahme betroffenen Eigentümer in Belgien, Frankreich und Rußland, insbesondere die Deutschen, deren dort befindliches Eigentum von der gegen das feindliche Land gerichteten Maßnahme nicht verschont bleiben konnte, glauben hin und wieder, im ordentlichen Rechtsweg eine Entschädigung für ihr früheres Eigentum erlangen zu können [...]. Das Kammergericht hat in einem Urteile vom 16. Mai 1916 den Rechtsweg für unzulässig erklärt.⁵³⁶

Sofern also Auslandsschäden festgestellt werden sollten, war das Ziel die Herstellung einer Anspruchsgrundlage, mit der insbesondere die französische, britische und russische Staatenverantwortlichkeit gegenüber Deutschland begründet werden sollte, nicht jedoch Staats-

533 Durch RkBk v. 04.09.1916 wurden die Staatsangehörigen verbündeter oder neutraler Staaten aber grundsätzlich antragsberechtigt. Dazu auch *DJZ*, Nr. 7/8 (1917), Sp. 407 (Rubrik zur „Kriegsschäden-Feststellung“).

534 Zur Erinnerung: Die REK war eine Verwaltungsbehörde und damit Bestandteil der Exekutive, nicht der Judikative.

535 KammerG-Urteil 21 U. 1050/16 v. 16.05.1916.

536 Beer: „Der Ausschluss des Rechtsweges bei Requisitionen in Feindesland“, in: *JW*, Nr. 14 (1916), S. 981-985, hier S. 981. Hier trat auch wieder die Doppelstaatlichkeit hervor; der Verweis Beers auf „militärischen Befehl“ und „militärische Organisation“ ist wohlüberlegt, um die Unzuständigkeit der (zivilen) ordentlichen Gerichtsbarkeit zu unterstreichen, die das Kammergericht bestätigte.

haftung des Reiches gegenüber deutschen Bürgern. Allerdings konnten ausländische Staaten vor einem deutschen Gericht nicht beklagt werden:⁵³⁷ Das Reich musste daher als „Mittler“ fungieren, sollten gegen sie solche Forderungen durchgesetzt werden. Dabei wäre im Inland der Verfahrensweg bereit zu stellen gewesen, nach dem Bürger ihre Forderungen anmelden konnten; das Reich sollte staatsrechtlich zum – hypothetischen – Schuldner (gegenüber den Bürgern) und völkerrechtlich zum Gläubiger (gegenüber feindlichen Staaten) werden. Die Behandlung dieses Problems war im Laufe des Krieges immer drängender geworden: Die Summe der Auslandsschäden war weitaus größer als diejenige, die durch Kriegsschäden im Inland verursacht worden waren – und sie allein fanden im KSFG Berücksichtigung.⁵³⁸

Dennoch erging bis Kriegsende nur ein einziges Schadensausgleichsgesetz über die außerhalb Deutschlands entstandenen Verluste: das Gesetz über die „Wiederherstellung der deutschen Handelsflotte“ vom 7. November 1917.⁵³⁹ Es knüpfte in mancher Hinsicht an das Reedereischädengesetz von 1871 an, doch wurde bei seiner Formulierung die Begründung eines Rechtsanspruchs auf Staatshaftung sorgfältig vermieden. Es ging – wie im KSFG – bloß um die Bereitstellung eines geordneten Verfahrens für die Feststellung.⁵⁴⁰ Vom Seekrieg abgesehen kamen Auslandsschäden aber weniger durch physische Gewalt als vielmehr durch Verwaltungs- und Rechtseingriffe zustande, die Teil des Wirtschaftskriegs waren. Sie stellten vor allem ein völkerrechtliches Problem dar, das in den Friedensverträgen geregelt werden sollte; auf sie wird in Punkt 4.3.2 und Kapitel 5 näher einzugehen sein.

Dass auch im langen Ausnahmezustand nur formal – und selbst da nur begrenzt – vom Prinzip der Entschädigungsgewährung abgerückt wurde, lag aber nicht nur an der Staats- und Rechtsauffassung der Eliten, sondern am Staatsaufbau des Deutschen Reiches selbst. Einerseits waren bis 1916 die Vorentscheidungen nicht vom Reich, sondern den Bundes-

537 Siehe oben S. 103. Dazu auch Ludwig Wertheimer: „Gläubigerschutz bei ausländischen Wertpapieren“, in: *RuW*, Nr. 1 (1916), S. 23-28, hier S. 24.

538 Erst im März 1916 hatte der deutsche Handelsvertragsverein dem Reichskanzleramt ein ausführliches Memorandum eingegeben, in dem von Forderungen des Außenhandels i. H. v. mehreren Mrd. Mark die Rede war (zum Vergleich: Die Kriegsschäden in Ostpreußen wurden Mitte 1916 auf höchstens 1,5 Mrd. Mark geschätzt). Siehe Thiesing, in: *JW* (1916), S. 1439.

539 RGL. 1917, S. 1025-1029.

540 Siehe dazu bes. Waldstein: „Das Reichsgesetz über die Wiederherstellung der deutschen Handelsflotte“, in: *RuW*, Nr. 11 (1917), S. 209-214.

staaten für ihr jeweiliges Gebiet geregelt und geleistet worden; andererseits sollten die Kosten des Krieges nicht an ihnen allein „hängen bleiben“, sondern durch Lastenausgleich zwischen den Ländern des Reiches verteilt werden. Dazu brauchten diese Staaten Gewissheit, dass ihr Verfahren reichsrechtlich akzeptiert würde, und diese Gewissheit sollte das KSFG bieten. Wie Heilfron ausführte:

[Zwischen der Regierung und der Reichstagskommission] kam eine Einigung dahin zustande, daß der einzelne zwar noch keinen Rechtsanspruch an das Reich haben, dieses aber verpflichtet sein sollte, den Bundesstaaten die von ihnen gewährten Vorentscheidungen zu erstatten (§§ 15, 16 [KSFG]). Dadurch bekam das ganze Gesetz einen zwitterhaften Charakter: es war kein reines Feststellungsgesetz mehr und noch kein Kriegsschädengesetz.⁵⁴¹

Es ging also nicht (primär) um die Herstellung von Verfahrenssicherheit für die Bürger, sondern für die Landesregierungen. So wird erklärlich, warum die Initiative zum KSFG nicht vom Parlament, sondern der Exekutive – mit Preußen als „Einflüsterer“ – ausgegangen war; aber auch, warum ein Entschädigungsrecht für den Bürger weiterhin ausblieb. Die Einführung eines solchen Rechts wurde übrigens nicht nur von der Legislative, sondern auch vom Reichsgericht vermieden; letzteres behielt seine ständige Rechtsprechung bei und beschied jeden Versuch, Schadensersatzforderungen vor den Zivilrichter zu bringen, abschlägig.⁵⁴²

4.1.2 Die Rechtsentwicklung in Frankreich

Die Debatte über ein Entschädigungsrecht wurde auch in Frankreich immer intensiver und – gerade im Vergleich zum deutschen Fall – hitziger debattiert: Wie konnte es sein, dass bereits am 26. Dezember 1914 ein Recht auf Entschädigung vom Gesetzgeber grundsätzlich anerkannt worden, seitdem aber nichts zur Konkretisierung dieses Rechts geschehen war? Warum herrschte fast zwei Jahre später immer noch ein juristischer Schwebezustand im

⁵⁴¹ Heilfron, in: *DJZ* (1918), Sp. 418.

⁵⁴² Siehe Delius: „Zulässigkeit des Rechtsweges bei Schadenersatzforderungen, insbesondere Kriegsschäden“, in: *JW*, Nr. 1 (1917), S. 29-31, mit Urteilsnachweisen (S. 29).

Kriegsschädenausgleich? Die öffentliche Debatte wurde immer intensiver, auch in der Tagespresse – namentlich in *Le Temps*, einem der auflagenstärksten Blätter jener Zeit.

Das CNA seinerseits hatte richtiggehende *lobbying*-Bemühungen unternommen, die nun so weit gediehen waren, dass es einen eigenen Gesetzesvorschlag publizierte. Hiernach war ihm die Aufmerksamkeit der Parlamentarier sicher, und 1916 wurden sogar einige seiner Mitglieder als Delegation – mit Ferdinand Larnaude an der Spitze – vom parlamentarischen Ausschuss zur Kriegsschädenfrage (der in Punkt 3.1.2 genannten *commission des 44*) offiziell gehört.⁵⁴³ Die Debatte um ein Kriegsschädengesetz, die seit dem 11. Mai 1915 ohne Fortschritte geblieben war, trat nun wieder in den politischen Vordergrund.

Bemerkenswerterweise war der strittigste Punkt in der Anhörung nicht das Recht auf den Kriegsschädenersatz selbst, sondern die Zweckbindung der – irgendwann einmal – zu leistenden Entschädigungen: Die Parlamentarier, die in der Kommission saßen, hielten ein solche Bindung für unabdingbar, die Vertreter des CNA hingegen für völlig verfehlt. In seinem Bericht auf der Generalversammlung des CNA vom Juli 1916 sagte Larnaude dazu:

Ich habe versucht, die Deputiertenkammer, vertreten durch ihre Kommission, vor einer Idee zu warnen, die – leider – noch viele in der Kammer im Sinn haben: die Idee, man müsse die Geschädigten, denen man eine Reparation geben wird, gewissermaßen knebeln, indem man ihnen alle nur möglichen und denkbaren Bedingungen auferlegt, auf dass nicht ein Heller, nicht ein Pfennig der Kontrolle, der Überwachung, der Inquisition – das ist das zu verwendende Wort – (*Beifall*) der Inquisition der Verwaltung entgehe. Ich habe das Recht hervorgehoben [...] desjenigen, der etwas hat, damit zu verfahren, wie er will (*Beifall*).⁵⁴⁴

In derselben Sitzung verabschiedete das CNA eine Petition, deren erster Punkt die Forderung war, das Unterhaus möge „so prompt wie nur möglich“ die Frage des Kriegsschäden-

543 Siehe [CNA]: *Assemblée générale (27.07.1916)*, S. 11.

544 „[J]’ai tâché de mettre en garde la Chambre des Députés, représentée par sa Commission, contre une idée qui, malheureusement, est encore dans beaucoup d’esprits à la Chambre contre l’idée qu’il faut garroter en quelque sorte les sinistrés à qui on va donner une réparation en leur imposant toutes les conditions possibles et imaginables pour qu’il n’échappe pas un sou, pas un centime au contrôle, à la surveillance, à l’inquisition – voilà le mot qu’il faut employer – (*Applaudissements*) à l’inquisition de l’administration. J’ai soutenu [...] le droit, pour celui qui a quelque chose, d’en faire ce qu’il veut (*Applaudissements*).“ Ebd.

gesetzes behandeln, und der Senat sich des dann vorgelegten Gesetzprojektes „in der kürzesten Frist“ annehmen. Der Verzicht auf die Zweckbindung der zu leistenden Entschädigungen war der andere Hauptpunkt, der in die Petition aufgenommen wurde.⁵⁴⁵

Weder das eine – Geschwindigkeit – noch das andere – Zweckungebundenheit – wurden verwirklicht. Zwar erreichte das CNA erhebliche Verbesserungen gegenüber dem ersten Gesetzesprojekt, das dem Unterhaus am 11. Mai 1915 vorgelegt worden war (und seitdem herumdümpelte):⁵⁴⁶ Im neuen Gesetzentwurf, der ab Juni 1916 debattiert wurde, waren mehrere Passagen textidentisch mit dem Vorschlag des CNA.⁵⁴⁷ Maßgeblich war hierbei anscheinend die persönliche Haltung des Kommissionsvorsitzenden Louis-Lucien Klotz, der schon 1915 für eine volle Entschädigung direkter Kriegsschäden eingetreten war⁵⁴⁸ (Klotz war während der Friedensvorbereitungen Finanzminister und in den Verhandlungen selbst Vorsitzender des Reparationskommittees). In anderen Punkten hingegen blieb die Vorlage klar hinter den Erwartungen des CNA zurück. So bestimmte das Gesetzesprojekt insbesondere, die Verwendung künftiger Entschädigungen sei staatlich vorzugeben und zu überwachen; auch stellte es weiterhin kein konkretes Entschädigungsrecht her, sondern wiederholte nur die prinzipielle Ausgleichspflicht des Staates. Zur Zweckgebundenheit merkte Larnaudé dieses mal an:

Es scheint, als wäre für die Mitglieder der Kommission und der Regierung – die zusammengearbeitet haben – das beinahe ausschließliche Anliegen die Sicherstellung des Wiederaufbaus der besetzten Landstriche, so wie sie vor dem Krieg bestanden, ohne Änderung, ohne Wandlung. Und zum Erreichen dieses – nicht realisierbaren – Ziels haben sie alles an der Idee der Zweckbindung und der rigosen Durchführung dieser Zweckbindung ausgerichtet.⁵⁴⁹

545 Siehe ebd., S. 17.

546 Siehe oben S. 105.

547 Eine Auflistung findet sich in [CNA] (1916): *Le projet de loi. Observations présentées en assemblée plénière du Conseil-directeur et des commissions juridiques et techniques du 23 juin 1916*, S. 2-3.

548 Siehe Delombre (1917), *Dommages de guerre*, S. 14.

549 „Il semble que les membres de la Commission et du Gouvernement – qui ont collaboré ensemble – aient eu la préoccupation presque exclusive d'assurer la reconsitution des pays envahis, tels qu'ils existaient avant la guerre, sans changement, sans modification. Et, pour obtenir ce but – irréalisable – ils ont tout ramené à l'idée de l'obligation de emploi et à l'organisation rigoureuse de ce emploi.“ [CNA] (1916), *Le projet de loi*, S. 4.

Im Sommer 1916 war das CNA bereits zum Versuch politischer Einflussnahme im Senat übergegangen, der nächsten Kammer, die sich mit dem Projekt befassen würde. Doch die legislativen Mühlen mahlten (in dieser Frage mit Absicht) langsam. In Ermangelung einer gesetzlichen Regelung wurde zunächst wieder die Exekutive tätig, so beispielsweise mit dem von Briand initiierten Dekret vom 18. Mai 1916⁵⁵⁰ über den Ausgleich von Schäden an Immobilien. Dieses traf aber keine inhaltliche Regelung, sondern richtete nur eine interministerielle Koordinierungsstelle ein, die sich der Frage annehmen sollte. Diese Stelle wurde im Frühjahr 1917 zum zentralen Anlaufpunkt für alle Kriegsschädenfragen, soweit sie die besetzten Gebiete betrafen;⁵⁵¹ doch auch damit folgte keinerlei inhaltliche Weiterentwicklung des Entschädigungsrechts. Das war typisch für die Handhabung der Kriegsschädenfrage in Frankreich – materiellrechtlich passierte bis zum Kriegsschädengesetz vom April 1919 nichts. So klagte im Mai 1916 Paul Delombre in *Le Temps*: „Ein Gesetzentwurf [gemeint ist der vom 11. Mai 1915] ist von der Regierung vorgelegt worden; eine Kommission unter dem Vorsitz von Herrn Klotz hat sie studiert; was wird aus dem Entwurf, und wann wird die Diskussion darüber begonnen?“⁵⁵²

Alle Gesetzesprojekte der Deputiertenkammer liefen darauf hinaus, die am 26. Dezember 1914 erfolgte grundsätzliche Anerkennung der staatlichen Schadensersatzpflicht wieder einzugrenzen. Das Projekt vom Juni 1916 beispielsweise sah die Zweckbindung der Entschädigungen – Wiederherstellung des ehemaligen Besitzes oder Betriebes – vor; gleichzeitig bestimmte es, dass diese Wiederherstellung aus Gründen des „wirtschaftlichen Interesses“ oder der „öffentlichen Hygiene“ untersagt werden könne, in welchem Falle gar keine Entschädigung zu fließen hätte.⁵⁵³ Auch der Versuch, mindestens über die Präambel des Gesetzes den Grundsatz anzuerkennen, welchen das CNA schon seit 1914 propagierte (mit dem Narrativ, das eine Kontinuität mit dem Entschädigungsrecht unter der Verfassung von 1791 herstellte) schlug wegen des Widerstands der Kommission fehl.⁵⁵⁴ Immerhin bestätigte

550 *J. O. (Lois et décrets)* 1916, S. 4420.

551 Dekret v. 24.02.1917 (*J. O. [Lois et décrets]* 1917, S. 1745-1746).

552 „Un projet de loi a été déposé par le Gouvernement; une commission, que préside M. Klotz, l'a étudié; que devient le projet, et quand la discussion en sera-t-elle commencée?“. Delombre: „Nomination d'un comité pour aider à la reconsitution des regions envahies ou atteintes par les faits de guerre“, in: *Le Temps*, 21.05.1916; zit. n. Delombre (1917), *Dommages de guerre*, S. 14.

553 Siehe ebd., S. 22.

554 Siehe den Vortrag des Abgeordneten Forgeot (Antragsteller) und die ablehnende Replik von Desplas (Berichterstatter der Kommission) im *J. O. (Débats – Chambre)* 1916, S. 2026-2029. Forgeot zog seinen Antrag schließlich zurück.

der Gesetzentwurf in Art. 1 „die Gleichheit und die Solidarität aller Franzosen angesichts der Lasten des Krieges“, eine Formel, die das endgültige Kriegsschädengesetz von 1919 übernahm.⁵⁵⁵ Ihre rechtliche Wirksamkeit ging aber gegen null, da sie nur als Einleitungssatz des Gesetzes diente, während die anzuwendenden Regelungen in den darauffolgenden Paragraphen getroffen wurden.

So sah während des Krieges die Wirklichkeit des Entschädigungsrechts für die Betroffenen sehr ungünstig aus. Mittels gesetzgeberischer Verzögerung wurde die Konkretisierung und damit die rechtlich wirksame Durchsetzung von Staatshaftung vermieden; erst mit der *charte des sinistrés* vom 17. April 1919⁵⁵⁶ wurde der Kriegsschädenersatz schließlich geregelt – und das zur Unzufriedenheit der Geschädigten: Im Prinzip erfuhr das Gesetz dieselbe Kritik, die das CNA schon gegen die Entwürfe der Kriegszeit erhoben hatte.⁵⁵⁷

Die wesentlichen Entscheidungen im französischen Kriegsschädenrecht waren also bereits 1914 gefällt worden, während von 1915 bis einschließlich 1918 kaum Fortschritte in der Verrechtlichung des Schadensersatzes erreicht, sondern im Gegenteil vom Gesetzgeber vermieden wurden. Zumindest war die grundsätzliche Sozialisierung der kriegsbedingten Eigentumsverluste am 26. Dezember 1914 eingeführt worden und blieb daher der Ausgangspunkt aller folgenden Debatten, in denen es um die materiellrechtliche Ausgestaltung dieser Sozialisierung ging. Die 1914/15 entstandene Konstellation im Streit um das Entschädigungsrecht mit der Gesetzgebung auf der einen, der Rechtslehre auf der anderen Seite bestand unverändert (sogar bis in die Nachkriegszeit) fort.⁵⁵⁸

555 „La République déclare l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre.“ Die Formulierung war bewusst angelehnt an den Grundsatz von 1789 der „égalité devant les charges publiques“.

556 *J. O. (Lois et décrets)* 1919, S. 4050-4058.

557 Siehe insb. die Ausgabe vom Mai 1919 der monatlich erscheinenden *Revue des Dommages de guerre*, dem „Vereinsorgan“ des Verbandes der Geschädigten (*Union mutuelle centrale des victimes des dommages causés par la guerre*).

558 Zum Kriegsschädenausgleich wurden die ersten höchstrichterlichen Urteile erst nach dem Krieg gefällt, wie bspw. das „Regnault-Desroziers“-Urteil des *Conseil d'État* v. 28.03.1919. Siehe u. a. Marceau Long *et al.* (2011): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, S. 207-214.

4.2 Ausweitung und Koordinierung im Kriegsleistungsrecht

Auch im Kriegsleistungsrecht musste der Fortdauer des Krieges Rechnung getragen werden. So ist 1916 in beiden Staaten eine weitreichende „Straffung“ der Kriegswirtschaftsorganisation zu beobachten. Die wichtigsten Rechtswandlungen waren allerdings auch auf diesem Gebiet schon 1914/15 vorgenommen worden. Das Hauptproblem, das beide Regierungen mithilfe des Kriegsleistungsrechts zu lösen hofften, war die Ernährung der Bevölkerung; in kaum einem Bereich wurde die gesetzlich geregelte Verflechtung zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgern so eng wie in diesem. Schon 1915 meinte Schiffer dazu, man ziehe „immer größere Gebiete in den Kreis staatlicher Zwangsvorschriften und [wage] schließlich in der Ernährungsfrage den Sprung in den staatssozialistischen Abgrund.“⁵⁵⁹

4.2.1 Deutsches Reich

Anlauf zu diesem Sprung hatte der deutsche Gesetzgeber schon längst genommen, als der Reichstag erstmals ausgiebig „die Ernährungsfrage“ behandelte. In vier seiner sieben Sitzungen vom Januar 1916 war sie das Hauptthema.⁵⁶⁰ Im Februar urteilte dann Hugo Heine-
mann in der *DJZ*:

Die gesammelten, in den Denkschriften niedergelegten reichen Erfahrungen, die durch die dem *Reichstag* neuerlich vorgelegten Drucksachen und die Beratungen in der Reichshaushaltskommission des Reichstags wertvollste Ergänzung erfahren haben, werden – und darauf wird es in erster Linie ankommen – zu dem Resultate führen müssen, daß die Regierungen jetzt den Zeitpunkt für gekommen erachten, weniger Zurückhaltung zu üben.⁵⁶¹

Nicht dass das Kriegsleistungsrecht zuvor schonend angewendet worden wäre; doch die Ergebnisse schienen unzureichend und eine zugreifendere Politik angezeigt. Die nun folgende

⁵⁵⁹ Schiffer, in: *DJZ* (1915), Sp. 236.

⁵⁶⁰ Sitzungen v. 11., 12., 13. und 14.01.1916. Zu den Debatten siehe *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 306, S. 514-529, 537-565, 567-592, 594-616.

⁵⁶¹ Heinemann: „Kriegswirtschaftliche Maßnahmen im Lichte der Regierungsdenkchriften“, in: *DJZ*, Nr. 1/2 (1916), Sp. 77-83, hier Sp. 82 (Hervorhebung im Original).

Kriegswirtschaftsorganisation trug zwei Merkmale: Zum Einen wurde die Koordinierung verstärkt, insbesondere mit der Einrichtung des Kriegsamts und des Kriegsernährungsamts, und zum Anderen nahm die zivil-militärische Kooperation bei der Kriegsleistungserhebung zu. Sie stieg aber auch in anderen Bereichen: 1916 ging die OHL grundsätzlich dazu über,

ihre innenpolitischen Ziele wieder stärker durch Einflußnahme auf die zivilen Zentralbehörden des Reiches und der Länder, insbesondere über die Reichsämter, auszuüben [...] und [...] die Tätigkeit der Militärbefehlshaber, vor allem auf kriegswirtschaftlichem Gebiet, [trat] stark [zurück]. Es hatte sich auch bei den denkenden Militärs mehr und mehr die Erkenntnis durchgesetzt, daß das Institut des Belagerungszustandes für eine relativ dünn besiedelte, weitläufige Monarchie geschaffen worden war, die eine diktatoriale Macht der einzelnen Korpsbefehlshaber noch rechtfertigen mochte. In dem durch die natürliche wirtschaftliche Fortentwicklung und besonders auch durch die Nöte des Krieges hochindustrialisierten und immer komplizierter werdenden Staatsleben mit zunehmenden Verkehrs- und Nachrichtenmitteln mußte jedoch das alte Institut des Belagerungszustandes zu Widerständen und Reibungen führen, die gerade unter militärischen Aspekten auf die Dauer nicht zu verantworten waren.⁵⁶²

Die kriegswirtschaftliche Organisation vermochte der – durch das BZG zunächst zuständige – militärische Teil des Doppelstaates *eben nicht* zu leisten. Nicht ganz überraschend; denn „wer [konnte] glauben, daß diese [Militärbeamten] plötzlich wie tüchtige und eingeübte Zivilbeamte arbeiten und sich in dem Labyrinth [der deutschen] Gesetze ohne anzustoßen zurechtfinden“ würden?⁵⁶³ Auch fehlte es der militärischen Staatsstruktur – das hingegen mag überraschen – an der nötigen Koordination. Auch die 1916 verfügte Einrichtung eines Obermilitärbefehlshabers (oMBH) am Berliner Kriegsministerium brachte hier keinen Fortschritt; er war aber auch im Wesentlichen nur als Beschwerdestelle für Handlungen der einzelnen MBH gedacht,⁵⁶⁴ ohne direkte Befehlsgewalt über die MBH. Diese erhielt er erst

562 Kreuzer (1965), „Ausnahmestand“, in: Fraenkel (Hrsg), *Staatsnotstand*, S. 22.

563 Delius: „Einschränkung der Befugnisse der Militärbefehlshaber“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1918), Sp. 666-670, hier Sp. 668.

564 Siehe u. a. Huber (1992), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 49-51. Der oMBH war auch nur anzurufen gegen MBH-Entscheide, welche die Beschränkung der persönlichen oder der Versammlungsfreiheit oder die Zensur betrafen.

Mitte Oktober 1918, also für die letzten drei Wochen des Kaiserreichs⁵⁶⁵ – dieser Schritt hatte demgemäß keine Wirkung mehr.

α *Die Rechtslage im Inland (I): Kriegsamt, Hilfsdienstgesetz, Zwangssyndizierung*

Anderes gilt für das Kriegsamt, das am 1. November 1916 geschaffen und dessen erster Leiter der General Wilhelm Groener wurde.⁵⁶⁶ Aufgabe dieses Amtes war das Nachschub- und Beschaffungswesen, das bis dahin recht chaotisch gewesen war. Es wurde am Kriegsministerium angesiedelt, und nun bestand endlich eine Stelle (vom Kaiser abgesehen) mit Weisungsbefugnis in Fragen der Kriegsleistungserhebung auch gegenüber den MBH. Im Kriegsamt gingen eine ganze Reihe von Institutionen auf, deren größte und wichtigste das Kriegsrohstoffamt war.⁵⁶⁷ Es wurde zugleich die leitende Stelle zur Durchführung der Maßnahmen, die das „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ vom 5. Dezember 1916⁵⁶⁸ vorsah – übrigens eines der ganz wenigen formellen Gesetze der Kriegswirtschaft, die ansonsten durch Verordnungen des Bundesrates oder des Reichskanzlers gestaltet wurde.⁵⁶⁹

Wenngleich die Koordinierung im Beschaffungswesen damit eine neue Qualität annahm (aber immer noch Ineffizienzen aufwies), änderte es hinsichtlich der Staatshaftung nicht viel: Erhobene Kriegsleistungen blieben vergütungspflichtig, egal wie gut oder schlecht sie zwischen den Behörden abgestimmt waren. Dieser Befund ist für einen Bereich allerdings zu differenzieren, und zwar hinsichtlich des vom Hilfsdienstgesetz ermöglichten staatlichen Zwangs zur Stilllegung „nicht kriegsrelevanter“ Betriebe. Über diese Relevanz entschieden die sogenannten Feststellungsausschüsse:⁵⁷⁰ War ein Unternehmen aus kriegswirtschaftli-

565 Entgegen seiner Amtsbezeichnung hatte der oMBH kaum Weisungsbefugnis gegenüber den MBH; diese gestand ihm erst eine Verordnung vom 15.10.1918 zu. Siehe Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 221.

566 Er sollte 1918 der letzte kaiserliche Generalquartiermeister (nach Ludendorff) werden; in dieser Funktion schloss er den „Ebert-Groener-Pakt“ mit Friedrich Ebert, um den Zusammenbruch der Monarchie in zivil-militärischer Kooperation so weit es ging zu managen. Groener saß übrigens auch im Beirat des gleich noch vorzustellenden Kriegsernährungsamts. Zur Einrichtung des Kriegsamtes siehe auch Schudnagies (1994), *Kriegszustand*, S. 139-142.

567 Siehe dazu Fenske (1984), „Verwaltung im Weltkrieg“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 888-889.

568 RGBl. 1916, S. 1333-1339. Die „Leitung“ des vaterländischen Hilfsdienstes wurde im § 3 ausdrücklich dem Kriegsamt übertragen.

569 Siehe Kahn (1918), *Kriegswirtschaft*, S. 13.

570 § 4 HDG. Siehe hierzu auch Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 5, S. 574.

cher Sicht vernachlässigbar, konnten dessen Arbeiter abgezogen und in einem kriegswichtigen Betrieb eingesetzt werden, woraufhin das erste Unternehmen schlimmstenfalls seine Geschäftstätigkeit aufgeben musste. Welche rechtlichen Folgen hatte dies, welche Verantwortung traf den Staat?

Zunächst zum möglichen Verfahren. Im Dezember 1916 und Januar 1917 erließ der Bundesrat zwei Verordnungen zur Ausführung des Hilfsdienstgesetzes;⁵⁷¹ mit ihnen wurde der Rechtsweg für die Entscheidungen der Feststellungsausschüsse ausgeschlossen. Als Berufungsinstanz gegen ihre Beschlüsse stand nur die „Zentralstelle“, eine Abteilung des Kriegsamts, zur Verfügung, was bedeutete, dass das Beschwerdeverfahren rein verwaltungsintern blieben.⁵⁷² Damit war das Hilfsdienstgesetz zumindest in einer Hinsicht ein klassisches Institut des Kriegsleistungsrechts: Die auf dieses Gesetz gestützten hoheitlichen Eingriffe konnten die Betroffenen unmöglich durch eine Klage vor Gericht abwehren.

Inwieweit stillgelegte Betriebe eine Entschädigung erhielten, hing von ihrer Aufnahme (oder nicht) in ein Zwangssyndikat ab.⁵⁷³ Diese Form staatlich forcierter Kartellisierung der deutschen Wirtschaft wurde erstmals 1915 – für den Bergbau – unternommen,⁵⁷⁴ war aber vor allem kennzeichnend für die Kriegswirtschaftsorganisation des langen Ausnahmezustands.⁵⁷⁵ Die Entwicklung lässt sich beispielhaft an der Schuhindustrie darstellen, die im Sinne des Hilfsdienstgesetzes ein kriegswichtiger Unternehmenszweig war:⁵⁷⁶ Im März 1917 wurde hierfür per BRVO ein Zwangssyndikat errichtet, das Herstellung und Vertrieb von Schuhen im ganzen Reich koordinieren und überwachen sollte. Ihm unterstanden elf „Schuhwarenherstellungs- und Vertriebsgesellschaften“, die jeweils für ein bestimmtes Ge-

571 BRVO v. 21.12.1916 (RGBl. 1916, S. 1411-1414) und v. 30.01.1917 (RGBl. 1917, S. 87-92).

572 Siehe Kahn (1918), *Kriegswirtschaft*, S. 22.

573 Diskussionen über eine etwaige Entschädigung durch den Fiskus für Stilllegungen waren im Vorfeld des HDG geführt worden, aber ohne staatshaftungsrechtliche Ergebnisse geblieben. Siehe dazu die bald erscheinende Frankfurter Dissertation von Norman Nebelin. Im Übrigen war die Schadensersatzpflicht innerhalb der Verbände vorgegeben; siehe dazu Starke: „Zwangsverbände und Stilllegungen“, in: *JW*, Nr. 4 (1918), S. 153-155, bes. S. 154.

574 Es hatte allerdings schon 1910 eine erste Zwangsregelung gegeben, welche die Kaliindustrie betraf (RGBl. 1910, S. 775-790); sie war aber eine reine Absatzregelung und ging noch nicht so weit, wie die Zwangssyndizierung ab 1915 und besonders ab 1916 es tat. Siehe Nussbaum (1922), *Wirtschaftsrecht*, S. 35.

575 Eingeführt zunächst im Kohlebergbau (BRVO v. 21.07. und 30.08.1915), später z. B. in der Zement- und Bekleidungsindustrie. Siehe Grünebaum: „Zwang zum Kartellschluß und Zwangskartelle“, in: *RuW*, Nr. 1 (1918), S. 21-23, sowie Kahn (1918), *Kriegswirtschaft*, S. 43-49.

576 BRVO v. 17.03.1917 (RGBl. 1917, S. 236-241), RkBk v. 19.03.1917 (RAnz. 1917, Nr. 68).

biet zuständig waren; sie standen unter der Aufsicht des „Überwachungsausschusses“ (gewissermaßen das Exekutivkommittee) des Syndikats. Letzteres entschied auch über Stilllegungen. Aufgrund seiner Eingriffe waren von den 1.600 Schuhherstellern, die bei Kriegsausbruch tätig gewesen waren, bis Ende 1917 schon 1.200 stillgelegt und die Produktion auf die verbleibenden 400 Betriebe konzentriert worden.⁵⁷⁷

Allerdings blieben die stillgelegten Unternehmen Mitglieder des Zwangssyndikats, und hierüber wurde auch der Ausgleich geleistet. Dies stellte aber keine Staatshaftung dar, da ja das Syndikat zahlte (genauer gesagt die ihm unterstellten regionalen Herstellungs- und Vertriebsgesellschaften) und nicht der Fiskus:

Die 400 weiterarbeitenden [Betriebe] müssen ihren Gewinn an die Schuhwarenherstellungs- und Vertriebsgesellschaften abliefern zwecks gleichmäßiger Verteilung an die weiterarbeitenden und stillgelegten Betriebe gemäß dem Friedensumsatz im Jahre vor dem Kriege [...]. Außerdem erhalten die stillgelegten Betriebe ihre weiterlaufenden Unkosten aus einem ‚Sonderzuschlag‘ besonders ersetzt.⁵⁷⁸

Das Syndikat wurde, wie eine Reihe von Kriegsgesellschaften vor ihm, mit der Beschlagnahmebefugnis ausgestattet. Analog zu dem schon 1915 mit der KriegsbedarfsVO begründeten schiedsgerichtlichen System wurde wieder eine Schiedsstelle eingerichtet, zuständig für Streitigkeiten über den Übernahmepreis bei Beschlagnahmen; hier stellte sich also dieselbe Rechtslage ein wie für Kriegsgesellschaften (dort mit dem RWG als Spruchkörper). Hinsichtlich der Betriebsstilllegungen galt also, dass zwar keine Staatshaftung vorgesehen war, ein Ausgleich aber innerhalb des Zwangssyndikats erfolgte. Dieses Verfahren wurde in allen zwangssyndizierten Industriezweigen angewandt.⁵⁷⁹

Traf die Stilllegung hingegen ein Unternehmen, das keinem solchen Syndikat angehörte, war weder Staatshaftung noch irgend eine andere Art von Entschädigung vorgesehen. Solche Fälle sind aber offenbar selten entstanden und jedenfalls in der gesichteten Literatur

577 Siehe Hirschfeld: „Das Zwangssyndikat“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1917), Sp. 996-1000.

578 Ebd., Sp. 997.

579 Siehe die Darstellung bei Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 5, S. 239-259.

(auch der zeitgenössischen) nicht berichtet, bestenfalls als theoretisches Problem angesprochen.⁵⁸⁰ Dies wird wohl zwei Gründe gehabt haben: Einerseits forderte das Hilfsdienstgesetz selbst eine Abwägung zwischen öffentlichem und privatem Interesse, um das übermäßige oder zu plötzliche Abziehen von Arbeitskräften aus einem Unternehmen zu vermeiden. Andererseits waren der Kreis der kriegswichtigen und der Kreis der zwangssyndizierten Industrien ziemlich deckungsgleich, sodass stillgelegte Betriebe auch ohne Staatshaftung Ausgleichsleistungen erhielten.

Ein viel größeres Problem war allerdings die strafweise Stilllegung von Gewerben, beispielsweise aufgrund von Verstößen des Betreibers gegen die Verordnung „zur Fernhaltung unzuverlässiger Personen vom Handel“ vom 23. September 1915⁵⁸¹ oder gegen diejenige vom 24. Juni 1916⁵⁸² „über die Bekämpfung des Kettenhandels“. Diese Verordnungen ermöglichten den Entzug von Gewerbe genehmigungen (übrigens auch aus Rücksicht auf die „Kriegs-“ oder gar die „allgemeinen Wirtschaftsinteressen“, rechtlich betrachtet ein ganz unförmiger Begriff) und waren – wie Kriegsleistungen – gerichtlich unanfechtbar.⁵⁸³ Hiergegen erhob sich allerdings lauter Protest seitens der Vertreter der Wirtschaft, wie beispielsweise die Eingabe der Berliner Kaufmannschaft beim Reichskanzler vom 27. August 1917 zeigt.⁵⁸⁴ Abhilfe blieb aber aus: Die rechtliche Konstellation, in der die Verwaltung über sich selbst urteilte (im Beschwerdeverfahren) und den Betroffenen jede Möglichkeit richterlicher Kontrolle verwehrt war, hatte bis Kriegsende Bestand. Damit war die gerichtliche Unbeklagbarkeit bestimmter Entscheidungen, wie sie die RG-Rechtsprechung den MBH eingeräumt hatte, auch in der zivilen Sphäre etabliert.

580 Bspw. vom Kriegsamt selbst, das allerdings auch gleich auf § 4 HDG verweist, demzufolge eine Interessenabwägung zwischen dem Bedarf des Hilfsdienstes und dem Bedarf des Einzelbetriebes, dem Arbeiter abgezogen werden sollen, zu treffen war. Siehe Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 5, S. 611. Anders steht es mit der (wirtschafts-)politischen Kritik, die allerdings die Frage der Staatshaftung nicht berührt. So beanstandete die Vereinigung süddeutscher Wirtschaftskammern eine „schwere Beeinträchtigung“ der deutschen Wirtschaft – insbesondere im Außenhandel – durch die Zwangssyndizierung und meldete beim Reichswirtschaftsamt „schwerste Bedenken“ hierüber an. Siehe die Mitteilung in der *DJZ*, Nr. 23/24 (1917), Sp. 1007-1008.

581 RGL. 1915, S. 603-605.

582 RGL. 1916, S. 581-584.

583 Siehe Ernst Neukamp (1917): *Die Ausschaltung unseres Handels durch das Kriegswirtschaftsrecht – eine nationale Gefahr!*, insb. die Ausführungen S. 51.

584 Siehe ebd., S. 52-53.

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit Staatshaftung zustande kommen konnte durch Handlungen, die ein Hilfsdienstpflichtiger (der als Weisungsgebundener und quasi-Staatsbediensteter in öffentlichem Auftrag und Interesse handelte) vornahm. War der Betreffende Militärangehöriger oder Beamter, griff das RBHG von 1910; die Bestimmungen dieses Gesetzes galten aber im Falle des Hilfsdienstes auch für Personen, die keiner dieser zwei Berufsgruppen angehörten, sofern sie von einer Behörde angestellt wurden. In diesen Fällen – die viel seltener waren als Einstellungen in einem kriegswichtigen privatwirtschaftlichen Betrieb – konnte den Staat eine Entschädigungspflicht treffen, falls der Hilfsdienstpflichtige (dem „im Interesse des Reichs die Ausübung einer öffentlichen Gewalt anvertraut“ war) eine schadenstiftende Handlung vornahm.⁵⁸⁵ Eine Änderung des Staatshaftungsrechtes stellte dies aber nicht dar, da die Gleichstellung eines Staatsbediensteten und eines staatlich Beauftragten (Nichtbeamten), soweit es die Möglichkeiten der staatlichen Schadensersatzpflicht betraf, vom RG schon vor dem Krieg etabliert worden war.⁵⁸⁶

β Die Rechtslage im Inland (II): Kriegsernährungsamt und neue KriegsbedarfsVO

Die zweite wichtige institutionelle Neuerung des Jahres 1916 war das Kriegsernährungsamt (KEA), welches der Bundesrat – gestützt auf das Ermächtigungsgesetz – per Verordnung vom 22. Mai ins Leben rief.⁵⁸⁷ Das KEA wurde zunächst als eine dem Reichskanzler untergeordnete Verwaltungsstelle eingerichtet, bis es (nach dem Abtritt v. Bethmann Hollwegs⁵⁸⁸) im August 1917 zu einem selbstständigen Reichsamt aufgewertet wurde, ohne Veränderung des Geschäftsbereichs. Dieser war bereits bei Gründung des KEA sehr weit gesteckt: Darunter fielen die direkte Bewirtschaftung vieler Grundnahrungsmittel, das heißt die Regelung ihrer Ein- und Ausfuhr sowie ihres Verbrauchs (§§ 1, 2 KEA-VO), und die Aufsicht über alle

585 Knipschaar: „Die Schadensersatzpflicht aus Unfällen, die sich bei der Ausübung des vaterländischen Hilfsdienstes ereignen“, in: *JW* Nr. 3 (1917), S. 121-125, hier S. 124.

586 Siehe den Rechtsprechungsnachweis ebd.

587 Genauer gesagt: Die BRVO „über die Kriegsmaßnahmen zur Sicherung der Volksernährung“ (VolksernährungsVO) beauftragte den Reichskanzler mit der Bildung einer solchen Stelle, welcher letzterer mit der Verordnung „über die Errichtung eines Kriegsernährungsamtes“ (KEA-VO) vornahm. Beide Verordnungen sind v. 22.05.1916 (RGBl. 1916, S. 401-402, 402-403).

588 Hintergrund waren die Spannungen zwischen verschiedenen Ministerien, die um ihre „Hausmacht“ fürchteten, und auf persönlicher Ebene zwischen dem Reichskanzler und dem Leiter des KEA, dem ehemaligen Oberpräsidenten Ostpreußens A. v. Batocki-Friebe. Siehe dazu Fenske (1984), „Verwaltung im Weltkrieg“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 886-887.

– insgesamt 33⁵⁸⁹ – bisher eingerichteten „Kriegsstellen“ (für Getreide, Wolle, Metall und so weiter).

Damit ging die pauschale, allgemeine Beschlagnahme vieler Waren einher, um sie der staatlich organisierten Umverteilung zuzuführen. Das Deutsche Reich hatte in diesem Bereich mit der GetreideVO im Jahr 1915 (wie Frankreich) erste Erfahrungen gesammelt; aber erst 1916 wurde dieses Vorgehen zur Regel und systemischer Bestandteil der Kriegswirtschafts- und Ernährungsorganisation. Der Staat wurde auch hier zu dem wichtigsten Wirtschaftsakteur, wenngleich – zumindest bis Sommer 1917 – der Ressortpartikularismus der Ministerien (insbesondere Preußens) und die mangelhafte Abstimmung zwischen den Landes- und Reichsbehörden die Effizienz der Lebensmittelbewirtschaftung bedenklich bremsen.⁵⁹⁰

Die durch die Gründung der KEA erhoffte Besserung der Ernährungslage blieb aus. Gleich die erste Bewährungsprobe, nämlich die Versorgung der Zivilbevölkerung im Winter 1916/17, bestand das neue Amt nur schlecht. Dem „Jahr ohne Sommer“ (mit entsprechend schlechter Ernte, besonders bei Kartoffeln) folgte der „Kohlrübenwinter“. Die Erwartungen an eine stärker verstaatlichte Bewirtschaftung der knappen Ressourcen verkehrten sich in Enttäuschung über die überbordende Verwaltung. Die Steuerung über Höchstpreise und Strafandrohung scheiterte letztlich. Selbst der Reichsgerichtsrat Ernst Neukamp trat publizistisch gegen die „Überorganisation“ der Kriegswirtschaft ein,⁵⁹¹ und Ludwig Bendix urteilte in *Recht und Wirtschaft* besonders scharf:

[Wer] [...] die unterirdischen Einzelercheinungen näher beobachtet und untersucht, bemerkt bei seinem genaueren Zusehen überall gewaltige Risse des schier übermenschlichen Baues und nimmt schließlich wahr, wie eine himmelragende Pyramide auf ihrer nicht tragfähigen Spitze in die Höhe wächst und wächst und über kurz oder lang zusammenbrechen muß.⁵⁹²

589 Siehe die Auflistung bei Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 4, S. 3-4.

590 Siehe Fenske (1984), „Verwaltung im Weltkrieg“, in: Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 887.

591 Neukamp: „Die Schattenseiten des Kriegswirtschaftsrechts“, in: *DJZ*, Nr. 19/20 (1917), Sp. 849-854, hier Sp. 850. In seiner Monographie von 1917, *Ausschaltung unseres Handels*, griff er neben der Überorganisation vor allem den Abbau des Rechtsschutzes an, z. B. auf S. 51: „Dagegen gehen die sämtlichen Verordnungen insofern viel zu weit, als sie den Betroffenen, abgesehen von der einmaligen Beschwerde, jeden weiteren Rechtsschutz versagen.“

592 Bendix: „Das Fiasko des Kriegswirtschaftsstrafrechts“, in: *RuW*, Nr. 8/9 (1917), S. 181-184, hier S. 182.

Jenseits der gesteigerten Zentralisierung auf Reichsebene stellte das KEA keine wesentliche Neuerung im Kriegsleistungsrecht dar: Es folgte denselben Leitlinien wie die Kriegsstellen und -gesellschaften zuvor und bediente sich derselben Rechtsinstitute (Beschlagnahme und Zwangskauf), die im Wesentlichen schon mit dem HPG 1914 und der KriegsbedarfsVO 1915 eingeführt worden waren. Insoweit ist hier nur eine quantitative, keine qualitative Wandlung im Kriegsleistungs- respektive Staatshaftungsrecht festzustellen.

Ähnliches gilt für die Verordnungen, die am 4. und 26. April 1917⁵⁹³ erlassen wurden und den Zugriff auf „Gegenstände des Kriegsbedarfs“ vereinfachten. Sie novellierte die KriegsbedarfsVO von 1915, stellten dabei aber eher eine Anpassung als eine grundlegende Änderung der Rechtsverhältnisse dar. Die wesentliche Neuerung war, dass ab ihrem Erlass militärische und zivile Behörden die amtliche Verfügung über Beschlagnahmen nicht mehr an den Besitzer der betroffenen Waren selbst (individuell) richten mussten, sondern sie durch öffentlichen Aushang der Verfügung (generell) vornehmen konnten.⁵⁹⁴

Das war eine graduelle, keine prinzipielle Umgestaltung des Kriegsleistungsrechts. Andererseits ist klar, dass hernach der staatliche Zugriff auf Privateigentum erheblich einfacher ausgeführt werden konnte. So schrieb auch der bereits mehrfach zitierte Wirtschaftsjurist Richard Kahn der Anpassung der KriegsbedarfsVO „außerordentliche Bedeutung“ zu.⁵⁹⁵ Das galt aber für die Durchführung und Wirkung, nicht für den Rechtsgrund oder die angewandten Rechtsinstitute der Kriegsleistungserhebung; diese blieben gleich.

γ *Die Rechtslage im besetzten Ausland*

Für die Staatenverantwortlichkeit im langen Ausnahmezustand gilt im Wesentlichen das, was für den kurzen Ausnahmezustand schon dargelegt wurde – nur dass die Rechnung höher und höher wurde. Der Zugriff auf Privateigentum wurde auch in den besetzten Gebieten (zu denen ab Dezember 1916 auch Teile Rumäniens zählten⁵⁹⁶) ausgeweitet, wobei

593 RGBl. 1917, S. 316.

594 Für die Hintergründe dieser als dringend empfundenen Verschlinkung der Verfahrens siehe Güthe / Schlegelberger (1918), *Kriegsbuch*, Bd. 6, S. 777.

595 Kahn (1918), *Kriegswirtschaft*, S. 21.

596 Rumänien hatte Österreich-Ungarn am 27.08.1916 den Krieg erklärt, nachdem es zehn Tage zuvor ein

pauschale Beschlagnahme- und Enteignungsverordnungen schon seit 1915 die Regel waren.⁵⁹⁷

Ein Ausbau der Wirtschaftsorganisation fand auch in Belgien statt mit der Einrichtung des „Deutschen Wirtschaftsausschusses für Belgien“ am 19. Juni 1917.⁵⁹⁸ Das war vergleichsweise spät; bis dahin hatte die Parallelität, teilweise sogar Doppelung militärischer und ziviler Verwaltungsstrukturen⁵⁹⁹ einigen Ärger bereitet.⁶⁰⁰ Aber auch der gemeinsam gegründete Wirtschaftsausschuss half hier nur bedingt ab, da sich an dem Geschäftskreis und der Kommandogewalt des Generalgouverneurs nichts änderte.

Das deutsche wirtschaftspolitische Vorgehen war dabei von zwei widersprüchlichen Zielen geprägt: Einerseits war insbesondere die für Rüstungsgüter geeignete Industrie von hoher Bedeutung für die Kriegführung; ein geheimes Memorandum von Anfang 1918 sprach sogar davon, „man [werde], ohne zu übertreiben, sagen können, daß die Möglichkeit, den Krieg auf Jahre durchzuführen, zu einem nicht geringen Teil dem Umstande zu verdanken [sei], daß die notwendigsten Rohstoffe und Fabrikate in beträchtlichem Umfange aus Belgien bezogen werden konnten.“⁶⁰¹

geheimes Abkommen mit den Entente-Staaten geschlossen hatte. Nach Anfangserfolgen gegen das österreichisch-ungarische Militär (die Südostflanke der Doppelmonarchie war weitgehend unverteidigt) wurde mithilfe deutscher Truppen unter v. Mackensen der Angriff zurückgedrängt; Ende 1916 standen feindliche Soldaten bereits in mehreren Teilen Rumäniens. 1917 wurde das restliche Land, mit Ausnahme des Moldauischen Teils, vornehmlich von deutschen Truppen erobert; daher war die anschließende Besatzungsverwaltung nicht österreichisch-ungarisch, sondern deutsch geführt (aber gemischt besetzt). Siehe Bornemann (1978), *Frieden von Bukarest*, S. 16-17.

597 Einschlägige Beispiele sind die Verordnungen zur pauschalen „Sicherung“ von Ernten; so für das „Generalgouvernement Belgien“ die VO v. 05.06.1915 über die Ungültigkeit aller rechtlichen Verfügungen über die Getreidernte (GVBl. [Belgien] 1915, Nr. 81) und für das „Generalgouvernement Warschau“ die VO über die Sicherstellung der Ernte v. 01.07.1915 (VOBl. [Warschau] 1915, Nr. 12). Siehe auch die Auflistung bei Philipsborn: „Die Fortentwicklung des Rechtszustandes im Gebiet des Generalgouvernements Belgien [III]“, in: *JW*, Nr. 5 (1917), S. 266-269, hier S. 267.

598 Siehe Alexandre Mérignhac (1919): *La guerre économique allemande*, S. 26.

599 So überschneiden sich bspw. die Geschäftsbereiche der militärischen Stellen für Intendanturwesen und für Kriegsrohstoffangelegenheiten einerseits mit demjenigen der zivilen Abteilung für Handel und Gewerbe andererseits. Siehe Philipsborn: „Die Fortentwicklung des Rechtszustandes im Gebiet des Generalgouvernements Belgien [II]“, in: *JW*, Nr. 4 (1917), S. 197-200, hier S. 197.

600 Siehe Majerus (2006): „Deutsche Verwaltung Belgiens“, in: Kronenbitter / Pöhlmann / Walter, *Besatzung*, S. 131-132.

601 Kaiserlicher Generalkommissar an AA: Die finanzielle und wirtschaftliche Beziehung der besetzten Gebiete in Belgien mit dem Deutschen Reich, 02.02.1918, S. 2; Ausw. Amt III a 2030 (BArch: R/901/86284).

Andererseits scheint langfristig die Rückdrängung der belgischen Produktionsfähigkeit das Ziel gewesen zu sein, um (bereits mit Blick auf die Nachkriegswirtschaft) die Konkurrenzfähigkeit belgischer Firmen zum Vorteil ihrer deutschen Rivalen zu schwächen.⁶⁰² So erreichte beispielsweise die Stahlproduktion Ende 1916 nur noch knapp 5 % ihres Vorkriegsniveaus.⁶⁰³

Mit der Berufung der 3. OHL nahm der Ressourcenabzug aus den besetzten Gebieten neue Dimensionen an, wobei auch hier gilt, dass die Wandlung – hinsichtlich ihrer Folgen für die juristische Staatenverantwortlichkeit – eine quantitative, keine qualitative war. So wurde beispielsweise die 1915 für Belgien eingeführte monatliche Kriegskontribution zunächst auf 50 mio Franken und später auf 60 mio angehoben; ihre Gesamtsumme wurde Ende 1918 deutscherseits auf über 1,9 Mrd Mark beziffert.⁶⁰⁴ Die juristische Rechtfertigung blieb aber die gleiche: Diese Maßnahme wurde – wie alle Eigentumseingriffe im besetzten Gebiet – entweder mit Kriegsnotwendigkeit, als Retorsionsmaßnahme oder als HLO-konforme Leistungserhebung (Art. 51-53⁶⁰⁵) begründet. Die auf die HLO gestützten Requisitionen verliefen ebenfalls nach dem gleichen Muster wie zu Beginn der Besatzung:

Die Maßnahmen zur Ausnutzung der wirtschaftlichen Kräfte des Landes beginnen jeweils mit der Bestandsaufnahme und Sicherstellung der Rohstoffe und Fabrikate durch Beschlagnahme, Veräußerungsverbote, Herstellungsregelung und sonstige Einschränkungen, ordnen den freiwilligen Verkauf an die deutschen Behörden und sehen, wenn erforderlich, die Enteignung und die Entschädigung durch die Reichsentschädigungskommission vor.⁶⁰⁶

Rechtlich gelten für den langen Ausnahmezustand – so sehr sich die Diskussionslage geändert haben mochte – dieselben Befunde wie für den kurzen Ausnahmezustand. Analog zur Handhabung des Kriegsleistungsrechts im Inland wurde der freihändige Ankauf bevorzugt, die Enteignung gegen Entschädigung blieb aber immer als Alternative offen. Entschädi-

602 Siehe ebd., S. 137-138; dazu allgemein auch Mérignac (1919), *Guerre économique allemande*, S. 26-30.

603 Sie fiel von 2,4 mio auf 0,1 mio Tonnen. Siehe Majerus (2006), „Deutsche Verwaltung Belgiens“, in: Kronenbitter / Pöhlmann / Walter, *Besatzung*, S. 138.

604 Siehe die Schadensauflistung für Belgien, vermutlich von November 1918, in den Vorbereitungsakten zu den Friedensverhandlungen mit der Entente; Ausw. Amt [o. Akz.] (PA AA: R/143249).

605 Siehe oben S. 119-120.

606 Philipsohn, in: *JW* (1917), S. 266.

gungslose Enteignungen konnten weiterhin nur als Strafmaßnahme (zum Beispiel für das Verheimlichen von Vorräten) durchgeführt werden. Über Ansprüche aus Requisitionen im besetzten Gebiet entschied die REK, und im Falle positiver Entscheidung war der deutsche Fiskus zahlungspflichtig.⁶⁰⁷ Schließlich wurde formal die Erhebung der Naturalleistungen – anders als die der Arbeitsleistungen, welche unter völliger Missachtung des Völkerrechts vorgenommen und bis zu Deportationen gesteigert wurden⁶⁰⁸ – nach wie vor mit Verweis auf die HLO gedeckt.

4.2.2 Frankreich

Bei der Betrachtung des französischen Kriegsleistungsrechts bewegen wir uns wieder auf internem, staatsrechtlichem Boden. Im langen Ausnahmezustand war die kontroverseste Frage des Kriegsleistungsrechts diejenige nach der Berechnung der Entschädigungshöhe. Hier standen sich mehrere Auffassungen gegenüber, vom Marktpreis mit oder ohne entgangenem Gewinn über den Mittelwert (ein theoretischer Preis, berechnet aus der durchschnittlichen Preisentwicklung der vorangegangenen zehn bis 15 Jahre) bis zum Einstandspreis.⁶⁰⁹ Strittig wurde dies, weil die Behörden im Verlauf des Krieges verschiedene Systeme anwandten, die zum jeweiligen Zeitpunkt schonender für die Staatskasse erschienen: Während 1914 Requisitionen noch Waren trafen, die der betroffene Private in der Friedenszeit angeschafft hatte, waren die ab 1915 requirierten Güter vom Privaten oft nach Kriegsausbruch gekauft worden. Daher war es für den Fiskus vorteilhaft, zunächst die Einstandspreise zugrunde zu legen und später, nachdem diese Preise kriegsbedingt angestiegen waren, zur Entschädigungsbemessung nach Mittelwert überzugehen.⁶¹⁰

607 Ausgenommen die deutsch besetzten Gebiete Polens, die ab August 1917 der Rechtsprechung des RWG unterstellt wurden. Die Anregung dazu war vom RWG selbst gekommen und wurde auf einer interministeriellen Besprechung (unter Beteiligung des RWG) am 13.08.1917 angenommen. Siehe dazu Reichskanzler an Reichsamt des Inneren, 09.08.1917, und Besprechungsbericht Klinkmüller, 16.08.1917; Ausw. Amt III a 14718 und 15150 (BArch: R/901/86282).

608 Siehe dazu Majerus (2006), „Deutsche Verwaltung Belgiens“, in: Kronenbitter / Pöhlmann / Walter, *Besatzung*, S. 133.

609 Eine ausführliche Auflistung findet sich bei Larnaude (1917): *De l'indemnité dans les réquisitions militaires*, S. 3-9. Siehe auch Le Fur, in: *RDP* (1917), S. 53-57.

610 Siehe die Ausführungen von Ambroise Colin, *conseiller* an der *Cour de Cassation* (und Honorarprofessor an der Sorbonne), abgedruckt in *RDP*, Bd. 34 (1917), S. 292-306, hier S. 304-305.

Ein ausnahmebedingtes Übertreten des bestehenden Kriegsleistungsrechts war dafür nicht nötig: Art. 2 der *loi sur les réquisitions* von 1877 sprach von der Pflicht des Staates, den „Wert“ der Sache zu ersetzen – ohne zu bestimmen, wie dieser zu berechnen sei (anders als das deutsche KLG 1873, das in dieser Hinsicht in der französischen Doktrin als effizient und „unendlich praktisch“ bezeichnet wurde⁶¹¹ – ironischerweise, denn die Deutschen selbst hatten von diesem System bereits mit der KriegsbedarfsVO 1915 Abstand genommen). Für die Betroffenen hingegen war dieser Wechsel der Berechnungsmethode ein erheblicher Nachteil; außerdem war dadurch die für die Rechtsstaatlichkeit so wichtige Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns beeinträchtigt.

Von diesem unerwarteten Wechsel sah sich auch das in Nantes ansässige Unternehmen *Erischen Rothe & Cie* getroffen: Aus seinen Beständen war schon im August 1914 zweimal Zucker requiriert worden, wofür es 45 Franken pro Zentner erhielt, die dritte Requisition erfolgte am Ende September. Bis dahin war der Marktpreis für Zucker auf 54 Franken gestiegen; die Militärbehörde berechnete die Entschädigung nun aber nach dem Mittelwert und zahlte weiterhin nur 45 Franken. Die dagegen von *Erischen Rothe & Cie* erhobene Klage wurde in letzter Instanz von der *Cour de Cassation* am 6. März 1917 zugunsten der Militärbehörde entschieden.

Die Richter waren in ihrem Urteil offenbar auf zwei Dinge bedacht: Das Vorgehen der Militärbehörde sollte legal abgedeckt werden und gleichzeitig ihr Entscheidungsspielraum für künftige Requisitionen möglichst weit bleiben. Daher bezog die *Cour de Cassation* keine Stellung zur konkreten Berechnungsmethode, sondern stellte als Prinzip für Kriegsleistungen den Satz auf, sie dürften dem Betroffenen keinen Gewinn bringen: Im Falle von Requisitionen trete der Staat dem Betroffenen nicht als Käufer, sondern als Befehlsgeber gegenüber; außerdem führe er die Erhebung von Kriegsleistungen nur als Maßnahme der Landesverteidigung durch, und da die Last letztlich von der Allgemeinheit zu tragen sei, dürfe sie dem Einzelnen keinen Gewinn bringen.⁶¹²

611 So Colin, der (mit Verweis auf Larnaude) das KLG 1873 als „infiniment pratique“ bezeichnete. Ebd., S. 303.

612 Siehe den abgedruckten Auszug des Urteils in der *RDP*, Bd. 34 (1917), S. 185-186.

Dieser Grundsatz wurde aus der *égalité devant les charges publiques* abgeleitet. Ihr notwendiges Gegenstück war, dass auch der aus öffentlichem Interesse – durch staatlichen Eingriff – hervorgerufene Verlust niemanden ungleich höher belasten dürfe als die Allgemeinheit, und so blieb im kurzen wie im langen Ausnahmezustand die Entschädigungspflicht für Kriegsleistungen bestehen. Die Preisberechnung mag strittig und ab 1915 unvorteilhaft für die Betroffenen gewesen sein; eine Kriegsleistungserhebung ohne Staatshaftung hingegen wurde zu keinem Zeitpunkt zugelassen.

Worin sich das französische Kriegsleistungsrecht des kurzen und des langen Ausnahmezustands unterschieden, war der Umfang und die Koordinierung seiner Anwendung. Durch ein *arrêté* vom 7. Juni 1916⁶¹³ wurde im Kriegsministerium eine Zentralstelle für Requisitionen eingerichtet, die in etwa dem deutschen Kriegsamt vergleichbar war. Ein halbes Jahr später wurde der „Zentraldienst zur Nahrungsbeschaffung für die Zivilbevölkerung“, der seit September 1914 am Handelsministerium bestand, aufgelöst;⁶¹⁴ seine Aufgaben wurden am 31. Dezember 1916 ebenfalls dem Kriegsministerium übertragen.⁶¹⁵ Dieses übernahm damit die Leitung sowohl der zivilen Versorgung als auch des militärischen Nachschubs.

Der Zentraldienst zur Nahrungsbeschaffung, der zunächst eher beobachtende Funktionen hatte, war im Laufe des Jahres 1915 zu einer aktiven Handelsstelle geworden⁶¹⁶ – etwa wie die deutschen Kriegsgesellschaften, aber im Gegensatz zu diesen direkt in die staatliche Verwaltung eingegliedert. Diese Strukturen wurden Ende 1916 ebenfalls vom Kriegsministerium übernommen, das damit zunächst einer der wichtigsten Käufer auf dem heimischen Markt war. Im November 1917 wurden die Kompetenzen wieder aufgeteilt und der zivile Teil dem Versorgungsministerium (*Ministère de l'agriculture et du ravitaillement*) übertragen, das bis 1919 existierte.⁶¹⁷ Jedenfalls war die französische Kriegswirtschaft im langen Ausnahmezustand gekennzeichnet von der Stärkung der Verwaltung, die ohne Umwege über halbprivate Akteure wie im Deutschen Reich handelte.

613 *J. O. (Lois et décrets)* 1916, S. 5135.

614 Siehe oben S. 127.

615 Siehe Cohen (1917), *Le service du ravitaillement civil*, S. 1,

616 Siehe ebd., S. 4.

617 Die Einrichtung dieses Ministeriums folgte aber vielmehr der Logik der Schaffung von Posten für Parlamentarier als derjenigen einer Effizienzsteigerung der Kriegswirtschaftsorganisation. Siehe Pierre Azoulay (2000): „L'administration française à l'épreuve des guerres“, in: *L'administration et la gestion de crise: Le cas de la guerre*, hg. v. Fabio Rugge, S. 119-147, hier S. 120.

Diese weitgehende Verstaatlichung der Zivilversorgung wurde in Frankreich per Gesetz am 20. April 1916⁶¹⁸ eingeführt. Sie hatte drei Folgen: Erstens wurde nun auch zivilen Behörden – den Präfekten – die Befugnis übertragen, Güter wie beispielsweise Kartoffeln, Speisefette oder Kaffee zu beschlagnahmen;⁶¹⁹ zweitens wurden für diese Güter Höchstpreise eingeführt; schließlich wurde drittens der Rechtsweg ausgesetzt und nur die (verwaltungsin-tern behandelte) Beschwerde zugelassen. Die entsprechenden Paragraphen lauteten:

Art. 1

Für die Dauer der Feindseligkeiten und in den drei Monaten, die ihrem Ende folgen, können für die nachstehend aufgezählten Subsistenzgüter Höchstpreise festgesetzt werden: Zucker, Kaffee, Petroleumbenzin und -öl, Kartoffeln, Milch, Margarine, Speisefette, Speiseöle, Trockengemüse, Dünger, Kupfersulfate und Schwefel.

Art. 4

Berufung gegen die Höchstpreisentscheidungen kann [...] entweder vor dem Minister des Inneren oder vor dem Minister für Handel, Industrie, Post und Telegraphen erhoben werden. Der Beschwerdeführer gibt dem Präfekten hierüber Bescheid. [...] Die Berufung hat keine aufschiebende Wirkung.

Art. 5

Für die Anwendungsdauer dieses Gesetzes kann die Versorgung der Zivilbevölkerung durch freihändigen Ankauf oder durch Requisition [...] der im ersten Artikel aufgezählten Nahrungsmittel und Substanzen erfolgen. Das Requisitionsrecht wird in jedem *département* vom Präfekten unter Aufsicht der zuständigen Minister [d. h. Handel oder Inneres] ausgeübt; es trifft nur Gegenstände, für die Höchstpreise bestehen.⁶²⁰

618 *Loi sur la taxation des denrées de subsistance* (J. O. [Lois et décrets] 1916, S. 3375-3376).

619 Bereits im Oktober 1915 waren von verschiedenen Parlamentariern drei Gesetzesprojekte eingebracht worden, deren weitestgehender die Beschlagnahme aller Versorgungsgüter zugunsten des Staates ermöglichen wollte. Der Regierungsvorschlag vom November 1915 beschränkte sich auf die für Ernährung, Heizung und Beleuchtung notwendigen Güter; das letztlich verabschiedete Gesetz nannte aber keine Kategorien von Gütern mehr, sondern stellte eine abschließende Liste von 13 Waren auf, die solchem Zugriff unterliegen konnten. Zur Vorgeschichte dieses Gesetzes siehe auch Cohen (1917), *Le service de ravitaillement civil*, S. 12-14.

620 Art. 1: „Pendant la durée des hostilités et les trois mois qui suivront leur cessation, peuvent être soumises

Von da an wurde das Requisitionsrecht auch zu nichtmilitärischen Zwecken im großen Maßstab anwendbar. Schon das Gesetz vom 16. Oktober 1915 hatte die Requisitionsbefugnis der Präfekte für Getreide und Mehl eingeführt, und dasjenige vom 20. April 1916 erweiterte ihren Zugriff erheblich. Die zivile Requisition bildete fortan einen wesentlichen Bestandteil der französischen Kriegswirtschaft. Verbunden mit der 1916 erfolgten Zentralisierung und Anbindung beider Versorgungszweige (zivil und militärisch) an das Kriegsministerium hielt die straff organisierte Kriegswirtschaft also auch in Frankreich Einzug. Sie baute fast vollständig auf der *loi sur les réquisitions* und der *loi sur la taxation* auf, wobei das 1877 eingeführte System (einschließlich der Evaluierungskommissionen, welche die Entschädigungen bemaßen⁶²¹) ab 1916 in einem bis dahin weder gekanntem noch erwarteten Ausmaß angewendet wurde. Nun hatte auch Frankreich Schiffers „Sprung in den staatssozialistischen Abgrund“ getan.

Das wichtigste Merkmal der französischen Kriegswirtschaftsorganisation bis 1918 war ihre verwaltungsmäßige Konzentration. Nicht nur die Koordination der Zivilversorgung (wie 1914/15), sondern die Beschaffung und Verteilung selbst waren ab April 1916 Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. In diesem Bereich war in Frankreich sowohl eine weitergehende Verstaatlichung als auch eine stärkere Zentralisierung als im Deutschen Reich zu beobachten. Die Verwaltungslastigkeit des langen Ausnahmezustands hatte aber in staatshaftungsrechtlicher Hinsicht auch eine Angleichung der Verhältnisse beiderseits des Rheins verursacht: Die richterliche Kontrolle der Kriegsleistungserhebung wurde mit dem Gesetz vom 20. April 1916 auch in Frankreich empfindlich eingeschränkt.

Den letzten Schritt hin zum „Staatssozialismus“ unternahm der französische Gesetzgeber Ende 1917. Der Nordosten des Landes war seit mehr als drei Jahren besetzt, und der Erleichterung vom Frühjahr über den Kriegseintritt der USA war im Herbst ein doppelter

à la taxation les denrées et substances dont l'énumération suit: sucre, café, huile et essence de pétrole, pommes de terre, lait, margarine, graisses alimentaires, huiles comestibles, légumes secs, engrais commerciaux, sulfate de cuivre et soufre.“

Art. 4: „Le recours contre les arrêtés de taxatoin sera porté [...] soit devant le ministre de l'Intérieur, soit devant le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes. Avis en est donné par son auteur au préfet. [...] [Abs. 4] Le recours n'est pas suspensif.“

Art. 5: „Pendant la période d'application de la présente loi, il pourra être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisitions [...] des denrées et des substances visées à l'article premier. [Abs. 2] Le droit de réquisitoin est exercé dans chaque département par le préfet, sous l'autorité des ministres compétents; il ne portera que sur les objets taxés.“

621 Eingerichtet mit dem Ausführungsdekret zur *loi sur les réquisitions* von 1877; siehe S. 109-110.

Schreck gefolgt mit dem Ausscheiden der Bündnispartner Russland und Rumänien – ersterer aufgrund der Oktoberrevolution, letzterer infolge der militärischen Niederlage. Gleichzeitig wurde das unglückliche Zusammentreffen von schlechten Ernten mit der Unsicherheit der Importe auf dem Seeweg aufgrund des wieder aufgenommenen uneingeschränkten U-Boot-Krieges spürbar. Hinzu kam die Erwartung der Verlagerung feindlicher Kräfte von der Ost- an die Westfront – kurz gefasst: Es schien, die Mobilisierung der verfügbaren Ressourcen müsse nun mit letzter Konsequenz durchgeführt werden, um einer Katastrophe zu entgehen.⁶²²

Diesem Zweck diene das Dekret vom 30. November 1917,⁶²³ welches auf den genannten Gesetzen vom Oktober 1915 und April 1916 aufbaute. Es erklärte die französische Getreideernte des Jahres 1918 vollständig zum Staatseigentum.⁶²⁴ Die Sorge um die Ernährungslage war es auch, die zu dem zweiten französischen Ermächtigungsgesetz (nach demjenigen vom August 1914) führte: Was die Kammer 1916 Briand verweigert hatte, gewährte sie Anfang 1918 – unter wirtschaftlich, militärisch und außenpolitisch sehr anderen Vorzeichen – dem neuen Premier, Georges Clemenceau.⁶²⁵ Mit der *loi établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour le ravitaillement national* vom 10. Februar⁶²⁶ wurde ein ähnliches Verfahren eingeführt wie im Deutschen Reich 1914 mit der Ermächtigung des Bundesrates, wenn auch nicht zu „wirtschaftlichen“ Maßnahmen, sondern zu solchen der „Ernährungssicherheit“. Diese Dekrete waren dem Parlament binnen vier Wochen vorzulegen, das damit eine Überwachung analog zu derjenigen des Reichstags (nach dem ErmG von 1914) ausübte.⁶²⁷

622 Siehe z. B. die Begründung zum Dekret v. 30.11.1917, die in einer alarmierten Wortwahl gehalten war, u. a. mit Verweis auf die öffentliche Meinung (implizit also mit Sorge um die Belastbarkeit der „Heimatfront“): „Le pays sait que notre production en céréales, particulièrement en blé, a donné un rendement inférieur et que force nous est de recourir plus que jamais à des apports d'outre-mer pour pourvoir à notre alimentation.“ *J. O. (Lois et décrets)* 1917, S. 9834-9835, hier S. 9834.

623 *J. O. (Lois et décrets)* 1917, S. 9835-9838.

624 Siehe dazu bes. H. Hitier / J. Hitier (1918): *L'Intervention de l'État dans le domaine agricole*.

625 Siehe u. a. Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 205, der von einem „allgemeinen Ermächtigungsgesetz für die Regierung Clemenceau“ spricht, was die tatsächliche Reichweite des Gesetzes allerdings etwas überschätzt.

626 *J. O. (Lois et décrets)* 1918, S. 1515-

627 *Loi* v. 10.02.1918, Art. 1: „Pendant la durée de la guerre et pendant les six mois qui suivront la fin des hostilités, des décrets pourront réglementer ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux. Les dispositions de la présente loi sont applicables aux décrets rendus pour le ravitaillement de la population civile en combustibles. Il pourra être, dans le même but, procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande. [Abs. 2] Les

Der lange Ausnahmezustand war in Frankreich von einer ungeahnten Ausweitung des Kriegsleistungsrechts geprägt, das insbesondere durch das Gesetz vom 20. April 1916 zu einem fast die gesamte Versorgungswirtschaft umfassenden Instrument ausgebaut wurde. Auch die Rechtskontrolle wurde ab 1916 stärker eingedämmt, wozu die Gerichte aber selbst beitrugen – einige Beispiele wurden in Kapitel 3 angeführt. Erhalten blieb hingegen die staatliche Ausgleichspflicht für Kriegsleistungen, auch wenn der Wechsel der Preisrechnung, von der *Cour de Cassation* 1917 abgesegnet, den Bürger benachteiligten. Hinzu kam im letzten Kriegsjahr die weitreichende Versicherheitlichung, die durch die gesetzliche Ermächtigung der Regierung Clemenceau erfolgte. Sie war aber mehr eine formale denn eine inhaltliche Neuerung: Die Praxis der nachträglichen parlamentarischen Annahme von Regierungsdekreten hatte sich bereits eingebürgert, insbesondere im Wirtschaftskrieg.

4.3 Die Aussetzung des Eigentumsschutzes im Wirtschaftskrieg

Wie bereits beschrieben, hatte sich der Handelskrieg innerhalb des ersten Kriegsjahres in einen Wirtschaftskrieg verwandelt. Der Phase der „Innovation“ – der Einführung neuer Rechtsinstitute – von 1914 bis 1915 folgte diejenige der Intensivierung der bereits entwickelten Maßnahmen ab 1916. Sie dauerte bis 1918 (bis zur Aufhebung der deutschen Maßnahmen nach dem Waffenstillstand) beziehungsweise 1919 (bis zur Beendigung der alliierten Blockade nach der Unterzeichnung des Versailler Vertrags). Die zweite Kriegshälfte brachte also eine Verschärfung des Wirtschaftskrieges beispielsweise durch die Ausweitung der Zahlungsverbote und Zwangsverwaltungen mit sich; noch tiefgreifendere oder folgenreichere rechtliche Neuerungen als 1914/15 – wie die Einführung des Kriegsnotwendigkeitssarguments in der französischen Rechtsprechung oder die Anwendung des Staatsangehörigkeitsprinzips in den Wirtschaftskriegsmaßnahmen – folgten aber nicht mehr.

Aus der Entwicklung der Wirtschaftskriegführung nach 1915 sind vor allem zwei Dinge hervorzuheben. Zum einen wurden Eigentumseingriffe, die bis dahin nur vorbereitet oder nur begrenzt vorgenommen worden waren, jetzt systematisch durchgeführt. Das galt insbeson-

dispositions du présent article s'appliqueront également aux autres substances dont l'achat par l'État, pour les besoins de la population civile, est autorisé par la loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances. [Abs. 3] *Les décrets rendus par application du présent article seront soumis à la ratification des Chambres dans le mois qui suivra leur promulgation*“ (eigene Hervorhebungen).

dere für Liquidationen feindlicher Betriebe. Zum anderen wurde der Rechtsschutz für fremde Staatsbürger in privatrechtlichen Angelegenheiten noch weiter herabgesetzt, beispielsweise durch die Möglichkeit, Verträge mit feindlichen Staatsangehörigen oder Firmen fristlos zu kündigen. Damit ist auch hier eine Totalisierung der Kriegführung zu erkennen: Vor 1914 herrschte die Vorstellung, der Kriegszustand trete nur zwischen Staaten ein; ab September 1914 galt er als auch zwischen Staat und feindlichem Bürger bestehend; ab 1915 schließlich sollte er sogar zwischen den Privatpersonen direkt bestehen.⁶²⁸

Wie in Kapitel 3, wird zunächst die Entwicklung von Doktrin und Praxis in Frankreich, dann im Deutschen Reich dargestellt. Wenngleich auch hier viele Maßnahmen zuerst im französischen und später im deutschen Recht eingeführt wurden, zeigte sich Berlin nach 1916 merklich proaktiver als davor. Im langen Ausnahmezustand war die deutsche Wirtschaftskriegführung auch aggressiver als die französische.

4.3.1 Der Wirtschaftskrieg im französischen Recht

Dabei waren Großbritannien und Frankreich, so das damalige Urteil des französischen Juristen René Cassin (späterer Delegierter beim Völkerbund und Richter am *Conseil d'État*), in der wirtschaftlichen Kriegführung „schon immer besonders rigoros“ vorgegangen.⁶²⁹ In der Anfangszeit des Krieges hatte sich dies auch bestätigt, wobei die 1914/15 legalisierten Eigentumseingriffe auch nach Cassins Ansicht deutlich über die Praxis früherer Kriege hinausging.⁶³⁰ Dieser Wandel hatte sich in der Anwendung neuer juristischer Kampfmittel niedergeschlagen, er manifestierte sich aber auch mit der „interalliierten Wirtschaftskonferenz“, die auf französische Initiative hin vom 14. bis 17. Juni 1916 in Paris stattfand.⁶³¹ Sie ist der Ausgangspunkt der Wirtschaftskriegführung im langen Ausnahmezustand.

⁶²⁸ Siehe Nöldeke: „Englische Rechtsprechung“, in: *RuW*, Nr. 7 (1916), S. 166-169. Nöldeke hat zwar nur die britische Wirtschaftskriegführung im Blick, seine Befunde gelten aber spätestens ab Juli 1916 (Beginn der Liquidation englischer Unternehmen im Reich) genauso für die deutsche.

⁶²⁹ „Mais précisément la France et l'Angleterre se sont toujours montrées particulièrement rigoureuses à cet égard.“ Cassin, in: *RDIP* (1918), S. 8.

⁶³⁰ Ebd., S. 7.

⁶³¹ Französische Exekutive und Legislative waren in der Wirtschaftskriegführung weiter gegangen als die anderen Entente-Staaten, was aber spürbare Nachteile für den französischen Außenhandel hatte als bspw. für den britischen oder russischen. Schon im Juli 1915 hatte der Senat die Regierung daher aufgefordert, eine außenpolitische Abstimmung des Wirtschaftskriegsmaßnahmen herbeizuführen; hieraus ging schließlich die Initiative zur Pariser Konferenz hervor. Siehe ebd., S. 36.

Vorweg eine kurze Rekapitulation: Im September 1914 und April 1915 war für feindliche Staatsangehörige (natürliche wie juristische Personen) der Gerichtszugang weitgehend ausgesetzt worden, und die Rechtsprechung hatte im Oktober 1914 die Sequestrierung feindlicher Güter und Betriebe eingeleitet – ein Verfahren, das dann durch die Runderlasse Briands vom Oktober und November des Jahres zur Regel gemacht wurde. Zweitens hatte im Rechtsdiskurs neben dem Argument völkerrechtlicher Retorsionen auch dasjenige der Kriegsnotwendigkeit Einzug gehalten. Schließlich hatte sich drittens der französische Kriegsbegriff dahingehend gewandelt, dass die juristischen Kampfmaßnahmen nicht mehr nur territorial, sondern an der Staatsangehörigkeit ausgerichtet waren, wobei auch Unternehmen eine solche zugeschrieben wurde.

Ab 1916 stimmten die Entente-Staaten ihre Wirtschaftskriegführung enger ab, wie gleich – dargestellt an der französischen Politik – zu zeigen sein wird. Auch im Seekriegsrecht betrieb die französische Regierung Versicherung: Hatte sie im August 1914 noch erklärt, sie wolle die Londoner Deklaration von 1909 (mit Modifikationen) einhalten, hatte sie diese Selbstbeschränkung unter anderem im März 1915 reduziert mit der Anweisung, feindliche Güter seien auch auf neutralen Schiffen mit neutralen Destinationen zu beschlagnehmen; nach der Pariser Konferenz sagte sie sich von der Deklaration ganz los.⁶³²

Diese Konferenz ist in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich. Ein Blick in die Akten lässt bereits einige Denkmuster erkennen, die auf französischer Seite anlässlich der Friedensvorbereitungen wieder auftauchen, insbesondere zur Behandlung der Wirtschaftskriegsschäden. Der folgenreichste der 1916 sanktionierten Grundsätze lautete: *Feindliche Staatsangehörige haften für ihre Regierung*. Das bedeutete, dass deutsches Privateigentum in den Entente-

632 Dekret v. 07.07.1916 (*J. O. [Lois et décrets] 1916*, S. 6049-6050). Am 25.08.1914 hatte die französische Regierung – wie die britische – erklärt, die Londoner Deklaration v. 1909 zur Grundlage der eigenen Seekriegführung machen zu wollen, obwohl diese völkerrechtlich nicht rechtskräftig geworden war. Im selben Dekret präsentierte die Regierung allerdings eine Liste der Konterbande (Liste der legal beschlagnahme- oder zerstörungsfähigen Güter), die den praktischen Wert dieser Selbstbindung erheblich einschränkte. Die Bewertungen der Abänderung der Konterbandedefinition gingen weit auseinander: So behauptete bspw. Perrinjaquet („La guerre européenne et les relations commerciales des belligérants et des neutres“, in: *RGDIP*, Bd. 22 [1915], S. 127-238, hier S. 154), die neue Liste unterscheide sich „wirklich wenig“ von derjenigen der Londoner Deklaration. Entschiedener Widerspruch kam natürlich von deutscher Seite (bes. Dambitsch: „Der englische Verstoß gegen die Londoner Seerechtserklärung“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 [1914], Sp. 1350-1353); interessant ist allerdings die Kritik aus neutralen Staaten, z. B. bei Fedozzi: „La guerra al commercio nemico e i diritti dei neutri“, in: *RDI*, Jg. 9 (1915), S. 67-83, der in der französisch-britischen Konterbandedefinition „eine ganze Reihe von Abänderungen der Londoner Erklärung“ sah (S. 70). Sogar Ch. de Visscher (in: *RGDIP* [1917], S. 107) meinte schließlich: „Ces dérogations, en se multipliant, enlèvent à la déclaration [de Londres] toute portée sérieuse.“

Staaten zum Pfand werden sollte für die Reparationszahlungen, welche der deutsche Staat nach Kriegsende den früheren Gegnern schulden würde. – Dieses System wurde mit dem Versailler Vertrag verwirklicht; dazu nachher Punkt 5.3.

Auch die endgültige Abwicklung privater Vertragspflichten zwischen eigenen und feindlichen Staatsangehörigen, die während des Krieges unterbrochen gewesen waren, sollten einer ähnlichen Lösung zugeführt werden. Als das *Foreign Office* im Oktober 1918 dem *Quai d'Orsay* ein Memorandum zu dieser Frage zukommen ließ, vermerkte der damalige französische Außenminister Stéphane Pichon:

Maßnahmen zum Schutz der Guthaben alliierter Bürger in Deutschland und den besetzten Gebieten wurden schon auf der Pariser Konferenz ergriffen, namentlich hinsichtlich der Forderungen gegenüber feindlichen Privaten. In der Tat ist die Herstellung eines gemeinsamen Pfandes aus dem Eigentum und den Guthaben feindlicher Staatsangehöriger vorgesehen, welches sich bei Kriegsende auf alliierem oder von alliierten Truppen besetztem Gebiet befindet.⁶³³

Die Parallele zu dem Zwangsclearing-Vorschlag, den deutsche Wirtschafts- und politische Kreise 1915 zur Diskussion gestellt hatten, ist augenscheinlich.⁶³⁴ Aber auf der Pariser Konferenz von 1916 wurde die Fortsetzung des Wirtschaftskriegs auch *nach* Friedensschluss in Aussicht genommen, zumindest soweit es den Zugriff auf feindliches Privateigentum zum Ausgleich der vom feindlichen Staat verursachten Schäden betraf. Dies stellte eine logische Fortsetzung der Verschiebung von der staats- zur personenbezogenen Feinddefinition dar, die im französischen Recht mit dem Dekret vom 27. September 1914 verankert worden war; sie wurde nach den Vertragsschlüssen der Pariser Konferenz 1916 zur Determinante der alliierten Wirtschaftskriegführung insgesamt.⁶³⁵

633 „Des mesures ont déjà été prises par la Conférence de Paris, pour la protection des intérêts privés des alliés en Allemagne et en pays occupé, et notamment pour les créances existant à charge des sujets ennemis. On a en effet prévu la constitution d'un gage commun au moyen des biens et intérêts privés ennemis, existant à la fin de la guerre dans les territoires alliés ou occupés par les troupes alliés [sic].“ Copie d'une lettre du MAE adressée à divers ministères à l'occasion d'une proposition anglaise pour le règlement des dettes d'avant-guerre, 17.10.1918; MAE A [Paix]/1039-1 (ArchDipl: 4/CPCOM/92 [23]).

634 Siehe oben S. 151.

635 Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 306 und bes. 327, sowie Cassin, in: *RDIP* (1918), S. 29, 36. Aufschlussreich dazu auch das Memorandum des Generalkommissariats des *Comité permanent international d'Action économique* vom Oktober 1916: *Législation comparée relative à l'interdiction du commerce avec l'ennemi et notamment à la validité des contrats souscrits avec des ressortissants ennemis*, 17.10.1916; MAE

Im Folgenden werden einige Rechtsgrundsätze, die im Juni 1916 angenommen wurden, anhand der französischen Rechtsanwendung dargestellt – wiederum unterteilt in die Wirtschaftskriegsmaßnahmen gegen (α) natürliche und (β) juristische Personen.

α *Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen*

Die Liquidation feindlichen Eigentums wurde in Frankreich nach 1915 nicht mehr wesentlich verschärft, auch blieb es bei ihrer *gerichtlich* gesteuerten Praxis. Die Legislative hielt sich zurück, und eine direkte politische Steuerung der Liquidationen (und damit eine leicht nachweisbare Verantwortung hierfür) blieb ebenfalls aus, anders als im Deutschen Reich.⁶³⁶ Dieser Befund mag zunächst überraschen, schließlich war Frankreich besonders zügig und konsequent vom Handels- zum Wirtschaftskrieg übergegangen. Allerdings stellte sich bald heraus, dass der deutsche Privatbesitz in Frankreich weitaus geringer war, als angenommen; umgekehrt stand viel französisches Eigentum unter deutscher Kontrolle, insbesondere Grundbesitz in Elsass-Lothringen und allgemein Eigentum in den besetzten Gebieten.

Die französische Regierung stand also vor einem strategischen Dilemma: Der Wirtschaftskrieg war – im Gegensatz zum Landkrieg – ein Terrain, auf dem sie noch Bewegungsfreiheit hatte und Angriffe ausführen konnte. Gleichzeitig trafen aus den gerade genannten Gründen deutsche Maßnahmen gegen „feindliches Eigentum“ insbesondere Franzosen, wodurch Frankreich im Wirtschaftskrieg verwundbarer war als andere Entente-Staaten – es wollte daher Deutschland keinen Vorwand für weitere Retorsionen geben. Diese Überlegungen hob kurz vor Kriegsende Frankreichs Außenminister Pichon noch einmal hervor. Einerseits telegraphierte er im August 1918 an die britische Regierung, Frankreich werde trotz der in Deutschland vorgenommenen Liquidationen privaten Eigentums auf Retorsionen verzichten, da „das Verhältnis zwischen in Frankreich befindlichem deutschem Eigentum und in Deutschland befindlichem französischem Eigentum zu ungünstig“ sei.⁶³⁷ Im September

A [Paix]/1158-17 (ArchDipl: 4/CPCOM/276 [217-229]).

636 Ein Gesetzesprojekt, das auf den Beschlüssen der Pariser Konferenz aufbaute, legte der Handelsausschuss dem Unterhaus am 31.03.1917 vor. Es wurde aber sowohl hier als auch im Senat verschleppt, sodass dieses Projekt – in reduzierter Form – erst am 21.01.1918 zum Gesetz wurde. Dazu gleich weiter unten.

637 „Jusqu'à présent et, en attendant qu'un accord interallité concernant les biens ennemis ait pu intervenir, le Gouvernement français n'a pas jugé à propos d'envisager des mesures de représailles. La proportion entre les biens allemands détenue en France et les biens français détenue pas les Allemands est en effet

führte er diesen Gedanken in einer internen Anweisung an André Tardieu, dem Hauptkommissar für französisch-amerikanische Kriegsangelegenheiten (*commissaire général aux affaires de guerre franco-américaines*), einem der späteren Hauptunterhändler zum Versailler Vertrag, näher aus:

[M]an wird erkennen müssen, dass Frankreich in der Frage des Privateigentums in einer besonders nachteiligen Lage befindet und den Beistand aller seiner Verbündeten erbitten muss, besonders derjenigen, welche sich in dieser Frage in einer umgekehrten Situation gegenüber Deutschland befinden. Zweifelsohne stimmt Frankreich mit seinen Verbündeten voll überein und wünscht, wie diese, sich vom wirtschaftlichen Einfluss Deutschlands zu befreien, aber dieses Vorhaben kann nur zu Lasten der Eigentumsrechte [alliiertes] Privater in Deutschland realisiert werden. Nun würde aber dabei Frankreich von dieser Maßnahme am stärksten getroffen. Diese Eigentümer stellen einen wichtigen Teil des französischen Volksvermögens dar; die Entschädigung dieser Privaten durch Frankreich würde schwer auf seinem Budget lasten, das schon durch die von der Invasion verursachten Ausgaben erdrückt ist. Es ist also unumgänglich, in Abstimmung mit den Alliierten Wege zur Verhinderung dieser Ruinierungen zu suchen oder, falls sie unvermeidbar sind, sie zu reparieren.⁶³⁸

trop défavorable et il est apparu que le règlement de ces affaires serait plus commodément effectué, le moment venu, si le Gouvernement de la République ne prenait pas la responsabilité, même comme *rétorsion* de mesures qu'il juge irrégulières et qui sont si nettement défavorables aux intérêts de ses nationaux“ (Hervorhebung im Original). MAE, Sous-direction des Unions internationales, an das MAE, Direction des Affaires politiques et commerciales, 31.08.1918: *Copie de la réponse faite à une note de l'Ambassade d'Angleterre relative à la liquidation des biens ennemis en Allemagne*; MAE Z/54-2 (ArchDipl: 78/CPCOM/591 [27]).

638 „[O]n reconnaîtra que pour cette question des biens privés la France se trouve dans une situation particulièrement défavorable et qu'elle doit faire appel au concours de tous ses alliés et spécialement à ceux qui se trouvent, pour cette question, dans la situation inverse vis-à-vis de l'Allemagne. Sans doute, la France est en plein accord avec ses alliés et désire, comme eux, se libérer de l'emprise économique allemande, mais ce projet ne peut être réalisé qu'au détriment des intérêts des particuliers en Allemagne. Or, la France sera la plus touchée par cette mesure. Ces intérêts constituent une part importante de la fortune française, l'indemnisation de ces particuliers par la France pèserait lourdement sur son budget déjà écrasé sous les dépenses occasionnées par l'invasion. Il est donc indispensable de rechercher, d'accord avec les Alliés, les moyens d'empêcher ces ruines, ou, si elles sont inévitables, de les réparer.“ Note Pichon au commissaire général aux affaires de guerre franco-américaines, 05.09.1918; MAE Z/592 (ArchDipl: 78/CPCOM/592 [18-19]). André Tardieu war bei den Friedensverhandlungen 1919 einer der französischen Hauptdelegierten.

Aus diesem Grund wurde die französische Gesetzgebung, jedenfalls hinsichtlich der Einführung neuer Wirtschaftskriegsmaßnahmen, ab Ende 1915 zurückhaltender als im ersten Kriegsjahr. Untätig blieb sie aber nicht: Am 22. Januar 1916⁶³⁹ erklärte ein Gesetz die Anmeldung allen feindlichen Vermögens beim Staat zur Pflicht; hierfür wurde eine Meldestelle beim Außenministerium eingerichtet.⁶⁴⁰ Anvisiert waren in diesem Fall primär feindliche Eigentumsrechte – insbesondere Kapitalbeteiligungen – in französischen Unternehmen sowie Forderungen, die zwischen eigenen und feindlichen Staatsangehörigen bestanden. Diesem Gesetz lag wiederum der personenbezogene Feindbegriff zugrunde, weswegen es auch extraterritoriale Wirkung entfalten konnte⁶⁴¹ – ein Prinzip, das einige Monate später auf der Pariser Konferenz von der Entente insgesamt übernommen wurde.

Hatten die Behörden erst einmal Kenntnis all diesen feindlichen Eigentums erlangt, konnten sie auch gegebenenfalls zur Beschlagnahme und Enteignung schreiten, womit die Frage der Staatshaftung wieder in den Vordergrund träte. Wie bereits angedeutet unterließ es der französische Gesetzgeber aber, weitere Vorstöße in diese Richtung zu unternehmen, sondern überließ dieses Feld den Gerichten. Insoweit wurde die Richtung beibehalten, die im Herbst 1914 eingeschlagen worden war; auf dieser Bahn blieb die französische Rechtspraxis bis Kriegsende.

Auf dem Gesetz von Januar 1916 aufbauend forderte ein Dekret vom 2. Juli 1917⁶⁴² die Anmeldung allen Eigentums (einschließlich Forderungen), welches Private im feindlichen Staat oder den besetzten Gebieten hatten. Diese Bestimmungen dienten der Bestandsaufnahme des greifbaren Eigentums feindlicher sowie des zerstörten Eigentums eigener Bürger; sie wurden allerdings mit Blick auf künftige Reparationsforderungen und dafür verfügbare „ökonomische Geiseln“ erlassen, nicht zu Zwecken der Schadensregulierung

639 *Loi relative à la déclaration des biens des sujets de puissances ennemies*, *J. O. (Lois et décrets)* 1916, S. 619-620.

640 *Décret* v. 16.04.1916

641 Das Gesetz verbot eigenen Bürgern jede wirtschaftliche Rechtsbeziehung zu Feinden, inner- wie außerhalb Frankreichs: „L'obligation de déclaration s'étend à tous intérêts de sujets d'une puissance ennemie dans des maisons de commerce, entreprises ou exploitations quelconques, ainsi qu'à toutes ententes ou conventions d'ordre économique entre des Français, des protégés français ou des personnes résidant en territoire français ou de protectorat français et des sujets d'une puissance ennemie“, Art. 1 Abs. 3 der *loi* v. 22.01.1916.

642 *J. O. (Lois et décrets)* 1917, S. 6915-6916.

noch während des Krieges.⁶⁴³ Auch hier wird wieder die Idee erkennbar, spätere Entschädigungsforderungen gegen den feindlichen Staat mit einer Ausfalldeckung durch feindliches Privateigentum zu versehen und damit fremde Bürger zu Drittschuldnern ihrer Regierung zu machen.

Der rechtsstaatliche Schutz vertraglicher Forderungen wurde (natürlich nur für feindliche Private) durch die Gesetze vom 8. November 1917⁶⁴⁴ und 21. Januar 1918⁶⁴⁵ (*loi Failliot*) aufgehoben: Französische und verbündete Bürger konnten nunmehr einseitig Verträge kündigen, selbst solche aus der Vorkriegszeit.⁶⁴⁶ Davon waren zwar nur privatrechtliche Verhältnisse (keine öffentlichrechtlichen, aus denen sich Staatshaftung hätte ableiten lassen) betroffen, dennoch sind diese Gesetze erwähnenswert: Erstens wurden bei Beantragung einer solchen Vertragslösung die feindlichen Forderungen nicht nur suspendiert – diese Wirkung hatten schon die Zahlungsverbote –, sondern endgültig aufgelöst, und zweitens wurden solche Auflösungen sofort wirksam. Damit konnten feindliche Forderungen im Handumdrehen und ohne Ausgleichsanspruch oder Einspruchsmöglichkeit der Betroffenen (auch ohne Hinterlegung bei der *Caisse des dépôts et consignations*) vernichtet werden.

Dass diese Maßnahmen zur Jahreswende 1917/18 ergriffen wurden, hing mit dem vorläufigen Kriegsergebnis an der Ostfront zusammen; in diesem Kontext kam auch das Ermächtigungsgesetz für die Regierung Clemenceau im Februar 1918 zustande. Nach dem dortigen Sieg der Mittelmächte war deren militärische und wirtschaftliche Erstarkung zu befürchten, wogegen die französische Regierung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln vorging – und diese lagen vornehmlich auf dem Gebiet des Wirtschaftskriegs.

643 „Ces deux dispositions tendent évidemment à assurer le respect du décret du 27 septembre 1914, mais leur but principal consiste à établir d'une manière aussi exacte que possible l'importance du gage économique que nous avons en France à l'encontre de nos ennemis, et celles des intérêts particuliers que notre gouvernement aura le moment venu à protéger.“ Cassin, in: *RDIP* (1918), S. 20.

644 *Loi relative aux ventes et aux saisies effectuées en pays ennemis, dans les territoires occupés par l'ennemi et en Alsace-Lorraine* v. 08.11.1917, *J. O. (Lois et décrets)* 1917, S. 9009-9010.

645 *Loi relative aux marchés à livrer et autres contrats commerciaux conclus avant la guerre* v. 21.01.1918, *J. O. (Lois et décrets)* 1918, S. 837-838. .

646 „La résiliation des contrats passés avec les ressortissants des pays ennemis, antérieurement au début de l'état de guerre, pourra être demandée par tous les Français, protégés français et nationaux des pays alliés ou neutres, ou bénéficiaires d'un permis de séjour“, Art. 1 der *loi* v. 21.01.1918.

Die Staaten der Entente hatten bereits viele Wirtschaftskriegsmaßnahmen entwickelt und erprobt, als 1916 die Pariser Konferenz zusammentrat. Bei diesem Anlass wurde auch, soweit es juristische Personen betraf, die Ausweitung bereits bestehender Eingriffsrechte und ihre allgemeinere Durchführung veranlasst. Einer der Beschlüsse der Konferenz lautete:

Die Handelshäuser auf dem Gebiet der alliierten Länder, die feindlichen Privaten gehören oder von ihnen bewirtschaftet werden, werden alle unter Sequestrierung oder Verwaltung gestellt; es werden Maßnahmen zur Liquidation bestimmter solcher Häuser sowie der in ihrem Besitz befindlichen Waren ergriffen, wobei die Erlöse aus solchen Liquidationen unter Sequester oder Verwaltung bleiben.⁶⁴⁷

Über den feindlichen Charakter der Unternehmungen entschieden die Eigentumsrechte und die Kapitalstruktur, nicht der Firmensitz. Dieser Grundsatz war in Frankreich von der Rechtsprechung entwickelt und durch höchstrichterliches Urteil der *Cour de Cassation* am 20. Juli 1915 zur landesweiten Regel gemacht worden; im Sommer 1916 wurde auch dieser Grundsatz von der Entente insgesamt übernommen. (Die USA wandten ihn ab Oktober 1917 – mit leichten Abstrichen – ebenfalls an.⁶⁴⁸) Die nach diesem Kriterium identifizierten feindlichen Unternehmungen kamen auf sogenannte schwarze Listen, und eine der praktischen Wirkungen der Pariser Wirtschaftskonferenz war, dass die Alliierten ihre jeweiligen Listen einander mitteilten und aufeinander abstimmten. So wurde ihre Wirtschaftskriegführung immer effizienter und erreichte einen Grad der Koordinierung, der bei den Mittelmächten ausblieb.

Fanden juristische Personen sich auf diesen schwarzen Listen wieder, kam dies für sie einer vermögensrechtlichen Vogelfreiheit gleich. Standardprozedur war dann die Umwandlung der Sequestrierung, der sie in aller Regel bereits unterlagen, zur Liquidation. Hierüber ent-

647 „Les maisons de commerce possédées ou exploitées par des sujets ennemis sur les territoires des pays alliés seront toutes mises sous séquestre ou contrôle; des mesures seront prises pour liquider certaines de ces maisons, ainsi que les marchandises qui en dépendent, les sommes provenant de ces liquidations restant placées sous séquestre ou contrôle.“ Zit. n. Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 327.

648 Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 296.

schieden nach wie vor die Gerichte, und die für den kurzen Ausnahmezustand gemachte Feststellung, diese seien stark versicherheitlichende Akteure des Wirtschaftskriegs gewesen, gilt auch für den langen Ausnahmezustand. Dem in Punkt 3.3.1 dargestellten richterlichen „Paukenschlag“ vom Oktober 1914 folgte ein zweiter in Form des Urteils „Daude c. Faber et Wilmoth“, welches das *Tribunal de la Seine* (in Stellung und Einfluss etwa vergleichbar mit dem Kammergericht in Berlin) am 18. Mai 1916 fällte.⁶⁴⁹ Dessen Schlüsselpunkte lauteten:

- 1.) Ein feindlicher Staatsangehöriger kann, auch von einem Franzosen, nicht zulässigerweise vor ein französisches Gericht gebracht werden, – denn er ist nicht prozessfähig, weder als Beklagter noch als Kläger.
- 2.) Diese Prozessunfähigkeit ergibt sich implizit aus dem Gehalt des Dekrets vom 27. September 1914 [...] mit den Verboten, die es ausspricht und die das Gesetz vom 4. April 1915 [...] untermauert hat.
- 3.) Die spekulativen Theorien zum Völkerrecht sowie das IV. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 (Art. 23, Buchstabe *h*) können gegenüber einem Landesgesetz keinen Bestand haben.⁶⁵⁰

War die Justizverweigerung für feindliche Bürger, welche die Rechtsprechung schon 1914 mit dem Argument der Kriegsnotwendigkeit („Interessen der Landesverteidigung“) begründet hatte, so kam jetzt ein neues Element hinzu: Staatsrecht sollte Völkerrecht brechen, sprich Gesetzgeber (und Richter) sich jederzeit von internationalen Verträgen lossagen können. Eine „unhaltbare“ Entscheidung, wie Joseph Barthélemy befand, der dieses mal sogar scharfzüngig wurde und dem Gericht vorhielt, es sei „die unbedingte Pflicht eines jeden Rechtsgelehrten, der diese Bezeichnung [verdient], den Vorrang des völkerrechtlichen Vertrags vor dem internen Gesetz anzuerkennen.“⁶⁵¹ Das war übrigens herrschende Rechtslehre sowohl in den Entente-Staaten als auch bei den Mittelmächten.

649 Mitgeteilt im *JDI*, Bd. 43 (1916), S. 1303-1311.

650 „(1) Un sujet ennemi ne peut être valablement attrait, même par un Français, devant un tribunal français, — car il ne peut ester en justice, ni en défendant ni en demandant. (2) Cette incapacité résulte implicitement des tenues du décret du 27 septembre 1914 [V. texte *Clunet* 1915, p. 103] et des interdictions qu'il édicte, corroborées par la loi du 4 avril 1915 [V. texte *ibid.* 1915, p. 108]. (3) Les théories spéculatives du droit des gens et la IVe Convention de La Haye, du 18 oct. 1907 (art. 23, lettre H), ne peuvent prévaloir contre une loi interne.“ Ebd., S. 1303 (eigene Hervorhebung).

651 „C'est un devoir impérieux, pour tout jurisconsulte, digne de ce nom, de proclamer la supériorité du traité international sur la loi interne.“ Barthélemy, in: *JDI* (1916), S. 1484.

Dessen ungeachtet legten viele Gerichte den Vorrang staatsrechtlicher gegenüber völkerrechtlichen Bestimmungen ihren Entscheidungen zugrunde, so auch in der Anwendung des oben genannten Gesetzes vom 21. Januar 1918 über die Auflösung privater Verträge aus der Vorkriegszeit. Dessen Erlass hatte besonders in einer Hinsicht erhebliche Folgen für Unternehmen: Befanden sich unter ihren Gesellschaftern oder Mitinhabern feindliche Staatsangehörige, konnten sie aufgelöst und liquidiert werden. Dies war allerdings im Gesetzestext selber nicht vorgesehen gewesen (dieser sprach nur von Kaufverträgen), doch gingen die Gerichte auch hier bald zu einer Ausweitung der Maßnahme durch entsprechende Auslegung über. Beispielhaft verdeutlicht dies wieder ein Urteil des *Tribunal de la Seine*, „Delpuech c. Arndt et Moraël“, vom 2. April 1918. Das Gericht bestimmte, dass das Gesetz vom 21. Januar des Jahres auf alle Verträge anwendbar sei, und dass daher auch Gesellschaftsverträge aufgelöst werden könnten, die ein Unternehmen begründet hatten (im vorliegenden Fall ging es um einen seit 1901 bestehenden Betrieb).⁶⁵²

Analog zu diesem Urteil wurden noch weitere Unternehmensauflösungen betrieben, allerdings geschah die Abwicklung entweder nach den entsprechenden Klauseln, die im ursprünglichen Vertrag selbst vorhanden waren, oder nach den gewöhnlichen privatrechtlichen Maßstäben. Sie erfolgten weder durch noch für den Staat, stellten auch keine Enteignung mit Staatshaftungspflicht dar. Die Ausrichtung des Wirtschaftskrieges auf juristische Kampfhandlungen zwischen Privaten, die mit der Pariser Konferenz vorgenommen worden war, hatte aus der Sicht der Regierung mehrere Vorteile; der nennenswerteste – zumindest der Fragestellung dieser Untersuchung nach – war die Möglichkeit, feindliches Eigentum zu belangen, ohne entschädigungspflichtige Eingriffe von Staats wegen vorzunehmen. So betonte das *Tribunal de la Seine* auch im gerade genannten Urteil: „[D]ie Durchführung der Liquidation, welche die Auflösung des Gesellschaftervertrags notwendig machen, erfolgt nach den Vertragsvorgaben [...]“.⁶⁵³

Somit war die wesentliche Neuerung im französischen Wirtschaftskriegsrecht, dass sich nicht mehr nur Staat und feindlicher Bürger gegenüber standen, sondern auch die Bürger der kriegführenden Länder untereinander. Dabei war eine politisch gewollte und von den

652 Siehe die Mitteilung des Urteils im *JDI*, Bd. 45 (1918), S. 648-652, hier S. 648.

653 „[L]es opérations de liquidation, rendues nécessaires par la résolution du contrat de société, doivent être poursuivies selon les status [...]“ (d. h. den Klauseln im Vertrag, die für den Fall der Unternehmensauflösung vereinbart worden waren). Ebd., S. 649.

Gerichten angewandte Differenzierung der feindlichen Angehörigen zu beobachten, und zwar jetzt nicht mehr (nur) nach Staatsangehörigkeit, sondern nach Nationalität. Hiervon hatten schon in der ersten Kriegsphase Angehörige „nationaler Minderheiten“ profitieren können, so natürlich französischstämmige Elsässer und Lothringer, aber auch Polen oder Tschechen, die *strictu sensu* feindliche Bürger waren. Doch erfuhren auch osmanische Bürger und unter ihnen anscheinend insbesondere Syrer eine rücksichtsvollere Behandlung, was einen Zusammenhang mit außenpolitischen Interessen nahelegt – namentlich denjenigen, die im damals noch geheimen Sykes-Picot-Abkommen⁶⁵⁴ festgehalten worden waren.⁶⁵⁵ Doch das wäre Stoff für eine andere Untersuchung.

Hinsichtlich der Staatshaftung im Ausnahmezustand und der rechtlichen Ausgestaltung des Wirtschaftskrieges sind vorläufig fünf Dinge anzumerken. (1) Die Gerichte waren im langen Ausnahmezustand ebenso versicherheitlichende Akteure wie im kurzen, wobei dem Argument der Kriegsnotwendigkeit noch dasjenige des Primats des Staatsrechts gegenüber dem Völkerrecht hinzugefügt wurde. (2) Der Gegensatz zwischen Doktrin und Rechtsprechung, der im Streit um den Gerichtszugang feindlicher Personen schon im Oktober 1914 entstanden war, setzte sich unvermindert fort. (3) Der Gesetzgeber wurde deutlich passiver als in den ersten Kriegsmonaten (während umgekehrt die Regierung die interalliierte Koordinierung der Wirtschaftskriegführung vorantrieb).

Im langen Ausnahmezustand wurde (4) der Wirtschaftskrieg vor allem auf den Bereich der Vertragsbeziehungen zwischen Privaten ausgedehnt, gemäß den Vorgaben der Pariser Konferenz.⁶⁵⁶ Damit wurde (5) die Frage, wie nach dem Krieg Staatenverantwortlichkeit hergestellt werden könne, noch problematischer: Die durch privat initiierte Unternehmensauflösungen entstandenen Schäden waren dem Staat bestenfalls indirekt zurechenbar (mit dem Argument, er habe nicht für ausreichenden Gerichtsschutz gesorgt): Hier konnte nur noch mit dem Vorwurf des Staatsunrechts operiert werden – gestützt beispielsweise auf die Verletzung des Art. 23 h der HLO. Letztlich würde es aber allein auf die

654 In diesem französisch-britischen Geheimabkommen über die Aufteilung des osmanischen Reiches nach Kriegsende (geschlossen am 16.05.1916) wurde der syrisch bevölkerte Teil der französischen Einflussphäre zugeschlagen.

655 Siehe Garner, in: *AJIL* (1918), S. 749.

656 „Dans la conférence économique de 1916, les gouvernements alliés décidèrent de ‚rechercher l'établissement d'un régime permettant la résiliation pure et simple des contrats souscrits avec des sujets ennemis et nuisibles à l'intérêt national‘.“ Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 306-307.

Machtverhältnisse zwischen Kriegsgewinnern und -verlierern ankommen, wie 1918 und 1919 an den jeweiligen Friedensverhandlungen und besonders bei der Ausarbeitung der Reparationsforderungen sichtbar wurde.

4.3.2 Der Wirtschaftskrieg im deutschen Recht

In dem Maße, wie weitere Staaten den Mittelmächten den Krieg erklärten, wurden die bereits eingeführten Maßnahmen auf sie beziehungsweise ihre Staatsangehörigen ausgeweitet. Dies geschah im Deutschen Reich regelmäßig durch eine kurze Bekanntmachung des Reichskanzlers, diese oder jene Maßnahme – beispielsweise das Zahlungsverbot oder die Zwangsverwaltung – werde nunmehr auch gegen den neuen feindlichen Staat respektive seine Bürger angewendet.⁶⁵⁷ Doch gab es in einigen Punkten auch juristische Neuerungen, die alle in Richtung auf Verschärfung des Wirtschaftskriegs gingen. Versicherheitlichung zeigte sich also in immer mehr Rechtsbereichen. Was zwischen den Mittelmächten hingegen nicht zustande kam, war eine politische Koordinierung der Wirtschaftskriegführung.⁶⁵⁸ Noch nicht einmal eine Abstimmung der Importe und der Versorgung kam zustande, obwohl sie mehrfach angeregt wurde.⁶⁵⁹

Die Schlüsselmomente der weiteren Entwicklung des Wirtschaftskriegs bis zu den Friedensschlüssen im Osten waren (1) die zwangsweise Treuhandverwaltung feindlichen Vermögens, (2) die Anordnung von Zwangsliquidationen, und (3) die Einführung der Möglichkeit, Verträge mit feindlichen Privaten – auch und gerade Gesellschafterverträge für Unternehmen – einseitig aufzukündigen. Alle drei Maßregeln wurden als Retorsionen begründet. Hinzu kam (4) die Aussetzung der Haftpflicht der Zwangsverwalter feindlicher Unternehmungen durch das Reichsgericht, das sich damit erstmals den Zorn der deutschen Rechtslehre (von der französischen ganz zu schweigen) zuzog.⁶⁶⁰ Die rechtliche Ausgestal-

657 Zwangsverwaltung rumänischer Unternehmen ab dem 28.09. und italienischer ab dem 24.11.1916 (RGBl. 1916, S. 1099, 1298); Zahlungsverbot gegen Rumänien ab dem 28.08.1916 (RGBl. 1916, S. 971), gegen Italien ab dem 07.06. und gegen die USA ab dem 09.08.1917 (RGBl. 1917, S. 483, 708).

658 Im österreichischen Recht wurde bpsw. die Zwangsverwaltung, die im Deutschen Reich schon seit 1914 existierte, erst am 27.07.1916 (unmittelbar nach der Pariser Konferenz) eingeführt. Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 326.

659 Siehe z. B. v. Cetto-Reichertshausen: „Regelung des wirtschaftspolitischen Verhältnisses zwischen Österreich-Ungarn und dem Deutschen Reich“, in: *RuW*, Nr. 4 (1916), S. 81-86.

660 Abgesehen von der Kritik an den Urteilen von 1914, welche den § 9b BZG zu einer Generalklausel ver-

tung der deutschen Wirtschaftskriegführung wurde auch in der zweiten Kriegshälfte nicht vom regulären Gesetzgeber, sondern durchweg vom ermächtigten Notstandsgesetzgeber geleistet: dem Bundesrat oder (in geringerem Maße und aufgrund der „weiter delegierten Ermächtigung“) dem Reichskanzler.

α Eingriffe in die Rechte natürlicher Personen

Am 7. Oktober 1915 verpflichtete eine Verordnung des Reichskanzlers alle Angehörigen eines feindlichen Staates, ihr im Deutschen Reich befindliches Vermögen „anzumelden“.⁶⁶¹ Die Verordnung betraf sowohl natürliche als auch juristische Personen (§ 5 AnmeldeVO), war aber beschränkt auf Werte über 500 Mark.⁶⁶² Die wichtigste Folge war, dass solches Vermögen „vom Inkrafttreten dieser Verordnung an, unbeschadet weitergehender Anordnungen der Militärbefehlshaber, nur mit Genehmigung des Reichskanzlers veräußert, abgetreten oder belastet werden“ durfte (§ 8): Es wurde also eingefroren – gesperrt, wie es in der Verordnung hieß. In dieser BRVO kam eine Mischung aus Territorial- und Staatsangehörigkeitsprinzip zum Tragen, da ihr § 9 eine grundsätzliche Ausnahme für das Vermögen derjenigen Staatsangehörigen eines feindlichen Staates machte, die in Deutschland ansässig geblieben waren.

Das war eine spürbare Rechtsbeschränkung. Sie führte aber vorerst nur dazu, dass die deutschen Behörden Kenntnis über feindliches Vermögen im Inland erlangten *ohne* irgendwie darauf zugreifen zu können; die AnmeldeVO beließ das erfasste Eigentum bei den Betroffenen. Diese Schonung bestand natürlich nur vorläufig, denn welchem fernerem Zweck die Feststellung des „feindlichen Vermögens“ dienen würde, war klar: Es sollte entweder zur Verhandlungsmasse für den Friedensschluss werden oder Vergeltungsmaßnahmen noch während des Krieges dienen.⁶⁶³

kehrt hatten; hierbei stand die herrschende Meinung allerdings auf der Seite des RG. Siehe Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 202.

661 BRVO „über die Anmeldung des im Inland befindlichen Vermögens von Angehörigen feindlicher Staaten“ v. 07.10.1915 (RGBl. 1915, S. 633-634). Eine analoge Bestimmung wurde im besetzten Belgien am 19.07.1916 eingeführt (GVBl. [Belgien] 1916, Nr. 41).

662 Art. 8 Abs. 1 der AusführungsVO des Reichskanzlers v. 10.10.1915 (RGBl. 1915, S. 653-655).

663 Dazu ausführlich Bernstein: „Die Sicherstellung feindlichen Vermögens zu Vergeltungszwecken“, in: *JW*, Nr. 20 (1915), S. 1315-1327.

Bereits die AnmeldeVO selbst war als eine solche Maßnahme deklariert, das heißt als Reaktion auf die Wirtschaftskriegführung der Entente begründet worden.⁶⁶⁴ Die absehbare Verschärfung des Wirtschaftskriegs durch weitere (tatsächliche oder angebliche) Retorsionen musste dabei fast zwangsläufig die Anmeldung feindlichen Vermögens in dessen Beschlagnahme oder gar Wegnahme übergehen lassen. Dies bewahrheitete sich namentlich für das Vermögen „feindlicher Unternehmungen“, wie weiter unten dargelegt werden wird.

Im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes sah es nicht besser aus: Die weiter oben dargestellte Aufhebung feindlicher Patentrechte in Frankreich von Mai 1915⁶⁶⁵ wurde wenig später auch im Deutschen Reich eingeführt (BRVO vom 1. Juli 1915).⁶⁶⁶ Zwar erfolgte die Aufhebung nur individuell und nur auf Anordnung des Reichskanzlers, doch wurde damit erstmals (von Strafbestimmungen des Kriegsleistungsrechts abgesehen) die entschädigungslose Enteignung eingeführt. Der bis dahin für Eigentumsrechte so nachdrücklich verteidigte Rechtsschutz war in einem ersten Bereich hinfällig geworden.⁶⁶⁷

Der nächste Schritt folgte mit der Bekanntmachung vom 31. Juli 1916⁶⁶⁸, welche die schon 1914 prinzipiell eröffnete Möglichkeit der Liquidation feindlichen Eigentums⁶⁶⁹ der tatsächlichen Umsetzung zugänglich machte, soweit es britischen Besitz betraf; auf französischen wurde die Bestimmung am 14. März 1917⁶⁷⁰ ausgedehnt (auf russischen am 22. September 1917,⁶⁷¹ auf US-amerikanischen am 4. März 1918⁶⁷²). Die Liquidationsmöglichkeit wurde auch in den besetzten Gebieten übernommen, so in Belgien durch Verordnung des Generalgouverneurs vom 29. August 1916.⁶⁷³ Die Weisungsbefugnis und damit die Verantwortung

664 So auch die dazugehörige Denkschrift des Reichstags; siehe Güthe / Schlegelberger (1916), *Kriegsbuch*, Bd. 2, S. 437-438.

665 Siehe oben S. 138.

666 RGBl. 1915, S. 414-415.

667 Siehe die zum Rechtsschutz in Kap. 3 angeführten Beispiele aus Rechtslehre, Rechtsprechung und Gesetzgebung.

668 „Bekanntmachung, betr. Liquidation britischer Unternehmungen“ v. 31.07.1916 (RGBl. 1916, S. 871-874).

669 Hier war das Terrain bereits mit den in Punkt 3.3.2 dargestellten Verordnungen über die Zwangsverwaltung feindlicher Unternehmen vorbereitet worden (insb. Durch § 3 der ZwangsverwaltungsVO gegen französische Unternehmen v. 26.11.1914, welcher „im Wege der Vergeltung die Auflösung der [...] Unternehmungen sowie bei Gesellschaften, die im Inland ihren Sitz haben, die Auflösung der Gesellschaft“ ermöglichte).

670 RGBl. 1917, S. 227.

671 RGBl. 1917, S. 876.

672 RGBl. 1918, S. 111.

673 GVBl. [Belgien] 1916, Nr. 43.

lag nach wie vor beim Reichskanzler, und die Stringenz in der Anwendung scheint ziemlich personenabhängig gewesen zu sein: Die Liquidationen wurden nach dem Abschied v. Bethmann Hollwegs und gerade unter seinem zweiten Nachfolger, Georg v. Hertling, deutlich zahlreicher, wovon besonders Grundbesitzer in Elsass-Lothringen sowie feindliche Unternehmen betroffen waren.⁶⁷⁴ Die nähere Darstellung folgt unter β .

Ganz einschneidend für feindliche Private war die BRVO vom 16. Dezember 1916⁶⁷⁵ – ausgerechnet in jener Woche erlassen, in der die Mittelmächte ihr Friedensangebot (12. Dezember) abschickten –, welche deutschen und verbündeten Bürgern „aus Gründen der Vergeltung“ die Auflösung privatrechtlicher Verträge mit feindlichen Staatsangehörigen erlaubte. Damit folgte das Deutsche Reich dem Beispiel der Pariser Wirtschaftskonferenz: Das öffentliche Interesse an der Wirtschaftskriegführung sollte nun verstärkt durch schädigende Handlungen Privater untereinander verfolgt werden – der Konflikt wurde also auch hier von den zwischenstaatlichen auf die „zwischenbürgerlichen“ Beziehungen ausgedehnt.

Die dazugehörige Ausführungsverordnung des Reichskanzlers vom folgenden Tag bestimmte das RWG als entscheidungsbefugte Stelle.⁶⁷⁶ An dieses musste sich also der Antragsteller wenden, wollte er einen Vertrag mit einem feindlichen Staatsangehörigen auflösen. Mit diesen Regelungen vom 16. und 17. Dezember 1916 war eine Forderung umgesetzt worden, die immer mehr Verfechter sowohl in der Rechtslehre⁶⁷⁷ als auch in der Wirtschaft⁶⁷⁸ gefunden hatte. Dieser Gesetzgebung war außerdem eine geheime Umfrage bei ausgewählten deutschen Unternehmen vorausgegangen (sie betraf dort beispielsweise Lieferungsverträge), welche das Reichsjustizamt im April initiiert hatte; ihr folgte am 12. Juli 1916 eine inoffizielle Anhörung der „hauptbeteiligten Kreise“ der Wirtschaft.⁶⁷⁹ Erst dann trat die Reichsleitung in konkretere Gesetzesvorbereitungen ein.

674 Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 313.

675 RGL. 1916, S. 1396-1398.

676 RkBk v. 17.12.1916 (RGL. 1916, S. 1398-1400).

677 Siehe z. B. Schaps: „Vergeltungsgesetz und Vergeltungsmaßnahmen“, in: *DJZ*, Nr. 19/20 (1916), Sp. 923-929, und Hartmann: „Vergeltungsmaßnahmen und Art. 31 EG. zum BGB.“, in: *RuW*, Nr. 12 (1916), S. 265-267.

678 Siehe den Bericht des Reichstagsausschusses für Handel und Gewerbe über die eingegangenen Eingaben von diversen Handelsverbänden und -kammern (namentlich des im Krieg gegründeten „Verbandes zur Sicherung deutscher Forderungen an das feindliche Ausland“), abgedruckt bei Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 5, S. 522-526, hier S. 522-524.

679 Das im Archiv erhaltene Exemplar – adressiert an die Frankfurter Metallgesellschaft – ist auf den 15.04.1916 datiert; Ausw. Amt Fr.III a 16418 (PA AA: R/143055).

Als mögliche Rechtsgrundlage wurde hierfür entweder das Ermächtigungsgesetz oder die Prinzipien des BGB genannt, analog zur Argumentation der französischen Rechtslehre und Gerichte, welche in den Grundregeln des *droit commun* schon eine ausreichende Handlungsbasis für den Ausschluss feindlicher Privater vom Gerichtszugang erblickt hatten.⁶⁸⁰ Aber anders als dort entstanden die deutschen Wirtschaftskriegsmaßnahmen allesamt durch die Gesetzgebung des Bundesrates, gestützt auf § 3 ErmG.

So auch die letzte hier zu nennende Regelung, die BRVO vom 15. November 1917 „über die Kraftloserklärung von Aktien bei der Liquidation feindlichen Vermögens“.⁶⁸¹ Sie baute auf der LiquidationsVO gegen britische Unternehmen vom Juli 1916 auf, als deren logische Fortsetzung und Ausführung – das heißt als rechtskonforme Retorsion – sie begründet wurde. Sie sah eine faktische Enteignung feindlichen Wertpapierbesitzes vor, welche der Liquidator auf Anweisung des Reichskanzlers veranlassen konnte. Dabei wurden in einem ersten Schritt alle Aktien eines Unternehmens annulliert, wobei die Wertpapierinhaber aufgefordert wurden, ihre Anteile anzumelden. Sie mussten dabei ihre Nationalität angeben. In einem zweiten Schritt wurden neue Aktien ausgegeben, deren Verteilung an die Inhaber zwar der ursprünglichen Verteilung entsprach; dann aber sah die BRVO folgendes vor:

§ 3

Gehören der Inhaber der Aktie und im Falle eines nach dem 31. Juli 1914 erfolgten Erwerbes [der Aktie] die Vorbesitzer zu denjenigen Personen, auf welche die Vorschriften über zwangsweise Verwaltung oder Liquidation feindlicher Unternehmungen keine Anwendung finden, so ist dem Inhaber der Aktie nach ihrer Kraftloserklärung gegen Einreichung der alten Aktie die neue Aktie auszuhändigen. Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen entscheidet die Landeszentralbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle. Ob bei Aktienrechten, bei denen die Voraussetzungen nicht vorliegen, eine Aushändigung der neuen Aktienurkunde an den Inhaber der alten Aktie stattzufinden hat, oder wie sonst mit solchen Aktienrechten zu verfahren ist, entscheidet die Landeszentralbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle nach Maßgabe der bestehenden Vergeltungsvorschriften und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen.

680 Letztere Ansicht vertrat Schaps, in: *DJZ* (1916), Sp. 925.

681 RGL. 1917, S. 1051-1052.

Diese Aushändigung der neuen Aktienurkunde „nach Maßgabe der bestehenden Vergeltungsvorschriften“ vorzunehmen hieß faktisch, sie zu unterlassen; stattdessen wurden sie beim „Treuhandler für feindliches Vermögen“ hinterlegt. Mit der Einrichtung dieses Amtes im April 1917⁶⁸² war der früher oder später zu erwartende generalisierte Zugriff des Staates auf Eigentumsrechte, den die AnmeldeVO vom Oktober 1915 möglich gemacht hatte, Wirklichkeit geworden. Dies hatte auch erhebliche Auswirkungen auf Unternehmen, also die Rechte juristischer Personen, zu denen wir jetzt kommen.

β Eingriffe in die Rechte juristischer Personen

Der Treuhänder konnte feindliches Vermögen „unter Verwaltung nehmen“; sollten feindliche Unternehmen getroffen werden, benötigte er dazu das Einverständnis der jeweiligen Landeszentralbehörde (§ 2). Seine Rolle kann beschrieben werden als die eines obersten Zwangsverwalters, und § 4 TreuhänderVO definierte seinen Aufgabenbereich analog zu demjenigen der ZwangsverwaltungsVO von 1914.⁶⁸³ Einrichtung und Stellung des Treuhänders wurden in der *Norddeutschen Allgemeinen Zeitung* (22. April 1917) erläutert:

Mit dem Fortschreiten des Wirtschaftskrieges (und der Verbreiterung der wirtschaftlichen Folgen des Krieges) hat sich immer mehr die Notwendigkeit einer Zusammenfassung der Verwaltung der liquiden feindlichen Vermögenswerte geltend gemacht. [...] Durch die Einsetzung des Treuhänders wird von den einzelnen, von den Landesbehörden eingesetzten Zwangsverwaltungen an den Liquidationen unter Mitwirkung des Reichskommissars usw. nichts geändert. Diese Verwaltungen werden nur insoweit berührt, als ihr finanzielles Ergebnis, die für eine Anlage verfügbaren Gelder, dem Treuhänder zur Verfügung zu stellen sind. Der Schwerpunkt der Neuregelung liegt darin, daß eine Zentralstelle geschaffen wird, welche die Buchführung, Statistik und damit den Überblick über die bei den verschiedensten Stellen liegenden feindlichen Gelder zentralisiert und die Verfügungsmacht über die Gesamtheit des Geldes auszuüben in der Lage ist.

682 BRVO v. 19.04.1917 (RGBl. 1917, S. 363-366).

683 Siehe oben S. 153-154.

Was die einer besonderen Verwaltung noch nicht unterstehenden feindlichen Guthaben und Wertpapiere anlangt, so kann der Treuhänder nach der neuen Verordnung an den Schuldner herantreten und unter Prüfung aller Verhältnisse des einzelnen Falles gegebenenfalls zur Einziehung der Forderung schreiten. Im übrigen tritt er als amtliche Hinterlegungsstelle für feindliche Forderungen an die Stelle der Reichsbank.⁶⁸⁴

Eine Abwehrmöglichkeit der Betroffenen gegen die Verwaltung ihres Eigentums durch den Treuhänder war „nur im Aufsichtsweg“ gegeben (§ 2), also durch behördeninternes Beschwerdeverfahren. Die dem Treuhänder übergeordnete Behörde war aber der Reichskanzler, sodass sich die Beschwerdemöglichkeit praktisch in der Petition an letzteren erschöpfte. Der Rechtsweg vor den Gerichten blieb verschlossen: Weder das Handeln des Treuhänders noch dasjenige der Zwangsverwalter konnte einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden oder durch Urteil Staatshaftung hergestellt werden.

In diese Richtung entschied auch das Reichsgericht mit zwei inhaltlich identischen Urteilen vom 8. März und 9. April 1917.⁶⁸⁵ Dabei hielt es nicht nur die gerichtliche Unbelangbarkeit des Zwangsverwalters fest, sondern auch, dass die Zwangsverwaltung eine privat- und eine öffentlichrechtliche Seite habe: Für beide Bereiche gelte, dass alle Handlungen des Verwalters „den Vergeltungszweck“ respektive „die deutschen Interessen“ zur Richtschnur haben müssten, nicht den Vorteil des Unternehmens. Die Zwangsverwaltung musste also dem Staat nutzen, während private Rechte und Interessen nachrangig waren; das RG sprach daher von der „politischen Zwangsverwaltung“ (es übernahm dabei eine von der Rechtslehre geprägte Formulierung⁶⁸⁶).

Bedeutsam war daran zweierlei. Zum Einen schied der ordentliche Rechtsweg auch nach Auffassung der Rechtsprechung grundsätzlich aus, da ihr ja kein Urteilsrecht über öffent-

684 Zit. n. Güthe / Schlegelberger (1917), *Kriegsbuch*, Bd. 5, S. 516.

685 RG-Urteil VI. 46/16 v. 08.03.1917, mitgeteilt in der *DJZ*, Nr. 15/16 (1917), Sp. 752-753; für das Urteil v. 09.04.1917 siehe *JW*, Nr. 10 (1917), S. 660-661.

686 Siehe Rehm: „Die Rechtsstellung der kriegsrechtlichen Zwangsverwalter“, in: *LZ*, Nr. 15 (1915), Sp. 1121-1126, hier Sp. 1124: „Die kriegsrechtliche Zwangsverwaltung ist keine privatrechtliche, rechtspolizeiliche [...], sondern eine völkerrechtliche, politisch-polizeiliche, zum Schutz von Staatsinteressen dienende, kurz gesagt eine ‚politische‘ Zwangsverwaltung [...]. Darüber, wie die kriegsrechtliche Zwangsverwaltung geführt wird, entscheiden öffentliche Gesichtspunkte.“ Dazu auch die Nachweise bei Güthe / Schlegelberger (1916), *Kriegsbuch*, Bd. 2, S. 406-408.

lich-rechtliche Handlungen zustand (siehe Punkt 2.2.2). Das RG führte dazu lapidar aus: „Mangels einer Bestimmung im Reichs- oder Hamburgischen Rechte [dort war der Streit entstanden], wonach für derartige öffentliche Ansprüche der Rechtsweg zulässig sei, sei dieser also für den Anspruch des Kl[ägers] verschlossen.“⁶⁸⁷ Nun hatte aber laut RG-Urteil ein Zwangsverwalter sowohl privat- als auch öffentlichrechtlichen Charakter, und ausschlaggebend für die eine (beklagbare) oder die andere (unbeklagbare) Richtung war nicht die rechtliche Stellung des Verwalters, sondern sein Handeln. Begründete er dieses mit „öffentlichem Interesse“, wurde dem Betroffenen die Klagemöglichkeit verwehrt.

Die Parallele zur Haltung des RG hinsichtlich der richterlichen Unüberprüfbarkeit der MBH-Erlasse zum Schutz der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ ist augenscheinlich. Dieses Mal tat sich aber eine Kluft zwischen Rechtsprechung und -lehre auf, die zwar nicht so tief war wie der Gegensatz zwischen Doktrin und Rechtspraxis zu den Kriegsschäden in Frankreich, aber doch vehement zum Ausdruck kam. Besonders deutliche Worte wählte der Berliner Rechtsprofessor Ludwig Waldecker:⁶⁸⁸

Während in Frankreich die Stellung des Sequesteres genau festgelegt ist, hat die maßgebende BRVO. wieder einmal ziemlich alles der Klärung durch die Rechtsprechung überlassen. Ein solches, gar nicht in den Gesetzesstaat passendes Verfahren ist schon in Friedenszeiten mißlich, im Kriege führt es zu einer Rechtsunsicherheit, die bei der unvermeidlichen und diesmal besonders krassen Verwirrung der Geister nicht nur für die unmittelbar Betroffenen, sondern auch einmal für unser staatliches Ansehen alles andere als zuträglich sein könnte. [...] So sehr auch die [...] tatbestandsmäßige Entscheidung vielleicht billigenswert sein mag, so wenig überzeugend scheinen mir [die] allgemeinen Erwägungen [des RG] über den ‚öffentlich-rechtlichen Charakter‘ von Maßnahmen des Zwangsverwalters zu sein, mit ihrer geradezu kautschukartigen Spannweite.

Zunächst, was sind ‚deutsche Interessen‘, von denen das RG. ausgeht? [...] Diese Abstellung auf Interessen, mit der man schließlich alles ‚rechtfertigen‘ kann, läßt es sehr zweifelhaft erscheinen, inwieweit obigen allgemeinen Sätzen des RG. die

687 Zit. n. *DJZ*, Nr. 15/16 (1917), Sp. 753.

688 Waldecker: [Kommentar zur mitgeteilten Rechtsprechung], in: *JW*, Nr. 10 (1917), S. 660.

Qualität richtigen Rechts innewohnt, ob nicht vielmehr dadurch wieder einmal der feindlichen Behauptung Vorschub geleistet wird, wir hätten überhaupt kein öffentliches Recht [...].⁶⁸⁹

Bedeutsam an den RG-Urteilen von März und April 1917 war zum Anderen, dass die Verantwortung für und die Kontrolle des Handelns der Verwalter damit eindeutig der Exekutive (letztlich der Regierung) zugeordnet wurden, anders als in Frankreich, wo unabhängige Gerichte die Entscheidungsträger waren. Dies beeinflusste später auch die völkerrechtliche Zurechenbarkeit der Schadensverschaffung – oder eher die argumentative Begründung derselben; schließlich hatte die französische Regierung die Beschlüsse der Pariser Konferenz ratifiziert, weswegen sie nach politischen und völkergewohnheitsrechtlichen Maßstäben für die Folgen ihrer Anwendung durch die eigenen Gerichte verantwortlich war.

Mit dem Stichwort Pariser Konferenz kommen wir wieder zum Jahr 1916 und der Systematisierung der Liquidationen auch im Deutschen Reich. Deren erste Zielscheibe waren britische Unternehmen. Die erwähnte BRVO vom 31. Juli 1916 beauftragte den Reichskanzler damit, allgemeine Verfahrensregeln für solche Abwicklungen (über die aber weiterhin in jedem Fall einzeln entschieden werden sollte) zu erlassen.⁶⁹⁰ Seinem Auftrag kam der Reichskanzler mit der Ausführungsverordnung vom 24. September 1916⁶⁹¹ nach, durch die ein „Reichskommissar für die Liquidation britischer Unternehmungen“ eingesetzt wurde.

Zunächst ist festzuhalten, dass Liquidationen zwangsverwalteter Betriebe gegenüber ihrer Fortführung die Ausnahme blieben.⁶⁹² Dazu trug unter anderem die Tatsache bei, dass der Reichskommissar für die Liquidationen zwar in deren Durchführung relativ freie Hand hatte; der Reichskanzler (bei Erlass der VO war es v. Bethmann Hollweg) hatte sich aber „die Entscheidung über die Anordnung einer Liquidation“ ausdrücklich vorbehalten.⁶⁹³ Deswe-

689 Mit dieser Beobachtung lag Waldecker – wenig überraschend – richtig. Siehe beispielsweise die Abhandlung zur deutschen Rechtsprechung in Wirtschaftskriegsfragen von Eugène Dreyfus (Richter am *Tribunal de la Seine*): „Rôle et pouvoirs du Séquestre ou « administrateur forcé » (zwangs-verwalter) des entreprises ennemies d'après la jurisprudence du « Reichsgericht »“, in: *JDI*, Bd. 45 (1918), S. 480-486.

690 Diese BRVO war eine Retorsion für das britische Liquidationsgesetz v. 27.01.1916. Zwangsaufösungen gehörten aber bereits seit 1914 zur Rechtspraxis in den britischen Überseebesitzungen, so z. B. in Hongkong (*Alien Enemies Ordinance* v. 27.10.1914). Siehe Garner, in: *AJIL* (1918), S. 746, sowie Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 326-327; dazu auch Gütthe /Schlegelberger (1917): *Kriegsbuch*, Bd. 3, S. 713.

691 RAnz. 1916, Nr. 229.

692 Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 337.

693 RkBk v. 24.07.1916, Abs. 1, Satz 2.

gen konnte der Kanzlerwechsel auch einen so direkten Einfluss auf die Wirtschaftskriegführung haben, wie oben zu v. Hertling angemerkt wurde: Ab Herbst 1917 wurden Liquidationen viel häufiger vorgenommen als in den ersten drei Kriegsjahren.⁶⁹⁴

Ihre Durchführung erfolgte zwar auf direkte behördliche Anweisung, während in Frankreich der Umweg über die Gerichte genommen wurde, aber letztlich war das ziemlich gleichgültig, denn das „öffentliche Interesse“ war hien wie drüben ausschlaggebend für Sequestrierungen und Liquidationen (Briand hatte dieses Interesse schon in seinem Runderlass an die Staatsanwaltschaft vom 14. Oktober 1914 als alleinige Richtschnur hierfür bezeichnet⁶⁹⁵). Die ehemals feindliche Regierung und ihr Fiskus konnten daher so oder so für die eingetretenen Schäden nach der HLO (also nach den Maßstäben des Rechts, nicht nur des Machtverhältnisses) verantwortlich gemacht werden: Dies wurde ein Schlüsselmoment für die spätere Behauptung „gerechter“ Reparationsforderungen sowohl in den Ostfriedens- als auch in den Pariser Vorortverträgen.

Der wichtigste Unterschied hinsichtlich der Handhabung der Liquidationen war die Verwendung des Erlöses (sofern er nicht im Begleichen von Schulden aufging): In Frankreich wurde er konfisziert und bei der *Caisse des dépôts* hinterlegt, im Deutschen Reich wurden damit regelmäßig Kriegsanleihen gezeichnet.⁶⁹⁶ Damit „lieh“ sich der deutsche Fiskus das zu Geld gemachte feindliche Eigentum zur Kriegsfinanzierung. Dieses Vorgehen wurde insbesondere von französischer Seite heftig verurteilt – allerdings von einer etwas unbehaglichen Position aus, da die verbündeten USA genauso vorgingen wie das gegnerische Deutschland.⁶⁹⁷ Für die französische Diplomatie hatte dies später einen „Lauf auf Eierschalen“ zur Konsequenz, da es in den Friedensverhandlungen die Responsibilisierung des Deutschen Reiches, nicht aber der USA für dieses Vorgehen durchsetzen wollte.

694 Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 343.

695 „Vous n'oubliez pas que vous avez à agir dans ces affaires au nom et comme représentant de l'intérêt public. C'est cet intérêt dont la sauvegarde doit être assurée par tous les moyens judiciaires appropriés.“ *Circ. min.* v. 14.10.1914, *J. O. (Lois et décrets)* 1914, S. 8285.

696 Siehe Garner, in: *AJIL* (1918), S. 751.

697 Siehe ebd.

Überhaupt spielten die USA eine große Rolle sowohl in den deutschen wie den französischen Überlegungen zur Wirtschaftskriegführung und zu einer künftigen Reparationsregelung. Dass Frankreich beispielsweise bis Kriegsende daran festhielt, eine *regierungsgesteuerte* allgemeine Liquidationspolitik sei im Gegensatz zur Praxis gerichtlicher Einzelentscheidungen unzulässig, passte schlecht zur US-amerikanischen Auffassung, die eine solche Politik für legal und angebracht hielt. Aus strategischen Gründen wies Pichon daher Tardieu im Herbst 1918 an, der amerikanischen Seite gegenüber zu betonen, eine interalliierte Koordinierung in der Liquidationsfrage stelle „in keinsten Weise ein Hindernis für die von den USA ins Auge gefasste Liquidationspolitik dar“ – er verwies dabei auch auf die Praxis Großbritanniens.⁶⁹⁸ Ein solcher Schulterchluss war für die Pariser Regierung sehr wichtig, um einen politischen Ausgleich (der bei den Friedensverhandlungen in die Waagschale zu werfen sein würde) dafür zu bekommen, dass es auf Retorsionen aus Anlass der in Deutschland 1918 vorgenommenen Liquidationen verzichtete.

4.4 Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit im letzten Kriegsjahr

Hatte die Anfangsphase des Krieges mehrere staatsrechtliche und -organisatorische Umbrüche mit sich gebracht, war in dieser Hinsicht der lange Ausnahmezustand vergleichsweise gleichförmig. Insgesamt ist eine Totalisierung des Krieges auch im Recht zu erkennen, die aber mit wenigen Ausnahmen in der Verschärfung bereits 1914/15 erdachter Bestimmungen bestand. Auch im Kriegsschäden- und -leistungsrecht tat sich weniger, als angesichts der langen Dauer des Krieges zu erwarten gewesen wäre. Doch zur Kontextualisierung der Rechtsentwicklung sind vorweg einige Bemerkungen zu machen, welche die politischen Wandlungen des deutschen und französischen Staatswesens aufgreifen.

Zunächst einmal war in beiden Ländern ein relativer Machtzuwachs der Parlamente zu verzeichnen. Die Bildung des Reichstags-Hauptausschusses 1915 und seine Einbeziehung in die Ausarbeitung bestimmter Gesetze (wie dem Hilfsdienstgesetz 1916), die aufgrund des

698 „Je vous serais obligé de remarquer, pour répondre à l'objection de M. Auchincloss que la création du bloc intéralliéé [sic] ne ferait nullement obstacle à la politique de liquidation envisagée par les États-Unis. Le Gouvernement anglais estime que les liquidations sont légitimes, un État souverain étant toujours en droit d'évincer certaines catégories de propriétaires ou de faire vendre certaines sortes de biens, mais ces menaces diffèrent d'une spoliation en tant que le bien est remplacé par une contre-valeur équivalente.“

ErmG auch ohne seine Beteiligung hätte erfolgen können, sowie sein faktisches Mitentscheidungsrecht bei Kanzlerberufungen ab 1917 zeigen das. In Frankreich hatte das Parlament schon im Dezember 1914 seine Arbeit wieder aufgenommen; vor allem aber wurde 1916 die politische Oberhoheit auch über militärische Belange wieder hergestellt. Einen Rückschritt hingegen mussten die Abgeordneten Anfang 1918 hinnehmen: Nach der Ermächtigung der Regierung Clemenceau war *nolens volens* das deutsche Modell der nachgelagerten parlamentarischen Kontrolle in das Staatsrecht eingeführt worden – in der Praxis hatte es allerdings schon seit Kriegsbeginn Bestand, wie insbesondere zu den Wirtschaftskriegsmaßnahmen dargestellt wurde. So bedeutsam diese Neuerung in staatsrechtlicher Hinsicht auch gewesen sein mag – ein Wandel der Regierungspraxis war sie nicht.

Das in beiden Staaten sehr unterschiedliche Verhältnis von ziviler zu militärischer Sphäre (das schon vor 1914 und auch seither in der historischen Forschung vielfach behandelt worden ist) wurde insbesondere 1916 augenscheinlich. Französischerseits wechselte das Verständnis dahingehend, dass die Kriegführung von einer militärischen zu einer gesamtstaatlichen, politischen Aufgabe gemacht wurde – ein Ausfluss dieser Tendenz war die Pariser Wirtschaftskonferenz –, während im Deutschen Reich mit der Berufung der 3. OHL die gegenteilige Auffassung die Oberhand behielt.

Eine etwas sonderbare Erscheinung war die militärisch-zivile Doppelstaatlichkeit des Deutschen Reiches. Sie war eines seiner grundlegenden Probleme, das sich auch institutionell in einer ineffizienten Verwaltung mit Kompetenzüberschneidungen, -konkurrenz und auch -doppelung niederschlug – kurzum in einer langfristig unhaltbaren Organisationsweise von Staat und Wirtschaft (man denke an Ludwig Bendix' Bild von der „himmelragende[n] Pyramide auf ihrer nicht tragfähigen Spitze“).⁶⁹⁹ Diese Doppelstaatlichkeit hatte aber auch Konsequenzen, die sich später in der Diskussion um die staatliche Verantwortung bemerkbar machen sollten, wobei es insbesondere um den Begriff der (Kriegs-)Notwendigkeit und seine vorgeblich verantwortungsbefreiende Kraft ging.

699 Siehe oben S. 191.

In Deutschland hatte die OHL, welche im Vergleich zu den Reichsämtern für Justiz und für Auswärtiges geradezu sorglos mit dem positiven Völkerrecht umging, die Deutungshoheit über diesen Begriff erlangt. Die Rechtslehre war ihr darin dienstbar gewesen: Auch sie vertrat mehrheitlich eine weit gefasste Definition von Kriegsnotwendigkeit,⁷⁰⁰ auch sie trat für eine rein militärisch zu führende (und zu verantwortende) Besatzungspolitik ein⁷⁰¹ – auch sie wurde daher von den Juristen der Entente-Staaten und besonders Frankreichs als militaristisch und zivilisationsvergessen gebrandmarkt. Folglich waren die allermeisten deutschen Rechtsgelehrten nach Kriegsende ebenso internationale Paria wie die exponierten Persönlichkeiten der kaiserlichen Militärspitze und Reichsleitung.⁷⁰²

Der Fokus, ja geradezu die Fixierung auf das Militärische auch in der Verwaltungs- und Wirtschaftspolitik wird beispielsweise im Telegrammwechsel Ende August 1915 von Kaiser Wilhelm II., Generalstabschef v. Falkenhayn und Reichskanzler v. Bethmann Hollweg sichtbar. Die wirtschaftliche Verzahnung besetzter Gebiete mit der deutschen Industrie sollte darauf ausgerichtet werden, „der Heeresleitung alle diese wirtschaftlichen Kräfte [...] zur Verfügung zu stellen“;⁷⁰³ v. Falkenhayn tat kund, bei solcher Politik handle es sich für ihn sowieso „lediglich um ein Kriegsmittel“. Hier rechtfertigte Notwendigkeit fast jegliches Eingreifen in Eigentumsrechte, wie das Kriegsministerium auch gegenüber dem Auswärtigen Amt wiederholt unterstrich.⁷⁰⁴

Die Deutungshoheit über „Kriegsnotwendigkeit“ war in Frankreich hingegen der zivilen Sphäre verblieben, jedenfalls hinsichtlich Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit. Dabei erwiesen sich aber die Haltung der Theoretiker (an Universitäten) und die der Praktiker (in den Gerichten) als diametral entgegengesetzt. Hierin ist dann doch für den langen Ausnahmezustand ein tiefgreifender Wandel in der französischen Rechtspraxis zu verzeichnen: Hatte sie bereits 1914 aus „Notwendigkeit“ respektive „Interessen der Landesverteidigung“

700 Beispielhaft Kohler (siehe S. 91) und Katz (siehe S. 122).

701 Siehe insb. Mewes und Laband (oben S. 168-169).

702 Hier ist namentlich zu verweisen auf die dreiteilige Abhandlung zum deutschen Staatsdenken von Léon Duguit: „J.-J. Rousseau, Kant et Hegel“, in: *RDP*, Bd. 35 (1918), S. 173-211, 325-377; „La doctrine allemande de l'auto-limitation de l'État“, in: *RDP*, Bd. 36 (1919), S. 162-190. Dazu andererseits Hermann Isay (1924): *Die Isolierung des deutschen Rechtsdenkens*.

703 Telegramm Teutler an Bethmann Hollweg, 31.08.1915; Telegramm Falkenhayn an Bethmann Hollweg, 08.09.1915; siehe Scherer / Grunewald (1962), *Problèmes*, Bd. 4, Dok. Nr. 135, S. 166, und Dok. Nr. 139, S. 172.

704 Siehe bspw. den Schriftwechsel oben S. 122.

eine rechtskräftige Kategorie gemacht, um insbesondere die Justizverweigerung für feindliche Staatsangehörige zu begründen, so war der 1916 zuerst von den Richtern des *Tribunal de la Seine* argumentierte Vorrang des nationalen vor dem internationalen Recht ein völliger Kompasswechsel der Rechtsprechung.⁷⁰⁵

Als bis 1918 weitgehend resistent erweisen sich auch die unterschiedlichen Konzeptionen des Bürger-Staat-Verhältnisses. In den Reichstagsdebatten zum KSFG argumentierten selbst die Befürworter eines Entschädigungsrechts mit der sozialen Billigkeit und der moralischen Verpflichtung des Staates zum Ausgleich, nicht mit einem grundsätzlichen (naturrechtlich oder gesellschaftsvertraglich begründeten) Rechtsanspruch des betroffenen Individuums gegen den Staat. In Frankreich hingegen waren die Bürgerrechte von 1789 integraler Bestandteil des politischen und rechtswissenschaftlichen Diskurses, dem später bei der Ausarbeitung der Reparationsbestimmungen eine bemerkenswerte Rolle zukommen sollte.

4.4.1 Kriegsschädenrecht

Sowohl der deutsche als auch der französische Gesetzgeber waren darauf aus, die Herstellung einer rechtlich verbindlichen Staatshaftung für Kriegsschäden zu vermeiden. Gleichzeitig konnten sie sich dem innenpolitischen Druck in dieser Richtung nicht völlig verschließen, sodass in beiden Staaten 1916 zumindest die gesetzliche Regelung des Verfahrens für die Feststellung von Kriegsschäden vorgenommen worden war. Mit der endgültigen Regelung sollte – trotz der bereits langen Kriegsdauer – bis zum Friedensschluss gewartet werden. Die Schadensbegleichung, die Frankreichs Premierminister Viviani gleich zu Kriegsbeginn versprochen hatte und welche in Deutschland während der Vorbereitungen zum KSFG zumindest debattiert wurde, blieb aus.

Gleichzeitig hielt im Kriegsschädenrecht dieselbe Logik Einzug, die in Kapitel 3 schon hinsichtlich der Wirtschaftskriegsmaßnahmen beschrieben wurde: Die Definition des Berechtigtenkreises erfolgte nicht mehr (nur) territorial, sondern personal – so im KSFG von 1916, im Gegensatz zum KSG von 1871.⁷⁰⁶ In Frankreich war diese Auffassung schon länger vor-

⁷⁰⁵ Siehe die Ausführungen oben S. 211.

⁷⁰⁶ Siehe oben S. 175.

herrschend, wie am expliziten Adressatenkreis vieler Dekrete und an den Veröffentlichungen des CNA erkennbar wird. Dies war die nur folgerichtige Anwendung des Prinzips der nationalen Solidarität nach den Maßgaben der französischen Auffassung der *nation*.⁷⁰⁷

Der personalen Denkweise der Kriegführung entsprechend wurde auch der Ruf nach staatlichem Ausgleich für Auslandsschäden immer lauter, die Bürgern eines Staates auf dem Gebiet eines anderen entstanden waren. Franzosen wurden besonders durch den wiederaufgenommenen uneingeschränkten U-Boot-Krieg,⁷⁰⁸ Deutsche vor allem durch Wirtschaftskriegsmaßnahmen der Entente-Staaten betroffen (zu denen sich im April 1917 die USA gesellten, auf deren Boden etwa eine Million deutsche Staatsangehörige wohnten). Aber auch hier blieb es beiderseits des Rheins bei politischen Versprechen ohne rechtliche Verbindlichkeit; das deutsche Gesetz zur Wiederherstellung der Handelsflotte (vom November 1917) blieb die Ausnahme – und betraf auch nur das Feststellungsverfahren der Schäden, nicht etwa ihren Ausgleich.⁷⁰⁹

Für die Rechtslehre, französischerseits namentlich das CNA, ist eine immer stärkere Verbindung zu den Hebeln der Macht zu beobachten, gerade über dessen Mitglieder Etienne Clémentel und Stéphane Pichon, die Handels- respektive Außenminister Frankreichs geworden waren. Eine Durchsetzung ihrer Forderung durch Einflussnahme auf Deputiertenkammer und Senat misslang aber. Das CNA grenzte sich auch von der deutschen Rechtslehre und ihrer mehrheitlich haftungsabwehrenden Haltung ab; sein Vorsitzender Ferdinand Larnaude ging auf der Plenarsitzung vom Ende Juli 1917 sogar explizit auf den bereits zitierten Artikel von Laband zum KSFG ein,⁷¹⁰ um dann zu betonen: „Man darf es nicht vergessen, die Deutschen haben nicht, wie wir, den Rechtsanspruch auf Entschädigung proklamiert. Sie können sich also vorbehalten, mehr oder weniger zu geben, je nach Lage ihrer Finanzen.“⁷¹¹

707 Siehe Punkt 2.1.1.

708 Die deutsche Admiralität bezifferte die versenkten Bruttoregistertonnen Schiffsraum auf 5,543 mio für die Zeit bis zum 31.01.1917; im Zeitraum vom 01.02.1917 bis 31.10.1918 waren es beinahe dreimal soviel – 14,290 mio! Siehe die Schadensaufstellung der Seekriegsschäden, vermutlich von November 1918, in den Vorbereitungsakten zu den Friedensverhandlungen mit der Entente; Ausw. Amt [o. Akz.] (PA AA: R/143249).

709 Siehe oben S. 178.

710 Laband, in: *DJZ* (1916), Sp. 553-556.

711 „Car, il ne faut pas l'oublier, les Allemands n'ont pas, comme nous, proclamé le droit à réparation. Ils peuvent donc se réserver de donner plus ou moins, selon l'état de leurs finances.“ [CNA]: *Assemblée générale* (27.07.1916), S. 16.

Der gesetzgeberische Stillstand zum Kriegsschädenersatz hielt in Frankreich bis April 1919, im Deutschen Reich sogar bis Juli 1921 an.⁷¹² Allerdings hatte sich, jedenfalls verglichen mit den Ausgleichsgesetzen der 1870er Jahre, die Grundlage der rechtlichen Debatte verlagert: In Frankreich war die Sozialisierung der kriegsbedingten Eigentumsverluste durch das Budgetgesetz vom 26. Dezember 1914 prinzipiell anerkannt worden, und sie war selbst im Deutschen Reich, in welchem die Selbstbindungslehre des Staates noch ihre Vormachtstellung hatte, in der politischen wie der rechtsgelehrten Debatte ab 1916 zu präsent, um einfach unterschlagen werden zu können. Gleichzeitig standen den französischen Juristen in Form anerkannter Rechtsgrundsätze – *égalité devant les charges publiques, solidarité nationale* – ganz andere Argumente zur Verfügung als ihren deutschen Kollegen, die daher vor allem mit einer vagen „sozialen Billigkeit“ zu argumentieren suchten.

4.4.2 Kriegsleistungsrecht

Hinsichtlich der Staatshaftung respektive Staatenverantwortlichkeit war die Erhebung von Kriegsleistungen zunächst die am wenigsten problematische Frage.⁷¹³ Das änderte sich im Kriegsverlauf aber: In Frankreich wurde der oben dargestellte Wandel in der Berechnung der Kriegsleistungsvergütungen zu einem Stein des Anstoßes. Mit dem *Erischen Rothe*-Urteil der CdC wurde 1917 die für die betroffenen Bürger unvorteilhaftere Variante, die schon seit 1915 regelmäßig angewendet worden war, höchstrichterlich bestätigt.

Für die deutsche Regierung bestand das Problem des Umgangs mit den Kriegsleistungen in zweifacher Hinsicht, einmal für ihre Erhebung im Inland und dann für ihre Erhebung im Ausland. Dabei wurde stets (wie auch in Frankreich) das Territorialprinzip zugrunde gelegt: Die Leistungserhebung erfolgte bei allen Privaten, die im Deutschen Reich oder im deutsch besetzten und verwalteten Ausland ansässig waren, ungeachtet ihrer Nationalität (nur Diplomaten-Haushalte und Kultorte – sprich Gotteshäuser – sollten ausgenommen bleiben; dies hatte auch Art. 56 der HLO schon bestimmt).

712 *Loi sur la réparation des dommages de guerre* v. 19.04.1919; in Deutschland gleichzeitige Verabschiedung des Verdrängungs-, des Kolonial- und des Auslandsschädengesetzes am 28.07.1921. Siehe dazu u. a. Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 21, 144-147.

713 Siehe bes. die Einschätzung von Grünebaum, in: *DJZ* (1916), Sp. 850.

Soweit es die Kriegsleistungen im Inland betraf, war die Lage in Deutschland und Frankreich weitgehend gleich. Geordnete Verfahrenswege standen bereit, wobei in Frankreich die Bezifferung des Leistungswerts besonderen Verwaltungskommissionen überlassen worden, dem betroffenen Bürger aber bei Streitigkeiten den Rechtsweg offen geblieben war. Im Deutschen Reich waren sowohl das Feststellungs- als auch das etwaige Streitverfahren nur außerhalb des bestehenden Gerichtssystems möglich, wobei erst ab 1915 mit dem RWG eine kompetente Instanz bestand (auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung kompetent, da ihr für jeden Streitfall Sachverständige des jeweiligen Wirtschaftszweigs beigeordnet wurden). Das RWG war aber Teil der Exekutive, nicht der Judikative; damit war nur in Frankreich eine wirkliche gerichtliche Kontrolle und gegebenenfalls Herstellung von Staatshaftung möglich.

Für deutsche Kriegsleistungserhebungen im Ausland war seit 1915 die REK zuständig, die insoweit ein unfreiwilliger Vorläufer der ständigen Schiedsgerichte des Versailler Vertrags wurde, als sich vor ihrer Richterbank deutscher Staat und fremder Privater gegenüber standen. Wie beim RWG hatte aber die Exekutive den Daumen auf der Spruchpraxis der REK: Zwar griff sie nicht in Einzelentscheidungen ein, aber in den Archivalien des Auswärtigen Amtes finden sich mehrere an das Reichskanzleramt oder das Reichsamt des Inneren gerichtete Anfragen des RWG und der REK „mit der Bitte um Weisung“, wie mit diesem oder jenen Grundsatzproblem umzugehen sei. Zwei Beispiele: Das RWG fragte im November 1916 nach, wie es für den Fall der Zuerkennung eines Entschädigungsanspruchs fremder Privater die Zahlungsverbote auszulegen habe.⁷¹⁴ Im März 1918 erkundigte sich die REK, wie sie in den anhängigen Entschädigungsverfahren urteilen sollte, die auf dem Gebiet der neu geschaffenen Ukraine entstanden waren.⁷¹⁵

Dem deutschen und französischen Kriegsleistungsrecht war wiederum gemeinsam, dass es im Laufe des Krieges erheblich ausgeweitet wurde, was sich insbesondere in der Befähigung ziviler Stellen zur Vornahme von Requisitionen – einem ursprünglich rein militärischen Instrument – widerspiegelte. Diesen Schritt unternahmen beide Staaten schon im kurzen Ausnahmezustand; das Deutsche Reich mit der KriegsbedarfsVO vom 24. Juni,⁷¹⁶ Frankreich

714 RWG an den stellv. Reichskanzler, 28.11.1916; Ausw. Amt III a 23047 (BArch: R/901/86281).

715 REK an Reichsamt des Inneren, 08.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 158 (PA AA: R/143185).

716 Siehe oben S. 114-115.

mit dem Gesetz über die Getreidebeschlagnahme vom 16. Oktober 1915.⁷¹⁷ Im langen Ausnahmezustand folgte vor allem die verstärkte Koordinierung und Zentralisierung der Kriegsleistungserhebung, namentlich um die Versorgung der Zivilbevölkerung zu gewährleisten.

Die Einrichtung des Kriegsammtes und des Kriegsernährungsammtes im Deutschen Reich (beide 1916) war ein Ausfluss dessen; französischerseits war es insbesondere die Verstaatlichung der Zivilversorgung durch das Gesetz vom 20. April 1916⁷¹⁸ und das im November 1917 verfügte Aufgehen des *Service central du ravitaillement* im neu firmierten Ministerium für Landwirtschaft und Zivilversorgung. Die verwaltungsmäßige Konzentration war in Frankreich noch verbreiteter als in Deutschland, da die Kriegswirtschaftsorganisation ohne die Einrichtung halbprivater Akteure – wie den diversen Kriegsgesellschaften im Deutschen Reich – erfolgte. In einer anderen Hinsicht wurde die Rechtslage der Bürger in beiden Ländern aber ähnlicher: Ihre Möglichkeit, gegen zu geringe Requisitionsvergütungen auf dem Gerichtsweg zu klagen, wurde im April 1916 auch in Frankreich erheblich eingeschränkt.

1917/18 schließlich hatten beide Staaten, soweit es die Ernährungsbewirtschaftung betraf, sozialistische Züge angenommen. Deutscherseits war dies das Ergebnis der nach Erlass des Hilfsdienstgesetzes im Dezember 1916 immer häufiger vorgenommenen Zwangssyndizierungen und insgesamt der forcierten Kartellisierung der deutschen Industrie.⁷¹⁹ Über diese Syndikate sollte auch der Schadenausgleich besonders für erzwungene Betriebsstilllegungen erfolgen, ohne dass der deutsche Fiskus haftbar würde. In Frankreich fand die staatssozialistische Tendenz ihren positivrechtlichen Ausdruck namentlich in den Gesetzen vom 17. November 1917 (vollständige Enteignung der Ernte 1918) und vom 10. Februar 1918 (zweites Ermächtigungsgesetz). Bis Kriegsende blieb es hingegen in beiden Staaten dabei, dass Kriegsleistungen immer entschädigungspflichtig waren; nur bei Wirtschaftskriegsmaßnahmen – die dem Kriegsleistungsrecht nicht mehr zuzurechnen sind – wurde dieses Prinzip durchbrochen.

717 Siehe S. 127.

718 Siehe S. 198.

719 Siehe bes. Neukamp, in: *DJZ* (1917), Sp. 849-854, und ders. (1917), *Ausschaltung unseres Handels*.

Abschließend ist noch der Punkt der deutschen Doppelseitigkeit aufzugreifen. Sie war ein besonderes Problem des staats- und verfassungsrechtlichen Aufbaus des Kaiserreichs mit seiner Parallelität von ziviler und militärischer Struktur. Der französische Zentralismus und die Integration beider Machtbereiche in den parlamentarischen Staat waren letztlich in der Ressourcenmobilisierung erfolgreicher als das preußisch-deutsche Modell. Wie zu Beginn von Punkt 4.2.1 ausgeführt, war der militärische Staat, der im Ausnahmezustand – nach Maßgabe des BZG – die Leitung auch der zivilen Verwaltung übernahm, weder auf die langfristige Übernahme dieser Aufgabe vorbereitet, noch waren die nun zuständigen Militärs dafür ausgebildet worden. Die vor 1914 als im Konfliktfall wahrscheinlich überlegen erachtete „straff-militärische“ Organisation des Kaiserreichs erwies sich im Ernstfall des Ersten Weltkriegs zwar als operativ geeignet, strategisch aber als unzureichend – jedenfalls für einen Krieg von solcher Dauer und mit solchen Totalisierungstendenzen über den rein militärischen Bereich hinaus wie derjenige von 1914 bis 1918.

Die Parallelität ziviler und militärischer Staatlichkeit wird auch in Kapitel 5 zu thematisieren sein, denn die Friktionen, die dieser Zustand namentlich zwischen Auswärtigem Amt und Kriegsministerium hervorbrachte, begegnen uns auch in den Friedensvorbereitungen 1917/18 wieder. Und für den späteren Friedensschluss mit der Entente hatte das weitgehende Desinteresse der OHL gegenüber außenpolitischen Rücksichtnahmen, wie sie das Auswärtige Amt forderte, verheerende Folgen. Doch zuvor noch zum dritten Teilaspekt: der Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit im Wirtschaftskrieg.

4.4.3 Wirtschaftskriegsrecht

Der Wirtschaftskrieg ist der Bereich, in dem die Entwicklungen mit den wichtigsten Folgen für die Reparationsforderungen sowie, längerfristig, für die Staatenverantwortlichkeit und die internationale Ordnung insgesamt zu beobachten sind. Das gilt insbesondere für die Verfestigung der personalen statt der staatlich-territorialen Feinddefinition, die vor allem der französischen Wirtschaftskriegführung zugrunde lag. Damit wurde die Vorstellung des zwischenstaatlichen Kriegszustands zunächst dahingehend erweitert, dass der Staat gegen feindliche (zivile) Private vorgehen könne, also Staat und gegnerischer Bürger in direktem

Konflikt stünden; schließlich wurden durch eine Art konzeptioneller Totalisierung des Krieges die Bürger verfeindeter Staaten zum Kampf untereinander gedrängt – zwar ohne Waffen, aber durchaus mit Schädigungen beispielsweise durch sonst unzulässige Vertragsbrüche, die erhebliche finanzielle Verluste verursachen konnten.

Der entscheidendste Wandel aber war die Erklärung des feindlichen Bürgers zum Drittschuldner seines Staates, selbst wenn er als friedlicher Zivilist außerhalb des feindlich kontrollierten Territoriums wohnte. Die Bezeichnungen feindlichen Privateigentums als „gage“, als „otage économique“ oder als „Faustpfand“ deuteten bereits im ersten Kriegsjahr an, wohin die Reise gehen würde. Die Pariser Konferenz 1916 und die in Frankreich wie Deutschland bis 1918 ergriffenen Maßregeln verfestigten diese Tendenz;⁷²⁰ wie damit völkerrechtlich umzugehen sei, wurde zu einer der wichtigsten Fragen bei der späteren Ausarbeitung der Reparationsforderungen.

Zu den Unterschieden in der jeweiligen Wirtschaftskriegführung: Hier ist aus dem oben Gesagten festzuhalten, dass Liquidationen feindlichen Eigentums eine gerichtliche Angelegenheit war und blieb, ohne den für den deutschen Fall dargelegten (auch vom Reichsgericht festgehaltenen⁷²¹) Charakter einer staatlich gelenkten „Liquidationspolitik“ anzunehmen, die viele französische Politiker und Juristen der Berliner Regierung vorhielten. Dabei ist aber zu bedenken, dass die französischen Gerichte mit den Privatrechten feindlicher Staatsangehöriger durchaus nicht zimperlich umgingen und durch ihre Spruchpraxis eine weitreichende Versicherheitlichung herstellten. Von solchen Versuchen wie demjenigen Briands, durch ministerielle Runderlasse die Liquidationspraxis einzuschränken, blieben sie weitgehend unbeeindruckt.

Der für die französische Wirtschaftskriegführung wichtigste Gerichtsentscheid des kurzen Ausnahmezustands erging Anfang Oktober 1914; mit ihm wurde das Argument der Kriegsnötigkeit in die Rechtsprechung aufgenommen.⁷²² Die wichtigsten Urteile des langen Ausnahmezustands waren zunächst dasjenige vom *Conseil d'État* von Ende Juli 1915 („Ver-

720 Siehe die erwähnten Bewertungen von Audinet und Cassin (S. 205) sowie von Garner und Güthe / Schlegelberger (S. 222).

721 RG-Urteile vom 08.03. und 09.04.1917; siehe S. 220-221 mit den darauffolgend zitierten Ausführungen von Rehm und Waldecker.

722 Urteil des Landgerichts Le Havre v. 02.10.1914; siehe S. 141.

rier“-Urteil; es legalisierte die rückwirkende Gesetzgebung), gefolgt von zwei bemerkenswerten Entscheidungen des *Tribunal de la Seine*: im Mai 1916 „Daude c. Faber et Wilmoth“ (welches das Paradigma, Völkerrecht gehe vor Landesrecht, in sein Gegenteil verkehrte⁷²³), und im April 1918 das „Delpuech c. Arndt et Moraël“-Urteil, mit dem die Auflösung jeder Art von Vertrag mit feindlichen Staatsangehörigen für zulässig erklärt wurde.⁷²⁴

Die Rechtsprechung spielte also über die ganze Kriegsdauer hinweg ein stark versicherndes Rolle – mehr als die Gesetzgebung. Letztere führte aber gemeinsam mit der Regierung eine Reihe von Maßnahmen ein, die auf der Pariser Wirtschaftskonferenz von den Entente-Staaten vereinbart worden waren. Dass die französische Wirtschaftskriegführung dadurch nicht mehr viel aktiver wurde als vor der Konferenz, lag daran, dass sie die Mehrzahl der dort beschlossenen Wirtschaftskriegsmittel bereits 1914 und 1915 eingeführt hatte. Die zwei wichtigsten langfristigen Folgen der Wirtschaftskonferenz waren *a)* die Übernahme der personenbezogenen Feinddefinition durch alle Entente-Staaten und *b)* die Perspektive, durch Sanktionsmittel und durch die Haftbarmachung feindlicher Bürger für das Verhalten ihrer Regierung Teile der Wirtschaftskriegsmaßnahmen auch nach Friedensschluss anwendbar zu halten.

Die Rechtsprechung im Deutschen Reich, die gerade hinsichtlich der Eigentumsrechte bis 1915 noch einen weitgehenden Rechtsschutz für Private – ungeachtet ihrer etwaigen feindlichen Staatsangehörigkeit – vertreten hatte, vollzog einen Richtungswechsel. Besonders die vom RG verfügte Haftungsaussetzung von Zwangsverwaltern (Urteile vom 8. März und 9. April 1917⁷²⁵) ist hervorzuheben; die Wirkung dieser Spruchpraxis war umso verheerender, als die Zahl der Liquidationen nach der Berufung des Reichskanzlers v. Hertling anstieg – eine Tendenz, die sich unter seinen Amtsnachfolgern fortsetzte. Außerdem machte diese Lenkung der Liquidationspolitik vom Reichskanzleramt aus die Verantwortlichkeit des Staates für die dabei entstandenen Schäden augenscheinlicher und nach völkerrechtlichen Maßstäben leichter begründbar.

723 Siehe S. 211.

724 Siehe S. 212.

725 Siehe S. 220.

Noch eine letzte Anmerkung zu der immer wieder auftauchenden Forderung, der Staat solle ein Clearing-Verfahren zur Abwicklung privater Schuldverhältnisse zwischen feindlichen Privaten einrichten. Das Deutsche Reich hatte sich, trotz des ab 1915 vorhandenen innenpolitischen Drucks in diese Richtung, der Übernahme einer solchen Verpflichtung verweigert. Auch auf französischer Seite überwogen während des Krieges die Bedenken gegen ein solches Verfahren, wie insbesondere ein ausführliches Memorandum des *Bureau d'études économiques* von 1917 zeigt:

Andererseits muss man durchaus die Risiken dieser Verpflichtung sehen, die dem Staat auferlegt werden soll: Es sind diese Risiken, die uns letzten März [d. h. 1917] dazu bewogen haben, eine kollektive Regelung zurückzuweisen. Der Staat würde dahin gebracht, die Zahlung etlicher uneinbringbarer Forderungen zu garantieren. Und es ist eben dieses Ziel, das diejenigen Gruppierungen in Deutschland verfolgen [vor allem der „Gläubigerschutzverein für das feindliche Ausland“], welche ein Einschreiten der Regierung zwecks Einbringung der [Auslands-] Forderungen verlangen [...]. Man würde in Frankreich eine analoge Bewegung beobachten, würde die Idee einer kollektiven Regelung übernommen würde; die französischen Geschäftsleute würden die Last ihrer uneinbringbaren Forderungen auf den Staat abwälzen. Darin liegt eine sehr ernste Gefahr.⁷²⁶

Interessanterweise lautete der Gegenvorschlag des BEE auf Herstellung von Syndikaten für die einzelnen Handels- und Industriezweige; eine Lösung also wie im Deutschen Reich. Sie wurde aber vom Gesetzgeber nicht weiter verfolgt.

Halten wir fest: Die deutschen und besonders die französischen Gerichte zählten zu den Hauptakteuren der Versicherheitlichung, wofür sie in Gegensatz zu der in den Ländern jeweils herrschenden Rechtslehre gerieten – in Frankreich noch mehr als im Deutschen Reich. Die Gesetzgeber zeigten eine schwächere Tendenz in Richtung Versicherheitlichung, ver-

⁷²⁶ „D'un autre côté, il faut bien voir les risques de l'entreprise qu'on veut faire assumer à l'État: ce sont ces risques qui nous ont déterminés en mars dernier [1917] à écarter le règlement collectif. [...] L'État sera conduit à garantir le paiement de bien des créances irrécouvrables. Et c'est là précisément le but que se proposent en Allemagne les groupements intéressés qui réclament l'intervention du Gouvernement pour le recouvrement des créances [...]. On verra en France un mouvement analogue si l'idée du règlement [...] collectif est admise; les commerçants français voudront rejeter sur l'État le poids de leurs créances irrécouvrables. Il y a là un danger très sérieux.“ BEE an das MAE: *Note sur le paiement des créances nées avant la guerre*, 28.08.1917; MAE A [Paix]/1040-1 (ArchDipl: 4/CPCOM/98 [6-7]).

weigerten sich aber gerade im Kriegsschädenrecht jeder Verrechtlichung: Eine positivrechtliche Fixierung staatlicher Ausgleichspflicht sollte es nicht geben. Sowohl Gerichte als auch Gesetzgeber übernahmen aber die personenbezogenen Feindbegriff und sorgten dafür, dass der eigentlich zwischenstaatlich auszutragende Konflikt sehr weit in die Sphäre der Rechtsverhältnisse zwischen „verfeindeten“ Zivilisten hineingetragen wurde. Umso verwickelter musste dann die Schadensregelung in den Friedensverträgen werden.

Kapitel 5

Die Abwicklung des Ausnahmezustands

Der letzte Schuß ist gefallen. Die Welt rüstet sich, das Ringen der Völker am Verhandlungstisch zu beenden. [...] Ohne die ordnende Macht des Rechts gibt es keine Erneuerung. Das Recht des Friedens aber muß sich mit dem Recht des Krieges abfinden. Es kann die Rechtssatzungen der Kriegszeit ausbauen oder verwerfen, an ihnen vorübergehen kann es nicht [...].⁷²⁷

5.1 Vorbemerkungen

Wenn wir uns jetzt der Abwicklung von Krieg und Ausnahmezustand zuwenden – der *sortie de guerre*, ein sehr geeigneter und schlecht ins Deutsche übertragbarer Begriff –, so sind zunächst einige allgemeine Prämissen zu klären, unter denen die Friedensentwürfe entstanden. Die individuelle Ausgangslage der deutschen und der französischen Friedensvorbereitungen wird jeweils zu Beginn der Punkte 5.2 und 5.3 erläutert.

Da ist zunächst die Perspektive zu vergegenwärtigen, unter welcher die Untersuchung insgesamt steht. Gefragt wurde bisher nach der Entwicklung der Staatshaftung, das heißt nach dem Ausmaß, in welchem der deutsche und der französische Staat *sich selbst* rechtlich verantwortlich gemacht oder von einer solchen Verantwortung losgesagt haben. Dieselbe Frage beherrscht (ohne die Reparationsfrage ganz verdrängen zu können) auch die Darstellung der Entwürfe zur Staatenverantwortlichkeit: In welchem Ausmaß responsabilisierten sich – aus der Position des Siegers heraus – das Deutsche Reich 1918 und Frankreich 1919 *selbst*?

⁷²⁷ Güthe / Schlegelberger (1918), *Kriegsbuch*, Bd. 7, S. I.

Es geht also um die Identifikation derjenigen Leitsätze zur Staatenverantwortlichkeit, die „objektiv“ und allgemeingültig sein sollten, also alle Völkerrechtssubjekte treffen konnten, ungeachtet Ihrer Stellung bei Kriegsausgang. Diese Leitsätze sind, jedenfalls hinsichtlich der hier interessierenden, langfristig wirksamen Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, bedeutsamer als die einseitig auferlegten Reparationen. Allerdings können letztere in der Betrachtung natürlich nicht ausgeblendet werden: Wie im Nachstehenden mehrfach sichtbar werden wird, folgte der theoretisch gegenseitigen Verpflichtung zum (oder Befreiung vom) Schadensersatz häufig die praktische Durchführung als einseitige Maßnahme. Typischerweise geschah dies dadurch, dass zwar Sieger wie Besiegte formal gleichermaßen responsabilisiert wurden, die im Krieg unterlegene Seite aber anschließend erklären musste, auf die tatsächliche Durchsetzung ihrer Ansprüche zu verzichten.

Nichtsdestrotz lohnt es sich, der formalen (gegenseitigen) Responsibilisierung nachzugehen: Hieran wird nämlich erkennbar, welche Prinzipien der Staatenverantwortlichkeit im Friedensvölkerrecht dauerhaft gelten sollten, während solche Dinge wie der einseitige Forderungsverzicht vorübergehende Auflagen waren. Letztere waren für die Abwicklung eines Krieges gedacht, wie er in der Zukunft idealerweise nie wieder entstehen sollte. Gleichwohl mussten auch diese Auflagen so legitimiert werden, dass sie in der bereits ziemlich verrechtlichten Welt des beginnenden 20. Jahrhunderts überzeugen konnten; argumentativ konnte nicht mehr einfach Macht vor Recht gehen.

Für die Normierung der Staatenverantwortlichkeit am Ende des Ersten Weltkriegs bestanden mehrere Probleme. Zunächst einmal: Die rechtskonforme, objektive Responsibilisierung aller Staaten sollte natürlich den momentanen Interessen der Sieger entsprechen und namentlich die Reparationsforderungen legitimieren. Alle kriegführenden Staaten hatten geradezu akribisch die erlittenen materiellen Verluste und Schäden protokolliert, und sowohl das Deutsche Reich als auch Frankreich verwandten viel Mühe darauf, ihre Ansprüche auf eine völkerrechtliche Basis zu stellen und zudem quasi „buchhalterisch“ zu rechtfertigen.

Dabei war die Entschädigungsfrage diplomatisch delikater: Einerseits galt die Eintreibung einer „Siegesprämie“ allgemein als ungerechtfertigt, rückständig und geradezu unzivilisiert; andererseits war bei allen seit den 1790er Jahren auf der Welt geschlossenen über hundert

Friedensverträgen in nur vieren die Reparation *privater* Kriegsschäden gefordert worden – doch gerade diese sollten jetzt die Entschädigungsforderungen legitimieren.⁷²⁸ Mit dem Wegfall der „Siegesprämie“ entstand das Problem, dass Reparationsforderungen auf (vorgeblich) objektiven, allgemeingültigen Rechtsgrundsätzen aufbauen mussten, die aber gerade deswegen gegen alle Staaten, Sieger wie Besiegte, anwendbar sein mussten. Staatsverhalten sollte ja unabhängig vom einzelnen Akteur als „völkerrechtskonform“ oder „-widrig“ normiert werden. Dabei sollte also keine Ersatzpflicht nach dem Muster „Staat A muss für alle Schäden der Art X und Y aufkommen“ normiert werden, sondern nach dem Muster „für Schäden der Art X und Y müssen all diejenigen Staaten, die solche verursacht haben, aufkommen“.

Kurz: Es ging um eine Responsibilisierung, die Sieger wie Besiegte prinzipiell gleichermaßen traf. Damit machten sich die Siegerstaaten in den Friedensverträgen formal auch selbst verantwortlich für bestimmte Schäden – zumindest in der Theorie; zur Realität kommen wir in den Einzeldarstellungen. Hier kam gegebenenfalls auch das Schuldargument ins Spiel, denn nur der Schuldvorwurf konnte die Gegenseitigkeit des Schadensersatzes legitimerweise aufheben. Jedenfalls konnten angesichts der herrschenden Ablehnung pauschaler Kriegsentschädigungen zugunsten des Siegers nur noch zwei Begründungen für die Forderung von Reparationen vorgebracht werden konnten: die Ausgaben des Fiskus für die Kriegführung (die Kriegskosten) oder die Verluste der Bürger (Gefechtsschäden, Requisitionen, Kontributionen und Neutralitätsschäden).

Eine zweite Vorbemerkung ist zum Clausewitz'schen Ansatz des Krieges als legitime Fortsetzung der Politik zu machen. Dieses Prinzip hatte noch bestand: Das *ius ad bellum* bestand 1914 nach wie vor, da die Haager Abkommen von 1899 und 1907 nicht den Krieg, sondern nur bestimmte Methoden seiner Führung verboten hatten (sie regelten also *ius in bello*). Während die Mittelmächte mit den Ostfriedensverträgen hier keinen Wandel anstrebten, sollte – so insbesondere die US-amerikanische Vorstellung – mit dieser Reliquie des 19. Jahrhunderts durch die Einrichtung des Völkerbundes aufgeräumt werden.

728 Zwischen 1792 und 1914 wurden auf der Welt 114 Friedensverträge geschlossen, von denen 36 in irgendeiner Form Reparationen auferlegten. Dabei nannten nur vier Verträge den Ausgleich privater Kriegsschäden als Forderungsgrund: Österreich—Sardinien 1849, Griechenland—Türkei 1897, Europäische Koalition—China 1901 (dazu Kube [1971], *Private Kriegsschäden*, S. 60-62), und Argentinien—Paraguay (dazu Eichhorn [1992], *Reparation als Deliktshaftung*, S. 87).

Auch die innenpolitischen Bedingungen im eigenen wie im feindlichen Staat hatten erheblichen Einfluss auf die Haltung der Regierungen, als es an die Friedensvorbereitung ging. Von grundsätzlicher Bedeutung war die interne Machtkonfiguration, namentlich das Verhältnis von militärischer zu ziviler Führung. Besonders folgenreich waren natürlich staatliche Umbrüche in Form von Revolutionen: Die russische von 1917 führte dazu, dass die Mittelmächte 1918 in Brest-Litowsk ihre Friedensbedingungen einem militärisch wie politisch außerordentlich geschwächten Gegner vorschreiben konnten – eine Feststellung, der infolge der deutschen Revolution 1918 mit anderer Rollenverteilung auch für Versailles 1919 gilt. Das extreme Ungleichgewicht im zwischenstaatlichen Kräfteverhältnis, das bei Vertragsschluss herrschte, fand sein Pendant in der extremen Unausgewogenheit des in den Verträgen fixierten Lastenausgleichs.

Für die Fragestellung dieser Untersuchung kommen innenpolitische Erwägungen so weit in Betracht, wie sie mit dem innerstaatlichen Recht in direkter Verbindung stehen. Das Recht hatte in zweierlei Hinsicht nennenswerten Einfluss auf die Friedensvorbereitungen: Einerseits mussten die inner- und überstaatlichen Grundsätze der Verantwortlichkeit möglichst übereinstimmen, um Forderungen gegen die ehemaligen Feindstaaten zu legitimieren: Die Verantwortlichkeit sollte ja „objektiv“ gelten und sich nicht bloß nach dem Recht des Stärkeren richten. Durch die ständige Retorsionsrhetorik hatten sich die Regierungen auch selbst in ihren Positionen dazu, was Recht und was Unrecht sei, festgelegt: Eine Maßnahme, die so begründet wurde, wäre unter normalen Umständen ja unzulässig gewesen. Nur die Behauptung, dass der Feind zuerst einen solchen Verstoß begangen habe, konnte den Schritt zur Retorsion rechtfertigen; damit war aber auch immer gleich der Unrechtsvorwurf zementiert.

Andererseits wirkte sich das Staatsrecht auf die Reparationsforderungen auch insoweit aus, als es die Entschädigungspflicht des Staates nach Innen bemaß, wobei die Regierungen natürlich hofften, diese Last möglichst vollständig auf die besiegten Gegner abzuwälzen. Der Fiskus eines Staates mit restriktivem Staatshaftungsrecht hatte daher (jedenfalls gesetzlich) eine geringere Last zu tragen und von den ehemaligen Feinden einzufordern, als der Fiskus eines Staates mit einem umfangreichen internen Entschädigungsrecht.

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit Normen zur Staatshaftung (1914-18) in die Sphäre des Völkerrechts und der Staatenverantwortlichkeit (1918/19) übertragen worden sind. Grundsätzlich waren dabei drei Begründungen denkbar:⁷²⁹ 1) analog zur „extra-legalen“ Haftung des Staatsrechts solche Zahlungen, welche die Parteien diplomatisch, das heißt losgelöst von völkerrechtlichen Verantwortungsnormen vereinbarten; 2) analog zur Legalhaftung die Ersatzpflicht für völkerrechtlich zulässige Eingriffe, zum Beispiel Requisitionen; und 3) analog zur Unrechtshaftung die Ersatzpflicht für völkerrechtswidrige Handlungen wie die Zerstörung von Kultorten, die Versenkung neutraler Schiffe und dergleichen mehr.

Die folgende Darstellung ist gegliedert in die Darstellung der Ausgangslage des Deutschen Reichs (Punkt 5.2.1) und Frankreichs (Punkt 5.3.1), woran die Darstellung der jeweiligen Entwürfe zur Staatenverantwortlichkeit anschließt (Punkte 5.2.2 und 5.3.2). Letztere ist wie die Kapitel 3 und 4 gegliedert: Zunächst wird die Staatenverantwortlichkeit für Zerstörungen besprochen (α), dann für Leistungserhebungen wie Requisitionen (β), und schließlich für Wirtschaftskriegsschäden (γ). Dabei interessieren zum einen die Rechtsinterpretationen der Vertragsparteien – vor allem die Auslegung des „s'il y a lieu“ der Entschädigungspflicht gemäß Art. 3 HLO⁷³⁰ –, und zum anderen die jeweils dahinterstehenden Vorstellungen zur Rechtsstaatlichkeit und zur internationalen (Rechts-)Ordnung, aus denen die Normierung der Staatenverantwortlichkeit abgeleitet wurde. Dies entschied nämlich darüber, wie die Schadensarten (Kriegsschäden, Kriegsleistungen, Wirtschaftskriegsfolgen) den verschiedenen Reparationsbegründungen (völkerrechtsungebunden, aus völkerrechtskonformem oder aus völkerrechtswidrigem Handeln) zugeordnet wurden. Diese Zuordnung wiederum war deswegen so wichtig, weil die damit vorgenommene Recht-Unrecht-Unterscheidung objektive Geltungskraft haben sollte: Sie sollte also nicht nur die Rechtmäßigkeit vergangenen, sondern auch künftigen Staatshandelns normieren – und damit die künftige internationale Ordnung insgesamt mitbestimmen.

729 Zu dieser „Trias“ im Staatsrecht siehe Punkt 2.3.1, bes. S. 66-67.

730 Siehe S. 88.

5.2 Der deutsche Rechtsstandpunkt in den Friedensverhandlungen 1918

Der Krieg im Osten endete vorläufig am 9. Dezember 1917: Nach Russland gab auch Rumänien den Kampf auf. Es folgten Waffenstillstände, und im Folgejahr schlossen die Mittelmächte nacheinander vier Friedensverträge. Zunächst diejenigen mit den Nachfolgestaaten des zerfallenen Zarenreiches: Am 3. März mit der Ukraine und mit Russland (das den Kampf zwischenzeitlich noch einmal erfolglos aufgenommen hatte), beide unterzeichnet in Brest-Litowsk, sowie am 7. März mit Finnland, unterzeichnet in Berlin. Mit Rumänien kam am 5. März nur ein Präliminarfrieden zustande; der eigentliche Friedensvertrag wurde erst nach längerer Abstimmung zwischen Berlin und Wien am 7. Mai 1918 in Bukarest geschlossen.⁷³¹ Der in den moldauischen Landesteil geflohene rumänische König verweigerte aber die Unterschrift, und ein halbes Jahr später war der Vertrag – wie alle Ostfriedensverträge – aufgrund der Niederlage der Mittelmächte wieder hinfällig.

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Entwicklung bis zu den Vertragsschlüssen im Frühjahr 1918. Dabei wird vorrangig der Bukarester Friedensvertrag mit seinen Zusatzverträgen in den Blick genommen, da der deutsche Rechtsstandpunkt zur Staatenverantwortlichkeit daran besonders klar dargelegt werden kann. In vielen Punkten waren die Ostfriedensverträge identisch (Abweichungen werden im Folgenden auch behandelt), die Verträge mit Rumänien waren aber inhaltlich umfangreicher, weswegen sie als Anschauungsgegenstand besonders geeignet sind. Gegenüber den Verträgen von Brest-Litowsk und Berlin hatte der Friedensschluss von Bukarest namentlich durch Bestimmungen über die „Sicherstellung der rumänischerseits übernommenen finanziellen Verpflichtungen“ eine „bedeutsame Erweiterung“ erfahren.⁷³²

Im Übrigen war die rumänische Wirtschaftskriegführung von Anfang an direkt gegen feindliche Private gerichtet und – selbst im Vergleich zur britischen oder französischen – besonders scharf gewesen. Die Abwicklung des Wirtschaftskriegs im Bukarester Vertrag und ins-

731 „Die Verhandlungen haben einen Zeitraum von über zwei Monaten in Anspruch genommen, weil einerseits der auf politischem, wirtschaftlichem, rechtlichem und finanziellem Gebiete liegende Stoff besonders umfangreich war [u. a. wegen des rumänischen Wirtschaftskriegsrechts], und weil andererseits bei dieser Gelegenheit auch die verschiedenen Interessen der Verbündeten in Rumänien ausgeglichen werden mussten.“ Denkschrift des AA zum Bukarester Friedensschluss, S. 89; Ausw. Amt [o. Akz.] (PA AA: R/26066).

732 Denkschrift des AA zum Bukarester Friedensschluss, S. 112.

besondere im dazugehörigen rechtspolitischen Zusatzvertrag ist daher noch aufschlussreicher als diejenige der anderen Ostfriedensverträge, die im Folgenden aber mit berücksichtigt werden.

5.2.1 Zur Ausgangslage

Der Besprechung der wichtigsten Einzelaspekte, die für die inhaltliche Vertragsgestaltung relevant waren, sind einige Anmerkungen von allgemeinerer Bedeutung voran zu stellen. Das betrifft zunächst den zivil-militärischen Gegensatz innerhalb des Deutschen Reiches: Während des Kriegsverlaufs waren Kriegsministerium und OHL schon mehrfach mit dem Auswärtigen oder dem Reichsjustizamt aneinander geraten, und bis zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Ostfriedensverträge hatten die führenden Persönlichkeiten der verschiedenen Ressorts Gelegenheit gehabt, nicht nur konfligierende Zielvorstellungen, sondern auch gegenseitige Antipathie aufzubauen. Die Entwicklung der Friedensentwürfe war daher von drei Gegensätzen begleitet: außenpolitischen (mit den Verbündeten), innenpolitischen (zwischen Reichstag, ziviler Reichsleitung und OHL), und persönlichen (besonders zwischen den Spitzen von OHL und Auswärtigem Amt).⁷³³ Bis März 1918 hatte sich beispielsweise der Generalquartiermeister v. Ludendorff ein so negatives Urteil über den Außenstaatssekretär v. Kühlmann gebildet, dass er auf dessen Entlassung hinarbeitete⁷³⁴ – eine vertrauensvolle Kooperation zwischen militärischer und ziviler Spitze konnte bei den Verhandlungen so selbst im eigenen Lager natürlich nicht entstehen.

Darüber hinaus hatten Auswärtiges Amt und Oberste Heeresleitung grundverschiedene Ansichten bezüglich der Relevanz der Friedensverhandlungen von Brest-Litowsk und Bukarest. Während das Auswärtige Amt den Vertragsschluss mit Russland und der Ukraine für vorrangig hielt (und daher auch seine Ressourcen vor allem dafür eingesetzt hatte), betrachtete die OHL Rumänien als wichtigeres Land: Trotz seiner im Vergleich zu Russland vernachlässigbaren Größe war es besonders für den Nachschub und damit für die fortgesetzte

⁷³³ Siehe Bornemann (1978), *Frieden von Bukarest*, S. 218-225. Besondere Antipathie herrschte offenbar zwischen v. Hindenburg und v. Ludendorff einerseits und v. Kühlmann und v. Koerner andererseits, was den Verhandlungen nur abträglich sein konnte (und war). Siehe ebd., S. 220.

⁷³⁴ Siehe Richard v. Kühlmann (1948): *Erinnerungen*, S. 537.

Kriegführung im Westen wichtig.⁷³⁵ Im Ergebnis bedeutete dies, dass die militärische Seite in Bukarest besser vorbereitet auftrat als die zivile, deren Arbeit sich dann im Wesentlichen darauf beschränkte, „die vorgesehene Zusammenstellung der OHL zugunsten Rumäniens zu mildern.“⁷³⁶

Einige der Unterschiede der Verträge von Brest-Litowsk und Bukarest sind auf diesen Umstand zurückzuführen. Dem Auswärtigen Amt fiel zumindest in manchen Punkten wieder die Aufgabe zu, die inhaltlichen Vorgaben der OHL schlicht zu befolgen und sie in eine völkerrechtskonforme Gestalt zu bringen. Dies betraf aber vor allem die Bestimmungen der Hauptverträge und, im Falle Rumäniens, des wirtschaftspolitischen Zusatzvertrags⁷³⁷ und des Erdölabkommens⁷³⁸ – weniger aber die Regelungen zur Responsibilierung der Staaten, die größtenteils in den rechtspolitischen Zusatzverträgen festgehalten wurden. Zum Verständnis ihres Zustandekommens sind einige weitere Faktoren zu berücksichtigen.

Erstens: Während die Westfront fast vollständig außerhalb des deutschen Reiches verlaufen war, hatten russische Truppen zu Beginn des Krieges die Ostfront bis auf deutsches und österreichisch-ungarisches Territorium vorgeschoben; eine Situation, die sich für Österreich-Ungarn mit dem Kriegseintritt Rumäniens 1916 wiederholen sollte. Andererseits hatten die Mittelmächte das russische und rumänische Vorrücken wieder rückgängig machen können, wonach die Kampfhandlungen auf dem Gebiet der letztgenannten stattfanden. Damit ist der erste Aspekt angesprochen, nach welchem sich die Ausgangslage der Ostfriedensverträge von denen potenzieller Westfriedensverträge unterschied: *Beide* Seiten hatten einander Landkriegsschäden zugefügt, deren Ausgleich nun geregelt werden musste. Deswegen war die Frage der Gegenseitigkeit etwaiger Entschädigungsforderungen oder -zugeständnisse relevant, nicht nur auf den Wirtschaftskrieg bezogen, welcher allen Kriegsbeteiligten – im Osten wie im Westen – erhebliche Verluste zugefügt hatte.

735 Siehe Bornemann (1978), *Frieden von Bukarest*, S. 222.

736 Ebd.

737 Siehe das Schreiben von Albert (KWA) an v. Koerner (AA), [Februar 1918], Anlage 2: Landwirtschaftliche Produkte, in der Albert mit dem Satz beginnt: „Die Militärverwaltung hat das [...] Wirtschaftsabkommen entworfen, mit dem ich mich im allgemeinen einverstanden erkläre.“ KWA 343/18, Anlage 2, S. 1 (PA AA: R/26066).

738 An der Ausarbeitung dieses Abkommens war Ludendorff offenbar direkt beteiligt: „Die Entwürfe des Auswärtigen Amtes sind im Einvernehmen mit dem Generalquartiermeister aufgestellt worden.“ KWA 343/18, Anlage 1, S. 1 (PA AA: R/26066).

Ein zweiter Aspekt ist, dass in der Vorkriegszeit die privatwirtschaftlichen und finanziellen Verflechtungen (durch Unternehmensbeteiligungen und dergleichen) in Richtung Osten weniger entwickelt waren als diejenigen zum Westen. Zwar waren auch in den Verträgen von Brest-Litowsk, Berlin und Bukarest Wirtschaftskriegsschäden zu behandeln; ihr Ausmaß aber war geringer als dasjenige der Schäden, die sich Mittelmächte und Westalliierte zugefügt hatten. Unter anderem deswegen hob Anfang 1918 das Reichswirtschaftsamt gegenüber dem Auswärtigen Amt hervor, Deutschlands Interessen im Friedensschluss mit Russland seien gerade hinsichtlich der Abwicklung des Wirtschaftskriegs „völlig verschieden, ja gerade entgegengesetzt denen, wie sie den Westmächten gegenüber“ bestünden.⁷³⁹

Auch war drittens die Ausgangslage in Deutschland nicht deckungsgleich mit derjenigen in Österreich-Ungarn, Bulgarien oder dem Osmanischen Reich, gerade hinsichtlich der Wirtschaftskriegführung und den darauf aufbauenden Schadensersatzforderungen und -pflichten. Wie weiter oben ausgeführt, war anders als innerhalb der Entente eine zwischenstaatliche Koordinierung ausgeblieben; daher waren Rechtsetzung und Politik der einzelnen Länder beispielsweise im Bereich der Liquidationen sehr verschieden ausgefallen.⁷⁴⁰ Dementsprechend gingen auch die Vorstellungen darüber, wieweit Staatenverantwortlichkeit für solche Schäden hergestellt werden sollte, auseinander.

Ein vierter Faktor war eher psychologischer Natur: Russland und Rumänien hatten zwar gegen die Mittelmächte gekämpft und waren schon vor 1914 Deutschland und Österreich-Ungarn jeweils eher in Abneigung verbunden gewesen (zu nennen ist besonders Siebenbürgen als territorialer Zankapfel zwischen Budapest und Bukarest); aber in der deutschen Wahrnehmung kam Frankreich als „Erbfeind“ und Großbritannien als „Hauptfeind“ – diese Bezeichnungen finden sich sowohl im politischen Diskurs als auch in Fachzeitschriften wie der *DJZ* oder *RuW* immer wieder⁷⁴¹ – eine andere Stellung zu als den Ostmächten. Insoweit waren die Vorstellungen zur Responsibilisierung verschieden, je nachdem, gegen welchen

739 RWA an AA, 19.02.1918; RWA I-B-V/831 (PA AA: R/143055).

740 Dieses Problem hob das RWA gegenüber dem AA Anfang 1918 hervor, insbesondere mit Blick auf eine ungleiche Interessenlage zur Abwicklung des Wirtschaftskriegs mit den Westmächten. In der Einschätzung des RWA hatten Österreich-Ungarn und das Osmanische Reich eine zurückhaltende, das Deutsche Reich und Bulgarien hingegen eine sehr aktive Wirtschaftskriegführung betrieben. Siehe RWA an AA (Kopie an RJA), 19.01.1918; RWA I-B-V/265 (PA AA: R/143055).

741 Besonders in den publizistischen Beiträgen Josef Kohlers und den Reden v. Bethmann Hollwegs vor dem Reichstag; dies war aber, nach den gesichteten deutschen Rechtszeitschriften zu urteilen, auch unter den Juristen und Professoren eine weit verbreitete Meinung.

früheren Kriegsgegner sie hergestellt werden sollte. Zu dieser politisch und mental bedingten Relativität stand allerdings der Anspruch der Objektivität allgemeingültiger Völkerrechtssätze zur Staatenverantwortlichkeit im Widerspruch. Einen ihrer Ausdrücke fand dieses Spannungsverhältnis in den gegensätzlichen Positionen von Kriegsministerium einerseits und Auswärtigem Amt sowie Reichsjustizamt andererseits, als die Entschädigungspflicht in solche Völkerrechtssätze gekleidet werden sollte.

Um hierfür ein erstes Beispiel zu liefern: In der Vorbereitungszeit des Bukarester Friedensvertrages hob das Kriegsministerium hervor, für den Ausgleich der Wirtschaftskriegsschäden müsse

[i]nsbesondere gegenüber England und seinen Kolonien [...] nach Auffassung der Abteilung eine schärfere Form [als im Bukarester Frieden] gewählt werden, durch welche ausgesprochen würde, daß der Staat jedenfalls insoweit für den Ausfall der deutschen Außenstände verantwortlich gemacht würde, als infolge der vorgenommenen Zwangsliquidationen die Einforderung der Außenstände nicht mehr möglich [sei].⁷⁴²

Damit griff das Kriegsministerium auch die Idee der staatlichen Ausfallbürgschaft wieder auf, der sich zwar später das Reichsamt des Inneren anschloss,⁷⁴³ der sich die anderen Ministerien aber – insbesondere Auswärtiges und Reichsjustizamt – strikt widersetzen. Letztgenannte führten dabei eine politische Linie fort, die sie schon im Krieg festgelegt hatten, wie das Antwortschreiben des Auswärtigen Amtes klarmacht:

Die Forderung, daß den Gegnern des Reichs zur Sicherung der deutschen Außenstände in ihrem Gebiet eine Ausfallbürgschaft auf Gegenseitigkeit im Friedensvertrag auferlegt werde, ist dem Auswärtigen Amt seit Jahren bekannt und

742 Kriegsministerium an AA und RJA, 28.02.1918; KrMin 1801.2.18 A 1 (PA AA: R/143183).

743 „Dagegen dürfte die vom Deutschen Reich seinerzeit gegebene Zusage, die Requisitionen in den von ihm besetzten Gebieten zu bezahlen, hinsichtlich derjenigen Personen, die nicht als Angehörige der Ukrainischen Republik anzusehen sind, durch Artikel 7 des Friedensvertrages kaum berührt worden sein, so daß diese Zusage nach wie vor zu Recht bestände [sic]. Ob es sich nicht ermöglichen läßt, die Einlösung dieser Zusage in einem Zusatzvertrag zum Friedensvertrag mit der Ukrainischen Republik auf diese zu überwälzen, muß ich dem jenseitigen Ermessen [d. h. des AA] anheimstellen.“ Reichsamt des Inneren an AA, 26.02.1918; Ausw. Amt Fr. III a 74 (PA AA: R/143185).

von ihm mit allen Ressorts, die nach dem ihnen verfassungsmäßig überwiesenen Geschäftskreis in Frage kommen, erläutert worden. Dabei ist der Gedanke der Ausfallbürgschaft schließlich von sämtlichen Ressorts abgelehnt worden.⁷⁴⁴

Fünftens wurden die Ostfriedensverträge ausgearbeitet und geschlossen, während der Krieg im Westen noch weiterging; insofern kamen auch diplomatische und politisch-strategische Überlegungen zum Zuge, die nach einem endgültigen Kriegsende hätten außen vor bleiben können.⁷⁴⁵ Das galt in zweifacher Hinsicht: Einerseits sollten die Ostfriedensverträge den Westmächten keinen Anlass zur weiteren Verschärfung ihrer (Wirtschafts-)Kriegführung geben, andererseits waren sie absichtlich *nicht* als Vorlage für einen späteren Friedensschluss im Westen gedacht, für die sich die deutsche Regierung möglichst viel Verhandlungsspielraum offen halten wollte – und zwar gerade in der Frage der Staatenverantwortlichkeit. Eine solche Übereinstimmung der Friedensverträge in Ost und West wäre höchstens bei einem allgemeinen Frieden mit allen Kriegsparteien denkbar gewesen, nicht bei zeitlich versetzten Kriegsenden.⁷⁴⁶ Ebenfalls mit Blick auf den weiter tobenden Krieg sollten die Ostfriedensverträge aber auch „reale Garantien“ bieten, wie Reichskanzler v. Bethmann Hollweg schon am 5. April 1916 im Reichstag (damals Belgiens Stellung bei einem eventuellen Friedensschluss mit den Westmächten betreffend) ausgeführt hatte.⁷⁴⁷

Sechstens war die Reichsleitung von der Ansicht beherrscht, nur unmittelbare Schäden seien im Friedensvertrag zu behandeln – eine Haltung, an der sie übrigens gegen innenpolitischen Druck festhielt.⁷⁴⁸ Dies geht unter anderem aus einem Memorandum des Reichskanzleramts hervor, das im April 1918 (nach den Vertragsschlüssen von Brest-Litowsk, aber noch vor demjenigen von Bukarest) an das Auswärtige Amt ging:

744 AA an Kriegsministerium, 27.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 85 (PA AA: R/143183).

745 Siehe Winfried Baumgart: „Brest-Litovsk und Versailles: Ein Vergleich zweier Friedensschlüsse“, in: *HZ*, Nr. 3 (1970), S. 583-619, bes. S. 595-596, 602, 612-613.

746 Siehe bspw. die Ausführungen des RWA, das mit Verweis auf die Friedensverhandlungen mit Russland festhielt, es könne „eine schematische Einheitlichkeit der Friedensverträge, wie sie allenfalls bei einem allgemeinen Frieden sich hätte ergeben können, von vorneherein nicht in Frage kommen.“ RWA an AA, 19.02.1918; Reichskanzler (RWA) I-B-V/831 (PA AA: R/143055).

747 „Wir werden uns reale Garnatien dafür schaffen, daß Belgien nicht ein englisch-französischer Vasallenstaat, nicht militärisch und wirtschaftlich als Vorwerk gegen Deutschland ausgebaut wird.“ *Reichstag: Stenogr. Ber.*, Bd. 307, S. 852.

748 Siehe z. B. die gemeinsame Eingabe der Hamburger und Bremer Verbände des Einfuhrhandels beim Reichskanzleramt, 24.07.1917; Ausw. Amt III a 13910 (PA AA: R/143054).

Nach den bisher geltenden völkerrechtlichen Grundsätzen können Ansprüche auf Schadensersatz gegen fremde Staaten wegen völkerrechtswidriger Handlungen ihrer Behörden oder ihrer Bevölkerung nur in soweit diplomatisch vertreten werden, als es sich um unmittelbaren Schaden handelt. [...] Naturgemäß kann ein siegreicher Staat einem besiegten auch weitergehende Schadensersatzansprüche auferlegen. Diese Stellung haben aber die verbündeten Mächte im Hinblick auf die Umstände, unter denen die Friedensverhandlungen in Brest geführt wurden, gegenüber Rußland nicht einnehmen wollen. Eine grundsätzliche Verschärfung der in dem Frieden vom 3. März niedergelegten Bedingungen ist rechtlich nicht möglich und politisch bedenklich.⁷⁴⁹

Dieser Verzicht auf „weitergehende Schadensersatzansprüche“ erfolgte auch vor dem Hintergrund der international verbreiteten Ablehnung von Kriegsentschädigungen (als Siegesprämien), welche die Völkerrechtspraxis der Vorkriegszeit schon beherrschte.⁷⁵⁰

Siebtens ist zu berücksichtigen, dass aus deutscher Sicht kein Friedensschluss wünschenswert erschien, dessen Bedingungen nur durch die Zwangsmittel einer massiven Besatzungspräsenz durchsetzbar gewesen wären. Im Gegenteil: Es sollten so viele Kräfte wie möglich zur Verlagerung an die Westfront frei werden (ein Ziel, das aber letztlich weitgehend unerreicht blieb). Die Reparationsforderungen der Mittelmächte mussten also eine realistische Chance auf Durchführung durch den besiegten Staat haben auch nach einem teilweisen Abzug von Besatzungsarmee und -verwaltung.

Damit bestand für die deutsche Reichsleitung beim Abschließen der Ostfriedensverträge ein Zielkonflikt: Einerseits sollte eine möglichst weitgehende Responsibilisierung der ehemaligen Kriegsgegner für Schäden, die entweder dem Reich oder seinen Bürgern entstanden waren, durchgesetzt werden, wofür aber andererseits ein gewisser Kooperationswille der früheren Feindstaaten notwendig war. Kurz: Eine konfligierende Zielsetzung sowie die Kräftebindung im Westen wirkten sich begrenzend auf die Reparationsforderungen aus. Hinzu kamen innenpolitische Einflüsse, namentlich die Friedensresolution des Reichstags

749 Reichskanzleramt an AA, 19.04.1918; Ausw. Amt Fr. III a 194 (PA AA: R/143055).

750 Zur Völkerrechtspraxis der Staaten in dieser Frage siehe bes. Kube (1971), *Private Kriegsschäden*, S. 63-64.

vom Juli 1917 und das Erstarken der USPD; auch dies waren Faktoren, welche das Maß der Entschädigungsforderungen eingrenzten, das noch als legitim empfunden werden würde.

Schließlich ist achtens anzumerken, dass es für die Durchsetzung des Schadensausgleichs auch technische Hürden gab, beispielsweise eine unvollständige Informationslage. Die BRVO vom Oktober 1915 über die Meldepflicht feindlichen Vermögen im Inland⁷⁵¹ sowie die beiden BRVO von Dezember 1916 und Februar 1917 über die Anmeldung deutscher Forderungen gegenüber dem feindlichen Ausland⁷⁵² hatten zwar umfangreiches Zahlenmaterial geliefert; unbekannt geblieben waren hingegen umgekehrt die Schulden Deutscher gegenüber dem feindlichen Ausland, deren Stand für die Schadensabwicklung über ein Zwangsclearing aber unbedingt bekannt sein mussten. Letzteres kam also schon deswegen nur schwerlich in Betracht, weil den Berliner Ministerien die nötige statistische Grundlage zur Ausarbeitung eines Forderungsausgleichs fehlte.⁷⁵³

5.2.2 Der deutsche Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit

Die Friedensschlüsse im Osten waren grundsätzlich zweigeteilt: Es gab zum Einen den eigentlichen Friedensvertrag, welchen die Mittelmächte gemeinsam mit dem jeweiligen Feindstaat schlossen, und zum Anderen bilaterale Zusatzverträge:

Der Friedensvertrag behandelt die politischen Materien, die von den verbündeten Mächten auf Grund des Bündnisverhältnisses gemeinsam und einheitlich zu regeln waren. Dahin [gehört] zunächst die Beendigung des Kriegszustandes [...]. Außerdem waren von den Verbündeten die Forderungen auf Gebietsabtren-

751 Siehe oben S. 215.

752 BRVO v. 16.12.1916 (RGBl. 1916, S. 1400-1402) und v. 23.02.1917 (RGBl. 1917, S. 183-185). Zu ihrer Ausrichtung auf die Herstellung eines möglichen Zwangsclearings siehe z. B. Bruno May: „Sicherung deutscher Forderungen im feindlichen Ausland“, in: *JW*, Nr. 3 (1918), S. 118-120.

753 Das Kriegsministerium bezeichnete diese Informationslücke als „schwerwiegenden Mangel“ und führte gegenüber dem AA aus: „Die Reichsregierung hat bisher entgegen den Forderungen der Erwerbsstände lediglich eine Anzeigepflicht für die Forderungen gegenüber dem feindlichen Ausland angeordnet und demgemäß eine Aufstellung dieser Forderungen erhalten. Dagegen fehlt es vorläufig an jeder Uebersicht darüber, wie groß die von dem feindlichen Ausland deutschen Reichsangehörigen gegenüber etwa geltend gemachten Forderungen sind, sodaß die Reichsregierung heute nicht in der Lage ist, eine Bilanz darüber aufzumachen [...]“. Kriegsministerium an AA und RJA, 28.02.1918; KrMin 1801.2.18 A 1 (PA AA: R/143183).

tungen, auf Kriegsentschädigungen, auf Regelung der Donauschiffahrt und auf Gleichstellung der Religionsbekenntnisse in Rumänien gemeinsam zu vertreten. Dagegen verweist der Friedensvertrag, ebenso wie der Friedensvertrag mit der Ukraine und mit Russland, die wirtschaftlichen und die rechtlichen Fragen, bei denen vielfach gesonderte Interessen der Verbündeten in Betracht kommen, in die einzelnen Zusatzverträge.⁷⁵⁴

Die nun folgende Responsibilisierung sollte zumindest formal der HLO folgen, selbst wenn sie inhaltlich vorrangig darauf ausgelegt war, das Handeln des siegreichen Staates im Nachhinein als legal zu bestätigen. Einige Dinge waren in der HLO klar normiert worden; vorgesehen war zum Beispiel der Ausgleich von Requisitionen und Kontributionen (als Legalhaftung) oder von unzulässigen Zerstörungen (als Unrechtshaftung). Hierfür konnte der betroffene Staat, genauer gesagt die Regierung an der Stelle ihrer betroffenen Bürger, Ersatz verlangen.

Da das Völkerrecht im Gegensatz zum Staatsrecht lückenhaft sein konnte,⁷⁵⁵ war es den Vertragsparteien zudem durchaus möglich, Ersatzleistungen zu vereinbaren, die von der HLO nicht vorgesehen waren; letztere war kein abschließender Katalog aller möglichen Entschädigungen. Auch fand sich umgekehrt in ihr kein expliziter Ausschluss bestimmter Forderungen, und was sie implizit erlaubte oder untersagte, blieb eine Interpretationsfrage. So konnte Art. 46 Abs. 2 („Das Privateigentum darf nicht eingezogen werden“) in Verbindung mit Art. 50 („Keine Strafe in Geld oder anderer Art darf über eine ganze Bevölkerung wegen der Handlungen Einzelner verhängt werden, für welche die Bevölkerung nicht als mitverantwortlich angesehen werden kann“) sowohl als Erlaubnis als auch als Verbot einer kollektiven Responsibilisierung der Bürger für ihre Regierung ansehen, je nachdem, welche Auslegung des zweiten Teilsatzes von Art. 50 man vornahm. Gemessen an der der HLO insgesamt zugrunde liegenden Zielsetzung, Zivilisten vor Kriegsauswirkungen zu schützen, schien der Ausschluss dieser Art von Responsibilisierung die naheliegende, nicht aber die zwingende Interpretation. Diese Wahrnehmung entsprach auch dem kontinentalen Kriegsbegriff, an dem sich die Mittelmächte orientiert hatten⁷⁵⁶ und der, jedenfalls hinsichtlich des

⁷⁵⁴ Denkschrift AA zum Bukarester Friedensschluss, S. 112.

⁷⁵⁵ Siehe S. 86.

⁷⁵⁶ Siehe die Nachweise aus der zeitgenössischen Literatur in Punkt 3.3.2; dazu auch Kube (1971), *Private Kriegsschäden*, S. 136-137.

Eigentumsschutzes, mit der HLO international anerkannt worden war.⁷⁵⁷ Allerdings ist allgemein zu bedenken, dass die HLO die Art der Kriegführung, nicht die Art des Friedensschlusses regeln sollte.

Über die Fragen des Kriegskostenersatzes schwieg die HLO sich ebenso aus wie über eine eventuelle Kriegsentschädigung (eine solche hatte, ohne sie so zu nennen, das Deutsche Reich 1871 von Frankreich noch gefordert). Auf die völkergewohnheitsrechtliche Ablehnung der letzteren, die bis 1914 zur absolut herrschenden Staatenpraxis geworden war, ist weiter oben schon hingewiesen worden.⁷⁵⁸ Daran hielten Reichsleitung und Auswärtiges Amt auch gegen innenpolitischen und aus den Wirtschaftskreisen kommenden Druck fest, wie unter anderem aus einer Antwort des Auswärtigen Amtes auf eine Eingabe der „Vereinigung südwestdeutscher Handelskammern“ vom April 1918 hervorgeht:

[E]in Schadensersatzanspruch, der nicht völkerrechtlich klar zu begründen war, wäre auf eine Kriegsentschädigung hinausgelaufen und hätte bei dem bekannten Programm der jetzt an der Macht befindlichen Russischen Regierung eine Verständigung von vornherein ausgeschlossen.⁷⁵⁹

Diese Antwort zeigt aber auch: Nicht Rechtsüberzeugung, sondern Pragmatismus war ausschlaggebend.⁷⁶⁰ Dazu zählten auch innenpolitische Rücksichtnahmen, denn die Friedensresolution des Reichstags vom Juli 1917 hatte unter anderem einen Frieden ohne Kontributionen verlangt .

Die Forderung des Kriegskostenersatzes ihrerseits blieb unter den damaligen rechtlichen Gegebenheiten möglich. Von tatsächlichem Interesse konnte eine solche Forderung allerdings nur sein, wenn sich entweder ganz unterschiedliche Beträge gegenüberständen (der

757 Bes. durch ihren Art. 23 h.

758 Siehe weiter oben S. 238-239.

759 Antwortschreiben (Entwurf) AA an Vereinigung südwestdeutscher Handelskammern [hierzu gehörten: der Maingau, die bayrische Pfalz, Württemberg, Baden, Hessen und das Elsass], 26.04.1918; Ausw. Amt III a 7576 (PA AA: R/143055).

760 Dazu auch die Begründung des AA gegenüber dem RWA: „Von dem Vertreter des [AA] wurde darauf hingewiesen, daß [für] die Ablehnung des Gedankens der Ausfallbürgschaft bei den Beratungen vor Abschluß des Friedensvertrages mit Rußland *nicht die Rücksichtnahme* darauf ausschlaggebend gewesen sei, daß eine Vereinbarung mit Rußland über eine gegenseitige sta[a]tliche Ausfallbürgschaft für Rußland *die Bedeutung einer versteckten Kriegsentschädigung* [gehabt hätte]“ (eigene Hervorhebung). Besprechungsbericht AA, RWA, RSA, Reichsbank, 24.04.1918; Ausw. Amt Fr. III a 229 (PA AA: R/143055).

Staat mit den höheren Ausgaben hätte dann mehr Ersatz zu fordern), oder der Kriegskostenersatz *ohne* Gegenseitigkeit durchgeführt würde. Damit fiel aber auch die objektive Begründbarkeit der Norm weg, stattdessen wäre sie nur eine subjektive Machtdurchsetzung gewesen.

Im Folgenden wird inhaltlich dieselbe Unterscheidung in Kriegsschäden, Kriegsleistungen und Wirtschaftskriegsfolgen vorgenommen wie in den Kapiteln 3 und 4, wobei für Kriegsschäden und -leistungen andere Begriffe zu verwenden sein werden – Staatsrecht und Völkerrecht waren und blieben zwei verschiedene Rechtssphären, sodass selbst wörtlich identische Begriffe verschiedenen Gehalt haben konnten.⁷⁶¹ Daher wird jedem Abschnitt eine entsprechende Definition vorangestellt, die auch jeweils einige Punkte aufscheinen lässt, die für die deutsche und die französische Konzeption der Staatenverantwortlichkeit spezifisch waren.

α *Gefechtsschäden und Kriegskosten*

Als völkerrechtlicher Begriff und namentlich in der HLO umfassten „Kriegsschäden“ vorrangig zwei Dinge: Requisitionen und Kontributionen. Nicht dazu gehörten hingegen Gefechtsschäden, also gerade das, was im Staatsrecht mit diesem Begriff gemeint war, sowie Kriegskosten, das heißt die Ausgaben des Fiskus zur Kriegführung. Ihr Ersatz war nirgends in der HLO geregelt, also weder vorgeschrieben noch untersagt worden; somit bestand für dessen Normierung Spielraum in den Friedensverhandlungen. Hier in α werden diese zwei Schadensbereiche, Gefechtsschäden und Kriegskosten, behandelt, während Requisitionen und Kontributionen – als gezielte Eingriffe – unter β behandelt werden.

In den Friedensverträgen von Brest-Litowsk (mit Russland und der Ukraine), Berlin (mit Finnland) und Bukarest (mit Rumänien) verzichteten alle Parteien gegenseitig auf den Ersatz ihrer Kriegskosten. Eine Normierung ihres eventuellen Ersatzes blieb damit aus: Die Parteien verzichteten auf dessen Forderung, ohne festzulegen, ob eine Grundlage – und wenn ja, welche – für einen solchen Anspruch überhaupt vorhanden gewesen wäre. Aus

⁷⁶¹ Siehe zu der Begriffsunterscheidung im Staats- und Völkerrecht S. 119.

dem expliziten Verzicht lässt sich nicht *ex negativo* schließen, eine Ersatzpflicht habe eigentlich bestanden; er war eine diplomatische Vereinbarung, keine Derogation des bestehenden Völkerrechts.

Für die Gefechtsschäden wurde in Brest-Litowsk und Berlin ebenfalls der gegenseitige Verzicht auf Ersatz vereinbart. Anders im Bukarester Friedensschluss: Hier wurde letzterem eine einseitiger Verzicht auf alle Forderungen gegen das Deutsche Reich auferlegt (Art. 4 des rechtspolitischen Zusatzvertrags), verbunden umgekehrt mit der Pflicht, alle Entschädigungen zu leisten, zu denen sowohl rumänisches als auch deutsches militärisches Verwaltungshandeln Anlass geben konnten. Rumänien musste also auch für die Schadensstiftungen der deutschen Armee und Besatzungsverwaltung aufkommen, was allerdings Schadensarten betraf, die uns unter β beschäftigen werden.

Dieses Vorgehen hatte (und dies gilt für alle Ostfriedensverträge) für das Deutsche Reich den Effekt, dass aufgrund des gegenseitigen Verzichts auf den Ersatz aller Kriegsschäden logischerweise auch die Responsibilisierung für Seekriegsschäden umgangen werden konnte – oder genauer gesagt, dass sie als völkerrechtskonforme Kriegsschäden abgegolten waren und nicht mehr Gegenstand einer Unrechtshaftung sein konnten. Sie wurden dadurch, dass sie im Verzicht auf Kriegsschädeneratz eingeschlossen waren, implizit als ebenso völkerrechtskonform behandelt wie Landkriegsschäden. Es blieb also auch hier bei der bestehenden innerstaatlichen Rechtslage und der Anwendung des jeweiligen innerstaatlichen Prisengerichts durch die Prisengerichte, ohne völkerrechtliche Regelung in den Ostfriedensverträgen.⁷⁶²

β *Requisitionen und Kontributionen*

Der völkerrechtlichen Begriffsdefinition von „Kriegsschäden“ entsprechend waren Requisitionen und Kontributionen in Brest-Litowsk und Berlin durch den gegenseitigen Verzicht abgedeckt und erledigt worden. Die einschlägigen Normen der HLO für Kontributionen lauteten:⁷⁶³

762 Siehe oben S. 155-157.

763 Für diejenigen zu den Requisitionen siehe oben S. 119-120.

Art. 49

Erhebt der Besetzende in dem besetzten Gebiet außer den im vorstehenden Artikel bezeichneten Abgaben andere Auflagen in Geld, so darf dies nur zur Deckung der Bedürfnisse des Heeres oder der Verwaltung dieses Gebiets geschehen.

Art. 51

Zwangsauflagen können nur auf Grund eines schriftlichen Befehls und unter Verantwortlichkeit eines selbständig kommandierenden Generals erhoben werden. Die Erhebung soll soviel wie möglich nach den Vorschriften über die Ansetzung und Verteilung der bestehenden Abgaben erfolgen. Über jede auferlegte Leistung wird den Leistungspflichtigen eine Empfangsbestätigung erteilt.

In den Ostfriedensverträgen wurde kein Unterschied gemacht zwischen Kontributionen zur Bestreitung der Besatzungskosten (völkerrechtlich zulässig) und solchen zu anderen Zwecken wie dem Kauf von Kriegsanleihen (völkerrechtswidrig). Damit zählten sie aus deutscher Sicht zu den Schäden aus völkerrechtskonformem Staatshandeln – wie die Folgen des Seekriegs –, welche der gegenseitige Forderungsverzicht abdeckte (Frieden von Brest-Litowsk und Berlin) oder von deren tatsächlicher Leistungserbringung sich das Deutsche Reich zu Lasten des besiegten Staates vertraglich befreit hatte (Frieden von Bukarest). Damit blieb der Ausgleich der Kontributionen, welche das deutsche Militär in Finnland, Russland oder der Ukraine erhoben hatte, Gegenstand einer finnischen, russischen oder ukrainischen internen Regelung (die Entschädigung war also optional); waren sie in Rumänien erhoben worden, musste der rumänische Fiskus (durch völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet) anstelle des deutschen zahlen. Diese Pflicht war im November 1918 aufgrund der Niederlage der Mittelmächte aber wieder hinfällig.

Bemerkenswert ist die Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten, der sich aus den Friedensverträgen ergab: Sie erfolgte in Brest-Litowsk und Berlin nach personalen Merkmalen (also der Staatsangehörigkeit), in Bukarest nach territorialen Grenzen. Die personale Definition hatte erst während des Krieges begonnen, die deutsche Rechtsentwicklung zu bestimmen; das beste Beispiel außerhalb des Wirtschaftskriegsrechts ist das KSFG von

1916.⁷⁶⁴ Die Anwendbarkeit der personalen Definition für den Schädenersatz im Völkerrecht unterstrich das Auswärtige Amt gegenüber dem Reichsschatzamt durch ein Schreiben von April 1918, aus dem außerdem ersichtlich wird, wieviel schwerer die Reparationslast des Bukarester Friedensvertrags im Vergleich zu derjenigen von Brest-Litowsk wog:

Die Bestimmung des ukrainischen, des russischen und des finnischen Friedensvertrags, wonach die vertragschließenden Teile gegenseitig auf den Ersatz der Schäden verzichten, die ihnen und ihren Angehörigen in den Kriegsgebieten durch militärische Maßnahmen mit Einschluß aller in Feindesland vorgenommenen Requisitionen entstanden sind, bezieht sich nach ihrer Entstehungsgeschichte und ihrem Wortlaut *nur auf die Staatsangehörigen der vertragschließenden Teile, nicht auf die anderen Bewohner ihrer Gebiete*. [...] In dem deutsch-rumänischen Zusatzvertrag [Art. 4] ist der rumänische Verzicht nicht für die rumänischen Staatsangehörigen, sondern für das rumänische Gebiet ausgesprochen. Gegenüber den beteiligten Neutralen und Bundesgenossen wird demnach eine Entschädigung für deutsche Requisitionen durch Rumänien erfolgen müssen.⁷⁶⁵

Betrachten wir diese Abweichung des Bukarester Vertrags von den anderen Ostfriedensverträgen näher: Der Art. 6 des rechtspolitischen Zusatzvertrags verpflichtete Rumänien, „Deutschen alle entstandenen Schäden [zu] ersetzen, die auf [rumänischem] Gebiete durch militärische Maßnahmen einer der kriegführenden Mächte [also auch Deutschlands und Österreich-Ungarns] entstanden“ waren. Zusätzlich bürdete Art. 8 ihm den Ausgleich von Neutralitätsschäden auf, zu dessen Leistung eigentlich der deutsche Fiskus verpflichtet gewesen wäre: „Rumänien wird Neutralen die Schäden erstatten, die ihnen auf seinem Gebiete durch deutsche militärische Maßnahmen entstanden sind und nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen ersetzt werden müssen.“

Diese Übertragung der Ersatzpflicht war völkerrechtlich weder vorgesehen noch untersagt, widersprach aber offensichtlich dem Grundsatz der HLO, dass der Schadensverursacher auch der Ausgleichleistende sein sollte. Im Bukarester Vertrag anerkannte die deutsche Re-

764 Das KSFG besiegelte die Abwendung vom territorial definierten Kriegsschädenersatz, der bis dahin gegolten hatte; siehe S. 176-177.

765 AA an Reichsschatzamt, 06.04.1918; Ausw. Amt III a 5739 (PA AA: R/143185) (eigene Hervorhebung).

gierung ihre völkerrechtliche Pflicht zum Schadensersatz nur theoretisch und wälzte die praktische Leistung auf Rumänien ab. Dass die rumänische Regierung sich dem fügte, entsprang keiner Völkerrechtsnorm, sondern war ein politisches Zugeständnis – ein Ergebnis der Machtasymmetrie bei den Verhandlungen. Die Denkschrift des Auswärtigen Amtes führt dazu aus:

Deutschland [hat] Rumänien gegenüber zwar auf den Ersatz der Kriegskosten, nicht aber, wie dies gegenüber der Ukraine und Rußland geschehen ist, auch auf den Ersatz der Kriegsschäden⁷⁶⁶ verzichtet. Die Vorgeschichte und der Verlauf des Krieges mit Rumänien sowie die Umstände, unter denen es zu den Friedensverhandlungen gekommen ist, geben zu einem solchen Verzicht keinerlei Anlass, sie lassen es vielmehr als billig erscheinen, einerseits jede Verpflichtung Deutschlands zum Schadenersatz auszuschließen, andererseits von Rumänien die völlige Schadloshaltung der von solchen Schäden betroffenen Deutschen zu fordern.⁷⁶⁷

In Brest-Litowsk und Berlin war für solche kein Ersatz vereinbart, sondern der gegenseitige Verzicht ausgesprochen worden. Damit wurde die Entschädigung für Requisitionen, die die Signatarstaaten jeweils auf dem Gebiet des anderen Staats vorgenommen hatten, in das jeweilige Staatsrecht verwiesen.⁷⁶⁸ Welche Regelungen die Staaten intern trafen, blieb von den Friedensverträgen unberührt. Das Auswärtige Amt erklärte gegenüber dem Reichsamt des Inneren, dass im Gegensatz zu Rumänien

weder die Ukraine noch Rußland eine positive Verpflichtung dafür übernommen [hätten], daß für die deutschen Requisitionen Entschädigung gezahlt [werde], die in ukrainischem oder russischem Gebiet bei Deutschen, Verbündeten oder Neutralen vorgenommen worden [waren].⁷⁶⁹

766 Im völkerrechtlichen Sinne dieses Begriffes, also hauptsächlich Requisitionen.

767 Denkschrift AA zum Bukarester Friedensschluss, S. 113-114.

768 Umgekehrt mussten aber Requisitionen, die jeder Staat auf seinem eigenen Gebiet bei den dort befindlichen Bürgern des anderen Staates erhoben hatte, ersetzt werden. Siehe die Denkschrift des AA zum Friedensschluss von Brest-Litowsk mit Russland, S. 106; Ausw. Amt III a [o. Akz.] (PA AA: R/26087).

769 AA an Reichsamt des Inneren, 28.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 74, 93 (PA AA: R/143185).

Theoretisch stimmten das deutsche Staatsrecht und der deutsche Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit immerhin darin überein, dass Kriegsleistungen respektive Requisitionen und Kontributionen grundsätzlich zulässig und grundsätzlich entschädigungspflichtig waren. Praktisch aber entledigte sich die deutsche Regierung ihrer Ersatzpflicht (gegenüber Rumänien), oder sie umging die völkerrechtliche Normierung dieser Pflicht, indem der gegenseitige Verzicht vereinbart wurde (gegenüber Russland, der Ukraine und Finnland). Die Handhabung der Entschädigungen für Requisitionen und Kontributionen in den Ostfriedensverträgen folgte also weder der HLO, noch war sie in sich genügend kohärent, als dass man darin einen durchdachten Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit erblicken könnte.

Diese Inkohärenz ist auch in einem weiteren Bereich zu beobachten. Die argumentative Grundlage der in Brest-Litowsk und Berlin zur Geltung gebrachten Forderungen war stets der Ersatz privater Kriegs- und Zivilschäden (nicht etwa staatlicher Ausgaben), was zwar kein völliges Novum, aber in der Staatenpraxis bis dahin doch sehr selten geblieben war.⁷⁷⁰ Gleichwohl blieben diese Verträge ihrem Wesen nach Friedensschlüsse des 19. Jahrhunderts insofern, als sie in jeder Hinsicht ausschließlich die Staaten – nicht ihre Bürger – banden: Nur für die Regierungen ergaben sich daraus Rechte und Pflichten (als Schuldner und als Gläubiger der Ersatzleistungen).

Der Friedensschluss von Bukarest weist bereits eine Durchbrechung dieses Prinzips auf. Die einschlägigen Bestimmungen des rechtspolitischen Zusatzvertrags (Art. 4, 6 und 8) wurden oben dargestellt; betrachten wir diese nun aus zwei Blickwinkeln: 1) vom Staat und 2) vom Bürger ausgehend. 1) Die formale Logik des Art. 4 des Zusatzvertrages entsprach derjenigen des zwischenstaatlichen Verzichts auf Kriegsschädenersatz, wie er zuvor in den Verträgen von Brest-Litowsk vereinbart worden war. Requisitionen blieben *de jure* entschädigungspflichtig, nur dass Rumänien vertraglich zusagen musste, diese Entschädigung vom Deutschen Reich *de facto* nicht einzufordern. Zu der bereits besprochenen Pflicht Rumäniens (aus Art. 6 und 8 des rechtspolitischen Zusatzvertrags) zum Ersatz aller Leistungserhebungen bei Deutschen oder Neutralen kam noch das „Protokoll wegen der Anwendung gewisser Bestimmungen des Deutsch-Rumänischen rechtspolitischen Zusatzvertrags“ hinzu. Darin heißt es:

⁷⁷⁰ Siehe S. 239.

Nach Art. 4 Abs. 1 [des rechtspolitischen Zusatzvertrags] verzichtet Rumänien auf den Ersatz aller Requisitionen. *Da die Rumänische Regierung beabsichtigt, ihren Staatsangehörigen Entschädigungen für solche Requisitionen zu zahlen*, werden [die deutschen Stellen] [...] der Rumänischen Regierung auf Wunsch alle möglichen Informationen zur Feststellung der Requisitionen gewähren.⁷⁷¹

Das bedeutete 2) vom Bürger ausgehend betrachtet, dass deutschen, neutralen und rumänischen Privaten ein Schadensersatzrecht zugesichert wurde, dessen Schuldner nicht das Deutsche Reich, sondern Rumänien war. Für den einzelnen Bürger änderte sich damit nur der Adressat seiner Forderung, während der Rechtsanspruch selbst, auf den er seine Forderung stützen konnte, derselbe blieb. So war aus Sicht der betroffenen Bürger die vorgesehene Entschädigungspflicht gewahrt – sie wurden sogar hinsichtlich des Requisitionsersatzes besser gestellt als diejenigen in Russland, der Ukraine und Finnland: Der rumänische Staat war ihnen gegenüber durch den Friedensvertrag zur Ersatzleistung verpflichtet worden – auch das ein völliges Novum für einen völkerrechtlichen Vertrag. Die Höflichkeit der Formulierung („die rumänische Regierung beabsichtigt...“) machte dies keinen Deut weniger verbindlich.

In zwischenstaatlicher Hinsicht aber wurde die völkerrechtliche Entschädigungspflicht durchbrochen, da das Deutsche Reich aufgrund seiner Machtposition Rumänien zwang, als Schuldner an seine Stelle zu treten. Darin unterschied sich der Bukarester Friedensschluss auch von denen von Brest-Litowsk und Berlin, in denen beide Parteien gegenseitig auf die Forderungsdurchführung verzichteten und es stattdessen dem jeweils anderen Staat überließen, für sein Gebiet Entschädigungsregelungen zu treffen auch für die Requisitionen, welche die feindliche Streitmacht dort vorgenommen hatte. Inwieweit die Grundsätze der HLO dabei staatsintern umgesetzt wurden, war dem Ermessen der Regierungen überlassen.⁷⁷²

771 Protokoll wegen der Anwendung gewisser Bestimmungen des Deutsch-Rumänischen rechtspolitischen Zusatzvertrags zu dem Friedensvertrag zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei einerseits und Rumänien andererseits, [o. D.], S. 1; Ausw. Amt III a [o. Akz.] (PA AA: R/143055) (eigene Hervorhebung).

772 Zur Entscheidungsfreiheit über die staatsinterne Anwendung der HLO siehe Habbe (2014), *Lastenausgleich*, S. 102.

Letzter hier in β zu besprechender Punkt sind die Neutralitätsschäden. In seltener Einmütigkeit bestätigten sich das Kriegsministerium und das Auswärtige Amt in ihrem Schriftverkehr gegenseitig, dass solche Schäden rechtlich betrachtet auch deutscherseits zwingend ersetzt werden müssten. Mit Blick auf die bevorstehenden Friedensschlüsse von Brest-Litowsk hatte das Reichsamt des Inneren im Februar 1918 den beiden anderen Ressorts vorgeschlagen, eine vollständig dem Territorialprinzip folgende Entschädigungsregelung zu treffen: Alle Schäden sollten von demjenigen Staat ersetzt werden, auf dessen Gebiet sie aufgetreten waren.⁷⁷³ In Reaktion darauf schickte zunächst das Kriegsministerium eine Stellungnahme an das Auswärtige Amt des Inhalts, dass die

Zusage, die Requisitionen in den besetzten Gebieten zu bezahlen, [...] gegenüber den Personen, die nicht Staatsangehörige der Ukraine oder Russlands sind, weiter [bestehe]. Die Entschädigung der Neutralen wird von uns gegenüber Art. 52 Haager Land-Kriegsordnung [sic] nicht abgelehnt werden können.⁷⁷⁴

Wenige Tage später folgte dann, darauf aufbauend, die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes gegenüber dem Reichsamt des Inneren:

Nach [den Friedensverträgen] hat weder die Ukraine noch Rußland eine positive Verpflichtung dafür übernommen, daß für die deutschen Requisitionen Entschädigung gezahlt wird, die in ukrainischem oder russischem Gebiet bei Deutschen, Verbündeten oder Neutralen vorgenommen worden sind. Dagegen haben die bezeichneten Mächte *namens ihrer Angehörigen* auf die Entschädigung für alle Requisitionen verzichtet, die Deutschland in Feindesland vorgenommen hat [...]. Requisitionen bei Deutschen, die deutscherseits in der Ukraine oder in Rußland vorgenommen sind, wird das Reich nach den inneren deutschen Vorschriften zu erledigen haben; aus Requisitionen gegen Angehörige verbündeter oder neutraler Mächte besteht diesen Mächten gegenüber die völkerrechtliche Entschädigungspflicht Deutschlands weiter.⁷⁷⁵

773 Reichsamt des Inneren an AA, 26.02.1918, mit Verweis auf vorheriges Schreiben vom 16.02.1918; Ausw. Amt Fr. III a 74 (PA AA: R/143185).

774 Kriegsministerium an AA, 23.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 160 (PA AA: R/143185).

775 AA an Reichsamt des Inneren, 28.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 74, 93 (PA AA: R/143185) (eigene Hervorhebung).

Zunächst ist hieran – dies gilt auch für die Zivilschäden – festzuhalten, dass der Kreis der Entschädigungsberechtigten personal, das heißt nach Staatsangehörigkeit, definiert wurde. Anders als hinsichtlich der „freundlichen“ beziehungsweise „feindlichen“ Bürger war diese personale Definition aber schon in der HLO von 1907 angelegt gewesen, welche Neutralitätsrechte und -pflichten sowohl für Staaten als auch für Individuen aufgestellt hatte.

Hervorzuheben ist, dass mit dem deutsch-rumänischen rechtspolitischen Zusatzvertrag ein Kreis *anspruchsberechtigter*, nicht etwa *leistungsverpflichteter* Privater definiert wurde: Es ging darum, die Haftung des Staates zu normieren für Verluste, die Bürger erlitten hatten, und nicht etwa umgekehrt um die Haftung der Bürger – quasi als Drittschuldner – für die Reparationserbringung durch ihren Staat. Außerdem blieb dem Wortlaut nach die tatsächliche Leistungserbringung eine zwischenstaatliche Angelegenheit („gegen Angehörige verbündeter oder neutraler Mächte besteht *diesen Mächten gegenüber* die völkerrechtliche Entschädigungspflicht Deutschlands weiter“). Der Ausgleich der individuell erlittenen Schäden war zwar das Ziel, aber Reichsleitung und Auswärtiges Amt blieben bei der klassischen Auffassung, völkerrechtliche Verhältnisse seien eine ausschließliche Staatsangelegenheit.

γ *Wirtschaftskriegsfolgen*

Die Folgen des Wirtschaftskriegs fassten die Mittelmächte unter dem Begriff der „Zivilschäden“ zusammen. Während der gesamten Kriegszeit waren in der deutschen Politik wie auch in der Rechtslehre Wirtschaftskriegsmaßnahmen gegen Private als illegitimes Kriegsmittel betrachtet worden (auch hier wieder: der kontinentale Kriegsbegriff), sofern sie nicht als Retorsionen ergriffen worden waren.⁷⁷⁶ Diese Haltung behielt die Reichsleitung auch in den Friedensverhandlungen bei:

Die Kaiserliche Regierung hat [...] stets den Standpunkt vertreten, daß die Übertragung des Kriegszustands auf die friedlichen Handelsbeziehungen der Angehörigen kriegführender Länder dem Völkerrecht nicht entspricht; sie hat versucht, diesem Standpunkt auf der Haager Friedenskonferenz [1907] internationale Gel-

⁷⁷⁶ Siehe neben der in Punkt 4.3.2 bereits nachgewiesenen Literatur dazu auch Friedrich Kahl (1917): *Die Pariser Wirtschaftskonferenz*.

tung zu verschaffen. Bekanntlich ist der Versuch mißlungen; die Bestimmungen des Artikel 23 h [sic] der Haager Landkriegsordnung, die auf Deutschlands Betreiben aufgenommen wurde und Zahlungsverbote ausschließen sollte, ist schon vor dem Kriege von unseren jetzigen Gegnern anders ausgelegt worden, als es deutscherseits beabsichtigt war.⁷⁷⁷

Die Verpflichtung zur Entschädigung der Wirtschaftskriegsfolgen war somit als völkerrechtliche Delikthaftung konzipiert, analog zur Unrechtshaftung im Staatsrecht.⁷⁷⁸ Kube führte in ihrer Untersuchung aus:

Betrachtet man den Rechtsinhalt der in allen Ostfriedensverträgen übereinstimmenden und im folgenden angeführten Klauseln zur Aufhebung des privatwirtschaftlichen Kampfrechts im allgemeinen [...] und zur gegenseitigen Ersatzpflicht für Zivilschäden [...], so liegt darin von der kontinentalen Rechtsauffassung zum Wirtschaftskrieg ausgehend eine folgerichtige und mit allgemeinen Rechtsprinzipien übereinstimmende Konsequenz: Da nach kontinentaler Auffassung die Maßnahmen des Wirtschaftskrieges als rechtswidrig galten, muß nämlich entweder Wiederherstellung des früheren Zustandes oder [...] Ersatz geleistet werden.

Die Ersatzpflicht wegen des im Wirtschaftskrieg erlittenen Schadens stützt sich demnach auf die Verweigerung der nach kontinentaler Anschauung gebotenen Freiheit des privatwirtschaftlichen Verkehrs auch während des Krieges. Es handelt sich um eine Außerachtlassung des völkerrechtlich gebotenen Schutzes der Privatrechte und der privatrechtlichen Verkehrsfreiheit. Die Kampfgesetze⁷⁷⁹ haben in das private Rechtsverhältnis eingegriffen und infolge ihrer angenomme-

777 Antwortschreiben (Entwurf) AA an Vereinigung südwestdeutscher Handelskammern, 26.04.1918; Ausw. Amt III a 7576 (PA AA: R/143055).

778 Siehe dazu auch schon Zitelmann: „Der Krieg wird von Staat gegen Staat geführt, das heißt: der Staat darf nicht gegen die Zivilbevölkerung, darum aber auch die Zivilbevölkerung nicht gegen den Staat kämpfen; beide Seiten des einen Grundsatzes sind voneinander untrennbar. [...] [D]er Staat ist völkerrechtlich dem anderen Staat gegenüber verpflichtet, den Krieg nicht gegen dessen Zivilbevölkerung zu führen, dafür ist aber auch er andere Staat verpflichtet, seine Zivilbevölkerung keinen Krieg gegen den Staat führen zu lassen.“ Zitelmann: „Schadenersatz für Gewalttätigkeiten gegen Deutsche im Ausland“, in: *DJZ*, Nr. 1/2 (1915), Sp. 16-24, hier Sp. 24.

779 Gemeint sind die Gesetze und Anordnungen des Handels- bzw. Wirtschaftskriegs (Zahlungsverbote, Zwangsverwaltungen, Liquidationen, usw.).

nen Rechtswidrigkeit einen öffentlich-rechtlichen Anspruch von Staat zu Staat auf Wiederherstellung, Aufhebung oder Schadenersatz erzeugt.⁷⁸⁰

Dies galt allerdings nur für Wirtschaftskriegsmaßnahmen, welche die Staaten jeweils auf eigenem Gebiet ergriffen hatten. Für die dabei entstandenen Schäden eine – gegenseitige – Staatenverantwortlichkeit herzustellen war ein Ziel, das offenbar wirtschaftliche und politische Kreise in Deutschland teilten (anders als hinsichtlich der umstrittenen Einrichtung einer Ausfallbürgschaft). Die Deutsche Bank beispielsweise bat im Februar 1918 das Auswärtige Amt dringend, in den Friedensschlüssen von Brest-Litowsk die „mit deutschem Kapital arbeitenden Gesellschaften russischen Rechts [...] den deutschen Staatsangehörigen“ gleichzustellen, soweit es „zur Geltendmachung der aus dem Verträge sich ergebenden Ansprüche“ berechtigen könne.⁷⁸¹ Das Auswärtige Amt bestätigte im März:

Die Anregungen in dem Schreiben der Deutschen Bank vom 6. und 19. v. M. sind bei den Verhandlungen in Brest-Litowsk mit der ukrainischen und der russischen Delegation berücksichtigt worden. Soweit die in den Eingaben erwähnten Schäden auf Kriegsgesetze und Kriegsmaßnahmen der Russischen Regierung zurückzuführen sind, hat die Ukraine und die Russische Regierung sich zum Schadenersatz verpflichtet [...].⁷⁸²

Zudem wird in der Denkschrift des Auswärtigen Amtes zum Vertragsschluss mit Russland, auf dem in dieser speziellen Hinsicht alle Ostfriedensverträge aufbauten,⁷⁸³ die Ersatzpflicht für Wirtschaftskriegsschäden explizit als „Deliktschuld“ bezeichnet.⁷⁸⁴ Auch die während des gesamten Krieges vorgenommene Begründung der eigenen Wirtschaftskriegsmaßnahmen als Retorsionen machte bereits klar, dass diese als eigentlich völkerrechtswidrig begriffen wurden.

780 Kube (1971), *Private Kriegsschäden*, S. 136-137.

781 Deutsche Bank an AA, 19.02.1918; Ausw. Amt Fr. III a 48 (PA AA: R/143140).

782 Simons (AA) an Deutsche Bank, 27.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 48/112 (PA AA: R/143140).

783 Einzige Ausnahme waren die Aktionärsentschädigungen; die diesbezüglichen Bestimmungen wurden – da faktisch überflüssig – nicht übernommen. Siehe die Denkschrift des AA zum Friedensvertrag von Bukarest, S. 117.

784 Denkschrift des AA zum Friedensvertrag von Brest-Litowsk mit Russland, S. 105.

Kurzum: Aus deutscher Sicht waren Wirtschaftskriegsmaßnahmen gegen Private ausnahmslos unzulässig; sie hatten daher, wenn sie nicht als Retorsion entschuldbar und damit dem völkerrechtskonformen Verhalten zuzuordnen waren, zwingend die Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Handeln zur Folge.

Da mit Ende des Kriegszustands auch die Rechtfertigung für solche Maßnahmen wegfiel, verpflichteten alle Ostfriedensverträge die Signatarstaaten zur gegenseitigen „sofortigen Wiederherstellung der Privatrechte“⁷⁸⁵ und zum gegenseitigen Ersatz der Wirtschaftskriegsschäden. Die Musterbestimmung war im deutsch-russischen rechtspolitischen Zusatzvertrag getroffen:

Art. 13

Der Angehörige eines vertragschließenden Teiles, der im Gebiete des anderen Teiles infolge von Kriegsgesetzen durch die zeitweilige oder dauernde Entziehung von Urheberrechten, gewerblichen Schutzrechten, Konzessionen, Privilegien und ähnlichen Ansprüchen oder durch die Beaufsichtigung, Verwahrung, Verwaltung oder Veräußerung von Vermögensgegenständen einen Schaden erlitten hat, ist in angemessener Weise zu entschädigen, soweit der Schaden nicht durch Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ersetzt wird. Dies gilt auch von Aktionären, die wegen ihrer Eigenschaft als feindliche Ausländer von einem Bezugsrecht ausgeschlossen worden sind.

In der Umsetzung sah die Sache dann allerdings anders aus, jedenfalls hinsichtlich der Gegenseitigkeit: Im deutsch-russischen finanzpolitischen Zusatzabkommen vom 27. August 1918 forderte das Deutsche Reich die Zahlung von 6 Mrd Mark als Ausgleich für die Schäden, die Deutschen in Russland entstanden waren. Zum Vergleich: Das zu diesem Zeitpunkt vom deutschen „Treuhandler für feindliches Vermögen“ verwaltete französische und britische Eigentum wurde *zusammen* auf 3,5 Mrd Mark geschätzt.⁷⁸⁶

785 Das bedeutete namentlich 1) Aufhebung aller Wirtschaftskriegsgesetze, 2) Wiederherstellung aller privaten Vertragsverhältnisse, und 3) Wiederherstellung der Urheber- und gewerblichen Schutzrechte. Im rechtspolitischen Zusatzvertrag zum Bukarester Frieden waren dies die Art. 13, 14 und 16.

786 1,5 Mrd britisches und 2 Mrd französisches Eigentum. Zu den Zahlen siehe Caglioti, „Property Rights“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin].

Eine brisante Frage war diejenige der praktischen Durchführung des Schadensersatzes für Wirtschaftskriegsschäden. Eng damit verbunden war die Debatte um den etwaigen zwischenstaatlichen Ausgleich der Forderungen aus den betroffenen privatvertraglichen Verhältnissen, das heißt einer staatlichen Ausfallbürgschaft. Sie einzurichten oder nicht war eine politische, keine völkerrechtliche Entscheidung. Über ihre Zweckmäßigkeit waren die Ansichten geteilt: Die Wirtschaftsakteure waren praktisch geschlossen dafür,⁷⁸⁷ worin ihnen Reichstag⁷⁸⁸ und Kriegsministerium, zeitweise auch das Reichsamt des Inneren folgten,⁷⁸⁹ während sich die Reichsleitung und alle übrigen zivilen Ministerien konsequent verweigerten.⁷⁹⁰ Wie oben dargelegt, bremste das Auswärtige Amt entsprechende Vorhaben der OHL in den Ostfriedensverträgen aus. Ein Blick in die Akten des Auswärtigen Amtes von März und April 1918 erhellt die dort (und offenbar auch im Reichskanzleramt) herrschende Ansicht:

Juristisch wird sich vielfach der Zusammenhang der Zahlungs[un]fähigkeit eines Schuldners im feindlichen Lande mit den Maßnahmen der feindlichen Regierungen schwer beweisen lassen, so daß den deutschen Gläubigern mit dem Anspruch auf Ausfallbürgschaft wenig geholfen wäre. [...] [Zudem] würde finanziell dem Deutschen Reich mit dem Grundsatz der Ausfallbürgschaft, der nur als gegenseitiger durchgeführt werden kann, eine Last aufgebürdet werden, die namentlich den Westmächten gegenüber völlig unabsehbar ist.⁷⁹¹

Damit war aus Sicht der deutschen Regierung die Frage der Ausfallbürgschaft vom Tisch. Sie war es allerdings aus praktischen Erwägungen heraus, nicht aus juristischen; aber das innerstaatliche Für und Wider der Kriegszeit war auch mit solchen praktischen Argumenten

787 Der Staatssekretär des RWA schrieb im April 1918 an das AA, die „Frage der deutschen Auslandsforderungen in den Friedensverträgen durch Vereinbarung der Ausfallbürgschaft auf Gegenseitigkeit [beschäftigte] in neuester Zeit die beteiligten Kreise in Handel und Industrie auf das Lebhafteste. In der Tages- wie in der Fachpresse [werde] sie nachdrücklichst erörtert und in zahlreichen an das Reichswirtschaftsamt gerichteten Kundgebungen [...] dringend befürwortet.“ RWA an AA, 20.04.1918; RWA I-B-V/2158 (PA AA: R/143055).

788 Der Haushaltsausschuss des Reichstags sprach sich am 21.03.1918 für diese Art der Schadensregelung aus. Siehe den Verweis im Schreiben der Vereinigung südwestdeutscher Handelskammern an den Reichskanzler, 09.04.1918; Ausw. Amt III a 7576 (PA AA: R/143055).

789 Siehe S. 246.

790 Siehe S. 247.

791 Besprechungsbericht AA, RWA, RSA und Reichsbank, 24.04.1918, S. 2; Ausw. Amt Fr. III a 229 (PA AA: R/143055).

geführt und eben nicht als Rechtsfrage behandelt worden. Im Übrigen waren diese Hürden den deutschen Wirtschaftsvertretern bekannt und hatten auch schon 1917 den Gegenstand mindestens einer ausführlichen Unterredung von Wirtschaftsvertretern und Ministerialbeamten gebildet. Bereits damals war von der Seite des Reichsjustizministeriums klargestellt worden:

Soweit während des Krieges Verträge mit Feinden auf Grund von Ausnahmevorschriften durch Entscheidungen von Gerichten oder Verwaltungsbehörden für nichtig oder aufgelöst erklärt worden sind, werden die Entscheidungen im Friedensvertrage nicht rückgängig gemacht werden können. Vielmehr wird es sich zur Schaffung klarer Rechtsverhältnisse, und nachdem auch in Deutschland im Vergeltungswege auf Grund der Bundesratsverordnung vom 16. Dezember 1916⁷⁹² zahlreiche Auflösungen ausgesprochen worden sind, empfehlen, daß die kriegführenden Staaten im Friedensvertrage die Auflösungsentscheidungen *gegenseitig* anerkennen.⁷⁹³

Was bedeutete nun das bis hierher Gesagte für den Zugriff der Bürger auf den Staat? Eine Ausfallbürgschaft war aus Sicht der Geschädigten deswegen so attraktiv, weil sie ja potenziell uneinbringbare Schulden (vom feindlichen Privaten) ersetzt hätte durch fast sicher einbringbare (vom eigenen Staat). Das hätte aber die Sozialisierung von Wirtschaftskriegsschäden in einem Ausmaß bedeutet, welches die deutsche Regierung schon in den Ostfriedensverträgen für zu bedenklich hielt – und den Westmächten gegenüber gar für „völlig unabsehbar“, wie es im oben zitierten Besprechungsbericht vom April 1918 heißt.

Mit einer Ausfallbürgschaft wäre zudem ein Nexus zwischen Staatenverantwortlichkeit und Staatshaftung hergestellt worden, den es zu vermeiden galt. Neben der praktischen Folge, dass der Fiskus sich damit Forderungen in Milliardenhöhe aufgeladen hätte,⁷⁹⁴ wäre dies rechtstheoretisch einer Vermischung der privaten und der staatlichen Sphäre nahe gekommen, die weder mit dem deutschen Staats- noch Kriegsbegriff zu vereinbaren gewesen

792 Siehe oben S. 217.

793 Besprechung RJA mit „Vertretern der deutschen Geschäftswelt“, 19.11.1917, Anlage 2, S. 1; RJA Nr. 9059 (PA AA: R/143055) (Hervorhebung im Original).

794 Alleine gegenüber Russland schätzte das RWA die Höhe der Schadenssumme auf ca. 1 Mrd Mark. Siehe ebd., S. 1.

wäre. Die Staatenverantwortlichkeit und Schadensersatzpflicht (egal, ob aus völkerrechtskonformem oder -widrigem Handeln) sollte eben das sein: *Staatenverantwortlichkeit*. Dieser Ansicht zufolge konnten Bürger weder völkerrechtliche Gläubiger (Reparationsempfänger) noch Schuldner (Reparationserbringer) sein; eine Wahrnehmung, degemäß auch eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit ausgeschlossen blieb, vor der Staat und fremder Bürger sich als gleichberechtigte Parteien hätten gegenüber stehen können.

Zusammengefasst: 1) Die Kriegführung gegen feindliches Eigentum wurde in den Ostfriedensverträgen als völkerrechtliches Delikt definiert, mit der Folge, dass 2) Schäden, welche die vertragschließenden Staaten durch Wirtschaftskriegsmaßnahmen (im eigenen Land) den Bürgern zugefügt hatten, gegenseitig zu ersetzen waren. Die Abwicklung dieser Entschädigung lief aber 3) auf rein zwischenstaatlicher Ebene ab; anspruchsberechtigt respektive leistungs verpflichtet waren die Staaten, nicht die Privaten. Mit den Ostfriedensverträgen wurde 4) den Bürgern durch völkerrechtlichen Vertrag der Ersatz aller „Zivilschäden“ zugesichert, im Gegensatz zu den Folgen der Requisitionen während der Besatzung, für die nur im Bukarester Friedensschluss eine Entschädigung garantiert wurde (aber wie gesagt durch den für ihre Verursachung nicht verantwortlichen Staat). Schließlich richteten 5) die Verträge von Brest-Litowsk und Berlin keine staatliche Ausfallbürgschaft für Verluste aus grenzüberschreitenden privatrechtlichen Verträgen ein.

Der etwaige Zugriff des Bürgers auf den Staat war nach dem deutschen Entwurf von 1918 also in zweifacher Weise begrenzt: Erstens konnte er keinerlei Forderung gegen einen anderen Staat als denjenigen, in dem er wohnhaft war, erheben; zweitens blieb er auf Verlusten, die er durch die kriegsbedingte Insolvenz seiner Schuldner erlitt, sitzen. Andererseits erhielten die Bürger aller Vertragsparteien der Ostfriedensverträge die Möglichkeit, Schadensersatz zu verlangen für Verluste, die durch Wirtschaftskriegsmaßnahmen verursacht worden waren: Für diese war der Staat, in dessen Rechtsordnung diese Form der Schadensstiftung zugelassen worden war, verantwortlich; die konkrete Regelung blieb aber eine interne, staatsrechtliche Angelegenheit. In Russland wohnhafte Deutsche konnten also vom russischen Staat Schadensersatz verlangen, wie umgekehrt Russen in Deutschland vom deutschen Staat. – Wenn man die Betrachtung umkehrt, um nach dem Zugriff des Staates auf die Bürger zu fragen, so sieht man eine weitere logische Folge der strikten Trennung von

staatlicher und privater Sphäre: Wenn Bürger aus völkerrechtlichen Schuldverhältnissen, wie die Reparationen es sind, außen vor blieben, konnten sie auch unmöglich als Drittschuldner ihres Staates für die Erbringung dieser Reparationen haften.⁷⁹⁵

5.3 Der französische Rechtsstandpunkt in den Friedensverhandlungen 1919

Nach Bulgarien (29. September), dem Osmanischen Reich (30. Oktober) und Österreich-Ungarn (3. November) bat das Deutsche Reich am 9. November 1918 um den Waffenstillstand. Der Krieg war an sein militärisches Ende gekommen. Während hier also der Vorhang fiel, ging er zeitgleich auf mehreren anderen Bühnen auf – wie der innenpolitischen Bühne Deutschlands, auf welcher der „Zusammenbruch“ gegeben wurde. Frankreich seinerseits war einem Zusammenbruch, dessen Schreckgespenst nach jeder gescheiterten Offensive zur Zurückdrängung der feindlichen Armee aus dem eigenen Land umgegangen war (zuletzt im Frühjahr 1918), entkommen – weniger knapp, als der Premierminister Clemenceau später einem Anschlag auf sein Leben entging (19. Februar 1919), aber doch knapp.

Über vier Jahre hatte die *nation* einerseits ihr Wirtschaftsleben einigermaßen aufrechterhalten und dabei hunderttausende Binnenflüchtlinge versorgen und andererseits den Krieg mit einem als labil wahrgenommenen Regierungssystem (über 50 Regierungswechsel bis 1914; W. L. Shirer bezeichnete gesamte Vorkriegszeit als „permanente politische Krise“⁷⁹⁶) durchstehen müssen. Bei alledem sollte „das Recht“ auf der Seite Frankreichs bleiben, sowohl hinsichtlich der Mittel der Kriegführung als auch der Verwaltung der Heimat(front).⁷⁹⁷ Nun sollte der rechtmäßige Kampf beendet werden durch einen „Rechtsfrieden“, keinen „Macht-

⁷⁹⁵ Selbst im Bukarester Frieden mit seinen weitreichenden Reparationsforderungen wurde ein Zugriff auf das Privateigentum rumänischer Bürger *nicht* hergestellt. Garantieleistungen wurden stattdessen von der rumänischen Nationalbank gefordert: „Rumänien erklärt sich nach eingeholter Zustimmung der Rumänischen Nationalbank damit einverstanden, daß die bei der Deutschen Reichsbank eingezahlten Guthaben und Depots der Nationalbank unter Aufrechterhaltung der während der Zwangsverwaltung getroffenen Anordnungen und unter Ausschluß von Schadenersatzansprüchen als Sicherheit für den öffentlichen Schuldendienst Rumäniens gegenüber den Angehörigen Deutschlands auf die Dauer von fünf Jahren [...] verhaftet bleiben [...]“, Art. 42 des rechtspolitischen Zusatzvertrags zum Friedensvertrag von Bukarest.

⁷⁹⁶ William L. Shirer (1970): *Der Zusammenbruch Frankreichs*, S. 96.

⁷⁹⁷ Siehe zur „Rechtlichkeit“ als Kriegsziel insb. Marc Milet: „La doctrine juridique pendant la Guerre“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016) [online]. Dazu auch Catherine Lu (2017): *Justice and Reconciliation in World Politics*, S. 28-32, mit weiteren Nachweisen.

frieden“; so jedenfalls lautete der Anspruch.⁷⁹⁸

Allerdings haben sich die Regierungen der Entente einen Bärendienst damit erwiesen, dass sie während der ganzen Zeit, welche die Ausarbeitung des „Rechtsfriedens“ mit dem Deutschen Reich dauerte, völkerrechtswidrig die Blockade aufrecht erhielten (übrigens auch auf französischen Wunsch⁷⁹⁹). Das war gefundenes Fressen für die Gegner der Nachkriegsordnung, die in Versailles und den anderen Vorortverträgen entstehen sollte, da der Entente völlig unabhängig vom Vertragsinhalt damit bereits Verlogenheit vorgeworfen werden konnte. Sein moralisches oder sonstiges Beschwerderecht hatte das Deutsche Reich aber schon längst verwirkt, schließlich hatte es sich v. Ludendorff nicht nehmen lassen, *nach* dem Abschluss des Friedens von Brest-Litowsk deutsche Truppen anzuweisen, zusätzliches russisches Gebiet zu besetzen.⁸⁰⁰

5.3.1 Zur Ausgangslage

Im Gegensatz zu den Mittelmächten 1918 bekam die Entente 1919 Friedensverträge auszuarbeiten, welche den Ersten Weltkrieg nicht nur für manche, sondern für alle beteiligten Staaten beenden sollten. Immerhin war ein erstes Ziel schon erreicht: Für die Entente im Allgemeinen und für Frankreich im Besonderen war es darum gegangen, einen deutsch dominierten oder gar diktierten Friedensschluss um jeden Preis zu verhindern – insbesondere, nachdem die Verträge von Brest-Litowsk und Bukarest für einen solchen Fall Böses hatten erahnen lassen. Sie hatten vor allem bei den Entscheidungsträgern in Paris der immer wieder aufkommenden Befürchtung einer Niederlage diejenige eines besonders unerträglichen „Diktatfriedens“ hinzugefügt, sollten die Mittelmächte die Oberhand erlangen.⁸⁰¹ Diese Gefahr war im November 1918 endgültig gebannt.

798 Siehe Baumgart, in: *HZ* (1970), S. 592-593.

799 Siehe die Stellungnahme des BEE über die wirtschaftlichen Bedingungen eines Waffenstillstands, 22.03.1918; MAE A [Paix]/1162-4 (ArchDipl: 4/CPCOM/290 [69]).

800 Siehe Baumgart, in: *HZ* (1970), S. 600.

801 Siehe zu dieser Wahrnehmung z. B. Fry (1992): „Why Wars do not End“, in: ders. (Hrsg), *Power, Personalities, Policies*, S. 54.

Zur Klärung der Ausgangslage und als Vorbereitung der Darstellung der französischen Friedensvorstellungen sind sechs Aspekte vorab anzusprechen. Erstens: Für Frankreich ging es daran, einem Krieg ein Ende zu setzen, der zu einem erheblichen Teil auf seinem Boden ausgetragen worden war. Während schon im Dezember 1914 der Präsident des deutschen Reichstags, Kaempf, „dankbar“ festgestellt hatte, dass der Krieg „im großen und ganzen auf feindlichem Gebiet“ ausgetragen werde,⁸⁰² stand die französische Regierung vor der Aufgabe, ihr in manchen Regionen völlig verwüstetes Land wieder aufzurichten. Bei Kriegsende waren nach ersten Schätzungen 2,5 mio Hektar urbares Land vernichtet worden, und während das sozialstaatliche Auffangen des menschlichen Elends schon eine Herkulesaufgabe in sich war, stieß zusätzlich der dafür notwendige wirtschaftliche Wiederaufbau auf das Problem der zerstörten Infrastruktur: Im Krieg waren 62.000 km Straßen- und 5.000 km Schienennetz, über 700.000 private und 20.000 industrielle Gebäude sowie etwa 2.000 Brücken zerstört worden.⁸⁰³

Vor diesem Hintergrund wird auch – zweitens – klarer, warum ein deutsch dominierter Westfrieden gerade in Frankreich ein Schreckgespenst war: Man stelle sich nur (wie die französische Elite es tat) vor, die Bestimmungen zum Kriegsschäden- und Requisitionersatz, die im Bukarester Friedensschluss vom Deutschen Reich durchgesetzt worden waren, wären in einem Friedensvertrag mit Frankreich angewendet worden. Auch für die Behandlung der Wirtschaftskriegsfolgen wäre nichts Gutes zu erwarten gewesen; sie waren zwar in den Ostfriedensverträgen unter Wahrung der Gegenseitigkeit geregelt worden, aber diese Verträge sollten ja gerade *kein* Muster für einen Westfrieden sein. Diese Haltung der deutschen Regierung tritt nicht nur aus der oben dargestellten interministeriellen Korrespondenz hervor; der Reichskanzler v. Hertling hatte sie auch im Reichstag dargelegt:

Die Befürchtung, es könnte aus der gegenüber Rußland angestrebten restitutio in integrum bezüglich der Liquidationen der Schluß gezogen werden, daß in einem Frieden mit den Westmächten die Liquidationen rückgängig gemacht werden würden, sind auch im Unterausschuß des Reichstags zur Sprache gebracht worden. Ich [d. h. der Reichskanzler] habe in meiner Erwiderung betont, daß

802 Siehe S. 101.

803 Siehe Stéphane Le Bras: „Post-War Economies (France)“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin].

solche Schlüsse mir nicht berechtigt erscheinen. [...] Wir können insbesondere nicht zugeben, daß die Franzosen [ihre] wirtschaftlichen und politischen Bindungen in Elsaß-Lothringen behalten oder durch eine Rückgängigmachung der Liquidationen wieder gewinnen, und wir werden diesen Standpunkt beim Friedensabschluß durchzusetzen haben, auch wenn dies durch die abweichende Behandlung der Frage in einem vorgängigen Frieden mit Rußland nicht erleichtert würde.⁸⁰⁴

Die Forderung des vollständigen Kriegsschädenersatzes war *das* wesentliche Anliegen der französischen Regierung.⁸⁰⁵ Seit 1914 hatte sie sich im eigenen Land mit der vielfach wiederholten Forderung der *réparation intégrale* auseinandersetzen müssen und diese ja im Dezember 1914 wenn schon nicht gesetzlich normiert, so doch politisch versprochen. Die Sicherstellung des Schädenersatzes durch die Mittelmächte und besonders durch Deutschland war daher nicht nur eine wirtschaftliche, sondern ein Stück weit auch eine politische Überlebensfrage. Die Durchsetzung der *réparation intégrale* als völkerrechtlicher Staatenverantwortlichkeit schien umso vertretbarer, als sie selbst bei gegenseitiger Durchführung Frankreich viel mehr Reparationen einbringen würde als Deutschland, da es ja viel mehr gelitten hatte.

Der volle Schädenersatz war übrigens eines der wenigen Kriegsziele, die sogar parlamentarisch sanktioniert worden waren. Während der gesamten Kriegszeit kam es nur ein einziges Mal zu einer parlamentarischen Debatte über Frankreichs Kriegsziele, nämlich in der Sitzung des Geheimkommittees der Deputiertenkammer vom 1. bis 4. Juni 1917,⁸⁰⁶ wobei vier solche Ziele definiert wurden: die Befreiung der besetzten Gebiete, der Besitz Elsass-Lothringens, die Schaffung eines Völkerbundes, und eben die volle Reparationsleistung für die Besatzungs- und Gefechtsschäden durch die Mittelmächte.

Zu den französischen Verhandlungszielen gehörte damit auch die Durchsetzung eines weiten Kriegsschädenbegriffs, der nicht nur direkte Schäden umfassen sollte (wie in der deutschen Sicht), sondern auch indirekte. Nachdem bereits bei Beginn der Friedensverhandlungen

804 RWA an AA, 19.02.1918; RWA I-B-V/831 (PA AA: R/143055).

805 Siehe dazu auch Eichhorn (1992), *Reparation als Deliktshaftung*, S. 67.

806 Siehe Stéphane Tison: „War Aims and War Aims Discussions (France)“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin].

gen klar war, dass dieses Ziel insbesondere gegen die USA nicht durchzusetzen war, bemühten sich Frankreichs Vertreter um eine möglichst weitgehende Umdefinierung indirekter Kriegsschäden zu direkten.⁸⁰⁷

Daran anschließend ist drittens auf die unterschiedlichen praktischen Hintergründe der Forderungshaltung der einzelnen Entente-Staaten hinzuweisen: So stand für Frankreich der umfassende Kriegsschädenersatz an erster Stelle, während es Großbritannien beispielsweise zuvorderst um den Ausgleich der Kriegskosten (also der Staatsausgaben für die Kriegführung) ging.⁸⁰⁸ Von Landkriegsschäden war letzteres ja verschont geblieben, wobei aber auch seine Regierung nachdrücklich die Wiederherstellung (*restitution*) Belgiens und Nordfrankreichs forderte. Zudem bestanden bei der Wirtschaftskriegführung trotz der 1916 hergestellten Koordination Unterschiede, so beispielsweise hinsichtlich der Verwendung der Liquidationserlöse, wodurch sich auch hier unterschiedliche Positionen zur Responsibilisierung innerhalb der Entente ergaben.⁸⁰⁹

Bisher war es der französischen Regierung gelungen, interalliierte Debatten auf den Zeitpunkt der Friedensverhandlungen zu vertragen. Im Frühjahr 1917 war in Paris die Frage aufgekommen, ob angesichts des Kriegseintritts der USA nicht eine Neuauflage der Wirtschaftskonferenz vom Vorjahr, diesmal unter Einschluss einer Delegation aus Washington, notwendig werden würde. Alexandre Ribot, damals Premier- und Außenminister, schrieb im Juli 1917 diesbezüglich an Frankreichs Botschafter in Amerika, Jean Jules Jusserand:

Hätten die Diskussionen einer solchen Konferenz nicht allerdings den Nachteil, die Vormachtstellung der Vereinigten Staaten in dem Bereich, um den es hier geht [d. h. Wirtschaftsfragen einschl. Wirtschaftskriegführung], eben zu deutlich zum Vorschein zu bringen? Und wäre nicht andererseits zu befürchten, dass sie zu einer vielleicht voreiligen und gegenwärtig unvorteilhaften Behandlung bestimmter wirtschaftlicher Friedensbedingungen führen könnten?⁸¹⁰

807 Siehe Eichhorn (1992), *Reparation als Deliktshaftung*, S. 92-93.

808 Sie wurden bei Kriegsende auf die astronomische Summe von 24 Mrd Pfund Sterling (Wertstand von 1914!) geschätzt. Siehe Alan Sharp: „The Paris Peace Conference and its Consequences“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin].

809 Siehe S. 223.

810 „Les débats de cette conférence n'auraient-ils pas par contre l'inconvénient de faire précisément apparaître avec trop de relief la position éminente des États-Unis dans le domaine dont il s'agit? Ne serait-il

Viertens war der französischen Regierung daran gelegen, die wirtschaftliche Vormachtstellung beziehungsweise den wirtschaftlichen Einfluss im Ausland, den das Deutsche Reich zwischen 1871 und 1914 aufgebaut hatte, zu brechen.⁸¹¹ Mit der neuen Friedensordnung sollte auch das Ziel verfolgt werden, Frankreich und seine Verbündeten „gegen die Rückkehr der germanischen Industriellen, Bankiers und Ingenieure zu schützen.“⁸¹² Der Stellenwert dieses Ziels, des „Überfremdungsschutzes“, kann auch daran bemessen werden, dass hierfür 1919 eigens die Handelsregisterstelle (*registre du commerce*) eingerichtet wurde.⁸¹³

Fünftens ist als Hintergrund für die Reparationsforderungen gegen das Deutsche Reich zu bedenken, dass die französische Regierung den Vorkriegsstand des dort befindlichen Privatvermögens auf 350 bis 400 Mrd Mark schätzte.⁸¹⁴ Das hatte zwei Folgen. Zum einen würde zwar die vollständige Realisierung dieser Summe nie möglich sein (dies käme ja einer vollständigen Plünderung des Landes gleich), aber Deutschland wurde doch für zahlungsfähiger gehalten, als es war. Und zum anderen sollte zumindest in irgendeiner Form die Staatenverantwortlichkeit des Deutschen Reiches versehen werden mit einer Zugriffsmöglichkeit auf das deutsche Privateigentum, um die Reparationsforderungen abzusichern, da bei Privaten vermutlich „mehr zu holen“ war als beim Fiskus selbst.

Diese Frage nach der Responsibilisierung des feindlichen Staates *und* Bürgers stellte sich, sechstens, nicht nur aus den gerade genannten pragmatischen Gründen, sondern auch aufgrund der in Frankreich herrschenden Rechtsüberzeugungen. Die 1789 begründeten Prinzipien *égalité*, *équité* und *solidarité nationale* waren nicht nur in den Debatten zum innerstaatlichen Kriegsschädenausgleich allgegenwärtig gewesen, sondern auch Gegenstand von

pas d'autre part à craindre qu'ils puissent conduire à un examen peut-être prématuré et actuellement embarrassant de certaines conditions économiques de la paix?“ Ribot an Jusserand, 02.07.1917; MAE A [Guerre]/1216 (ArchDipl: 1/CPCOM/1216 [190]).

811 Das galt auch bspw. für die Mitgliedschaft deutscher Staatsangehöriger in Vorstandsfunktionen bei nationalen (in den Entente-Staaten) oder internationalen Banken, Agenturen und Kommissionen, welche durch Art. 258 VvV untersagt wurde. Siehe zu der angestrebten wirtschaftlichen Abschottung auch Bernard M. Baruch (1920): *The Making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty*, S. 2.

812 „En ce qui concerne les biens ennemis séquestrés, pousser le plus possible à leur réalisation pour éliminer l'ennemi des pays alliés, et se protéger contre le retour des industriels, banquiers et ingénieurs germaniques.“ MAE: Note: Mesures pour et après la guerre, 18.03.1916; MAE A [Guerre]/1216 (ArchDipl: 1/CPCOM/1216 [72]).

813 Siehe Caglioti, „Property Rights“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel et al. [HU Berlin].

814 Siehe die Studie des BEE: „Comment l'Allemagne pourra ‚payer‘“, in der die Zahl aufgrund der kriegsbedingten Verarmung aber bereits relativiert wird. MAE, Direction des Affaires politiques et commerciales, an S. Pichon, 02.12.1918; MAE A [Paix]/1040-1 (1/CPCOM/98 [15]).

Überlegung zu ihrer Übertragung in das positive Völkerrecht gewesen. Mit dem militärischen Sieg über die Mittelmächte schien der Weg geebnet, um zumindest diejenigen Prinzipien von 1789, die sich auf die Staatenverantwortlichkeit anwenden ließen und die noch nicht Teil des Völkerrechts waren, in dieses jetzt zu übertragen. Eine besondere Rolle kam dabei der republikanischen Vorstellung der unmittelbaren Verbundenheit von Bürger und Regierung zu, im Gegensatz zur monarchischen Vorstellung ihrer relativen Trennung.

5.3.2 Der französische Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit

Anders als im Falle der Ostfriedensschlüsse mit ihren diversen Zusatzverträgen sollte in Paris mit jedem Feindstaat *ein* Vertrag geschlossen werden, in welchem alle Aspekte der Kriegsbeendigung geregelt waren. Das strukturelle (keinesfalls das inhaltliche⁸¹⁵) Vorbild für die Pariser Friedensschlüsse sollte nach der Vorstellung der französischen Regierung der Wiener Kongress von 1815 sein:

Die Franzosen schlugen am 29. November 1918 vor, dass der Friedensschuss dem 1814/15 etablierten Muster folgen solle. Damals hatte der Vertrag von Paris [30.04.1814] die unmittelbaren Anliegen zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Feinden geregelt, bevor kleinere und neutral gebliebene Staaten zum Wiener Kongress hinzugezogen wurden, um die weitergehenden Aspekte der Friedensregelung zu behandeln. Die Franzosen gingen [1918] von einem alliierten Diktat der Friedensbedingungen gegenüber Deutschland aus, mit einer größeren anschließenden Versammlung zur Behandlung der allgemeineren Fragen. Der Völkerbund war auf ihrer Tagesordnung ganz unten – ein Vorgehen, dass kaum dazu angetan war, Wilson dafür [d. h. die Befolgung des Musters von 1814/15] zu gewinnen, besonders, da sie [die Franzosen] behaupteten, die 14 Punkte seien „in ihrem Gehalt nicht hinreichend klar definiert, um Grundlage einer konkreten Erledigung des Krieges sein zu können.“⁸¹⁶

815 Das zeigt schon allein die Tatsache, dass es 1815 um eine Wiederherstellung der europäischen Landkarte, 1919 aber um ihre Veränderung von Grund auf ging (namentlich mit der Grenzziehung nach dem Nationalitätsprinzip). Siehe dazu u. a. Patrick O. Cohrs (2006): *The Unfinished Peace after World War I*, S. 28-29.

816 „The French proposed on 29 November 1918 that peacemaking should follow the pattern established in 1814-15. At that time the Treaty of Paris settled the immediate issues relating to France and its former

Dass Deutschland (aber auch Österreich-Ungarn und das sowjetisch werdende Russland) von den Verhandlungen ausgeschlossen blieben, war für die Frankreich eine nicht verhandelbare Bedingung.⁸¹⁷ Dies hatte auch taktische Gründe: Die Zahl der möglichen Mitgestalter des Friedens sollte so gering wie möglich sein, und idealerweise wollte die französische Regierung bei der Ausarbeitung der Reparationsbestimmungen Vorentscheidungen oder zumindest eine Vororientierung innerhalb der Entente in ihrem Sinne zustande bringen, wie es ihr hinsichtlich der Wirtschaftskriegführung mit der Pariser Konferenz 1916 gelungen war. Die Wahl des Konferenzortes war da schon ein erster Erfolg gewesen.⁸¹⁸

Die Entente stand vor einer schwierigen internen Abstimmung ihrer Forderungsvorstellungen, sowohl bezüglich des zu erzielenden Anteils an Reparationen als auch hinsichtlich der Normierung ihrer völkerrechtlichen Grundlage; letzterer kam nicht nur taktische und damit kurzfristige, sondern eine langfristige Wirkung zu. Es ging 1919 nicht bloß um die Abwicklung des Krieges, sondern eben auch um die Neugestaltung und weitere Verrechtlichung der internationalen Ordnung, in deren Rahmen sich künftiges Staatshandeln abspielen und künftige Staatenverantwortlichkeit geregelt sein sollte.

Die nachfolgende Betrachtung folgt demselben Muster wie diejenige zum deutschen Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit, richtet sich also zunächst auf die Ersatzpflicht für Gefechtsschäden und Kriegskosten (α), dann auf diejenige für Requisitionen, Kontributionen und Neutralitätsschäden (β) und schließlich für Wirtschaftskriegsfolgen (γ).

α *Gefechtsschäden und Kriegskosten*

Wie oben ausgeführt, kannte das Völkerrecht der Vorkriegszeit keine Staatenverantwortlichkeit für Gefechtsschäden und Kriegskosten. Allerdings war die französische Haltung seit

enemies before they joined smaller states and former neutrals at the Congress of Vienna to consider the settlement's wider aspects. The French presupposed an Allied dictation of terms to Germany and then a broader gathering to tackle more general questions. The League was last on their agenda – a move hardly likely to endear the suggestion to Wilson, especially when they stated the Fourteen Points were „not sufficiently defined in their character to be taken as a basis for a concrete settlement of the war.“ Ebd.

817 Siehe Ebd., S. 51.

818 Insb. Lloyd George hätte eine Schweizer Stadt als Konferenzort bevorzugt, Clemenceau konnte sich aber durchsetzen. Siehe Sharp, „Paris Peace Conference“, in: *1914-1918 online*.

1914 von der Forderung geprägt, alle entstandenen Gefechtsschäden seien zu ersetzen – eine Forderung, welche die Regierung auch 1918 bedenkenlos zu einem angeblich objektiven Völkerrechtssatz erheben konnte: Sie selbst hatte ja bei gegenseitiger Durchführung dieses Ersatzes vom Deutschen Reich ein vielfaches dessen zu verlangen, was sie umgekehrt würde leisten müssen. Allerdings stand dem das britische Interesse entgegen, einen möglichst vollständigen Kriegskostenersatz zu erlangen, was ein zweifaches Problem mit sich brachte: Erstens schlossen sich realistischerweise der volle Gefechtsschäden- und der volle Kriegskostenersatz gegenseitig aus, da die Mittelmächte dies keinesfalls würden leisten können; zweitens würde ein Weg gefunden werden müssen, die Gegenseitigkeit des Kriegskostenersatzes zu umgehen. Damit war die Entschädigung für Gefechtsschäden eine für die Entente vorteilhaftere Forderung, soweit es um die Einführung objektiver, gegenseitig anwendbarer Rechtssätze zur Staatenverantwortlichkeit ging.

Außerdem war der bereits bestehende gemeinsame Nenner der Alliierten, dass der volle Ersatz derjenigen Schäden geleistet werden müsse, welcher die Zivilbevölkerung getroffen hatte – ohne Rücksicht darauf, ob diese Schäden durch Zerstörungen, Requisitionen oder Wirtschaftskriegsmaßnahmen entstanden waren.⁸¹⁹ In Frankreich und namentlich im *Bureau d'études économiques* waren hierzu während des Krieges einige Leitlinien ausgearbeitet worden, welche die zu fordernden Entschädigungen bereits in „Restitutionen“ (Wiederherstellung) und „Reparationen“ (Wiedergutmachung) unterteilten. Hinzu kamen als dritter Punkt bestimmte Garantieforderungen und als vierter und letzter „diverse Regelungen“. Der Kriegskostenersatz gehörte nicht dazu.

Ein auf dieser Grundlage ausgearbeitetes Memorandum zirkulierte eine Woche nach Abschluss des Waffenstillstands in den französischen Ministerien.⁸²⁰ Obwohl zu erwarten wäre, dass die hier in α interessierenden Gefechtsschäden unter den Restitutionen behandelt werden würden – als Wiederherstellung zerstörter Gebäude zum Beispiel –, fielen sie in dem französischen Dokument (und später im Versailler Vertrag) unter die Reparationen. Das hatte seinen Grund: Während Restitutionen eine vergleichsweise neutrale Angelegenheit waren, hatten Reparationen eine moralische Komponente; mit ihnen wurde nicht nur

819 Siehe Eichhorn (1992), *Reparation als Deliktshaftung*, S. 97, mit Verweis auf die US-amerikanische Lansing-Note v. 05.11.1918.

820 *Préliminaire de Paix – Proposition du ministère des finances*, 18.11.1918; MAE A [Paix]/1039-1 (ArchDipl: 4/CPCOM/92 [46-51]).

der Wiederaufbau oder die Rückerstattung gewisser Güter, sondern eine Wiedergutmachung verlangt. Der später mit Art. 233 VvV eingerichtete interalliierte Ausschuss, welcher mit dieser Aufgabe betraut wurde, trug passenderweise den Namen „Wiedergutmachungsausschuss“. Wiedergutmachung aber folgt logischerweise auf Unrecht (während die Wiederherstellung auch auf legitime Wegnahmen folgen kann), und so waren die Reparationen als Delikthaftung gedacht: Sie sollten Schadensersatz und Sühne zugleich sein.

Was auf den ersten Blick als Detail erscheinen mag, war tatsächlich von höchster Bedeutung. Nicht bestimmte Kontributionen, Enteignungen oder Demontagen wurden im französischen Vorschlag als Delikte behandelt, sondern die „normalen“ Folgen des Krieges: Zerstörungen. Aus dieser scheinbar rein doktrinären Unterscheidung erwuchs eine der zwei wichtigsten Folgen des Versailler Vertrags für die Friedensvölkerrechtsordnung: die Aggressorhaftung.⁸²¹ Durch sie wurde der Staat, der den Krieg begonnen hatte, für alle kriegsbedingten Schäden haftbar.⁸²²

Während die Mittelmächte in den Ostfriedensverträgen eine Delikthaftung für Wirtschaftskriegsschäden herstellen wollten, suchte die französische Regierung eine solche für den Krieg überhaupt durchzusetzen. Damit strebte sie etwas an, was ihr besonders durch US-amerikanische Unterstützung mit den Friedensverträgen 1919 auch gelang: Die Einschränkung nämlich des *ius ad bellum*, also des Krieges als legitime Option der Politik. Damit war ein besonders weitreichender Schritt in der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen getan, dessen Höhepunkt in der Zwischenkriegszeit der Abschluss des Briand-Kellogg-Paktes zur Ächtung des Angriffskrieges (1928) war.⁸²³

Dies hatte aber noch eine weitere Wirkung: Was mit der Retorsionsrhetorik punktuell (wenn auch oft) vorgenommen worden war, nämlich die Haftungsbefreiung des eigenen Staates für normalerweise unzulässige Eigentumseingriffe, wurde nun ebenfalls auf den Krieg insgesamt übertragen. Wenn aber dem Reparationsanspruch die Aggressorhaftung zu-

821 Siehe dazu auch Eichhorn (1992), *Reparation als Deliktshaftung*, insb. S. 19-25.

822 Es geht hier, wie schon weiter oben betont, um die Identifikation derjenigen Rechtsinstitute und -argumente, die zur Herstellung von Staatenverantwortlichkeit in das Völkerrecht eingeführt wurden. Die Untersuchung soll die Hintergründe verstehen helfen, von denen ausgehend die rechtliche Grundlage der Reparationsforderungen hergestellt wurde; die Kriegsschuldfrage als solche liegt außerhalb des Gesichtskreises dieser Arbeit.

823 Siehe Eichhorn (1992), *Reparation als Delikthaftung*, S. 27-29.

grunde lag, dann konnte er natürlich unmöglich den Verteidiger-Staat treffen. damit wurde die Aggressorhaftung zu dem Argument, mit welchem die Aufhebung der Gegenseitigkeit des Schadensersatzes legitimiert werden sollte; dies wird besonders in γ sichtbar werden.

Gemessen an der tatsächlichen Folgen dieses Vorgehens wirkte es wie ein zeitgemäßes, der verrechtlichten Welt angepasstes „Einkleiden“ der Kriegsentschädigung in eine völkerrechtskonforme Robe – allerdings mit dem Unterschied, dass (zumindest formal) nicht das Gutdünken eines Kabinetts, sondern die von der Bevölkerung erlittenen Schäden als Berechnungsgrundlage und als Rechtfertigung jener Forderungen dienten.

Die Aggressorhaftung wurde in den Artikeln 231 und 232 VvV normiert, den ersten Artikeln des Abschnitts VIII des Versailler Vertrags, welcher die Reparationen regelte. Sie stellten die moralische (Art. 231) und die rechtliche Grundlage (Art. 232) der Reparationsforderungen dar. Hinzu kam der Anhang I zu Art. 244 VvV, welcher die nach Art. 232 zulässigen Forderungen aufschlüsselte und in zehn Kategorien unterteilte. Darin fand sich auch die Übertragung indirekter Schäden in die Kategorie der ersatzpflichtigen direkten, namentlich der Pensionen und Invalidenrenten (§ 1 der Anlage I zu Art. 244);⁸²⁴ hier hatten sich die französische und britische Delegation gegen die US-amerikanische durchgesetzt.⁸²⁵

Während diese Aufschlüsselung die möglichen Forderungen begrenzen sollte, wurden sofort nach Unterzeichnung des Versailler Vertrags die divergierenden Ansichten Frankreichs und der anderen Entente-Staaten zu der Frage, welche rechtliche Wirkung Art. 231 VvV entfalten könne, deutlich: Während alle übrigen bilateralen Schiedsgerichte – zwischen Belgien und Deutschland, Großbritannien und Deutschland und so weiter – die Anwendung des Art. 231 als Haftungsgrund ausschlossen, versuchten Frankreichs Regierung und das französisch-deutsche Schiedsgericht die entgegengesetzte Praxis herbeizuführen und Art. 231 zur rechtskräftigen Haftungsgrundlage zu erklären. Das Unterfangen misslang aber, und das Schiedsgericht nahm 1921 selbst von dieser Haltung wieder Abstand.⁸²⁶

824 Siehe Baumgart, in: *HZ* (1970), S. 592.

825 Allerdings ist erwähnenswert, dass die britisch-amerikanische Handelskammer in Paris auch die Aufnahme der Invalidenrenten und Kriegskosten in den Forderungskatalog gegen die Mittelmächte befürwortet hatte. Siehe das Schreiben ihres Präsidenten John Bilter an Außenminister S. Pichon, 04.12.1918; MAE A [Paix]/1039-1 (ArchDipl: 4/CPCOM/92 [56-66], hier [65]).

826 Siehe Partsch: „Die allgemeine Verantwortlichkeit des Deutschen Reiches nach Art. 231 des Friedensvertrages als Haftungsgrund“, in: *DJZ*, Nr.7/8 (1922), Sp. 201-208, bes. Sp. 204-205.

Im Zusammenhang mit der Aggressorhaftung wurde in Art. 232 Abs. 3 VvV auch die Abwälzung der Kredite, welche Belgien bei den Entente-Staaten aus Anlass des Krieges aufgenommen hatte, auf das Deutsche Reich verfügt. Analog zum Bukarester Friedensvertrag – aber mit einer anderen Begründung, denn die Ostfriedensverträge hatten keine Aggressorhaftung normiert – wurde somit der eigentliche Schuldner (Belgien) vom besiegten Staat (dem Deutschen Reich) abgelöst und die Rückzahlung der Kredite Berlin auferlegt.

Mit der Aggressorhaftung blieb eine etwaige Gegenseitigkeit des Schadensersatzes von vornherein ausgeschlossen. Im Versailler Vertrag wurde sie überhaupt nur für einen Bereich vorgesehen: den Verzicht auf die Erstattung der Kosten für die Versorgung der Kriegsgefangenen (Art. 224 VvV). Umgekehrt wurde dem Deutschen Reich in mehreren Bereichen der einseitige Verzicht auf Forderungen auferlegt, so beispielsweise in § 8 der Anlage III⁸²⁷ und in der Anlage VII zu Art. 244 VvV⁸²⁸ (Schiffsverluste und Seekabel betreffend). Dem standen übrigens auch einseitige Begünstigungen zumindest einiger Entente-Staaten gegenüber; Frankreich beispielsweise ließ sich (wie Portugal und Rumänien) in Art. 287 VvV von der Wiederaufnahme des Haager Zivilprozessabkommens von 1905 befreien, dessen Art. 17 die Nichtdiskriminierung von Ausländern hinsichtlich des Gerichtszugangs festlegte. Wir kommen unter γ darauf näher zu sprechen.

Entscheidend im Sinne der vorliegenden Untersuchung war am Versailler Vertrag aber vor allem eines, nämlich dass das Deutsche Reich den Verzicht nicht nur in seinem eigenen Namen, sondern auch im Namen seiner Staatsangehörigen (unabhängig vom Wohnort!) vornehmen musste. Hier wird die weiter oben schon angesprochene, in diesem Ausmaß im Völkerrecht neue verantwortliche „Aneinanderkettung“ von Staat und Staatsangehörigem deutlich sichtbar.

827 „Deutschland verzichtet auf jeden Anspruch, gleichviel welcher Art, gegen die alliierten und assoziierten Regierungen und ihre Staatsangehörigen aus der Zurückhaltung oder Benutzung irgend welcher deutschen Schiffe und Boote und aus allen Verlusten oder Schäden, die diese Schiffe und Boote erlitten haben.“

828 „Deutschland verzichtet im eigenen Namen und im Namen seiner Angehörigen zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf alle Rechte, Ansprüche oder Vorrechte jeder Art, die es auf nachstehend aufgeführte Kabel oder Teile von Kabeln besitzt: [...]“

Die Verluste, welche Private durch die Erhebung von Kriegsleistungen im besetzten Ausland – also insbesondere in Belgien und Nordfrankreich – erlitten, wurden im Memorandum des französischen Finanzministeriums⁸²⁹ unter die Restitutionen gestellt (im Versailler Vertrag sollten sie sich im Kapitel VIII zu den Reparationen wiederfinden). Im französischen Vorschlag fanden sich solche Dinge wie die „Rückzahlung plus Zinsen“ von 5 Mrd Franken, verzinst seit 1871, die Erstattung aller während des Krieges erhobenen Steuern und Kontributionen binnen drei Monaten, und die Erstattung aller Requisitionen und Enteignungen binnen sechs Monaten. Interessanter als die konkreten (und besonders wegen der Fristen völlig realitätsfernen) Forderungen ist allerdings die letzte vorgeschlagene Bestimmung:

Die deutsche Regierung wird gegenüber ihren Staatsangehörigen all diejenigen Maßnahmen ergreifen müssen, die ihr von der französischen Regierung vorgeschrieben werden und die geeignet sind, die in den voranstehenden Paragraphen bezeichneten Restitutionen schnell und vollständig durchzuführen.⁸³⁰

In dieser unverblühten und einseitig zugunsten Frankreichs (nicht der Entente insgesamt) entworfenen Form fand der Vorschlag zwar keine Aufnahme in den Versailler Vertrag, doch die teilweise Souveränitätsabgabe des deutschen Gesetzgebers wurde übernommen. Hierzu hielt beispielsweise Art. 241 VvV fest: „Deutschland sagt zu, alle Gesetze, Verordnungen und Verfügungen bekannt zu machen [...], die für die vollständige Erfüllung gegenwärtiger Bestimmungen nötig werden.“ Der Gesetzgeber wurde also zum Ausführungsorgan inhaltlicher Vorgaben, die von den Siegermächten kamen und für die Dauer der Reparationsschuld kommen sollten. Ähnlich bestimmte § 1 der Anlage IV zu Art. 244 VvV:

Die alliierten und assoziierten Mächte fordern und Deutschland sagt zu, daß es in teilweiser Erfüllung seiner durch diesen Teil [Teil VIII, die Reparationen betreffend] festgesetzten Verpflichtungen entsprechend den nachstehenden näheren Bestimmungen seine wirtschaftlichen Hilfsmittel unmittelbar der Wiederher-

829 Siehe S. 275.

830 Punkt Nr. 6: „Le Gouvernement allemand devra prendre vis-à-vis de ses nationaux, toutes les mesures qui lui seront indiqués par le Gouvernement français comme susceptibles de faire opérer les restitutions visées aux articles précédents d'une façon rapide et complète.“

stellung in Natur der mit Krieg überzogenen Gebietsteile der alliierten und assoziierten Mächte dienstbar macht, *und zwar in dem von diesen Mächten zu bestimmenden Ausmaß.*⁸³¹

Die rechtslogische Grundlage war auch hier die Aggressorhaftung, welche allen Forderungen des Teils VIII des Versailler Vertrags zugrunde lag. Insoweit sind die bei α gemachten Beobachtungen auf die Regelung des Ersatzes der Requisitionen und Kontributionen hierauf zu übertragen. Dem Gedanken der Unrechtshaftung entsprach auch die Aufnahme der Requisitionen in den Katalog der ersatzpflichtigen „außerordentlichen Kriegsmaßnahmen“, welche Art. 297 VvV (hier § 1 Abs. 1 der Anlage zu Art. 297) regelte; im deutschen Rechtsdenken hingegen waren sie ja gerade den „gewöhnlichen“ Kriegsmaßnahmen zu gerechnet worden. Dieser Artikel war besonders von Bedeutung für die Abwicklung des Wirtschaftskriegs.

γ *Wirtschaftskriegsfolgen*

Die Wirtschaftskriegführung im deutschen Recht und die Handhabung ihrer Schäden in den Ostfriedensverträgen folgte dem Gedanken ihrer prinzipiellen Unzulässigkeit, außer als Retorsion. Grundlage dieser Haltung war die Wahrnehmung des Kriegszustands als eine rein zwischenstaatliche Angelegenheit. Aus französischer Sicht hingegen bestand der Kriegszustand zwischen Völkern. Dieser Gedanke fand sich bereits in der Argumentation des Urteils von Le Havre im Oktober 1914 – aufbauend auf der republikanischen Deutung des Bürger-Staat-Verhältnisses – und seiner Übernahme als Regierungspolitik im selben Monat;⁸³² es prägte auch die Abwicklung der Wirtschaftskriegsschäden im Frieden. Mit Blick auf diese Abwicklung, wenn auch vorrangig auf die zwischenstaatlichen Verträge bezogen, hatte das *Bureau d'études économiques* bereits im April 1916 in einem seiner Gutachten ausgeführt:

Es ist Tradition, dass der Krieg die prinzipielle Aufhebung der Verträge mit sich bringt, welche zwischen den kriegführenden Staaten bestehen. [...] Das Ende der Feindseligkeiten stellt die Verträge der Vorkriegszeit nicht wieder her [im

831 Eigene Hervorhebung.

832 Siehe S. 141.

Deutschen Reich herrschte die genau gegenteilige Auffassung⁸³³]. [...] Dieser seit Jahrhunderten befolgte Grundsatz wurde noch 1871 unumstritten anerkannt. [...] Der gegenteilige Schluss, welchen das *Institut du Droit International* in seiner Sitzung in Christiania 1912 gezogen hat, war nur Ausdruck einer Bestrebung in der Doktrin, welche der lang geübten Praxis zuwider läuft. Diese traditionelle Regel wird klar erkennbar, wenn man die faktische Lage, welche der gegenwärtige Krieg geschaffen hat, als der Wirklichkeit vollkommen entsprechend berücksichtigt; die Tatsachen würden sie [die Regel] zwingend auferlegen, wenn sie nicht bereits bestünde. Der gegenwärtige Krieg besteht nicht nur zwischen den Streitkräften der kriegführenden Staaten, sondern sehr wohl zwischen den Völkern.⁸³⁴

Frankreich ließ sich im Versailler Vertrag von der generell vorgesehenen Wiederaufnahme des Haager Zivilprozessabkommens von 1905 befreien.⁸³⁵ Interessant ist dies vor allem, weil dessen Art. 17 die Nichtdiskriminierung von Ausländern hinsichtlich des Gerichtszugangs vorschrieb (der ja – theoretisch – durch Art. 23 HLO selbst für die Kriegszeit garantiert worden war); die Nichtdiskriminierung war in Frankreich aber schon im September 1914 aufgehoben worden. Im Übrigen hatte das gerade zitierte Memorandum des BEE bereits ausgeführt, gewisse Staatsverträge müssten „aus französischem Handels- und Wirtschaftsinteresse“ auch über das Kriegsende hinaus aufgelöst bleiben.⁸³⁶

833 So bspw. Kohler: „Der Ukrainer Frieden“, in: *DJZ*, Nr. 3/4 (1918), Sp. 137-140; Triepel: „Der erste Friedensschluss“, in: *RuW*, Nr. 3 (1918), S. 37-40; und Fleischmann: „Die ersten Friedensverträge“, in: *JW*, Nr. 8 (1918), S. 324-328.

834 „Il est de tradition que la guerre entraîne en principe l'abrogation des traités passés entre les États belligérants. [...] La fin des hostilités ne remet pas en vigueur les traités antérieurs à la guerre. [...] Cette règle, suivie depuis bien des siècles a été encore admise sans contestation en 1871. [...] La solution contraire, admise par l'Institut du Droit International dans sa session de Christiania en 1912, n'a été que l'affirmation d'un mouvement doctrinal contraire à la politique traditionnelle. [...] Cette règle traditionnelle apparaît bien si on considère la situation de fait créée par la guerre actuelle comme pleinement conforme à la réalité; les faits l'imposeraient si elle n'existait pas déjà. *La guerre actuelle n'existe pas entre les forces organisées des États belligérants, mais bien entre les peuples*“ (eigene Hervorhebung). BEE: *Note sur les effets de la guerre en ce qui concerne les traités*, 07.04.1916; MAE A [Paix]/1162-4 (ArchDipl: 4/GPCOM/290 [64-65]).

835 Art. 287 VvV: „Vom Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags ab lassen die hohen vertragschließenden Teile, soweit sie davon betroffen werden, das Haager Übereinkommen vom 17. Juli 1905 über den Zivilprozeß gelten. Doch bleibt diese Wiederinkraftsetzung gegenüber Frankreich, Portugal und Rumänien jetzt und fernerhin ohne Wirksamkeit.“

836 „Il est d'ailleurs tout à fait nécessaire, dans l'intérêt commercial et économique de la France, de maintenir, et d'affirmer le principe traditionnel de l'abrogation des traités par la guerre. Il faut qu'il soit bien entendu qu'à la fin des hostilités les traités d'ordre économique qui liaient la France et les États devenus ennemis ne revivent pas, même provisoirement.“ BEE: *Note sur les effets de la guerre en ce qui concerne les*

Die behaupteten Grundsätze, dass der Krieg erstens zwischen den Völkern ausgetragen werde und zweitens alle staatlichen Vertragspflichten löse, wurden französischerseits miteinander verknüpft und als Grundlage angeführt, um die Fortsetzung bestimmter Wirtschaftskriegsmaßnahmen auch über den Friedensschluss hinaus zu legitimieren. Dies stellte die zweite wesentliche (jedenfalls für die Fragestellung dieser Untersuchung) Wirkung des Versailler Vertrags dar: Einige vor 1914 unzulässige Rechtsinstitute wurden 1919 in das Friedensvölkerrecht übertragen, um als Sanktionsmechanismen dienen zu können. Diese Übertragung konnte die fatale Folge haben (und sie hatte sie auch), dass die Unterscheidung von Kombattanten und Zivilisten verwischt wurde, die letztere soweit als möglich von Kriegsmaßnahmen bewahren sollte. Das war zwar keine Neuerung verglichen beispielsweise mit dem Kriegsbrauch der Antike;⁸³⁷ es war aber eine Neuerung in der verrechtlichten Welt des 20. Jahrhunderts und jedenfalls eine Neuerung innerhalb des damaligen Völkerrechts. Dieses sollte ja Konflikte unterbinden, nicht ihre Austragung in andere Sphären wie diejenige der Wirtschaftsbeziehungen verlagern und dort auch noch legitimieren.

Betrachten wir dies zunächst in der kurzfristigen Perspektive, bevor im Fazit der Arbeit die langfristige behandelt wird. Dass dieser Schritt im Versailler Vertrag getan wurde, diente zunächst dem kurzfristigen Ziel der Reparationsdurchsetzung. Wie Aristide Briand schon 1915 gesagt hatte, sollte deutsches Privateigentum als „Geisel“, als Pfand für die Reparationen erhalten;⁸³⁸ ein Grundsatz, der mit der Pariser Wirtschaftskonferenz innerhalb der Entente auch anerkannt worden war. Der Wille, sich dieses Pfand zu sichern, war kontinuierlich von der französischen Politik verfolgt worden – es war ja einer der Hintergründe der Durchführung von Sequestrierungen – und wurde auch mit dem „Finanzprotokoll“ zur Vereinbarung der Waffenstillstandsverlängerung von Trier (13. Dezember 1918) verwirklicht. Dazu führte Frankreichs Finanzminister Klotz gegenüber Außenminister Pichon aus:

Es ist [...] wichtig, dass die neutralen Regierungen über die von Deutschland übernommenen Pflichten Kenntnis erlangen und dass sie wissen, welchen Risiken sie sich aussetzen – sich oder ihre Staatsangehörigen –, sollten sie ohne Zustimmung der Alliierten zu Verfügungen über Deutschland gehörendes Eigentum

traités, 07.04.1916; MAE A [Paix]/1162-4 (ArchDipl: 4/CPCOM/290 [64-65]).

837 Siehe Fauchille, in: *RGDIP* (1915), S. 249.

838 Siehe oben S. 141.

schreiten. Sofern Sie meine Sicht der Dinge teilen, schätze ich, dass es geboten wäre, den neutralen Regierungen diese Notifikation eiligst zukommen zu lassen und unsere Verbündeten über unsere Absichten in Kenntnis zu setzen.⁸³⁹

Diesem Ansinnen folgte Außenminister Pichon auch und wies Frankreichs Gesandte in den neutralen Staaten zur Bestandsaufnahme deutschen (staatlichen *und* privaten) Eigentums vor Ort an.⁸⁴⁰ Die Diplomaten mussten aber durchweg negative Rückmeldungen an Paris schicken und konnten praktisch nichts erreichen, außer bei den neutralen Regierungen ein negatives Bild Frankreichs entstehen zu lassen. Der Schweizer Bundesrat ließ den französischen Botschafter in eher trockenem Wortlaut wissen, die Einhaltung deutscherseits eingegangener Verpflichtungen sei keine schweizer Angelegenheit,⁸⁴¹ und aus Stockholm kam die Rückmeldung:

[D]ie Schweden, die imstande wären, uns Informationen zu geben, verweigern sich; die Banken verschanzen sich hinter ihren professionellen Pflichten, um zu schweigen; alle behaupten, solchermassen eine strikte Einhaltung der Neutralität an den Tag zu legen, derer sie sich rühmen, und sie versagen uns ihre Unterstützung bei der Kontrolle einer Zusage, der sich zu entziehen sie die Deutschen im Grunde ihres Herzens für berechtigt halten: In ihren Augen missbrauchen wir unseren Sieg.⁸⁴²

839 „Il importe [...] que les Gouvernements neutres aient connaissance des engagements pris par l'Allemagne et sachent à quels risques il s'exposent, eux ou leurs nationaux – au cas où ils viendraient à effectuer sans l'assentiment des Gouvernements Alliés, des opérations sur les valeurs appartenants à l'Allemagne [...]. Si vous approuviez ma manière de voir, j'estime qu'il y aurait lieu de faire d'urgence cette notification aux Gouvernements neutres et d'aviser nos alliés de nos intentions.“ Klotz an Pichon, 15.12.1918; A [Paix]/1040-4 (ArchDipl: 4/CPCOM/98 [26-27], hier [27]).

840 MAE an die Gesandtschaften in Bern, Madrid, Den Haag, Stockholm, Christiana, Kopenhagen, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Montevideo, Santiago de Chili, Lima, Asuncion, Caracas, Mexiko-Stadt, Bogota und Guatemala, 11.12.1918; MAE [Paix]/1040-4 (ArchDipl: 4/CPCOM/98 [38-39]).

841 „Le Conseil Fédéral se permet de faire remarquer qu'il doit laisser à l'Allemagne le soin de la responsabilité de l'observation des clauses qu'elle a signées. Partant, il ne lui paraît pas possible d'accéder au désir d'une publication [der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz], laquelle, du reste, n'engagerait personne, attendu qu'il s'agirait toujours d'opérations de droit privé.“ Franz. Botschaft Bern an MAE, 21.01.1919; MAE A [Paix]/1040-4 (ArchDipl: 4/CPCOM/98 [71-74], hier [73]).

842 „[L]es suédois, qui seraient en mesure de nous fournir des indications, se dérobent; les banques se prévalent de leurs obligations professionnelles pour se taire; tous prétendent se tenir ainsi dans la stricte observation d'une neutralité dont ils se font gloire et se refusent à nous aider dans le contrôle d'une engagement auquel, dans le fonds du cœur, ils reconnaissent aux Allemands le droit de se soustraire: à leurs yeux, nous abusons de la victoire“. Franz. Botschaft Stockholm an MAE, 03.03.1919; A [Paix]/1040-4 (ArchDipl: 4/CPCOM/98 [86-89], hier [87]).

Dies ist auch ein Hinweis darauf, dass das von der französischen Regierung und Rechtslehre behauptete (und von der Rechtsprechung im Wirtschaftskrieg angewandte) Prinzip der „Haftungsgemeinschaft“ von Staat und Bürger der Staatenpraxis in Wirklichkeit widersprach. Im Übrigen hatten sich Frankreichs Regierung und Gerichte zur Begründung ihrer Wirtschaftskriegsmaßnahmen selbst stellenweise auf innerstaatliche Rechtsprinzipien zurückgezogen⁸⁴³ und später sogar Staatsrecht gegen Völkerrecht ins Feld geführt.⁸⁴⁴ Wie dem auch sei, mit den Pariser Vorortverträgen wurde diese spezifische Vorstellung der Staat-Bürger-Verbindung in das Völkerrecht übertragen und von den meisten Staaten der Welt durch die Unterzeichnung des Vertrags zumindest formal anerkannt.

Besonders wichtig waren in dieser Hinsicht die Art. 244, 260 und 296-298 VvV. Zunächst zu Art. 260 VvV; er besagte:

Unbeschadet des auf Grund des gegenwärtigen Vertrags von Deutschland ausgesprochenen Verzichts auf eigene Rechte oder Rechte seiner Angehörigen kann der Wiedergutmachungsausschuß binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags fordern, daß Deutschland alle Rechte oder Beteiligungen deutscher Reichsangehöriger an allen öffentlichen Unternehmungen oder Konzessionen in Rußland, China, Österreich, Ungarn, Bulgarien, der Türkei [...] oder in Gebieten, die früher Deutschland oder seinen Verbündeten gehört haben und auf Grund des gegenwärtigen Vertrags abgetrennt werden müssen [...], erwirbt; andererseits hat die deutsche Regierung binnen sechs Monaten nach Geltendmachung dieser Forderung die Gesamtheit dieser Rechte und Beteiligungen [...] dem Wiedergutmachungsausschuß zu übertragen.

[Abs. 2] Deutschland übernimmt die Verpflichtung, seine auf diese Weise enteigneten Angehörigen zu entschädigen.

Ähnlich wie im Bukarester Vertrag wurde hier die unterlegene Seite dazu verpflichtet, Enteignungen, die zugunsten der Sieger durchgeführt wurden, an deren Statt zu entschädigen. Anders als im Bukarester Vertrag betraf dies allerdings nicht die im Krieg vorgenommenen Requisitionen, sondern solche Enteignungen, zu denen die Alliierten die deutsche Regie-

843 Siehe S. 139-140.

844 Siehe S. 211.

rung *nach* dem Friedensschluss verpflichten würden. Immerhin stand diese Bestimmung insoweit mit der Staatenpraxis vor 1914 im Einklang, als die Verpflichtung nur auf Staatenebene entstand, nämlich zwischen der deutschen Regierung und den in der Reparationskommission vertretenen alliierten Regierungen. Einen direkten Zugriff auf deutsches Privateigentum erlangten die Entente-Staaten dadurch nicht.

Gerade in dieser Hinsicht sind allerdings die Art. 244 und 296-298 VvV zu beachten. Der § 18 der Anlage II zu Art. 244 VvV sah die Anwendbarkeit von Wirtschaftskriegsmaßnahmen für die Reparationseinbringung – und zwar ohne zeitliche Begrenzung – vor:

Die Maßnahmen, zu denen die alliierten und assoziierten Regierungen, falls Deutschland vorsätzlich seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, berechtigt sind und *die Deutschland sich verpflichtet, nicht als feindselige Handlungen zu betrachten*, können in wirtschaftlichen und finanziellen Sperr- und Vergeltungsmaßnahmen, überhaupt in solchen Maßnahmen bestehen, welche die genannten Regierungen als durch die Umstände geboten erachten.⁸⁴⁵

Die Verpflichtung des Deutschen Reiches, auf die Ergreifung solcher Maßnahmen nicht zu reagieren, machte sie zu einseitig anwendbaren Sanktionen. Damit erfüllten sie eine ähnliche Funktion wie die „pfandweise“ militärische Besetzung feindlichen Gebiets es früher schon getan hatte,⁸⁴⁶ nur konnten jetzt neben dem feindlichen Staat und seinem Gebiet auch auswärts lebende Zivilisten, sofern sie die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen oder einmal besessen hatten, von den „Sperr- und Vergeltungsmaßnahmen“ getroffen werden. (Eines der wichtigsten Ziele der deutschen Diplomatie während der 1920er Jahre war dann auch die Aushandlung bilateraler Abkommen, in denen der Vertragspartner seinen Verzicht auf die Anwendung des § 18 Anl. II zu Art. 244 zusicherte.⁸⁴⁷)

845 Eigene Hervorhebung.

846 Im deutsch-französischen Friedensschluss vom 10.05.1871 (Art. 7) war genau dies festgesetzt worden: Die besetzten Departements sollten schrittweise, „getaktet“ mit dem Zahlungseingang der Reparationen, wieder freigegeben werden.

847 Siehe dazu u. a. Peter Krüger (1993): *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, S. 111-126, bes. S. 113 mit der Darstellung des deutsch-tschechoslowakischen Handelsabkommens vom Juni 1920.

Eine weitere entscheidende Verstärkung der Staat-Bürger-Verbindung wurde mit der Ausfallbürgschaft hergestellt; mit den Art. 296-298 ging der Versailler Vertrag gerade jenen Schritt, den das Auswärtige Amt und das RJA für die Ostfriedensverträge verhindert hatten. Zwar hatte noch 1917 das BEE selbst davon abgeraten,⁸⁴⁸ aber die französische Regierung ließ sich auf die britische Forderung eines Zwangsclearings ein.⁸⁴⁹ Dabei stellte Art. 296 die Verpflichtung auf, „Ausgleichsämtler“ in allen Staaten herzustellen, über die die Schulden abgewickelt werden sollten. Art. 297 *a* zwang das Deutsche Reich, alle Wirtschaftskriegsmaßnahmen – besonders Liquidationen – rückgängig zu machen und künftig zu unterlassen, während Art. 297 *b* den Alliierten genau dieses Recht zugestand und dadurch entstehende Entschädigungsansprüche dem Deutschen Reich auflud.⁸⁵⁰ Art. 298 schließlich befreite die Alliierten von jeglicher Ersatzpflicht für ihre eigenen Maßnahmen aus der Kriegszeit gegen deutsche Staatsangehörige.⁸⁵¹

Soweit es die Responsibilisierung anging, waren die Pariser Vorortverträge also noch einseitiger als die Ostfriedensverträge;⁸⁵² der Identifikation etwaiger objektiver Normen zur Staatenverantwortlichkeit im Rahmen dieser Untersuchung können sie nur begrenzt dienen. In einer Hinsicht jedenfalls waren sie konsequent und langfristig wirksam, nämlich in dem, was als „Nationalisierung“ der Staatenverantwortlichkeit bezeichnet werden kann. Sie zementierte den Abschied vom rein zwischenstaatlichen Völkerrecht und begünstigte stattdessen eine Entwicklung, die sich bis heute als sehr zwiespältig erwiesen hat, nämlich die Umdefinierung der *Staatenverantwortlichkeit* in eine *Nationalverantwortlichkeit*. Treffend formulierte es der US-Außenminister Robert Lansing: „[D]er Friedensvertrag [von Versailles] begreift nach seinem Gehalt und nach der Art seiner Aushandlung die Nation als verantwortliche und berechnete Einheit.“⁸⁵³

848 Siehe S. 235.

849 Der entsprechende Vorschlag ging am 17.10.1918 beim MAE ein, welches der britischen Botschaft in Paris am 02.11.1918 antwortete: „Le [MAE] a l'honneur de faire savoir à la Légation que le Gouvernement français a examiné la proposition qui a été faite à ce sujet par la Commission anglaise des Dettes ennemies et est favorable au principe de ce projet.“ MAE A [Paix]/1039-1 (ArchDipl: 4/CPCOM/92 [42]).

850 „Deutschland verpflichtet sich, seine Angehörigen wegen der Liquidation oder Einbehaltung ihrer Güter, Rechte oder Interessen in den alliierten oder assoziierten Ländern zu entschädigen“, Art. 297 *i* VvV.

851 „Wegen Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf Güter, Rechte oder Interessen der deutschen Reichsangehörigen während des Krieges oder zur Vorbereitung des Krieges ist jeglicher Anspruch und jegliche Klage Deutschlands oder seiner Angehörigen, gleichviel wo sie anasässig sind, gegen eine alliierte oder assoziierte Macht oder gegen irgendeine Person, die im Namen oder nach den Weisungen einer Gerichts- oder Verwaltungsbehörde dieser Macht gehandelt hat, unzulässig“, § 2 der Anl. zu Art. 298 VvV.

852 Siehe dazu auch Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 351.

853 „I have referred to Nationalism in this connection because the Treaty of Peace by its terms and method of

Schlussbemerkungen

zum Ersten Weltkrieg als Epochenbruch

Diese Arbeit begann mit der Betrachtung des Staat-Bürger-Verhältnisses, und sie soll auch damit enden. Nationale und internationale Normierungen dieses Verhältnisses bestanden sowohl vor dem Krieg wie auch währenddessen und danach, nur dass der Rechtszustand der Kriegszeit anormal gewesen war und das Vor- und das Nachkriegsrecht aufgrund der Kriegseinwirkung sich stellenweise völlig voneinander unterschieden. In dem Spannungsfeld von Versicherheitlichung und Verrechtlichung waren Entwicklungen eingetreten, deren Einfluss auf das Staat-Bürger-Verhältnis und auf die Regeln staatlicher Verantwortung bis heute reicht. Dieser Betrachtung der Langzeitfolgen sollen einige Anmerkungen zum innerstaatlichen Wandel vorangestellt werden, um zu verdeutlichen, vor dem Hintergrund welcher Erfahrungen und Umstände die Zeitgenossen die neue Friedensvölkerrechtsordnung mit ihrer Staatenverantwortlichkeit gestalteten und bewerteten.

Der Krieg hatte zu einer engeren rechtlichen Verbindung von Staat und Bürger, gerade in der Kriegswirtschaftsorganisation, sowie zu einer weitgehenden Sozialisierung der Schäden geführt, und beides in einem Ausmaß, das insbesondere mit der deutschen Rechtsdoktrin und -praxis der Zeit vor 1914 unvereinbar gewesen wäre. Die Verantwortung des Staates vor dem Bürger und für den Bürger hatte vollkommen neue Züge angenommen. Gleichzeitig hatte die Erfahrung mit einem so langanhaltenden Ausnahmezustand dauerhafte Folgen für das Staatsrecht und die Innenpolitik, da er in gewisser Weise normal geworden war; er trat auch im Deutschen Reich wie in Frankreich nach Kriegsende mehrfach wieder ein. Hierauf soll zunächst eingegangen werden, bevor die Wandlungen der Staatshaftung sowie der Rechtslehre, gerichtlichen Kontrolle und der Staatenverantwortlichkeit angesprochen werden.

negotiation makes the nation the unit of responsibility and of right.“ Robert Lansing: „Some Legal Questions of the Peace Conference“, in: *AJIL*, Bd. 13 (1919), S. 631-650, hier S. 633.

6.1 Ausnahmezustand

Der Ausnahmezustand des 19. Jahrhunderts war ganz überwiegend militärisch konzipiert worden, selbst in seiner polizeilichen Anwendung (also derjenigen zur Wahrung der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ im Inneren, ohne Kriegsfall).⁸⁵⁴ Im Fokus dieser Denkweise stand die bewaffnete Auseinandersetzung, sei es als Krieg, sei es als Revolte. So betrachtet war der Ausnahmezustand eine 1) tendenziell kurzfristige, 2) örtlich begrenzte und 3) im Wesentlichen militärische Angelegenheit. Die Beteiligten des Ersten Weltkriegs standen aber Ende 1918 mit entgegengesetzten Erfahrungen da: Bürger in Deutschland und in Frankreich hatten jahrelang in einer irregulären Rechtsordnung gelebt; diese Irregularität hatte im ganzen Land – und nicht nur in Frontnähe – gegriffen; und sie hatte ihren Ausdruck nicht nur in normalerweise unzulässigen Eingriffen durch das Militär, sondern auch durch die Verwaltung gefunden.

Damit hatte der Ausnahmezustand eine Art Normalität erlangt und war auch in solchen Bereichen zu einer politisch tragbaren Option geworden, in denen er es bis 1914 nicht gewesen war. Das gilt insbesondere für die Ermächtigung der Regierung, wie ein Blick auf die Zwischenkriegszeit verdeutlicht: Für Frankreich herrschte von 1919 bis 1939 Frieden, und doch fand sich das Land mehrmals in einer Art finanziellem Ausnahmezustand wieder, in welchem die Regierung zur Ergreifung der notwendigen Gegenmaßnahmen ermächtigt wurde. Sie konnte damit also den irregulären Gesetzgebungsweg der *décrets-lois* beschreiten, wie er im Februar 1918 der Regierung Clemenceau geöffnet worden war. Hinsichtlich der „Normalisierung des Ausnahmezustands“ spricht es Bände, dass sich das französische Parlament erst nach dreieinhalb Kriegsjahren dazu bereit gefunden hatte, eine solche Ermächtigung vorzunehmen, dieses Mittel aber in der Zwischenkriegszeit, also ohne eine solche äußere Bedrohung, viermal ergriff.⁸⁵⁵ Dabei ist zu bedenken, dass das Parlament nichts Geringeres als seine Budgethoheit abgab.

Im Deutschen Reich wurde der Ausnahmezustand mit der Weimarer Reichsverfassung normiert (Art. 48) und ebenfalls zu einer politischen Option gemacht, die unabhängig von

⁸⁵⁴ Siehe S. 16.

⁸⁵⁵ 1924, 1935, 1937, 1938. Siehe Agamben (2004), *Ausnahmezustand*, S. 20-21. Zur „Blüte“ der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Ausnahmezustand – in Frankreich wie in Deutschland – siehe bes. Goupy (2012): *L'état d'exception dans l'entre-deux-guerres*.

kriegerischen Bedrohungen gewählt werden konnte. Aufgrund des Systembruchs kannte das Deutsche Reich in den ersten Nachkriegsjahren aber in der Tat bürgerkriegsähnliche Zustände, deren drohender Schatten sich nach einer kurzen Pause mit einer erdrückenden Zahl von Arbeitslosen ab 1929 erneut über das Land legte: Die Weimarer Republik musste sich damit im Inneren gegen Bedrohungen wehren, die „klassischer“ waren als im französischen Fall. Beispiele für solche Bedrohungen waren der Kapp-Lüttwitz-Putsch 1920 und die linken, sezessionistischen „Einheitsfront“-Regierungen in Sachsen und Thüringen, gegen die 1923 die Reichsexekution eingeleitet wurde (und deren Destabilisierungspotenzial dasjenige des halbgenannten Putschversuches von Hitler und v. Ludendorff in München überstieg). Für weitergehende Betrachtungen sei besonders auf Achim Kurz⁸⁵⁶ und, zur allgemeinen Einordnung des Ausnahmezustands im Weimarer Verfassungssystem, auf E. R. Huber verwiesen.⁸⁵⁷

Ein zusätzlicher, bemerkenswerter Befund ist die Einführung der (Kriegs-)Notwendigkeit in das französische Recht durch die Gerichte, gestützt auf „die Prinzipien“ des *droit commun*.⁸⁵⁸ Dies war besonders für den Wirtschaftskrieg bedeutsam, der umgekehrt im deutschen Recht auf das ErmG gestützt wurde, womit er also nicht aus den Prinzipien des bestehenden Rechts abgeleitet wurde, sondern aus den anormalen Umständen und der auf diese Umstände zugeschnittenen Ermächtigung. Damit hatte der Wirtschaftskrieg nach der deutschen Rechtsauffassung eher einen ausnahmsweisen Charakter als aus französischer Sicht, was sich auch mit seiner weitgehenden Aufhebung in den Ostfriedensverträgen und demgegenüber seiner teilweisen Fortführung im Versailler Vertrag deckt. (Dieselbe Haltung legte auch das deutsch-französische Schiedsgericht in seinen ersten Entscheidungen an den Tag, als es Schadensersatzurteile gegen das Deutsche Reich fällte, welche es auf „Prinzipien des gemeinen Rechts“ stützte.⁸⁵⁹)

Damit hatte sich im französischen Rechtsdenken allerdings auch die Vorstellung eines staatlichen Notwehrrechts eingefunden, die ihm ursprünglich eher fremd war und eher der

856 Achim Kurz (1992): *Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung 1919-1925*.

857 Huber (1975), *Bewahrung und Wandlung*, S. 171-214, sowie ders. (1993), *Verfassungsgeschichte*, Bd. 6, S. 435-448, 687-743.

858 Siehe S. 218.

859 Siehe u. a. Hermann Isay: „Zur Rechtsprechung des deutsch-französischen Schiedsgerichts“, in: *JW* Nr. 13 (1921), S. 721-723, hier S. 722.

deutschen Staatsauffassung entsprochen hatte.⁸⁶⁰ Immerhin war die Deutungshoheit über „Kriegsnotwendigkeit“, jedenfalls soweit sie sich auf Fragen der Staatshaftung oder Staatenverantwortlichkeit einwirkte, in Frankreich der zivilen Sphäre verblieben (im Deutschen Reich lag sie beim Militär). Dabei hatten sich aber die Haltung der Theoretiker hinter dem Katheder und der Praktiker auf der Richterbank als gegensätzlich erwiesen.

6.2 Staatshaftung

Die Staatshaftung war vor allem durch die Kriegswirtschaft und den Wirtschaftskrieg tiefgreifend verändert worden. Eine der Hauptfolgen des Ersten Weltkriegs war die enge Verzahnung von Individuum, Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, welche die Staats- und Wirtschaftsorganisation weit über 1919 hinaus bestimmte und somit die Berührungspunkte der privaten und öffentlichen Rechtssphäre vervielfachte. Die französische wie die deutsche Wirtschaft blieben in hohem Maße „sozialisiert“ und, besonders in Deutschland, kartellisiert. Hier wurden viele der Kriegsgesellschaften nach dem Waffenstillstand statt dem Kriegs- nun dem Reichswirtschaftsministerium unterstellt und blieben tätig, besonders in der Landwirtschaft.⁸⁶¹ Die übrigen Kriegsgesellschaften wurden erst 1921 abgewickelt.⁸⁶²

Der Versailler Vertrag es erforderlich, die weitgehenden Enteignungsbefugnisse des Kriegs auch über sein Ende hinaus beizubehalten, um die Erbringung der Reparationen zu gewährleisten. Insoweit wurde das Kriegsleistungsrecht schlicht als Friedensleistungsrecht weiterhin angewandt. Ein 1919 vom bereits mehrfach zitierten Ludwig Waldecker veröffentlichtes Buch zum Kriegsleistungsrecht trug den bezeichnenden Untertitel *Ein Auftakt zu kommenden Dingen*.⁸⁶³ Dies zielte auch auf die im Krieg entstandene Fürsorgepflicht des Staates für die Versorgung der Bevölkerung ab, angesichts derer den (Wirtschafts-)Liberalen noch zwei Jahrzehnte zuvor die Haare zu Berge gestanden hätten.

860 Siehe die Ausführungen unter Punkt 1.2.1 zu „Ausnahmestand“ und „Staatsnotstand“.

861 Siehe Nussbaum (1922), *Wirtschaftsrecht*, S. 32-33.

862 Gesetz über die Abwicklung von Kriegsgesellschaften und Kriegsorganisationen v. 15.08.1921 (RGBl. 1921, S. 942-945). Rathenau war zu diesem Zeitpunkt

863 Ludwig Waldecker (1919): *Die Kriegsenteignung der Bundesratsverordnung vom 24. Juni 1915. Ein Auftakt zu kommenden Dingen*.

Doch allein schon die „Kriegsbeschädigtenfürsorge“ und die Versorgung der Hinterbliebenen getöteter Soldaten brachten diesen Wandel zwangsläufig mit sich.

Auch die Fortführung der Kriegsgesellschaften in Deutschland entspricht dieser veränderten Sicht auf die Staatsaufgaben, ebenso wie die Schaffung neuer Rechtsmittel, beispielsweise der Möglichkeit der staatlichen Zwangsübernahme (bezeichnet als „Sozialisierung“) von Elektrizitätswerken⁸⁶⁴ – das Hilfsdienstgesetz vom Dezember 1916 stand hier Pate.⁸⁶⁵ Die Möglichkeit der Sozialisierung wurde sogar auf verfassungsrechtlicher Ebene fixiert, wobei dem Reich das alleinige Gesetzgebungsrecht über die „Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinschaft“ zugeteilt wurde.⁸⁶⁶

Im Krieg hatten sowohl die Zerstörung als auch die Ressourcenmobilisierung ein bis dahin ungekanntes Ausmaß angenommen, und beide Aspekte blieben auch nach seiner Beendigung die bestimmenden Probleme der Staatshaftung. Der Ersatz für Kriegsschäden wurde in Frankreich durch das Kriegsschädengesetz vom 19. April 1919 (*charte des sinistrés*) geregelt; in der daran anschließenden Debatte um dessen Unzulänglichkeiten wurden im Wesentlichen die Argumente wiederholt, die schon während der Kriegszeit vom CNA vorgebracht worden waren.⁸⁶⁷ Es wurde vom Gesetzgeber aber als die Einlösung seines Versprechens vom Dezember 1914 aufgefasst und auch so dargestellt, nämlich: im Sinne der nationalen Solidarität für Kriegsschädenausgleich zu sorgen. Dem entsprach auch die Eingangserklärung des Gesetzes über „die Gleichheit und die Solidarität aller Franzosen angesichts der Lasten des Krieges.“⁸⁶⁸

Im demokratisierten Deutschland folgten Kriegsschädengesetze erst 1921 und blieben angesichts der reparationsbedingten finanziellen Bürden des Staates sehr begrenzt.⁸⁶⁹

864 Gesetz, betreffend die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft v. 31.12.1919 (RGBl. 1920, S. 19-26).
Siehe dazu auch Nussbaum (1922), *Wirtschaftsrecht*, S. 38-39.

865 Siehe S. 186.

866 Art. 7 Nr. 13 WRV. In diesem Sinne auch Art. 156 WRV.

867 Siehe S. 182.

868 Siehe S. 181.

869 Gesetze über den Ersatz der durch die Abtretung deutscher Reichsgebiete entstandenen Schäden (Verdrängungsschädengesetz), den Ersatz von Kriegsschäden in den ehemaligen deutschen Schutzgebieten

Bemerkenswert ist dabei, dass zumindest in den Gesetzestexten nirgends die Rhetorik des gemeinschaftlichen Ausgleichs, der Solidarität, der Entschädigungspflicht der Nation oder dergleichen auftaucht; stattdessen sprechen die sie schlicht davon, dass „nach Maßgabe“ dieses oder jenen Gesetzes das Reich „Ersatz leisten würde“.⁸⁷⁰ Die Befürworter der staatlichen Pflicht zum Schadenausgleich, die in den Debatten zum KSFG schon 1916 zum Vorschein gekommen war, konnten sich auch jetzt nicht durchsetzen.⁸⁷¹ Allerdings war die Staatshaftung in das Verfassungsrecht übernommen worden (Art. 131 WRV), und ein Blick auf die Rechtsprechung des RG in den 1920er Jahren offenbart, dass auch auf richterrechtlichem Wege doch fundamentale Veränderungen im Staatshaftungsrecht Einzug hielten.⁸⁷²

Bemerkenswert ist die gesetzliche Ausweitung der Solidargemeinschaft auf sogenannte Auslandsdeutsche; damit waren nicht solche gemeint, die in Gebieten wohnten, welche 1919 vom Deutschen Reich abgetreten wurden, sondern deutsche Staatsangehörige, die schon nach dem Stand der Grenzen vom Juli 1914 außerhalb Deutschlands ansässig waren. Auch hierin wird der Wechsel vom Territorial- zum Nationalprinzip für Entschädigungen sichtbar, der sich schon mit dem KSFG angekündigt hatte. In diesem Fall stand der Wandel auch in engem Zusammenhang mit dem Versailler Vertrag, welcher die Entschädigungspflicht für Eigentumseingriffe gegen Deutsche – selbst im Ausland – der deutschen Regierung übertragen hatte.

6.3 Rechtslehre

In der Rechtslehre der beiden Länder waren einige interessante Entwicklungen eingetreten. Entgegen ihrer „anleitenden“ Stellung im ausgehenden 19. Jahrhundert hatte die deutsche Staats(rechts)lehre sich als gefügig und dienstbar erwiesen, wenn es um die Rechtfertigung von Versicherheitlichung ging; die Kritik am RG-Urteil zur Verantwortungsbefreiung der

(Kolonialschädengesetz), und über den Kriegsschädenersatz im Ausland (Auslandsschädengesetz) v. 28.07.1919 (RGBl. 1921, S. 1021-1031, 1031-1038, 1038-1046). Siehe dazu auch Güthe /Schlegelberger (1920), *Kriegsbuch*, Bd. 9, S. 772-777, und die Rechtsprechungsnachweise in Bd. 11 (1921), S. 267-270.

870 So bspw. § 1 des Verdrängungsschädengesetzes.

871 Siehe S. 172-173.

872 Siehe Stuth (1990), *Staatshaftung oder Entschädigung?*, S. 14, 79-97.

Zwangsverwalter ist das einzige nennenswerte Gegenbeispiel.⁸⁷³ Ihre angeblich einmal innegehabte Leitfunktion konnte die Lehre auch 1918/19 bei der Verfassungsgebung nicht behaupten, da die meisten ihrer Exponenten dem Staats- und Rechtsdenken des Kaiserreichs zu sehr verhaftet blieben (oder ihnen dies unterstellt wurde). International betrachtet war vorerst „der Ofen aus“, was natürlich nicht bloß rechtsdogmatische, sondern politische Gründe hatte: Besonders aus französischer Sicht hatten sich die Juristen des Kaiserreichs ebenso disqualifiziert wie dessen Regierende, und Hermann Isay konstatierte Anfang der 1920er Jahre bitter eine Isolierung der deutschen Rechtslehre und -lehrer.⁸⁷⁴

Die französische Rechtslehre hatte sich etwas kritischer gezeigt. Zwar war auch sie von einem Penchant zum Gutheißenden von Versicherunglichung geprägt, die allerdings ohnehin begrenzter geblieben war als im Deutschen Reich und welche vor allem die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung zumindest bis 1917 aufrecht erhalten hatte.⁸⁷⁵ Andererseits scheint sie diesbezüglich doch skeptischer geblieben zu sein als die deutsche, was besonders im Umgang mit Völkerrecht sichtbar wurde: Dieses war insbesondere von der deutschen Militärverwaltung in den besetzten Gebieten und von der französischen Rechtsprechung zu Eigentumsrechten verletzt worden, und während Deutschlands Juristen das Vorgehen mit dem Argument der „Kriegsnotwendigkeit“ zu decken suchten, kritisierten ihre französischen Kollegen (oder jedenfalls ein Teil von Ihnen) die Gerichte ihres Landes für deren Vorgehen. Noch klarer wird der qualitative Unterschied aber in der Frage des Kriegsschädenersatzes, in der die deutsche Rechtslehre, ganz der Selbstbindungslehre entsprechend, dem Gesetzgeber keine Vorschriften dahingehend machen wollte, sie sei mit der Einrichtung des vollständigen Entschädigungsrechts zu beantworten – während in Frankreich das CNA gebildet und ab Januar 1915 gerade durch Juristen der volle Schadenausgleich gefordert wurde.

Kurz gesagt: die französische Rechtslehre war der entschiedenste Befürworter der Verrechtlichung und des Erhalts oder der Herstellung von Staatshaftung (auch im Ausnahmezu-

873 Siehe S. 220-221.

874 Isay (1924), *Isolierung des deutschen Rechtsdenkens*.

875 Sehr interessant für das Verhältnis der Rechtslehre zur Versicherunglichung sind insb. zwei Artikelserien, nämlich zum einen von Joseph Barthélemy: „Le droit public en temps de guerre“, in: *RDP*, Bd. 32, S. 134-162 (bes. 153-160), 310-359, 546-575, und zum anderen die bereits genannte von Léon Duguit, in: *RDP* (1918), S. 173-211, 325-377, und *RDP* (1919), S. 162-190.

stand), während umgekehrt die Rechtsprechung der am stärksten versicherheitlichende Akteur war. Deutscherseits waren Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtslehre in ihren Ansichten homogener, dafür standen sie der Staatshaftung insgesamt ablehnender gegenüber als ihr jeweiliger französischer Gegenpart. Erst der „Zusammenbruch“ des Kaiserreichs und die Abhalfterung der Selbstbindungslehre öffneten den sozialstaatlich orientierten Rechtsströmungen die Bahn, die unter anderem in der Auseinandersetzung des Reichstags 1916 um das KSFG aufgetaucht waren.

6.4 Rechtskontrolle

Hinsichtlich der Rechtskontrolle waren mehrere Wandlungen eingetreten, in Frankreich durch die Rechtsprechungstätigkeit der Gerichte selbst, im Deutschen Reich zusätzlich durch den Systembruch. Die französische Rechtsprechung hatte zwar in mehreren Bereichen den Rechtsschutz drastisch reduziert – Justizverweigerung (Urteil von Le Havre 1914), Legalisierung rückwirkender Gesetzgebung („Verrier“-Urteil des CE 1915), interpretative Loslösung des Rechts von seinem Wortgehalt („Delmotte“-Urteil des CE, ebenfalls 1915) –, hatte aber die Rechtskontrolle an sich *nicht* ausgesetzt. Der Richter sollte selbst im Ausnahmezustand seine Kontrolle ausüben; da er allerdings regelmäßig die Exekutive von ihrer Verantwortung befreite, war dem Bürger damit wenig geholfen.

Nichtsdestotrotz blieb eine Art Wachinstanz über der Exekutive erhalten, und – vielleicht wichtiger – blieb auch die Deutungshoheit über solche Dinge wie „Notwendigkeit“ nicht einfach und allein bei der Verwaltung und der Regierung. Der CE hatte in seinem „Delmotte“-Urteil den Tatbestand der *circonstances exceptionnelles* eingeführt, welcher aber der gerichtlichen Kontrolle unterlag – die Exekutive konnte nicht einfach jedes Verhalten mit diesen *circonstances exceptionnelles* begründen und sich so der richterlichen Kontrolle entziehen. Nicht einmal Militärkommandanten konnten dies. Genau dies hatte deutscherseits das RG aber durch zwei Urteile vom Herbst 1914 ermöglicht: begründete ein MBH einen Erlass als zum Schutz der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ notwendig, war eine richterliche Überprüfung damit automatisch ausgeschlossen.⁸⁷⁶

⁸⁷⁶ Siehe auch Boldt (1967), *Rechtsstaat*, S. 202-205.

Andererseits war im Deutschen Reich langfristig doch eine Stärkung der gerichtlichen Kontrolle zu verzeichnen. Da sind zunächst einmal die REK und das RWG zu nennen, wobei letzteres auch nach dem Krieg bestehen blieb und eine Art Platzhalter für das Reichsverwaltungsgericht war, dessen Einrichtung von Art. 107 WRV vorgesehen war, sich aber Jahr um Jahr hinauszögerte. Im Übrigen hatte sich das Staatshaftungsrecht in beiden Ländern kriegsbedingt auf viele neue Bereiche erstreckt, wozu in Deutschland noch die fortgesetzten Enteignungen kamen, um die Reparationen zu erbringen. Auch hier ist wieder das RWG zu nennen: Es war zuständig für Kartellsachen, Tumult- und Liquidationsschäden und „Friedenvertragsenteignungen“.⁸⁷⁷ Die seit der Kriegszeit viel engere Verflechtung von Staat und Bürger, von privater Wirtschaft und ihrer staatlichen Steuerung machte die Ausdehnung der richterlichen Kontrolle (selbst wenn sie teils „nur“ schiedsgerichtlichen Charakter hatte) unumgänglich; sie war eines der Phänomene der von den Kriegsjahren beschleunigten Entwicklung hin zur Sozialstaatlichkeit.

6.5 Staatenverantwortlichkeit

Die internationale Rechtsordnung infolge der Pariser Vorortverträge war in mehrfacher Hinsicht grundverschieden von derjenigen der Vorkriegszeit – angefangen bei der Aggressorhaftung. Die daneben erfolgten drei (rechtlich) wichtigsten, 1919 sanktionierten Umbrüche waren erstens die Einführung des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“, mit dem die politische Landkarte Europas umgepflügt wurde. Dabei wurde die Selbstbestimmung als ein kollektives Recht einer *Nation* aufgefasst; hier bestehen deutliche geistige Verbindungen zu den Staats- und Völkerrechtsvorstellungen von 1789.⁸⁷⁸

Hinsichtlich der Friedenssicherung sollte zweitens auf die machtbasierten Konstrukte des „europäischen Konzerts“ der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts – das mit dem Krimkrieg 1853-56 zerbrach – und des „Mächtegleichgewichts“ der zweiten Hälfte – das der Erste Weltkrieg zu Grabe trug – nun eine rechtsgeleitete Instanz folgen: der Völkerbund. Es war

⁸⁷⁷ Siehe Baumbach: „Die Zukunft des Reichswirtschaftsgerichts“, in: *DJZ*, Nr. 7/8 (1924), Sp. 269-273, hier Sp. 271.

⁸⁷⁸ Siehe dazu bes. Robert Redslob (1916): „Völkerrechtliche Ideen der französischen Revolution“, in: *Festschrift Otto Mayer*, S. 271-301, bes. S. 293-295.

jetzt an ihm, für friedliche internationale Beziehungen zu sorgen (und an dieser Aufgabe ebenfalls zu scheitern; doch das ist eine andere Geschichte). Sowohl das Selbstbestimmungsrecht als auch der Völkerbund haben viel historiographische Aufmerksamkeit erfahren. Anders steht es allerdings um den dritten entscheidenden Umbruch, nämlich die Rechtswandlung durch den Wirtschaftskrieg.

Sie ist in mehrfacher Hinsicht interessant. Zunächst wurden die Sanktionsmöglichkeiten gegen Privateigentum zur Reparationssicherung in den Versailler Vertrag übernommen; als solche waren sie vorübergehende Erscheinungen, die mit der Begleichung der Reparationen wieder verschwinden sollten. Doch wurden Sanktionen in die Völkerbundssatzung (Art. 1 bis 26 VvV) aufgenommen, besonders für den Fall einer Aggression:

[Die Bundesmitglieder] verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu [dem vertragsbrüchigen Staat] abzurechnen, ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Staatsangehörigen dieses Staates und jeden anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden.⁸⁷⁹

Das überaus bemerkenswerte im Vergleich zum Vorkriegsrecht ist das Abzielen auf die Staatsangehörigen – die Einschränkung der Rechte des Individuums und seiner Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit war ja genau das, was die Staaten noch 1907 mit der Unterzeichnung der HLO als illegitim abgetan hatten. Der Bürger haftete nun möglicherweise für das Verhalten „seiner“ Regierung.⁸⁸⁰

Und das war eine weitere tiefgreifende Rechtswandlung: 1919 wurden Private erstmals Akteure des Völkerrechts – vornehmlich als potenzielle (unfreiwillige) Bürger, aber auch als Anspruchsberechtigte. Dies galt für die mit den Friedensverträgen eingerichteten Schiedsgerichte für Entschädigungsfragen, vor denen sich Bürger und fremder Staat als gleichgestell-

879 Art. 16 Abs. 1 VvV.

880 Die systematische Liquidierung deutschen Eigentums in Frankreich begann auch erst nach der Unterzeichnung des Versailler Vertrags (*loi* v. 07.10.1919 und *décret* v. 23.10.1919). Siehe Audinet, in: *RGDIP* (1920), S. 353.

te Parteien gegenüberstanden – eine im Vorkriegsrecht undenkbare (und noch in den Ostfriedensverträgen vermiedene) Konstellation. Allerdings war dies nur als vorübergehender Zustand gedacht, bis alle Entschädigungsfragen abgewickelt waren; die Möglichkeit der Responsibilisierung des Bürgers hingegen wurde dauerhaft ins Völkerrecht übernommen.

Allerdings wandelte sich mit dem Umschwung von einer machtbasierten Ordnung (europäisches Konzert, Mächtegleichgewicht) zu einer rechtsgeleiteten (Völkerbund) auch die Funktion des Völkerrechts insgesamt. Mit der fortschreitenden Verrechtlichung wurden stets neue Handlungsfelder normiert, was zur Folge hatte, dass gegensätzliche Positionen immer seltener als Interessengegensätze und immer häufiger als Gegensatz zwischen Recht und Unrecht dargestellt wurden. Das hehre Ideal der Befriedung der internationalen Beziehungen durch ihre Verrechtlichung hatte umgekehrt den unangenehmen Nebeneffekt, sie „moralisch aufzuladen“: Einen Ausgleich zwischen zwei Interessen zu finden ist leichter, als einen Kompromiss zwischen Recht und Unrecht einzugehen – eine „unrechte“ Forderung konnte ja nur als illegitim gelten, und wer tritt schon gerne für die Annahme einer illegitimen Forderung ein?

Nach 1919 trug die internationale Ordnung aber auch neue solidarische Charakterzüge. Die Pariser Vorortverträge markierten einerseits das Ende einer prinzipiell vollen Handlungsfreiheit der Regierungen – der „Selbstbindung des Staates“ entsprechend – mit nur punktuell existenter Staatenverantwortlichkeit, und stellten andererseits mit dem Völkerbundsystem den ersten modernen Entwurf einer Ordnung dar, in welcher zwangsbewehrte (also durch Sanktionen durchsetzbare) Rechtsregeln die Handlungsfreiheit der Regierungen einschränkten und die Staatenverantwortlichkeit zum Grundsatz erhoben. Damit bietet 1919 den geistigen Anknüpfungspunkt für eine Friedensordnung auf der Grundlage der „zwangsbewehrten Solidarität“, wie sie nach 1945 entstanden ist.⁸⁸¹

Wieweit hier die geistigen Wurzeln zurückreichten, welche Rolle unterschiedliche Auffassungen des Staat-Bürger-Verhältnisses für konkrete rechtliche Entscheidungen spielen konnten, und welche Akteure mit ihren Entscheidungen während des Ausnahmezustands

881 Die Bezeichnung ist übernommen von Andrew Hurrell (2007): *On Global Order*, S. 63-65, der (allerdings mit Blick auf die viel jüngere Vergangenheit) von „coercive solidarism“ spricht.

die Grundlagen der späteren Völkerrechtsordnung gelegt haben – zum Verständnis dieser Dinge konnte die hier vorgenommene Untersuchung von Staatshaftung und Staatenverantwortlichkeit hoffentlich beitragen.

Résumé

La responsabilité de l'État en temps d'exception : doctrine et pratique juridique en France et en Allemagne, 1914-1919

À l'issue de la Première Guerre mondiale, l'ordre légal du globe se trouva profondément transformé. Cependant, un regard axé uniquement sur le droit international, c'est-à-dire sur le développement des normes juridiques avant la guerre et sur leur application (ou non) de 1914 à 1918, ne permet pas d'obtenir une vue complète des dynamiques qui ont occasionné cette transformation : cette étude veut y apporter des éléments émanant du droit interne français et allemand, susceptibles de pouvoir mieux expliquer les choix dans l'élaboration de certaines normes en 1918 et 1919.

Les normes qui sont envisagées ici sont celles concernant la responsabilité de l'État : cette enquête se penche généralement sur l'évolution de l'État de droit et, plus spécialement, sur la responsabilité juridique de l'État en France et en Allemagne dans le contexte extraordinaire de la Première Guerre mondiale. Le but consiste en l'identification des éléments-clés de la responsabilité de l'État d'après les droits nationaux qui ont potentiellement ou effectivement influencé la responsabilité de l'État dans le droit international après 1918. Dans un premier temps, sont présentés les principaux concepts et l'approche (chapitre 1) ainsi qu'une esquisse historique de l'évolution de l'État de droit avant 1914 (chapitre 2). Ensuite, les chapitres 3 et 4 proposent une analyse des lois, décrets et jugements principaux sur la responsabilité de 1914 à 1918, en incluant leurs interprétation et réception par la doctrine.

Le chapitre 5 comprend l'analyse des dispositions sur la responsabilité de l'État d'après les traités dits *Ostfriedensverträge* de 1918 (Brest-Litovsk, Berlin, Bucarest), conclus dans une situation de domination des Empires centraux, et d'après le Traité de Versailles de 1919, lequel fut signé dans une situation de domination de l'Entente. La conclusion (chapitre 6) résume les résultats les plus importants de cette enquête, en plaçant le focus

sur la « nationalisation » idéologique du droit des gens par la Première Guerre mondiale. En dépit des deux autres grandes ruptures du 20^{ème} siècle (1939-1945 et 1989-1992), un grand nombre d'éléments-clés sur lesquels l'ordre international actuel est fondé ont été introduit en droit international précisément par les décisions prises il y a cent ans – notamment celles concernant la responsabilité de l'État envers les individus et inversement des citoyens pour les agissements de leur gouvernement. Cela constitue l'intérêt historico-politique de cette étude qui porte sur un objet relevant de l'histoire du droit : dans le corpus de règles établies pour mettre fin à l'état d'exception généralisé après quatre années de guerre, peuvent être identifiés des conceptions concernant l'État et l'ordre international qui ont eu un impact perceptible sur la longue durée, en partie jusqu'à nos jours.

1. Objet, état de l'art, approche et sources

Le fonctionnement normal de l'État de droit contemporain consiste en une activité « réglementée » – au sens littéral du terme – du gouvernement et du corps législatif, de l'administration et de la justice. La législation détermine les règles (normatives et morales) d'après lesquelles les agissements de l'exécutif sont appréciés, tandis que l'administration et la justice garantissent la conformité au droit de l'interaction entre État et citoyens ainsi que des citoyens entre eux. Le droit positif clarifie donc les droits d'intervention de l'État et les moyens des citoyens de s'en défendre.

En combinaison avec les principes de légalité – pas d'action possible sans fondement sur la loi, pas d'action possible à l'encontre des lois –, le but est de délimiter la marge de manœuvre de l'État afin de rendre ses actions prévisibles pour les citoyens. L'État est censé être pouvoir et ordre, ce qui d'après nos notions équivaut à ordre *légal*. En découle une prise en compte non seulement du rapport entre pouvoir et lois, mais aussi – plus largement – entre pouvoir et droit. « Plus encore que celui de loi, le mot droit offre cet avantage qu'il recouvre des sens différents, souvent complémentaires mais parfois antagonistes »⁸⁸².

882 Marie-J. Redor : *De l'État légal à l'État de droit*, Economica, Paris 1992, p. 294.

Que cela soit un avantage peut paraître douteux ; en revanche, pousser cette logique jusqu'au bout permet d'arriver à la conclusion que le droit peut encore régner là où la loi positive a perdu toute force. C'est ainsi que peut naître la revendication que l'État doive rester un État de droit même en temps d'exception :

« Si donc la formule du droit d'urgence a pris l'expression : ' l'état d'urgence n'a point de loi ', cela ne veut pas dire que l'état d'urgence ferait sortir les hommes de l'état de légalité, mais que suite aux circonstances créées par l'urgence, un droit différent du droit normal entre en vigueur. »⁸⁸³

Plus récemment, Giorgio Agamben a, pour cette constatation, proposé la formule de l'état d'exception comme un état de « *force de la loi* ». Apparaît alors le paradoxe qu'un État puisse rester un État de droit même lorsque, dans certains domaines, la sécurité juridique doit faire place à une incertitude juridique. Le défi de l'état d'exception est de limiter cette dernière autant que possible. L'« expérience originelle » de nos sociétés contemporaines lié à ce problème fut la Première Guerre mondiale. L'étude ici proposée porte sur cette « expérience originelle » et sa gestion en France et en Allemagne, avec le but d'identifier des éléments, des principes juridiques développés ou affirmés pendant cette période qui ont contribué à construire l'ordre international d'après-guerre.

Objet de l'étude

L'objet de l'enquête ici menée est la responsabilité de l'État, à la fois interne (*Staatshaftung*) et externe (*Staatenverantwortlichkeit*) ; par conséquent, l'angle d'approche est celui du citoyen et plus spécifiquement de ses possibilités de saisir l'État juridiquement. Soulignons donc d'emblée que cette étude porte sur la législation, la doctrine et la jurisprudence visant à responsabiliser non pas l'ennemi, mais *son propre État* pour des conséquences dommageables de la guerre. Cela eut peut-être des répercussions

883 « [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 aus dem Gesetzeszustand heraustreten lässt, sondern dass durch den Zustand der Not ein anderes, von dem gewöhnlichen Gesetze verschiedenes Recht eintritt. » Josef Kohler : *Not kennt kein Gebot*, Rothschild, Berlin 1915, p. 17 [traduction de l'auteur].

démonstrables sur les traités de paix, ce qui nous mène à la question principale de ce travail : *Dans quelle mesure les normes nationales françaises et allemandes concernant la responsabilité de l'État en 1914-18 déterminèrent-elles les positions des deux gouvernements quand ils eurent à établir des normes internationales pour la responsabilité des États en 1918 et 1919 ?*

L'analyse ici proposée décerne, chez les acteurs qui façonnèrent les normes de la responsabilité de l'État, ce que Reinhart Koselleck a désigné comme « l'espace d'expérience » et « l'horizon d'attente »⁸⁸⁴. Dans notre contexte, le premier terme fait référence à la responsabilité interne de 1914 à 1918, le deuxième à la responsabilité externe telle qu'elle allait être conçue en 1918/1919.

État de l'art

La responsabilité juridique de l'État n'a jusqu'à présent jamais été au cœur d'études historico-politiques, malgré sa force transformatrice profonde, que ce travail veut démontrer. Néanmoins, l'évolution du droit pendant la Première Guerre mondiale a – sous d'autres angles – déjà été étudiée. Certains résultats établis par l'historiographie on put être repris pour cette étude, émanant entre autres des travaux sur la législation et la politique intérieure en temps de guerre de Georges Bonnefous (1962)⁸⁸⁵, Manfred Rauh (1977)⁸⁸⁶, Reinhard Schiffers (1979)⁸⁸⁷, Wilhelm Deist (1991)⁸⁸⁸ ou Fabienne Bock (2002)⁸⁸⁹. En revanche, ces auteurs s'intéressent davantage à l'État de droit – voire le parlementarisme – de manière générale, qu'à la responsabilité de l'État de manière spécifique : ils et ne recherchent pas les liens possibles avec l'ordre et le droit (international) d'après-guerre. Les travaux sur ce dernier, par exemple de Pierre Renouvin (1957)⁸⁹⁰, mais aussi de Elke

884 Reinhart Koselleck : « ‚Erwartungsraum‘ und ‚Erfahrungshorizont‘ », in : *Vergangene Zukunft*, dir. par Id., Suhrkamp, Francfort/M, pp. 349-375. Les termes français sont repris de François Dosse : « Reinhart Koselleck entre sémantique historique et herméneutique critique », in : *Historicités*, dir. par Id. / C. Delacroix / P. Garcia, La Découverte, Paris 2009, pp. 115-129.

885 Georges Bonnefous : *Histoire de la IIIème République*, PUF, Paris 1962, t. 2.

886 Manfred Rauh : *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Droste, Düsseldorf 1977.

887 Reinhard Schiffers : *Der Hauptausschuss des Deutschen Reichstags 1915-1918*, Droste, Düsseldorf 1979.

888 Wilhelm Deist : *Militär, Staat und Gesellschaft*, Oldenbourg, Munich 1991.

889 Fabienne Bock : *Un parlementarisme de guerre*, Belin, Paris 2002.

890 Pierre Renouvin : *Histoire des relations internationales*, Hachette, Paris 1957, t. 7.

Bornemann (1978⁸⁹¹) ou encore Patrick Cohrs (2006)⁸⁹², passent quant à eux l'évolution du droit public national avant 1918 sous silence, s'intéressant – légitimement – surtout aux dessous politiques, militaires ou diplomatiques des traités de paix.

Parmi les travaux juridiques et spécialement ceux d'histoire du droit, notamment deux approches ont été d'un intérêt particulier pour cette enquête. D'abord les études qui traitent de questions d'État de droit et d'état d'exception selon une perspective historique, comme ceux de Jean Raïciu (1933)⁸⁹³, Hans Boldt (1967)⁸⁹⁴, Christian Schudnagies (1994)⁸⁹⁵ ou encore celui d'Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues (2016)⁸⁹⁶. Ensuite, certaines publications traitant de questions d'indemnisation et du traitement des dommages de guerre ont également été utiles, du moins partiellement. Ce fut ainsi le cas de celles de Jean-Marie Becet (1969)⁸⁹⁷ et de Thomas Habbe (2014)⁸⁹⁸ ainsi que du dossier thématique „La Grande Guerre et son droit“ de la revue *Jus Politicum* (2015), en ce qui concerne le droit interne ; pour le droit international, certains résultats des travaux de Dagmar Kube (1971)⁸⁹⁹, Bert Eichhorn (1992)⁹⁰⁰, Annie Deperchin (2001)⁹⁰¹ ou encore Daniela Caglioti (2014)⁹⁰² ont été intégrés dans la présente étude.

Approche

Ce travail se penche sur deux des trois domaines de l'histoire du droit identifiés par Peter Oestmann, c'est-à-dire l'histoire des normes et celle de la pratique, en laissant de côté

891 Elke Bornemann : *Der Frieden von Bukarest*, Peter Lang, Francfort/M 1978.

892 Patrick O. Cohrs : *The Unfinished Peace after World War I*, Cambridge, Cambridge Univ. Press 2006.

893 Jean Raïciu : *Légalité et nécessité*, Domas-Montchrestien Paris 1933.

894 Hans Boldt : *Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, Duncker & Humblot, Berlin 1967.

895 Christian Schudnagies : *Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich während des Ersten Weltkriegs*, Peter Lang, Francfort/M, 1994.

896 Olivier Beaud / Cécile Guérin-Bargues : *L'État d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, L.G.D.J., Paris 2016.

897 Jean-Marie Becet : *La responsabilité de l'État pour les dommages causés par l'Armée aux particuliers*, L.G.D.J., Paris 1969.

898 Thomas Habbe : *Lastenausgleich. Die rechtliche Behandlung*

899 Dagmar Kube : *Private Kriegsschäden in der völkerrechtlichen Praxis*, [s. éd.], Heidelberg 1971.

900 Bert Eichhorn : *Reparation als völkerrechtliche Deliktshaftung*, Nomos, Baden-Baden 1992.

901 Annie Deperchin : « Die französischen Juristen und der Versailler Vertrag », in : *Versailles 1919*, dir. par G. Krumeich / S. Fehleemann, Klartext, Essen 2001, pp. 87-102.

902 Daniela Caglioti : « Property Rights in Time of War », in : *JMEH*, n° 12 (2014), pp. 523-544.

l'histoire de la science du droit⁹⁰³. Pour appréhender les facteurs importants dans l'évolution de ces domaines, une théorie émanant des Relations Internationales (dite « École de Copenhague ») est empruntée et appliquée de manière adaptée au sujet : celle de la « sécuritisation »⁹⁰⁴. Ce concept définit un processus au terme duquel un défi d'ordre sociétal est perçu par la majorité de telle manière que le gouvernement se trouve plus ou moins excusé des règles de droit normalement en vigueur, afin de pouvoir y répondre. Ce processus connaît quatre étapes : un acteur (p. ex. le gouvernement) mobilise 1) des arguments, appelés « artéfacts heuristiques », qui 2) incitent son public (p. ex. la population) à voir des implications de sécurité qui laissent 3) croire que l'objet de la sécuritisation (p. ex. la survie de l'État) serait si gravement menacé que 4) le public concède à l'acteur la possibilité de répondre à cette menace par des moyens extraordinaires, voire illégaux.

En s'orientant selon cette démarche, cette étude se propose d'identifier quels arguments ont été avancés par quels acteurs pour « sécuritiser » quel objet. En l'occurrence, *l'objet* est la survie de l'État (ce qui ne doit pas surprendre pour une guerre), *les acteurs* sont les instances législatives et judiciaires, *le public* est surtout constitué dans notre cas des juristes universitaires, tandis que *les artéfacts heuristiques* sont les arguments juridiques proposés par les acteurs. Le phénomène opposé est la judiciarisation (*Verrechtlichung*⁹⁰⁵), cas dans lequel des normes juridiques sont appliquées ou réintégrés dans un domaine qui a été au paravant sécuritisé, ou qui n'avait pas encore été soumis à des règles contraignantes avant 1914. Au final, les éléments de la sécuritisation et de la judiciarisation identifiés pour les cas français et allemand au fil de l'enquête sont comparés de manière traditionnelle (histoire comparée).

903 Peter Oestmann (2014) : « Normengeschichte, Wissenschaftsgeschichte und Praxisgeschichte: Drei Blickwinkel auf das Recht der Vergangenheit », in : *MPI-RPS*, n° 6/2014.

904 Voir notamment B. Buzan / L. Hansen : *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2009.

905 Voir p. ex. Rüdiger Voigt (1980) : « Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft », in : *Verrechtlichung*, dir. par *Id.*, Athenäum, Königstein/Ts, pp. 15-37.

Sources

Pour ce faire, plusieurs types de sources ont été dépouillés. Y figurent notamment des ressources d'archives émanant des Ministères des affaires étrangères, parmi lesquelles se trouvent des aide-mémoires, notes et expertises, avis ainsi que des correspondances avec plusieurs types d'institutions, dont d'autres ministères et, dans le cas allemand, certaines cours comme le *Reichswirtschaftsgericht*. Cela a servi de base pour l'analyse des conceptions de la responsabilité de l'État en droit international dans les traités de 1918 et 1919. La littérature primaire et notamment les articles dans les périodiques de la science du droit de l'époque, dont la *Revue de droit public et de la science politique*, la *Revue générale du droit international public*, la *Deutsche Juristen-Zeitung* ou encore *Recht und Wirtschaft*, ont également été travaillés. Cela a permis d'identifier ce qui fit débat concernant la législation, le comportement de l'exécutif et de l'administration ou la jurisprudence autour de l'évolution du droit interne des États de 1914 à 1918. Le corpus a été complété entre autres par des procès-verbaux des parlements français et allemands, parfois aussi du Conseil d'État.

2. Le droit public et sa doctrine avant 1914

Le point de départ des réflexions menées sur le rapport entre État et citoyen de part et d'autre du Rhin sont les révolutions : celle qui réussit en France en 1789, et celle qui échoua en Allemagne en 1848-1849. Partant de l'idée d'un contrat social, l'imaginaire révolutionnaire de 1789 plaça l'individu avant l'État⁹⁰⁶ : des individus, porteurs de droits, formeraient une nation, et cette dernière se doterait d'une structure étatique qui serait, toujours d'après cet imaginaire, le « sujet et le support » et la « personnification juridique de la nation »⁹⁰⁷. Cela entraîna deux conséquences, renforcées par la consolidation de la Troisième République avant 1914, qui peuvent intéresser ici : d'abord, la base de l'ordre de droit furent les droits individuels, consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont l'article 17 garantit déjà l'indemnisation pour toute expropriation.

906 Claire Lovisi : *Introduction historique au droit*, Dalloz, Paris 2007, p. 260.

907 « L'État est la personnification juridique d'une nation : c'est le sujet et le support de l'autorité publique ». A. Esmein / J. Barthélemy : *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, Paris 1914, p. 1.

Ensuite, l'État n'exista que par le droit et dans le droit, tout groupement humain (comme le fut la « nation ») ne pouvant exister en dehors de celui-ci : « la notion de société implique la notion de droit », dit Léon Duguit⁹⁰⁸. La souveraineté de la nation, le fondement de l'État sur des droits individuels « antérieurs et supérieurs » au siens⁹⁰⁹ ainsi que les principes républicains « d'équité » et « d'égalité devant les charges publiques » (également consacrés déjà en 1789) formèrent la base conceptuelle de la responsabilité de l'État. Par la suite, le droit d'un individu, le cas échéant, à indemnisation ne découla pas de son statut de sujet de l'État, mais de son statut de membre de la nation.

Inversement, la révolution allemande ratée de 1848-1849 eut pour conséquence que la construction d'un ordre légal ne fut pas bâti sur un présupposé droit du citoyen ou de l'individu, mais de l'État. Du point de vue de la théorie, les citoyens n'eurent pas de droits, mais obtinrent des privilèges, accordés souverainement et librement par l'État. Celui-ci fut en cela dirigé et limité que par sa propre volonté, d'où le terme de « doctrine de l'autolimitation » (*Selbstbindungslehre*) de l'État. La conception de l'État des publicistes allemands (célèbrement représenté au tournant du siècle par Paul Laband et Georg Jellinek) resta axée sur sa primauté sur le *Bürger*, d'ailleurs en se délimitant consciemment de la vision « franco-britannique » de la relation entre État et citoyen⁹¹⁰. La différence conceptuelle devient tout à fait évidente suivant cette expression de Paul Laband : « les libertés publiques ou droits fondamentaux sont des normes de la puissance publique, que cette dernière s'impose elle-même [...]. [Ces normes] ne sont pas des droits, car elles n'ont point d'objet »⁹¹¹.

Droits individuels et légalité en France et en Allemagne

Nonobstant cette différence élémentaire entre les conceptions française et allemande de l'État de droit, le régime de légalité après 1900 concernant les droits individuels se présenta

908 Léon Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, Fontemoing, Paris 1921, t. 1, p. 393.

909 Lovisi (2007), *op. cit.*, p. 261 ; textuellement indentique Esmein / Barthélemy (1914), *op. cit.*, p. 559.

910 Christoph Schönberger : *Das Parlament im Anstaltsstaat*, Klostermann, Francfort/M 1997, p. 73.

911 « Die Freiheitsrechte oder Grundrechte sind Normen für die Staatsgewalt, welche dieselbe sich selbst gibt [...]. Sie sind keine Rechte, denn sie haben kein Objekt. » Paul Laband : *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Mohr (Siebeck), Tübingen 1911, t. 1, p. 151.

de manière relativement semblable dans les deux pays : la presque-totalité des droits revendiqués au long du XIX^{ème} siècle se trouva codifié par le biais de lois simples, pas au niveau constitutionnel (sauf dans les *Länder* de l'Allemagne possédant une constitution qui garantit des droits fondamentaux)⁹¹². Ces droits codifiés furent soumis au contrôle juridictionnel des cours, mais sur le plan des compétences et de la structuration de ces dernières, les deux pays se différencièrent. La France, État républicain et unitaire, disposa de cours suprêmes pour tous les domaines de droit, notamment la Cour de Cassation pour des litiges relevant du droit privé et le Conseil d'État statuant aux contentieux pour ceux relevant du droit administratif. En Allemagne, État monarchique et fédéral, le *Reichsgericht* fut compétent pour tous litiges relevant du droit privé ou pénal, mais les possibilités de recours contre des décisions des tribunaux administratif s'acheva devant les cours suprêmes des *Länder* ; une institution comparable au Conseil d'État fit défaut au *Reich* jusqu'à l'avènement de la République de Weimar.

Par la suite, le contrôle d'actes de l'administration se distingua en France et en Allemagne, en cela qu'un recours – par exemple pour « excès de pouvoir » de la part de l'administration – put être formé devant le Conseil d'État ; en Allemagne en revanche, bien des conflits furent soit jugés par les hautes cours administratives à Berlin, Munich, Dresde, etc., soit réglés par l'administration elle-même (par décision de l'office supérieur). Jusqu'en 1914, le contrôle juridictionnel resta donc plus limité en Allemagne qu'en France. De plus, après 1914 il se trouva – par des décisions émanant des cours elles-mêmes d'ailleurs – plus facilement suspendu, comme nous le verrons plus tard.

Pour la perception théorique de la responsabilité de l'État, une différence importante découla de ses fondements conceptuels présentés plus haut : dans la doctrine française, la responsabilité objective et directe de l'État s'imposa, tandis que les juristes allemands partageaient généralement de la construction subjective de la *Mandatsstheorie*, qui attribuait toute responsabilité aux fonctionnaires (même si, le cas échéant, le fisc payait l'indemnité). Un individu lésé put donc saisir plus directement l'État en France qu'il ne le put en Allemagne. Différence théorique, il est vrai, mais qui conditionna les débats notamment

912 cf. p. ex. Ernst R. Huber : *Bewahrung und Wandlung*, Duncker & Humblot, Berlin 1975, p. 132-151 pour l'Allemagne, et Henry Berthélemy : *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, Paris 1913, p. 224-336.

autour de l'indemnisation des dommages de guerre : l'État allemand put plus facilement invoquer son irresponsabilité, vu qu'aucun comportement dommageable ne put être imputé aux fonctionnaires – la guerre ainsi que ses conséquences restèrent, de toute façon, « force majeure ». En France, ce furent les principes d'égalité et d'équité qui servirent de base au droit à indemnisation⁹¹³. L'équité, surtout après avoir été consacrée par les cours suprêmes françaises, fut davantage mobilisable pour arguer en faveur d'une indemnisation que l'idée d'un secours gracieux de la part d'un État strictement irresponsable pour les conséquences de la guerre, idée prédominante en Allemagne.

La légalité en temps de crise et le droit de la guerre

L'organisation de l'administration et le fonctionnement de l'État en temps de crises furent réglementés par les lois sur l'état de siège, datant pour leur part essentielle de la veille des révolutions de 1848 : la loi française de 1849, la loi prussienne (le *Belagerungszustandsgesetz, BZG*) de 1851. Le *BZG* prussien devint loi fédérale (sauf pour la Bavière) avec la constitution de 1871, la loi française fut légèrement adaptée en 1878, mais sur le fond, les règles pour l'État de siège qu'activa l'entrée en guerre en 1914 restèrent ceux conçus plus d'un demi-siècle auparavant. Ces lois élargirent la marge de manœuvre légale de l'administration en même temps qu'elles placèrent cette dernière sous les ordres des commandants militaires. En revanche, seul le *BZG* comporta une clause générale permettant d'élargir les pouvoirs de l'exécutif local *ad hoc* (§ 9) ; la loi française fut limitative et n'accorda que quatre pouvoirs extraordinaires (perquisition, expulsion, confiscation d'armes, interdiction de publications et de rassemblements publics, art. 9).

Deuxième différence importante surtout pour la possibilité d'un contrôle judiciaire : la loi française prévoyait que l'autorité militaire reprenne les fonctions de l'administration civile en se substituant à elle, donc en reprenant ses pouvoirs et ses responsabilités, tandis qu'en Allemagne, la hiérarchie militaire resta – même dans ses actions administratives – une structure parallèle qui ne remplaça pas, mais superposa la structure civile. Troisièmement, la doctrine française rejeta toute notion d'un *Staatsnotrecht*, largement

913 Berthélemy (1913), *op. cit.*, p. 79.

accepté par la doctrine allemande (surtout après l'éclatement de la guerre). Mais pour cette dernière aussi, l'État ne put en aucun cas invoquer le *Notrecht* pour se dispenser de l'obligation d'indemnisation là où le droit positif l'exigea.

Regardons de plus près les normes concernant la responsabilité de l'État existantes à la veille de la guerre et développées spécifiquement pour sa survenance. Les réquisitions furent régies presque entièrement par des lois datant de 1873 (en Allemagne) et 1877 (en France). Celles-ci partagèrent plusieurs caractéristiques : d'abord, les réquisitions furent obligatoirement à compenser par le fisc, une expropriation sans indemnisation restant exclue. Ensuite, il s'agit d'un droit applicable à un territoire déterminé, non pas à un groupe de personnes défini suivant d'autres critères que leur lieu de résidence. Cela voulu dire que les réquisitions touchèrent systématiquement les individus résidant en France ou en Allemagne, pas sélectivement des ressortissants français ou allemands. Un droit à indemnisation pour des dommages de guerre par contre ne se trouva ni dans le droit allemand ni dans le droit français, les lois promulguées au lendemain de la guerre franco-prussienne ayant été conçues pour faire face uniquement aux dommages occasionnés par *cette* guerre en excluant toute applicabilité à une guerre future.

En droit international, surtout les Règlements de la Haye de 1899 et 1907 normèrent la responsabilité des États. S'y ajoutèrent d'autres traités interétatiques, comme les Déclarations de Paris (1856) et de Londres (1909, non ratifiée) sur la conduite de la guerre maritime. Évidemment, le niveau de codification resta inférieur à celui en droit interne des États. Néanmoins, plusieurs stipulations assez concrètes y figurèrent, notamment sur la possibilité de procéder à des réquisitions et contributions en territoire ennemi occupé (art. 51-53), ou inversement sur l'obligation de maintenir la capacité de jouissance des droits intacts pour les civils sur son propre territoire, même s'ils sont des ressortissants ennemis (art. 23 *h*).

En 1907, sur initiative de la délégation allemande, une obligation d'indemnisation fut introduite dans les termes suivants : « La Partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement [sur les coutumes de la guerre] sera tenu à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous les actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. »

Cette stipulation resta relativement vague (« s'il y a lieu » laissant une latitude considérable à l'interprétation) et fit débat presque immédiatement après le déclenchement de la guerre : les juristes allemands prétendirent que l'État français violait la Convention avec ses mesures législatives contre les privés, les juristes français soutinrent que l'État allemand la violait par le comportement de ses forces d'occupation en Belgique et dans le Nord de la France. Nous y reviendrons plus tard. En tout cas, on comprend que le but principal des Conventions de 1899 et 1907 fut avant tout la protection des sujets non-combattants.

3. La responsabilité de l'État durant les « années de l'improvisation »

En août 1914, la France et l'Allemagne plongèrent dans un état d'exception qui atteignit bientôt presque toutes les sphères et de la fonction de l'État et de la vie quotidienne des citoyens. Les premiers mois de la guerre furent la période de « la surprise », qui engendra « l'Union sacrée » et le *Burgfrieden* ainsi qu'un effacement des parlements des deux côtés du Rhin : ceux-ci passèrent des lois accordants des pouvoirs extraordinaires à l'exécutif, de manière limitée en France et de manière plus étendue en Allemagne⁹¹⁴. La sécuritisation par le biais du *Ermächtigungsgesetz* fut d'autant plus ample qu'elle ne diminua pas que le contrôle politique par le *Reichstag* (il garda un droit de contrôle postérieur), mais elle éclipsa également tout contrôle juridictionnel – contrairement au cas français. Les années 1915 et 1916 furent celles de « l'improvisation » (elles sont l'objet d'analyse dans cette sous-partie), suivi finalement par la période du « rigorisme » à partir de l'été 1916 (objet d'étude de la sous-partie 4)⁹¹⁵. L'évolution du droit est analysée dans trois domaines : l'indemnisation des dommages de guerre (*Kriegsschäden*), la compensation des réquisitions (au sens large : *Kriegsleistungen*), et la gestion de la guerre commerciale ou économique (*Handels-, Wirtschaftskrieg*).

914 Loi relative à la prorogation des échéances des valeurs négociables en France, *Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen und über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts* en Allemagne, tous les deux datant du 04/08/1914.

915 Cette différenciation est basée sur celles présentées par Raïciu (1933), *op. cit.*, p. 245, et Fenske : « Verwaltung im Weltkrieg », in : Jeserich / Pohl / v. Unruh, *Verwaltungsgeschichte*, DVA, Stuttgart 1984, t. 3, pp. 878, 886. Fenske place la ligne de démarcation entre improvisation et rigorisme en 1916, Raïciu en 1917.

Le régime légal des dommages de guerre

Au début, les lois positives sur l'indemnisation pour les dommages de guerre se différencièrent peu dans les deux pays. Vu l'inapplicabilité des lois de 1873, une sécuritisation qui aurait supplantée le droit « normal » fut superflue : le droit normal lui-même resta muet sur cette question. Les premiers règlements que conçurent les gouvernements prussien (le dédommagement relevant encore, à l'époque, de la souveraineté des États particuliers) et français datent du 24 septembre et 27 octobre 1914 respectivement. Les indemnités furent qualifiées « d'aide » ou de « secours » à titre gracieux (et provisoire) et émanèrent de l'exécutif. La donne changea en revanche, du moins pour le cas français, avec la loi du budget du 26 décembre 1914 : certes, celle-ci n'établit pas encore de droit positif ou concret d'indemnisation, mais elle consacra le principe de la « solidarité nationale ». Elle fut précédée de la déclaration du gouvernement Viviani le 22 décembre, qui souligna que, « répudiant la forme du secours, qui indique la faveur, l'État proclame lui-même le droit à la réparation au profit de ceux qui ont été victimes, dans leurs biens, des faits de guerre ».

Côté allemand (en tout cas au niveau du *Reich* et en Prusse), rien de comparable ne fut légiféré ou déclaré. Qui plus est, la doctrine allemande seconda l'irresponsabilité de l'État pour les dommages de guerre, tandis que la doctrine française rua dans les brancards pour l'opposer : sous l'égide du doyen de la faculté de droit de la Sorbonne, Ferdinand Larnaude, se forma le « Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre » (CNA). Celui-ci voulu donc obliger l'État à indemniser intégralement les sinistrés en arguant à partir des « principes de 1789 », fondement politique de la Troisième République. Pratiquement dès son instauration début 1915, il rassembla la notabilité entière des juristes publicistes français, mais il compta au-delà plusieurs personnalités politiques influentes parmi ses membres – dont Étienne Clémentel, Albert Lebrun et Stéphane Pichon, qui furent tous ministres lors de la conférence de paix de Paris en 1919. Mais malgré ses efforts, le CNA ne parvint pas à s'imposer face à la réticence du Parlement d'engager le fisc sur des sommes tout à fait imprévisibles.

Le régime légal des réquisitions

L'évolution du régime légal des réquisitions fit moins débat, quoiqu'il produisit d'emblée des problèmes pratiques considérables – surtout en Allemagne où, suite à l'état de siège, tant la conduite de la guerre à l'extérieur que l'administration à l'intérieur incombèrent à l'armée. L'inexpérience des militaires en administration, à laquelle vint s'ajouter un découpage du pays en zones militaires des commandants (*Militärbefehlshaber, MBH*) incongruents avec celui des unités administratives, fit émerger une gestion inefficace. Cela concerna entre autres les réquisitions, pour lesquelles le *Reich* créa – à côté des offices militaires – des sociétés d'exploitation (*Kriegsgesellschaften*, institutions hybrides car de droit privé, mais sous direction étatique) ; ce ne fut qu'au fur et à mesure que des lois fédérales réglèrent leur exécution, comme notamment la *Verordnung über die Sicherstellung von Kriegsbedarf* du 24 juin 1915.

Un mois plus tard fut créé le *Reichswirtschaftsgericht*, instance arbitrale en cas de dispute concernant le prix de rachat. En tout cas, un tel prix fut obligatoirement à payer par le fisc, une expropriation sans indemnisation restant exclue – sauf en tant que mesure pénale, applicable surtout en cas de dissimulation de denrées réquisitionnées (la *Verfallerkklärung*). Une structure analogue fut mise en place pour les réquisitions en territoires occupés, auxquelles procédait l'intendance sur place, avec un moyen de recours devant la *Reichsentschädigungskommission*. Par contre, les limites prévues par la Convention de 1907 furent rapidement ignorées suivant une logique de la soi-disante « nécessité de guerre », *Kriegsnotwendigkeit* – un concept soutenu par la doctrine allemande et rejetée par la doctrine française⁹¹⁶.

Le changement le plus profond sur le long terme – à observer dans les deux pays – fut en revanche l'usage de l'outil légal des réquisitions pour assurer non plus seulement l'approvisionnement de l'armée, mais également de la population civile. En France, les premiers pas dans cette direction datèrent déjà du moment de la création du « service de ravitaillement pour l'alimentation de la population » le 9 septembre 1914 ; mais ce ne fut qu'une année plus tard que le droit de réquisition fut également élargi et octroyé à

916 Karl Strupp : *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, Röhrscheid, Berlin 1921, p. 130.

l'administration civile (limité dans un premier temps au blé et à la farine, loi du 16 octobre 1915). La France étant bien plus centralisée que l'Allemagne, le système de réquisitions fut lui aussi plus unitaire et surtout soumis dès le début à un tel contrôle. Déjà la loi de 1873 prévoit la formation de « commissions d'évaluation » au niveaux départemental et national ; de plus et contrairement à l'Allemagne, elle laissa aux sinistrés la possibilité du recours judiciaire contre les prix de rachats. Se soustraire légalement à une réquisition fut en revanche tout aussi impossible qu'outre-Rhin.

La propriété privée et la guerre commerciale

Dès août 1914, l'entrave économique et financière de l'ennemi fit part de la conduite de la guerre. Celle-ci prit d'abord la forme d'une guerre commerciale (environ la première année de guerre), avant de devenir une véritable guerre économique à partir de l'automne 1915. Ces deux variantes de mener le conflit en dehors de la seule arène des opérations militaires se distinguèrent à deux points de vue : d'abord, par le destinataire des mesures prises, ensuite, par la radicalité de ces mesures. La guerre commerciale consista en l'isolement de l'adversaire de ses flux financiers et commerciaux ; elle cibra l'État ennemi et son territoire. Le moyen le plus classique fut le blocus. Cette forme de confrontation était déjà connue depuis des siècles, le blocus continental pendant les guerres napoléoniennes en étant un prime exemple. Le but fut l'ébranlement économique de l'État ennemi, suivi par son collapse sociétal, le privant ainsi de toute possibilité de continuer le conflit (ce raisonnement sur la guerre commerciale connu d'ailleurs un essor dans le corps d'officiers de la marine française autour de 1900 sous forme de la « jeune école »⁹¹⁷).

La guerre économique en revanche n'atteignit pas seulement l'État ennemi et son territoire, mais fut dirigé également contre les ressortissants ennemis – sans égard pour leur statut de non-combattants ou leur domiciliation. Par conséquent, les mesures de la guerre économique touchèrent 1) tout territoire et toute personne qualifiée « d'ennemi » et 2) ne visèrent pas seulement l'entrave du commerce et des finances de l'adversaire, mais la privation – voire spoliation – des « biens ennemis ». Ceci constitua précisément ce que la

917 Stephen Cobb : *Preparing for Blockade 1885-1914: Naval Contingency for Economic Warfare*, Routledge, London 2016, pp. 58-59.

Convention de la Haye, notamment ses art. 23 et 46, voulurent exclure. Il est remarquable que, sur le plan de la guerre commerciale et économique, l'Entente et particulièrement la France se montrèrent plus agressifs que les Empires centraux.

Dans un premier temps, des mesures de guerre commerciales furent introduits tant en Allemagne qu'en France (interdiction de transferts de fonds ainsi que de l'exportation ou l'importation de certains biens, surveillance de certaines maisons commerçantes, saisie de « contrebande », etc.). Par décret du 27 septembre 1914, les ressortissants ennemis perdirent toute possibilité légale « de se livrer, directement ou par personne interposée, à tout commerce sur le territoire français ou de protectorat français ». Ce décret, officiellement basé sur la loi du 4 août 1914 mais qu'elle transgressa⁹¹⁸, ne fut légalisé rétroactivement par le législateur (le Parlement retourné à Paris est de nouveau en session depuis fin décembre 1914) qu'en avril 1915. Mais le décret du 27 septembre 1914 obtint sa vraie importance et force explosive suite à un jugement du tribunal du Havre le 2 octobre, car la cour l'appliqua pour supprimer purement et simplement l'habilité légale d'un « sujet ennemi », visant surtout la capacité de mener une entreprise et conclure des contrats, se fondant sur « la nécessité » et le concept de « représailles » – une argumentation farouchement opposée par une partie importante de la doctrine, à l'instar de Joseph Barthélemy⁹¹⁹.

Une circulaire ministérielle d'Aristide Briand, alors Ministre des Sceaux, en date du 8 octobre 1914 soutint cette pratique et la recommanda comme directive générale. Un décret du 13 mars 1915 déclara toute marchandise ennemie saisissable, mais prévoyait qu'une caution fut payée à la Caisse des dépôts et consignation (qui y fut gardé comme « otage économique »⁹²⁰) ; ce ne fut qu'avec la loi du 17 août 1915 qui assimila toutes marchandises allemandes et autrichiennes-hongroises à la contrebande absolue qu'une expropriation *sans indemnisation* devint légale. Ce fut donc au plus tard en août 1915 – mais venant déjà de septembre 1914 – que la France passa de la guerre commerciale à la

918 Joseph Barthélemy : « L'accès des sujets ennemis aux tribunaux français », in : *JDI* (1916), pp. 1473-1504, p. 1486.

919 *Ibid.*, pp. 1497-1498 ; voir aussi Eugène Audinet : « Séquestre des biens des sujets ennemis en France » in : *JDI* (1918), pp. 51-66, p. 57.

920 Ce fut l'expression de Briand lors du dernier débat au Sénat sur la loi du 4 avril 1915 ; *J. O. (Débats – Sénat)* 1915, p. 181.

guerre économique. Plus important encore dans ce revirement fut l'instrument juridique de la « séquestration » (ou « saisie-arrêt »), une sorte d'administration forcée de possessions, valeurs et surtout d'entreprises ennemies domiciliées en France, introduite également en 1914, qui fut souvent transformée en liquidation. Il en sera question dans la sous-partie 4.

Côté allemand, le gouvernement mena une guerre commerciale « classique » et se borna à réagir à la conduite de la guerre commerciale par l'Entente, avec l'exception de la guerre sous-marine qui se situa à « l'intersection » de la guerre maritime avec la guerre commerciale. Tandis qu'en France, une approche dirigée contre le territoire et les ressortissants ennemis vit le jour, l'Allemagne adhéra pour l'instant à la conception continentale de la guerre qui invoqua la séparation entre combattants et non-combattants⁹²¹ – mais uniquement sur son propre territoire : dans les zones occupées, les habitants subirent un traitement plus sévère et en partie ouvertement à l'encontre des Conventions de 1899 et 1907, censées garantir leurs droits et leur propriété.

De manière générale, les acteurs allemands portaient de l'idée que l'état de guerre ne put exister qu'entre États, non pas entre des individus, suite à quoi la protection des droits de propriété resta largement en place. Les sujets ennemis furent soumis aux réquisitions, évidemment, mais celles-ci touchaient toute la population. Contrairement à la décision du tribunal du Havre, sanctionné par Briand, le *Reichsgericht* jugea par exemple le 26 octobre 1914 que personne ne saurait être démunie de droits ou de sa propriété, matérielle ou immatérielle (en l'occurrence un brevet), juste à cause de sa nationalité ennemie. Cette opinion fut largement soutenue par les caciques de la doctrine – curieusement les mêmes qui sacrifièrent rapidement le droit international, notamment la neutralité belge et la limitation des réquisitions et contributions en territoire occupé, aux prétendues « nécessités de guerre »⁹²². La conduite de la guerre commerciale devint par contre plus stricte quand elle se dirigea contre des entreprises considérées être ennemies. À partir du 4 septembre, des entreprises ennemies pouvaient être placées sous « surveillance » (*Überwachung*), qui prit – officiellement en réaction au décret français du 27 septembre – la forme de

921 La conception dite continentale de la guerre conçut uniquement les États comme belligérants, la conception anglo-saxonne – plus focussé sur la guerre sur mer que sur terre – inclua la propriété privée, spécialement les marchandises.

922 cf. notamment Josef Kohler : « Der Krieg und der literarische und gewerbliche Rechtsschutz », in : *ZfVR* (1914), pp. 646-654, et dans le sens opposé *Id.* (1915), *op. cit.*

séquestration (*Zwangsverwaltung*). Les personnes concernées perdirent leurs droits de gestion, mais pas (encore) de possession.

Retenons ici que la guerre commerciale fut beaucoup plus rapidement transformée en guerre économique dans le droit français que le droit allemand, avec le *caveat* d'une application du droit divergente en territoire occupé. En France, la sécuritisation touchant les droits individuels émana plus du système judiciaire que législatif. Dans les deux pays, une nationalité – qui n'exista jusque-là que pour des individus – fut imputée également aux personnes juridiques comme des entreprises, leur donnant un caractère allié, neutre ou ennemi ; suivant cette définition, des outils comme la surveillance et la séquestration furent appliqués. Des liquidations n'eurent pas encore (ou qu'exceptionnellement) lieu. Les raisonnements les plus souvent présentés pour justifier des mesures contre des ressortissants ennemis et leur propriété furent la « nécessité » (introduite en France par la jurisprudence et combattue, en ce qui concerne les droits individuels, par la doctrine) et la « rétorsion » / les « répressailles » du droit international.

Spécifiques à chacun des États furent la justification des mesures de guerre économique avec les « principes du droit commun » en France et inversement avec la *Ermächtigung* du Conseil fédéral en Allemagne, signalant que suivant la perception française, la transformation de la guerre commerciale en guerre économique eut été cohérente avec le droit « normal », tandis que dans la perception allemande, elle eut découlé que du droit exceptionnel créé par la loi du 4 août 1914. En tout cas, la guerre commença à devenir « totalisée » économiquement avant de l'être idéologiquement, le présupposé combat entre les « idéaux de 1789 » français et « l'esprit de 1914 » allemand ne devenant que graduellement un vrai déterminant des buts de la lutte (surtout à partir de 1917, année de l'entrée en guerre des États-Unis)⁹²³.

923 Michael G. Fry : « Why Wars do not End », in : *Power, Personalities, and Policies*, dir. par *Id.*, Cass & Co, London 1992, pp. 53-82, p. 55.

4. La responsabilité de l'État durant les « années du rigorisme »

Suivant le schéma 1) dommages de guerre, 2) réquisitions, 3) guerre économique, le revirement entre « improvisation » et « rigorisme » peut être identifié en 1916 pour les dommages et réquisitions, et en 1915 pour la guerre économique. D'abord quelques remarques concernant les premiers.

Le régime légal des dommages de guerre

Les efforts de *lobbying* du CNA contribuèrent au dépôt d'un projet de loi pour l'indemnisation des sinistrés qui avaient subi des dommages de guerre en mai 1915 ; au printemps 1916, une délégation du CNA fut même entendu devant la « commission des 44 » du Parlement sur la question de l'indemnisation. Le projet de loi révisé, soumis à l'Assemblée en juin 1916, contenait plusieurs stipulations reprenant mot pour mot les suggestions et revendications du CNA. En revanche, les élus parvinrent à retarder le travail sur la loi de telle manière qu'elle ne fut promulguée qu'en avril 1919. Après avoir consacré la « solidarité nationale » et le droit à « réparation intégrale » en décembre 1914, les pouvoirs législatifs et exécutifs œuvrèrent le restant de la guerre à éviter de consacrer une telle réclamation en droit positif. Les observations faites dans la sous-partie 3 – notamment sur le différend entre doctrine et pratique juridique – valent donc également ici.

En Allemagne, un revirement partiel eut lieu avec l'élaboration de la loi sur la constatation des dommages de guerre (*Kriegsschädenfeststellungsgesetz, KSFG*), promulgué le 3 juillet 1916. Comme son nom l'indique, elle n'introduisit qu'un droit à une constatation, non pas à une indemnité pour des dommages de guerre, mais c'est ici que se trouva en germe la division entre les partisans et les opposants à un *droit* à indemnisation, contrairement à un secours gracieux⁹²⁴. Il est intéressant de noter que les députés du *Reichstag* eurent à l'origine l'intention d'établir un véritable droit à indemnisation, et que ce ne fut qu'à la suite d'une opposition ferme de la part du gouvernement et des représentants

924 Pour la doctrine, cf. p. ex. Paul Laband : « Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung von Kriegsschäden », in : *DJZ*, n° 11/12 (1916), pp. 553-556, d'un côté et de l'autre notamment Eduard Heilfron : « Neue Richtlinien für die Behandlung der Kriegsschäden » in : *DJZ*, n° 21/22 (1916), pp. 1027-1031.

du *Bundesrat* que cette stipulation fut supprimée du projet de loi. Le *KSFG* eut de plus le déficit considérable de ne pas traiter des « dommages indirects » de la guerre, lesquelles inclurent les conséquences de la guerre économique qui, pour l'Allemagne, dépassèrent de loin le montant des dommages directs. Une différence importante par rapport au droit jusque-là valable (de 1873) fut en revanche la définition non pas strictement territoriale, mais personnelle des ayants-droits : une indemnisation ne serait pas à accorder pour les dommages subis en territoire allemand, mais par des nationaux allemands.

Le régime légal des réquisitions

Le régime légal des réquisitions ne changea également que peu. Il fut bien sûr élargi, surtout en vue du ravitaillement civil qui devint de plus en plus problématique des deux côtés du Rhin. Pour le cas français, trois lois sont particulièrement dignes d'intérêt : celle du 20 avril 1916 habilita les préfets à procéder à des réquisitions, elle introduisit la taxation de certaines denrées (fixant des prix maxima) et restreignit les moyens de recours, laissant *grosso modo* à l'administration le soin de remédier à ses propres actions erronées. La loi du 30 novembre 1917 inaugura une forme de socialisme ou du moins de dirigisme étatique jusque-là inédit en nationalisant la récolte entière de l'année à venir (celle de 1918). La loi du 10 février 1918 finalement accorda au gouvernement de Georges Clemenceau la faculté de réglementer le ravitaillement civil par des décrets-lois, le Parlement ne gardant qu'un droit de contrôle postérieur, analogue au *Ermächtigungsgesetz* allemand du 4 août 1914. Ce durcissement de l'emprise de l'État sur les ressources et l'augmentation des pouvoirs de l'exécutif sont évidemment à mettre en contexte avec la Révolution russe et la fin de la guerre à l'Est avec une victoire – quoique éphémère – des Empires centraux, les deux éléments ayant qualités de chocs pour les décisionnaires à Paris.

L'Allemagne vit en 1916 la création du *Kriegsamt* et du *Kriegsernährungsamt*, offices respectivement responsables pour le ravitaillement de l'armée et de la population civile. Ils absorbèrent les sociétés d'exploitation instaurée à partir de l'automne 1914, mais ne changèrent sinon pas grande chose dans leur fonctionnement. Une innovation plus importante fut introduite avec la loi « sur le service auxiliaire patriotique » (*Gesetz über den*

vaterländischen Hilfsdienst) du 5 décembre 1916. Cette loi prévoyait une collectivisation des industries considérées stratégiques (au sens large, cela inclua par exemple la production de chaussures), et instaurait des syndicats industriels (*Zwangssyndikate*) comprenant les entreprises individuelles d'un secteur. Au sein de ces syndicats, on procéda à la redistribution de la main-d'œuvre pour maximaliser la production ; les producteurs ainsi privés de leurs salariés étant secourus par une distribution des profits parmi tous les membres (produisant et inactifs) du syndicat. L'État s'attribua donc la possibilité d'effectivement fermer des entreprises sans devoir procéder à une indemnisation, qui elle incombait au syndicat. Un contrôle juridictionnel resta, bien évidemment, exclu. En territoire occupé, les forces et l'administration allemandes procédèrent à une exploitation plus rigoureuse, occasionnée par la nomination du troisième commandant suprême (*Oberste Heeresleitung, OHL*) sous Hindenburg et Ludendorff en 1916. Le fardeau des populations en territoire occupé devint encore plus lourd, sans qu'il y aurait eu un changement au niveau du droit sanctionnant les procédures appliquées.

La propriété privée et la guerre économique

La guerre commerciale avait cédé la place à une forme plus totalisée, la guerre économique, dès 1915. Après une phase « d'innovation », les années 1916 à 1918 furent caractérisées par son « amplification ». L'évènement le plus remarquable fut la Conférence économique interalliée qui eut lieu à Paris du 14 au 17 juin 1916. Cette conférence est étrangement peu présente dans l'historiographie sur la Première Guerre mondiale. Elle eut cependant des conséquences majeures sur le long terme, car elle donna des impulsions décisives non seulement pour la guerre économique jusqu'en 1918, mais – intentionnellement – au-delà d'une conclusion de paix. Les décisions prises en juin 1916 à Paris furent des précurseurs de plusieurs éléments-clés des traités de paix de 1919/20 et du droit international établi avec eux. De la plus grande importance fut la consécration de la notion de guerre qui ne se déroulerait pas entre États, mais entre nations, entre peuples, même entre les particuliers pris individuellement. Avec la Conférence économique de Paris, la définition étatique ou territoriale de l'adversaire fut définitivement supplantée par une définition nationale et personnelle – une définition qui fut transplantée dans le droit

international de manière à devenir applicable même en absence d'un *casus belli* (thème de la sous-partie 5).

La conduite de la guerre économique progressa avec la loi « relative à la déclaration des biens des sujets de puissances ennemies » du 22 janvier 1916, obligeant tout ressortissant ennemi à déclarer sa propriété auprès de l'État français ; plus tard, le décret du 2 juillet 1917 requit la déclaration de toute créance qu'un ressortissant français put avoir envers des sujets ennemis ou en territoire ennemi. Ces mesures visèrent évidemment à augmenter l'emprise de l'État sur ces possessions et dettes afin d'agrandir « l'otage économique », l'idée derrière était une amélioration de la position de négociation une fois la guerre terminée. Les lois du 8 novembre 1917 et 21 janvier 1918 finalement permirent la dissolution – sans responsabilité – de contrats encore existants entre ressortissants français et ressortissants ennemis. D'ailleurs, les mesures de guerre économique ne furent pas appliquées simplement suivant la nationalité juridique d'une personne, mais d'après sa « vraie » nationalité – les Tchèques et Slovaques par exemple furent épargnés des mesures touchant les ressortissants de l'Autriche-Hongrie. Tout cela renforça la maxime que la guerre serait véritablement une lutte entre peuples ; ce fut au fait la loi française du 22 janvier 1916 qui admit le principe d'un droit applicable extraterritorialement (elle s'adressa aux Français, où qu'ils se trouvent), et que l'Entente affirma lors de la conférence économique quelques mois plus tard.

En Allemagne, la guerre économique doubla également le pas, surtout sous forme de liquidations généralisées à partir d'automne 1917, sous le nouveau Chancelier Comte Hertling. Contrairement à la France, où la décision de liquider un bien ou une entreprise séquestrée (décisions prise fréquemment) émana de l'autorité judiciaire qui décida au cas par cas ; les autorités allemandes avaient retenues le droit de liquider par voie administrative sur décision de l'exécutif – raison pour laquelle un changement de gouvernement pu avoir une telle influence sur la pratique. Mais commençons par l'ordonnance du 7 octobre 1915 qui obligea tous les ressortissants ennemis de déclarer leurs biens, soumettant toute disposition de ces biens – si leur valeur dépassa les 500 Marks – à une autorisation de l'administration. En réaction aux déclarations faites et décisions prises lors de la conférence économique de Paris, le législateur allemand (le Conseil fédéral

en l'occurrence, grâce au *Ermächtigungsgesetz*) légalisa (mais n'ordonna pas) le 31 juillet 1917 la liquidation des biens britanniques séquestrés. La possibilité de liquider fut étendue aux biens français le 14 mars 1917 (aux biens russes en septembre 1917, aux biens américains en mars 1918). La décision de procéder à la liquidation demeura une prérogative du Chancelier, raison pour laquelle la succession de Hertling à Bethmann Hollweg influa considérablement sur la pratique.

D'importance particulière furent l'ordonnance du Conseil fédéral du 16 décembre 1916 (promulguée, pour couronner le tout, seulement quatre jours après que les Empires centraux avaient communiqué leurs propositions de paix), qui accorda aux ressortissants allemands de résilier des contrats avec des sujets ennemis sans courir le risque de responsabilité ; l'ordonnance du 15 novembre 1917 quant à elle introduisit la possibilité de simplement « annuler » des droits d'actions (*Kraftloserklärung von Aktien*). Tout recours judiciaire resta exclu, seule la réclamation devant l'administration elle-même demeura accessible aux lésés. Cette situation fut exacerbée par une décision – vivement critiquée par la doctrine cette fois⁹²⁵ – du *Reichsgericht* en date des 8 mars et 9 avril 1917. La cour suprême déclara tout recours contre les actions de séquestres-liquidateurs inadmissible, car leur instauration relèverait du droit public (pour lequel le *Reichsgericht*, une cour pour les litiges de droit civil et pénal, ne fut pas compétente) et serait d'ailleurs une mesure de « rétorsion », donc à caractère politique – relevant de la puissance publique – et de ce chef incontrôlable juridictionnellement.

Toutes les mesures de la guerre économique ciblèrent les ressortissants ennemis, non seulement l'État combattu. La transition de la guerre commerciale à la guerre économique se manifesta également par le fait que des saisies-arrêts et séquestrations de biens ennemis furent transformés en liquidations : on voit que des mesures du moins théoriquement réversibles cédèrent la place à des mesures définitives. Les possibilités de l'individu de se défendre juridiquement contre les entraves à ses droits de propriété diminuaient de plus en plus – et cela non seulement suite aux ordonnances, décrets et lois dans les deux pays, mais suite aussi aux décisions des cours qui « accélèrent », surtout en France, la sécurisation entamée par les pouvoirs législatif ou exécutif. Les acteurs de la guerre économique

925 Ludwig Waldecker, in : *JW*, n° 10 (1917), p. 660.

soulignèrent après 1915 et surtout après la conférence interalliée de 1916 que la lutte ne se déroulerait pas qu'entre États, mais entre des nations et populations ; de ce chef, les mesures de cette guerre économique devraient toucher de manière ciblée et directe les ressortissants ennemis, même civils, loin de tout combat ou occupation. Ce fut en revanche l'Empire allemand qui, à partir de 1917, appliqua les mesures de guerre économique les plus rigoureuses. La France était devenue plus réticente quant à une intensification de telles mesures, car elle craignit que l'Allemagne redoublerait dans ce cas ses rétorsions contre les biens privés français sous son contrôle, plus importants que les biens allemand sous contrôle français. Ce ne fut *qu'après* la guerre, la risque de ripostes allemandes ayant été éliminé, que le gouvernement français ordonna les liquidations systématiques.

5. La responsabilisation de l'État et les traités de paix

La question de la « sortie de guerre » se posa pour les Empires centraux dès l'automne 1917 – quoique partiellement, la guerre continuant sur le front Ouest –, et pour l'Entente dès l'été 1918. Rappelons que le but principal des traités de paix à conclure fut rien de moins que la reconstitution de l'ordre international, mêlant des éléments de restauration et de réaménagement. Le rétablissement d'un ordre « juste » nécessita des normes « justes », « objectives » et dès lors tout aussi applicables aux vainqueurs qu'aux vaincus. Après tout – surtout en vue de la dimension totalisée et idéologique que la guerre avait prise –, il s'agit de consacrer des normes ordonnant les futures relations entre tous les États, et non pas seulement de liquider la guerre juste terminée.

Comme dans les sous-parties 3 et 4 qui se penchent sur la responsabilité interne de l'État, la sous-partie 5 qui porte sur sa responsabilité externe s'intéresse d'abord aux normes par lesquelles les gouvernements vainqueurs établirent une responsabilité frappant leur propre pays. Avant d'y procéder, il convient néanmoins de replacer les sorties de guerre dans leur contexte et de rappeler quelques points généraux et déterminants pour la future évolution du droit international.

À l'aube de la paix : quelques réflexions générales

Il faut tout d'abord prendre en compte le fait que, au début du XX^{ème} siècle, l'idée d'une prime de la victoire ne fut plus compatible avec les notions fondamentales et la pratique du droit international commun à tous les belligérants. Correspondant avec le but principal des Conventions de la Haye, qui visait à donner un cadre légal à la guerre protégeant les non-combattants de ses dégâts, toute revendication d'une réparation par l'adversaire devait désormais se fonder sur un des deux arguments suivant : soit pour couvrir ses propres dépenses pour une guerre qui lui a été « imposée » par l'ennemi, soit pour remédier à un dommage sur son territoire ou à ses ressortissants, causé par l'ennemi. Le deuxième cas comprenait à la fois la responsabilité pour des dommages occasionnés par un comportement conforme au droit international, et celle pour des dommages provoqués par un agissement en contravention à ce droit.

Du point de vue français, un des buts principaux dans les négociations interalliées en 1918-1919 fut de faire prévaloir le principe de la réparation intégrale pour les dommages de guerre subis par la population civile (non pas le « remboursement » des dépenses de guerre, but principal du Royaume-Uni). De plus, la question des réparations plaça les négociateurs devant une difficulté considérable : d'une part, l'imposition (de façon ostensible) d'une prime de la victoire aux vaincus ne fut plus acceptable, et l'on justifia donc désormais les réparations demandées avec les pertes qu'avaient subies les civils et qui pouvaient être « prouvées ». D'autre part, cette démarche n'eut quasiment pas de précédent : des plus de cent traités de paix conclus entre 1790 et 1914, 36 imposèrent des réparations sous une forme ou une autre, mais seul quatre le justifèrent (et d'ailleurs uniquement d'un point de vue rhétorique, sans procéder à une quelconque preuve ou évaluation chiffrée) avec les dommages causés aux civils⁹²⁶.

De plus, l'ambition de fonder toute revendication de réparation sur un droit « objectif » alla de pair avec le défi de développer des normes également « objectives » concernant la responsabilité de l'État, sachant que de telles normes seraient, par conséquent, applicables

⁹²⁶ Ces quatre traités furent ceux entre l'Autriche et la Sardaigne en 1849, la Grèce et la Turquie en 1897, la coalition européenne et la Chine en 1901, ainsi que – quoiqu'extraeuropéen – l'Argentine et le Paraguay ; cf. Kube (1971), *op. cit.*, pp. 60-62, et Eichhorn (1992), *op. cit.*, p. 87.

à tous les belligérants. En théorie, la responsabilité devait donc être réciproque. La seule excuse légitime pour se soustraire à une telle obligation fut celle des « représailles », c'est-à-dire d'une réaction justifiée par une action fautive de la part de l'ennemi. Par leur rhétorique de « représailles », les gouvernements avaient déjà *nolens volens* fixé leurs positions sur la légalité ou non de plusieurs mesures prises – notamment au cours de la guerre économique –, positions qu'ils furent largement contraints de maintenir durant les négociations de paix pour ne pas se décrédibiliser eux-mêmes.

Troisièmement, les conditions politiques à l'intérieur des États et au sein des sociétés influèrent sur les choix des représentants – soit parce qu'ils furent soumis aux pressions et attentes de leur propre population, soit parce que la situation interne des États ennemis leur permit d'augmenter leurs demandes. Évidemment, ce furent surtout les révolutions russe et allemande qui eurent les conséquences les plus importantes sur ce plan : les Empires centraux se trouvèrent 1917-1918 face à un gouvernement russe faible et régnant sur un pays ébranlé ; ensuite, en 1918-1919 ce fut l'Entente qui eut à négocier avec des gouvernements allemand et autrichien dirigeant des Empires en cours de dissolution. De cela découla un énorme déséquilibre de forces entre les parties négociantes, lequel se reflète dans les stipulations sévères des *Ostfriedensverträge* et du Traité de Versailles.

Les observations sur les positions des gouvernements français et allemand qui suivront reprennent la structuration des chapitres 3 et 4, à savoir la subdivision en dommages de guerre, réquisitions et conséquences de la guerre économique. Ces analyses seront précédées d'une brève mise en contexte pour chacun des deux pays.

Le contexte côté allemand des *Ostfriedensverträge* (1918)

Fin 1917, la Russie désintégrée et la Roumanie défaite demandèrent l'armistice aux Empires centraux. Suivirent les traités de paix de Brest-Litovsk (avec la Russie et l'Ukraine) et de Berlin (avec la Finlande) en mars, puis de Bucarest en mai 1918 (avec la Roumanie). Ces traités multilatéraux furent complétés par des conventions (de « politique juridique », « politique économique », etc.) bilatérales, réglant davantage en détails la responsabilité de

l'État et notamment les réparations dues pour les dommages causés par l'occupation ou par la guerre économique. Ce sont donc surtout ces conventions bilatérales qui nous intéressent ici.

Les traités de 1918 – Brest-Litovsk, Berlin, Bucarest – furent envisagés de manière différente chez les militaires de la OHL et les diplomates du *Auswärtiges Amt* (d'ailleurs, les chefs de ces deux corps – Ludendorff et Kühlmann – s'étaient brouillés au point que le premier manœuvra pour obtenir la démission du second⁹²⁷). Les fonctionnaires civils se focalisèrent sur les traités de paix de Brest-Litovsk, tandis que les officiers militaires furent plus préoccupé par le traité de paix de Bucarest, la Roumanie ayant de leur point de vue une plus grande importance pour le ravitaillement de l'armée (et de la population) allemande⁹²⁸. Cette « prépondérance » militaire se fit globalement remarquer pour les traités de paix, moins en revanche pour les conventions bilatérales subséquentes.

Rappelons quelques circonstances de la genèse de ces dernières. D'abord, les traités et conventions mettant fin à la guerre à l'Est furent conclus entre des États qui s'étaient infligés *récioproquement* des dommages de conquête et d'occupation, contrairement à la situation sur le front Ouest qui ravagea presque uniquement le territoire français. Par la suite, non seulement les normes concernant l'indemnisation des dommages financiers (occasionnés par la guerre économique), mais également celles concernant les dommages de guerre « traditionnels » devinrent applicable à toutes les parties contractantes des traités de paix. Quant aux conséquences de la guerre économique, elles furent certes considérables, mais l'interdépendance commerciale et économique de l'Allemagne avec ses voisins à l'Est restant plus limitée que celle avec la France et l'Angleterre, les dommages financiers dont il fut question dans les *Ostfriedensverträge* furent également moins importants. En outre, un des rares points qui firent l'unanimité au sein de l'administration allemande fut la limitation de la notion de « dommage de guerre » aux dommages matériels et directs, et cela même pour les dommages occasionnés par un comportement illégal d'après le droit international et la Convention de la Haye de 1907⁹²⁹.

927 Elke Bornemann (1978), *op. cit.*, p. 220 ; cf. également Richard v. Kühlmann : *Erinnerungen*, Schneider, Heidelberg 1948, p. 537.

928 Bornemann (1978), *op. cit.*, p. 222.

929 cf. p. ex. l'aide-mémoire de la chancellerie destiné au *Auswärtiges Amt* du 19/04/1918 : « Nach den bisher geltenden völkerrechtlichen Grundsätzen können Ansprüche auf Schadensersatz gegen fremde Staaten

Autre facteur important, la guerre avec la Russie et la Roumanie avait été âpre, mais ils ne furent ni « l'ennemi héritier » ni « l'ennemi principal », ces deux attributions demeurant réservées pour la France et l'Angleterre, respectivement⁹³⁰. De ce chef, surtout d'après la vision dominante à l'intérieur du Ministère de la guerre, les *Ostfriedensverträge* ne devaient pas servir de modèle pour les traités à conclure ultérieurement avec les États que les Empires centraux combattirent à l'Ouest. Dans ce contexte, il est également important de rappeler le caractère préliminaire de la paix à l'Est ; certaines clauses des traités de Brest-Litovsk, Berlin et Bucarest furent conçus non pas pour mettre fin à la guerre, mais pour faciliter sa continuation sur le front occidental. Cela toucha en revanche surtout le ravitaillement (en introduisant par exemple un droit de préemption du *Reich* sur l'exportation agricole roumaine) et resta relativement à l'écart de la problématique de responsabilisation.

La responsabilisation de l'État : la conception allemande

Comme indiqué plus haut, les questions de responsabilité et d'indemnisation furent abordées surtout dans les conventions bilatérales. La Convention de la Haye avait déjà réglé quelques questions d'indemnisation, notamment concernant les réquisitions en territoire occupé ou pour des destructions illégales (par exemple de lieux de culte). En revanche, beaucoup de questions qui se posèrent à la fin de la Première Guerre mondiale ne purent pas être résolues par un renvoi à la Convention. Par exemple, cette dernière ne prévoit pas ni n'exclu d'assujettir l'État vaincu à couvrir les frais de guerre encouru par l'État vainqueur ; elle ne contient pas de liste exhaustive des coûts et dommages pouvant justifier une réparation. Cette ambiguïté concerna aussi la responsabilisation collective des ressortissants ennemis pour les agissements de leur gouvernement : les articles 46 alinéa 2 (« La propriété privée ne peut pas être confisquée ») et 50 (« Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables ») purent être interprétés

wegen völkerrechtswidriger Handlungen ihrer Behörden oder ihrer Bevölkerung nur in soweit diplomatisch vertreten werden, als es sich um unmittelbaren Schaden handelt. » Ausw. Amt Fr. III a (PA AA : R/143055).

930 Ces qualifications furent non seulement présentes dans les discours d'hommes politiques (entre autres du Chancelier Bethmann Hollweg lui-même), mais même dans un grand nombre d'articles dans des revues scientifiques comme la *DJZ* ou la *RuW* (particulièrement ceux émanant de la plume de Josef Kohler).

comme une prohibition ou une admission d'une telle responsabilisation, en fonction de l'interprétation faite du fin de la phrase de l'article 50.

L'inclusion des coûts de la guerre dans le catalogue des réparations ne pouvait être intéressante pour le vainqueur que si ses dépenses dépassaient largement ceux de l'adversaire : c'est uniquement dans ce cas précis qu'une telle clause, applicable réciproquement – « objectivité » oblige –, lui aurait assuré un avantage. Cette constellation ne se présentant pas dans les *Ostfriedensverträge*, les dépenses de guerre furent omises. La question des dommages de guerre quant à elle fut réglée par leur subdivision en dommages de guerre *stricto sensu* (occasionnés directement par les combats), les réquisitions et contributions, et les conséquences de mesures attribuables à la guerre économique.

La responsabilité pour les dommages de guerre stricto sensu

Dans les traités de paix de Brest-Litovsk et Berlin, les parties contractantes renoncèrent réciproquement – comme elles le firent pour les dépenses de guerre – à toute réparation pour les dommages de combats. Par conséquent, aucune norme concernant la responsabilité de l'État en cette question ne fut consacrée. Cela avait de plus l'effet bénéfique pour l'Empire allemand de laisser la question de l'indemnisation pour les dommages causés par la guerre sous-marine non traitée : ces dommages furent, par leur inclusion dans la renonciation réciproque de dédommagement, considérés comme des dommages de guerre aussi « normaux » que ceux de la guerre sur terre.

La responsabilité pour les réquisitions et contributions

Dans les traités de Brest-Litovsk et de Berlin, la renonciation pour les dommages de guerre recouvrait également les réquisitions et contributions en pays ennemi : la différenciation entre dommages et réquisitions exista dans le droit individuel des États, tandis qu'en droit international, la notion de dommage de guerre recouvrait et les destructions (dommages de combat) et les expropriations (réquisitions, contributions).

Contrairement aux autres *Ostfriedensverträge*, le traité de Bucarest et plus concrètement la convention juridico-politique imposèrent à la Roumanie d'indemniser tous les ayants-droits pour toute réquisition ou contribution, qu'elle ait été opérée par les forces allemandes ou roumaines ; il n'y eut donc pas de renonciation réciproque comme à Brest-Litovsk et Berlin.

De plus, le fisc roumain dut indemniser au lieu du fisc allemand les neutres touchés par des réquisitions allemandes sur son territoire, une importante déviation du droit international infligeant à la Roumanie une charge unilatérale considérable. Paradoxalement, cela fut avantageux du point de vue des lésés. La renonciation réciproque de Brest-Litovsk et Berlin laissa aux États le soin de régler librement pour leur territoire le droit à indemnisation pour les suites des combats et de l'occupation. La Roumanie en renvache fut contrainte (théoriquement, les *Ostfriedensverträge* étant annulés quelques mois plus tard suite à la défaite des Empires centraux) par sa signature du traité de Bucarest d'indemniser toutes les destructions et expropriations occasionnées par la guerre.

Les conceptions allemandes de la responsabilité en droit national et international pour les dommages de guerre, réquisitions et contributions se rejoignirent donc en théorie sur deux points : elles furent licites et elles obligèrent à indemniser. En réalité par contre, l'Empire allemand se débarrassa de ses obligations dans les *Ostfriedensverträge* soit par la renonciation réciproque au dédommagement (Brest-Litovsk, Berlin), soit en obtenant une renonciation unilatérale de l'adversaire (Bucarest). Le traitement des dommages de guerre *stricto sensu* ainsi que des réquisitions et contributions dans les *Ostfriedensverträge* fut donc trop inégal et incohérent pour que l'on puisse en « distiller » des normes soi-disant objectives et potentiellement pérennes concernant la responsabilité de l'État pour les suites de la guerre.

La responsabilité pour les conséquences de la guerre économique

Dans les traités de paix à l'Est, les pertes matérielles subies suite à des mesures de guerre économique furent qualifiées de « dommages civils » (*Zivilschäden*). Tout au long de la guerre, la politique ainsi que la doctrine juridique allemande avaient maintenu que ces

mesures seraient illicites, sauf sous forme de représailles. Ce point de vue guida également les négociateurs allemands à Brest-Litovsk et Bucarest, et la réparation due pour la guerre économique fut explicitement qualifiée par le *Auswärtiges Amt* de réparation pour « délit » (*Deliktschuld*)⁹³¹. Avec la fin de la lutte armée, toute justification pour des mesures de guerre économique fut considérée comme impossible et, par conséquent, le rétablissement réciproque des droits privés comme obligatoire. Les traités de paix de 1918 consacrèrent exactement cela, tous les États signataires s'accordant sur la « restauration immédiate » de ces droits et l'indemnisation des dommages occasionnés par la guerre économique⁹³².

Malgré la pression exercée par diverses fédérations et groupes industriels, le gouvernement allemand écarta l'idée d'un règlement collectif des dettes et créances privées cautionné par l'État (*Ausfallbürgschaft*). Dans un tel scénario, les dettes et créances – typiquement des obligations contractuelles – entre privés auraient été totalisées pour ensuite être réglées entre les États. Pendant la guerre, cette idée fut d'ailleurs également refusée en France, notamment par le *Bureau des études économiques* (un groupe d'experts rattaché à la Présidence du Conseil des ministres, très actif dans l'élaboration de rapports et avis qui influencèrent considérablement les positions du gouvernement français en 1918-1919) :

« D'un autre côté, il faut bien voir les risques de l'entreprise qu'on veut faire assumer à l'État : ce sont ces risques qui nous ont déterminés en mars dernier [1917] à écarter le règlement collectif. [...] L'État sera conduit à garantir le paiement de bien des créances irrécouvrables. Et c'est là précisément le but que se proposent en Allemagne les groupements intéressés qui réclament l'intervention du Gouvernement pour le recouvrement des créances [...]. On verra en France un mouvement analogue si l'idée du règlement [...] collectif est admise ; les commerçants français voudront rejeter sur l'État le poids de leurs créances irrécouvrables. Il y a là un danger très sérieux. »⁹³³

931 Mémoire du *Auswärtiges Amt* sur le traité de paix avec la Russie, p. 105 (PA AA : R/26066).

932 Articles 13, 14 et 16 du traité de Bucarest (ces clauses figurèrent également dans les autres traités).

933 BEE au MAE : *Note sur le paiement des créances nées avant la guerre*, 28/08/1917 ; MAE A [Paix]/1040-1 (ArchDipl : 4/CPCOM/98 [6-7]).

Même si ce furent surtout des considérations pratiques qui amenèrent le gouvernement allemand à refuser une telle approche, il convient de souligner la cohérence de cette décision avec la notion continentale de la guerre et la conception allemande de l'État. D'après cette dernière, le règlement collectif aurait été un amalgame inadmissible de la responsabilité juridique de l'État interne (la *Staatshaftung* du droit public) et externe (la *Staatenverantwortlichkeit* du droit international), surtout si l'implémentation pratique avait mené à l'instauration de tribunaux arbitraux internationaux, permettant à des citoyens de poursuivre un État dont ils ne seraient pas ressortissants.

D'après les *Ostfriedensverträge*, toutes les questions d'indemnisation en droit international devaient rester strictement interétatiques, renvoyant l'individu pour ses revendications à l'intérieur des États. Inversement, l'individu, qui resta systématiquement exclu du droit international, ne put par ce même droit être responsabilisé pour les actions de son gouvernement : les *Ostfriedensverträge* ne transformèrent donc pas la propriété privée en un « gage » pour garantir l'exécution des clauses de réparations. Dans la mesure où une indemnisation n'avait pas été prévue ou introduite réciproquement, il n'y eut pas d'intérêt de procéder ainsi (dans le cas roumain des réparations imposées unilatéralement, ce furent les dépôts et réserves de la banque centrale roumaine qui formèrent la garantie⁹³⁴).

Le contexte côté français du Traité de Versailles (1919)

Au lendemain de l'armistice du 11 novembre 1918, la France fut simultanément un des États vainqueurs et un des pays les plus ravagés – sinon *le* plus ravagé – par la guerre. À la détresse généralisée, touchant surtout les réfugiés et déplacés internes, s'ajouta une destruction massive de l'infrastructure, décélérant gravement le redressement économique du pays : 2,5 millions hectares de terres cultivables furent dévastés, 62 000 km de routes, 5 000 km de voies ferrées et environ 2 000 ponts détruits – tout cela en plus des 700 000

934 « Rumänien erklärt sich nach eingeholter Zustimmung der Rumänischen Nationalbank damit einverstanden, daß die bei der Deutschen Reichsbank eingezahlten Guthaben und Depots der Nationalbank unter Aufrechterhaltung der während der Zwangsverwaltung getroffenen Anordnungen und unter Ausschluß von Schadenersatzansprüchen als Sicherheit für den öffentlichen Schuldendienst Rumäniens gegenüber den Angehörigen Deutschlands auf die Dauer von fünf Jahren [...] verhaftet bleiben [...] », article 42 de la convention juridico-politique germano-roumaine.

maisons et 20 000 bâtiments industriels démolis⁹³⁵. En vue de cette situation et gardant à l'esprit la revendication des Français envers leur propre gouvernement d'une réparation intégrale des dommages de guerre, fortement soutenue par le CNA, on comprend facilement que le but prioritaire du gouvernement Clemenceau fut d'assurer la responsabilisation universelle des Empires centraux pour les dommages de guerre. Cela fut d'ailleurs un des rares buts de la guerre confirmés par le Parlement lui-même lors de son unique session concernant ces questions, du 1^{er} au 4 juin 1917⁹³⁶.

Autre aspect important : contrairement au gouvernement allemand (voire la déclaration de Bethmann Hollweg du 4 août 1914⁹³⁷), le gouvernement français revendiqua dès le déclenchement de la guerre de lutter (uniquement) pour le droit, renvoyant déjà très tôt à l'idée de la « juste guerre » qui par la suite vint à dominer la propagande des tous les belligérants⁹³⁸. Suivant l'expression du Président Raymond Poincaré, « dans la guerre qui [s'engagea], la France [aurait] pour elle le droit, dont les peuples, non plus que les individus, ne sauraient méconnaître l'éternelle puissance morale »⁹³⁹.

Avec cela vint une conception du « droit » propre à la France républicaine, intellectuellement et politiquement ancrée dans les idéaux de 1789. Les principes « d'égalité », « d'équité » et de « solidarité nationale » n'influèrent pas uniquement sur les débats concernant le régime légal des dommages de guerre en droit français, mais également sur les débats concernant le droit international de l'après-guerre et les normes de responsabilité à consacrer dans ce dernier.

935 cf. Stéphane Le Bras : « Post-War Economies (France) », in : *1914-1918 online. International Encyclopedia of the First World War* [en ligne].

936 cf. Stéphane Tison : « War Aims and War Aims Discussions (France) », in : *ibid.* [en ligne].

937 « Meine Herren, wir sind jetzt in der Notwehr; und Not kennt kein Gebot! Unsere Truppen haben Luxemburg besetzt, vielleicht schon belgisches Gebiet betreten. Meine Herren, das widerspricht den Geboten des Völkerrechts. Die französische Regierung hat zwar in Brüssel erklärt, die Neutralität Belgiens respektieren zu wollen, solange der Gegner sie respektiere. Wir wußten aber, daß Frankreich zum Einfall bereit stand. [...] So waren wir gezwungen, uns über den berechtigten Protest der luxemburgischen und der belgischen Regierung hinwegzusetzen. » *Reichstag : Stenogr. Ber.*, t. 306, pp. 6-7.

938 Pour cette perception tout à fait dominante en France de la légalité et la légitimité de la guerre et sa conduite, voire notamment Marc Milet : « La doctrine juridique pendant la Guerre » in : *Jus Politicum*, n° 15 (2016) [en ligne].

939 Allocution écrite de R. Poincaré, lu par le Premier ministre R. Viviani devant le Parlement ; *J. O. (Débats – Chambre)* 1914, pp. 3110-3111.

Dans ce contexte, la conception républicaine du lien étroit entre les citoyens et leur gouvernement (à l'inverse de la conception monarchique, les considérant plus indépendants l'un de l'autre en termes de décisions politiques, mais aussi de responsabilité pour ces décisions) joua un rôle de premier plan.

La responsabilisation de l'État : la conception française

Le gouvernement français proposa d'une part que la préparation du traité de paix avec l'Allemagne, considérée avoir été l'ennemi principal, suive le modèle de 1814-1815 en réglant d'abord les questions principales concernant la relation entre les États principaux de l'Entente et l'Allemagne, et insista de l'autre part que l'on s'écarte de ce modèle en excluant les représentants allemands de la table de négociation⁹⁴⁰. Cette position fut aussi motivée par des considérations pratiques, notamment la supposition que l'élaboration de positions partagées par toute l'Entente (ou même uniquement par les « quatre grands » : les États-Unis, la France, l'Italie, le Royaume-Uni) donnerait lieu à des négociations compliquées. Y ajouter encore un parti de plus sembla inopportun.

La responsabilité pour les dommages de guerre stricto sensu

La responsabilisation de l'Allemagne pour les destructions et réquisitions pendant les années d'occupation fut le but central de la diplomatie française. Elle se heurta avec cette ambition à la position britannique, beaucoup plus axée sur la consécration de l'obligation des adversaires de rembourser les dépenses de guerre que de remédier aux destructions. En même temps, la restitution de la Belgique et du Nord de la France figurait déjà depuis le début de la guerre parmi les revendications de l'Entente, et elle resta un objectif principal également après l'entrée en guerre des États-Unis. Ces derniers, politiquement et diplomatiquement le pays de l'Entente le plus puissant, exigèrent surtout l'indemnisation des dommages subis par les civils, sans différenciation quant à leur cause (combats, occupation ou guerre économique)⁹⁴¹.

940 Cohrs (2006), *op. cit.*, pp. 28-29, p. 51.

941 Cela ressort notamment de la Note du Secrétaire d'État américain Robert Lansing du 05/11/1918. *cf.*

Pendant la guerre, le Bureau d'études économique susnommé avait déjà développé des principes potentiels pour les traités de paix, repris en novembre 1918 par le gouvernement⁹⁴². Les deux catégories majeures figurant dans ces propos furent les « restitutions » et les « réparations », sachant que toute question de reconstruction en Belgique et au Nord de la France tomba sous la deuxième catégorie. La catégorie de « restitution » est plus neutre quant à la justification de sa demande, tandis que celle de « réparation » comporte une dimension d'expiation pour un agissement illégitime. Il s'agit donc du point de vue français (et belge) d'obtenir non seulement une reconstitution simplement physique, mais au-delà une réparation morale. Le droit international positif de 1914 n'ayant pas limité le *ius ad bellum* (la possibilité des gouvernements de déclencher une guerre était juridiquement restée intact, seul le *ius in bello* – concernant la conduite de la guerre – avait été réglementée), l'exigence de réparations ne put être fondé sur ces stipulations. C'est en grande partie pour cette raison que le gouvernement français insista pour que le futur traité de paix consigne la responsabilité des Empires centraux, l'Allemagne à leur tête, pour la guerre et toutes ses conséquences. L'intérêt principal fut donc d'établir une responsabilité *délictuelle* pour le déclenchement de la guerre.

De prime abord, il peut sembler uniquement théorique ou doctrinaire de s'attacher à cette qualification de la responsabilité. En réalité, ce fut un des deux principes les plus essentiels consacrés par le Traité de Versailles (TdV) : la responsabilisation de l'agresseur (*Aggressorhaftung*) par la pénalisation de la guerre. L'apogée de cet idéal durant l'entre-deux-guerres fut la signature, par les puissances majeures du globe, du pacte Briand-Kellog « condamnant le recours à la guerre » en 1928.

Mais la consécration de ce principe en 1919 eut aussi un effet bien plus immédiat. L'argument de représailles légitime pendant la guerre la mise en œuvre de mesures autrement inacceptables, car elles constituèrent une réaction rendue (prétendument) nécessaire par une action inacceptable de la part de l'adversaire. Cette logique de disculpation fut maintenant appliquée de façon analogue à la guerre elle-même, non plus

p. ex. Eichhorn (1992), *op. cit.*, p. 97.

942 Ce fut le Ministère des finances qui reprit les travaux du BEE et le fit circuler en vue de l'élaboration de la position que le gouvernement français devrait prendre dans les négociations interalliées ; *Préliminaire de Paix – Proposition du ministère des finances*, 18/11/1918 ; MAE A [Paix]/1039-1 (ArchDipl : 4/CPCOM/92 [46-51]).

seulement à certaines mesures de sa conduite. Ainsi, l'État défendeur put légitimement se soustraire à toute indemnisation qu'il aurait sinon pu devoir à l'agresseur, ce qui laissa la possibilité d'introduire l'obligation de réparations unilatérales sans recourir au concept aboli d'une prime de la victoire.

La responsabilisation morale de l'agresseur fut consacrée par l'article 231, la responsabilisation juridique par l'article 232 TdV. Les raisons pour cette différenciation furent d'une part l'évidente inhabilité du *Reich* – que le traité le rende entièrement responsable ou non – à réparer tous les dégâts que la guerre avait occasionnés, et de d'autre part l'opposition venant notamment de Washington à ce que le gouvernement américain considéra comme une tentative illégitime de transgresser les conditions préliminaires fixés entre l'Entente et l'Allemagne lors de l'armistice. La vue américaine s'opposa à la position française en ce que l'article 231 TdV ne dut justement *pas* avoir de force juridique, les types de réparations exigibles étant consacrés par son article 232 et concrètement énumérés (et donc limités) par l'annexe I de son article 244. Les jugements arbitraux divergents des tribunaux mixtes entre 1919 et 1921 en furent une conséquence, le tribunal franco-allemand essayant un certain temps de fonder des réclamations contre l'Allemagne sur l'article 231 TdV⁹⁴³.

La responsabilité pour les réquisitions et contributions

Les réquisition et contributions furent considérées comme faisant partie des dommages de guerre (au sens plus large du terme) ; les règles applicables se trouvèrent donc principalement dans la partie VIII du Traité de Versailles qui régla les « réparations ». Les constats susmentionnés concernent donc également la responsabilisation de l'Allemagne pour les réquisitions, contributions et les démontages industriels que les autorités allemandes avaient effectués en territoire occupé.

De manière générale, l'idée de la responsabilité d'agresseur régit autant la responsabilisation pour les réquisitions que celle pour les destructions. D'après le Traité de

943 cf. Partsch : « Die allgemeine Verantwortlichkeit des Deutschen Reiches nach Art. 231 des Friedensvertrages als Haftungsgrund », in : *DJZ*, n° 7/8 (1922), pp. 201-208, pp. 204-205.

Versailles, les réquisitions firent partie des « mesures exceptionnelles de guerre », leur caractère « exceptionnel » laissant sous-entendre leur caractère illégitime ; une perception opposée à celle consacrée dans les *Ostfriedensverträge*, qui, eux, considérèrent que les destructions et réquisitions avaient été des mesures tout à fait « ordinaires » (si tant est que l'on puisse utiliser ce mot pour des phénomènes de guerre).

La responsabilité pour les conséquences de la guerre économique

Une différence très importante – peut-être même la plus importante concernant la responsabilisation – entre les traités de 1918 et de 1919 fut le traitement de la guerre économique et de ses conséquences. La différence dans les approches allemande et française refléta la différence de leurs notions de guerre et d'État : d'après la conception allemande, la guerre resta (du point de vue du droit) une affaire interétatique, tandis que dans la perception française, elle fut littéralement « inter-nationale », donc une lutte entre les peuples (voire entre les citoyens pris individuellement) et non seulement entre leurs gouvernements. Cette approche trouve ses racines profondes dans la notion de « nation » de 1789. Quelques mois avant la conférence économique interalliée de 1916, le BEE soutint dans sa « Note sur les effets de la guerre en ce qui concerne les traités » une position que le gouvernement avait déjà fait la sienne fin 1914⁹⁴⁴, à savoir que « la guerre actuelle [n'existerait] pas entre les forces organisées des États belligérants, mais bien entre les peuples »⁹⁴⁵. Allant par contre au-delà, le BEE préconisa que certaines mesures (notamment d'ordre économique) visant les sujets ennemis devraient être maintenues même *après* la guerre.

Cela eut notamment deux conséquences : d'abord, des mesures développées pendant et pour la guerre économique – et considérées inadmissibles par le droit international d'avant-guerre – furent introduites dans le droit international d'après-guerre. Ensuite la liste des cibles légitimes de mesures de guerre fut considérablement élargie, en ajoutant notamment la propriété privée des sujets ennemis, autrement parfaitement étrangers au conflit. Dans

944 cf. les circulaires ministérielles de Briand suivant le jugement du Tribunal du Havre (*supra*, p. 314).

945 BEE : *Note sur les effets de la guerre en ce qui concerne les traités*, 07/04/1916 ; MAE A [Paix]/1162-4 (ArchDipl : 4/CPCOM/290 [64-65]).

l'immédiat, cela servit à assurer (tant bien que mal, comme le démontra la réalité) les réparations exigées de l'Allemagne. La propriété privée des sujets ennemis devint un « otage économique », précisément comme prévu lors de la conférence économique interalliée de 1916. Cela fut par ailleurs, du moins regardant la position du gouvernement à Paris, que logique et conséquent si l'on considère cette démarche comme une application à l'échelle interétatique du principe de la solidarité nationale.

Du point de vue français, il importa d'ailleurs d'assurer la mainmise sur les biens privés même *en territoire neutre* – le paroxysme de la responsabilisation non pas du gouvernement, mais du peuple « ennemi ». Cette ambition ne put être réalisée par contre, les pays neutres s'y opposant rapidement. Néanmoins, cette forme de responsabilisation « nationale » (au lieu d'étatique ou gouvernementale) fut réitérée dans tous les Traités de paix de Paris en 1919-1920, et comme un grand nombre de pays y adhéra, elle devint une nouvelle norme du droit international – sanctionnée du reste par la charte de la Société des Nations (articles 1 à 26 TdV).

6. Conclusion

État et citoyen : transformations nationales

L'ampleur de la guerre, de l'organisation économique et de la socialisation des dommages transforma profondément tous les États belligérants. L'état d'exception était devenu la règle pendant plus de quatre ans ; l'idée que la gestion de crise – et la sécuritisation – de menaces ou guerres serait une affaire temporellement et spatialement limitée fit place à une « normalisation » de l'exception. Durant l'entre-deux-guerres, et la France et l'Allemagne se retrouvèrent à plusieurs reprises dans un état d'exception ou du moins de crise si grave que les gouvernements obtinrent des pleins-pouvoirs. Rappelons que pendant la guerre, le Parlement français s'y avait opposé jusqu'en février 1918, mais qu'il accorda de tels pouvoirs (concernant de plus le vote du budget, sa prérogative principale !) au gouvernement en temps de paix à quatre reprises⁹⁴⁶. Côté allemand, l'état d'exception et

946 Dans les années 1924, 1935, 1937 et 1938 ; cf. Agamben (2004), *op. cit.*, pp. 20-21.

les pleins-pouvoirs furent même consacré constitutionnellement avec l'article 48 de la constitution de Weimar.

La responsabilité de l'État connut une évolution importante aussi bien pendant qu'après la guerre, notamment à la suite de certains jugements de cours suprêmes. L'État et l'administration furent beaucoup plus présentes dans la vie économique et son organisation qu'avant 1914, comme le démontre notamment le maintien de plusieurs *Kriegsgesellschaften* en Allemagne pour « piloter » l'économie même après la fin du conflit. L'économie allemande resta hautement cartellisée et monopolisée, et cela jusqu'en 1945. De plus, les États furent obligés d'assister les millions de mutilés, veuves et orphelins de la guerre. Cette combinaison de dirigisme économique et d'assistance sociale transforma et la France et l'Allemagne en des États-providence dans une mesure inimaginable en 1913.

L'évolution du droit public de l'après-guerre en témoigne. La « charte des sinistrés », adopté en France le 19 avril 1919, régla l'indemnisation pour les dommages de guerre en consacrant officiellement la solidarité nationale, principe rejeté *expressis verbis* par le Parlement (constitué alors de biens des monarchistes) à l'aube de la Troisième République. Des lois d'indemnisation ne furent adoptées en Allemagne qu'en 1921, à la suite, entre autre, des chaos interne du pays à partir de novembre 1918. La consécration d'une solidarité nationale n'y figura pas, et les tendances plus « socialisantes » qui s'étaient faites jour à partir de 1916 (dans les débats sur le *KSFG*) ne purent pas s'imposer directement après 1918. En revanche, les juges commencèrent à faire évoluer la responsabilité de l'État pour englober plusieurs nouveaux domaines dans les années 1920 ; il y eut une judiciarisation considérable par la voie juridictionnelle⁹⁴⁷.

Particulièrement remarquable dans le cas allemand fut la réinterprétation du lien entre État et citoyens en ce qui concerne les individus en dehors du pays. La notion d'une responsabilité de l'État pour l'indemnisation de pertes subies sur son territoire (définition géographique des ayants-droits) céda la place à une notion plus « identitaire », l'État indemnisant des pertes subies par ses ressortissants (définition personnelle des ayants-droits, basée sur leur nationalité). Cela fut d'ailleurs aussi une conséquence directe du Traité de

947 cf. notamment Sabine Stuth : *Staatshaftung oder Entschädigung?*, Nomos, Baden-Baden 1990, pp. 79-97.

Versailles, car toute expropriation appliquée contre un sujet allemand où que ce soit, si elle résulta des stipulations du Traité, fut à la charge du gouvernement allemand (§ 18 de l'annexe II de l'article 244 TdV).

Globalement, le lien entre l'État et le citoyen fut beaucoup plus étroit après la Première guerre mondiale qu'auparavant. Cela eut des conséquences avantageuses du point de vue des individus lésés, dans la mesure où leurs pertes furent (du moins partiellement) socialisées. Cette intensification du rapport entre individu et État eut en revanche des répercussions néfastes en droit international.

État et ressortissant : transformations internationales

Trois bouleversements fondamentaux de l'ordre et du droit international résultèrent de la Première Guerre mondiale. D'abord, la géographie politique de l'Europe continentale fut radicalement changée, suivant (du moins prétendument) le « droit » des peuples à « l'autodétermination », le terme de peuple étant défini à partir d'une identité nationale. Deuxièmement, une institution internationale de nouveau type émergea en lieu et place d'un « concert européen », concept de la première moitié du XIX^{ème} siècle qui avait succombé à la guerre de Crimée de 1853-1856, ou d'un « équilibre des puissances » conçu dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, dont la Première Guerre mondiale fut le fossoyeur. Ce fut maintenant à la Société des Nations de prendre le relais pour maintenir la paix et ordonner les relations internationales (et d'échouer également, mais c'est une autre histoire). Ni l'autodétermination des peuples ni la Société des Nations sont des inconnues de l'historiographie. Le troisième phénomène en revanche reste beaucoup moins étudié, alors qu'il a eu de conséquences aussi importantes : c'est celui de la guerre économique, ancêtre des sanctions en droit international.

Avant tout, ce furent les dispositifs juridiques développés pour la guerre économique qui intégrèrent les civils (en dehors de tout régime d'occupation) dans la lutte, les transformant de non-combattants et individus tout à fait à l'écart de la guerre en des cibles de cette dernière, légitimement attaquables dans leurs droits. Par conséquent, ce ne fut plus

le comportement individuel qui décida du traitement que subit une personne (ou une entreprise), mais un attribut octroyé, celui de la nationalité. L'octroi de la nationalité à des entreprises fut d'ailleurs également une des nouveautés juridiques de la Première Guerre mondiale qui devint importante pour le droit international.

Dès lors que les conflits furent considérés nécessairement « nationaux », les mesures à prendre en cas d'un tel conflit pouvaient viser à la fois l'État, les entreprises et les citoyens de l'opposant – et cela en conformité avec le droit international, contrairement à ce que prévirent les Conventions de la Haye d'avant-guerre. C'est régulièrement sous cette forme que la guerre économique s'est présentée depuis lorsqu'une guerre militaire fut déclenchée.

Finalement, les expériences de l'Entente avec la guerre économique et sa coordination à partir de 1916 influèrent sur leur vision du droit international d'après-guerre, et cela non seulement concernant les « otages économiques » pour garantir le paiement des réparations dues par l'Allemagne, mais en tant que partie intégrale du nouvel ordre global, géré par la Société des Nations. Avec cette dernière pour institution et la responsabilisation de l'agresseur pour principe, les sanctions économiques étaient supposées devenir l'outil de choix pour maintenir la paix au cas où un « État rogue » la menacerait. C'est la règle même posée par l'article 16 du Pacte de la Société des Nations :

« Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société. »

Ce fut le début d'une véritable « carrière » des sanctions et de leur application à des États ainsi qu'à ses ressortissants. Elles ont depuis connu un essor que la mondialisation et la judiciarisation continue du XX^{ème} siècle n'ont fait qu'augmenter, les sanctions demeurant

l'instrument de choix pour « conformer » un gouvernement à l'ordre légal du globe. Les sanctions, enracinées à l'origine dans la guerre économique et devenues partiellement légales sous le système de la Société des Nations, consacrèrent déjà une préforme du « solidarisme coercitif »⁹⁴⁸ devenu emblématique du système de gouvernance internationale après 1945. Le fondement logique – et la légitimation prétendue – de cette consécration fut le revirement d'une responsabilité étatique à une responsabilité nationale, catalysé par la Première Guerre mondiale.

948 Andrew Hurrell (2007) : *On Global Order*, p. 63-65.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Anmerkungen:

- 1) Die Quellenzitationen beginnen mit der fett gedruckten Angabe des Bestands nach der Klassifizierung des Bestands in den Findbüchern (z. B. **4 CPCOM/92** oder **R/901/29283a**); am Schluss der Zitation findet sich das ursprüngliche, auf den Dokumenten selbst vermerkte Aktenzeichen (z. B. MAE Z/54-2 oder Ausw. Amt III a 19957). Bei den Quellen aus den französischen *Archives diplomatiques* ist zusätzlich – zu Beginn jeder Einzelangabe der Dokumente – in eckigen Klammern die Seitenzahl angegeben, die im Nachhinein den Unterlagen oben rechts aufgestempelt wurde, um sie innerhalb eines Bestands leichter auffindbar zu machen.
- 2) Die angegebenen Online-Ressourcen wurden alle zuletzt am 12.12.2017 aufgerufen.

Quellen

Archives diplomatiques:

- 1 CPCOM/1216** – Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance politique et commerciale 1914-1940, Série A (Guerre): Entente économique entre alliés, Papiers de M. Clémentel (Januar 1916 bis August 1917)
- [1-10]: *Conférence économique inter-alliés, négociations: (I) Origine de la conférence* [o. Datum]; MAE A [Guerre]/1216.
- [48-52] *Conférence économique inter-alliés, programme (première rédaction)*; MAE A [Guerre]/1216.
- [72-73] *Note: Mesures pour et après la guerre*, 18.03.1916; MAE A [Guerre]/1216; ArchDipl: 1/CPCOM/1216.
- [140-142] *Conférence économique inter-alliés, programme*; MAE A [Guerre]/1216.
- [190] *A. Ribot (MAE Paris) an J. J. Jusserand (fr. Botschaft Washington)*, 02.07.1917; MAE A [Guerre]/1216.
- 4 CPCOM/92** – Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance politique et commerciale 1914-1940, Série A (Paix): Allemagne: Réparations financières.

[21-28]: MAE, Sous-direction des relations internationales, an die Direction politique (Service économique), 17.10.1918: *Copie d'une lettre adressée à divers Ministères à l'occasion d'une proposition anglaise pour le règlement des dettes d'avant-guerre & Copie de cette proposition*; A [Paix]/1039-1.

[42]: MAE, Sous-direction des Unions, an MAE, Direction politique, 02.11.1918: *Copie d'un aide mémoire belge relatif au règlement des transactions d'avant guerre & Copie de la réponse faite*; A [Paix]/1039-1.

[46-51]: MAE, *Préliminaire de Paix – Proposition du ministère des finances*, 18.11.1918; A [Paix]/1039-1.

[56-66]: John Bilter, britisch-amerikanische Handelskammer Paris, an Außenminister S. Pichon, 04.12.1918; A [Paix]/1039-1.

4 CPCOM/98 – Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance politique et commerciale 1914-1940, Série A (Paix): Paix avec l'Allemagne: Stipulations financières; office de compensation des dettes; avoirs allemands à l'étranger (August 1917 bis Dezember 1920).

[1-13]: *Bureau d'études économiques* an MAE: *Note sur le paiement des créances nées avant la guerre*, 28.08.1917; MAE A [Paix]/1040-1.

[14-20]: MAE, Direction des Affaires politiques et commerciales, Service économique, an Stéphane Pichon, 02.12.1918; MAE A [Paix]/1040-1.

[26-27]: L.-L. Klotz an S. Pichon, 15.12.1918; MAE A [Paix]/1040-4.

[38-39]: MAE an die Gesandtschaften in Bern, Madrid, Den Haag, Stockholm, Christiana, Kopenhagen, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Montevideo, Santiago de Chili, Lima, Asuncion, Caracas, Mexiko-Stadt, Bogota und Guatemala, 21.12.1918; MAE [Paix]/1040-4.

[71-74]: Franz. Botschaft Bern an MAE, 21.01.1919; MAE A [Paix]/1040-4.

4 CPCOM/276 – Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance politique et commerciale 1914-1940, Série A (Paix): Conditions de la Paix: France, Comité permanent d'action économique (1917-1919).

[217-229]: Memorandum des Generalkommissariats des *Comité permanent international d'Action économique*: *Législation comparée relative à l'interdiction du commerce avec l'ennemi et notamment à la validité des contrats souscrits avec des ressortissants ennemis*, 17.10.1916; MAE A [Paix]/1158-17.

4 CPCOM/290 – Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance politique et commerciale 1914-1940, Série A (Paix): Conditions de la Paix: France, conditions économiques (Juli 1917 bis Januar 1919).

[64-65]: *Bureau d'études économiques: Note sur les effets de la guerre en ce qui concerne les traités*, 07.04.1916; MAE A [Paix]/1162-4.

[69]: *Bureau des études économiques: Les conditions économiques de l'armistice*, 22.03.1918; MAE A [Paix]/1162-4.

78 CPCOM/591 – Ministère des Affaires Étrangères (Direction des affaires politiques et commerciales), Série Z: Justice, Questions juridiques: Régime des biens et sujets ennemis en Allemagne (Mai 1918 bis Dezember 1929)

[24-27]: MAE, Sous-direction des Unions internationales, an MAE, Direction des Affaires politiques et commerciales, 31.08.1918: *Copie d'une note de l'Ambassade d'Angleterre relative à la liquidation des biens ennemis en Allemagne & Copie de la réponse faite à cette note*; MAE Z/54-2.

78 CPCOM/592 – Ministère des Affaires Étrangères (Direction des affaires politiques et commerciales), Série Z: Justice, Questions juridiques: Régime des biens et sujets ennemis en France (Mai 1918 bis Dezember 1929)

[15-22]: MAE, Sous-direction des Unions internationales, an das MAE, Direction politique, 05.09.1918: *Copie d'une lettre du Ministre des affaires étrangères au commissaire général aux affaires de guerre franco-américaines*; MAE Z/54-4.

Archives nationales:

AL/3185 – Conseil d'État: Dossiers des affaires des sections administratives

Ministère de l'Intérieur, Direction de l'administration départementale et communale, au Conseil d'État, 05.01.1915: *Domages résultants des faits de guerre*; AL/3185/168 918.

F/23 – Guerre 1914-1918: Services des réfugiés et du ravitaillement civil

Cohen, Raymond (1917): *Le service du ravitaillement civil au ministère du commerce*; F/23/18.

Bundesarchiv Berlin:

R/901/29283a – Auswärtiges Amt: Militärwesen, Bd. 1: Maßnahmen zur Sicherstellung von Kriegsbedarf

Spanische Botschaft Berlin, Affaires Belges, an AA, 19.11.1914: *Note Verbale*; Ausw. Amt III a 19557.

Reichskriegsministerium, Allg. Kriegs-Departement, an AA, 31.03.1915: [*Beschlagnahme bei der Fabrik Herstal*]; Ausw. Amt III a 7142.

Memorandum Simons, 05.06.1915; Ausw. Amt III a 11135.

Kriegsministerium an AA, 25.06.1915; Ausw. Amt III a 12407.

R/901/86279 – Auswärtiges Amt: Militärwesen, Bd. 2: Maßnahmen zur Sicherstellung von Kriegsbedarf

Kriege (AA) an den stellv. Kriegsminister, 10.02.1916; Ausw. Amt III a 798 27196.

R/901/86281 – Auswärtiges Amt: Militärwesen, Bd. 4: Maßnahmen zur Sicherstellung von Kriegsbedarf

Das Reichsschiedsgericht [Reichswirtschaftsgericht] an den stellv. Reichskanzler, 28.11.1916; Ausw. Amt III a 23047.

R/901/86282 – Auswärtiges Amt: Militärwesen, Bd. 5: Maßnahmen zur Sicherstellung von Kriegsbedarf

Simons an Lentze (AA), 27.03.1917; Ausw. Amt III a 5123.

Reichskanzleramt an das Reichsamt des Inneren, 09.08.1917; Ausw. Amt III a 14718.

Besprechungsbericht Klinkmüller (AA), 16.08.1917; Ausw. Amt III a 15150.

R/901/86284 – Auswärtiges Amt: Militärwesen, Bd. 7: Maßnahmen zur Sicherstellung von Kriegsbedarf

Kaiserlicher Generalkommissar an AA: Die finanzielle und wirtschaftliche Beziehung der besetzten Gebiete in Belgien mit dem Deutschen Reich, 02.02.1918; Ausw. Amt III a 2030.

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes:

R/26066 – Der Friedensvertrag mit Rumänien nebst den deutschen Zusatzverträgen

Denkschrift des AA zum Bukarester Friedensschluss, [o. D.]; Ausw. Amt III a [o. Akz.].

Albert (KWA) an v. Koerner (AA), [Februar 1918]; KWA 343/18.

R/26087 – Der Friedensvertrag zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei einerseits und Rußland andererseits

Denkschrift des AA zum Brest-Litowsker Friedensschluss mit Rußland, [o. D.]; Ausw. Amt III a [o. Akz.].

R/143054 – Die anlässlich der Friedensverhandlungen zur Beendigung des Krieges 1914/16 mit zu erledigenden Angelegenheiten (Oktober 1917 bis 1918).

Hamburgischer und Bremer Verband des Einfuhrhandels an den Reichskanzler, 24.07.1917; Ausw. Amt III a 13910.

R/143055 – Friedensverhandlungen: Allgemeine Angelegenheiten, Bd. 1 (November 1917 bis Mai 1918)

Besprechung Reichsjustizamt mit „Vertretern der deutschen Geschäftswelt“, 19.11.1917; RJA Nr. 9059.

Reichskanzler (Reichswirtschaftsamt) an AA (Kopie an Reichsjustizamt), 19.01.1918; RWA I-B-V/265.

Reichskanzler (Reichswirtschaftsamt) an AA, 19.02.1918; RWA I-B-V/831.

Vereinigung südwestdeutscher Handelskammern an den Reichskanzler, 09.04.1918; Ausw. Amt III a 7576.

Reichskanzleramt an AA, 19.04.1918; Ausw. Amt Fr.III a 194.

Besprechungsbericht AA, Reichswirtschaftsamt, Reichsschatzamt und Reichsbank, 24.04.1918, S. 2; Ausw. Amt Fr. III a 229.

Antwortschreiben [Entwurf] AA an die Vereinigung südwestdeutscher Handelskammern, 26.04.1918; Ausw. Amt III a 7576.

Protokoll [Kriege–Papiniu] wegen der Anwendung gewisser Bestimmungen des Deutsch-Rumänischen rechtspolitischen Zusatzvertrags zu dem Friedensvertrag zwischen

Deutschland, Österreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei einerseits und Rumänien andererseits, [o. D.]; Ausw. Amt III a [o. Akz.].

R/143140 – Friedensverhandlungen mit Russland: Ersatz für Zivilschäden, Bd. 1 (November 1917 bis Juni 1918)

Deutsche Bank an AA, 19.02.1918; Ausw. Amt Fr. III a 48.

R/143183 – Friedensverhandlungen mit der Ukraine: Wiederherstellung von Privatrechten (März bis September 1918)

Kriegsministerium an AA und Reichsjustizamt, 28.02.1918; KrMin 1801.2.18 A 1.

AA an Kriegsministerium, 27.03.1918; Ausw. Amt Fr. IIIa 85.

R/143185 – Friedensverhandlungen mit der Ukraine: Ersatz für Zivilschäden, Bd. 1 (März 1918 bis 1919)

Reichsamt des Inneren an AA, 26.02.1918; Ausw. Amt Fr. III a 74.

REK an Reichsamt des Inneren, 08.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 158.

Kriegsministerium an AA, 23.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 160.

AA an Reichsamt des Inneren, 28.03.1918; Ausw. Amt Fr. III a 74, 93.

AA an Reichsschatzamt, 06.04.1918; Ausw. Amt III a 5739.

AA an Reichsmarineamt, 30.09.1918; Ausw. Amt III a 18313, 18487.

R/143249 – Friedensverhandlungen zwischen Deutschland und den gegnerischen Mächten, Bd. 1 (November 1918 bis Juni 1919)

Schadensauflistung für Belgien [verm. November 1918; o. Akz.].

Schadensaufstellung der Admiralität für Seekriegsschäden [verm. November 1918; o. Akz.].

gedruckte und edierte Quellen

Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages de guerre: *Le projet de loi. Observations présentées en assemblée plénière du Conseil-directeur et des commissions juridiques et techniques du 23 juin 1916*, Paris: Publications du CNA, 1916.

” : *Assemblée générale du 27 juillet 1916 – compte rendu sténographique*, Paris: Publications du CNA, 1916.

Deutscher Reichstag: *Verhandlungen des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session. Stenographische Berichte*, Bd. 306-314, Berlin: Norddeutsche Buchdruckerei und Verlagsanstalt, 1914-18.

” : *Verhandlungen des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session. Anlagen zu den Stenographischen Berichten*, Bd. 315-322, Berlin: Sittenfeld, 1914-18.

Niederlande, Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Actes et Documents: Deuxième conférence internationale de la paix*, Den Haag: Impr. Nationale, 1907.

Adàm, Magda et al.: *Documents diplomatiques français sur l'histoire du bassin des Carpates*, Budapest: Akadémiai Kiadó, 1993-2002.

Hahlweg, Werner: *Der Frieden von Brest-Litowsk. Ein unveröffentlichter Band aus dem Werk des Untersuchungsausschusses der Deutschen Verfassunggebenden Nationalversammlung und des Deutschen Reichstages*, Düsseldorf: Droste, 1971.

Scherer, André / **Grunewald**, Jacques: *L'Allemagne et les problèmes de la paix pendant la Première Guerre mondiale. Documents extraits des archives de l'Office allemand des affaires étrangères* [Publications de la Sorbonne, Série Documents], Paris: PUF, 1962-78.

Schwabe, Klaus: *Quellen zum Friedensschluss von Versailles* [Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte der Neuzeit, Bd. 30], Darmstadt: WBG, 1997.

Primärliteratur

Monographien:

Arndt, Bruno: *Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrechte der modernen Staaten, vergleichend dargestellt*, zugl. Univ.-Diss., Berlin: Ebering, 1909.

Barber, Oswald: *Einrichtung und Aufgaben der Zentral-Einkaufsgesellschaft*, Breslau: [o. V.], 1917.

- Barthélemy**, Joseph: *Le principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, Paris: [o. V.], 1915.
- Baruch**, Bernard Mannes: *The Making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty*, New York: Harper, 1920.
- Berthélemy**, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*, 7. Aufl., Paris: Rousseau, 1913.
- Bigot d'Engente**, Adelbert: *De la responsabilité pécuniaire de l'Etat en matière d'actes de puissance publique*, zugl. Univ.-Diss., Paris: Rousseau, 1907.
- Bonfils**, Henry / **Fauchille**, Paul: *Manuel de droit international public (droit des gens): destiné aux étudiants des facultés de droit et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires*, 2. Aufl., Paris: Rousseau, 1898.
- Bouvier**, Émile: *La conception allemande de l'État*, Trévoux: Jeannin, 1917.
- Bruess**, Johannes: *Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut*, zugl. Univ.-Diss., Cüstrin: Adler, 1897.
- Bühler**, Ottmar: *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, Berlin / Stuttgart: Kohlhammer, 1914.
- Carré de Malberg**, Raymond: *Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre*, Paris: Publications du CNA, 1915.
- Carret**, Joseph: *L'organisation de l'état de siège politique d'après la loi du 3 avril 1878*, zugl. Univ.-Diss., Paris: [o. V.], 1916.
- Corbett**, Julian S.: *Some Principles of Maritime Strategy*, London: [o. V.], 1911.
- Delombre**, Paul: *Les dommages de guerre devant le Parlement*, 2. Aufl., Paris: Publications du CNA, 1917.
- Eckhardt**, Ernst: *Die Grundrechte vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart. Ein Beitrag zur deutschen Verfassungsgeschichte*, zugl. Univ.-Diss., Breslau: Marcus, 1913.
- Esmein**, Adhémar / **Barthélemy**, Joseph: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6. Aufl., Paris: Sirey, 1914.
- Gerber**, Carl Friedrich von: *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, Leipzig: Tauchnitz, 1865.
- Gribowski**, Wiatcheslaw: *Das Staatsrecht des Russischen Reiches* [Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 17], Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1912.

- Güthe**, Georg / **Schlegelberger**, Franz: *Kriegsbuch* [Jahrbuch des Deutschen Rechts, Sonderbd. 1-8], Berlin: Vahlen, 1915-21.
- Heilfron**, Eduard: *Die rechtliche Behandlung der Kriegsschäden*, Mannheim: Bensheimer, 1916-18.
- Hitier**, Henry / **Hitier**, Joseph: *L'Intervention de l'État dans le domaine agricole*, Paris: Association nationale d'expansion économique, 1918.
- Hofer**, Cuno: *Der Schadenersatz im Landkriegsrecht* [Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, Bd. 12], Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1913.
- Hold von Ferneck**, Alexander: *Die Reform des Seekriegsrechts durch die Londoner Konferenz von 1908/09* [Handbuch des Völkerrechts, Bd. 6], Stuttgart: Kohlhammer, 1914.
- Isay**, Hermann: *Die privaten Rechte und Interessen im Friedensvertrag*, Berlin: Vahlen, 1919.
- Jellinek**, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl., Berlin: Haering, 1905.
- Jèze**, Gaston: *Principes généraux du droit administratif*, Paris / Nancy: Berger-Levrault, 1904.
- ” (Hrsg): *Problèmes de politique et finances de guerre*, Paris: Alcan, 1915.
- Kahl**, Friedrich: *Die Pariser Wirtschaftskonferenz vom 14. bis 17. Juni 1916 und die ihr vorausgegangenen gemeinsamen Beratungen der Ententestaaten über den Wirtschaftskrieg gegen die Mittelmächte* [Kriegswirtschaftliche Untersuchungen aus dem Institut für Seeverkehr und Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Bd. 13], Jena: Fischer, 1917.
- Kahn**, Richard: *Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft. Ein Versuch der Grundlegung des Kriegswirtschaftsrechts*, München: Schweitzer, 1918.
- Kohler**, Josef: *Not kennt kein Gebot. Die Theorie des Notrechts und die Ereignisse unserer Zeit*, Berlin: Rothschild, 1915.
- Koropatnicki**, Demeter: *Die Kriegsschäden und deren Vergütung nach dem deutschen Recht. Unter Berücksichtigung der in Österreich, Ungarn, Bosnien und der Hercegowina geltenden Bestimmungen*, zugl. Univ.-Diss., 2. Aufl., Leipzig: Hartmann, 1915.
- Laband**, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. Aufl., Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1911-14.
- Larnaude**, Ferdinand: *De l'indemnité dans les réquisitions militaires*, Paris: Tancrède, 1917.
- Lehmann**, Heinrich: *Die Kriegsbeschlagnahme als Mittel der Organisation der Rohstoff- und Lebensmittelversorgung*, Jena: Fischer, 1916.
- Liszt**, Franz von: *Das Völkerrecht*, Berlin: Haering, 1898.

- Mérignhac**, Alexandre: *Traité de droit public international*, Paris: Pichon, 1905-12.
- ” : *La guerre économique allemande* [Pour la défense du droit international, Bd. 6], Paris: Sirey, 1919.
- Meyer**, Georg / **Anschütz**, Gerhard: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, 6. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot, 1905.
- Michoud**, Léon: *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents*, Paris: [o. V.], 1895.
- ” : *La jurisprudence administrative sur les dommages résultants des travaux publics et son application aux dommages de guerre*, Paris: Publications du CNA, 1916.
- Moreau**, Félix: *Le décret du 4 février*, Paris: Publications du CNA, 1915.
- Neukamp**, Ernst: *Die Ausschaltung unseres Handels durch das Kriegswirtschaftsrecht – eine nationale Gefahr!*, Berlin: Liebmann, 1917.
- Oppenheimer**, Hanns: *Das preußische Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juli 1851 im Vergleich mit dem bayrischen Gesetze über den Kriegszustand vom 5. November 1912*, zugl. Univ.-Diss., Greifswald: Abel, 1916.
- Reulos**, Alexandre: *Les séquestres et la gestion de biens des sujets ennemis en France*, Paris: Marchal et Godde, 1917.
- Strupp**, Karl: *Deutsches Kriegszustandsrecht. Ein Kommentar des im deutschen Reiche geltenden Ausnahmerechts für Theorie und Praxis* [Heymanns Taschengesetzsammlung, Bd. 87], Berlin: Heymann, 1916.
- Teissier**, Georges: *La responsabilité de la puissance publique*, Paris: Dupont, 1906.
- Triepel**, Heinrich: *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig: Hirschfeld, 1899.
- Vaulx**, Henri de: *La responsabilité de l'État français à raison des dommages causés par les faits de guerre*, zugl. Univ.-Diss., Nancy: [o. V.], 1913.
- Waldecker**, Ludwig: *Die Kriegsent eignung der Bundesratsverordnung vom 24. Juni 1915. Ein Auftakt zu kommenden Dingen*, München / Leipzig: Duncker & Humblot, 1919.

Beiträge in Monographien:

- Laband**, Paul: „Die Verwaltung Belgiens während der kriegerischen Besetzung“, in: *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1916, S. 1-28.

Lukas, Josef: „Justizverwaltung und Belagerungszustandsgesetz“, in: *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1916, S. 223-244.

Redslob, Robert: „Völkerrechtliche Ideen der französischen Revolution“, in: *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1916, S. 271-301.

Renault, Louis [1908]: „L'Œuvre de La Haye en 1899 et 1907“, in: **Albert de Lapradelle** (Hrsg): *L'Œuvre internationale de Louis Renault*, Bd. 1, Paris: Éd. internationales, 1932, S. 263-289.

Aufsätze in Zeitschriften:

Anschütz, Gerhardt: „Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Ausübung der Staatsgewalt“, in: *VerwArch*, Jg. 5 (1897), S. 1-136.

” : „Die Parlamentarisierung der Reichsleitung“, in: *DJZ*, Nr. 15/16 (1917), Sp. 697-702.

Audinet, Eugène: „Séquestre des biens des sujets ennemis en France“, in: *JDI*, Bd. 45 (1918), S. 51-66.

Barthélemy, Joseph: „Le droit à la réparation des dommages de guerre“, in: *RPP*, Nr. 246 (1915), S. 201-218.

” : „Le droit public en temps de guerre“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 134-162, 310-359, 546-575.

” : „L'accès des sujets ennemis aux tribunaux français“, in: *JDI*, Bd. 43 (1916), S. 1473-1504.

Beer, Ludwig: „Der Ausschluss des Rechtsweges bei Requisitionen in Feindesland“, in: *JW*, Nr. 14 (1916), S. 981-985.

Bendix, Ludwig: „Das Fiasko des Kriegswirtschaftsstrafrechts“, in: *RuW*, Nr. 8/9 (1917), S. 181-184.

Bentwich, Norman: „Trading with the Enemy“, in: *AJIL*, Bd. 9 (1915), S. 352-371.

Bernstein, [?]: „Die Sicherstellung feindlichen Vermögens zu Vergeltungszwecken“, in: *JW*, Nr. 20 (1915), S. 1315-1327.

Berthélemy, Henry: „De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative“, in: *RDP*, Bd. 21 (1904), S. 209-227.

Binding, Karl: „Bundesrat und Staatsgerichtshof“, in: *DJZ*, Nr. 4 (1899), S. 69-76.

- Cassin, René:** „L'interdiction du commerce et des relations économiques avec l'ennemi (I)“, in: *RDIP*, Bd. 14 (1918), S. 5-43.
- Cetto-Reichertshausen, [?]:** „Regelung des wirtschaftspolitischen Verhältnisses zwischen Österreich-Ungarn und dem Deutschen Reich“, in: *RuW*, Nr. 4 (1916), S. 81-86.
- Courtois, Gaston:** „De la condition des sujets ennemis devant les tribunaux français“, in: *JDI*, Bd. 42 (1915), S. 509-520.
- Curti, Arthur:** „De la condition des sujets ennemis selon la législation et la jurisprudence allemande“, in: *JDI*, Bd. 42 (1915), S. 785-791.
- Dalberg, Rudolf:** „Die Zahlungsverbote gegen England und Frankreich“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1914), Sp. 1259-1264.
- Dambitsch, Ludwig:** „Der englische Verstoß gegen die Londoner Seerechtserklärung“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1914), Sp. 1350-1353.
- Delius, [?]:** „Zulässigkeit des Rechtsweges bei Schadenersatzforderungen, insbesondere Kriegsschäden“, in: *JW*, Nr. 1 (1917), S. 29-31.
- ” : „Einschränkung der Befugnisse der Militärbefehlshaber“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1918), Sp. 666-670.
- Dreyfus, Eugène:** „Rôle et pouvoirs du Séquestre ou « administrateur forcé » (zwangsverwalter) des entreprises ennemies d'après la jurisprudence du « Reichsgericht »“, in: *JDI*, Bd. 45 (1918), S. 480-486.
- Düringer, Adelbert:** „Der Krieg“, in: *RuW*, Nr. 8/9 (1914), S. 207-209.
- Fauchille, Paul:** „Les attentats allemands contre les biens et les personnes ennemies“, in: *RGDIP*, Bd. 23 (1915), S. 249-411.
- Fedozzi, Prospero:** „La guerra al commercio nemico e i diritti dei neutri“, in: *RDI*, Jg. 9 (1915), S. 67-83.
- Fleischmann, Max:** „Die ersten Friedensverträge“, in: *JW*, Nr. 8 (1918), S. 324-328.
- Garner, James Wilford:** „Treatment of Enemy Aliens“, in: *AJIL*, Bd. 12 (1918), S. 744-779; Bd. 13 (1919), S. 22-59.
- Goldschmidt, James:** „Die Gerichtsbarkeit über feindliche Staaten“, in: *RuW*, Nr. 10 (1915), S. 240-245.
- Grünebaum, [?]:** „Die Grenzen der Eigentumseingriffe für Kriegszwecke“, in: *DJZ*, Nr. 17/18 (1916), Sp. 847-851.
- ” : „Zwang zum Kartellschluß und Zwangskartelle“, in: *RuW*, Nr. 1 (1918), S. 21-23,

- Hachenburg**, Max: „Juristische Rundschau“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1914), Sp. 1354-1458; Nr. 1/2 (1916), Sp. 84-85.
- ” : „Rechtsfragen aus dem Gebiet der Höchstpreise“, in: *LZ*, Nr. 1 (1915), Sp. 14-18.
- Hamm**, Oskar: „Schadenersatz für belgische Gewalttätigkeiten im Krieg“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1914), Sp. 1285-1287.
- Hartmann**, [?]: „Vergeltungsmaßnahmen und Art. 31 EG. zum BGB.“, in: *RuW*, Nr. 12 (1916), S. 265-267.
- Heilberg**, Adolf / **Schäffer**, Hans: „Schrifttum und Rechtsprechung zum Kriegsprozeßrecht“, in: *JW*, Nr. 16a (1915), S. 1073-1087.
- Heilfron**, Eduard: „Neue Richtlinien für die Behandlung der Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1916), Sp. 1027-1031.
- ” : „Die Behandlung der Kriegsschäden im Deutschen Reich und in Österreich-Ungarn“, in: *JW*, Nr. 10 (1916), S. 730-731.
- ” : „Die reichsgesetzliche Regelung des Kriegsschadenersatzes“, in: *DJZ*, Nr. 13/14 (1918), Sp. 418-420.
- Heinemann**, Hugo: „Kriegswirtschaftliche Maßnahmen im Lichte der Regierungsdokumente“, in: *DJZ*, Nr. 1/2 (1916), Sp. 77-83.
- Heymann**, Ernst: „Das Prisenrecht des Deutschen Reiches“, in: *DJZ*, Nr. 16/18 (1914), Sp. 1047-1055.
- Hirschfeld**, [?]: „Das Zwangssyndikat“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1917), Sp. 996-1000.
- Hölder**, Eduard: „Das positive Recht als Staatswille“, in: *AöR*, Bd. 25 (1909), S. 321-360.
- Huber**, Max: „Die kriegsrechtlichen Verträge und die Kriegsraison“, in: *ZfVR*, Bd. 7 (1913), S. 351-374.
- Jèze**, Gaston: „Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur des öffentl. Rechts in Frankreich“, in: *JöR*, Bd. 5 (1911), S. 579-639.
- ” : „La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 5-80.
- ” : „La ratification rétroactive de décrets-lois“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 479-490.
- ” : „Interprétation de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège“, in: *RDP*, Bd. 32 (1915), S. 700-713.
- ” : „Les finances de guerre de la France (1915 à 1916) (I)“, in: *RSLF*, Bd. 15 (1917), S. 249-310.
- Josef**, Eugen: „Die Einwirkung des Krieges und der Kriegsgesetze auf Dienstverträge des bürgerlichen, Handels- und Gewerberechts“, in: *GrB*, Bd. 59 (1915), S. 385-421.

- Juliusberg**, [?]: „Maßnahmen zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen infolge des Kriegs und die Gerichtspraxis“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1914), Sp. 1239-1245.
- Katz**, Edwin: „Ansprüche vor der Reichsentschädigungskommission“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1915), Sp. 1072-1077.
- Knipschaar**, [?]: „Der Militärfiskus im zivilrechtlichen Kampf gegen den Kriegswucher“, in: *DJZ*, Nr. 21/22 (1915), Sp. 1087-1091.
- ” : „Die Schadensersatzpflicht aus Unfällen, die sich bei der Ausübung des vaterländischen Hilfsdienstes ereignen“, in: *JW* Nr. 3 (1917), S. 121-125.
- Kohler**, Josef: „Der Krieg und der literarische und gewerbliche Rechtsschutz“, in: *ZfVR*, Bd. 8 (1914), S. 646-654.
- ” : „Der Ukrainer Frieden“, in: *DJZ*, Nr. 3/4 (1918), Sp. 137-140.
- Laband**, Paul: „Antrag auf Einrichtung eines Staatsgerichtshofs“, in: *DJZ*, Nr. 1 (1901), Sp. 1-4.
- ” : „Die Entschädigung für Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 9/10 (1915), Sp. 441-447.
- ” : „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung von Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 11/12 (1916), Sp. 553-556.
- Larnaude**, Fernand: „Les réparations des dommages causés par la guerre“, in: *RPP*, Nr. 247 (1915), S. 417-438.
- Lederer**, Emil: „Zur Soziologie des Weltkrieges“, in: *AfSS*, Bd. 39 (1915), S. 347-384.
- Le Fur**, Louis: „Les droits des particuliers et ceux de l'État en matière des réquisitions militaires“, in: *RDP*, Bd. 34 (1917), S. 44-97.
- Lux**, [?]: „Ersatzpflicht für Kriegsschäden“, in: *DJZ*, Nr. 23/24 (1914), Sp. 1346-1350.
- May**, Bruno: „Sicherung deutscher Forderungen im feindlichen Ausland“, in: *JW*, Nr. 3 (1918), S. 118-120.
- Menner**, Klaus: „Ausländer im Inlandsprozeß unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der jetzigen Kriegszeit“, in: *JW*, Nr. 16a (1915), S. 1088-1100.
- Mewes**, [?]: „Die zweite Kriegstagung deutscher Militärjuristen“, in: *DJZ*, Nr. 17/18 (1915), Sp. 899.
- Meurer**, Christian: „Die völkerrechtliche Stellung der vom Feinde besetzten Gebiete“, in: *AöR*, Bd. 33 (1915), S. 353-435.
- Netter**, Oskar: „Requisitionen“, in: *JW*, Nr. 4 (1915), S. 176-182.

- Neukamp**, Ernst: „Die Zulässigkeit des Rechtsweges für Ansprüche aus dem Kriegslistungsgesetz“, in: *JW*, Nr. 9 (1916), S. 626-628.
- ” : „Die Schattenseiten des Kriegswirtschaftsrechts“, in: *DJZ*, Nr. 19/20 (1917), Sp. 849-854.
- Nöldeke**, [?]: „Englische Rechtsprechung“, in: *RuW*, Nr. 7 (1916), S. 166-169.
- Osterrieth**, Alfred: „Der Krieg und die internationalen Verträge über gewerbliches und geistiges Eigentum“, in: *DJZ*, Nr. 16/18 (1914), Sp. 1072-1075.
- Partsch**, [?]: „Die allgemeine Verantwortlichkeit des Deutschen Reiches nach Art. 231 des Friedensvertrages als Haftungsgrund“, in: *DJZ*, Nr. 7/8 (1922), Sp. 201-208.
- Perrinjaquet**, André: „La guerre européenne et les relations commerciales des belligérants et des neutres“, in: *RGDIP*, Bd. 22 [1915], S. 127-238.
- Philipsborn**, [?]: „Die Fortentwicklung des Rechtszustandes im Gebiet des Generalgouvernements Belgien“, in: *JW*, Nr. 4 (1917), S. 197-200; Nr. 5 (1917), S. 266-269.
- Politis**, Nicolas: „Lois et coutumes de la guerre sur terre“, in: *RGDIP*, Bd. 18 (1911), S. 249-259.
- Rathenau**, Fritz: „Der gewerbliche Rechtsschutz in Deutschland während des Krieges“, in: *RuW*, Nr. 10 (1914), S. 242-247.
- ” : „Die internationale Union zum Schutz gewerblichen Eigentums nach deutschem Recht während des Krieges“, in: *ZfVR*, Bd. 9 (1915/16), S. 63-86.
- Rauschenberger**, Walther: „Der Bundesrat als Gesetzgebungsorgan“, in: *AöR*, Bd. 32 (1914), S. 37-46.
- Rehm**, Hermann: „Neue Fragen des deutsch-englischen Seekriegs“, in: *DJZ*, Nr. 9/10 (1915), Sp. 454-461.
- ” : „Die Rechtsstellung der kriegsrechtlichen Zwangsverwalter“, in: *LZ*, Nr. 15 (1915), Sp. 1121-1126,
- Reulos**, Alexandre: „Du rôle des administrateurs-séquestres de biens appartenants à des sujets ennemis“, in: *JDI*, Bd. 43 (1916), S. 5-11.
- Schäffer**, Hans: „Das Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden vom 3. Juli 1916“, in: *Recht*, Nr. 21/22 (1916), Sp. 583-588.
- Schaps**, Georg: „Vergeltungsgesetz und Vergeltungsmaßnahmen“, in: *DJZ*, Nr. 19/20 (1916), Sp. 923-929.
- Schiffer**, Eugen: „Neues Kriegsnotrecht“, in: *DJZ*, Nr. 19/20 (1914), Sp. 1133-1137; Nr. 5/6 (1915), Sp. 233-241; Nr. 15/16 (1915), Sp. 737-747.

- ” : „Die Diktatur des Bundesrats“, in: *DJZ* , Nr. 23/24 (1915), Sp. 1158-1163.
- Schmidt**, Eberhard: „Zur Theorie der Kriegsnotgesetze“, in: *ZStW*, Bd. 37 (1916), S. 69-100.
- Scholz**, Franz: „Der Unterseebootkrieg gegen England“, in: *DJZ*, Nr. 13/14 (1915), Sp. 668-672.
- Schultzenstein**, Max: „Der Entwurf einer Novelle zum Landesverwaltungsgesetze“, in: *DJZ*, Nr. 4 (1914), Sp. 256-263.
- ” : „Der Krieg und die Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in: *DJZ*, Nr. 9/10 (1915), Sp. 481-483.
- Starke**, [?]: „Zwangsverbände und Stilllegungen“, in: *JW*, Nr. 4 (1918), S. 153-155.
- Stresemann**, Gustav: „Zum Ausgleich der Forderungen und Schulden mit dem feindlichen Ausland“, in: *RuW*, Nr. 8/9 (1915), S. 195-199.
- Thiesing** [?]: „Der Schutz der deutschen Auslandsgläubiger“, in: *JW*, Nr. 20 (1916), S. 1438-1444.
- Triepel**, Heinrich: „Der erste Friedensschluss“, in: *RuW*, Nr. 3 (1918), S. 137-140.
- Valéry**, Jules: „De la condition en France des ressortissants des puissances ennemies“, in: *RGDIP*, Bd. 23 (1916), S. 349-394.
- Visscher**, Charles de: „Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité“, in: *RGDIP*, Bd. 24 (1917), S. 74-108.
- Waldecker**, Ludwig: „Die Zwangsverwaltung feindlicher Unternehmungen in den besetzten Teilen Belgiens“, in: *DJZ*, Nr. 7/8 (1915), Sp. 412-413.
- Waldstein**, [?]: „Das Reichsgesetz über die Wiederherstellung der deutschen Handelsflotte“, in: *RuW*, Nr. 11 (1917), S. 209-214.
- Wehberg**, Hans: „Deutschlands Mangel an Flottenstützpunkten und das Seekriegsrecht im gegenwärtigen Kriege“, in: *RuW*, Nr. 2 (1915), S. 51-54.
- Wertheimer**, Ludwig: „Gläubigerschutz bei ausländischen Wertpapieren“, in: *RuW*, Nr. 1 (1916), S. 23-28.
- Zitelmann**, [?]: „Schadenersatz für Gewalttätigkeiten gegen Deutsche im Ausland“, in: *DJZ*, Nr. 1/2 (1915), Sp. 16-24.

Sekundärliteratur

Monographien:

- Agamben**, Giorgio: *Ausnahmezustand*, Frankfurt (Main): Suhrkamp, 2004.
- Armstrong**, John Warneford: *War and Treaty Legislation*, London: Hutchinson, 1922.
- Balzacq**, Thierry (Hrsg): *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, London: Routledge, 2011.
- Beaud**, Olivier / **Guérin-Bargues**, Cécile: *L'État d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris: L.G.D.J., 2016.
- Becet**, Jean-Marie: *La responsabilité de l'État pour les dommages causés par l'Armée aux particuliers* [Bibliothèque de droit public, Bd. 91], Paris: L.G.D.J., 1969.
- Bender**, Bernd: *Staatshaftungsrecht. Schadenersatz-, Entschädigungs- und Folgenbeseitigungspflichten aus hoheitlichem Unrecht*, 2. Aufl., Karlsruhe: Müller, 1974.
- Bock**, Fabienne: *Un parlementarisme de guerre 1914-1919*, Paris: Belin, 2002.
- Boldt**, Hans: *Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert* [Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 6], zugl. Univ.-Diss., Berlin: Duncker & Humblot, 1967.
- ” : *Deutsche Staatslehre im Vormärz* [Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 56], Düsseldorf: Droste, 1975.
- Bonnefous**, Georges: *Histoire de la IIIème République*, Paris: PUF, 1956-67.
- Bornemann**, Elke: *Der Frieden von Bukarest 1918* [Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Bd. 64], Frankfurt a. M.: Peter Lang, 1978.
- Bründel**, Steffen: *Volksgemeinschaft oder Volksstaat? Die „Ideen von 1914“ und die Neuordnung Deutschlands im Ersten Weltkrieg*, zugl. Univ.-Diss., Berlin: Akad. Verlag, 2003.
- Buzan**, Barry / **Hansen**, Lene: *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009.
- Byers**, Michael: *Custom, Power, and the Power of Rules. International Relations and Customary International Law*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.
- Camus**, Geneviève: *L'état de nécessité en démocratie* [Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Bd. 18], zugl. Univ.-Diss., Paris: Pichon et Durand-Auzias, 1965.

- Clémentel**, Étienne: *La France et la politique économique interalliée*, Paris / New Haven: PUF / Yale Univ. Press, 1931.
- Cobb**, Stephen: *Preparing for Blockade 1885-1914. Naval Contingency for Economic Warfare*, zugl. Univ.-Diss., London: Routledge, 2016.
- Cohrs**, Patrick O.: *The Unfinished Peace after World War I. America, Britain, and the Stabilisation of Europe, 1919-1932*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.
- Davignon**, Jean-François: *La responsabilité objective de la puissance publique*, zugl. Univ.-Diss., Lyon: [o. V.], 1976.
- Davis**, Lance E. / **Engerman**, Stanley L.: *Naval Blockades in Peace and War. An Economic History since 1750*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.
- Deglaire**, Jean: *La notion juridique du dommage de guerre*, zugl. Univ.-Diss., Paris: Sagot, 1920.
- Deist**, Wilhelm: *Militär, Staat und Gesellschaft. Studien zur preußisch-deutschen Militärgeschichte*, München: Oldenbourg, 1991.
- ” : *Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914-1918* [Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 2, Bd. 1], Düsseldorf: Droste, 1970.
- Doucet**, Michel / **Fleck**, Klaus: *Wörterbuch Recht und Wirtschaft – Dictionnaire juridique et économique*, 7. Aufl., München: Beck, 2012-14.
- Duguit**, Léon: *Traité de droit constitutionnel*, 2. Aufl., Paris: Fontemoing, 1921-25.
- Eichhorn**, Bert: *Reparation als völkerrechtliche Deliktshaftung. Rechtliche und praktische Probleme unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands (1918-1990)* [Nomos Universitätschriften zum Recht, Bd. 94], zugl. Univ.-Diss., Baden-Baden: Nomos, 1992.
- Erler**, Adalbert / **Kaufmann**, Ekkehard / **Stammler**, Wolfgang: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Berlin: Schmidt, 1971-98.
- Feugey**, Louis: *Le développement jurisprudentiel de la théorie du risque en matière de responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique*, zugl. Univ.-Diss., Lille: Duriez-Bataille, 1927.
- Fleiner**, Fritz: *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1941.
- Fougère**, Louis: *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, Paris: CNRS, 1974.
- Fraenkel**, Ernst: *Der Doppelstaat*, Frankfurt a. M.: Europ. Verl.-Anst., 1974.

- Frotscher**, Werner / **Pieroth**, Bodo: *Verfassungsgeschichte*, 12. Aufl., München: Beck, 2013.
- Gerth**, Karl Heinz: *Der Staatsnotstand im französischen Recht*, zugl. Univ.-Diss., Mainz: [o. V.], 1970.
- Habbe**, Thomas: *Lastenausgleich. Die rechtliche Behandlung von Kriegsschäden in Deutschland seit dem 30jährigen Krieg* [Rechtshistorische Reihe, Bd. 450], zugl. Univ.-Diss., Frankfurt a. M.: PL Acad. Research, 2014.
- Hainbuch**, Dirk: *Das Reichsministerium für Wiederaufbau. Die Abwicklung des Ersten Weltkrieges: Reparationen, Kriegsschäden-Beseitigung, Opferentschädigung und der Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte* [Zivilisation und Geschichte, Bd. 46], zugl. Univ.-Diss., Frankfurt / New York: Peter Lang Edition, 2016.
- Hakim**, Nader / **Melleray**, Fabrice (Hrsg): *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XXe siècle*, Paris: Dalloz, 2009.
- Held-Daab**, Ulla: *Das freie Ermessen. Von den vorkonstitutionellen Wurzeln zur positivistischen Auflösung der Ermessenslehre* [Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 706], zugl. Univ.-Diss., Berlin: Duncker & Humblot, 1996.
- Henry**, Etienne: *Le principe de nécessité militaire. Histoire et actualité d'une norme fondamentale du droit international humanitaire*, Paris: Pedone, 2016.
- Huber**, Ernst Rudolf: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart: Kohlhammer, 1982-1993.
- ” : *Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Berlin: Duncker & Humblot, 1975.
- Hufbauer**, Gary C. / **Schott**, Jeffrey / **Elliott**, Kimberly: *Economic Sanctions Reconsidered*, 3. Aufl., Washington, D. C.: Peterson Institute, 2007.
- Hurrel**, Andrew J.: *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford / New York: Oxford Univ. Press, 2007.
- Isay**, Hermann: *Die Isolierung des deutschen Rechtsdenkens*, Berlin: Vahlen, 1924.
- Janssen**, Günter: *Der Anspruch auf Entschädigung aus Enteignung und Aufopferung* [Verwaltung und Wirtschaft, Bd. 24], Stuttgart: Kohlhammer, 1961.
- Jeserich**, Kurt / **Pohl**, Hans / **Unruh**, Georg-Christian von (Hrsg): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Stuttgart: DVA, 1983-88.
- Jouanjan**, Olivier: *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne, 1800-1918. Idéalisme et conceptualisme chez les juristes allemands du XIXe siècle*, Paris: PUF, 2005.

- Kelsen**, Hans: *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Tübingen: Mohr (P. Siebeck), 1920.
- Koja**, Friedrich: *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*, Salzburg: Pustet, 1979.
- Koselleck**, Reinhart: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1989.
- Kube**, Dagmar: *Private Kriegsschäden in der völkerrechtlichen Praxis. Ein Beitrag zur Staatenverantwortlichkeit im Kriege*, zugl. Univ.-Diss., Heidelberg: [o. V.], 1971.
- Kühlmann**, Richard von: *Erinnerungen*, Heidelberg: Schneider, 1948.
- Kurz**, Achim: *Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung 1919-1925*, Baden-Baden: Nomos, 1992.
- Krüger**, Peter: *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, 2. Aufl., Darmstadt: WBG, 1993.
- Lambert**, Nicholas A.: *Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War*, Cambridge (Mass.): Harvard Univ. Press, 2012.
- Landon**, Pierre: *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Paris: Pichon et Durand-Auzias, 1962.
- Long**, Marceau et al.: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18. Aufl., Paris: Dalloz, 2011.
- Lovisi**, Claire: *Introduction historique au droit*, 3. Aufl., Paris: Dalloz, 2007.
- Mayeur**, Jean-Marie: *La vie politique sous la troisième République* [Points histoire, Bd. 73], Paris: Seuil, 1984.
- Mosler**, Hermann (Hrsg): *Die Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe. Länderberichte und Rechtsvergleichung* [Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 44], Köln / Berlin: Heymann, 1967.
- Nussbaum**, Arthur: *Das neue deutsche Wirtschaftsrecht. Eine systematische Übersicht über die Entwicklung des Privatrechts und der benachbarten Rechtsgebiete seit Ausbruch des Weltkrieges*, 2. Aufl., Berlin: Springer, 1922.
- Ossenbühl**, Fritz: *Staatshaftungsrecht*, 5. Aufl., München: Beck, 1998.
- Pauly**, Walter: *Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. Ein Beitrag zu Entwicklung und Gestalt der Wissenschaft vom öffentlichen Recht im 19. Jahrhundert* [Jus Publicum, Bd. 7], Tübingen: Mohr-Siebeck, 1993.

- Raïciu**, Jean: *Légalité et nécessité*, Paris: Domat-Montchrestien, 1933.
- Rainaud**, Nicolas: *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État*, zugl. Univ.-Diss., Paris: L.G.D.J., 1996.
- Rauh**, Manfred: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches* [Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 60], Düsseldorf: Droste, 1977.
- Rauschning**, Dietrich / **Randelhofer**, Albrecht (Hrsg): *Staatenverantwortlichkeit* [Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 24], Heidelberg: Müller, 1984.
- Redor**, Marie-Joëlle: *De l'État légal à l'État de droit: L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris: Economica, 1992.
- Redslob**, Robert: *Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'Antiquité jusqu'à la veille de la Grande Guerre*, Paris: Rousseau, 1923.
- Rémond**, René: *La vie politique en France depuis 1789*, Paris: Colin, 1965-69.
- Renouvin**, Pierre: *Histoire des relations internationales*, Bd. 7/8: *Les crises du XXème siècle*, Paris: Hachette, 1957-58.
- Roig**, Charles: *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine*, zugl. Univ.-Diss., Paris: [o. V.], 1958.
- Saladin**, Peter: *Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*, Bern: Haupt, 1984.
- Schiffers**, Reinhardt: *Der Hauptausschuss des Deutschen Reichstags 1915-1918. Formen und Bereiche der Kooperation zwischen Parlament und Regierung* [Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 67], Düsseldorf: Droste, 1979.
- Schlüter**, Bernd: *Reichswissenschaft. Staatsrechtslehre, Staatstheorie und Wissenschaftspolitik im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Reichsuniversität Straßburg* [Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, Bd. 168], zugl. Univ.-Diss., Frankfurt a. M.: Klostermann, 2004.
- Schmitt**, Carl: *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin: Duncker & Humblot, 1922.
- Schönberger**, Christoph: *Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs 1871-1918* [Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, Bd. 102], zugl. Univ.-Diss., Frankfurt a. M.: Klostermann, 1996.
- ” : *Der ‚German Approach‘. Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich* [Fundamenta juris publici, Bd. 4], Tübingen: Mohr-Siebeck, 2015.

- Schudnagies**, Christian: *Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich während des Ersten Weltkriegs. Eine Studie zur Entwicklung und Handhabung des deutschen Ausnahmezustandsrechts bis 1918* [Rechtshistorische Reihe, Bd. 115], zugl. Univ.-Diss., Frankfurt a. M.: Peter Lang, 1994.
- Shirer**, William Lawrence: *Der Zusammenbruch Frankreichs. Aufstieg und Fall der Dritten Republik*, München: Droemer, 1970.
- Stolleis**, Michael: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München: Beck, 1988-2012.
- Strupp**, Karl: *Das völkerrechtliche Delikt*, Stuttgart: Kohlhammer, 1920.
 ” : *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, Bonn: Röhrscheid, 1921.
- Stuth**, Sabine: *Staatshaftung oder Entschädigung? Rechtsstrukturen der Schadensverteilung zwischen Staat und Bürgern*, zugl. Univ.-Diss., Baden-Baden: Nomos, 1990.
- Tingsten**, Herbert: *Les pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la Grande guerre*, Paris: Stock, 1934.
- Voigt**, Rüdiger (Hrsg): *Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*, Königstein i. Ts.: Athenäum, 1980.
- Wüst**, Anja: *Das völkerrechtliche Werk von Georges Scelles im Frankreich der Zwischenkriegszeit* [Studien zur Geschichte des Völkerrechts, Bd. 13], zugl. Univ.-Diss., Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Zangl**, Bernhard: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt a. M.: Campus, 2006.
- Zollmann**, Jakob: *Naulila 1914. World War I in Angola and International Law, a study in (post-)colonial border regimes and interstate arbitration* [Studien zur Geschichte des Völkerrechts, Bd. 35], zugl. Univ.-Diss., Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Zürn**, Michael (Hrsg): *Verrechtlichung – Baustein für global governance?*, Bonn: Dietz, 2004.

Beiträge in Monographien:

- Azoulay**, Pierre: „L'administration française à l'épreuve des guerres“, in: Fabio **Rugge** (Hrsg): *L'administration et la gestion de crise: Le cas de la guerre*, Brüssel: IISA / IIAS, 2000, S. 119-147.

- Böckenförde**, Ernst: „Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs“, in: Horst **Ehmke** / Wolfgang **Abendroth** (Hrsg): *Festschrift Adolf Arndt*, Frankfurt a. M.: Europ. Verl.-Anst., 1969, S. 53-67.
- Boldt**, Hans: „Zum Strukturwandel des Ausnahmezustands im Ersten Weltkrieg“, in: Ernst **Böckenförde** (Hrsg): *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 323-339.
- Dosse**, François: „Reinhart Koselleck entre sémantique historique et herméneutique critique“, in: Ders. / Christian **Delacroix** / Patrick **Garcia** (Hrsg): *Historicités*, Paris: La Découverte, 2009, S. 115-129.
- Fry**, Michael Graham: „Why Wars do not End: Some Observations on the First World War“, in: Ders. (Hrsg): *Power, Personalities, and Policies. Essays in Honour of Donald Cameron Watt*, London: Cass & Co, 1992, S. 53-82.
- Klinger**, Hans: „Reichswirtschaftsgericht und Kartellgericht“, in: Helmut **Külz** / Richard **Naumann** (Hrsg): *Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgewichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Karlsruhe: Müller, 1963, S. 103-116.
- Kreutzer**, Heinz: „Der Ausnahmezustand im deutschen Verfassungsrecht“, in: Ernst **Fraenkel** (Hrsg): *Der Staatsnotstand. Vorträge gehalten im Sommersemester 1964*, Berlin: Colloquium-Verlag, 1965.
- Leonhard**, Jörn: „Krieg und Krise. Der Liberalismus 1914-1918 im internationalen Vergleich“, in: Anselm **Döring-Manteuffel** / Ders. (Hrsg): *Liberalismus im 20. Jahrhundert* [Wissenschaftliche Reihe der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Bd. 12], Stuttgart: F. Steiner-Verlag, 2015, S. 69-94.
- Majerus**, Benoît: „Von Falkenhausen zu Falkenhausen. Die deutsche Verwaltung Belgiens in den zwei Weltkriegen“, in: Günther **Kronenbitter** / Markus **Pöhlmann** / Dierk **Walter** (Hrsg): *Besatzung. Funktion und Gestalt militärischer Fremdherrschaft von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, Paderborn: F. Schöningh, 2006, S. 131-145.
- Pauly**, Walter: „Paul Laband“, in: Helmut **Heinrichs** et al. (Hrsg): *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, München: Beck, 1993, S. 301-319.
- Rudelle**, Odile: „Constitutionnaliser la Déclaration des droits de l'homme?“, in: Marc-Olivier **Baruch** / Vincent **Duclert** (Hrsg): *Justice, politique et République. De l'affaire Dreyfus à la guerre d'Algérie*, Brüssel / Paris: Complexe, 2002, S. 125-143.
- Schönberger**, Christoph: „»L'État« de la théorie générale de l'État“, in: Alain **Chatriot** / Dieter **Gosewinkel** (Hrsg): *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich 1870-1945* [Pariser historische Studien, Bd. 72], S. 257-275.
- Weinrich**, Arndt: „Der Krieg der Zukunft. Der Russisch-Japanische Krieg als Lernfeld der europäischen Militäreliten“, in: Nils **Löffelbein** / Silke **Fehlemann** / Christoph **Corneliusen**: *Europa 1914: Wege ins Unbekannte*, Paderborn: F. Schöningh, 2016, S. 52-66.

Aufsätze in Zeitschriften:

- Audinet**, Eugène: „Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1918“, in: *RGDIP*, Bd. 27 (1920), S. 288-357.
- Baumgart**, Winfried: „Brest-Litovsk und Versailles: Ein Vergleich zweier Friedensschlüsse“, in: *HZ*, Nr. 3 (1970), S. 583-619.
- Caglioti**, Daniela Luigia: „Property Rights in Time of War. Sequestration and Liquidation of Enemy Aliens' Assets in Western Europe during the First World War“, in: *Journal of Modern European History*, Nr. 12 (2014), S. 523-544.
- Deperchin**, Annie: „Die französischen Juristen und der Versailler Vertrag“, in: Gerd **Krummeich** / Silke **Fehlemann** (Hrsg): *Versailles 1919. Ziele – Wirkung – Wahrnehmung* [Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte, N. F., Bd. 14], Essen: Klartext, 2001, S. 87-102.
- Førland**, Tor Egil: „The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies“, in: *Journal of Peace Research*, Nr. 2 (1993), S. 151-162.
- Förster**, Stig: „Der deutsche Generalstab und die Illusion des kurzen Krieges, 1871-1914“, in: *Militärhistorische Mitteilungen*, Nr. 54 (1995), S. 61-95.
- Korioth**, Stefan: „Erschütterungen des staatsrechtlichen Positivismus im ausgehenden Kaiserreich“, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 117 (1992), S. 212-238.
- Lehmann**, Julius: „Die Regelung der Liquidations- und Verdrängungsschäden“, in: *Frankfurter Zeitung* [Morgenblatt], 17.08.1921.
- Saint-Bonnet**, François: „L'état d'exception et la qualification juridique“, in: *CRDF*, Nr. 6 (2007), S. 29-38.
- ” : „L'abnégation des hommes, le sacrifice de la légalité. La Grande Guerre et l'impossible naissance de droit administratif d'exception“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016)

Online-Ressourcen

- Bock**, Fabienne: „Governments, Parliaments and Parties (France)“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin]; [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/governments_parliaments_and_parties_france]
- Caglioti**, Daniela: „Property Rights and Economic Nationalism“, in: *1914-1918 online. International Encyclopedia of the First World War*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin]; [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/property_rights_and_economic_nationalism]

- Goupy, Marie:** *L'essor de la théorie juridico-politique sur l'état d'exception dans l'entre- deux guerres en France et en Allemagne. Une genèse de l'état d'exception comme enjeu pour la démocratie*, zugl. Univ.-Diss., Lyon: [o. V.], 2011; [<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00683729/document>]
- Le Bras, Stéphane:** „Post-War Economies (France)“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin]; [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/post-war_economies_france]
- Lemaire, Elina:** „Le désaccord du Parlement et du gouvernement sur la Constitution du pouvoir politique en temps de guerre“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016); <http://juspoliticum.com/article/Le-desaccord-du-parlement-et-du-gouvernement-sur-la-Constitution-du-pouvoir-politique-en-temps-de-guerre-l-echec-du-projet-Briand-sur-les-decrets-lois-dec-1916-jan-1917-1065.html>
- Milet, Marc:** „La doctrine juridique pendant la guerre : à propos de Maurice Hauriou et de Léon Duguit“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016); <http://juspoliticum.com/article/La-doctrine-juridique-pendant-la-Guerre-a-propos-de-Maurice-Hauriou-et-de-Leon-Duguit-1087.html>
- Oestmann, Peter:** „Normengeschichte, Wissenschaftsgeschichte und Praxisgeschichte: Drei Blickwinkel auf das Recht der Vergangenheit“, in: *Max-Planck-Institute for European legal history – Research Paper Series*, Nr. 6 (2014); https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526811
- Saint-Bonnet, François:** „L'abnégation des hommes, le sacrifice de la légalité. La Grande Guerre et l'impossible naissance de droit administratif d'exception“, in: *Jus Politicum*, Nr. 15 (2016); <http://juspoliticum.com/article/l-abnegation-des-hommes-le-sacrifice-de-la-legalite-La-Grande-Guerre-et-l-impossible-naissance-d-un-droit-administratif-d-exception-1064.html>
- Segesser, Daniel Marc:** „Controversy: Total War“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin] [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/controversy_total_war]
- Sharp, Alan:** „The Paris Peace Conference and its Consequences“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin]; [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/the_paris_peace_conference_and_its_consequences]
- Tison, Stéphane:** „War Aims and War Aims Discussions (France)“, in: *1914-1918 online*, betr. v. Ute Daniel *et al.* [HU Berlin]; [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/war_aims_and_war_aims_discussions_france]

