



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

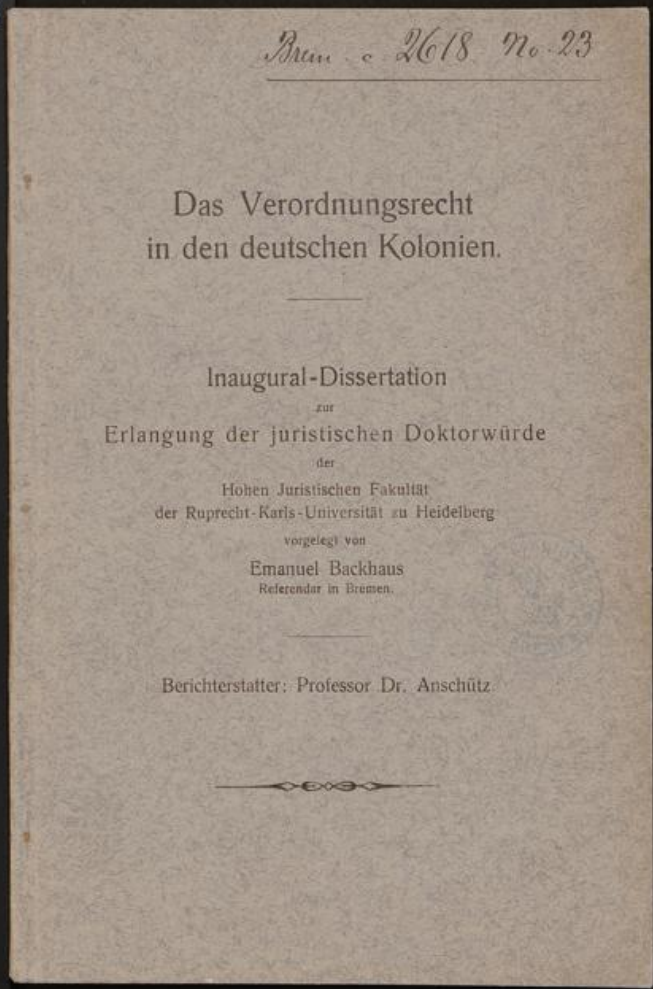
DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien

Backhaus, Emanuel

Bremen, 1908

urn:nbn:de:gbv:46:1-7893

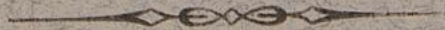


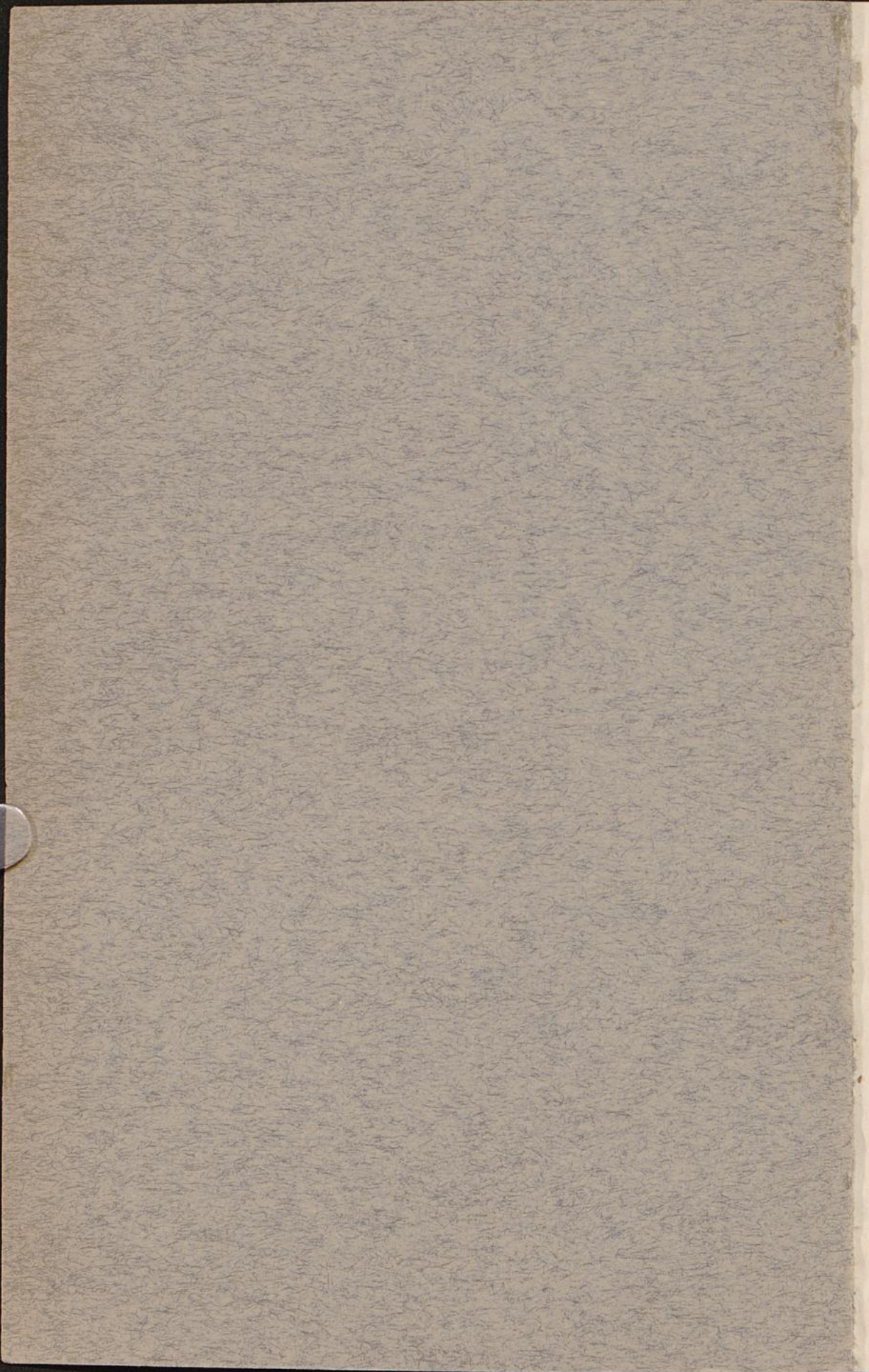
Brem. c. 2618. No. 23

Das Verordnungsrecht
in den deutschen Kolonien.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Hohen Juristischen Fakultät
der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg
vorgelegt von
Emanuel Backhaus
Referendar in Bremen.

Berichterstatter: Professor Dr. Anschütz.





Der Stadtbibliothek seiner
Vaterstadt
ergebenst gewidmet
vom Verfasser.

Bremen, d. 24. VIII. 08.

Das Verordnungsrecht
in den deutschen Kolonien.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen Juristischen Fakultät
der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg

vorgelegt von

Emanuel Backhaus
Referendar in Bremen.

Berichterstatter: Professor Dr. Anschütz.

BREMEN.

H. M. Hauschild's Hofbuchdruckerei.
1908.



Brem. c. 2618-23

Dem Andenken meines Vaters.

Das Verordnungsrecht
in den deutschen Kolonien.

Das Verordnungs-
buch der deutschen Krone

Verzeichnis der benutzten Literatur.

- Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in Encyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler, 1904, Bd. II, S. 451 ff.
- Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin, 1901.
- „ Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin, 1902.
- Bauer, Die Strafrechtspflege über die Eingeborenen der deutschen Schutzgebiete I, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. XIX, Tübingen 1905, S. 32 ff.
- „ Das Verordnungsrecht des Kaisers über die Eingeborenen, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904), S. 513 ff.
- Bornhak, Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. II, Freiburg 1887, S. 3 ff.
- Cederholm, Unsere Karolinen, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. VI (1904), Heft 7, S. 505 ff.
- Denkschrift über die Errichtung eines Reichs-Kolonialamts, Beilage I zum Etat für das Reichs-Kolonialamt, auf das Rechnungsjahr 1907.
- Fischer, Das Verordnungsrecht in den Kolonien, Sonderabdruck aus den „Verhandlungen des deutschen Kolonialkongresses 1905“.
- Fleischmann, Die Entwicklung des deutschen Kolonialrechts, in der Deutschen Juristen-Zeitung, X. Jahrg. (1905), Nr. 22, S. 1035 ff.
- Florack, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung, in Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgegeben von Zorn und Stier-Somlo, Bd. I, Heft 4.
- „ Die Errichtung des Reichs-Kolonialamts, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. VIII (1906), Heft VII, S. 519 ff.
- Gareis: Deutsches Kolonialrecht, Giessen 1902, II. Auflg.
- Giese: Die Fortschritte der deutschen Kolonialrechtsliteratur im Jahre 1905, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. IX (1907), Heft 3, S. 164 ff.
- „ Eine kolonialrechtliche Abhandlung, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. VIII (1906), Heft 3, S. 151 ff.
- „ Zur neuesten Gesamtdarstellung des deutschen Kolonialrechts, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. IX (1907), Heft 5, S. 305 ff.
- „ Zur Errichtung des Reichs-Kolonialamts, Sonderabdruck aus den Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1907, Nr. 7.
- Gierke: Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. IX (1907), Heft 6, S. 420 ff.

- Hänel: Deutsches Staatsrecht, I.
- Helfferrich: Zur Reform der kolonialen Verwaltungs-Organisation, Berlin 1905.
- Hesse: Die deutsche Kolonialverfassung, in der Deutschen Kolonialzeitung, 22. Jahrg. (1905), Nr. 50, S. 520 ff.
- „ Deutsches Kolonialrecht, in der Deutschen Kolonialzeitung, 22. Jahrg. (1905), Nr. 22, S. 217.
- v. Hoffmann: Deutsches Kolonialrecht, in Sammlung Göschen, Leipzig 1907.
- „ Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. VII (1905), Heft 5, S. 362 ff.
- „ Anmerkungen zur neuesten kolonialstaatsrechtlichen Literatur, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. VIII (1906), Heft 7, S. 447 ff.
- „ Die Frage einer Kolonialverfassung, in der Deutschen Kolonialzeitung, 22. Jahrg. (1905), Nr. 46, S. 485 ff. und Nr. 47, S. 493 ff.
- Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche. XVIII. Aufl., Berlin 1907.
- Jahrbuch des Verwaltungsrechts, bearbeitet und herausgegeben von Stier-Somlo, 1. Jahrg. Die Erscheinungen des Jahres 1905 betreffend.
- Dasselbe: Bd. II, Literatur, Rechtsprechung u. Gesetzgebung des Jahres 1906.
- Jellinek: Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.
- „ Das Recht des modernen Staates, I, Berlin 1905.
- „ Das System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen 1905.
- „ Die staats- und völkerrechtliche Stellung Kiautschous, in der Deutschen Juristen-Zeitung, III. Jahrg. 1898, Nr. 13, Nr. 15 (Sprechsaal: Nachtrag zu Nr. 13).
- Joël: Das Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886 nebst den bisherigen ergänzenden Verordnungen, in Annalen des Deutschen Reichs, 1887, S. 191 ff.
- Jordan: Die Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Schutzgebieten, Inaugural-Dissertation, Halle a. S., 1895.
- Köbner: Deutsches Kolonialrecht, in v. Holtzendorff-Kohler, Encyclopädie der Rechtswissenschaft, Leipzig und Berlin 1904, Bd. 2, S. 1075 ff.
- „ Die Organisation der Rechtspflege in den Kolonien, Berlin 1903.
- „ Das neue deutsche Kolonialrecht, in der Deutschen Juristen-Zeitung, VI. Jahrg. (1901), Nr. 10, S. 221.
- „ Einführung in die Kolonialpolitik, Jena 1908.
- Kolonial-Gesetzgebung, die deutsche,
- I, bis 1892, von Riebow
- II, 1893—97, von Zimmermann
- III, 1897—98, „ „
- IV, 1898—99, „ „
- V, 1899—1900, „ „
- VI, 1901—1902, von Schmidt-Dargitz, Köbner
- VII, 1903, „ „ „ „
- VIII, 1904, „ „ „ „
- IX, 1905, „ „ „ „

- v. König: Die Kolonialbehörden, deren Zuständigkeit und Verfahren in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, II. Jahrg. 1900/01, Heft 1.
- Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, IV. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901.
- Loening: Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs, aus Natur- und Geisteswelt, 34. Bändch., Leipzig 1901.
- Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht.
- v. Meyer, Ernst: Das Verwaltungsrecht, in v. Holtzendorff-Kohler, Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 2, 1904, S. 637 ff.
- Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905.
- Meyer, Georg: Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, Leipzig 1888.
- Paech: Die Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft Jahrg. VII (1905), Heft 3.
- v. Poser und Gross-Naedlitz: Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, 8. Heft, Breslau 1903.
- Sabersky: Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. IX (1907), Heft 5, S. 311.
- Sassen: Die staatsrechtliche Natur der deutschen Schutzgebiete, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Jahrg. VIII (1906), Heft 8, S. 594.
- Schlimm: Das Grundstücksrecht in den deutschen Kolonien, Tübinger Doctor-Dissertation, Leipzig 1905.
- Schutzgebietsgesetz, das, nebst seinen Ergänzungsgesetzen, zum Handgebrauch zusammengestellt im Reichs-Marine-Amt, Berlin 1904.
- Seelbach: Grundzüge der Rechtspflege in den deutschen Kolonien, Bonn 1901.
- v. Seydel: Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, Freiburg und Leipzig 1897.
- v. Stein: Polizei, in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Bd. 2, Freiburg 1890.
- v. Stengel: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, Tübingen und Leipzig 1901.
- „ Schutzgebiete, in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Bd., Freiburg 1890.
- Stier-Somlo: Preussisches Staatsrecht, Sammlung Göschen, Leipzig 1906.
- Verhandlungen des Reichstags, Stenographische Berichte, VI. Legislaturperiode, II. Session, 1885—86, Bd. 3.
- Dasselbe: Stenographische Berichte, VI. Legislaturperiode, II. Session, 1885—86, Bd. 5, Anlagen.
- Zorn: Das Reichs-Staatsrecht, 2 Bde., Berlin 1895. 2. Aufl.
- „ Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag, in Annalen des Deutschen Reichs 1889, Nr. 4, S. 344 ff.
- „ Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs, erläutert, Berlin 1895.

- Zorn: Die deutsche Reichsverfassung, in Wissenschaft und Bildung, Bd. X, Leipzig 1907.
- Kolonialgesetzgebung, Guttentagsche Sammlung Nr. 49, Berlin 1901.
 - Die Konsulargesetzgebung, Guttentagsche Sammlung Nr. 21, Berlin und Leipzig 1884.
 - Das Recht der Kolonien, in der Deutschen Monatsschrift für das gesamte Leben der Gegenwart, Bd. II, Berlin 1902, S. 52 ff., 213 ff.
 - Die Wissenschaft des Kolonialrechts, in der Deutschen Kolonialzeitung, 22. Jahrg. (1905), Nr. 10, S. 90.

Disposition.

| | Seite |
|--|-------|
| Einleitung: Das Verordnungsrecht im Reich | 13 |
| Hauptteil: Das Verordnungsrecht in den Kolonien | 15 |
| A. Verordnungsrecht des Kaisers..... | 15 |
| a. Unterordnung des Kaisers unter die Reichs- gesetzgebung | 15 |
| b. Umfang | 20 |
| α . Beschränkungen auf Grund des Schutzgebiets- gesetzes | 20 |
| β . Beschränkung auf Grund des Schutzgebiets- Etatsgesetzes vom 30. März 1892 | 31 |
| c. Formale Erfordernisse..... | 33 |
| α . Gegenzeichnung des Reichskanzlers | 33 |
| β . Verkündigung..... | 37 |
| B. Verordnungsrecht der Beamten..... | 39 |
| a. Quellen desselben | 39 |
| α . Für den Reichskanzler..... | 39 |
| 1. Aus Delegation (derivatives Verordnungs- recht)..... | 39 |
| 2. Aus dem Schutzgebietsgesetz (originäres Verordnungsrecht) | 42 |
| β . Für andere Beamte..... | 49 |
| b. Formale Erfordernisse..... | 57 |
| α . Vorlegung der Verordnungsentwürfe beim Gouvernements- bzw. Bezirksrat | 57 |
| β . Einreichung der Entwürfe beim Kolonialamt | 58 |
| γ . Verkündigung..... | 59 |
| Schluss: Bemerkung de lege ferenda..... | 62 |

Abkürzungen.

| | |
|--|---|
| R. V. = | Reichsverfassung. |
| Sch. G. G. = | Schutzgebietsgesetz. |
| K. G. G. = | Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900. |
| Str. G. B. = | Reichsstrafgesetzbuch. |
| B. G. B. = | Bürgerliches Gesetzbuch. |
| H. G. B. = | Handelsgesetzbuch. |
| Sten. Ber. = | Stenographischer Bericht. |
| D. Kol. Ztg. = | Deutsche Kolonialzeitung. |
| Reichsgesetzbl. = | Reichsgesetzblatt. |
| Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w. = | Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonial- recht und Kolonialwirtschaft. |
| D. Jur. Ztg. = | Deutsche Juristen-Zeitung. |
| Arch. f. öff. R. = | Archiv für öffentliches Recht. |
| Annal. d. Deutsch. R. = | Annalen des Deutschen Reichs. |

Einleitung.

Das Verordnungsrecht im Reich.

Unter „Verordnung“ ist diejenige staatliche Willensäußerung zu verstehen, die weder Gesetz im formellen Sinne, noch Urteil ist¹⁾. Gesetz im formellen Sinne ist alles Recht, das unter Mitwirkung einer Volksvertretung geschaffen wird.

Inhaltlich scheiden sich die Verordnungen in „Verwaltungsverordnungen“ und „Rechtsverordnungen“²⁾.

Verwaltungsverordnungen sind Verordnungen, die Vorschriften auf dem Gebiete der Verwaltung enthalten und an die Verwaltungsbehörden gerichtet sind³⁾. Das Recht, Verwaltungsverordnungen zu erlassen, steht jeder übergeordneten Behörde gegenüber der nachgeordneten zu.

Dem gegenüber bedeuten Rechtsverordnungen solche Verordnungen, die nicht nur innerhalb des Behördenorganismus gelten, sondern sich an die Untertanen wenden und in Freiheit und Eigentum derselben eingreifen. Insofern sie gleichfalls Recht setzen für die Allgemeinheit, haben sie inhaltlich also den Charakter von Gesetzen⁴⁾.

Beide Arten von Verordnungen finden sich im Reichsrecht. Während jedoch Verwaltungsverordnungen natur-

¹⁾ Vergl. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 366.

²⁾ So die meisten Schriftsteller, wie Laband, Staatsr. Bd. II, S. 80; Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 384; Stier-Somlo, Preuß. Staatsr. I, S. 110; Anschütz, Deutsch. Staatsr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. d. Rechtsw., Bd. II, S. 603; Meyer-Anschütz, Staatsr., S. 602; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 51. — Diese Scheidung verwirft namentlich Zorn, Staatsr. I, S. 484, und Annal. d. Deutsch. R., 22. Jahrg. 1889, Nr. 4, S. 363.

³⁾ Vergl. die genannten Schriftsteller a. a. O.

⁴⁾ Vergl. die genannten Schriftsteller a. a. O.

gemäss von jeder Reichs-Verwaltungsbehörde für die nachgeordnete erlassen werden können, kommt den Rechtsverordnungen nach positivem Reichsrecht nur eine sehr geringe Bedeutung zu. Denn die Form der Rechtsetzung ist im Deutschen Reich grundsätzlich das Gesetz im formellen Sinne; alle Materien, die nach Art. 4 R. V. zur Kompetenz des Reichs gehören, sind grundsätzlich auf diesem Wege zu regeln, nicht durch Verordnung. Das ergibt sich aus Art. 5 R. V.: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag ¹⁾.“ Soll von diesem Grundsatz abgewichen werden — was die Reichsverfassung nicht verbietet —, sollen also allgemein verbindliche Vorschriften ausnahmsweise im Verordnungswege ergehen, so ist dazu in jedem einzelnen Falle eine besondere reichsgesetzliche Ermächtigung erforderlich, in der gleichzeitig regelmässig das für den Erlass der Verordnungen in Aussicht genommene Organ bezeichnet wird (z. B. der Bundesrat, Kaiser) ²⁾.

Genau der entgegengesetzte Grundsatz gilt in den deutschen Kolonien. Hier herrscht als Rechtsetzungsform grundsätzlich die Verordnung; und nur ausnahmsweise wird der Weg der Gesetzgebung im technischen Sinne betreten.

Dass die Kolonialbehörden ausserdem die Befugnis haben, Verwaltungsverordnungen zu erlassen, ist selbstverständlich; daher wird das Kolonialverordnungsrecht nach dieser Richtung hin auch nur gelegentlich berührt werden, während der Schwerpunkt der folgenden Darstellung auf das Verordnungsrecht im Sinne von Gesetzgebungsrecht zu legen sein wird.

¹⁾ Zustimmend Laband, Staatsr. II, S. 82 ff; Anschütz, Deutsch. Staatsr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 595. — Dagegen wendet sich Zorn, Staatsr. I, S. 429, der eine prinzipielle Trennung der Gesetzes- und Verordnungsphäre überhaupt zurückweist und S. 486 ebenda bestreitet, dass die Mitwirkung des Reichstags zum Erlass von Rechtsvorschriften verfassungsmässig vorgeschrieben sei.

²⁾ Zustimmend Laband, Staatsr. II, S. 89; Anschütz, Deutsch. Staatsr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 594; Meyer-Anschütz, Staatsr., S. 603. — Dagegen Zorn, Staatsr. I, S. 484.

Hauptteil.

Das Verordnungsrecht in den Kolonien.**A. Verordnungsrecht des Kaisers.****a. Unterordnung des Kaisers unter die Reichsgesetzgebung.**

In den 80er und 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts hat auch das Deutsche Reich einen ansehnlichen Kolonialbesitz erworben. Die Regelung der Rechtsverhältnisse jener neuen deutschen Gebiete fällt unter den Begriff „Kolonisation“ des Art. 4, Z. 1 R. V., ist also Sache der Reichsgesetzgebung im formellen Sinne ¹⁾.

¹⁾ Zustimmung Hänel, Staatsr. I, S. 838 ff, s. namentlich S. 839, Anm. 6; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 33; Georg Meyer, Staatsr. Setzlg. d. deutsch. Schutzgeb. S. 52; Hesse, D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. Nr. 50, S. 520; Meyer führt den sten. Ber. der Sitzung des verfassungsberatenden Reichstages des nordd. Bundes v. 20. März 1867 an (Sten. Ber. I, S. 271), wo der Bundeskommissar Herr v. Savigny erklärte, dass man bei dem Worte „Kolonisation“ nicht nur an die Errichtung von Flottenstationen gedacht, sondern auch den Erwerb von wirklichen Kolonien ins Auge gefasst hätte. — Man kann also, ohne dem Ausdruck Gewalt anzutun, sehr wohl daraus die Befugnis des Reiches herleiten, die Verhältnisse der Kolonien auf reichsgesetzlichem Wege zu ordnen.

Dagegen erklären sich Zorn, Staatsr. I, S. 570; derselbe Gedanke kehrt wieder in Zorn, Die Wissensch. d. Kolonialr. (D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. Nr. 10, S. 90; in Erwiderung dessen vertritt Hesse nochmals den obigen Standpunkt, D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. Nr. 22, S. 217); ferner v. Hoffmann in D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. Nr. 46 und 47, wo er die Bedeutungslosigkeit des Art. 4 R. V. für die Kolonien zu beweisen sucht; ferner Florack, Schutzgebiete, S. 27; Bornhak, Arch. f. öff. R., Bd. II, S. 11; Laband, Staatsr., Bd. II, S. 281 hält es zwar für einen Trugschluss, aus dem Worte „Gesetzgebung“ in Art. 4 zu folgern, daß die Ordnung der Rechtsverhältnisse in den Kolonien nun auch unbedingt in der Form des formellen Reichsgesetzes zu geschehen habe, kommt aber auf S. 283 doch zu dem Ergebnis, daß „der Weg der Reichsgesetzgebung auch für alle die Schutzgebiete betreffenden Angelegenheiten die verfassungsmässig zulässige und rechtlich wirksame Form sei“.

Immerhin hat die Streitfrage über diesen Kardinalpunkt der Kolonialrechtswissenschaft heute kaum noch praktische Bedeutung, da sich die Reichsgesetzgebungsfaktoren jedenfalls tatsächlich für zuständig erklärt haben, und schon des öfteren bezüglich der Regelung der Schutzgebietsverhältnisse tätig geworden sind.

Die Reichsgesetzgebungsfaktoren haben denn auch wiederholt eine Ordnung der dortigen Verhältnisse vorgenommen, zuerst im alten Schutzgebietsgesetz vom 17. April 1886 (Reichsgesetzbl. S. 75), dessen neueste, mehrfache Abänderungen enthaltende Fassung vom 25. Juli 1900 (Bekanntmachung vom 10. September 1900, Reichsgesetzbl. S. 813) stammt. Diese Ordnung besteht im wesentlichen darin, dass der Kaiser das zur Regelung der Schutzgebietsverhältnisse im einzelnen grundsätzlich zuständige Organ geworden ist. Denn § 1 Sch. G. G., der das Fundament unserer Kolonialverfassung bedeutet, lautet: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reichs aus.“ Inhaber der Schutzgewalt ist also das Reich, d. h. die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Der Kaiser fungiert nur als Beauftragter des Reiches, als Reichsdelegatar¹⁾. Seine Stellung beruht also auf einer Ermächtigung durch die beiden Reichsgesetzgebungsfaktoren. Diese, Bundesrat und

¹⁾ Zustimmung Zorn, Staatsr. I, S. 573; Laband, Staatsr. II, S. 283; Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 121 ff; v. Poser, Rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 57; — anderer Ansicht Bornhak, Arch. f. öff. R. II, S. 15, der den Kaiser als den Träger der Reichssouveränität in den Schutzgebieten ansieht. —

Die Übertragung der Schutzgewalt quoad exercitium an den Kaiser hat man darum gewählt, weil die neuen, unerschlossenen und entfernten Gebiete eine schnelle und einheitliche Ordnung erforderten, eine Aufgabe, für die sich das zunächst in Betracht kommende andere Reichsorgan, der Bundesrat, als kollegiale und von den Einzelregierungen abhängige Körperschaft weniger geeignet hätte (vergl. Köbner, Einführg. in d. Kolonialpol., S. 118). Die Übertragung der Schutzgewalt ist ganz analog der Übertragung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen an den Kaiser erfolgt (vergl. Abgeordn. Dr. Meyer in der Reichstagssitzg. vom 26. März 1886, Sten. Ber. Bd. III, S. 1607). Die Delegatarstellung des Kaisers findet ihren Ausdruck in der Bestimmung, dass der Kaiser „im Namen des Reichs“ die Schutzgewalt ausübe — übrigens ein überflüssiger Zusatz, denn der Kaiser, als Reichsorgan, erlässt alle Anordnungen im Namen des Reichs (Art. 17 R. V.); daher bedurfte es jener besonderen Hervorhebung gar nicht, wie auch die Reichstags-Kommission, desgl. Vertreter der verbündeten Regierungen bei der Schaffung des ersten Sch. G. G. zugaben (s. Sten. Ber., VI. Legislaturperiode, 2. Sess. 1885—86, Bd. 5, Anl. S. 989; zustimmend Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 124).

Reichstag, sind mithin in jedem Falle als die dem Delegatar übergeordnete Rechtsquelle zu betrachten.

Daraus folgt, dass auch ein einfaches Reichsgesetz jederzeit die Grenzen der kaiserlichen Machtbefugnisse verschieben (erweitern¹⁾ oder verengern), sowie dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt überhaupt nehmen kann²⁾. Nichts steht im Wege, dass sie einem anderen Organ übertragen — oder gar nicht mehr vom Reich quoad exercitium verliehen wird.

Solange aber der Kaiser die Schutzgewalt ausübt, vertritt er den Reichssouverän in vollem Umfange.

Der Begriff der Schutzgewalt war früher streitig. Heute ist sie jedenfalls gleichbedeutend mit souveräner Staatsgewalt.³⁾ Sie umfasst daher sämtliche Staats-Hoheitsrechte⁴⁾.

¹⁾ Eine solche reichsgesetzliche Kompetenzverschiebung zugunsten des Kaisers ist z. B. durch § 6 des neuen Sch. G. G. gegenüber § 3 des alten von 1886 erfolgt; letzterer führte 5 Ziffern kaiserlicher Verordnungsbefugnisse auf, die heute auf 9 gewachsen sind.

²⁾ Zustimmung Hesse, D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. 1905, Nr. 50, S. 521 und Nr. 22, S. 218; ferner Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX 1907, Heft 6, S. 420 ff.; Abgeordn. Dr. Hänel in der Reichstagssitzung v. 23. März 1886 (Sten. Ber., VI. Leg. Per., 2. Sess. 1885/86 Bd. III, S. 1609). — Dagegen v. Hoffmann, D. Kol. Ztg., 1905, 22. Jahrg., Nr. 47, S. 494, der die Tätigkeit der Reichsgesetzgebungs-Faktoren hinsichtlich der Kolonien mangels der Geltung von Art. 4 Z. 1 R. V. für nicht gesetzlich normiert, sondern für gewohnheitsmässig erklärt, und daher zu dem Schluss kommt, dass umgekehrt eine kaiserliche Verordnung jene beseitigen kann.

³⁾ Zustimmung Zorn, D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. 1905, Nr. 10, S. 91: „Schutzgewalt ist Staatsgewalt“; ferner Laband, Staatsr. II., S. 277; Gareis, Deutsch. Kolonialr., S. 7; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 38; Zorn, Staatsr. I, S. 573; Arndt, Staatsr., S. 763; v. Hoffmann, Kolonialr., S. 19. —

Anfänglich ging die Absicht der Regierung tatsächlich dahin, den Erwerb sowie die Verwaltung und Erschliessung der Kolonien, nach dem Vorbilde der grossen englischen Kolonialgesellschaften, namentlich der englisch-ostindischen Gesellschaft (1601—1858) — privater, kaufmännischer Initiative zu überlassen, sich selbst jedoch auf die Oberhoheit über die gewonnenen Gebiete und den „Schutz“ der in ihnen begründeten Unternehmungen zu beschränken. (Das Nähere hierüber s. Köbner: Kolonien und Kolonialpolitik, in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft, 1906, Abschn. II, 2 und Abschn. III; Köbner, Kolonialr., in v. Holtzendorffs Encykl. II, S. 1080 ff; v. Hoffmann, Kolonialr., S. 18; Seelbach, Grundzüge d. Rechtspflege, S. 1). Da sich indes dieser Plan nicht verwirklichen liess, so sah sich die Regierung genötigt,

Da hierzu das Recht der Gesetzgebung gehört, so ist also der Kaiser nach § 1 Sch. G. G. grundsätzlich als der Gesetzgeber für die Kolonien zu betrachten. Die Form der kaiserlichen Rechtsetzung ist die Verordnung; denn von Gesetz sprechen wir, wie S. 1 ausgeführt, nur im Falle der Mitwirkung eines Parlaments. Es kann indes die Verordnungsgewalt an sich, wie auch jede einzelne kaiserliche Verordnung, im Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert oder aufgehoben werden; andererseits sind bereits bestehende Reichsgesetze ihrerseits jeder Einwirkung durch kaiserliche Verordnungen entzogen¹⁾. Im übrigen kommt aber der kaiserlichen Verordnungsbefugnis als Rechtsquelle für die Schutzgebiete grundsätzlich dieselbe Bedeutung zu, die im Reich die Gesetzgebung im formellen Sinne, durch Bundesrat und Reichstag, genießt²⁾.

davon abzustehen, und — in der einen Kolonie früher, in der anderen später — statt der blossen Oberhoheit die volle Staatsgewalt zu übernehmen. Somit ist die amtliche Bezeichnung „Schutzgewalt“ heute nur verwirrend, und ihre Ersetzung durch „Staatsgewalt“ durchaus am Platze. (Zustimmend v. Hoffmann, Kolonialr., S. 20; Sassen, Staatsr. Natur d. deutsch. Schutzgeb., in Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. VIII, 1906, Heft 8, S. 604; Zorn, D. Monatsschr. f. d. gesamte Leben der Gegenw., Bd. II, 1902, S. 53.)

⁴⁾ Zustimmend Gareis, D. Kolonialr., S. 8; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 38; Köbner, Kolonialr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1100; Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 420; Köbner, Einführg. in d. Kolonialpol., S. 119.

¹⁾ Zustimmend Hesse, D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. 1905, Nr. 50, S. 521; — dagegen Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 420, der zwar eine Verschiebung der im Sch. G. G. festgelegten Kompetenz auf gesetzlichem Wege zulässt, die Abänderung einer einzelnen kaiserlichen Massnahme durch Gesetz aber für unmöglich hält, und dem Kaiser das Recht gibt, „ohne weiteres kraft seiner Schutzgewalt“ ein derartiges Gesetz seinerseits wieder zu beseitigen.

²⁾ Neben dem auf der Schutzgewalt (§ 1 Sch. G. G.) beruhenden grundsätzlich allgemeinen Ordnungsrecht stehen dem Kaiser in den Kolonien auch diejenigen Ordnungsbefugnisse zu, die in den für die Schutzgebiete rezipierten mutterländischen Gesetzen statuiert sind, so z. B. die Ordnungsbefugnis aus dem Blankettstrafgesetz des § 145 des Str. G. B., auf Grund derer beispielsweise ergangen sind die „Kaiserliche Verordnung zur Verhütung des

Bei der Ausübung seines Verordnungsrechts ist der Kaiser völlig selbständig, d. h. nicht an die Mitwirkung irgend welcher anderer Faktoren gebunden. Insbesondere verlangt § 1 Sch. G. G. nicht die Zustimmung des Bundesrats oder Reichstags¹⁾. Anfänglich war allerdings geplant, dem Bundesrat eine Art Kontrollbefugnis über die Handhabung des Verordnungsrechts durch den Kaiser zu geben²⁾; jedoch gab man im Interesse einer straffen, einheitlichen Regelung der Schutzgebietsverhältnisse diesen Gedanken wieder auf, zumal man, wie Abgeordn. Dr. Hänel im Reichstage besonders hervorhob, keine verfassungsmässige Möglichkeit gehabt hätte, den Bundesrat parlamentarisch für seine mitwirkende Tätigkeit zur Verantwortung zu ziehen. Beliebt man hingegen dem Kaiser sein Verordnungsrecht völlig uneingeschränkt, so konnte man ihm allein auch, oder vielmehr seinem Kanzler, die ausschliessliche Verantwortung für die Handhabung desselben auferlegen (vergl. unten S. 33 ff.).

Die kaiserlichen Verordnungen tragen insbesondere den Charakter von Rechtsverordnungen. Dass der Kaiser ausserdem noch das Recht hat, als Spitze der ganzen Kolonialverwaltung Vorschriften an die Kolonialbehörden zu richten, sogen. Verwaltungsverordnungen — bedarf keiner besonderen Erwähnung. Das Wesentliche am kaiserlichen Verordnungsrecht bleibt die Befugnis, gesetzvertretende, unmittelbar in Freiheit und Eigentum aller eingreifende Bestimmungen zu erlassen.

Zusammenstosses von Schiffen auf See vom 9. Mai 1897“ (Reichsgesetzbl. S. 203) und die „Verordnung über die Lichter- und Signalführung der Fischerfahrzeuge und der Lotsendampffahrzeuge, vom 10. Mai 1897“ (Reichsgesetzbl. S. 215). Vergl. Köbner, Kolonialr., Encykl. II, S. 1101; Florack, Schutzgeb., S. 34; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 46.

¹⁾ Zustimmung Laband, Staatsr. II, S. 283; Köbner, Kolonialr., in v. Holtzendorff-Köhler, Encykl. II, S. 1100 („alleiniges Organ“); Bauer, Arch. f. öff. R., Bd. XIX, S. 37.

²⁾ Vergl. sten. Ber. 72, Sitzg. vom 23. März 1886, Bd. 3, S. 1606.

b. Umfang.

a. Beschränkungen auf Grund des Schutzgebietgesetzes.

Der Verordnungsgewalt unterliegen präsumptiv „alle Gebiete der kolonialen Rechtsordnung“¹⁾ (§ 1 Sch. G. G.), soweit nicht eine Regelung durch Gesetz im formellen Sinne erfolgt oder ausdrücklich vorgesehen ist²⁾; denn Gesetzesrecht, als Willensäußerung der dem Kaiser übergeordneten Rechtsquelle, geht vor Verwaltungsrecht³⁾. Derartige Einschränkungen der kaiserlichen Verordnungsbefugnisse sind in der Tat gemacht worden; zum grössten Teil beruhen sie auf demselben Gesetze, das ihm seine grundsätzliche Macht verliehen hat, nämlich dem Sch. G. G.

Als man dem Kaiser durch § 1 Sch. G. G. die Ausübung der sämtlichen Hoheitsrechte übertrug, glaubte man als Gegengewicht dafür, dass man hierdurch eine Ausdehnung der kaiserlichen Gewalt „gleichsam in blanco dekretiere“⁴⁾, Rechtsgarantien schaffen zu müssen, indem man gleichzeitig einen bedeutenden Teil des in der Heimat geltenden materiellen

¹⁾ Köbner, Kolonialrecht, in v. Holtendorff-Kohler, Encykl. Bd. II, S. 1100.

²⁾ Zustimmung Köbner, s. Anm. 1.; derselbe, Organisation d. Rechtspflege i. d. Kolonien, S. 9; v. Hoffmann, Kolonialrecht, S. 34; Zorn, Staatsr. I, S. 575; Florack, Schutzgebiete, S. 32; Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. d. Schutzgeb., S. 125; Gareis, Kolonialrecht, S. 9; Hänel, Staatsr. I, S. 851.

³⁾ Zustimmung Hesse, D. d. Kol. Ztg., 22. Jahrg. 1905, No. 50, S. 521; Köbner, Kolonialrecht, in v. Holtendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1100; dieser beruft sich dabei auf „den allgemeinen Grundsatz des deutschen Staatsrechts“, wonach Gesetzesrecht vor Verwaltungsrecht gehe; näher liegt es jedoch, die positive Rechtslage hinsichtlich der Kolonialgesetzgebung zur Erklärung heranzuziehen: auf Grund von Art. 4 Z. 1, R. V. haben die gesetzgebenden Faktoren des Reichs, Bundesrat und Reichstag, dem Kaiser die Schutzgewalt, einschliesslich der Gesetzgebungsgewalt delegiert, sind also, wie oben S. 17 ausgeführt, als die ihm übergeordnete Rechtsquelle anzusehen.

⁴⁾ Abgeordn. Dr. Hänel, Sitzung des Reichstags vom 23. März 1886, sten. Ber. 1885/86, III. Bd., S. 1609.

und formellen Rechts als „oberste und feststehende Rechtsgrundlage“¹⁾ in den Schutzgebieten einführt.

Die durch das Sch. G. G. dem kaiserlichen Verordnungsrecht verschlossene Sphäre umfasst folgende Bestimmungen:

I. Auf dem Gebiete des Staatsrechts²⁾.

Hier sind der Beschränkungen des kaiserlichen Verordnungsrechts nur wenige.

So erfolgt:

1. Die Naturalisation von Ausländern, die sich in einem Schutzgebiete niederlassen, sowie von Eingeborenen nicht durch den Kaiser, sondern durch den Reichskanzler; der Reichskanzler ist ermächtigt, diese Befugnis einem anderen kaiserlichen Beamten zu übertragen (§ 9 Abs. 1, Sch. G. G.).

2. Abs. 3 desselben Paragraphen erklärt die Schutzgebiete im Sinne des § 21 des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870³⁾, sowie bei Anwendung des Gesetzes wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870⁴⁾ für Inland. Dieser Bestimmung entgegen kann der Kaiser die Schutzgebiete nicht für Ausland erklären.

3. Wenn der Kaiser nach § 10 Sch. G. G. durch Verordnung Eingeborene der Schutzgebiete in Beziehung auf das Recht zur Führung der Reichsflagge den Reichsangehörigen gleichstellt, so darf er damit nicht die Wirkung verbinden, dass das betreffende Schiff als deutsches Seefahrtszeug im Sinne

¹⁾ Abgeordn. Dr. Hänel, Sitzung des Reichstags vom 23. März 1886, sten. Ber. 1885/86, Bd. III, S. 1609.

²⁾ Vergl. hierzu Köbner, Kolonialrecht, in v. Holtzendorff-Köhler, Encykl. II, S. 1100; Florack, Schutzgeb., S. 33; v. Poser, Rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 61, 62; Köbner, D. Jur.-Ztg., VI. Jahrg. 1901, Nr. 10, S. 222.

³⁾ § 21 d. gen. Ges. erklärt die Deutschen, die sich ununterbrochen 10 Jahre lang im „Auslande“ aufhalten, ihrer Staatsangehörigkeit für verlustig; Reichs-Gesetzbl. 1896, S. 615.

⁴⁾ Bundes-Gesetzbl. S. 119.

des § 1 Abs. 1, Nr. 1 und § 3 Abs. 1 des See-Unfallversicherungsgesetzes v. 30. Juni 1900¹⁾ gilt.

4. § 14 Sch. G. G. gewährt den Angehörigen der im deutschen Reich anerkannten Religionsgemeinschaften²⁾ Gewissensfreiheit und religiöse Duldung. Die freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen der bezeichneten Religionsgemeinschaften können durch kaiserliche Verordnung weder beschränkt noch gehindert werden.

Abgesehen von diesen wenigen Beschränkungen der kaiserlichen Machtfülle ist aber gerade das öffentliche Recht, namentlich das Verwaltungsrecht in seinen verschiedenen Zweigen, die Domäne kaiserlicher Rechtsetzung³⁾.

II. Auf dem Gebiete des Privat-Straf- und Prozessrechts.

Einen gänzlich anderen Standpunkt nahm der Reichstag hinsichtlich der Materien des bürgerlichen, Straf- und Prozessrechts, sowie der Gerichtsverfassung ein. Hier namentlich sollten, wie der Abgeordn. Dr. Hänel sagte, „Garantien des Rechts“⁴⁾ geschaffen werden.

Daher sind diese Gebiete ein für allemal der Verordnungssphäre entzogen und reichsgesetzlich geregelt. Dies ist, eigenartig genug, in der Weise geschehen, dass durch die §§ 2 und 3 Sch. G. G. für die bezeichneten Gebiete ein-

¹⁾ Rc hs-Gesetzbl. S. 716.

²⁾ Also z. B. nicht den Anhängern Mohameds und Buddhas.

³⁾ Vergl. Köbner, Kolonialrecht, in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1100; v. Poser, Die rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 61. Als Beispiel einer öffentlich-rechtlichen Materie sei das Kolonial-Beamtenrecht genannt, das vorzugsweise durch kaiserliche Verordnung geregelt ist. Vergl. die Allerh. Verordnung, betreffend die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten, v. 9. Aug. 1896 (Zimmermann II, S. 265, No. 221) und die Ergänzungsverordnung v. 23. Mai 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, VI, S. 3, No. 1.

⁴⁾ Siehe sten. Ber. 1885/86 III. Bd., S. 1609.

fach die Vorschriften des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900¹⁾ „rezipiert“ (Köbner, Kolonialrecht, Encykl. II., S. 1101) sind.

Diese Rezeption rechtfertigt sich durch die Ähnlichkeit der Verhältnisse in den überseeischen Konsulargerichtsbirken mit denen der Schutzgebiete, wenn auch der grundsätzliche Unterschied nicht verkannt werden darf, dass die Konsular-Jurisdiktion nur personalen, die Rechtsprechung in den Schutzgebieten dagegen territorialen Charakter trägt. Die deutschen Kolonien sind eben kein Ausland, in dem die deutsche Gerichtsbarkeit lediglich „Gastgerichtsbarkeit“ (Köbner, D. Jur. Ztg., VI. Jahrg. 1901, Nr. 10, S. 222) ist, sondern Reichsland, oder besser Reichsnebenland²⁾, wenn auch nicht „Bundesgebiet“ im Sinne von Art. 1 der Reichsverfassung³⁾.

Zum Ausdruck gelangt der territoriale Charakter der kolonialen Rechtsprechung dadurch, dass das Sch. G. G. keine positive Abgrenzung des ihm unterworfenen Personenkreises vornimmt, sondern nur eine negative, indem es die Eingeborenen im § 4 von der im Gesetz geregelten Gerichtsbarkeit ausnimmt⁴⁾. Letzteres findet seinen Grund in der Eigenart der kulturellen und sozialen Zustände, die eine Sonderstellung der Eingeborenen notwendig machten⁵⁾.

¹⁾ Reichsgesetzbl. S. 213.

²⁾ Vergl. hierzu Zorn, Staatsr. II, S. 602; derselbe, Verfassungsurkunde d. Deutsch. Reichs, S. 7; Köbner, D. Jur. Ztg. VI. Jahrg. 1901, No. 10, S. 222; v. Poser, D. rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 63.

³⁾ Da die Schutzgebiete im Art. 1 R. V. nicht aufgeführt sind, eine Eingliederung in das deutsche Bundesstaatsgebiet analog derjenigen von Elsass-Lothringen und Helgoland auch nicht erfolgt ist, so sind sie nicht „Bundesgebiet“. (Vergl. Zorn, Verfassungsurkunde des Deutsch. Reichs, S. 7; derselbe, Staatsr. I, S. 578.)

⁴⁾ Vergl. v. Poser, Die rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 63; Köbner, D. Jur. Ztg., VI. Jahrg. 1901, No. 10, S. 223.

Natürlich unterstehen die Eingeborenen im übrigen dem Schutzgebietsgesetz, insonderheit der kaiserlichen Schutzgewalt aus § 1 Sch. G. G.

⁵⁾ Vergl. Bauer, Die Strafrechtspf. über die Eingeborenen, Arch. f. öff. R., Bd. XIX, S. 36; siehe daselbst auch Anm. 4, die von der manchmal vor-

Erscheint es jedoch angebracht, so können sie dem Recht des weissen Mannes unterstellt werden; eine kaiserliche Verordnung hat zu bestimmen, dass und wie weit dies zu geschehen hat (§ 4 Sch. G. G.). Solange ein solcher Fall jedoch noch nicht eingetreten ist, gehört die Regelung der gesamten Rechtsverhältnisse der Eingeborenen zur Verordnungssphäre des Kaisers ¹⁾. Den Eingeborenen können übrigens nach § 4 Sch. G. G. bestimmte andere Teile der Bevölkerung (z. B. aus anderen Ländern importierte farbige Arbeiter) gleichgestellt werden (s. § 2 der Verordnung v. 9. Nov. 1900, Zimmermann V, S. 158, Nr. 147, die jedoch Japaner nicht als Angehörige farbiger Stämme gelten lässt). Gerade auf dem Gebiete der Eingeborenen-Rechtspflege zeigt sich die aus der Schutzgewalt fliessende Gesetzgebungsbefugnis des Kaisers in ihrem ganzen Umfange ²⁾.

Es finden also auf die Gerichtsverfassung die Vorschriften der §§ 5, 7—15, 17, 18 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 mit der Massgabe entsprechende Anwendung, dass an die Stelle des Konsuls der von dem Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte, und an die Stelle des Konsulargerichts das in Gemässheit der Vorschriften über das letztere zusammengesetzte Gericht des Schutzgebiets tritt (§ 2 Sch. G. G.).

Bezüglich des bürgerlichen, Straf- und Prozessrechts schreibt § 3 Sch. G. G. die Anwendung der im § 19 K. G. G. bezeichneten Vorschriften der Reichsgesetze und preussischen

handenen Schwierigkeit spricht, die Bestimmung des Begriffs Eingeborener zu treffen, so z. B. in Ost-Afrika, wo hochgebildete Inder und Araber zur „eingeborenen“ Bevölkerung gehören.

¹⁾ Das Gesagte gilt natürlich nicht für die nach § 9 Sch. G. G. naturalisierten Eingeborenen, die Reichsdeutsche geworden sind (vergl. v. Stengel, d. Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 62).

²⁾ Vergl. v. Stengel, Die Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 62; Bauer, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IV, Heft 7, S. 515.

Gesetze vor¹⁾. Unter den sonstigen im § 3 Sch. G. G. rezipierten zahlreichen Vorschriften des K. G. G. mag hier die Bestimmung des § 40 K. G. G. Erwähnung finden, wonach das in einem Konsulargerichtsbezirke geltende Handelsgewohnheitsrecht den im § 19 K. G. G. bezeichneten Gesetzen vorgeht. Somit kommt auch in den Schutzgebieten den sämtlichen reichsgesetzlichen Bestimmungen, gegenüber dem dortigen Handelsgewohnheitsrecht, nur subsidiäre Bedeutung zu. Diese Regelung erscheint im Interesse der wirtschaftlichen Beziehungen zu benachbarten ausländischen Gebieten als notwendig, da nur auf diese Weise eine dem deutschen Handel verhängnisvolle rechtliche Isolierung vermieden werden kann²⁾ wenn auch dem deutschen Richter die Entscheidung, was Gewohnheitsrecht und was als blosse Handelsusage zu betrachten ist, in einzelnen Fällen schwer fallen mag.

Sind somit die Gebiete des bürgerlichen, Straff- und Prozessrechts in den Kolonien im allgemeinen gesetzlich geregelt, so erfordern die eigenartigen kulturellen Verhältnisse der Schutzgebiete doch in mancher Beziehung Abweichungen von den deutschen und preussischen Vorschriften. Dies zeigte sich bereits beim alten Sch. G. G. von 1886 und machte sich späterhin noch mehr bemerkbar. Die im einzelnen Falle notwendigen Abweichungen ebenfalls gesetzlich festzulegen, schien in Anbetracht der grossen Verschiedenheit und Veränderlichkeit der in Frage stehenden Verhältnisse nicht ratsam. Daher überliess man diese Aufgabe dem kaiserlichen Verordnungsrecht und begnügte sich damit, im § 6 des neuen Sch. G. G., in 9 Ziffern, die Materien näher zu bezeichnen, in denen der Kaiser nach seinem Ermessen abweichende

¹⁾ Eine vollständige Aufzählung der nach Massgabe der §§ 2 und 3 Sch. G. G. in den Kolonien geltenden Reichsgesetze und preussischen Gesetze gibt Seelbach, Grundzüge der Rechtspl. i. d. Kolonien, S. 20 ff.

²⁾ Vergl. Köbner, D. Jur. Ztg., Jahrg. VI 1901, Nr. 10, S. 223.

Verordnungen sollte erlassen können¹⁾. Derartige Verordnungen sind im Laufe der Jahre für die einzelnen Schutzgebiete in beträchtlicher Anzahl ergangen; zusammengefasst sind sie jetzt in der Verordnung vom 9. Nov. 1900²⁾, die heute ausschliesslich und einheitlich für alle Schutzgebiete gilt.

Die im § 6 n. Sch. G. G. freigelassenen Materien, die vorzugsweise der Gerichtsverfassung und den Verfahrensarten angehören³⁾, sind folgende:

1. Nach § 6 Z. 1 können kaiserliche Verordnungen in Vorschriften über Materien, welche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind, Gefängnis bis zu 1 Jahr, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände androhen. Ziffer 1 enthält also die Befugnis des Kaisers, das Strafgesetzbuch zu ergänzen⁴⁾.

2. Durch kaiserliche Verordnung können abweichende prozessrechtliche, namentlich strafprozessrechtliche, Bestimmungen erlassen werden (§ 6, Z. 2—7, 9). So kann die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft in Strafsachen vorgeschrieben werden (§ 6, Z. 2a), was durch § 5 der Verordng. vom 9. Nov. 1900 in der Weise geschehen ist, dass, sofern es sich um Verbrechen oder Vergehen handelt, die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft bei der Hauptverhandlung in erster Instanz, bei der Einlegung von Rechtsmitteln und bei dem Verfahren in zweiter Instanz eintritt. — Der Kaiser ist auch befugt (§ 6, Z. 5), an Stelle der Enthauptung eine andere, eine Schärfung nicht enthaltende Art der Vollstreckung der Todesstrafe anzudrohen; demgemäss bestimmt § 9 der Ver-

¹⁾ Vergl. Köbner, Kolonialr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1101. Das sich steigernde Bedürfnis nach abweichenden, den individuellen Verhältnissen Rechnung tragenden Bestimmungen lässt sich deutlich daraus erkennen, dass das alte Schutzgebietsgesetz von 1886 im § 3 nur 5 derartige Ziffern aufführte, denen das Gesetz vom 7. Juli 1887 (Riebow I, S. 24, Anm.) eine 6. hinzufügte, bis die Zahl heute auf 9 angewachsen ist.

²⁾ Zimmermann V, S. 159, Nr. 147.

³⁾ Vergl. Köbner, D. Jur. Ztg., VI. Jahrg. 1901, Nr. 10, S. 223 ff.

⁴⁾ Zustimmend Gareis, D. Kolonialr., S. 14.

ordng. v. 9. Nov. 1900: „Die Todesstrafe ist durch Enthaupten, Erschiessen oder Erhängen zu vollstrecken. Der Gouverneur (Landeshauptmann¹⁾) bestimmt, welche der drei Vollstreckungsarten im einzelnen Falle stattzufinden hat.“ — Durch kaiserliche Verordnung kann ferner die nach dem K. G. G. vom 7. April 1900 begründete Zuständigkeit des Reichsgerichts einem Konsulargericht oder einem Gerichtshof in einem Schutzgebiet übertragen werden (§ 6, Z. 6); dies ist geschehen durch § 8 der Verordnung vom 9. Nov. 1900, wonach an Stelle des Reichsgerichts für Kiautschou das kaiserliche Konsulargericht zu Shanghai, für die übrigen Schutzgebiete die, die zweite Instanz bildenden „kaiserlichen Obergerichte“ treten. Diese Funktion des kaiserlichen Konsulargerichts zu Shanghai wird jedoch mit dem 1. Jan. 1908 ihr Ende finden. Denn durch kaiserliche Verordnung vom 28. Sept. 1907²⁾ erfährt der Absatz des § 8 der Verordng. vom 9. Nov. eine Änderung dahin, dass nun auch Kiautschou ein eigenes Gericht erhält, dem die nach dem K. G. G. vom 7. April 1900 begründete Zuständigkeit des Reichsgerichts für das genannte Schutzgebiet übertragen wird.

3. Der Kaiser kann für die gerichtliche und notarielle Beurkundung von Rechtsgeschäften mit Ausschluss der Verfügungen von Todeswegen ein einfacheres Verfahren vorschreiben, sowie die Zuständigkeit der Notare einschränken (§ 7 Sch. G. G., Z. 8). Demzufolge beschränkt § 11 der Verordng. vom 9. November 1900 die Zuständigkeit der Notare auf die Beurkundung von Rechtsgeschäften unter Lebenden.

4. Schliesslich hatte eine kaiserliche Verordnung nach Art. 3 des Gesetzes betr. Änderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 25. Juli

¹⁾ Eine früher vorkommende Bezeichnung des obersten Beamten eines Schutzgebietes; heute führen alle den Titel Gouverneur.

²⁾ Reichsgesetzbl. Nr. 44, S. 735.

1900¹⁾ den Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes zu bestimmen. Das ist geschehen durch § 1 der Verordng. vom 9. November 1900, wonach das neue Schutzgebietsgesetz in der Fassung vom 10. September 1900²⁾ vom 1. Januar 1901 in Kraft gesetzt wurde. — Gleichfalls bestimmt der Kaiser für diejenigen Schutzgebiete, in denen das Gesetz über die Konsulargerichtbarkeit vom 10. Juli 1879³⁾ und das Personenstandesgesetz vom 4. Mai 1870 noch nicht gelten, den Zeitpunkt, in welchem die §§ 2—7 des Sch. G. G. in Kraft treten⁴⁾.

Auch das neue Gesetz über die Konsulargerichtbarkeit vom 7. April 1900 gibt, im Gegensatz zum gleichnamigen Gesetz vom 10. Juli 1879⁵⁾, dem Kaiser ein umfassendes Verordnungsrecht. Da § 3 Sch. G. G. einen grossen Teil derartiger Bestimmungen rezipiert hat, so finden diese auf die Schutzgebiete „entsprechende“ Anwendung. Sie betreffen namentlich das Privatrecht und enthalten eine Ergänzung der soeben behandelten kaiserlichen Verordnungsbefugnisse aus § 6 Sch. G. G. Ebensowenig wie diese bedeuten sie etwa ein neues Verordnungsrecht des Kaisers — denn der Kaiser hat nur *ein* allgemeines Verordnungsrecht, das aus der Schutzgewalt fliesst. Sie vergrössern lediglich die Zahl der im § 6 Sch. G. G. genannten Einzelmaterien, die, entgegen dem Grundsatz, das bürgerliche Recht durch Reichsgesetz zu regeln, in Anbetracht der Besonderheit der Schutzgebietsverhältnisse dem kaiserlichen Verordnungsrecht überlassen geblieben sind. Oder, mit anderen Worten, das Verordnungsrecht auf Grund des K. G. G. bildet, nur äusserlich betrachtet eine weitere Quelle der kaiserlichen Verordnungsgewalt;

¹⁾ Reichsgesetzbl. S. 809.

²⁾ Reichsgesetzbl. S. 813 ff.

³⁾ Reichsgesetzbl. S. 197.

⁴⁾ Vergl. § 14, Abs. 2 d. Verordng. vom 9. November 1900; zustimmend Gareis, D. Kolonialr., S. 13.

⁵⁾ S. Zorn, Die Konsulargesetzgeb. d. Deutschen Reiches, S. 265.

sachlich gehört es zu den hier besprochenen, von der Gesetzessphäre freigelassenen Materien des Privatrechts¹⁾.

Solche Reservate kaiserlicher Verordnungsgewalt auf Grund des K. G. G. sind folgende:²⁾

1. Nach § 20 K. G. G. finden die im § 19 K. G. G. erwähnten Vorschriften der Reichsgesetze und preussischen Gesetze keine Anwendung, soweit sie Einrichtungen und Verhältnisse voraussetzen, an denen es für den Konsulargerichtsbezirk fehlt. Eine kaiserliche Verordnung kann die hiernach ausser Anwendung bleibenden Vorschriften, soweit sie das bürgerliche Recht, das Verfahren, die Kosten in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Konkursachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit betreffen, näher bezeichnen oder auch andere Vorschriften an ihre Stelle setzen.

2. Durch kaiserliche Verordnung können nach § 21 K. G. G. die Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum, sowie die sonstigen Berechtigungen, für welche die sich auf Grundstücke beziehenden Vorschriften gelten, abweichend von den nach § 19 K. G. G. massgebenden Vorschriften geregelt werden. Demgemäss schliesst § 3 der Verordng. vom 9. Nov. 1900 die Anwendung der nach § 19 K. G. G. hierfür massgebenden Vorschriften zunächst aus, und erklärt dann weiter den Reichskanzler und mit dessen Genehmigung die Gouverneure für befugt, diese Verhältnisse zu ordnen, soweit es nicht bereits durch kaiserliche Verordnung geschehen ist.

Eine vom mütterländischen Immobiliarsachenrecht abweichende Regelung war darum geboten, weil sich auf diesem Gebiete die Eigenart der wirtschaftlichen Entwicklung unserer Kolonien besonders zeigte³⁾; ferner aber auch darum, weil die

¹⁾ Hiermit stimmt überein die stoffliche Anordnung bei v. Poser, Die rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 65 ff.

²⁾ Siehe hierzu v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 49 ff.

³⁾ Vergl. Köbner, D. Jur. Ztg., VI. Jahrg. 1901, Nr. 10, S. 224.

heimischen Vorschriften Grundbuch und Kataster voraussetzen, die noch in vielen Bezirken der Schutzgebiete fehlen¹⁾.

3. Eine kaiserliche Verordnung kann nach § 22 K. G. G. ferner bestimmen, inwieweit die Vorschriften der Gesetze über den Schutz von Werken der Litteratur und Kunst, von Photographien, von Erfindungen, von Mustern und Modellen, von Gebrauchsmustern und von Warenbezeichnungen in den Konsulargerichtsbezirken Anwendung finden oder ausser Anwendung bleiben. Die kaiserliche Verordnung vom 9. Nov. 1900 hat sich im § 4 dahin entschieden, dass die genannten Vorschriften sämtlich zur Anwendung zu bringen sind.

4. Soweit die im § 19 K. G. G. bezeichneten Gesetze landesherrliche Verordnungen oder landesherrliche Genehmigung vorsehen, treten nach § 23 K. G. G. an deren Stelle in den Konsulargerichtsbezirken kaiserliche Verordnungen oder die Genehmigung des Kaisers.

5. Durch kaiserliche Verordnung kann bestimmt werden, inwieweit die Konsulargerichtsbezirke im Sinne der in den §§ 19, 22 K. G. G. bezeichneten Gesetze als deutsches Gebiet oder Inland oder als Ausland anzusehen sind (§ 26 K. G. G.).

6. Der Kaiser kann für einen Konsulargerichtsbezirk oder für einen Teil eines solchen nach § 33 K. G. G. anordnen, dass statt der in den §§ 246, 247, 288 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und im § 352 des Handelsgesetzbuchs aufgestellten Zinssätze ein höherer Zinssatz gilt.

7. Nach § 37 K. G. G. können durch kaiserliche Verordnung für die innerhalb der Konsulargerichtsbezirke belegenen Grundstücke die Grundsätze bestimmt werden, nach denen die Sicherheit einer Hypothek, einer Grundschuld oder einer Rentenschuld im Sinne des § 1807 des Bürgerlichen Gesetzbuchs festzustellen ist.

¹⁾ Vergl. Seelbach, Grundzüge der Rechtspf., S. 30, und Schlimm, der eine eingehende Darstellung des Kolonialliegenschaftsrechts gibt.

8. Ferner vermag eine kaiserliche Verordnung für die Konsulargerichtsbezirke die der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Bestimmungen über die Hinterlegung und die Hinterlegungsstellen zu treffen (§ 39 K. G. G.).

9. Endlich bliebe noch eine das Strafrecht betreffende Bestimmung zu erwähnen. Nach § 72 K. G. G. steht dem Kaiser in Strafsachen, in denen der Konsul oder das Konsulargericht in erster Instanz erkannt hat, das Begnadigungsrecht zu.

Eine reichsgesetzliche, den Kaiser also beschränkende, Regelung ist ebenfalls erfolgt hinsichtlich der Eheschliessung und der Beurkundung des Personenstandes in den Schutzgebieten. Nach § 7 Sch. G. G. findet der grösste Teil der Vorschriften des Gesetzes vom 4. Mai 1870¹⁾ entsprechende Anwendung in den Kolonien. Die Form einer Ehe bestimmt sich ausschliesslich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes (§ 7 Abs. 2 Sch. G. G.), so dass also auch in den Schutzgebieten nunmehr die Zivilehe obligatorisch ist²⁾. Auch hier gilt, wie in den anderen Materien, das „Territorialprinzip“ (Köbner, S. 224, D. Jur. Ztg.); das ergibt sich aus Abs. 3 des § 7, der ebenfalls keine positive, sondern nur eine negative Abgrenzung des obigen Vorschriften unterliegenden Personenkreises enthält, indem er die Eingeborenen und die ihnen gleichgestellten anderen Bevölkerungsteile davon ausnimmt.

β. Beschränkung auf Grund des Schutzgebiets-Etatsgesetzes vom 30. März 1892.

Ausser dem Sch. G. G. enthält noch eine andere reichsgesetzliche Bestimmung eine nicht unerhebliche Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechts.

¹⁾ Bundes-Gesetzblatt S. 599.

²⁾ Vergl. Köbner, D. Jur. Ztg., VI. Jahrg., 1901, Nr. 10, S. 224; v. Poser, d. rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 65; Köbner, in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1101.

Als Teil der dem Kaiser übertragenen Schutzgewalt ist auch die Finanzhoheit anzusehen¹⁾. Der Kaiser ist also grundsätzlich befugt, das gesamte Finanzwesen auf dem Verordnungswege zu regeln, insbesondere auch, den Haushalt der Schutzgebiete festzustellen.

Dieses Budgetrecht des Kaisers ist aufgehoben worden durch das Reichsgesetz vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete, das die etatrechtlichen Grundsätze des Reichs für die Kolonien zur Anwendung bringt²⁾. Danach (§ 5) wird jedes einzelne Schutzgebiet zu einer vermögensrechtlichen Persönlichkeit, einem „Landesfiskus“³⁾, entsprechend dem Reichsfiskus, erhoben. Sämtliche Einnahmen und Ausgaben dieser Landesfisci müssen nunmehr für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden (§ 1). Jedes Schutzgebiet hat seinen besonderen Etat, der durch Gesetz, d. h. übereinstimmenden Mehrheitsbeschluss von Bundesrat und Reichstag festzustellen ist⁴⁾.

Analog Art. 73 R. V. erfolgt die Aufnahme einer Anleihe und die Übernahme einer Garantie zur Deckung ausserordentlicher Bedürfnisse eines Schutzgebiets ebenfalls im Wege der Gesetzgebung (§ 4).

Die Bedeutung des Gesetzes von 1892 für die kaiserliche Verordnungsgewalt geht über die blosse Entziehung des Budgetrechts hinaus. Dadurch, dass Bundesrat und Reichs-

¹⁾ Vergl. v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 91; v. Hoffmann, Kolonialr., S. 94.

²⁾ Riebow, I, S. 7, Nr. 5. — Bis dahin hatte es der Kaiser ausgeübt auf Grund des alten Sch. G. G. v. 1886.

³⁾ Folrack, Schutzgeb., S. 50.

⁴⁾ Das in Art. 69 R. V. statuierte Budgetrecht von Bundesrat und Reichstag konnte vor diesem Gesetz nur insoweit in Betracht kommen, als es sich um Reichszuschüsse zur Verwaltung der Schutzgebiete handelte, da diese als Reichsausgaben natürlich auf den Reichshaushaltsetat zu bringen waren und der Feststellung durch Gesetz unterlagen (vergl. Georg Meyer, D. staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 232; ebenso v. Stengel, Die Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 91).

tag die Feststellung der Schutzgebietsetats übertragen wurde, erhielten sie auch einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Organisation der Kolonien, überhaupt auf alle Massnahmen des Kaisers, die mit budgetrechtlichen Folgen verbunden sind¹⁾ Dieser Einfluss würde sich namentlich zeigen, wenn der Kaiser etwa selbständig Schutzgebiete aufgeben wollte, was zweifellos mit etatrechtlichen Folgen verknüpft wäre. Durch Nichtgenehmigung des Etats wären in diesem Falle die verbündeten Regierungen oder die Volksvertretung in der Lage, eine dahingehende Massnahme des Kaisers zu verhindern²⁾.

c. Formale Erfordernisse.

a. Gegenzeichnung des Reichskanzlers.

Die formalen Erfordernisse des kaiserlichen Verordnungsrechts sind Gegenzeichnung seitens des Reichskanzlers und Verkündigung.

Der Kaiser übt die Schutzwalt „im Namen des Reichs“ aus. Daher ergehen auch alle kaiserlichen Verordnungen im Namen des Reichs und bedürfen als solche der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, um gültig zu sein (Art. 17 R. V.³⁾.

Dies verfassungsmässige Erfordernis könnte bezüglich der Schutzgebiete angezweifelt werden, weil ja die R. V. in den Kolonien mangels ausdrücklicher Einführung nicht gilt.

¹⁾ Vergl. Köbner, Kolonialr., in v. Holtendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1101.

²⁾ Vergl. Zorn, Staatsr. I, S. 570; Florack, Schutzgeb., S. 32.

³⁾ Zustimmung Köbner, Kolonialr. in v. Holtendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1101; Laband, Staatsr. II, S. 283; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 41; Hänel, Staatsr. I, S. 852; Florack, Schutzgeb., S. 31; v. Hoffmann, Kolonialr., S. 34; v. Poser, Rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 59; Zorn, Staatsr. I, S. 574; Anschütz, Deutsch. Staatsr., in v. Holtendorff-Kohlers Encykl. II, S. 563; Hesse, D. Kol. Ztg., 22. Jahrg. 1905, Nr. 50, S. 521; Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 423.

Es sind denn auch verschiedene Erklärungsversuche gemacht worden, zumal das Sch. G. G. selbst oder das K. G. G. keine ausdrückliche Auskunft geben.

So erklärt z. B. *v. Hoffmann* (Kolonialr. S. 34) die Gegenzeichnung des Reichskanzlers in den Kolonien für gewohnheitsrechtlich. Zugegeben, dass man heute von einem derartigen Gewohnheitsrecht reden könnte, so bedürften doch jedenfalls die ersten Fälle dieser Rechtsübung einer Begründung.

Der Reichstag ferner hielt bei Beratung des ersten Sch. G. G. von 1886 die Kontrasignatur des Reichskanzlers für so selbstverständlich¹⁾, dass er eine diesbezügliche Bestimmung im Sch. G. G. nicht aufnehmen zu müssen glaubte; *alle* kaiserlichen Verordnungen bedürften eben nach Art. 17, R. V. der Gegenzeichnung — richtig; dabei komme gar nicht in Betracht, dass Art. 17 als Teil der R. V. in den Kolonien nicht gelte, da ja die Kolonialverordnungen des Kaisers „innerhalb des Bundesgebiets“ (sten. Ber. Bd. III, 2. Sess. 1885/86, S. 1619), also jedenfalls im Geltungsbereiche der R. V. erlassen würden — eine Auffassung, die auch *v. Poser*²⁾ teilt. Diese Begründung würde, wie ein Beispiel von *v. Hoffmann* trefflich sagt, dahin führen, dass eine für Preussen bestimmte Verordnung bei einem Aufenthalt des Kaisers in Bremen nach bremischem Recht vollzogen werden müsste³⁾.

M. E. ist die Notwendigkeit der Gegenzeichnung folgendermassen begründet. Wenn das Sch. G. G. dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt überträgt, so bedeutet das ledig-

¹⁾ Siehe Kommissionsbericht v. 16. März 1886 (sten. Ber. Bd. V, Anl., S. 997) u. Sitzg. v. 23. März 1886 (sten. Ber. III. Bd., S. 1619).

²⁾ D. rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 59.

³⁾ Dies Beispiel siehe in Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. VII, 1905, Heft 5: „Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung“, S. 372; ebenso *Zorn*, gelegentlich der Besprechung Victor v. Poser, Die rechtl. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., in Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Bd. VII, 1905, S. 318.

lich eine Vermehrung der Funktionen eines Reichsorgans¹⁾; dieses übernimmt die Funktion, ohne sich im mindesten in seiner verfassungsmässigen Stellung dem Reiche gegenüber zu verändern. Spricht das Sch. G. G. vom „Kaiser“, so übernimmt es damit einen durch die Reichsverfassung geprägten Begriff. Da nun die R. V. in Art. 17 für alle kaiserlichen Anordnungen die Gegenzeichnung des Reichskanzlers verlangt, so bedürfen auch solche Verordnungen derselben, die der Kaiser als Reichsfunktionär für die Schutzgebiete erlässt. Die Gegenzeichnung ist also etwas mit dem deutschen Kaiserbegriff unauflöslich Verknüpftes²⁾ und hat mit dem Geltungsbereich der Reichsverfassung nichts zu tun. Darum wäre es richtiger, zu sagen: Nicht weil die Kolonial-Verordnungen innerhalb des Bundesgebietes, wie es in jener Reichstagssitzung hiess, sondern, einerlei ob sie innerhalb desselben erlassen werden oder nicht, bedürfen sie der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Somit liegt die Notwendigkeit der Kontrasignatur für die Kolonien schon in der Übertragung der Schutzgewalt an den Kaiser, ist also letzten Endes doch im Schutzgebietsgesetz enthalten, wenn auch nirgends ausdrücklich hervorgehoben³⁾. Übrigens entspricht

¹⁾ Wie z. B. auch die Übertragung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen an den Kaiser.

²⁾ Dasselbe besagen Zorns Worte, Staatsr. I, S. 574: „Die Gegenzeichnung bildet einen integrierenden Bestandteil des verfassungsmässigen Kaisertums.“

³⁾ Eine ausdrückliche Hervorhebung könnte man allenfalls in der Allerh. Verordnung vom 12. Dez. 1894 (Zimmermann II, S. 133) erblicken, welche lautet: „Die gesamte Verwaltung der Schutzgebiete . . . wird der Kolonial-Abteilung des Auswärtigen Amtes unterstellt, welche die hierauf bezüglichen Angelegenheiten . . . unter der unmittelbaren „Verantwortlichkeit“ des Reichskanzlers wahrzunehmen hat.“ Eine Verantwortlichkeit sowohl nach unten, wie nach oben! Die Verantwortung hinsichtlich kaiserlicher Anordnungen ist aber bedingt durch die — Gegenzeichnung. Zustimmend Seelbach, Grundzge. d. Rechtspil., S. 10, der dagegen eine Rechtfertigung des Art. 17 R. V. nicht zulassen will.

der staatsrechtlichen Notwendigkeit auch die tatsächliche Übung, und zwar von Anfang an.

Stellvertreter des Reichskanzlers in allen Kolonialangelegenheiten, mit dem Recht der Gegenzeichnung, ist der Staatssekretär des Reichs-Kolonialamts. Eine Stellvertretung des Kanzlers in Kolonialangelegenheiten war lange Jahre nicht möglich, bis endlich das gewaltige Anwachsen der Kolonialgeschäfte dahin führte, dass die mit dem Auswärtigen Amt verbundene Kolonialabteilung in eine selbständige, oberste Reichsbehörde umgewandelt wurde (Errichtung des Reichs-Kolonialamts durch Allerh. Erlass vom 17. Mai 1907¹⁾. Erst von diesem Augenblick an datiert die Möglichkeit einer Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten im Sinne des Gesetzes vom 17. März. 1878²⁾.

Soweit es sich um die Gegenzeichnung von Verordnungen handelt, die für Kiautschou bestimmt sind, tritt an die Stelle des Kolonialsekretärs der Staatssekretär des Reichs-Marine-Amts, dem unser asiatisches Schutzgebiet — aus maritimen Gründen — unterstellt ist (Allerh. Ordre v. 27. Jan. 1898³⁾. Seine Stellung genügte schon früher den Erfordernissen des Gesetzes vom 17. März 1878; eine Stellvertretung in der Gegenzeichnung für Angelegenheiten Kiautschous war also auch möglich.

¹⁾ Reichsgesetzbl. Nr. 22, S. 239.

²⁾ Näheres hierüber siehe Helfferich, Zur Reform der kolonial. Verwaltungsorganis., S. 15; Florack, Errichtung eines Reichs-Kolonial-Amts, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. VIII, 1906, Heft 7, S. 526; Paech, Die Vertretg. des Reichskanzl. in Kolonialangelegenh., Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrgang VII, 1905, Heft 3, S. 206; Denkschrift über die Errichtg. eines Reichs-Kol.-Amts. — In der genannten Literatur ist einstimmig die staatsrechtliche Unmöglichkeit der Stellvertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten anerkannt; abweichend: Laband, Staatsr. II, S. 284, der an der Stellvertretung des Reichskanzlers durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amts bis zum 17. Mai 1907 festhält.

³⁾ Zimmermann IV, Nr. 141, S. 160.

β. Verkündigung.

Über die Frage nach der Verkündigung, Notwendigkeit wie Form der kaiserlichen Verordnungen gibt das Sch. G. G. gleichfalls keine Auskunft, auch nicht bei Prüfung der zugehörigen §§ des K. G. G. Es ist hier wiederum der Unterschied zu beachten zwischen solchen Verordnungen, die sich innerhalb des Behördenorganismus bewegen, Verwaltungsverordnungen, und denjenigen, die sich unmittelbar an das Publikum wenden, Rechtsverordnungen¹⁾.

Zur Verbindlichkeit der ersten Art genügt es, wenn sie zur Kenntnis der betreffenden Behörde gebracht werden, sei es in der Form einer Einzelverfügung, eines „Runderlasses“ oder der Veröffentlichung in Amtsblättern.

Die Verordnungen, die mit Gesetzeskraft unmittelbar an die Untertanen gerichtet sind, müssen dagegen in einer Weise verkündigt werden, dass jedermann in der Lage ist, von ihrem Inhalte Kenntnis zu nehmen. Nur unter dieser Bedingung können sie Verbindlichkeit beanspruchen.

Besteht über die Notwendigkeit der Verkündigung dieser, hier besonders interessierenden Rechtsverordnungen auch kein Zweifel, so ist die Frage nach der Form derselben sehr verschieden beantwortet. *Joel*²⁾ erklärt es für notwendig, die kaiserlichen Verordnungen im Reichsgesetzblatt zu publizieren; er beruft sich dabei auf die Verordng. vom 26. Juli 1867, wonach *alle* Verordnungen und Verfügungen des Kaisers der Verkündigung im Reichsgesetzblatt bedürfen. Dem ist zu erwidern, dass diese Verordnung nur eine „Präsidialverordnung“ (Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg. 1907, Heft 6, S. 423) ist, deren Abänderung bzw. Nichtbeachtung daher auch im freien Belieben des Kaisers steht³⁾.

¹⁾ Vergl. hierzu v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 51.

²⁾ Joel, Annal. d. deutsch. R., 1887, S. 216.

³⁾ Zustimmung Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 423; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 53.

Dieselbe Ansicht, wie Joel, vertritt *Laband*, der sich dabei auf die Praxis beruft, die jedoch keinen unbedingt sicheren Beweis liefert; so ist z. B. die Allerh. Verordng. über die Rechtsverhältnisse an unbeweglichen Sachen in Deutsch-Ostafrika vom 24. Juli 1894 (Zimmermann, II, Nr. 104, S. 106) nur im Kolonialblatt erschienen.

Andere¹⁾ hingegen verneinen das Erfordernis der Publikation im Reichsgesetzblatt und gestehen dem Kaiser völlige Freiheit in der Form der Veröffentlichung zu. Diese Ansicht muss als die richtige betrachtet werden.

Denn einmal gilt die von Joel erwähnte Verordnung vom 26. Juli 1867 mangels besonderer Einführung nicht in den Kolonien; sodann spricht Art. 2 R. V., den heranzuziehen man versuchen könnte, nur von der Publikation von Reichsgesetzen im formellen Sinne — hat ausserdem aus demselben Grunde wie die vorerwähnte Verordnung keine Geltungskraft in den Kolonien; endlich enthält, wie erwähnt, das Sch. G. G., in dem man am ehesten eine diesbezügliche Bestimmung erwarten sollte, keine den Kaiser bindende Vorschrift.

Somit *kann* der Kaiser als Publikationsorgan für Kolonialverordnungen das Reichsgesetzblatt wählen; andererseits aber tut es der Gültigkeit seiner Verordnungen keinen Abbruch, wenn sie in einem anderen Organ, z. B. dem „Kolonialblatt“, veröffentlicht werden, das freilich nur für Afrika und die Südsee bestimmt ist, sich aber immerhin als „Amtsblatt“ für diese Schutzgebiete bezeichnet.

¹⁾ So Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 193; Zorn, Staatsr. I, S. 580; Köbner, Kolonialr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1101; Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 423; Florack, Schutzgeb., S. 31; v. Poser, Staatsr. Stellg. der deutsch. Schutzgeb., S. 60; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 53.

B. Verordnungsrecht der Beamten.

a. Quellen desselben.

a. Für den Reichskanzler.

1. Aus Delegation

(derivatives Verordnungsrecht).

Neben dem Kaiser steht verschiedenen Beamten, teils solchen in der Heimat, teils Schutzgebiets-Beamten, ein Verordnungsrecht zu. Als das bedeutsamste Beamten-Verordnungsrecht erscheint das des obersten kaiserlichen Gehilfen, des Reichskanzlers.

Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers hat zwei Quellen; einmal beruht es auf Delegation seitens des Kaisers, zum anderen auf dem Sch. G. G.¹⁾

Wenn in der Literatur die Befugnis des Kaisers zur Delegation seines Verordnungsrechts an die Beamten auch einmütig zugegeben wird, so findet sich doch kaum die Beantwortung der Frage, warum der Kaiser denn überhaupt zur Delegation berechtigt erscheint. Nur Joel²⁾ hat versucht, eine Erklärung zu geben, der ich mich auch anschliessen möchte.

Kraft der Schutzgewalt kann der Kaiser Normen jeglicher Art setzen, also auch solche für die ihm untergeordneten Behörden; die inhaltliche Formulierung steht ebenfalls völlig in seinem Ermessen; wie er daher die Behörden organisieren kann, so vermag er ihnen auch Funktionen zu geben, deren grundsätzlicher Inhaber er selbst ist; daraus ergibt sich auch ferner, dass die Befugnis des Kaisers zur Delegation sich grundsätzlich auf alle Materien bezieht, die in seine Verordnungsphäre fallen³⁾.

¹⁾ Zustimmend Köbner, Kolonialr., in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl. II, S. 1102; Florack, Schutzgeb., S. 35; v. Hoffmann, Kolonialr., S. 35; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 47; Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 192.

²⁾ Joel, Annal. d. Deutsch. R., 1887, S. 215.

³⁾ Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 192, will dagegen das Strafverordnungsrecht des Kaisers aus § 3 Nr. 3 des älteren Sch. G. G. v. 9. März 1888 (Zorn, Kolonialgesetzgeb., S. 91) davon ausnehmen;

Selbstverständlich vermag der Kaiser jede Delegation zurückzuziehen, um die in Frage stehenden Materien durch eigene Verordnungen zu regeln; desgleichen, ohne eine Zurückziehung in toto vorzunehmen, Verordnungen des Reichskanzlers abzuändern oder aufzuheben; das ergibt sich einfach aus seiner übergeordneten Stellung.

Als Beispiele einer Delegation des kaiserlichen Verordnungsrechts an den Reichskanzler seien folgende genannt:

Auf dem wichtigen Gebiete der Eingeborenen-Rechtspflege ist ergangen die Allerh. Verordng. vom 25. Febr. 1896¹⁾, die den Reichskanzler schlechthin ermächtigt, bis auf weiteres die erforderlichen Anordnungen für die Regelung der Gerichtsbarkeit über die Eingeborenen der afrikanischen Schutzgebiete zu treffen. In den Worten „bis auf weiteres“ kommt die uneingeschränkte Befugnis des übergeordneten Organs zu beliebigem Eingreifen zum Ausdruck.

Schon früher gab ihm dasselbe Recht bezüglich der Eingeborenen der Marschall-Inseln die Verordnung vom 26. Februar 1890²⁾, auf Grund derer alsbald am 10. März 1890 eine diesbezügliche Verordng. des Reichskanzlers³⁾ erging.

Ferner enthält die wichtige kaiserliche Verordng. vom 3. Juli 1899⁴⁾ eine gleichfalls generelle Ermächtigung des Reichskanzlers, und zwar auf dem Gebiete kolonialer Kom-

er behauptet, dass durch die §§ 3 und 11 des Gesetzes von 1888 (heute §§ 6 und 15 Sch. G. G.) eine ausdrückliche Abgrenzung des kaiserlichen und des Reichskanzler-Verordnungsrechts vorgenommen sei, die der Kaiser nicht durch anders lautende Delegation verwischen dürfe; — dem ist nicht zuzustimmen. Wenn die Eingangsworte des § 6 (Sch. G. G. vom 25. Juli 1900) lauten: „Durch kaiserliche Verordnung kann . . .“, so bedeutet das lediglich eine Kompetenzabgrenzung zwischen Gesetzesrecht und Verordnungsrecht; nicht jedoch soll in ihnen zum Ausdruck gelangen, dass die dort genannten Verordnungsbefugnisse nun auch unbedingt durch den Kaiser, unter Ausschluss seiner Gehilfen, auszuüben seien.

¹⁾ Zimmermann, II, S. 213, Nr. 189.

²⁾ Riebow, I, S. 624, Nr. 243.

³⁾ Riebow, I, S. 627, Nr. 248.

⁴⁾ Zimmermann, IV, S. 78, Nr. 75.

munalpolitik. Sie bestimmt in § 1: „Der Reichskanzler ist ermächtigt, Wohnplätze in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden zu vereinigen“¹⁾ — und in § 3: „Die näheren Bestimmungen über die Organisation, insbesondere über den Erwerb und den Verlust zur Zugehörigkeit, über die Rechte und Pflichten der Mitglieder, über die Vertretung nach innen und aussen erlässt der Reichskanzler.“ Dass in diesem Paragraphen keine Einschränkung der im § 1 ausgesprochenen generellen Ermächtigung liegen soll, sondern nur eine skizzierende Aufzählung, ergibt das Wort „insbesondere“.

Ein weiteres Beispiel bietet die Allerh. Verordng. vom 2. Mai 1894²⁾, die den Reichskanzler in den Stand setzt, für diejenigen innerhalb einer deutschen Interessensphäre in Afrika gelegenen, zu dem Schutzgebiet bisher nicht gehörenden Gebietsteile, deren Unterstellung unter die deutsche Verwaltung angezeigt erscheint, die hierzu erforderlichen Anordnungen inbetreff der Organisation der Verwaltung und Rechtspflege zu treffen. Diese kaiserliche Verordnung ist typisch für eine generelle Ermächtigung. Bei derartigen Delegationen hat sich natürlich der Reichskanzler völlig in dem durch die kaiserliche Verordnung abgesteckten Rahmen zu halten.

Vielfach wird jedoch die Delegation in der Weise vorgenommen, dass der Reichskanzler nur ermächtigt wird, für gewisse einzelne Punkte nähere Bestimmungen zu erlassen, während die Grundzüge der Materie durch die betreffende kaiserliche Verordnung selbst geordnet werden. So regelt eine Allerh. Verordng. vom 27. März 1899 die Übernahme der Landeshoheit über das Schutzgebiet Neu-Guinea³⁾; die Detailierungsarbeit ist darin dem Reichskanzler vorbehalten. — Ferner ist auf Grund der die Rechte an Grundstücken in den

¹⁾ Darauf erfolgte die Verordnung des Reichskanzlers vom 29. März 1901 betr. die Schaffung kommunaler Verbände in Deutsch-Ostafrika (Schmidt-Darg.-Köbn, VI, S. 292, Nr. 203).

²⁾ Zimmermann, II, S. 90, Nr. 82.

³⁾ Zimmermann, IV, S. 50, Nr. 41.

deutschen Schutzgebieten im wesentlichen regelnden kaiserl. Verordng. vom 21. Nov. 1902¹⁾ eine die Ausführungsbestimmungen enthaltende Reichskanzler-Verfügung am 30. Nov. 1902 ergangen²⁾).

2. Aus dem Sch. G. G.
(originäres Verordnungsrecht).

Neben dem auf kaiserlicher Delegation beruhenden steht dem Reichskanzler auch ein gesetzliches Verordnungsrecht zu, das man, im Gegensatz zum ersten, als „originäres“ Verordnungsrecht bezeichnen kann. § 15 Abs. 2 Sch. G. G. bestimmt: „Der Reichskanzler ist befugt, für die Schutzgebiete oder für einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.“

Diese Bestimmung muss an sich als überflüssig bezeichnet werden. Denn, da der Kaiser als übergeordnetes Organ sein Verordnungsrecht den Behörden in vollem Umfange, also auch die Befugnis zum Erlass von „polizeilichen und sonstigen die Verwaltung betreffenden Vorschriften“ delegieren kann, so hätte durch eine einfache kaiserliche Verordnung mit dem Inhalt des § 15 Abs. 2 genau dasselbe erreicht werden können, was durch langwierige parlamentarische Beratung zustande gekommen ist³⁾.

Der Gesetzgeber verfolgte bei der Schaffung des § 15 den an sich ganz zweckmässigen Gedanken, den Kaiser dadurch zu entlasten, dass er gleich im Sch. G. G. als Verordnungs-factor für gewisse weniger wichtige Materien den Reichskanzler bestimmte⁴⁾.

¹⁾ Schmidt-Darg.-Köbn., VI, S. 4, Nr. 2.

²⁾ Schmidt-Darg.-Köbn. VI, S. 10, Nr. 3.

³⁾ Zustimmung Fischer, Verordnungs-r. i. d. Kolon., S. 365; Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 425.

⁴⁾ Vergl. Fischer, Verordnungs-r. d. Kolon., S. 366.

Dabei wurde jedoch übersehen, dass von Gesetzes wegen neben das grundsätzlich ausschliessliche Organ, den Kaiser, ein zweiter selbständiger Rechtsetzungsfaktor, der Reichskanzler, gestellt wurde¹⁾. So kommt es, dass theoretisch zwischen diesen beiden selbständigen Verordnungsfaktoren zweifellos eine Kollision möglich ist. Auf Grund seiner übergeordneten Stellung kann der Kaiser nicht etwa die gesetzmässige Befugnis des Reichskanzlers auf dem Verordnungswege beseitigen; denn Gesetzesrecht geht vor Verordnungsrecht, wie wir gesehen haben.

Jedoch wird jene Kollisionsgefahr praktisch dadurch ausgeschlossen, dass der Kaiser, wenn er dem Kanzler die auf § 15 beruhende Verordnungsbefugnis an sich auch nicht zu nehmen vermag, immerhin als übergeordnetes Organ eine Verordnung des Reichskanzlers durch eine abändernde oder aufhebende Verordnung seinerseits ausser Kraft setzen kann²⁾.

Die Unterordnung des Reichskanzlers verbietet ihm auch, auf Grund des § 15 Verordnungen zu erlassen, die bereits vorhandenen kaiserlichen Verordnungen widersprechen.

Will man die Unstimmigkeit des Sch. G. G. dadurch vermeiden, dass man die Behauptung aufstellt: Der § 15 habe für den Erlass von polizeilichen und sonstigen die Verwaltung betreffenden Verordnungen in dem Reichskanzler und seinen Delegataren *ausschliessliche* Faktoren schaffen wollen, so ist dem entgegenzuhalten, dass diese Auslegung des § 15 dem Inhalt von § 1 direkt widerspricht, der für die

¹⁾ Fischer, *Verordnungsr. i. d. Kolon.*, S. 366, schliesst aus der Stellung des § 15 im Sch. G. G., der sich am Ende und nicht unmittelbar hinter den das Gesetzgebungsrecht regelnden ersten Paragraphen befindet, im allgemeinen — und aus § 15, Abs. 1, der den Reichskanzler zum Vollzugsorgan für das Sch. G. G. macht, im besonderen —, dass der Reichskanzler überhaupt nicht als Gesetzgebungsfaktor gedacht sei, sondern nur als Verwaltungsorgan; diese Auffassung lässt jedoch die einfache Betrachtung des Gesetzestextes von § 15 nicht zu.

²⁾ Gierke, *Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w.*, IX. Jahrg. 1907, Heft 6, S. 424.

Ausübung der gesamten Schutzgewalt, also auch jener Befugnisse, grundsätzlich den Kaiser als oberstes Organ bestimmt hat¹⁾).

Der Umfang des Verordnungsrechts aus § 15 ist folgender:

Abs. 1 macht den Reichskanzler zum Ausführungsorgan des Schutzgebietsgesetzes. Dies gilt auch für die nur mittelbar zum Sch. G. G. gehörenden Gesetze, wie das K. G. G., B. G. B., H. G. B. usw. Seine Anordnungen haben danach für die Anwendung des Sch. G. G. und der in ihm rezipierten Gesetze zu sorgen²⁾).

An und für sich hat nach Art. 7, Z. 2 R. V. der Bundesrat die zur Ausführung der Reichsgesetze, also auch des Sch. G. G., erforderlichen Vorschriften zu geben; und nur durch ein Reichsgesetz kann ein anderes Vollzugsorgan bestimmt werden. Sollte also, im Interesse der Einheitlichkeit der Kolonialverwaltung, der Erlass der Ausführungsbestimmungen zum Sch. G. G. dem Reichskanzler übertragen werden, so konnte das nicht etwa durch kaiserliche Delegations-Verordnung geschehen, sondern nur auf gesetzlichem Wege³⁾).

Von grösserer Bedeutung ist dagegen das dem Reichskanzler im Absatz 2 übertragene Polizeiverordnungsrecht.

„Polizei“ ist die staatliche Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung zur Bekämpfung von Gefährdungen jeglicher Art⁴⁾. Sie durchdringt alle Zweige der inneren Verwaltung. Ihre Aufgabe ist, nächst der Sicherung der Einzelnen wie der Allgemeinheit, das in jedem Verwaltungszweige Ge-

¹⁾ Zustimmung Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg., 1907, Heft 6, S. 424.

²⁾ Zustimmung Fischer, Verordnungs. i. d. Kol., S. 367; Georg Meyer, Staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 192.

³⁾ Zustimmung Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg., 1907, Heft 6, S. 422, 424.

⁴⁾ Vergl. v. Meier, Ernst, Verwaltgsr. in v. Holtzendorff-Kohler, Encykl., Bd. II, S. 640 und 648; Meyer-Anschütz, Staatsr., S. 644; v. Stengel, Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 109.

schaffene positiv zu fördern und seinem Zweck entsprechend zu erhalten¹⁾.

„Polizeiliche Vorschriften“ sind also Anordnungen, die dazu dienen, den Gefährdungen eines konkreten Verwaltungszweckes auf dem Gebiete der inneren Verwaltung entgegen zu wirken, eventuell unter Androhung von Strafen.

Den Ausdruck „sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ erklärt am besten seine Geschichte. Schon das erste Sch. G. G. vom 16. April 1886²⁾ sprach in § 3, Z. 2, unter Bezugnahme auf § 4 K. G. G. vom 10. Juli 1879, von der Befugnis zum Erlass „polizeilicher Vorschriften“, die den zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigten Beamten durch kaiserliche Verordnung erteilt werden konnte. Die Reichstagskommission hatte den Begriff „polizeiliche Vorschriften“ sehr weit gefasst; sie verstand darunter nicht nur Anordnungen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung (polizeiliche Vorschriften im technischen Sinne), sondern auch solche auf anderen Verwaltungsgebieten; namentlich begriff sie darunter Strafandrohungen gegen Zoll- und Steuerdefraudationen, also „finanzpolizeiliche Vorschriften“³⁾. Als jedoch gegen diese Auffassung geltend gemacht wurde, das Gebiet der Polizei sei ausschliesslich die innere Verwaltung, nicht aber auch die Finanzverwaltung, wurde gelegentlich der Neuordnung

¹⁾ Dem gegenüber hebt das preussische Allgem. Landr. (II, Tit. 17, § 10) nur die prohibitive Seite der Polizei hervor, indem es ihre Tätigkeit beschränkt auf die „Erhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, Ordnung und Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren“; auch Fischer, Verordnungs- u. d. Kolon., S. 368, leugnet die verwaltungsfördernde Funktion der Polizei und beschränkt ihre Aufgabe ausschliesslich auf die Schutzverleihung; er beruft sich dabei auf v. Stein (v. Stengels Wörterbuch d. deutsch. Verwaltgsr. II, S. 247 ff.), der aber m. E. gerade die entgegengesetzte, auch im Text vertretene Ansicht zur Darstellung bringt.

²⁾ Riebow, I, S. 23.

³⁾ Siehe Ber. d. Kommiss. v. 16. April 1886 (sten. Ber. Bd. V, Anl. S. 992); G. Meyer, Staatsr. Stellung d. deutsch. Schutzgeb., S. 185; Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg. 1907, Heft 6, S. 426.

des Strafverordnungsrechtes im Sch. G. G. vom 15. März 1888¹⁾ der Zusatz „und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ gemacht, eine Fassung, die auch in das neueste Sch. G. G. vom 25. Juli 1900 übergang²⁾.

Nunmehr glaubte man den von Anfang an beabsichtigten weiten Umfang des Verordnungsrechts korrekt formuliert zu haben — namentlich in Hinsicht auf die Bestimmungen gegen Zoll- und Steuerdefraudationen. Keinesfalls aber sollte in dieser Neufassung eine Erweiterung der Verordnungsbe fugnisse der Beamten über das ursprüngliche, allgemeine Polizei-Verordnungsrecht hinaus liegen. Die Hinzufügung des neuen Passus war lediglich eine Konzession an die Wissenschaft, die allgemein den Begriff Polizei eben enger fasst und auch in den Kolonien gefasst wissen wollte³⁾.

Unter „sonstigen die Verwaltung betreffenden Vorschriften“ sind demnach solche Anordnungen zu verstehen, die zwar keine „polizeilichen“ im technischen Sinne sind, die aber denselben fördernden und schützenden Zweck wie jene, nur auf anderen Verwaltungsgebieten, verfolgen. Der verwaltungspolizeiliche Charakter ist also bei beiden Arten derselbe. Da nun die Justizverwaltung gesetzlich geordnet, die auswärtige Verwaltung Reichssache ist, die Heeresverwaltung grösstenteils auch durch Gesetz oder kaiserliche Verordnung geregelt ist, so bleibt im wesentlichen nur die Finanzverwaltung übrig, auf die sich dieser Passus beziehen kann⁴⁾.

Praktischer wäre es gewesen, der Reichstag hätte den ursprünglichen einheitlichen Ausdruck beibehalten, zumal die damals gegen die weite Fassung des Polizeibegriffs ge-

¹⁾ Riebow, I, S. 23, Nr. 15; Reichsgesetzbl. S, 75.

²⁾ Vergl. Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg., 1907, Heft 6, S. 426.

³⁾ Siehe die ausführliche Behandlung dieses Punktes: Sten. Ber. über d. Verhandlungen des Reichstags 1887/88, IV. Bd. Anl., S. 654.

⁴⁾ Vergl. Gierke, Zeitschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg. 1907, Heft 6, S. 428 ff.

äusserten Bedenken m. E. gar nicht so schwerwiegend sind. Denn, ganz allgemein gesprochen, bedeutet ja Polizei den „Kampf des Staates gegen widerstrebende Einzelercheinungen und Kräfte“ (v. Stein¹). Solche Gefährdungen können aber auf dem ganzen Gebiete der Staatsverwaltung auftreten; daher muss grundsätzlich für alle Zweige der Verwaltung, also auch für die Finanzverwaltung, die Möglichkeit zu polizeilicher Tätigkeit anerkannt werden². Die Beschränkung des Polizeibegriffs auf die innere Verwaltung hat sich erst durch den Sprachgebrauch ergeben, weil jene das Haupttätigkeitsfeld der Polizei ist³).

So aber hat die Hinzufügung der Worte: „und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ statt klärend nur verwirrend gewirkt. Der Reichskanzler, und noch mehr seine Delegatare, haben, gestützt auf diesen Passus, Verordnungen erlassen, die mit dem Schutz und der Förderung konkreter Verwaltungszwecke nicht das mindeste zu tun haben. So hat der Reichskanzler „auf Grund des § 15 des Schutzgebietgesetzes“ die Zollverordnung vom 31. Januar 1903⁴) für das deutsch-südwestafrikanische Schutzgebiet und die Zollverordnung für das deutsch-ostafrikanische Schutzgebiet vom 13. Juni 1903⁵) erlassen. Diese Verordnungen dienen nicht zur Abwehr von Gefährdungen der Finanzverwaltung der betreffenden Schutzgebiete, sondern ordnen das gesamte dortige Zollwesen; sie fallen also nicht unter die „sonstigen die Verwaltung betreffenden Vorschriften“, und können ihre Gültigkeit unmöglich auf § 15 stützen⁶).

¹) v. Stein, in v. Stengels Wörterbuch d. deutsch. Verwaltgsr., II, S. 247.

²) „Im weiteren Sinne gibt es daher eine solche Polizei für das Ministerium des Innern, des Krieges, der Finanzen und der Rechtspflege,“ (v. Stein, in v. Stengels Wörterbuch d. deutsch. Verwaltgsr. II, S. 248).

³) Vergl. v. Stein, ebenda.

⁴) Schmidt-Darg-Köbn. VII, S. 12, Nr. 9.

⁵) Ebenda, S. 244.

⁶) Zustimmung Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg. 1907, Heft 6, S. 429 ff.

Die auf Grund von § 15 Abs. 2 ergehenden Polizeiverordnungen sind natürlich Rechtsverordnungen¹⁾; denn sie wenden sich gebietend oder verbietend an die Allgemeinheit, unter Androhung von Strafen²⁾.

Neben dem § 15 Sch. G. G. enthalten auch manche Vorschriften des K. G. G. v. 7. April 1900 ein originäres Verordnungsrecht des Reichskanzlers. Soweit sie durch § 3 Sch. G. G. rezipiert sind, finden sie für die Schutzgebiete „entsprechende“ Anwendung.

Nach § 23 Abs. 3 K. G. G. treten, soweit in den im § 19 genannten Gesetzen auf Anordnungen oder Verfügungen einer Landes-Zentralbehörde oder einer höheren Verwaltungsbehörde verwiesen wird, an deren Stelle in den Konsulargerichtsbezirken Anordnungen oder Verfügungen des Reichskanzlers oder der von diesem bezeichneten Behörde.

Bezüglich der öffentlichen Bekanntmachungen kann der Reichskanzler nach § 29 Abs. 2 K. G. G. bestimmen, dass an Stelle der Einrückung in den Deutschen Reichsanzeiger eine andere Art der Veröffentlichung tritt.

Ferner kann der Reichskanzler in Fundsachen anordnen, wer in den Konsulargerichtsbezirken an die Stelle der Gemeinde des Fundorts in den Fällen der §§ 976, 977 B. G. B. und an die Stelle der öffentlichen Armenkasse einer Gemeinde im Falle des § 2072 B. G. B. zu treten hat. (§ 35 K. G. G.).

Auch in der Wahrnehmung des Verordnungsrechts wird der Reichskanzler vertreten durch den Kolonialsekretär, soweit es sich um die Schutzgebiete Afrikas und der Südsee handelt, — durch den Staatssekretär des Reichs-Marine-Amtes

¹⁾ Zustimmung Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg., 1907, Heft 6, S. 427.

²⁾ Zu anderem Ergebnis kommt Fischer, Verordngsr. i. d. Kolon., S. 370, der von der Exekutivgewalt des Reichskanzlers aus § 15 ausgeht und darum die „die Verwaltung betreffenden Vorschriften“ kurzweg für „Verwaltungsverordnungen“ erklärt.

hinsichtlich Kiautschous (§§ 1, 2 des Gesetzes, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878¹⁾). — Ausserdem haben die genannten Staatssekretäre, als Ressortchefs, die Befugnis, Verwaltungsverordnungen an die ihnen nachgeordneten Behörden zu erlassen, wovon sie in zahlreichen „Rundschreiben“ Gebrauch gemacht haben.

β. Für andere Beamte.

Neben dem Reichskanzler steht auch gewissen Schutzgebietsbeamten ein Ordnungsrecht zu. Dasselbe beruht aber nur auf freiwilliger Delegation, sei es von seiten des Kaisers oder des Reichskanzlers. Nicht dagegen besitzen sie auch gesetzliche Ordnungsbefugnisse, wie der Kaiser aus § 1 Sch. G. G. und der Reichskanzler aus § 15 Sch. G. G.

Der Kaiser ist, als übergeordnetes Organ, berechtigt, wie seinem Kolonialminister so auch sonstigen Behörden beliebig eigene Befugnisse zu delegieren. Derartige Ermächtigungen sind namentlich zu Gunsten der Gouverneure erfolgt.

So enthält die kaiserliche Verordnung vom 19. Juli 1886²⁾ ein umfangreiches Ordnungsrecht für die westafrikanischen Gouverneure, indem sie in § 1 bestimmt: „Der Gouverneur für das Kamerungebiet, der Kommissar für das Togogebiet und der Kommissar für das südwestafrikanische Schutzgebiet werden, jeder für den ihm unterstellten Amtsbezirk, ermächtigt, auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung, des Zoll- und Steuerwesens Verordnungen zu erlassen.“ Dieselben sind sofort in Abschrift dem Reichskanzler mitzuteilen, welcher befugt ist, die erlassenen Verordnungen aufzuheben. Bemerkenswert ist, dass hier der Kaiser sein grundsätzliches Abänderungs- bzw. Aufhebungsrecht dem Kanzler wiederum delegiert hat.

¹⁾ Reichsgesetzbl. S. 7.

²⁾ Riebow, I, S. 177, Nr. 31.

Auf Grund dieser kaiserlichen Verordnung sind eine ganze Reihe von Gouverneurs-Verordnungen erlassen. Im besonderen ist das Zoll- und Steuerwesen auf diese Weise geregelt. So erging die Gouvernements-Verordnung, betreffend das Verfahren bei Erhebung von Einfuhrzöllen in dem Schutzgebiet von Togo vom 1. Oktober 1888¹⁾, der durch Verordnung vom 28. Februar 1890²⁾ noch ein abändernder Zolltarif hinzugefügt wurde. Ferner gehören hierher die Verordnung des kaiserlichen Landeshauptmanns von Togo, betreffend eine Hundesteuer für die Stadtbezirke Lome und Klein-Popo, vom 27. März 1897³⁾; und die umfangreiche Gouvernements-Zollverordnung für das südwestafrikanische Schutzgebiet, vom 10. Okt. 1896⁴⁾, der sich ein Zolltarif vom gleichen Datum anschliesst.

Ein anderes wichtiges Gebiet, zu dessen Regelung jene kaiserliche Verordnung die genannten Gouverneure ermächtigt, ist das der Eingeborenenpolitik; demgemäss erging die Verordnung des Gouverneurs von Kamerun vom $\frac{6. \text{ Juni}}{7. \text{ Oktbr.}}$ 1887⁵⁾, welche die Anwerbung und Ausfuhr von Eingeborenen des dortigen Schutzgebiets betrifft.

Eine gleich umfangreiche Verordnungsbefugnis, wie die westafrikanischen Gouverneure, erhielt durch die kaiserliche Verordng. v. 15. Oktober 1886⁶⁾ der Kommissar für das Schutzgebiet der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln, worauf die interessante Verordnung, betreffend die Erhebung von persönlichen Steuern, v. 17. April 1890⁷⁾ ergangen ist. Danach wird den Eingeborenen jener Inselgruppen insgesamt eine

¹⁾ Riebow, I, S. 271, Nr. 89.

²⁾ Riebow, I, S. 275, Nr. 91.

³⁾ Zimmermann, II, S. 348, Nr. 267.

⁴⁾ Zimmermann, II, S. 272, Nr. 228; Zorn, Kolonialgesetzgeb., S. 703, Nr. 450.

⁵⁾ Riebow, I, S. 253, Nr. 69.

⁶⁾ Riebow, I, S. 563, Nr. 214.

⁷⁾ Riebow, I, S. 620, Nr. 239.

persönliche, jährliche Steuer von 360 000 Pfd. Kopra¹⁾ auferlegt, zu deren Erhebung das ganze Schutzgebiet in 12 Bezirke geteilt ist.

Die Beispiele deuten an, dass durch jene kaiserlichen Delegations-Dekrete die Möglichkeit gegeben ist und auch gegeben sein soll, das Recht der einzelnen Schutzgebiete nach den individuellen örtlichen Verhältnissen auszugestalten. Denn, wenn die Fundamente unseres Kolonialrechts auch in der Heimat errichtet werden können, so überlässt man die Detaillierung doch am besten den mit Land und Leuten vertrauten Lokalbehörden.

Zu bedauern ist nur, dass die genannten kaiserlichen Verordnungen keine Ausdehnung auf die übrigen Schutzgebiete (Ostafrika, Neu-Guinea, Samoa, Kiautschou) erfahren haben. Die dortigen Gouverneure haben also nicht das generelle Verordnungsrecht „auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung, des Zoll- und Steuerwesens“²⁾. Vielmehr sind sie — und damit kommen wir auf die zweite Quelle des Verordnungsrechts der Schutzgebietsbeamten — auf die weniger umfangreichen Delegationen seitens des Reichskanzlers angewiesen, wozu ihn § 15 Abs. 3 Sch. G. G. (§ 11 alten Sch. G. G.) ermächtigt hat.

§ 15 Abs. 3 lautet: „Die Ausübung der Befugnis zum Erlasse von Ausführungsbestimmungen (Abs. 1) und von Verordnungen der im Abs. 2 bezeichneten Art kann vom Reichskanzler der mit einem kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Schutzgebiet versehenen Kolonialgesellschaft sowie den Beamten des Schutzgebiets übertragen werden.“ Während

¹⁾ Kopra ist die getrocknete Frucht der Kokosnusspalme; sie bildet in der Südsee das Geld der Eingeborenen; die Tonne Kopra hat einen Verkaufswert von ca. Mk. 325,— (Cederholm, Unsere Karolinen, Zeitschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. VI 1904, Heft 7, S. 505).

²⁾ Zustimmung Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX 1907, Heft 6, S. 429 ff.

die Delegation des Ordnungsrechts an Kolonialgesellschaften heute praktisch ausgeschlossen ist, da es keine Kolonialgesellschaften mit öffentlichrechtlichen Funktionen mehr gibt, hat der Reichskanzler von der Delegationsbefugnis an Schutzgebietsbeamte erheblichen Gebrauch gemacht.

Nachdem bereits im Laufe der Jahre den einzelnen Gouverneuren, bezw. Kommissaren, die Befugnis zum Erlass polizeilicher und sonstiger die Verwaltung betreffender Vorschriften erteilt war¹⁾, ist unter Aufhebung dieser Bestimmungen eine Verfügung des Reichskanzlers am 27. Sept. 1903²⁾ ergangen, die das Ordnungsrecht einheitlich für die Behörden Afrikas und der Südsee festlegt. Nach § 5 der Verfügung sind die Gouverneure (und der Landeshauptmann des Schutzgebiets der Marschall-Inseln), der Vize-Gouverneur zu Ponape und die Bezirksamtmänner zu Jap und Saipan befugt, für den Bereich der ihnen unterstellten Gebiete polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen deren Nichtbefolgung Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen³⁾.

Die Gouverneure, mit Ausnahme derjenigen der kleineren Schutzgebiete Togo und Samoa, können die ihnen erteilte

¹⁾ Siehe für Kamerun und Togo die Verfügg. v. 29. März 1889; für Ostafrika die Verfügg. v. 1. Jan. 1891; für das Schutzgebiet der Neu-Guinea-Kompagnie die Verfügg. v. 23. Mai 1890; für die Karolinen-Palau-Marianen die §§ 2, 3 der Verfügg. vom 24. Juli 1899; für Samoa die Verfügg. v. 17. Febr. 1900; für Südwestafrika die Verfügg. v. 25. Dezbr. 1900; für die Marschall-Inseln die Verfügg. v. 3. Jan. 1902. Vergl. hierzu Zorn, Kolonialgesetzgeb., IV. Abtlg., S. 162 ff, sowie Riebow, Zimmermann, Schmidt-Dargitz-Köbner.

²⁾ Schmidt-Dargitz-Köbner, VII, S. 214, Nr. 113.

³⁾ Der Landeshauptmann der Marschall-Inseln fällt heute weg. Denn die Marschall-Inseln sind durch die kaiserl. Verordng. vom 18. Jan. 1906 (Deutsch. Kolonialblatt, 17. Jahrg., Nr. 5, S. 117) mit dem Inselgebiet der Karolinen-Palau-Marianen vereinigt, und, da letztere unter der Verantwortung des Gouverneurs von Deutsch-Neu-Guinea verwaltet werden (Verfügg. d. Reichskanzl. v. 24. Juli 1899; Zimmerman, IV, S. 83, Nr. 83), so gehören auch die Marschall-Inseln heute zum Schutzgebiete Neu-Guinea.

Befugnis, eventl. mit Einschränkungen, an andere Beamte ihres Schutzgebietes weiter verleihen, z. B. an die Bezirksamtänner, aber nur für bestimmte, räumlich begrenzte Bezirke und nur widerrufflich (§ 6¹). Auf diese Weise ist die Möglichkeit einer weiteren Gliederung des Verordnungsrechts geschaffen, so dass auch innerhalb eines Schutzgebiets wiederum allen örtlichen individuellen Ansprüchen Rechnung getragen werden kann²).

Da alle genannten Behörden im Verhältnis der Unterordnung zu einander stehen, so gilt hinsichtlich der einzelnen Verordnungen auch hier die Regel, dass sich nicht der Bezirksamtann in Widerspruch zum Gouverneur, dieser zum Reichskanzler setzen darf, dass andererseits der Reichskanzler abändernd und aufhebend in Verordnungen der Gouverneure und anderer Beamten eingreifen kann.

Für das Kiautschou-Gebiet enthält die entsprechende Delegation die Verfügg. des Reichskanzl. v. 27. April 1898³). Ausser dem Polizei-Verordnungsrecht sind aber darin dem Gouverneur, unter Bezugnahme auf weitere Bestimmungen, noch andere Materien zur Regelung überwiesen, so die Rechtsverhältnisse an unbeweglichen Sachen, der Chinesen etc. (§ 1).

Was nun den Umfang des Verordnungsrechts der Gouverneure und der sonstigen Beamten anbelangt, so hat es sich in dem Rahmen zu halten, durch den das Verordnungsrecht des Reichskanzlers selbst begrenzt wird. Die Delegation befähigt also die Gouverneure, polizeiliche Vorschriften im weiteren Sinne, d. h. zum Schutze der Allgemeinheit wie auch zur Sicherung und Förderung der einzelnen Verwaltungszweige zu erlassen, wobei sie gegen Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände androhen können.

¹) Letztere Bestimmung ist überflüssig, denn alle Delegationen sind widerrufflich.

²) Vergl. Florack, Schutzgeb., S. 37.

³) Zimmermann, IV, S. 167, Nr. 150.

In diesem Sinne sind eine ganze Reihe von Verordnungen auf den verschiedensten Gebieten der Verwaltung, insbesondere auf dem der inneren Verwaltung, ergangen, über die eine klare Übersicht Zorn, Kolonialgesetzgebung, Abtlg. VI: „Polizei“, gewährt.

Als besonders charakteristische Verordnungen, die zugleich die vielseitige Tätigkeit der deutschen Regierung erkennen lassen, seien hier folgende genannt:

Um dem Abschliessen von Elefanten und Flusspferden in Kamerun zu steuern, ist nach einer Verordnung vom 29. Novb. 1892¹⁾ die Jagd auf dieses Wild nur statthaft nach Lösung eines Erlaubnisscheines, dessen Preis für gewerbmässige Jäger Mk. 2000—5000, für sonstige, nicht in Schutzgebieten stehende Jagdlustige Mk. 200—5000 beträgt. — Ähnliche jagdpolizeiliche Vorschriften enthält die Verordnung des Gouverneurs von Südwestafrika v. 4. Jan. 1892²⁾; sie führt für Strausse eine Schonzeit vom 1. August bis 31. Oktober ein; das Töten von Straussenhennen und Straussenküken, sowie von Elefantenkühen und Elefantenkälbern wird überhaupt untersagt (§ 4, 5). Bemerkenswert ist, dass sich der Gouverneur bei seinem Erlass nicht auf die seine Ermächtigung enthaltende Verordnung des Reichskanzlers gestützt hat, sondern unmittelbar auf § 11 alten Sch. G. G. (§ 15 n. Sch. G. G.).

Dasselbe geschieht in der südwestafrikanischen forstpolizeilichen Gouverneurs-Verordnung vom 1. April 1900³⁾, die den Baumbestand gegen Fällen und Abschälen schützt.

Übrigens ist die gleichfalls forstpolizeiliche Allerh. Verordnung vom 4. April 1900⁴⁾, die den Gouverneur von Kamerun zum Erlasse von Anordnungen zum Schutze des Waldbestandes

¹⁾ Riebow, I, S. 228, Nr. 43.

²⁾ Riebow, I, S. 314, Nr. 109.

³⁾ Zimmermann, V, S. 45, Nr. 45.

⁴⁾ Zimmermann, V, S. 47, Nr. 47.

ermächtigt, m. E. überflüssig, da ihm bereits die Verfügung des Reichskanzlers vom 29. März 1889 den Erlass polizeilicher „und sonstiger die Verwaltung betreffenden Vorschriften“ übertrug¹⁾.

Auf dem Gebiete der Gesundheitspolizei ist, namentlich im Interesse der Eingeborenen, die Verordnung des Gouverneurs von Kamerun, vom 1. Sept. 1899²⁾ ergangen, die den Kleinhandel mit Spirituosen aller Art nur unter Genehmigung des kaiserlichen Gouvernements gestattet. — Hierher gehört auch die Verordng. des Landeshauptmanns von Togo, vom 21. Januar 1898³⁾, wonach sämtliche Eingeborene oder im Schutzgebiet beschäftigte sonstige Farbige ohne Unterschied des Alters dem Impfwang unterliegen (§ 1).

Bezüglich des Umfangs soll ein wichtiger Punkt nicht unerwähnt bleiben. Da der Reichskanzler selbst, wie wir gesehen haben, auf Grund des § 15, Abs. 2 keine Zollverordnungen erlassen kann, so vermag er auch keine dahingehende Befugnis zu erteilen. Daher kann es nicht als richtig angesehen werden, wenn Gouverneure, unter Berufung auf jene gemäss § 15, Abs. 3 erteilte allgemeine Ermächtigung vom 27. Sept. 1903 — Zollverordnungen, einschl. Zolltarife, erlassen, wie dies beispielsweise für Ostafrika in der Zollordnung vom 1. Januar 1899⁴⁾ geschehen ist. Anders liegt die Sache in denjenigen Schutzgebieten, wo die Gouverneure durch kaiserliche Verordnung ermächtigt sind, „auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung, des Zoll- und Steuerwesens“ Verordnungen zu geben (westafrikanische Schutzgebiete und Marschall-Inseln). Die Befugnis zur Ordnung des Zollwesens enthält entschieden die Berechtigung, eine Zollordnung nebst Zolltarif

¹⁾ Derselben Ansicht Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 428.

²⁾ Zimmermann, IV, S. 117, Nr. 106; Zorn, Kolonialgesetzgbg., S. 298.

³⁾ Zimmermann, III, S. 19, Nr. 16; Zorn, Kolonialgesetzgbg., S. 274.

⁴⁾ Zimmermann, IV, S. 13, Nr. 16.

aufzustellen. Die Gouverneure *dieser* Schutzgebiete haben also zwei Quellen für ihr Verordnungsrecht; aber die aus kaiserlicher Delegation fließende ist reicher, und deckt die Gouverneure auch dann, wenn sie sich irrtümlich bei Erlass einer Zollordnung oder einer ähnlichen Anordnung auf die gemäss § 15 Abs. 3 erteilte Reichskanzler-Delegation stützen¹⁾.

Man könnte ja das Vorgehen der anderen Gouverneure damit verteidigen, dass man sie schlechthin für die kaiserlichen Statthalter erklärt, die, auch wenn sie infolge der Unentwickeltheit des Verwaltungsrechts das fragliche Verordnungsrecht noch nicht besitzen, präsumptiv auch zu jenen Verordnungen befugt seien. Immerhin aber muss die Sache in den nicht-westafrikanischen Kolonien zweifelhaft erscheinen²⁾.

Da mithin — streng genommen — für eine beträchtliche Anzahl von Verordnungen der Schutzgebetsbeamten die rechtliche Grundlage fehlt, so wäre es an der Zeit, eine solche zu schaffen.

Dies könnte derart geschehen, dass eine kaiserliche Verordnung den anderen Gouverneuren dieselben Befugnisse wie den Gouverneuren von Kamerun, Togo, Südwestafrika und Marschall-Inseln erteilte. Dieser Weg ist der nächstliegende und hat jedenfalls den Vorzug der Einfachheit³⁾. — Eine andere Möglichkeit wäre, den § 15 Sch. G. G. derart zu ändern, dass an Stelle der Worte: „polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ ein Ausdruck gesetzt würde, der ein unbeschränktes Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Verwaltung für den Reichskanzler sowohl wie auch für seine Delegatare statuierte. Dieser Ausweg ist aber darum nicht anzuraten, weil einmal dadurch die theo-

¹⁾ Zustimmend Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg. IX, 1907, Heft 6, S. 429 ff.

²⁾ Die Frage ist von grosser Bedeutung, weil Zölle, auf nicht-rechtlicher Grundlage erhoben, eine Bereicherung des betreffenden Schutzgebetsfiskus darstellen, die eventl. im Wege der Klage zurückgefordert werden könnte.

³⁾ Vergl. Gierke, Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., IX. Jahrg. 1907, Heft 6, S. 430.

retische Kollisionsgefahr mit dem grundsätzlich ausschliesslichen Verordnungsrecht des Kaisers noch vergrössert würde; zum anderen — ein rein praktischer Grund —, weil der umständliche Reichsgesetzgebungsapparat dafür in Bewegung gesetzt werden müsste.

Erst dann würde jeder Zweifel beseitigt sein, und alle Gouverneure wären gleichmässig in der Lage, den ihnen zukommenden wesentlichen Einfluss auf die Kolonialgesetzgebung auszuüben.

b. Formale Erfordernisse.

a. Vorlegung der Verordnungsentwürfe beim Gouvernementsrat bzw. Bezirksrat.

Die Stellung der Gouvernementsräte Afrikas und der Südsee ist, unter Aufhebung früherer Versuchsformen, einheitlich geregelt durch die Verfügung des Reichskanzlers vom 24. Dez. 1903¹⁾. Danach ist bei jedem Gouvernement ein Gouvernementsrat zu errichten, der aus dem Gouverneur als Vorsitzenden, einer Anzahl von Schutzgebietsbeamten — den amtlichen Mitgliedern — und einer Anzahl von weissen Einwohnern — den ausseramtlichen Mitgliedern — besteht (§ 1).

Dem Gouvernementsrat sind die Vorschläge für den jährlichen Haushaltsanschlag des Schutzgebiets und die Entwürfe der von dem Gouverneur zu erlassenden oder in Vorschlag zu bringenden Verordnungen, soweit sie nicht lediglich lokale Bedeutung haben — zur Beratung vorzulegen. Glaubt der Gouverneur, ausnahmsweise von der Vorlage eines solchen Entwurfes an den Gouvernementsrat absehen zu müssen, so hat er hierüber an das Kolonialamt zu berichten (§ 6).

Die Tätigkeit der Gouvernementsräte ist also nur eine begutachtende, keine beschliessende; daher ist der Gouverneur auch nicht an das Ergebnis der Beratung gebunden

¹⁾ Schmidt-Darg.-Köbn., VII, S. 284, Nr. 150.

(§ 10, Abs. 2). Die Vertreter der weissen Zivilbevölkerung können sich auch aktiv an der Gesetzgebung des Schutzgebiets durch Stellung von Anträgen beteiligen. Der Gouverneur kann jedoch ihre Beratung versagen, wenn sie nicht von einem zweiten ausseramtlichen Mitgliede unterstützt werden (§ 9).

Die auf Grund der Verordnung des Reichskanzlers vom 29. März 1901¹⁾ in Ostafrika bestehenden Bezirksräte haben für das Gesetzgebungsrecht des Schutzgebiets nur untergeordnete Bedeutung; denn der Bezirksamtman kann zwar einen Verordnungsentwurf dem Bezirksrat zur Begutachtung vorlegen, verpflichtet, wie der Gouverneur gegenüber dem Gouvernementsrat, ist er aber nicht dazu (§ 4, Abs. 3).

Eine dem Gouvernementsrat ähnliche Einrichtung besteht in Kiautschou. Dort werden drei Vertreter der Zivilgemeinde aufgestellt, teils auf Grund einer Ernennung durch den Gouverneur, teils einer Wahl durch die Handels- und Grundbesitzerkreise. Dieselben sind vor dem Erlass einer Verordnung oder Einführung einer Massregel von allgemein wirtschaftlichem Interesse zu hören. Ihre Mitwirkung ist also ebenfalls eine nur beratende (Verordng. vom 13. März 1899²⁾).

3. Einreichung der Verordnungsentwürfe beim Kolonialamt.

Nachdem die Entwürfe der Verordnungen dem Gouvernementsrat zur Begutachtung vorgelegen haben, sind sie regelmässig beim Kolonialamt einzureichen. Der Grund dieser Praxis ist folgender:

Es hat sich im Laufe der Zeit gezeigt, dass die mit einer Verordnungsbefugnis ausgestatteten Schutzgebietsbeamten einen allzu ausgiebigen Gebrauch davon machten,

¹⁾ Schmidt-Darg.-Köbn., VI, S. 292, Nr. 203.

²⁾ Zimmermann, IV, S. 188, Nr. 165.

was ja in Anbetracht der unabhängigen, zugleich aber auch verantwortungsvollen Stellung leicht zu verstehen ist¹⁾. Daher hat der Leiter der vormaligen Kolonialabteilung, durch Vorstellungen aus Reichstagskreisen auf jenen Missstand aufmerksam gemacht, ein Rundschreiben an sämtliche Dienststellen erlassen (v. 14. März 1901²⁾), in dem angeordnet wird, einen „möglichst sparsamen Gebrauch“ von dem Verordnungsrecht zu machen, und, wenn dies ohne Schaden für die Sache angängig erscheine, die zu erlassenden Verordnungen im Entwurf bei der heimatlichen Kolonialzentrale einzureichen.

γ. Verkündigung.

Für die Verkündigung der Verordnungen der Beamten, des Reichskanzlers sowohl wie der Schutzgebietsbeamten gilt dasselbe, was hinsichtlich der Verkündigung der kaiserlichen Verordnungen gesagt ist: soweit sie sich an das Publikum richten, bedürfen sie einer Bekanntgabe, derart, dass jedermann in der Lage ist, von ihnen Kenntnis zu nehmen; sind sie für Behörden bestimmt, so ist eine Mitteilung an diese erforderlich und genügend; gleichermassen gilt auch hier, wie beim kaiserlichen Verordnungsrecht, dass über die Form der Verkündigung weder im Sch. G. G. noch in einem anderen Gesetz eine einheitliche Bestimmung getroffen ist. Auch hat es der Kaiser und der Reichskanzler bisher unterlassen, im Verordnungswege eine allgemein gültige Verkündigungsform für Verordnungen der Beamten aufzustellen, obgleich beide dazu berechtigt wären³⁾.

Dagegen hat der Kaiser wohl in einzelnen Fällen die Form der Verkündigung vorgeschrieben. So ist beispiels-

¹⁾ Auf diesen Übelstand hatte bereits v. Stengel, Die Rechtsverh. d. deutsch. Schutzgeb., S. 52, hingewiesen, wo er gleichzeitig vorschlug, eine Übertragung des Verordnungsrechts auf die Beamten der Schutzgebiete „nur ganz ausnahmsweise“ eintreten zu lassen.

²⁾ Schmidt-Darg.-Köbn., IV, S. 287, Nr. 198.

³⁾ Zustimmung Georg Meyer, Die staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 193.

weise im § 2 der schon des öfteren erwähnten kaiserlichen Verordnung vom 19. Juli 1886¹⁾ bestimmt, dass die Gouverneure (bezw. damals noch Kommissare) ihre Verordnungen in „ortsüblicher Weise“, jedenfalls durch Anheftung an die Tafel des Regierungsgebäudes zu verkünden haben. Die hierin skizzierte Publikationsform hat der Kommissar von Togo, auf Grund dieser Verordnung, seinerseits durch Verordng. v. 6. Sept. 1886²⁾ näher ausgeführt, indem er bestimmt, dass eine Anzeige mit Inhaltsangabe in dem am Sitze des kaiserlichen Kommissars an öffentlicher Stelle befindlichen Aushängkasten anzuheften, und dass zugleich eine Ausfertigung der betreffenden Urkunde selbst in dem Geschäftszimmer des Sekretärs während der Dienststunden zu jedermanns Einsicht auszulegen sei. — Die gleiche Form schreibt auch § 2 der kaiserl. Verordng. v. 15. Oktober 1886³⁾, betreffend den Erlass von Verordnungen auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung, des Zoll- und Steuerwesens für das Schutzgebiet der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln vor. Dazu ist ergänzend ergangen die Verordnung des Kommissars vom 24. Aug. 1887⁴⁾, die in § 1 eine beträchtliche, über das ganze Schutzgebiet zerstreute Anzahl von Niederlassungen aufnennt, an denen zur Publikation von Verordnungen dienende Anschlagstafeln anzubringen sind.

Unter „ortsüblicher Weise“ ist jedenfalls auch die Verkündigung von Verordnungen im Schauri (Volksversammlung der Eingeborenen), in Togo und Kamerun Palaver genannt, zu verstehen; desgleichen die Publikation durch die überall in Kamerun geübte und weithin hörbare Trommelsprache.

Soweit aber kaiserliche Verordnungen die Verkündigungsform nicht regeln, muss das betreffende Verordnungsorgan

¹⁾ Riebow, I, S. 177, Nr. 31.

²⁾ Riebow, I, S. 254, Nr. 70.

³⁾ Riebow, I, S. 563, Nr. 214.

⁴⁾ Riebow, I, S. 602, Nr. 222.

selbst für zuständig angesehen werden, die Verkündigungsform zu bestimmen¹⁾.

Demgemäss hatte z. B. die Direktion der Neu-Guinea-Kompagnie durch Verordnung vom 24. Juni 1886²⁾ für das Schutzgebiet der Neu-Guinea-Kompagnie vorgeschrieben, dass Verordnungen, welche von der Direktion der Neu-Guinea-Kompagnie kraft der ihr verliehenen Landeshoheit erlassen würden, in dem von ihr in Berlin herausgegebenen amtlichen „Verordnungsblatt für das Schutzgebiet der Neu-Guinea-Kompagnie“ abgedruckt würden (§ 1). Sie treten nach § 1 Abs. 2 in Kraft, sofern nicht ein anderer Termin bestimmt ist, drei Wochen nach dem Tage, an welchem das amtliche Blatt an der dazu bestimmten Tafel in dem Geschäftshause der Zentralstation Finschhafen in Kaiser-Wilhelms-Land angeheftet worden ist. — In gleicher Weise hat der Gouverneur von Samoa durch Verordnung vom 1. März 1900³⁾ bestimmt, dass nicht nur die Verordnungen, sondern auch alle Gesetze, Erlasse und Bekanntmachungen für das Schutzgebiet durch Veröffentlichung in der unter dem Titel „Samoanisches Gouvernementsblatt“ fortgeführten „Samoa Government Gazette“ zur öffentlichen Kenntnis zu bringen seien. Gouvernementsverordnungen sollen ferner, wenn nichts anderes in ihnen bestimmt ist, mit dem Tage der Veröffentlichung im Gouvernementsblatt in Kraft treten. — Endlich hat auch der Gouverneur von Ostafrika durch Bekanntmachung vom 19. März 1900⁴⁾ bestimmt, dass alle amtlichen Verfügungen ausschliesslich durch den „amtlichen Anzeiger für Deutsch-Ostafrika“ zu veröffentlichen seien.

Weitere diesbezügliche Vorschriften sind nicht ergangen.

¹⁾ Zustimmend Georg Meyer, D. staatsr. Stellg. d. deutsch. Schutzgeb., S. 193.

²⁾ Riebow, I, S. 437, Nr. 168.

³⁾ Zimmermann, V, S. 34, Nr. 30.

⁴⁾ Zimmermann, V, S. 42, Nr. 40.

Was die Publikationsform für Verordnungen des Reichskanzlers angeht, so steht es ihm frei, sich des Reichsgesetzblatts zu bedienen; er, wie die Gouverneure können aber auch das amtliche Kolonialblatt benutzen, was freilich nur für Afrika und die Südsee gilt. Für Kiautschou kommt als Publikationsorgan sowohl des Reichskanzlers und des Staatssekretärs des Reichs-Marine-Amtes wie auch des Gouverneurs bzw. der ihm unterstellten Beamten das „Amtsblatt“ oder der „Anhang zum Marineverordnungsblatt“ in Betracht.

Zu erwähnen bleibt noch, dass der heimischen Kolonialzentrale der durch Allerh. Erlass vom 10. Oktob. 1890¹⁾ errichtete Kolonialrat zur Seite steht. Er setzt sich im wesentlichen zusammen aus Vertretern des Handels, der Reederei und Industrie, etwa 40 Mitgliedern²⁾. Seine Aufgabe ist, sich über alle Angelegenheiten, die ihm vom Kolonialamt überwiesen werden, gutachtlich zu äussern (§ 4 der Ausführungsverfügung des Reichskanzlers vom 10. Oktober 1890³⁾. Daher kommt ihm auch eine, nach dem Ermessen des Kolonialsekretärs mehr oder minder bedeutsame beratende Mitwirkung an der allgemeinen Kolonialverwaltung, also auch an der Ausübung der Verordnungsgewalt zu.

Schluss.

Bemerkung de lege ferenda.

Durch das Schutzgebietsgesetz vom 16. April 1886 erfuhr die Gesetzgeberstellung des Kaisers eine rechtliche Begründung. Vorher hatte er sie nur rein tatsächlich eingenommen, in unmittelbar zeitlichem Zusammenhange mit dem völkerrechtlichen Erwerbsakt — ohne dass jedoch das Reich wider-

¹⁾ Riebow, I, S. 3, Nr. 2.

²⁾ Vergl. d. Deutsch. Kolonial-Kalender 1907, S. 20.

³⁾ Riebow, I. S. 4, Nr. 3.

sprochen hätte¹⁾. Gleichzeitig wurde die Ausschliesslichkeit der Verordnung als Rechtsetzungsform für die Schutzgebiete beseitigt; immerhin behielt sie aber eine grundsätzliche Bedeutung im kolonialen Rechtsleben.

Mögen nun auch mit der zunehmenden Festigung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Kolonien mehr und mehr Materien in die Gesetzessphäre im technischen Sinne einbezogen werden, so muss doch die Form der „Verordnung“ noch lange als unentbehrlich für das wenig entwickelte deutsche Neuland betrachtet werden.

¹⁾ Zustimmung v. Hoffmann, Kolonialregierg. und Kolonialgesetzgeb., in Ztschr. f. Kol. pol., Kol. r., Kol. w., Jahrg VII, 1905, Heft 5, S. 364; Zorn, Staatsr., Bd. I, S. 571, hält dagegen den Kaiser auch in diesen ersten Jahren von 1884/86 für rechtlich befähigt, da der Erwerb von Kolonien unbedingt, die „Einrichtung“ von solchen jedenfalls mittelbar zur völkerrechtlichen Vertretung des Reichs (Art. 11 R. V.) gehöre.

Übrigens übte der Kaiser die Gesetzgebungsgewalt nur insoweit aus, als sie nicht durch kaiserliche Schutzbriefe nebst anderen Hoheitsrechten an Kolonialgesellschaften übertragen worden war, wie die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft und die Neu-Guinea-Kompagnie.

