



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

## **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"**

### **Die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonialgesetzgebung**

**Lüttich, Georg**

**Münster i.W., 1914**

**urn:nbn:de:gbv:46:1-10856**



4.

# Die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonial- gesetzgebung.

## Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde  
der Juristenfakultät der Königlich  
Bayerischen Friedrich-Alexanders-  
Universität Erlangen

vorgelegt von

**Georg Lüttich**

aus Hannover,  
Referendar am kgl. Amtsgericht zu Hannover.

1914

Druck der Westfälischen Vereinsdruckerei, Münster i. W.



Staats- und  
Universitätsbibliothek Bremen



Sammelband. 1

2

I 3082

CARL REESE  
BUCHBINDEREI  
KIEL, KLINKE 8

I N H A L T.

1. Martins, Hans: Rechtsstellung der französischen Gesellschaften in Neu-Kamerun gegenüber der deutschen Staatsgewalt. 1913.
2. Schwörbel, Heribert: Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. 1906.
3. Nollau, Ch(ristian) O(tto): Das Recht der auf Grund des Reichsgesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete errichteten Kolonialgesellschaften. 1904.
4. Lüttich, Georg: Die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonialgesetzgebung. 1914.

4.

# Die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonial= gesetzgebung.

## Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde  
der Juristenfakultät der Königlich  
Bayerischen Friedrich-Alexanders=  
Universität Erlangen

vorgelegt von

Georg Lüttich

aus Hannover,

Referendar am kgl. Amtsgericht zu Hannover.

1914

Druck der Westfälischen Vereinsdruckerei, Münster i. W.

DW

*III B Kolmischer / 200*

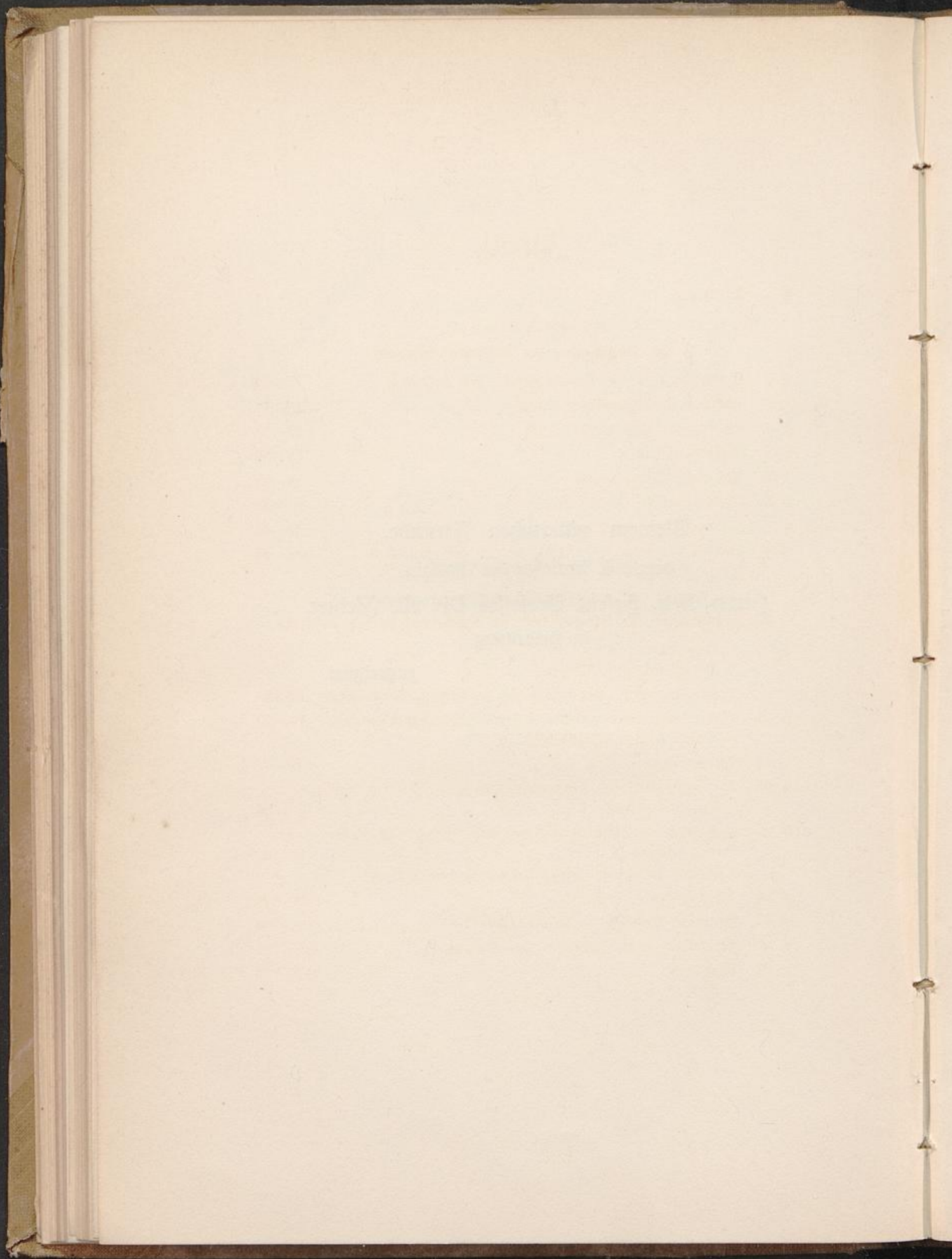
Approbiert am 5. Juni 1913.

Referent: Univ.-Professor Dr. Kiefer.

Meinem väterlichen Freunde,  
dem o. ö. Professor der Medizin  
Herrn Geh. Hofrat Professor Dr. W. Fleiner  
in Heidelberg

zugeeignet.

---



# Inhalt.

§ 1. Einleitung . . . . .	1—11
---------------------------	------

## Erster Abschnitt.

### Die Rechtsnatur der deutschen Kolonien.

§ 2. Verschiedenheit von Bundesgebiet und Kolonien . . . . .	12—14
§ 3. Kolonie im allgemeinen Sinne . . . . .	15—17
§ 4. Kolonie im besonderen Sinne . . . . .	17—18
§ 5. Interessensphären . . . . .	18—19
§ 6. Koloniale Protektorate . . . . .	20—21
§ 7. Völkerrechtliche Protektorate . . . . .	21—22
§ 8. Die deutschen Kolonien . . . . .	22—43
§ 9. Die Staatsgewalt im Reiche und in den Kolonien . . . . .	44—54

## Zweiter Abschnitt.

### Die Organisation der Staatsgewalt im Reiche und in den Kolonien.

§ 10. 1. Allgemeines . . . . .	55—63
2. Die Rechte des Kaisers.	
§ 11. Rechte des Kaisers vor dem Erlaß des Schutzgebietsgesetzes	64—69
§ 12. Rechte des Kaisers nach dem Erlaß des Schutzgebietsgesetzes	69—73
3. Rechte der Reichsgesetzgebung.	
§ 13. Allgemeines . . . . .	73—77
§ 14. Der Rechtstitel der Reichsgesetzgebung zum Erlaß von Kolonialgesetzen . . . . .	77—86
§ 15. Das gesetzgeberische Verfahren beim Erlaß von Kolo- nialgesetzen . . . . .	86—90
4. Rechte der Reichsgesetzgebung und des Kaisers.	
§ 16. Allgemeines . . . . .	90—100
§ 17. Formelle Beschränkungen des Kaisers . . . . .	100—103
§ 18. Materielle Beschränkungen des Kaisers . . . . .	103—111
§ 19. Ergebnis . . . . .	112—114

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is arranged in several paragraphs across the page.

## Literatur.

- Adam, Völkerrechtliche Okkupation und Deutsches Kolonialstaatsrecht (Archiv für Öffentliches Recht, herausgegeben von Laband und Stoerck, Bd. 6, S. 193—310). Freiburg i. B. 1891.
- Anschütz, Deutsches Staatsrecht in von Holtzendorff-Kohlens Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. II 1904, S. 561.
- Arndt, Staatsrecht im systematischen Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. Herausgeb. v. Binding. V. Abt., I. Teil. Berlin 1901.
- Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat. Berlin 1907.
- Verfassung des Deutschen Reichs, 4. Aufl. Berlin 1911.
- Bachhaus, Das Verwaltungsrecht in den deutschen Kolonien. Heidelb. Diff. 1908.
- v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts. 2. II. Hannover 1889.
- Bendig, Kolonialjuristische und -politische Studien. 1903.
- v. Böckmann, Die Geltung der Reichsverfassung in den Kolonien. In Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des Öffentlichen Rechts, Heft 20. Karlsruhe i. B. 1912.
- Bornhak, Preussisches Staatsrecht. Bd. 2—3 nebst Ergänz.-Bd. Freiburg 1889/93.
- Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts (Archiv f. Öff. Recht. II. Bd.). Freiburg 1887.
- Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen. Berlin 1910.
- Deutscher Kolonialatlas. Herausgegeben von der Deutschen Kolonialgesellschaft. 1908.
- Fleischmann, Völkerrechtsquellen in Auswahl. Halle 1905.
- Florack, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung. (In Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. Herausgeb. von Jörn und Stier-Somlo. Bd. I, Heft 4. 1905.)
- Gareis, Völkerrecht. 2. Aufl. Gießen 1901.
- Geller, Die staatsrechtliche Natur der Interessensphären. (Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Süßerott X. 1908, S. 756 ff.)
- Deutsches Kolonialbeamtenrecht. (Abhandlungen, herausgegeben von Jörn und Stier-Somlo. Bd. VII, Heft 4. 1911.)
- v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.
- Gerst Meyer, Das Schutzgebietsgesetz. Berlin, Guttentag. 1910.
- Gierke, O. H., Gesetzgebungs- und Verwaltungsrecht in den deutschen Schutzgebieten. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. IX 1907, S. 420 ff.)

- Giese, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. (Festgabe der Bonner Juristenfakultät für Paul Krüger zum Doktor-Jubiläum. Berlin 1911. S. 415 ff.)
- Zur neuesten Gesamtdarstellung des deutschen Kolonialrechts. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. IX 1907, S. 307 ff.)
  - Rundschau über die neueste Kolonialrechtswissenschaft. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. XIV 1912, S. 909 ff.)
  - Das katholische Ordenswesen. (Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. Begr. v. Hirth und von Seydel, hrsgb. von v. Eberberg und Dyroff. 1908. S. 177 ff.)
- Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.
- Studien zum deutschen Staatsrechte, 2 Bde. Leipzig 1873.
- Hatschek, Englisch-österreichisches Staatsrecht m. Berücksichtigung der f. Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. 1. Bd. (Handbuch d. Öff. Rechts der Gegenwart in Monographien. Begr. von v. Martens und v. Seydel, hrsgb. von Jellinek und Piloty. Bd. 4, 2. IV. Abt. I.) Tübingen 1905.
- Hauschild, Die Staatsangehörigkeit in den deutschen Kolonien. (Abhandlungen, hrsgb. von Jörn und Stier-Somlo. Bd. II, Heft 3, 1906.)
- Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat. Berlin 1891.
- Herrfurth, Das Kolonialprogramm des Fürsten Bismarck und seine praktische Durchführung. (Annalen zc. 1908, S. 505 ff.)
- Fürst Bismarck als Kolonialpolitiker. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. 1908, S. 721 ff.)
- v. Hoffmann, Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. 1905, S. 362 ff.)
- Anmerkungen zur neuesten kolonialstaatsrechtlichen Literatur. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. VIII 1906, S. 449 ff.)
  - Deutsches Kolonialrecht. Sammlung Götschen. 1907.
  - Einführung in das deutsche Kolonialrecht. Leipzig 1911.
- Huede Grais im Handbuch der Gesetzgebung des Deutschen Reiches und Preußens. I. Teil. 1911.
- Jellinek, Über Staatsfragmente. (Heidelberger Festschrift zur Feier des 70jähr. Geburtstags des Großherz. Friedr. v. Baden 1896, S. 271 ff.)
- Das Recht des modernen Staates. Bd. 1: Allgemeine Staatslehre 1900.
- Joël, Das Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete v. 17. April 1886 (Annalen zc. 1887).
- Kennel, Die rechtliche Stellung der deutschen Kolonialgouverneure. Würzb. Diss. 1908.
- Koch, Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung oder: wie wirkt eine Eingemeindung auf die Polizeiverordnungen des eingemeindeten

- Bezirks? (Abhandlung, hrsgb. von Zorn und Stier-Somlo, Bd. 5, Heft 3, 1909.)
- Röbner, Deutsches Kolonialrecht. (v. Holzendorff-Kohlers Enzyklopädie II 1904, S. 1077 ff.)
- Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. (Öffentliches Recht der Gegenwart. Hrsgb. von Marquardt.) 4. Aufl. Tübingen 1907.
- Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4 Bde. Tübingen. 4. Aufl. (1901), 5. Aufl. (1911).
- Das deutsch-französische Abkommen betr. Marokko und Äquatorial-Afrika. (Deutsche Juristen-Zeitung, Januar 1912.)
- v. Liszt, Völkerrecht. 4. Aufl. 1907.
- v. Martitz im Archiv für öffentliches Recht. 1886. Bd. 1, S. 1 ff.
- Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.
- Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899.
- Münstermann, Die Rechtsstellung des Kaisers in den deutschen Schutzgebieten. Jen. Diff. 1911.
- Naendrup, Entwicklung und Ziele des Kolonialrechts. 1907.
- Kolonialrecht. In Herders Staatslexikon, hrsgb. von Bachem. 3. Aufl. 1910. III 337 ff.
- Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrschaft. Wien 1887.
- Planck, Bürgerliches Gesetzbuch nebst Ausführungsgesetz. 2. Aufl. 1898.
- Pohl, Die Entfaltung des belgischen Staats und des Norddeutschen Bundes. (Abhandlungen hrsgb. von Zorn und Stier-Somlo. 1905. Bd. 1, Heft 1.)
- v. Poser u. Groß-Naedlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluß des Kolonialrechts und des Völkerrechts. Hrsgb. von Brie und Fleischmann. 8. Heft. Breslau 1903.)
- Radlauer, Finanzielle Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung der Schutzgebiete auf rechtsvergleichender Grundlage dargestellt. (Abhandlungen hrsgb. von Brie und Fleischmann. 20. Heft. 1910.)
- Rehm, Allgemeine Staatslehre. (Öffentliches Recht der Gegenwart. Hrsgb. von Marquardt.) Bd. 4. 1899.)
- Reinecke, Das Finanzrecht der deutschen Schutzgebiete. Straßburg. Diff. 1912.
- Riebow-Zimmermann (jetzt Röbner und Gerstmeyer), Die deutsche Kolonialgesetzgebung. Bd. I—XIV, 1890—1912, bef. Bd. I und III. (abgekürzt: D.R.G.)
- v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 5. Aufl. bearbeit. von Zorn. Leipzig 1899.
- Romberg, Entwurf eines Schutzgebietsgesetzes. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. 1910, S. 657 ff.)
- Rosenberg, Territorium, Schutzgebiet und Reichsland (Annalen zc. 1903, Nr. 7 und 9.)
- Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.

- Sabersky, Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. IX. 1907. S. 311 ff.)
- Sassen, Die staatsrechtliche Natur der deutschen Schutzgebiete. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. 1906, S. 594 ff.)
- Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. (Abhandlungen hrsgb. von Zorn und Stier-Somlo. Bd. 5, Heft 2, 1909.)
  - Kolonialverfassung und Koloniales Verordnungsrecht. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. XII. 1910, S. 252 ff.)
- Seelen, The expansion of England; two courses of lectures, Eversly Series Macmillan and Co. Limited. London 1900, 4. Aufl.
- v. Seuffert, Kommentar zur Zivilprozessordnung. 11. Aufl. 1911.
- v. Seydel, Bayrisches Verfassungsrecht. Bd. 3. München 1886.
- Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.
- v. Stengel, Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung. (Annalen zc. 1895, Nr. 1.)
- Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Tübingen 1901.
  - Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. XI. 1909, S. 258 ff.)
  - Zur Reform der Kolonialgesetzgebung. (Zeitschrift für Kolonialpolitik zc. XIII. 1911, S. 233 ff.)
- Tesch, Die Laufbahn der deutschen Kolonialbeamten, ihre Pflichten und Rechte. 1912.
- Welder, Die rechtliche Natur der deutschen Schutzgebiete. Würzburg. Diff. 1910.
- Weber, Die koloniale Finanzverwaltung. In Kolonialrechtl. Abhandlungen hrsgb. von Raendrup. Heft 2. Münster i. W. 1909.
- Weißmüller, Die Interessensphären. Würzb. 1908. Diff.
- Wenzel, Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung. (Abhandlungen hrsgb. von Zorn und Stier-Somlo. Bd. 3, Heft 2. 1907.)
- Zadow, Der deutsche Kolonialbestand. (Handbuch der Politik. Hrsgb. von Laband und anderen. II. Bd., 67. Abschnitt, S. 633 ff. Berlin und Leipzig 1912—13.)
- Zorn, Das deutsche Staatsrecht. Bd. 1: Deutsches Reichsstaatsrecht. Berlin 1895.

## § 1.

### Einleitung.

Im November 1911 wurden die „deutsch-französischen Abkommen betreffend Marokko und Äquatorialafrika“ dem Deutschen Reichstage von der Regierung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Eine Vorlegung zur Genehmigung seitens des Reichstages verweigerte die Regierung ausdrücklich. Ihre Stellungnahme zur Frage der Genehmigungsbedürftigkeit von Staatsverträgen über Erwerb oder Abtretung von Kolonialgebiet ist schwankend gewesen, wenn sie auch im allgemeinen diese Frage verneint hat.

Der Deutsche Reichstag verhielt sich stillschweigend, als Witu, Uganda und die Ansprüche auf Sansibar im Jahre 1890 an England abgetreten wurden. Die Frage der Genehmigung durch ihn wurde daher damals nicht akut. Sie wurde es auch nicht bei dem Vertrage mit China über Kiautschou und Schantung vom 6. März 1898.<sup>1)</sup> Dieser wurde in seinen damals feststehenden Grundzügen am 6. Februar 1898 dem Reichstag von dem damaligen Staatssekretär des Auswärtigen von Bülow nur zur Kenntnis gebracht.<sup>2)</sup> Obwohl von Bülow in Aussicht stellte, daß das Reich einen Pachtzins oder besser: eine Art Rekognitionszins zur Anerkennung des für den Kaiser von China fortbestehenden ideellen Eigentums würde zahlen müssen,<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Abgedruckt im Reichsanzeiger v. 29. April 1898 u. im Marine-Verord.-Bl. v. 1898, Nr. 11, S. 147. — Das Gebiet wurde durch Erlaß vom 27. 4. 1898 unter deutschen Schutz genommen.

<sup>2)</sup> Sten. Ber. üb. d. Verhandl. d. Dtsch. Reichstages, IX. Legislaturperiode V. Sess. 1897/98, 35. Sitz. S. 896.

<sup>3)</sup> Dieser wurde dann späterhin in dem endgültigen Vertrage überhaupt nicht erwähnt.

wurde im Reichstage keine Stimme laut, die eine Vorlage zur Genehmigung etwa wegen eines Eingriffs in das Budgetrecht forderte.

Ebensowenig geschah dies, als im Samoa-Abkommen von 1899 Teile der Salomonsinseln abgetreten wurden.<sup>4)</sup>

Anders war es bei der „Vereinbarung über die Handelsbeziehungen zwischen dem Reiche und Spanien“ vom 12. Februar 1899, durch welche unter Ziff. 1 Spanien die Karolinen, Palau- und Marianen-Inseln an das Deutsche Reich abtrat.<sup>5)</sup> Der Vertrag enthielt keine Bestimmung über die Spanien zu gewährenden Vorteile. Der Staatssekretär von Bülow, der die Vorlage im Reichstage vertrat, brachte erst in seinen Ausführungen dazu vor, daß Spanien eine Entschädigung von 25 Millionen Peseten = 17 Millionen Mark verlange. Aber obwohl in dem Abkommen von dieser Entschädigung nicht die Rede war, unterbreitete er es „der Beschlußfassung des Hohen Hauses“. Denn eine solche war durch Ziff. 4 der Vereinbarung, wie folgt, vorgesehen:

„Dieses Abkommen soll so bald als möglich der durch die Gesetze der beiden Länder vorgeschriebenen verfassungsmäßigen Zustimmung unterbreitet und soll ratifiziert werden, sobald diese Zustimmung vorliegt.“

Diese Bestimmung aber wäre nicht in das Abkommen hineingesetzt, wenn nicht die Reichsregierung ihren ganz bestimmten Grund gehabt hätte, die Genehmigung für erforderlich zu halten. Der Grund war eben die notwendige Bewilligung der 25 Millionen Peseten, deren vorbehaltlose Zahlung einen Eingriff in das Budgetrecht des Reichstages (Art. 69 RB.) bedeutet haben würde.<sup>6)</sup> Der Reichstag

<sup>4)</sup> Bd. 3 Nr. 394 der Drucksachen in den Anlagen zu den Sten. Ber. X. Legg. I. Sess. 1898/1900.

<sup>5)</sup> Staatssekr. v. Bülow i. d. Sitzg. v. 21. Juni 1899 (Sten. Ber. X. Legg. I. Sess. 1898/1900, S. 2503.

<sup>6)</sup> Vgl. auch Abg. Gröber in Sten. Ber. XII. Legg. II. Sess. Bd. 268, S. 7769 ff.

sprach die nachgesuchte Genehmigung am 22. Juni 1899 aus.<sup>7)</sup>

Wir haben hier einen Fall vor uns, in dem die Regierung selbst die Genehmigungsbedürftigkeit für den außerhalb des Art. 4 RB. liegenden Fall anerkennt, daß der Staatsvertrag das Budgetrecht von Reichstag und Bundesrat (vgl. Art. 69 u. 5 RB.) berührt.

Konsequenterweise hätte nun die Regierung bei den beiden deutsch-französischen Abkommen vom 4. November 1911<sup>8)</sup> betreffend Marokko und Äquatorial-Afrika ebenso verfahren müssen. Denn wenn sie einmal anerkannt hatte, daß Staatsverträge, die einen Eingriff in das Budgetrecht darstellten, der Genehmigung bedurften, so mußte sie ein Gleiches auch bei diesen Staatsverträgen zugeben, die über Eigentum des Reiches bindend verfügten. Sie stellte sich jedoch bezüglich derselben auf einen anderen Standpunkt und begründete ihn<sup>9)</sup> durch eine amtliche Erklärung, die der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Dr. Delbrück am 14. November 1911 namens der verbündeten Regierungen in der Budgetkommission abgab, an welche die Abkommen nebst den unten noch zu erwähnenden Anträgen der einzelnen Reichstagsfraktionen überwiesen worden waren.<sup>10)</sup> Die Erklärung lautete:

7) Sten. Ber. X. Legp. I. Sess. 1898/1900, S. 2530.

8) Der äußeren Form nach sind es zwei getrennte Abkommen, nämlich „deutsch-französisches Abkommen betreffend Marokko“ (RGBl. 1912, S. 197) und „deutsch-französisches Abkommen betreffend die beiderseitigen Besitzungen in Äquatorial-Afrika“ (RGBl. 1912, S. 206 ff.). Inhaltlich jedoch sind beide nur Teile ein und desselben Gesamtabkommens mit Frankreich. Vgl. Reichst. v. Bethmann-Hollweg, Sten. Ber. XII. Legp. II. Sess. Bd. 268, S. 7726 und Abg. Bassermann ebenda S. 7731.

9) Sie stützte sich dabei auf ein im Reichsjustizamt ausgearbeitetes Gutachten, das nach meinen Nachforschungen leider nirgends veröffentlicht ist.

10) Wörtlich wiedergegebene Berichte über die Kommissionsverhandlungen des Reichst. finden sich in den Sten. Ber. nicht, sondern nur vor dem Plenum gehaltene Referate eines für jeden Fall bestimmten Berichterstatters. Ich mußte daher die Berichte unserer größeren Tageszeitungen als Quellen zu Hilfe nehmen. So ist vor-

„Die Reichsleitung ist im Einvernehmen mit den verbündeten Regierungen auch nach erneuter Prüfung der Überzeugung, daß die deutsch-französischen Abkommen vom 4. November 1911 über Marokko und Äquatorial-Afrika nicht unter Artikel 11 Abs. 3 der Reichsverfassung fallen und daher zu ihrer Gültigkeit nicht der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedürfen . . .<sup>11)</sup>“

Was das Abkommen über die Besitzungen in Äquatorial-Afrika anlangt, so ist der Kernpunkt der Frage der, ob bei der Erwerbung und Abtretung von Kolonialbesitz die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist. Diese Frage muß verneint werden. Nach Art. 11 Abs. 1 RB. vertritt der Kaiser das Reich völkerrechtlich. Hierin liegt das Recht, Kolonien zu erwerben und abzutreten. Ein Reichsgesetz, nach dem der Umfang des Kolonialbesitzes derart festgestellt wäre, daß dieser ohne Änderung der Gesetzgebung nicht vermehrt oder vermindert werden könnte, besteht nicht. Die Vorschrift des Art. 11 Abs. 3 RB. findet daher keine Anwendung. Diese Rechtsauffassung wird nicht nur von den namhaftesten Staatsrechtslehrern vertreten, sondern auch durch eine nahezu dreißigjährige Gesetzgebung bestätigt. Die Reichsleitung hält es daher nicht für erforderlich, die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu den beiden Verträgen vom 4. November 1911 nachträglich zu erbitten.“

In der Sitzung derselben Kommission vom 15. November 1911 fügte der Staatssekretär Dr. Delbrück seiner Erklärung noch hinzu:<sup>12)</sup> die Regierung habe die Verträge nicht zur Genehmigung vorlegen können,

---

stehende Erklärung abgedruckt in d. Hamburger Nachrichten Nr. 536 v. 14. Novbr. 1911, Kölnische Zeitung Nr. 1250, Hann. Courier und Berliner Tageblatt vom gleichen Tage.

<sup>11)</sup> Da hier die Frage, welche Staatsverträge überhaupt der Genehmigung bedürfen, nicht interessiert, so kann aus der zitierten Erklärung alles das Abkommen über Marokko Betreffende fortgelassen werden. <sup>12)</sup> Hamburger Nachrichten v. 15. November 1911.

„weil ein solcher Schritt der Konstruktion unserer Verfassungsverhältnisse und der Überlieferung widersprochen haben würde und damit ein Präjudiz von unabsehbarer Tragweite geschaffen worden wäre.“ In 30jähriger Übung habe die Regierung bona fide gehandelt.

Bekanntlich fand diese Auffassung der Reichsregierung nicht die Billigung der Parteien im Reichstage, die schon im Plenum sämtlich mit Ausnahme der Konservativen es für das verfassungsmäßige Recht des Reichstages erklärten, auf eine so wichtige Angelegenheit des Reiches durch eine Beschlußfassung bestimmend einzuwirken. In der Debatte über die Abkommen, die am 8. November 1911 im Reichstage begann, stellten die Parteien folgende Anträge.

1. Die Nationalliberalen:<sup>13)</sup>

„Der Reichstag wolle beschließen, den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, einen Gesetzentwurf einzubringen, wonach unter Klarstellung oder Änderung der Reichsverfassung ausgesprochen wird, daß die Erwerbung und die Veräußerung von Schutzgebieten der Form der Reichsgesetzgebung (Art. 5 R.V.) bedürfen.“

2. Die fortschrittliche Volkspartei:<sup>14)</sup>

„Der Reichstag wolle beschließen, die verbündeten Regierungen zu ersuchen, einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den das verfassungsmäßige Recht des Reichstages bei Erwerb und Abtretung von Schutzgebieten des Reichs mitzuwirken, klargestellt wird.“

3. Das Zentrum stellte den Antrag,<sup>15)</sup>

hinter den § 1 des Schutzgebietsgesetzes als § 1 a folgende Bestimmung einzuschalten:

<sup>13)</sup> Antrag Bassermann Nr. 1142 der Drucksachen im 3. Bd. der Anlagen z. d. Sten. Ber. der XII. Legp. II. Sess.

<sup>14)</sup> Antrag Dr. Ublaf Nr. 1143 a. a. O. vgl. Anm. 13.

<sup>15)</sup> Antrag Frhr. v. Hertling Nr. 1138 a. a. O.

„Die Grenze eines jeden Schutzgebietes kann nur durch ein Gesetz geändert werden.“

4. Die Sozialdemokraten<sup>10)</sup> beantragten:

„a) das deutsch-französische Abkommen vom 4. November 1911 dem Reichstage zu der verfassungsmäßigen, für seine Gültigkeit erforderlichen Genehmigung vorzulegen; b) dem Reichstage ein Weißbuch zugehen zu lassen, das die aus Anlaß jenes Abkommens mit fremden Mächten gewechselten Noten enthält; c) noch in dieser Session dem Reichstage einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, wodurch ausdrücklich der Art. 11 RB. eine Änderung dahingehend erfährt, daß alle Verträge mit fremden Staaten für ihre Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erfordern.“

Vorstehende Anträge wurden gleichfalls der Budgetkommission überwiesen.

Aus der oben zitierten Erklärung der Regierung ergibt sich folgende Auffassung:

Die Reichsverfassung gilt, wenn auch nicht in den Kolonien, so doch für die Kolonien. Es ist also bei Beantwortung der Frage, ob Staatsverträge über Abtretung und Erwerb von Kolonien der Zustimmung des Bundesrats bedürfen und dem Reichstage zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen sind, von der Reichsverfassung auszugehen. Dann aber muß man die Frage verneinen. Denn die Kolonien sind nicht „Bundesgebiet“ im Sinne des Art. 1 RB. Nur eine Veränderung dieses Bundesgebietes bedarf nach Art. 1 RB. der Zustimmung des Bundesrats und Reichstages, d. h. der Form eines Reichsgesetzes. Die Kolonien sind aber auch nicht in einem Reichsgesetze nach ihren Grenzen fest umschrieben. Eine Veränderung ihrer Grenzen bedeutet daher einen Eingriff in ein Reichsgesetz nicht. Die gesetzgebenden Faktoren brauchen daher dabei nicht mitzuwirken. Für Erwerb und Abtretung von Kolonialgebiet ist vielmehr der Kaiser als völkerrechtlicher Vertreter des Reiches gemäß Art. 11 RB.

<sup>10)</sup> Antrag Albrecht u. Gen. Nr. 1144 a. a. D.

allein unumschränkt zuständig, und zwar auch dann, wenn jene Akte in Form eines Staatsvertrages vorgenommen werden. Denn Verträge solcher Art sind nicht etwa den „Bestimmungen über Kolonisation“ im Sinne des Art. 4 RB. gleichzuachten. Es greift daher nicht Platz die Ausnahme des Abs. 3 Art. 11 RB.:

„In soweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.“

Die unumschränkte Befugnis des Kaisers zum Abschluß von „Kolonialstaatsverträgen“ (dies als kurzer Ausdruck für Staatsverträge über Erwerb und Abtretung von Kolonialgebiet gebraucht) hat sich zudem infolge langjähriger Übung als Gewohnheitsrecht herausgebildet.

Greifen wir aus dieser Rechtsauffassung die in ihr enthaltenen Grundsätze heraus, so ergibt sich als präzisier Ausdruck des Regierungsstandpunktes folgendes:

1. Die Kolonien sind staatsrechtlich etwas anderes als das übrige Reichsgebiet, denn sie sind nicht Bundesgebiet im Sinne des Art. 1 RB. Sie müssen daher staatsrechtlich auch anders behandelt werden.

2. Unbeschadet dieser anderen Behandlung der Kolonien müssen gewisse Grundsätze des Reichsstaatsrechts, die sich aus der Reichsverfassung ergeben, auf dieselben Anwendung finden, wie z. B. Art. 11 der RB. für sie gilt. Darüber hinaus aber stehen dem Kaiser in den Kolonien noch besondere, durch die Reichsgesetzgebung nicht tangible Rechte zu, die er in dreißigjähriger Praxis bona fide ausgeübt hat.

Fassen wir gegenüber dieser Dokumentierung des Regierungsstandpunktes die Stellungnahme der Reichstagsmehrheit in der vorhergehenden Marokkodebatte, desgleichen die Äußerungen der Presse hierzu ins Auge, so finden wir auf dieser anderen Seite bei aller Verschiedenheit der Ansichten ein Gemeinsames, nämlich die Überzeugung,

daß allein die Reichsverfassung für Fragen des Kolonialstaatsrechts maßgebend sei. Denn die Kolonien seien Reichsgebiet und dürften nicht anders als das Bundesgebiet behandelt werden.

Ihr Verlangen auf Vorlage zur Genehmigung begründete die Reichstagsmehrheit damit, daß ihr, wenn vielleicht auch nicht auf Grund einer positiven Bestimmung der Reichsverfassung, so doch nach dem Geiste derselben ein solches Mitwirkungsrecht zustehe. Als dann die bürgerlichen Parteien, um einen Verfassungskonflikt, den die Sache nach ihrer Ansicht nicht lohnte, zu vermeiden, von ihrem ursprünglichen Verlangen abließen, faßten sie ihre Anträge, die ihnen für die Zukunft ein Mitwirkungsrecht bei kolonialen Staatsverträgen, wie überhaupt bei jeder Veränderung des Besitzstandes der Kolonien sichern sollten, in die Form:

Die Reichsverfassung solle klargestellt und geändert werden, bezw. das verfassungsmäßige Recht des Reichstages bei Erwerb zc. von Schutzgebieten solle klargestellt werden.

Nur der Antrag des Zentrums wich davon ab! Der sozialdemokratische Antrag war von vornherein unpraktisch, weil er nicht die spezielle Frage der Kolonialstaatsverträge behandelte.

Jedenfalls war, während die Regierung neben der besonderen Kolonialverfassung die Reichsverfassung als Rechtsquelle für das Kolonialstaatsrecht anerkannt hatte, die überwiegende Meinung im Reichstag die, daß die Reichsverfassung allein für das Kolonialstaatsrecht bestimmend sei.

Dieser Standpunkt steht in direktem Widerspruch zu der in der Literatur bis auf eine Ausnahme aus neuester Zeit<sup>17)</sup> herrschenden Meinung, es sei ein fundamentaler Grundsatz des deutschen Kolonialrechts, daß die Reichsverfassung in den Kolonien nicht gelte.<sup>18)</sup> Hieraus folgern die

<sup>17)</sup> v. Böckmann, Die Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien, Heft 20 der Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts. 1912.

<sup>18)</sup> Vgl. Giese a. a. D. S. 419.

einen (insbesondere v. Hoffmann,<sup>19)</sup> Sassen<sup>20</sup>), daß zur Beurteilung von Fragen des kolonialen Staatsrechts Bestimmungen der Reichsverfassung überhaupt nicht herangezogen werden dürfen. Andere dagegen (z. B. Meyer,<sup>21</sup> Florack,<sup>22</sup> Giese<sup>23</sup>) leiten davon her, daß sie nur ausnahmsweise und nur in ganz bestimmtem Umfange dazu verwertet werden können.

Unabhängig von allem wissenschaftlichen Streite gilt durchweg als feststehend, daß, da die kolonialen Verhältnisse ihre besondere Regelung durch ein eigenes Grundgesetz, nämlich durch das Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten vom 17. April 1886 (jetzt Schutzgebietsgesetz vom 25. Juli 1900 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 1900) erhalten haben, dieses Gesetz in erster Linie maßgebend ist. Dem ist denn auch dadurch Rechnung getragen worden vom Bundesrat und Reichstag, daß in Verfolg der Anträge nicht eine Änderung der Reichsverfassung, sondern eine solche des § 1 des Schutzgebietsgesetzes vorgenommen wurde. Als Frucht der Opposition der bürgerlichen Parteien gegen die bloße Kenntnissgabe der beiden Abkommen vom 4. November 1911 wurde nämlich durch Reichsgesetz vom 16. Juli 1912 (RGBl. S. 443) als Absatz 2 zu § 1 des Schutzgebietsgesetzes folgende Bestimmung hinzugefügt:<sup>24</sup>)

„Zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebietes oder von Teilen eines solchen bedarf es eines Reichsgesetzes. Diese Vorschrift findet auf Grenzberichtigungen keine Anwendung.“

<sup>19)</sup> v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1906, S. 351 ff. u. Einführung S. 35.

<sup>20)</sup> Vgl. Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht S. 40.

<sup>21)</sup> Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 52.

<sup>22)</sup> Florack, a. a. D. S. 21.

<sup>23)</sup> Giese, a. a. D. S. 420 ff.

<sup>24)</sup> Damit wurde ein aus dem Antrage des Frhrn. von Hertling und dem Antrage der fortschrittlichen Volkspartei gebildeter Kompromißantrag Gesetz.

Damit ist für die Spezialfrage, in welchen Formen sich fortan Erwerb und Abtretung von Kolonialgebiet zu vollziehen haben, Klarheit geschaffen, und zwar durch eine außerhalb der Reichsverfassung stehende Norm.

Dagegen besteht auf dem Gebiete, auf dem sich die Staatsgewalt in ihrer Beziehung auf die Kolonien am intensivsten äußert, nämlich auf dem Gebiete der gesetzgebenden Gewalt, nach wie vor die größte Unklarheit darüber, ob und in welchem Umfange Bestimmungen der Reichsverfassung hier als Maßstab für die Rechte des Kaisers einerseits und die Rechte der Reichsgesetzgebung andererseits zu gelten haben. Die Regierung steht hier — wenigstens wenn man die Ansicht Gerstmeyers<sup>25)</sup> wegen seiner nahen Stellung zum Reichskolonialamt als die authentische ansehen darf — auf dem Standpunkte, daß die Abgrenzung der Rechte der Reichsgesetzgebung von den Rechten des Kaisers allein nach den Bestimmungen der Reichsverfassung zu erfolgen habe, da die Reichsverfassung zwar nicht in den Kolonien, so doch für die Kolonien gelte. Dem widerspricht jedoch die Ansicht vieler Staatsrechtslehrer.

Bei dem stetig fortschreitenden innerstaatlichen Ausbau unserer Kolonien ist es nicht ausgeschlossen, daß es, ähnlich wie bei der Frage der Mitwirkung der Reichsgesetzgebung bei dem Abschluß von Kolonialstaatsverträgen, auch auf dem Gebiete der gesetzgebenden Gewalt zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen Regierung und Volksvertretung kommen könnte. Deshalb ist mit Rücksicht darauf, daß die Reichsverfassung als Ganzes in die Kolonien nicht formell eingeführt ist, die Frage von größter Bedeutung, ob und in welchem Umfange Bestimmungen der Reichsverfassung für die Abgrenzung der Gesetzgebungsrechte des Kaisers und des Bundesrates und Reichstages herangezogen werden dürfen.

Dieser Untersuchung sollen die folgenden Erörterungen dienen, wobei schon im voraus als auf eine Parallele zu

---

<sup>25)</sup> Das Schutzgebietsgesetz usw., erläutert von Gerstmeyer, Wirkl. Legationsrat und vortragendem Rat im Reichskolonialamt. Berlin 1910.

den Vorgängen im Reichstage vom November 1911 auf die Tatsache hingewiesen werden soll, daß auch die Geschichte der Reichsgesetzgebung als gesetzgebender Gewalt in den Kolonien eine solche des Erkämpfens von Rechten für sie selbst darstellt.

Die Tatsache der Geltung von Bestimmungen der Reichsverfassung in den Kolonien aber würde eine Ausnahme darstellen von dem Grundsatz der Nichtgeltung der Reichsverfassung als Ganzes und auch von dem weiter gefaßten Grundsatz, daß Kolonien und Bundesgebiet zwei getrennte Rechtsgebiete bilden. Unsere Aufgabe ist daher auch die, diesen Grundsatz auf seine uneingeschränkte Berechtigung hin zu prüfen. Da solches aber nicht möglich ist, ohne ein Eingehen auf die Frage von der Rechtsnatur der deutschen Kolonien, wird die Untersuchung hiervon auszu-  
gehen haben.

---

## Erster Abschnitt.

# Die Rechtsnatur der deutschen Kolonien.

### § 2.

#### Verschiedenheit von Bundesgebiet und Kolonien.

Wenn wir uns den ersten der Leitsätze des Regierungsstandpunktes<sup>1)</sup> wiederholen:

„Die Kolonien sind etwas anderes als das Bundesgebiet“,

so begegnen wir darin, mathematisch gesprochen, einer Unbekannten, nämlich dem „Bundesgebiet“. Erst, wenn wir diese Unbekannte nach ihrem Werte bestimmt haben, können wir den Leitsatz erfassen und weiter fragen: Wenn die Kolonien nicht Bundesgebiet sind, was sind sie dann?

Der Ausdruck „Bundesgebiet“ kehrt des öfteren in der Reichsverfassung wieder. So beschreibt Artikel 1 den Umfang des Bundesgebietes, indem er mit den Worten:

„Das Gebiet besteht aus den Staaten . . . .“ usw. die deutschen Bundesstaaten aufzählt. — Aber Artikel 1 gibt den Umfang des Gebietes nicht vollständig. Denn erstens ist nachträglich Elsaß-Lothringen (durch das Reichsgesetz vom 2. Juni 1871, RGBl. S. 212) eingegliedert worden; zweitens ist das Staatsgebiet Preußens seit der Einverleibung Helgolands (durch das Reichsgesetz vom 15. Dezember 1890, RGBl. S. 207 und das Preuß. Gesetz vom 18. Febr. 1891 GS. S. 11) an Umfang nicht mehr daselbe, wie zur Zeit der Gründung des Reiches, welcher Zeitpunkt für den Gebietsstand des Art. 1 maßgebend ist.

<sup>1)</sup> Vgl. oben S. 7.

Artikel 2 lautet:

„Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft usw. . . . .“

Hieraus läßt sich eine Definition nicht gewinnen oder nur eine solche, die einseitig auf das Recht zur Gesetzgebung im Reiche bezw. auf den Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen abgestellt ist.

Die Wahl des Wortes „Bundesgebiet“ anstatt „Reichsgebiet“ in der Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches muß den Laien überhaupt stutzig machen. Historisch erklärt sie sich daraus, daß Fürst Bismarck von dem Bestreben geleitet war, „bei Bezeichnung des Gesamtgebietes den Begriff des Bundesverhältnisses in den Vordergrund zu stellen.“<sup>2)</sup> Es sollte mit dem Ausdruck „Bundesgebiet“ die Gesamtheit der Gebiete bezeichnet werden, in welchen die Einzelstaaten nach der Konstituierung des Deutschen Reiches die Gebietshoheit nur insoweit unbeschränkt behalten sollten, als sie nicht in den Novemberverträgen eine Teilung der Staatsfunktionen zwischen dem Reiche und sich vorgenommen hatten.

Später wurden jedoch durch Reichsgesetze nachträglich erworbene Gebietsteile, die noch nicht Gegenstand der Novemberverträge gewesen waren, für Bundesgebiet erklärt. Damit hat sich der Begriff „Bundesgebiet“ verschoben. Er umfaßte nunmehr nicht bloß die Gebiete, die zugleich unter der Gebietshoheit eines Einzelstaates und derjenigen des Reiches standen, sondern auch die europäischen Gebiete, die allein der neugeschaffenen Gebietshoheit des Reiches unterstellt waren (z. B. Elsaß-Lothringen). Da aber in der Reichsverfassung die Teilung der Souveränitätsrechte zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten, wie sie für das Gesamtgebiet bestimmend sein soll, vorgenommen wurde und die Reichsverfassung

<sup>2)</sup> Sten. Ber. I. Legg. I. Sess. 1871, S. 95.

zugleich die Normen für die Handhabung der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches enthielt, mußte die Reichsverfassung überall im Bundesgebiet gelten. Und in Umkehrung dieses Satzes ergibt sich, daß Bundesgebiet nur das Gebiet sein konnte, in dem die bei Begründung des Reiches vorgenommene Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten galt, und die Reichsverfassung nicht bloß für die Gesetzgebung, sondern auch für die Verwaltung des Reiches maßgeblich war.

Wir definieren demgemäß das Bundesgebiet folgendermaßen:

Bundesgebiet ist das durch Art. 1 RB. und durch Reichsgesetze nach seinen Grenzen bestimmte Gebiet, in dem die Staatsgewalt nach Maßgabe der für das Reich und die Einzelstaaten geltenden Kompetenzvorschriften zwischen dem Reich und den Einzelstaaten verteilt ist und in dem die Reichsverfassung die Normen für die Handhabung der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches gibt.

Was sind denn nun „die deutschen Kolonien“, wenn sie nicht „Bundesgebiet“ sind?

Von dem positiven deutschen Recht erhalten wir im Gegensatz zu dem englischen Recht<sup>3)</sup> keine Antwort auf die Frage nach dem Begriffe der deutschen Kolonie. Wir müssen uns daher auf die Suche begeben nach einem Begriffe der Kolonie überhaupt. Er wird uns den Weg weisen zu einer Erkenntnis vom Begriff und Wesen der deutschen Kolonie. Und es gibt tatsächlich einen solchen Rechtsbegriff der Kolonie im allgemeinen, unter den sich der Begriff der deutschen Kolonie<sup>4)</sup> unterordnet.

---

<sup>3)</sup> Vgl. Hatschek, Engl. Staatsrecht I. S. 205, „Kolonie im Sinne der englischen Rechtsterminologie (Interpretation Act 1889, 52 und 53 Vict. c. 63 v. 1873) ist jede britische Besizung außerhalb Großbritanniens, ausgenommen Indien und die Kanalinseln“.

<sup>4)</sup> Die amtliche Bezeichnung „Schutzgebiet“ stellt eine Verdeutschung von „Protectorat“ dar. Sie hat in dieser Allgemeinheit nur für die ersten Phasen deutscher Kolonialpolitik ihre Berechtigung. Jetzt gibt es zwar, wie wir sehen werden, innerhalb der deutschen Kolonien noch koloniale Protectoratsgebiete, aber sie kommen weniger in Betracht.

§ 3.

**Kolonie im allgemeinen Sinne.**

Das Wort „Kolonie“ ist an sich kein eindeutiges, da die verschiedensten Fälle von Ansiedelung darunter fallen können. Wir gewinnen schon eine Abgrenzung, wenn wir zwischen innerer und äußerer Kolonisation unterscheiden und kund tun, daß hier mit Kolonien nur die Fälle der letzteren, also „überseeische Besitzungen eines souveränen Staates“ gemeint sein sollen. Damit sollen die Fälle der sogenannten „Grenzkolonie“ (z. B. Sibirien, Mandchurei) nicht ausgeschlossen sein. Auch sie sind, wie sich unten ergeben wird, Kolonien im allgemeinen Sinne.<sup>1)</sup>

Aber auch so ist die Fülle dessen, was unter Kolonien in diesem Sinne fiele, sehr groß. Denn dazu würden auch die Kolonien im ethnographischen Sinne (wie z. B. die deutschen Ansiedelungen in Süd-Brasilien: Santa Catharina und Rio Grande do Sul) rechnen. Wir müssen die Grenzen daher noch enger ziehen und sagen: Kolonie ist „jede Machtausdehnung eines Staates auf ein auswärtiges, d. h. außerhalb des bereits von ihm beherrschten Gebietes belegenes Territorium“.<sup>2)</sup> Wenn aber ein Staat seine Macht auf ein bis dahin einer anderen Hoheit unterworfenen Gebiet ausdehnt, so findet auf der anderen Seite, d. h. auf der des bisherigen Trägers der Souveränität, eine Beschränkung seiner Machtbefugnisse statt. Wenn man nun auch bei den Verhältnissen insbesondere unserer afrikanischen Kolonien nicht davon sprechen kann, daß die Häuptlinge, Sultane und sonstigen Führer der Negerstämme vor der

<sup>1)</sup> vgl. die bei Giese S. 1 angeführte Literatur, u. a. von Hoffmann, Zeitschrift f. Kol. Pol. 2c. VIII 1906, S. 447 ff.

<sup>2)</sup> Eine Machtausdehnung des Heimatstaates findet bei den Kolonien im ethnographischen Sinne nicht statt. Bei ihnen brechen die Kolonisten mit der Ansiedelung außerhalb des Heimatstaates alle staatsrechtlichen Beziehungen zu demselben ab, sie bilden einen neuen Staat oder gehen in einem fremden auf. Die Bande, die sie mit dem Heimatstaate allein verbinden, sind die der gemeinsamen Sprache und Kultur.

Besitzergreifung durch das Reich eine Machtfülle besessen haben, welche die nur auf Staatswesen höherer Entwicklung anwendbare Bezeichnung „Souveränität“ verdient hätte, so war es doch nicht ausgeschlossen, daß diese Stämme unter irgend einem Einfluß von außen her — etwa infolge einer Durchdringung mit islamitischen (Sudan), insbesondere arabischen bezw. indischen Elementen (Ostafrika, Sklavenhändleraufstand von 1888—1890) — sich zu höher entwickelten Staatswesen zusammengeschlossen haben würden. Um diese Möglichkeit eigener staatsrechtlicher Entwicklung sind die Gebiete unserer Kolonien durch die Besitzergreifung ein für allemal gebracht. Ein fremder Wille prägte ihnen eine von ihm gewollte Form auf und gab den in ihnen vorhandenen Anfängen wirklichen Staatswesens die Richtung an, in der sie sich entwickeln sollten. Sie wurden abhängig.

Mit diesem staatsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis aber haben wir das Merkmal gewonnen, das, zusammen mit der obigen Definition (Machtausdehnung eines Staates usw.) erst die richtige Grundlage für den Begriff der Kolonie abgibt. Wir haben auf der einen Seite hier das „Mutterland“, auf der anderen die „Kolonie“, die von ersterem abhängig ist.<sup>3)</sup> Ein staatliches Abhängigkeitsverhältnis braucht an sich nicht immer, wie bei der Kolonie, staatsrechtlicher Natur, es kann auch völkerrechtlicher Art sein. Die im Gegensatz zu der Kolonie stehenden völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnisse fassen wir unter dem Namen „völkerrechtliche Protektorate“ zusammen und von ihnen soll weiter unten die Rede sein.

Das staatsrechtliche Abhängigkeitsverhältnis wieder kann ein verschiedenes sein. Man braucht nur daran zu denken, daß sich die Herrschaft der einzelnen Kolonialmächte verschieden äußert und daß sich auch bei ein und derselben Macht meist Unterschiede finden, Unterschiede in dem Sinne, daß sich ihre Herrschaft nicht auf alle Gebiete ihrer „Kolonien“ in gleicher Weise erstreckt. Und so ist denn tatsächlich

<sup>3)</sup> Vgl. Florack S. 5.

der Begriff der „Kolonie im allgemeinen“ ein Sammelbegriff. Unter ihn fallen sowohl die sogenannten „Interessensphären“, wie die „Kolonialen Protektorate“, als auch die „Kolonien im besonderen oder rechtlichen Sinne“. Bei ihnen allen besteht dies staatsrechtliche Abhängigkeitsverhältnis zu einem souveränen Staate. Verschieden ist nun das Maß, mit dem die Abhängigkeit durchgeführt ist. Uns muß hier vor allen Dingen die Kolonie im Rechtsinne interessieren, weil unter diesen Begriff auch die deutschen Kolonien fallen. Die anderen Kategorien des Begriffes der Kolonie im allgemeinen Sinne sollen uns nur soweit beschäftigen, als die Merkmale in Betracht kommen, durch die sich die Kolonie im Rechtsinne (Kolonie im besonderen Sinne) von ihnen unterscheidet.

#### § 4.

#### Kolonie im besonderen Sinne.

Bei den Kolonien im besonderen Sinne kommt als Besonderheit zu den Merkmalen der Kolonie im allgemeinen Sinne hinzu, daß sie Gebietsteile eines Staates, des sogenannten Mutterlandes bilden, dessen Staatsgewalt sie unterworfen sind und mit dem sie in einem rechtlichen Zusammenhang in der Weise stehen, daß z. B. die Kolonien Englands englisches Gebiet, die Kolonien des Deutschen Reiches deutsches Gebiet sind usw. Das unterscheidet sie, wie wir sehen werden, von den kolonialen Protektoraten und den Interessensphären. Der rechtliche Zusammenhang der Kolonie mit dem Mutterlande ist nicht der, daß die Kolonie im Staate eine Stellung wie die eines Gliedstaates in einem Bundesstaate einnimmt. Es gibt vielmehr, wie unten bezüglich der deutschen Kolonien noch auszuführen sein wird, nur eine einzige Staatsgewalt für Kolonie und Mutterland. Der rechtliche Zusammenhang ist derartig, daß die Kolonie nicht etwas durch sich Bestimmtes, sondern etwas durch den Begriff „Mutterland“ Bedingtes ist. Der Begriff des Mutterlandes aber ist folgender.

Mutterland ist das ein anderes (das Tochterland) unter seiner Staatsgewalt vereinigte Gebiet, in welchem die zur Ausübung dieser Staatsgewalt bestellten höchsten Organe ihren Sitz haben.<sup>1)</sup>

Vom Mutterlande aus wird auch die Gesetzgebung ausgeübt und hierbei kommt die auf politischem, wirtschaftlichem, religiösem und ethnologischem Gebiete herrschende Verschiedenheit der kolonialen und mutterländischen Verhältnisse zur Geltung. Sie veranlaßt den Gesetzgeber, für die Kolonie zum großen Teile abweichendes Recht zu schaffen.<sup>2)</sup>

### § 5.

#### Interessensphären.

Das bei der Kolonie im allgemeinen Sinne festgestellte Abhängigkeitsverhältnis ist bei den sogenannten „Interessensphären“ im geringsten Maße vorhanden. Sie entstehen durch Verträge zweier Mächte, die, um einen Übergriff der einen Macht in Gebiete vorzubeugen, welche die

<sup>1)</sup> Ähnlich v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. a. a. O. u. Einführung S. 6.

<sup>2)</sup> Gänzlich falsch wäre es jedoch, diese Erscheinung zu einer Definition der „Kolonie“ zu verwerten, etwa zu der: Kolonien sind Gebiete eines Staates, welche mit dem Mutterlande nur ausnahmsweise ein einheitliches Rechtsgebiet bilden (vgl. v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1906, S. 449 u. Deutsches Kolonialrecht 1907, S. 7 u. 9, dagegen Giese, Festgabe S. 418). Denn erst die Erkenntnis von der Verschiedenheit der Lebensformen in beiden Gebieten hat, wie oben ausgeführt, zu dieser zweckmäßigen Trennung geführt. Nicht die Rechtsverschiedenheit müßte daher logischerweise in die Begriffsbestimmung der Kolonie aufgenommen werden, sondern die Verschiedenheit der Formen, in denen sich das Wirtschafts-, Rechts- u. Leben hier überall äußert. Durch diese Verschiedenheiten würde man jedoch, wie v. Hoffmann (Einführung S. 5) richtig bemerkt, niemals den Rechtsbegriff der Kolonie erklären können, sie können daher faktisch doch nicht in die Begriffsbestimmung aufgenommen werden. — v. Hoffmann verwirft (Einführung S. 5 u. 6) die eben abgelehnte, von ihm selbst früher aufgestellte Definition aus der Erwägung, daß man aus dem Moment der Verschiedenheit nicht entnehmen könne, welches der beiden Gebiete „Mutterland“ und welches „Kolonie“ zu nennen sei.

andere Macht in Zukunft okkupieren will,<sup>1)</sup> ein Gebiet bestimmen, welches dem staatlichen Einfluß der anderen Macht offen bleiben soll.<sup>2)</sup> Es handelt sich dabei meist um in Aussicht genommene Arrondierungen schon vorhandenen Kolonialbesitzes.<sup>3)</sup> Zur Feststellung dieses Gebietes dienen nicht Grenzen, sondern eine Demarkations-Linie, die sich leicht nach Längen- und Breitengraden bestimmen läßt.<sup>4)</sup> Wenn auch der Interessensphärenvertrag den Staaten noch nicht die Souveränität verschafft, sondern gemäß seiner in erster Linie völkerrechtlichen Bedeutung, ihnen nur die Möglichkeit gibt, ohne gegenseitige Behinderung von dem ihrem Einflusse überlassenen Gebiete Besitz zu ergreifen,<sup>5)</sup> so möchte ich doch Florack darin beitreten, daß, wo ein Staat die ausschließliche Möglichkeit hat, seine Souveränität zu entfalten, er auch souverän ist.<sup>6)</sup> Wenn aber der Staat in den Interessensphären souverän ist, dann besteht, wiewohl nur in geringem Grade, ein staatsrechtliches Abhängigkeitsverhältnis und damit fällt der Begriff der Interessensphären unter den der Kolonie im allgemeinen Sinne.

<sup>1)</sup> Vgl. auch Laband 5. Aufl. 1911, Bd. 2, S. 276; Geller, Die staatsrechtliche Natur der Interessensphären, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1908, S. 756/759.

<sup>2)</sup> v. Stengel, Rechtsverhältnisse, S. 4; Weißmüller, Die Interessensphären, Würzb. Inaug. Diss. 1908, S. 28.

<sup>3)</sup> Beispiel: Südpersien zu Indien; die 5 Kilometer-Zone in Kiautschou ist nicht Interessensphäre, wie Zadow, der deutsche Kolonialbestand (Handbuch der Politik 1912, S. 650 ff.) behauptet, dageg. Giese, Rundschau i. Zeitschr. f. Kol. Pol. 1912, S. 909 ff.

<sup>4)</sup> Florack S. 7.

<sup>5)</sup> „Der Unterschied ist dann nur ein tatsächlicher (Zorn a. a. D. S. 568).“

<sup>6)</sup> Florack S. 8, ebenso Zorn, Deutsche Kolonialztg. 1906 S. 66 und Staatsr. I S. 568 ff., dagegen Laband, Staatsr. II 1911, S. 276; v. Stengel, Rechtsverh. a. a. D.; Arndt, Staatsr. 1901, S. 762 ff.; v. Stengel, Schutzgebiete 1895, S. 17 ff.; Rehm, Allgem. Staatslehre 1899, S. 83 ff.; v. Poser u. Groß-Maedlig S. 39 ff.; Gareis, Völkerrecht S. 4; v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1906 a. a. D.; Hänel I 837 ff.; v. Martitz, Im Arch. f. öff. Recht I, 17 ff. und die authentische Definition des Regierungsvertreters im Reichstag (Sten. Ber. 1893, S. 210).

§ 6.

**Koloniale Protektorate.**

Ein geringeres Abhängigkeitsverhältnis als bei den Kolonien im besonderen Sinne, aber ein stärkeres als bei den Interessensphären besteht bei den sogenannten „kolonialen Protektoraten“. Ihr Gebiet untersteht, ohne der Staatsgewalt des schützenden Staates unterworfen zu sein, in seinen gesamten äußeren Beziehungen der ausschließlichen Aufsicht dieses Staates.<sup>1)</sup> Der Unterschied zwischen ihnen und den völkerrechtlichen Protektoraten besteht darin, daß es sich bei ihnen um Eingeborenengemeinwesen handelt, welche nicht zur Völkergemeinschaft gehören, bei den völkerrechtlichen Protektoraten aber um mehr oder weniger als Staaten anerkannte Gemeinwesen. Soweit das Protektoratsverhältnis durch Verträge geschaffen ist, erkennt, wenigstens was die deutsche und die englische Verwaltungspraxis anbelangt, der schützende Staat die kolonialen Protektoratsverträge als ebenso verbindlich wie die völkerrechtlichen an. Es handelt sich daher nicht um eine Vorstufe zur völligen Unterwerfung des Gebietes unter die Staatsgewalt der Kolonialmacht, also nicht um eine Vorstufe zur Kolonie im besonderen Sinne.<sup>1a)</sup> Denn statt eine solche Kolonie zu gründen, ist es oft für den schützenden Staat viel zweckmäßiger, durch die eingeborenen Machthaber (Sultane, Scheiks, Kapitäne, Maharadschas) einen unmittelbaren Einfluß auf deren Untertanen auszuüben. Er vermeidet dadurch die bei der Okkupierung oft unausbleiblichen inneren Wirren und erspart erhebliche Verwaltungskosten.<sup>2)</sup> Der

<sup>1)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Einführung, S. 7 u. 8.

<sup>1a)</sup> H. M. Naendrup, Kolonialrecht Sp. 343.

<sup>2)</sup> v. Hoffmann a. a. O. S. 9 weist treffend darauf hin, daß auch in den eigentlich kolonialen Teilen einer Kolonie die eingeborenen Machthaber eine gewisse Selbständigkeit behalten haben, so daß es im Einzelfalle oft schwer ist, zu unterscheiden, ob der Häuptling zc. „als Vertreter des europäischen Souveräns oder als Haupt eines Protektorates die Geschäfte verwaltet“.

Einfluß des „Resident“ genannten europäischen Beraters erstreckt sich im wesentlichen auf die Verwendung der von dem eingeborenen Machthaber erhobenen Steuern in dem von seinem Staate gewünschten Sinne (Bau von Handelsstraßen usw.).<sup>3)</sup> Solche kolonialen Protektoratsverhältnisse hat es seit langer Zeit gegeben. Sie entstanden zuerst in Amerika und in Indien (Vasallenstaaten). Sie gibt es auch heute noch und zwar ist entweder das ganze Kolonialgebiet (im allgemeine Sinne) koloniales Protektorat (z. B. Uganda, Britisch-Ostafrika, Nyassa usw.) oder das Protektorat ist der in einer Kolonie (im besonderen Sinne) übrig gebliebene Rest selbständigen Gebietes (z. B. die Sultanate am Tschadsee, in Ostafrika, das Ovamboland in Süd-Westafrika, die Vasallenstaaten in Indien, Britisch-Nigerien). — Es ist selbstverständlich, daß der schützende Staat sich in einzelnen Fällen nicht auf die Wahrnehmung der äußeren Beziehungen beschränkt hat, sondern hier und da tiefer in die innere Verwaltung eingegriffen hat. Aber das ist für das Wesen des kolonialen Protektorates an sich unerheblich.<sup>4)</sup>

## § 7.

### Völkerrechtliche Protektorate.

Unter den Begriff der Kolonie im allgemeinen fallen nicht die „völkerrechtlichen Protektorate“, weil bei ihnen eben das staatsrechtliche Abhängigkeitsverhältnis fehlt.<sup>1)</sup> Mit ihrem Namen bezeichnet man in erster Linie das völkerrechtliche Vertragsverhältnis selbst, das zwischen zwei völkerrechtlich anerkannten Staaten, dem „Ober“- und dem „Unterstaate“ in der Weise besteht, daß die Staatsgewalt

---

<sup>3)</sup> Die Geneigtheit der Machthaber muß er sich, anstatt einen militärischen Druck auszuüben, durch seinen moralischen Einfluß und unter Umständen durch Gefälligkeiten seinerseits verschaffen. Vgl. Dr. Paul Rohrbachs Reiseberichte vom Niger, Täggl. Rundschau 1912.

<sup>4)</sup> Vgl. Veldner a. a. O. S. 35.

<sup>1)</sup> Nach Heilborn, (Das völkerrechtliche Protektorat, Berlin 1891, S. 7), kann das Protektorat auch durch Beschluß mehrerer Großmächte begründet werden.

des Unterstaates in den wichtigsten Beziehungen auf Grund völkerrechtlichen Vertrages von dem Oberstaate ausgeübt wird. Es findet hier eine Teilung der Staatsgewalt statt, während in der Kolonie der Kolonialstaat allein die Souveränität besitzt. In zweiter Linie wird aber der Ausdruck (völkerrechtliches) Protektorat auf den Unterstaat selbst in seiner Beziehung zum protegierenden Staate angewandt. Derartige Gebiete können getrennt von dem Staats- oder Kolonialgebiete des protegierenden Staates liegen (Korea von Japan), oft grenzen sie jedoch an dieses (Marokko an Algier, die Mongolei an China). Trotzdem nun die Ausübung der Staatsgewalt dem schützenden Staate zusteht, bleibt diese für ihn eine fremde, die er nur vertretungsweise ausübt.<sup>2)</sup> Die völkerrechtlichen Protektorate sind demnach rechtlich „fremde Staaten mit eigener Staatsgewalt“.<sup>3)</sup>

## § 8.

### Die deutschen Kolonien.

Die deutschen Kolonien bilden nicht eine Einheit, sondern stellen sieben verschiedene als „Schutzgebiete“ bezeichnete Verwaltungsbezirke dar, nämlich: Südwestafrika, Ostafrika, Kamerun, Togo, Deutsch-Neu-Guinea (Kaiser-Wilhelmland mit Bismarckarchipel, die Salomonsinseln, die Karolinen, die Palau- und Marianeninseln, die Marshall-, Brown- und Providenceinseln), Samoa und das Pachtgebiet Kiautschou nebst der 50 Kilometer-Zone. Die Herrschaft des Deutschen Reiches, die sich in den ersten Phasen deutscher Kolonialpolitik im wesentlichen auf den völkerrechtlichen Schutz der in den Kolonialgebieten ansässigen Deutschen beschränkte,<sup>1)</sup> hat im Laufe der Zeit wegen der Unzulänglich-

<sup>2)</sup> Heilborn a. a. D. S. 62; v. Stengel, Rechtsverh. 1901, S. 3.

<sup>3)</sup> v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1906, S. 448.

<sup>1)</sup> Die innerstaatlichen Einrichtungen (Verwaltung, Rechtsprechung und Rechtssetzung) überließ man den in den Kolonien ansässigen hanseatischen Firmen, bezw. den aus ihnen gebildeten Kolonialgesellschaften, denen durch kaiserliche Schutzbriefe „eine schließlich dem Deutschen Reiche

keit dieser Schutzmaßregeln zu einer geregelten Verwaltungs- und gesetzgebenden Tätigkeit übergehen müssen. Es bildeten sich die ersten Anfänge der deutschen Kolonialverfassung, von der unten die Rede sein wird, und es fand die faktische Unterwerfung der ersten Kolonialgebiete unter die Staatsgewalt erst jetzt statt. Das Verhältnis der deutschen Kolonien zum Deutschen Reiche hat sich auf diese Weise allmählich so gestaltet, daß sie heute, obwohl sie koloniale Protektorate in ihren Grenzen bergen, unter den Rechtsbegriff der Kolonie im besonderen Sinne fallen. Denn sie unterstehen der Staatsgewalt des Deutschen Reiches, dessen Gebiete (Bundesgebiet) sie mit der Wirkung angeschlossen sind, daß sie deutsches Gebiet sind.<sup>2)</sup> — Während nun aber bei dem Deutschen Reiche, wie bei jedem souveränen Staate, zu seinen natürlichen Grundlagen außer der Regierung das Bundesgebiet und seine Bewohner gehören, gehören Gebiet und Bewohner seiner Kolonien nicht zu diesen Grundlagen.<sup>3)</sup> Denn man kann das Kolonialgebiet und seine Bewohner sich ruhig fortdenken, ohne damit dem Begriffe „Deutsches Reich“ etwas Wesentliches zu nehmen. Sie beide sind nicht Substrat dieses Begriffes. Der Grund dafür, daß sie bei dem Begriffe nicht mitgedacht werden können, liegt in der schon bei der Kolonie im besonderen Sinne festgestellten Verschiedenheit in ethnologischer, politischer, wirtschaftlicher und religiöser Hinsicht gegenüber den Verhältnissen im deutschen Bundesgebiet. Diese Verschiedenheit hat Berücksichtigung gefunden insofern, als nur wenige Reichsgesetze — und auch diese nur mit Einschränkung — bei ihrem

---

lehnbar bleibende, unter seiner Protektion stehende kaufmännische Souveränität“ verliehen wurde. Vgl. die Reichstagsrede v. 26. Juni 1884 des Fürsten Bismarck. — Vgl. Herrfurth, Das Kolonialprogramm des Fürsten Bismarck und seine praktische Durchführung in den Annalen Jahrg. 1908, S. 505 ff.; derselbe, Fürst Bismarck als Kolonialpolitiker. Ztschr. f. Kol. Pol. 1908, S. 721—755.

<sup>2)</sup> Vgl. Laband II, S. 275; Köbner, S. 1090.

<sup>3)</sup> Das Gebiet würde dazu nur gehören, wenn es eingegliedert wäre, die Eingeborenen nur, wenn sie ipso jure deutsche Reichsangehörige wären.

Erlaß auf das Kolonialgebiet und seine Bewohner ausgedehnt oder nachträglich dort eingeführt sind. Man geht jedoch zu weit, wenn man sagt, daß „das Recht des Deutschen Reiches nicht in den Kolonien gelte und das Recht der Kolonien nicht im Deutschen Reiche, es sei denn, daß das deutsche Reichsrecht<sup>4)</sup> durch einen besonderen gesetzgeberischen Akt auf alle oder eine Kolonie übertragen würde.“<sup>5)</sup> Denn das Staatsrecht des Deutschen Reiches muß in seinen Grundzügen auch in den Kolonien gelten, auch wenn es nicht ausdrücklich auf sie übertragen ist.<sup>6)</sup> Darüber unten ein Weiteres.

Die staatsrechtliche Theorie hat sich lange Zeit bemüht, für diesen Rechtszustand, daß die Kolonien der Staatsgewalt des Deutschen Reiches unterworfen und zwar deutsches, aber „ein rechtlich anders als das Bundesgebiet gestaltetes“<sup>7)</sup> Staatsgebiet sind, eine treffende Formel zu finden. Dem Satze: „Die deutschen Kolonien sind völkerrechtlich Inland, staatsrechtlich Ausland“ kann man mit Recht entgegenhalten, die Unterschiede: Inland und Ausland träfen nicht das Richtige, da Ausland ein Gebiet sei, welches fremder oder gar keiner Staatsgewalt unterworfen ist.<sup>8)</sup> Demgegenüber ist die Forderung berechtigt, einen neuen Begriff zu schaffen, wo die überkommenen Begriffe „zur Bezeichnung eines neuen eigenartigen Rechtsgebildes nicht mehr ausreichen“.<sup>9)</sup> Meyer<sup>10)</sup> hat den Ausdruck „Reichsnebenland“ ge-

<sup>4)</sup> Die Übertragung von Kolonialrecht auf das deutsche Reichsgebiet ist praktisch undenkbar.

<sup>5)</sup> Vgl. Jörn a. a. D. S. 678.

<sup>6)</sup> Die Ausnahme, welche Jörn (a. a. D.) macht: „Gemeinsam für beide Bestandteile des deutschen Staates ist (zwar) das Recht zur Gesetzgebung“, geht mir nicht weit genug. <sup>7)</sup> Jörn a. a. D. Anm. 27.

<sup>8)</sup> Gerstmeier, S. 36; v. Stengel, Rechtsverh., S. 35; Köbner in Holzendorffs Encyclopädie, S. 1090; Florack, Schutzgebiete, S. 16; Jörn a. a. D. Bd. 1, S. 577 ff.; A. M. Meyer, Staatsrecht, S. 213; Laband 1911, S. 286. <sup>9)</sup> Ähnlich v. Poser, S. 47.

<sup>10)</sup> Vgl. Meyer, Die staatsrechtlichen Verhältn. d. deutsch. Schutzgebiete, S. 88; Rehm, S. 80 ff.; Liszt, Völkerrecht, S. 76; v. Poser und Groß-Rädliß, S. 44 ff.

prägt. Diesen Ausdruck möchte auch ich annehmen, denn hierdurch scheint mir am deutlichsten gemacht zu werden, daß die Kolonien dem Bundesgebiet nur angegliedert, nicht (wie Elsaß-Lothringen),<sup>11)</sup> eingegliedert sind.

Jellinek hat in seiner interessanten Schrift „über Staatsfragmente“<sup>12)</sup> die Kolonien mit einer von ihm geprägten Bezeichnung „Land“ belegt, weil sie, wie er sagt, eigene Angehörige und eigenes Gebiet hätten. Aber die besondere Bedeutung, die er dem Worte „eigen“ gibt, läßt mir diese Begriffsbestimmung als wenig brauchbar erscheinen. Andere wollen die Kolonien in Anwendung zivilrechtlicher Begriffe als „unwesentliche Bestandteile“<sup>13)</sup> oder „Pertinenzien“ des Reichsgebiets<sup>14)</sup> betrachtet wissen, wieder andere sprechen von „Territorium“<sup>15)</sup> oder von überseeischen Provinzen des Reiches.<sup>16)</sup> Kadlauer<sup>17)</sup> schließlich hat der Reihe noch das Wort „Tochterland“ hinzugefügt.

Dieser rein formal-juristische Streit, der jetzt in der staatsrechtlichen Literatur an Bedeutung verloren hat, interessiert uns weniger als die Folgerung, welche die herrschende Ansicht<sup>18)</sup> aus dem Umstande gezogen hat, daß die Kolonien zwar der Staatsgewalt des Deutschen Reiches unterworfen, aber doch nicht Bestandteil des Bundesgebiets im Sinne des Art. 1 RV. sind. Die Folgerung ist diese: „Das Recht des Deutschen Reiches gilt nicht in den Kolonien und das Recht der Kolonien gilt nicht im Deutschen Reiche“, es sei

<sup>11)</sup> Jörn I, S. 578.

<sup>12)</sup> In der Festgabe der Heidelberger Juristenfakultät z. Feier d. 70. Geburtstages des Großh. Friedr. v. Baden 1896, S. 271; derselbe, Allgemeine Staatslehre 1900, S. 597.

<sup>13)</sup> Poser, S. 48; Laband, Staatsr. 1911, II. S. 286.

<sup>14)</sup> Rehm, S. 81.

<sup>15)</sup> Rosenberg in Annalen des Deutschen Reiches 1903, S. 494 ff.

<sup>16)</sup> v. Stengel, Rechtsverh., S. 32; ders. in Zeitschr. f. Kol. Pol. 1911, S. 238; dagegen Gerstmeier, Kommentar zu § 1 SchGG. S. 14/15 und Sassen, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1910, S. 870 ff.; Gareis, S. 8.

<sup>17)</sup> Finanzielle Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung der Schutzgebiete zc. in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie u. Fleischmann 1910, 20. Heft S. 8.

<sup>18)</sup> Statt vieler vergleiche Jörn, Staatsr. I, S. 548.

denn, daß das eine Recht auf das Geltungsgebiet des andern durch ausdrücklichen gesetzgeberischen Akt übertragen werde. Dies aber würde nichts anders heißen, als was auch der zweite Satz in dem von uns oben S. 7 fixierten Regierungsstandpunkte besagt: „Die Kolonien müssen anders als das Bundesgebiet behandelt werden.“

Die nach der herrschenden Meinung vorhandene gesonderte territoriale Wirkungssphäre von Reichs- und Kolonialrecht bedeutet im einzelnen:

1. Die Reichsverfassung und alle auf Grund derselben ergangenen Reichsgesetze gelten grundsätzlich nicht in den Kolonien, es sei denn, insoweit es sich um solche Reichsgesetze handelt, daß sie ausdrücklich mit Wirkung auch für die Kolonien erlassen oder nachträglich dort eingeführt sind.

2. Alle Staatsverträge (z. B. Handels- und Auslieferungsverträge), die das Deutsche Reich abschließt, gelten grundsätzlich nicht für die Kolonien, es sei denn, daß sie für die Kolonien ausdrücklich mit abgeschlossen werden oder ihre Wirksamkeit nachträglich auf die Kolonien ausgedehnt wird.<sup>19)</sup>

Treten wir von diesen Leitsätzen aus in eine Prüfung der Rechtslage ein.

Was das Öffentliche Recht der Kolonien anbelangt, so scheint es durchweg von dem des Reiches verschieden. Denn von dem Vorbehalt: „es sei denn, daß die Reichsgesetze in die Kolonien eingeführt sind“, ist nur in geringem Umfange Gebrauch gemacht, indem auf dem Gebiete des Öffentlichen

---

<sup>19)</sup> Zadow a. a. O. S. 658 kommt zu der weiteren Folgerung, daß der Begriff „Ausland“ in den Reichsgesetzen auf die Kolonien nur dann zur Anwendung gelangen darf, (oder — was dasselbe heißt: daß die Kolonien nur dann „Ausland“ im Sinne der Reichsgesetze sind), wenn die betr. Reichsgesetze einen ausdrücklichen Zusatz enthalten, daß die betreffende Vorschrift auch für die Kolonien gilt. Wie unten noch auszuführen ist, läßt sich dies in solcher Allgemeinheit nicht aufrecht erhalten, da auch die ratio legis oft dafür sprechen kann, daß der Begriff „Ausland“ auf die Kolonien angewandt werde.

Rechts mit Ausnahme des Strafrechts<sup>20)</sup> nur einige wenige Gesetze im Ganzen (z. B. das sog. „Staatsangehörigkeitsgesetz“ vom 1. Juni 1870 und im übrigen nur einzelne Bestimmungen von Reichsgesetzen in die Kolonien eingeführt worden sind.<sup>21)</sup> Ferner ist ein teilweise einheitliches Rechtsgebiet aus dem Bundesgebiet und den Kolonien auf die Weise geschaffen, daß durch Reichsgesetze bestimmt worden ist, daß im Sinne gewisser Gesetze öffentlich-rechtlichen Inhalts oder einzelner Bestimmungen derselben die Kolonien als Inland gelten sollen.<sup>22)</sup> Wir werden jedoch zu untersuchen haben, ob nicht doch auf einem Spezialgebiete des öffentlichen Rechts, nämlich auf dem Gebiete des Staatsrechts die Kolonien in der Hauptsache wie Bundesgebiet behandelt werden, indem Grundsätze des Reichsstaatsrechts auch dort gelten, ohne daß die Reichsverfassung im Ganzen dort eingeführt ist.

Hinsichtlich des Privat-, Staats- und Prozeßrechts scheint eher ein einheitliches Rechtsgebiet geschaffen zu sein. Denn § 3 des Schutzgebietesgesetzes vom 25. Juli 1900 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September

<sup>20)</sup> Vgl. hierzu den weiter unten angegebenen Inhalt des § 19 Abs. 2 des Kolonialgerichtsbarkeitsgesetzes, vbd. mit § 3 des Schutzgebietesgesetzes.

<sup>21)</sup> Diese Bestimmungen werden unten bei den materiellen Beschränkungen der Kaiserlichen Rechte angeführt werden.

<sup>22)</sup> Sie gelten als Inland inbezug auf § 21 des Reichsges. über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 7. Juni 1870 (RGBl. 1896, S. 615), ferner bei Anwendung des Gesetzes wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 (BDGBl. S. 119) gemäß § 9 Abs. 3 SchGG., ferner als Inland im Sinne des § 50 des Reichsstempelgesetzes vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 833) in der durch das Zuwachssteuergesetz vom 14. Februar 1911 geänderten Fassung. — Dagegen gelten die Kolonien vom Standpunkt des Reichszollgebietes aus als Zollaustand, denn nach § 1 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 (RGBl. S. 303) ist der Bundesrat ermächtigt, auf die Erzeugnisse der Kolonien diejenigen Zollsätze anzuwenden, die vom Deutschen Reich in Handelsverträgen mit anderen Staaten festgesetzt worden sind. Danach und nach dem Beschluß des Bundesrats vom 2. Juni 1893 sind die Produkte der Kolonien nicht besser gestellt als diejenigen eines fremden nicht begünstigten Staates. (Vgl. hierzu Zadow a. a. D.)

(RGGl. S. 809) hat die in § 19 des Gesetzes über die Kolonialgerichtsbarkeit bezeichneten Vorschriften der Reichsgesetze und preußischen Gesetze in die Kolonien eingeführt. — § 19 RGG. in der nach § 3 SchGG. veränderten Fassung hat folgenden Inhalt: „In den Schutzgebieten gelten, soweit nicht in diesem Gesetz ein anderes vorgeschrieben ist:

1. Die dem bürgerlichen Rechte angehörnden Vorschriften der Reichsgesetze und der daneben innerhalb Preußens im bisherigen Geltungsbereiche des preußischen Allgemeinen Landrechts in Kraft stehenden allgemeinen Gesetze, sowie die Vorschriften der bezeichneten Gesetze über das Verfahren und die Kosten in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, in Konkursachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit;

2. die dem Strafrecht angehörnden Vorschriften der Reichsgesetze sowie die Vorschriften dieser Gesetze über das Verfahren und die Kosten in Strafsachen.“

Es unterscheiden aber die bezeichneten Reichsgesetze und preußischen Gesetze hinsichtlich der Anwendbarkeit einzelner Vorschriften zwischen „Inland“ (oder „Bundesgebiet“ oder „Deutschland“ oder „deutsches Gebiet“) und dem, was „Nicht-Inland“, „Nicht-Bundesgebiet“ zc. (die Reichsgesetze nennen es „Ausland“)<sup>23)</sup> ist, indem sie sagen, daß gewisse Vorschriften „nur im Inland“ bezw. „nur im Bundesgebiete“ oder — was im Erfolg dasselbe ist — „nicht im Auslande“ gelten sollen.<sup>24)</sup>

<sup>23)</sup> Dieser ungeschickte Ausdruck — er erweckt den Eindruck, als kenne der Gesetzgeber nur zweierlei: „Inland“ und im Gegensatz dazu: „Ausland“ — ist nicht zum mindesten der Anlaß gewesen, daß sich die staatsrechtliche Theorie, wie oben ausgeführt, so lange bemüht hat, den Kolonien im Gegensatz zum Bundesgebiet den Stempel der Auslands-eigenschaft, allerdings mit allen möglichen Einschränkungen, aufzudrücken. — Aus dem Ausdruck „Ausland“ erklärt es sich auch, daß das Problem: ob nicht in einigen Fällen die Kolonien wie Bundesgebiet behandelt werden, u. a. bei Sassen (Gesetzgebungs- u. Verordnungsrecht S. 13) die Form angenommen hat: „Inwieweit ist der Inlands- und Auslandsbegriff der Reichsgesetze auf das Verhältnis von Mutterland und Kolonie anwendbar?“

<sup>24)</sup> Beispiele aus der ZPD.: §§ 55, 110 (ein Reichsangehöriger, der seinen Wohnsitz in den Kolonien hat, braucht, wenn er bei einem

Im § 3 SchGG. in Verbindung mit § 26 RGG. ist vorgesehen, daß durch Kaiserliche Verordnung bestimmt werden solle, inwieweit die Kolonien im Sinne der in den §§ 19, 22 RGG.<sup>25)</sup> bezeichneten Gesetze als deutsches Gebiet oder Inland oder als Ausland anzusehen sind. Eine solche Kaiserliche Verordnung ist aber bisher nicht ergangen. Bis zu ihrem Erlaß bleibt es daher allein der Prüfung des Richters und der wissenschaftlichen Forschung überlassen, angesichts der Unmöglichkeit einer einheitlichen Entscheidung der Inlands- oder Auslandsqualität der Kolonien im Sinne der betreffenden Reichsgesetze, für jede einzelne in Frage kommende Bestimmung der bezeichneten Gesetze festzustellen, ob bei dem Worte „Inland“ bezw. umgekehrt bei dem Worte „Ausland“ (oder was sonst für Nicht-Inland gesetzt ist), die „Kolonien“ mitgedacht sind oder nicht.<sup>26)</sup> Wie Sabersky<sup>27)</sup> richtig betont, muß bei dieser Prüfung die ratio legis der einzelnen Bestimmungen an erster Stelle entscheiden. Diese aber wird insbesondere durch Vergleichung mit ähnlichen Bestimmungen festzustellen sein.<sup>28)</sup>

---

Gerichte in einem deutschen Bundesstaate klagen will, gemäß ausdrücklicher Vorschrift keine Sicherheit zu leisten). Vgl. Verfügung des preuß. Justizministers vom 6. März 1902 (JWBl. 61, Kolonialblatt 1902, 152); ferner §§ 203, 262, 363, 364, 369, 468, 606 Abs. 2, 611 Abs. 1, 676, 684 Abs. 3, 686, 791, 917 Abs. 2, — ferner 722/23, und 328 („ausländisches Gericht“. Die Schutzgerichtsgerichte sind nicht ausländische Gerichte, vgl. Seuffert zu § 328 Abs. 2 litt. b, ferner Planck II S. 635, v. Bar, Theorie und Praxis 1, II S. 209 Nr. 1. S. 590. — Bierhaus, Zeitschrift für deutschen Zivilprozeß XIV S. 201, 208.)

<sup>25)</sup> § 22 RGG. sagt, daß durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden könne, inwieweit die Vorschriften der Gesetze über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst, von Photographien, von Erfindungen, von Mustern und Modellen, von Gebrauchsmustern und von Warenbezeichnungen in den Konsulargerichtsbezirken bezw. Kolonien Anwendung finden oder außer Anwendung bleiben.

<sup>26)</sup> Dieses kann für den Richter in den Kolonien z. B. bei einer Zustellung im deutschen Bundesgebiet oder in einer der anderen von ihm oft weit entfernten deutschen Kolonien zweifelhaft werden.

<sup>27)</sup> Sabersky, Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff (Zeitschrift f. Kol. Pol. IX 1907, S. 318 ff.

<sup>28)</sup> Bei der Prüfung, ob eine Rechtsnorm, die für das Bundesgebiet zweckmäßig ist, auch auf die Verhältnisse der weißen Bevölkerung

Kann aber die Frage der Inlands- oder Auslands- (Nicht-Inlands-) Qualität im Sinne dieser Reichsgesetze nicht einheitlich beantwortet werden, so ist auch hinsichtlich ihrer ein einheitliches, Kolonien und Bundesgebiet umfassendes Rechtsgebiet nicht geschaffen worden. Es kann daher auch nicht davon die Rede sein, „daß auf dem Gebiete der Rechtspflege der „Inlandcharakter“ der Kolonien überwiege“.<sup>29)</sup> Denn da die Frage in jedem Falle eine offene ist, so kann weder von einem Überwiegen des Inlands- noch von einem Überwiegen des Auslandscharakters der Kolonien auf dem Gebiete der Weißen-Rechtspflege gesprochen werden.<sup>30)</sup>

Gegenüber diesem ziemlich negativen Ergebnis, empfiehlt es sich, einmal nachzuprüfen, ob der Satz: „Die Reichsverfassung und alle nicht ausdrücklich auf die Kolonien ausgedehnten oder nachträglich dort eingeführten Reichsgesetze gelten nicht in den Kolonien“<sup>31)</sup> ein unumstößlicher Grundsatz ist, wie die herrschende Ansicht annimmt, indem sie darin eine Folge des Rechtszustandes erblickt, daß die Kolonien nicht Bestandteil des Bundesgebiets im Sinne des Art. 1 N.B. sind, — oder ob der von uns oben fixierte (§. 7) weitere Leitsatz des Regierungsstandpunktes richtig ist, daß die vom Bundesgebiet verschiedene Behandlung der Kolonien nicht soweit gehen dürfe, daß nicht Grundsätze des Reichsstaatsrechts, wie sie sich aus der Reichsverfassung ergeben, auf dieselben Anwendung finden müßten.

---

in den Kolonien Anwendung finden kann, sind zu berücksichtigen die weiten Entfernungen bei schlechten Verkehrsverhältnissen, ferner das berechnete größere Freiheitsbedürfnis der weißen Ansiedler, die in dem neuen Lande nicht einem engen behördlichen Zwang ausgesetzt werden dürfen, wenn nicht die wirtschaftliche Entfaltung der Kolonien darunter leiden soll. <sup>29)</sup> Wie Zadow S. 658 meint.

<sup>30)</sup> Aus Erwägungen rechtspolitischer Art muß allerdings die Forderung aufgestellt werden, die gleiche Behandlung der Kolonien auf diesem Gebiete nach Möglichkeit, d. h. soweit die notwendig beachtlichen besonderen Umstände (vgl. Anm. 28) nicht einer solchen gleichen Behandlung Schranken entgegensetzen, durchzuführen.

<sup>31)</sup> Von der Reichsverfassung gilt kraft ausdrücklicher Vorschrift (§ 9 Abs. 2 Sch. G. G.) der Art. 3.

Wir verneinen die Richtigkeit des von der herrschenden Ansicht aufgestellten Satzes und behaupten:

Die Kolonien werden mit dem Bundesgebiet in der Weise gleich behandelt, daß einzelne Bestimmungen der Reichsverfassung in ihnen gelten, ohne daß diese ausdrücklich in den Kolonien eingeführt oder auf sie ausgedehnt wären.<sup>32)</sup>

Es sind dies:

1. Solche Bestimmungen der Reichsverfassung und des geltenden Reichsstaatsrechts, die sich von selbst mit dem Augenblick der ersten Organisation der Schutzgewalt in den Kolonien<sup>33)</sup> auf diese übertragen haben kraft des Grundsatzes der notwendigen Einheit der Staatsgewalt.<sup>34)</sup>

2. Solche Bestimmungen der Reichsverfassung, die durch konkludente Handlung in den Kolonien eingeführt sind.

Es ist also richtig, was die Regierung sagt, die Reichsverfassung gelte in gewissem Umfange auch für die Angelegenheiten in den Kolonien. Nur die Begründung dieser Geltung, wie sie in den Ansichten der Schriftsteller, die mit dem Reichskolonialamt in Fühlung stehen,<sup>35)</sup> hervortritt und wohl mit Recht als die authentische gelten kann, können wir nicht anerkennen. Sie lautet im wesentlichen: Kolonialangelegenheiten sind an sich Reichsangelegenheiten und in

---

<sup>32)</sup> Die Erklärung Labands in der neuesten Auflage seines Staatsrechts (1911 II S. 291): Die Reichsverfassung brauchte nicht in die Kolonien eingeführt zu werden, da das Reich durch die Tatsache der Erwerbung der Kolonien selbst staatsrechtlich befugt sei, die Reichsverfassung derselben zu bestimmen, kann nicht genügen. Denn die Anordnungen der Reichsorgane in den Kolonien können nur dann rechtlichen Bestand haben, wenn sie auf Grund eines territorial dort geltenden Staatsgrundgesetzes erlassen sind.

<sup>33)</sup> D. h. mit der Delegation der Schutzgewalt seitens der Gesamtheit der verbündeten Regierungen an den Kaiser.

<sup>34)</sup> Die Möglichkeit der Selbstübertragung von Rechtsnormen allein aus dem Grunde der notwendigen Einheit der Staatsgewalt hat zuerst Giese a. a. D. S. 440 entdeckt.

<sup>35)</sup> Vgl. Gerstmeier, Kommentar zum Schutzgebietsgesetz, zu § 1, S. 18 u. Laband II S. 70 u. 278.

allen Reichsangelegenheiten ist für den Kaiser, der auch bei Ausübung der Schutzgewalt lediglich als Organ des Reiches handelt, sowie ebenfalls für den Bundesrat und Reichstag die Reichsverfassung maßgebend. Denn diese ist, wie auch eine Anzahl auf Grund der RB. erlassenen Gesetze, in ihrer Wirkung nicht auf das Reichsgebiet beschränkt, sondern sie kann auch darüber hinaus (sogar im Auslande) Wirksamkeit äußern. Die Reichsverfassung gilt daher, wenn auch nicht in den Schutzgebieten, so doch für die Schutzgebiete. So wird nach ihrer Ansicht der Kaiser auf Grund des Art. 11 RB., der auch über das Bundesgebiet hinaus gilt, als völkerrechtlicher Vertreter auch für die Kolonien tätig, so bedürfen die von ihm auf Grund des § 1 SchGG. in den Kolonien erlassenen Verordnungen und Verfügungen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, weil Art. 17 RB. auch für die Kolonien gilt. Ebenso gilt auch der Art. 5 RB., der besagt, daß die Gesetzgebung durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag ausgeübt werde, nach ihrer Ansicht auch für die Kolonien, wenn auch nicht in den Kolonien.

Die Behauptung, die Reichsverfassung gelte in einzelnen Bestimmungen zwar nicht in den Kolonien, so doch für die Kolonien, ist in dieser Form ein leeres Wortspiel, das nicht zur Klärung der Rechtslage beiträgt.<sup>30)</sup> Vor allen Dingen gibt diese Behauptung nicht die erforderliche Begründung, warum diese Bestimmungen territorial gelten. Für diese Geltung von Rechtsnormen ist allemal erforderlich, daß sie übertragen sind, mag diese Übertragung nun ausdrücklich oder stillschweigend, durch einen Akt des Gesetzgebers oder, wie wir behaupten wollen, von selbst sich vollziehen.

Mit der Behauptung, die Geltung von Verfassungsnormen über das Bundesgebiet hinaus sei möglich ohne eine spezielle formelle Einführungs- oder Ausdehnungs-

---

<sup>30)</sup> Ein ähnliches Urteil fällt auch Giese a. a. O. S. 425, wie ich nachträglich gefunden habe.

erklärung, nämlich 1. auf Grund von Selbstübertragung, 2. auf Grund von Einführung oder Ausdehnung durch konfludente Handlung — setzen wir uns in Widerspruch mit einem nach allgemeiner Ansicht geltenden Satz des Staatsrechts. Dieser Satz ist zwar nirgends, wie v. Böckmann<sup>37)</sup> richtig bemerkt, in der Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches ausgesprochen. Trotzdem wird er von Theorie und Praxis vertreten, wenn sie die Frage nach dem in einem Gebiete geltenden Recht stellt. Besonders streng aber wird er auf dem Gebiete des Kolonialstaatsrechts gehandhabt. Über diesen, wie er ihn nennt,<sup>38)</sup> „Universalgrundsatz der Formalübertragung“ hat v. Böckmann interessante Untersuchungen angestellt.

Er geht davon aus, daß die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches durchaus nicht genüge, um den Umfang des für die Staatshandlungen des Deutschen Reiches geltenden Rechts anzugeben. Er stellt dem formellen Verfassungsbegriff den materiellen gegenüber, „der den Inbegriff der tatsächlichen Gestaltung des Staatslebens umschließt“.<sup>39)</sup>

Zu dem materiellen Verfassungsbegriff sollen gehören, außer den in der Verfassungsurkunde enthaltenen Normen, „alle diejenigen gewöhnlichen Staatsgesetze, die grundlegende Bestimmungen über die staatlichen Verfassungsverhältnisse aufweisen“.<sup>40)</sup> Ferner „der Kreis überhaupt nicht kodifizierter Verfassungsgrundsätze, die sich an dem positiven Gang der Funktionen des Staates nachweisen lassen“. Der Geltungsbegriff dieser Verfassung ist, nach v. Böckmann, nach der einen Seite ein staatsrechtlicher, nach der andern ein völkerrechtlicher. „Die Rechtsverbindlichkeit der staatlichen Anordnungen beruht auf dem Willen des Staates. Dieser Wille wird im Rechtsstaat ausschließlich auf Grund der Verfassung gebildet. Die Verfassung besitzt somit Rechtsverbindlichkeit für den Staatswillen und durch ihn für das gesamte Tätig-

<sup>37)</sup> M. a. D. S. 4.

<sup>38)</sup> M. a. D. S. 5.

<sup>39)</sup> M. a. D. S. 20.

<sup>40)</sup> M. a. D. S. 21.

teitsfeld des Staates. Sie gilt daher im Gesamtgebiet unmittelbarer und ausschließlicher Herrschaft des Staates.“<sup>41)</sup> Dieses ist für v. Böckmann die staatsrechtliche Seite der Verfassungsgeltung. „Außerhalb des Staatsgebietes gilt die Verfassung überall dort, wo der Staat seine aus der Verfassung entnommenen Befugnisse in rechtmäßiger Weise tatsächlich ausübt.“ Unge störte Ausübung der Verfassung sei aber nur möglich, wenn sie bestimmten rechtlichen, d. h. völkerrechtlichen Prinzipien entspreche. Denn nur dann würden die Staats handlungen auf fremdem Staatsgebiet von den anderen Staaten geduldet. „Aber,“ sagt v. Böckmann, „da ein einheitlicher Verfassungsbegriff nicht existiert, sondern die Verfassungsnormen in Gesetzen, Grund- und gewöhnlichen Gesetzen niedergelegt sind, läßt sich die Geltungsfrage der einzelnen Norm nur nach den besonderen Grundsätzen über die Gesetzesgeltung beantworten.“<sup>42)</sup>

Die Untersuchung des juristischen Begriffes der Geltung ergibt für v. Böckmann:<sup>43)</sup> „Ein Gesetz ist dann gültig zustande gekommen, wenn a) die betreffende Materie der Kompetenz des Gesetzgebers angehört hat; b) der Entstehungsprozeß des Gesetzes allen verfassungsmäßigen Erfordernissen genügt hat.“

Es liegt dann zwar ein gültiges Gesetz vor, aber die Gültigkeit besteht nur in einem abstrakten Sinne: das Gesetz gilt als verfassungsmäßig erklärter staatlicher Wille. Zum vollen Begriff der Geltung gehört aber neben den formellen Voraussetzungen einer verfassungsmäßigen Entstehung auch die praktische, reale Verwirklichung im Einzelfall. Denn Gelten heißt „Herrschen“, Anwendung einer Norm auf einen konkreten Tatbestand (praktische Geltung). Die praktische Anwendung eines Gesetzes ist möglich, „sobald innerhalb des staatlichen Machtbereichs (im weitesten Sinne) ein positiver Tatbestand sich bildet, der

<sup>41)</sup> A. a. D. S. 82.

<sup>42)</sup> A. a. D. S. 85.

<sup>43)</sup> Vgl. a. a. D. S. 85—87.

sich mit dem in dem Gesetz für bestimmte Verhältnisse des täglichen Lebens vorgesehenen Tatbestand deckt". In diesem Augenblick hat das Gesetz konkrete Geltung.

Alles rechtsgültige Handeln der Staatsorgane wie der Individuen bedarf der rechtlichen Grundlage. „Daraus folgt, daß alle ihre Funktionen nicht schlechthin auf dem Willen ihrer Ausüher beruhen, sondern sich als Anwendung oder praktische Geltung einer Norm charakterisieren. Daher bedürfen sie zu ihrer Gültigkeit der konkreten Geltung dieser Norm. Kehren wir nun diesen Satz um, so ergibt sich, eine jede Rechtsnorm gilt an jedem Orte, in jedem Personenverhältnis, in dem sie zu einer rechtmäßigen, praktischen Anwendung gelangt.“

Bis hierhin konnten wir v. Böckmann folgen. Hier aber muß unsere Kritik einsetzen. Es ergibt sich aus diesem Satze, daß er die praktische Anwendung einer Norm für das eigentlich Entscheidende für deren Geltung hält. Dieses ist meines Erachtens nicht richtig. Mit dem Zugeständnis, daß die praktische Anwendung eine rechtmäßige sein muß, wird doch die entscheidende Bedeutung des Moments der praktischen Anwendung direkt aufgehoben. Was hier „rechtmäßig“ heißen soll, ergeben die vorhergehenden Ausführungen v. Böckmann's: Die Funktionen der Individuen mit und ohne staatliche Organqualität bedürfen einer rechtlichen Grundlage und diese Grundlage ist die konkrete Geltung der Norm. Danach müßte der Satz v. Böckmann's richtig heißen: „jede Rechtsnorm gilt an jedem Orte, in jedem Personenverhältnis, in dem sie zu einer rechtmäßigen praktischen Anwendung gelangt. Die praktische Anwendung ist nur dann rechtmäßig, wenn eine konkrete Geltung der Norm vorliegt“. Da „gilt“ hier im Sinne von „hat rechtlichen Bestand“ gebraucht ist, so ergibt dieser Satz, daß für den rechtlichen Bestand der Norm ihre konkrete Geltung das Entscheidende ist, daß nicht schon mit der praktischen Anwendung einer Norm ihre Gültigkeit statuiert wird, denn sonst würde auch in den Fällen für eine Norm Geltung geschaffen, in denen ohne Rücksicht auf

die Übereinstimmung des gesetzlichen und des konkreten Tatbestandes (also unrechtmäßig!) von Staatsorganen oder sonstigen Trägern von Rechten eine Norm praktisch angewandt wird.

Da aber die praktische Anwendung einer Norm nicht automatisch beim Vorhandensein dieser Übereinstimmung eintritt, sondern in der begründeten oder unbegründeten Überzeugung dieser Übereinstimmung immer erst vom Staat oder Individuum herbeigeführt wird, muß die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Anwendung sich auf die Begründetheit der Überzeugung davon erstrecken, daß sich „innerhalb des staatlichen Machtbereichs ein positiver Tatbestand gebildet hat, der sich mit einem gesetzlichen Tatbestande deckt“. Wo aber finden wir einen entscheidenden Maßstab dafür? Und einen solchen braucht doch der Reichsbeamte in den Kolonien, der prüft, welches Recht dort gilt. Eine Prüfung nach Zweckmäßigkeitsgründen, worauf es doch schließlich hinausläuft, wenn er sich fragen darf, ob die Verhältnisse in dem Neulande die Anwendung der oder jener reichsgesetzlichen Norm vertragen, ist für ihn undiskutabel. Er hat, soweit es sich um die Geltung einer reichsgesetzlichen Norm in den Kolonien handelt, nur die Übereinstimmung eines positiven und eines gesetzlichen Tatbestandes zu berücksichtigen, welche vom Staat in der Weise anerkannt ist, daß dieser die betreffende Norm formell auf das Neuland ausgedehnt hat. Nur die auf diese Weise anerkannten Übereinstimmungen sind für den Richter geltendes Recht in dem „Neuland“. Aber denken wir einmal nicht an den Richter, denken wir an Reichsorgane, begeben wir uns aus der Sphäre des Rechts, das durch die Gerichte zur Anwendung gelangt, in die Sphäre des Staatsrechts hinüber, das durch die Organe der Reichsgesetzgebung, der Reichsverwaltung und Reichs-exekutive (Bundesrat und Reichstag, Bundesrat, Kaiser) realisiert wird. Wo gibt es hier einen Maßstab dafür, ob sich in einem Neuland ein positiver, mit einem gesetzlichen übereinstimmender Tatbestand gebildet hat, wenn die Verfassung nicht formell eingeführt oder ausgedehnt ist? Nir-

gends ist ein solcher vorhanden. Und doch hängt es nicht allein von dem Ermessen des einzelnen Organs ab, ob es diese Norm in dem Neuland praktisch anwenden will. Denn die praktische Anwendung ist nur dann rechtmäßig, wenn die Anwendung durch den Träger der Souveränität ausdrücklich oder durch konkludente Handlung geduldet wird. Hier können wir uns die dankenswerten Ausführungen v. Böckmann's über die völkerrechtliche Geltung der Verfassung zu nutze machen: „Ein Handeln des Staates auf Gebieten, die der Herrschaftssphäre eines anderen Staates unterstehen, setzt (soweit es sich um friedliches Vorgehen handelt) die Genehmigung des anderen Staates voraus.“<sup>44)</sup> Das tatsächliche Moment der ungestörten Ausübung ist daher die Grundlage der völkerrechtlichen Verfassungsgeltung. „Dies tatsächliche Kriterium erlangt nun aber rechtlichen Charakter durch die Existenz eines außerhalb des Staatsrechts liegenden neuen Rechtsgebietes, des Völkerrechts. Und zwar auf Grund folgenden Satzes. Ein außerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft stehender Staat bedarf, um Mitglied dieser Gemeinschaft zu werden, der Anerkennung. Diese Anerkennung wird erteilt, wenn der bewerbende Staat genügende Gewähr für eine Beachtung der völkerrechtlichen Normen bietet“,<sup>45)</sup> und diese setzt voraus eine ordnungsmäßige Verfassung. Übertragen wir dies auf die Geltung deutschen Verfassungsrechts in einem Neuland im staatsrechtlichen Sinne, dann kommen wir zu folgendem: Ein Handeln eines Reichsorganes auf Gebieten, die bei Schaffung dieses Organs durch die Reichsverfassung noch nicht deutsches Gebiet waren, setzt die Genehmigung des Trägers der Souveränität voraus, denn in diesem Neuland ist der Träger der Souveränität an sich der einzig Berechtigte. Aber in jedem Rechtsstaate hat der Träger der Souveränität sich von vornherein in der Verfassung festgelegt, im Falle der Organisation der Staatsgewalt in einem „Neuland“ diese Genehmigung auf dem einen Gebiete dem, auf dem anderen

<sup>44)</sup> H. a. D. S. 82.

<sup>45)</sup> H. a. D. S. 83.

jenem Organe, allemal aber auch nur dann zu erteilen, wenn das bewerbende Organ genügende Gewähr dafür bietet, daß sich sein Handeln innerhalb der in der Verfassung (sei es im formellen, sei es im materiellen Sinn) festgesetzten Grenzen hält. Zu der genannten Genehmigung kommt daher noch ein weiteres rechtliches Moment hinzu, nämlich das Erfordernis, daß das Handeln innerhalb der Grenzen der verfassungsmäßigen Vollmacht sich bewegen muß. In diesem Sinne ist es richtig, was v. Böckmann<sup>46)</sup> sagt: „Es ist selbstverständlich, daß alle von Reichsorganen in einem neuen Gebiet nach Maßgabe der Verfassung vorgenommenen Handlungen rechtsgültig sind, auch ohne daß die Anwendungsmöglichkeit ausdrücklich ausgesprochen wird. Es ist daher überflüssig und bei der Beweglichkeit der modernen Staatsaktionen regelmäßig auch unmöglich, eine Verfassungsnorm, die in einem neuen Gebiete angewendet werden soll, vorher formell in dieses Gebiet einzuführen.“ Es ist dies nur dahin einzuschränken, daß den Reichsorganen das erste Tätigwerden in einem Neuland immer erst von dem Träger der Souveränität gestattet sein muß, ausdrücklich oder durch schlüssige Handlung, ehe sie Organe für dieses Neuland werden. Denn ihm obliegt die Entschliebung, ob das Neuland überhaupt eine staatsrechtliche Organisation erfahren soll oder nicht.

Da also das Tätigwerden eines Reichsorganes in einem Neulande allein für sich keine Rechtsverbindlichkeit für die anderen Organe hat, geht auch die Rechtsgültigkeit der Verfassung ursprünglich nicht über das europäische Reichsgebiet hinaus. Es ist daher in der Tat soviel zuzugeben, daß erst eine Übertragung stattfinden muß.

Wir werden aber nachweisen, daß diese Übertragung unter gewissen Umständen auch von selbst vor sich gehen kann.

Wenn wir von einzelnen noch aufzuzählenden Bestimmungen der Reichsverfassung sagen: „Sie haben sich von selbst auf die Kolonien übertragen“, so soll das nicht heißen: „Sie gelten dort kraft Gewohnheitsrechts.“ Denn

<sup>46)</sup> A. a. O. S. 90.

in jedem Falle, wo ein Gewohnheitsrecht nachgewiesen werden kann, wird damit nur ein Rechtstitel für die späteren Fälle der Anwendung der betreffenden Rechtsbestimmung geschaffen, nicht aber für die Anwendung zum ersten, zweiten oder dritten Male. Allemal ist nämlich zur Bildung von Gewohnheitsrecht außer der Überzeugung von der Richtigkeit des Rechtsfages (*opinio necessitatis*) nach herrschender Ansicht noch eine längere Übung (*plures actus*) nötig.

Wir haben oben (S. 31) als Grund für die Selbstübertragung von Rechtsnormen auf Gebiete, in denen sie bisher nicht galten, den Grundsatz der notwendigen Einheit der Staatsgewalt angegeben. Damit soll folgendes gesagt sein: Wenn Organe eines Staates außerhalb des Staatsgebietes in einem Neuland tätig werden, so treten sie dort in den Formen auf und sind mit den Rechten ausgestattet, welche die Verfassung für sie bestimmt. Wir wollen schon im voraus bemerken, daß die Bestimmungen der Reichsverfassung, die sich von selbst übertragen haben, die sind, in denen von den Rechten des Kaisers als Inhabers des Bundespräsidiums die Rede ist. Auf sie angewandt, bedeutet der Grundsatz von der notwendigen Einheit der Staatsgewalt, daß sie als integrierende Bestandteile des verfassungsmäßigen Kaisertums<sup>47)</sup> überall innerhalb der Grenzen des deutschen Staatsgebietes gelten müssen, und ebenso auch in einem hinzutretenden Gebietsteile, wenn der Kaiser in diesem zum Organ der Reichsgewalt bestellt wird. Denn der Kaiser stellt im wesentlichen die Exekutive im Reiche dar, er ist Inhaber des Bundespräsidiums und vertritt als solcher das Reich völkerrechtlich und ist Oberbefehlshaber der Bundestruppen. Er hat auch die Exekutive nach innen, d. h. den deutschen Reichsangehörigen gegenüber. Denn er fertigt die Gesetze aus, verkündet sie und überwacht ihre Ausführung.

Er ist also das Organ des Reiches, durch welches dieses sowohl nach außen hin fremden Staaten gegenüber, als

<sup>47)</sup> Jörn a. a. O. S. 574.

auch nach innen den deutschen Reichsangehörigen gegenüber seinen Willen am spontansten äußert. Da ist es ein Erfordernis für die Rechtsicherheit im Völkerrechtsverkehr und auf dem Gebiete des Staatsrechts, daß der dem Organ: Kaiser zustehende Teil der Souveränitätsrechte des Reiches überall im ganzen Gebiete einheitlich durch dieses Organ geübt werde und zwar überall in denselben Formen, d. h. mit Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortung übernimmt. Denn die fremden Staaten müssen in allen Fragen, welche ihren Völkerrechtsverkehr mit dem Deutschen Reiche und seinen Kolonien betreffen, wissen, an wen als den völkerrechtlichen Vertreter des Reiches sie sich ein für alle Mal zu wenden haben. Was aber die Tätigkeit der Exekutive im Staatsgebiet anbelangt, so muß diese überall im Staatsgebiet nach den für ein und dieselbe Instanz geltenden und von ihr gutgeheißenen Grundsätzen gehandhabt werden. Also muß diese Instanz dieselbe sein.

Daß ganze Gesetze oder einzelne Bestimmungen derselben sich auf Gebietsteile von selbst übertragen, in denen sie bisher nicht galten, und zwar sich hierhin von selbst übertragen aus dem Grunde, „weil ihre Beschränkung auf einen Teil des derselben Staatsgewalt unterworfenen Gebietes tatsächlich und rechtlich nicht ausgedacht werden kann“,<sup>48)</sup> ist ja auch eine Erscheinung, die aus dem Landesstaatsrecht, z. B. aus dem preußischen Staatsrecht durchaus bekannt ist. Es darf als ein anerkannter Rechtsatz des preußischen Staatsrechts betrachtet werden, daß gewisse Normen nicht nur des Staatsrechts, sondern auch des sonstigen öffentlichen Rechts sich ohne ausdrückliche Anordnung auf später dem Staatsgebiet hinzugefügte Gebietsteile von selbst übertragen haben,<sup>49)</sup> weil das Staatsinteresse eine im ganzen Staatsgebiet in gleicher Weise sich äußernde Staatsgewalt erheischte. Dieser Rechtsatz ist auch

<sup>48)</sup> Giese a. a. O. S. 442.

<sup>49)</sup> Einen Fall, in dem ausdrücklich bestimmt ist, daß preußische Gesetze, Verordnungen usw. eines Bezirks, dem bis dahin nicht-preußische Gebietsteile angegliedert sind, auch in den letzteren „durch

von der Rechtsprechung hinsichtlich der Übertragung von Normen der in den alten Provinzen Preußens geltenden Gesetze auf die neuen Provinzen anerkannt worden. Da haben wir z. B. die Vorschrift des § 10 I. Abschnitt, Teil II. Titel 17 Allgemeinen Landrechts: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei.“ Diese Vorschrift gilt unstreitig nicht nur im Gebiet des ALR., sondern als allgemeines Preussisches Landesrecht auch in den neu erworbenen Landesteilen.<sup>50)</sup> Sie bildet in den neueren Provinzen der Preussischen Monarchie den Rechtstitel für den Erlaß von Polizeiverordnungen, soweit eine Legitimation zum Erlaß derselben nicht aus der Königlichen Verordnung vom 20. September 1867, aus den eingeführten älteren preussischen Gesetzen oder späteren Landes- oder Reichsgesetzen herzuleiten ist. Als Normen des Öffentlichen Rechts, das überall in einem Staate in seinen wesentlichen Beziehungen das gleiche sein muß, gelten nach der in der Rechtsprechung vertretenen Ansicht u. a. auch die §§ 6, 9, 10 u. 41 des Preussischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 (GS. S. 273)<sup>51)</sup> in den neuerworbenen Landesteilen, obwohl sie nicht dort eingeführt sind. Ferner fordert der Begriff des Preussischen Königtums als einer für alle nicht geregelten Fälle zuständigen Instanz gebieterisch die „Annahme der Geltung aller königlichen Rechte im jeweiligen Umfange der Preussischen Monarchie“.<sup>52)</sup> Die Frage, ob Gesetze und Statute sich von selbst übertragen, wenn dem Gebiete, in dem sie bisher gal-

---

die ursprüngliche Publikation für eingeführt zu erachten sind“, stellt die preussische Kabinettsorder vom 29. März 1837 (GS. S. 71) dar. Vgl. hierzu v. Könne-Zorn I S. 198, Bornhak, Preuß. Staatsrecht I S. 227 ff.

<sup>50)</sup> Vgl. Entscheidung des D.-Verw.-G. Bd. 7 S. 391 u. Bd. 15 S. 434 — und Johow Bd. 21 C. 60.

<sup>51)</sup> Diese Paragraphen sind durch das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 (R. G. Bl. Nr. 16, S. 65) nicht aufgehoben. Vgl. Johow Bd. 2 S. 242. Bd. 26 C. S. 73. <sup>52)</sup> Giese a. a. O. S. 441.

ten, ein neuer Gebietsteil hinzugefügt wird, ist bei der Eingemeindung ländlicher Bezirke in eine Stadt oft erörtert worden. Die Rechtsprechung hat sich dabei auf den Standpunkt gestellt, daß wenigstens, was die Geltung von Polizeiverordnungen anbelange, es eines ausdrücklichen Aktes der Übertragung bedürfe, wenn diese auch in den neu hinzutretenden Gebietsteilen gelten sollten.<sup>53)</sup> Diesem hat sich auch die Literatur im wesentlichen angeschlossen.<sup>54)</sup> Jedoch ist streitig die Wirkung der Eingemeindung hinsichtlich der Geltung des kommunalen Verfassungsrechtes. Ich möchte mich in dieser Hinsicht Bornhat<sup>55)</sup> anschließen, nach dem die Eingemeindung ländlicher Bezirke in eine Stadt die Bedeutung hat, das ganze kommunale Verfassungsrecht auf das angeschlossene Gebiet zu übertragen, da die Verfassung einer Körperschaft nur eine einheitliche sein kann. Insbesondere gilt dies hinsichtlich des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts und des Instanzenweges, den ein Einwohner, der gegenüber der Kommune sein Recht verfißt, zu gehen hat. Daß allgemeine Verfassungsgesetze oder Staatsgrundgesetze von selbst ihren Geltungsbereich auf neu hinzutretende Gebietsteile erweitern können, wird auch von Senzel<sup>56)</sup> anerkannt. Ich möchte mir seine Begründung zu eigen machen, die dahin geht: Gesetze sind nicht deshalb wirksam, weil sie örtlich bekannt gemacht sind, sondern weil der Gesetzgeber seinen Willen, daß sie gelten sollen, geäußert hat. Dieser Wille geht aber sehr oft dahin, daß das Gesetz im ganzen jeweiligen Staatsgebiete oder Amtsbezirke gelten soll. Es ist nun nicht nötig, daß dieser Wille ausdrücklich geäußert ist, er kann sich vielmehr auch aus den

<sup>53)</sup> Vgl. Entsch. d. Kammergerichts v. 10. Mai 1900 in *Johow*, neue Folge Bd. 8 C. 49, Bd. 1 C. 57; *RGE.* Bd. 28, S. 300; Entsch. d. *OLGR.* München in *Goldammer's Arch.* Bd. 40, S. 211. *N. W. D. B. Ger.* Bd. 37, S. 405.

<sup>54)</sup> Vgl. *Rosin*, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1898. S. 212 ff. *Koch*, Eingemeindungsrecht u. Polizeiverordnung usw. V 3 der Abhandlungen von *Jorn* usw.

<sup>55)</sup> *Bornhat*, Preuß. Staatsrecht III. Freiburg i. Br. 1890. S. 145.

<sup>56)</sup> *Bay. Staatsrecht* Bd. 3, München 1886.

Umständen ergeben, kann insbesondere aus dem Inhalt des betreffenden Gesetzes zu entnehmen sein. Dies trifft besonders bei Verfassungs- und Staatsgrundgesetzen zu. Denn durch den Erlaß einer Verfassung hat der Inhaber der Staatsgewalt kundgetan, daß er sich fortan zur Ausübung der Staatsgewalt der in der Verfassung bestimmten Organe bedienen wolle und daß die Machtsphären dieser Organe fortan in der Weise abgegrenzt sein sollten, wie es die Verfassung vorschreibt. Darum kann die Staatsgewalt, wenn sie in dem neuen Gebietsteile auftritt, nur in den durch ihre Organisation geschaffenen Formen auftreten.

Wir wollen nun diesen Grundsatz, daß gewisse Normen ihren Geltungsbereich von selbst erweitern können, von dem preußischen Staatsrecht auf das Reichsstaatsrecht und das Kolonialrecht in der Form übertragen, daß gewisse Normen der N.V. sich von selbst von dem Bundesgebiet auf die Kolonien übertragen haben. Es sind dies die Normen der Reichsverfassung, welche die Rechte des Kaisers bestimmen. Hat der Kaiser aber in den Kolonien außer den Rechten, die ihm § 1 SchGG. gibt, noch andere mittelbar oder unmittelbar auf der Reichsverfassung fußende Rechte, so kommen auch für die Beurteilung des Umfangs der Rechte von Bundesrat und Reichstag in den Kolonien Bestimmungen der Reichsverfassung in Frage, indem die Rechte der beiden Körperschaften ihre Grenzen auch an den auf die Kolonien ausgedehnten kaiserlichen Rechten finden, die auf den Bestimmungen der Reichsverfassung beruhen.

In welchem Umfange hiernach Bestimmungen der Reichsverfassung in den Kolonien gelten und wie die kaiserlichen Rechte einerseits und die Rechte der Reichsgesetzgebung andererseits gegen einander abzugrenzen sind, das sind Fragen der Organisation der deutschen Staatsgewalt in den Kolonien, die uns demnächst beschäftigen soll. Ehe wir derselben näbertreten, müssen wir eine Vorfrage erörtern, nämlich die, wie sich die Staatsgewalt in den Kolonien zu der allgemeinen Reichsstaatsgewalt verhält.

§ 9.

**Die Staatsgewalt im Reiche und in den Kolonien.**

Die Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Kolonien heißt „Schutzgewalt“ gemäß der Bestimmung des § 1 des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886 (RGBl. S. 75) — jetzt § 1 des Schutzgebietgesetzes vom 10. September 1900 (RGBl. S. 813) —:

„Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus.“<sup>1)</sup>

Die Frage, ob die Schutzgewalt im Sinne des § 1 SchGG. den Inbegriff aller Hoheitsrechte des Kaisers in den Kolonien darstellt, ist dieselbe wie die von uns noch zu behandelnde Frage, ob dem Kaiser außer den Rechten des § 1 noch Rechte auf Grund anderer Rechtstitel zustehen. Sie erfordert zunächst eine Entscheidung über die Vorfrage, ob die Schutzgewalt überhaupt, d. h. die Gesamtheit der Hoheitsrechte des Reiches, die wir „Schutzgewalt im weiteren Sinne“ nennen wollen, mit der allgemeinen deutschen Reichsstaatsgewalt identisch ist, oder ob sie nur einen Teil derselben darstellt.

Darüber herrscht wohl heute kein Streit mehr, daß die Schutzgewalt nicht völkerrechtlicher, sondern staatsrechtlicher Natur ist.<sup>2)</sup> Denn dies ergibt sich aus dem staatsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis der Kolonien zum Deutschen Reiche. Unstreitig ist auch, daß die Schutzgewalt nicht nur auf die Person der in den deutschen Kolonien wohnenden oder sich aufhaltenden Reichsangehörigen, sondern auf das Ge-

<sup>1)</sup> Dieser § ist dem § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche (RGBl. S. 2112): „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus“ nachgebildet worden.

<sup>2)</sup> Das Problem der rechtlichen Natur der Schutzgewalt ist in der Literatur meist in der Form: „Die rechtliche Stellung der Kolonien zum Reiche“ (z. B. v. Poser u. Groß-Nädlig, Sassen, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1910) oder „Der rechtliche Charakter der deutschen Schutzgebiete“ (z. B. Florack S. 14 ff.) behandelt worden.

biet als solches sich erstreckt.<sup>3)</sup> Die sonst außerhalb des Bundesgebiets, d. h. im Auslande ansässigen oder sich aufhaltenden Reichsangehörigen unterstehen nur in gewissen Beziehungen (z. B. mit Bezug auf die Militärpflicht) der Staatsgewalt des Reiches. Das Reich kann auch Reichsgesetze für diese Reichsangehörigen erlassen, wie es z. B. das Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879<sup>4)</sup> — jetzt in der Fassung vom 7. April 1900<sup>5)</sup> — erlassen hat.<sup>6)</sup> Aber diese Hoheitsrechte des Reiches bezw. die ihnen entsprechenden Pflichten der Auslands-Reichsangehörigen fließen nicht aus der Gebietshoheit. Vielmehr sind alle Verpflichtungen, die das Wohnen im Bundesgebiet für den Reichsangehörigen mit sich bringt (z. B. Steuerpflicht), bei den Auslands-Reichsangehörigen fortgefallen. Für die beschränkten Pflichten, die ihnen geblieben sind, haben sie auch nur beschränkte Rechte dem Reiche gegenüber, die Art. 3 Abs. 6 RB. dahin zusammenfaßt:

„Dem Ausland gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches.“

Dieser „Schutz des Reiches“ ist als Äußerung der Personalhoheit nicht mit der Schutzgewalt zu verwechseln, die immer an ein Gebiet gebunden, d. h. territorial ist. Sie umfaßt alle innerhalb der Grenzen jeder einzelnen Kolonie vorhandenen Personen, mögen sie nun Reichsangehörige sein oder nicht, weil dieses Gebiet, in dem sie sich aufhalten oder wohnen, der Gebietshoheit des Deutschen Reiches untersteht.

Ehe wir nun an die Frage herangehen, wie man sich die Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Kolonien vorzustellen hat, ob sie souveräne und volle, d. h. alle staatlichen Aufgaben umfassende Staatsgewalt ist oder ob sie Einschränkungen erleidet, müssen wir mit Rehm<sup>7)</sup> folgende Unterscheidung bei der „Staatsgewalt“ machen:

<sup>3)</sup> Den territorialen Charakter der Schutzgewalt oder, wie es damals hieß, des „Protectorats“, hat die deutsche Regierung ausdrücklich in einer an die englische Regierung gerichteten Note des Auswärtigen Amtes vom 6. Okt. 1884 festgestellt. Vgl. Laband, Staatsr. II, S. 271.

<sup>4)</sup> RBBl. S. 197.

<sup>5)</sup> RBBl. S. 213.

<sup>6)</sup> Sassen, Gesetzgebungsrecht, S. 29.

<sup>7)</sup> A. a. D. S. 79.

1. Das Subjekt und die Organe der staatlichen Hoheitsrechte (Staatsgewalt im subjektiven Sinne),
2. die Gesamtheit der staatlichen Hoheitsrechte (Staatsgewalt im objektiven Sinne).

Die Staatsgewalt im objektiven Sinne stellt die Gesamtheit der Beziehungen des Staates zu Land und Leuten seines Gebietes dar. Diese Beziehungen können bei einem souveränen Staate selbstverständlich auch vermehrt werden. Trotzdem bleibt die Staatsgewalt im subjektiven Sinne unverändert. So ist z. B. der Umfang der Aufgaben der deutschen Reichsgewalt heute ein anderer als wie z. B. um 1870, weil inzwischen vieles, was bis dahin der privaten Initiative anheimgestellt war, dem Willen der Gesamtheit, d. h. dem staatlichen Einflusse hingegeben ist. Man denke nur an die Aufgaben, die das Deutsche Reich seit 1870 durch die soziale Gesetzgebung neu auf sich genommen hat. Die Hoheitsrechte des Deutschen Reiches haben an Extensität und Intensität zugenommen. Kommt es auch bisweilen vor, daß das Deutsche Reich seine Kompetenz wieder verengert, indem es einiges der privaten Initiative zurückgibt, so erweitert es doch meist die Grenzen seiner Kompetenz. Jedenfalls liegen dieselben nicht fest, sondern befinden sich ständig im Fluß. Aber durch diese Veränderungen ihrer Kompetenz wird die Staatsgewalt (im subjektiven Sinne) keine rechtlich andere, sie bleibt vielmehr dieselbe. Denn in ihr schlummern schon von Anfang an die Fähigkeiten, die sie unter Umständen in einer späteren Entwicklungsphase des staatlichen Lebens in dem ihr unterworfenen Gebiete wird betätigen können. Darum ist die Staatsgewalt des Deutschen Reiches im subjektiven Sinne auch durch den Erwerb der Schutzgewalt über die Kolonien keine andere geworden, sie ist noch dieselbe wie vor dem Jahre 1884. Und dies, obwohl die Staatsgewalt im objektiven Sinne erweitert und modifiziert worden ist,<sup>9)</sup> erweitert hinsichtlich ihres örtlichen Herrschaftsbereiches, modifiziert insofern, als

<sup>9)</sup> Erweitert und modifiziert ist nach Laband (2. Aufl. I, 41) auch die Staatsgewalt des Norddeutschen Bundes bei ihrer Umwandlung in die des Deutschen Reiches. U. M. Jörn I S. 54.

das Reich Hoheitsrechte über Gebietsangehörige erworben hat, die, weil Nicht-Reichsangehörige, nicht im Genuß der Rechte und im Zwang der Pflichten von Reichsangehörigen stehen, ohne Angehörige eines anderen souveränen Staates zu sein.

Die Frage, ob eine Staatsgewalt in einem Gebiete alle staatlichen Aufgaben umfaßt, ist ohne Bedeutung für die Frage der Souveränität der Staatsgewalt. Für das „souverän=sein“ oder „nicht=souverän=sein“ einer Staatsgewalt ist vielmehr nur entscheidend, „ob die Staatsgewalt einer höheren Gewalt rechtlich untergeordnet oder ob sie selbst die höchste, oberste Gewalt ist.“<sup>9)</sup> Als souveräner Staat aber muß das Reich überall, wo es seine Gewalt begründet, souveräne Gewalt begründen. Denn „ein Staat kann nicht gleichzeitig souverän und einer höheren Gewalt rechtlich unterworfen sein.“<sup>10)</sup> Ist die Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Kolonien daher souverän, so fragt es sich, ob sie auch volle Staatsgewalt ist, oder ob sie gewissen Einschränkungen unterliegt. Dabei muß man unterscheiden das Verhältnis der Schutzgewalt gegenüber den Weißen (Reichsangehörigen und Schutzgenossen) und gegenüber den Eingeborenen.

Es könnte den Anschein erwecken, als ob die Schutzgewalt den Weißen gegenüber nicht volle europäische Staatsgewalt sei, sondern etwas Primitives, primitiv wie überhaupt die ersten Anfänge europäischer Niederlassungen in den überseeischen Gebieten. Man könnte glauben: ihre Aufgaben seien geringe, sie seien nicht größere als wie die Anfänge staatlichen Lebens in einem Neuland sie mit sich brächten. Die Staatsgewalt des Deutschen Reiches habe, als sie die Kolonien in Besitz nahm, nur einige wenige Bestandteile ihrer selbst auf diese emanieren und fahre damit, je nachdem die Umstände es erforderten, weiter fort.

Diese Vorstellung ist irrig. Die Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Kolonien birgt dieselben Entwick-

<sup>9)</sup> Vgl. Laband, Staatsrecht 1911 II S. 279 und I S. 72 ff.

<sup>10)</sup> Vgl. Laband a. a. O. S. 280.

lungsmöglichkeiten in sich, wie die Staatsgewalt im Bundesgebiet. Ob sie diese, was die Fülle der Betätigungsgebiete anbelangt jemals erreichen wird, ob dies überhaupt wünschenswert ist, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls muß betont werden, daß die Staatsgewalt des Deutschen Reiches nicht nur Teile von sich in die Kolonien emanieren hat, sondern daß sie sich dort von vornherein den Weißen gegenüber in vollem Umfange eingesetzt hat und alle Hoheitsrechte in Händen hält.

Was das Verhältnis der Schutzgewalt den Eingeborenen gegenüber anbelangt, so hat Haenel<sup>11)</sup> angesichts der Tatsache, daß die Kolonialgewalt, wie er sagt, sich auf Untertanen erstreckt, die nicht als Staatsbürger, d. h. „als anteilsberechtigter an der Erfüllung des gemeinnützigen Staatszweckes anerkannt sind“<sup>12)</sup> von der Kolonialgewalt als einer einseitigen Herrschaft gesprochen, einer einseitigen insofern, als sie nicht im Interesse der Bevölkerung der Kolonien, sondern im Interesse des Reiches und seiner Angehörigen handele. In diesem ihrem Wesen sei es begründet, daß die Kolonialgewalt eine durchaus verschiedene rechtliche Bedeutung gewinne gegenüber den verschiedenen Personenzirkeln in den Kolonien, nämlich gegenüber den Reichsangehörigen und „Schutzgenossen“<sup>13)</sup> und gegenüber den Eingeborenen. Nur gegenüber den beiden ersteren, nicht aber gegenüber den letzteren sei die Schutzgewalt volle Staatsgewalt.

Haenels Ansicht in dieser Allgemeinheit ausgesprochen ist nicht richtig. Man kann aber dagegen nicht mit v. Poser<sup>14)</sup> einwenden, daß, wenn man, wie Haenel<sup>15)</sup> die Kolonialgewalt als territoriale Gewalt anerkenne, man in dem Gebiet, auf das sie sich erstreckt, von ihrem Einflusse niemals bestimmte Personenzirkel ausnehmen könne.

<sup>11)</sup> Staatsrecht S. 843—846.

<sup>12)</sup> a. a. D. S. 842.

<sup>13)</sup> Schutzgenossen gibt es in den deutschen Kolonien nicht. Hänel verwechselt hier die Kolonien mit den Konsulargerichtsbezirken. Statt „Schutzgenossen“ muß es hier heißen „sonstigen Angehörigen von Kulturstaaten“.

<sup>14)</sup> a. a. D. S. 27.

<sup>15)</sup> a. a. D. S. 842.

Hinsichtlich der Frage der Fürsorge der deutschen Kolonialgewalt für die Eingeborenen müssen wir unterscheiden zwischen den eigentlich kolonialen Teilen und den Kolonialprotektorats-Teilen der deutschen Kolonien. Erstere wollen wir zunächst betrachten. Hinsichtlich ihrer läßt sich nun für die heutige Zeit — Haenels Staatsrecht ist allerdings auch schon 1892 erschienen — nicht mehr behaupten, daß das Deutsche Reich einseitig die eigenen Interessen und die seiner Angehörigen in den Kolonien verfolge. Zumal seit der Dernburg'schen Ära die insbesondere in Ostafrika nach dem hier sogenannten „Rechenberg'schen System“, eine Förderung der Eingeborenen-Kulturen oft auf Kosten der weißen Pflanzler mit sich brachte, ist dies unmöglich. Mindestens mittelbar durch die Bemühungen des Reiches, die Kolonien so zu entwickeln, daß sie selbst die Kosten ihrer Verwaltung tragen können, wird die Lage der Eingeborenen gefördert. Auch das stimmt nicht mehr, daß der einheimischen Bevölkerung „nicht einmal die erste und unerläßlichste Bedingung, unter welcher von einer staatlichen Gemeinschaft gesprochen werden kann, die Bürgerschaft der Rechtsordnung“ gewährt werde.<sup>16)</sup>

Hat sich aber die deutsche Staatsgewalt durch Förderung der Kultur der Eingeborenen und durch Regelung der Gerichtsbarkeit über sie in diesem Grade der einheimischen Bevölkerung in den kolonialen Teilen angenommen, so hat sie sich diese auch ebenso verpflichtet, als ob sie Reichsangehörige wären. Denn staatliche Fürsorge schafft für diejenigen, denen sie gilt, staatsbürgerliche Pflichten.

In den protektoratsrechtlichen Teilen hat das Reich nicht die volle Staatsgewalt, sondern eine Art Oberhoheit erworben, die im wesentlichen Gebietshoheit ist, während den Häuptlingen die Personalthoheit — z. B. Gerichtshoheit — über die Eingeborenen zusteht.<sup>17)</sup> Wenn nun auch, wie schon ausgeführt, die Kolonialverwaltung sich an die Protektoratsverträge gebunden hält, so ist doch die Aner-

<sup>16)</sup> Vgl. hierüber das soeben erschienene 4. Heft dieser Sammlung, Wick, die Farbigenrechtspflege in den deutschen Schutzgebieten.

<sup>17)</sup> Vgl. Wick, a. a. O. S. 45.

kennung der Hoheitsrechte der Häuptlinge von deren Wohlverhalten durchaus abhängig, wie der Fall in Süd-Westafrika zeigt, wo infolge des Aufstandes zahlreichen „Kapitänen“ die Hoheitsrechte entzogen sind. Es handelte sich jedoch dabei um eine politische Zwangsmaßregel zur Durchführung des Anspruchs auf Gehorsam. Der Grundsatz der Unentziehbarkeit der Häuptlingsrechte wird dadurch nicht berührt. Dieser erleidet nur dadurch eine Einschränkung, daß die Häuptlinge umfassende Hoheitsrechte für ihren Stamm meist erst durch den deutschen Schutz erworben haben. Die deutsche Kolonialverwaltung hat stets, wo mehrere Häuptlinge über je einen Stammteil geboten, einen derselben aus der Mehrzahl herausgehoben und ihm durch stete Förderung zu Einfluß verholfen. Meist besaß der Häuptling, der ein ganzes Gebiet unter deutschen Schutz stellte, dort noch gar nicht die Gewalt, er hoffte sie erst mit Unterstützung der deutschen Polizeitruppe zu bekommen. Wie anders hätte er sich unter deutschen Schutz begeben, als aus Machtgünst. Es verhält sich bei den eingeborenen Machthabern der Kolonien oft so, wie der jetzige Staatssekretär Dr. Solf als Gouverneur von Samoa im Reichstage am 6. März 1902 bei Beratung des Kolonialetats hinsichtlich der Samoaner Häuptlingsgewalt treffend ausgeführt hat:<sup>18)</sup>

„. . . das sogen. samoanische Königtum. Ich sage: Das sogenannte. Ein Königtum gab es eigentlich in Samoa nie. Der Begriff des europäischen Königtums oder — ich möchte lieber sagen: des „King“, wie es auch überall in Afrika heißt, ist erst durch europäischen Einfluß in die Südsee gekommen.“<sup>19)</sup>

In dem Falle und in dem Umfange, in welchem den Häuptlingen durch die deutsche Kolonialverwaltung Hoheitsrechte beigelegt sind, können ihnen diese Rechte, die insoweit als ein „imperium auf Widerruf“ anzusehen sind, jederzeit wieder entzogen werden. Aber nur in diesem Umfange!

<sup>18)</sup> Bgl. sten. Ber. X Leg. II. Sess. 1900/1902, S. 4639—41.

<sup>19)</sup> Bgl. hierzu Poser a. a. D. S. 31.

In den Fällen, wo bei Abschluß des Protektoratsvertrages der betr. Häuptling, Kapitän oder Sultan wirklich Gebieter des unter den Schutz des Deutschen Reiches gestellten Gebietes war, besitzt der Häuptling jedoch eine Art Unterherrschaft.<sup>20)</sup> Poser und andere<sup>21)</sup> haben sich an dem Ausdruck: Unterherrschaft oder Unterstaatsgewalt gestoßen und nennen die Rechte „Privilegien“,<sup>22)</sup> wie solche auch den deutschen Standesherrn zuständen, und folgern bei aller Anerkennung der Gültigkeit der Häuptlingsverträge daraus, daß diese Rechte entziehbar seien. Es ist mit Laband<sup>23)</sup> dagegen einzuwenden, daß es nur auf einen Wortstreit hinausläuft, ob man diese Rechte als „staatliche“ bezeichnet oder nicht, und daß man ebenso gut bei den afrikanischen Eingeborenensstämmen von einer staatlichen Organisation sprechen kann, wie bei den Gemeinwesen der Germanen zur Zeit des Tacitus und bei den Zuständen im ostfränkischen Reich der nachkarolingischen Zeit. — Jedenfalls folgt noch nicht, wie Poser meint, aus dem personalen Charakter der Häuptlingsrechte in den kolonialen Protektoraten, daß diese Rechte mit „Staatsgewalt“ nichts gemein hätten. Denn es gibt Hoheitsrechte auch ohne Gebietshoheit; sind doch die Hoheitsrechte des Deutschen Reiches über die Auslandsdeutschen in den Konsulargerichtsbezirken auch Staatsgewalt. Wenn nun gar Adam<sup>24)</sup> die Protektoratsverträge als bloße Scheinverträge bezeichnet in dem Sinne, daß den Häuptlingen „die Herrschaft nur dem Anschein nach vorbehalten sei; daß sie Organe des Reiches nur so lange seien, als die Reichsgewalt es für gut befindet, ihnen diese Stellung einzuräumen“, so ist das eine Ansicht, die sich weder rechtlich noch moralisch halten läßt. Gegen

<sup>20)</sup> Laband a. a. O. 1911, II, S. 281.

<sup>21)</sup> Poser S. 32 ff.; Sassen Zeitschr. f. Kol. Pol. 1906, S. 606; Zadow, S. 655.

<sup>22)</sup> Zadow a. a. O. spricht von den Häuptlingen als einer privilegierten Untertanenklasse, denen die Privilegien von der Reichsregierung wieder entzogen werden könnten, wie dies in Südwestafrika geschehen sei.

<sup>23)</sup> a. a. O. S. 283.

<sup>24)</sup> Derselbe, Völkerrechtliche Okkupation und deutsches Kolonialstaatsrecht im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 6, S. 259.

die Unterstellung einer fraudulosen Absicht bei der Reichsregierung beim Abschluß der Verträge kann man nicht scharf genug Protest erheben. Gerade den unkultivierten Eingeborenen gegenüber muß die Kolonialmacht immer das Prestige des Rechtsstaats wahren. Mag man nun soweit gehen wie Laband<sup>25)</sup> und die Häuptlingsrechte als „öffentliche Herrschaftsrechte“ bezeichnen oder nicht, so muß man jedenfalls prinzipiell an ihrer Unentziehbarkeit festhalten.

Nachdem jedoch während des Aufstandes in Südwestafrika die vertragsbrüchig gewordenen Häuptlinge ihre Hoheitsrechte eingebüßt haben, ist die Zahl der kolonialen Protektorate im Gebiete unserer Kolonien erheblich zurückgegangen. Infolgedessen bildet der Zustand, daß Gebiete der deutschen Kolonien der Schutzgewalt bloß als einer Oberhoheit unterliegen, nur eine Ausnahme. Als Regel gilt der Zustand, daß die Schutzgewalt volle Staatsgewalt sei. Denn auch die Beschränkungen der Staatsgewalt, die früher in den durch Schutzbriefe verliehenen Hoheitsrechten der Kolonialgesellschaften etwa erblickt werden konnten, sind mit der vertragsmäßigen<sup>26)</sup> Ablösung dieser Hoheitsrechte fortgefallen.

Rehm<sup>27)</sup> behauptet, die im objektiven Sinne verstandene Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Kolonien sei eine besondere neben der Reichsgewalt existierende Staatsgewalt. Denn neben der ersteren, der Schutzgewalt über die Gebiete, gebe es eine solche in den Gebieten. Beides seien verschiedene Staatsgewalten in objektivem Sinne. Er behauptet dann weiter, daß die Kolonien auch besondere Angehörige und besonderes Gebiet hätten und bezeichnet sie darum in ähnlicher Weise wie Sellinek als vom Reiche getrennte, besondere „Staaten“, denen nur die Staatspersönlichkeit fehle. — Können wir uns keinen Staat denken, der nicht Subjekt, sondern nur Objekt der Staats-

<sup>25)</sup> a. a. O. 1911, II. S. 281.

<sup>26)</sup> Vgl. Naendrup, Entwicklung und Ziele des Kolonialrechts 1907, S. 4 f.; derselbe, Artikel „Kolonialrecht“ in Herders Staatslexikon, 3. Aufl. 1910, Bd. III, Sp. 338.

<sup>27)</sup> a. a. O. S. 79 u. 164 ff.

gewalt (im subjektiven Sinne) ist, so scheidet die Annahme einer besonderen, im objektiven Sinne aufgefaßten Staatsgewalt in den Kolonien daran, daß die Hoheitsrechte nicht in den Kolonien gewachsen, sondern vielmehr vom Reiche in die Kolonien emaniert sind. Und zwar sind alle Hoheitsrechte von ihm, wie bereits oben ausgeführt, emaniert, sie sind nur noch nicht alle zur Betätigung gelangt.

In den kolonialen Teilen der Kolonien (d. h. also regelrecht) ist die Schutzgewalt auch Staatsgewalt in ihrer Richtung auf die Einwohner,<sup>28)</sup> sie umfaßt nicht nur den anderen Bestandteil der Staatsgewalt, die Gebietshoheit.<sup>29)</sup> Regelrecht ist daher sowohl die Staatsgewalt im subjektiven Sinne in den Kolonien identisch mit der Reichsgewalt im subjektiven Sinne, als auch die Staatsgewalt im objektiven Sinne in den Kolonien mit der Reichsgewalt im objektiven Sinne.<sup>30)</sup> Es besteht also nicht etwa für die Kolonie „eine ausschließliche Staatsgewalt und eine ebensolche auch für das Mutterland und schließlich noch eine für beide gemeinsam, sondern nur eine einzige für Mutterland und Kolonien“.<sup>31)</sup> Da das Reich die Hoheitsrechte in den Kolonien als eigene in Händen hält, läßt sich nicht behaupten,

<sup>28)</sup> Wie noch Meyer, (Schutzgebiete S. 65 ff.) und Laband (1901 Staatsrecht I S. 272 ff.) annimmt.

<sup>29)</sup> Ich stehe auf dem Standpunkte, daß die Gebietshoheit ein Bestandteil der Staatsgewalt sei, nicht aber ein und dasselbe wie die Staatsgewalt (wie Laband 1901 I S. 173 und auch v. Gerber, Grundzüge § 22 meinen). Denn da die Staatsgewalt sich auch außerhalb des ihr unterworfenen Gebietes äußern kann (Personalhoheit), so ist sie nicht stets an ein solches gebunden.

<sup>30)</sup> Ebenso v. Stengel, Rechtsverh. S. 38; Laband 1901 II S. 282; Zorn I S. 573, 574. — Auch in dem Pachtgebiet Kiautschou besitzt das deutsche Reich die volle Staatsgewalt, denn China darf nach Art. 3 des Vertrages vom 6. März 1898 in dem verpachteten Gebiete ohne Zustimmung Deutschlands keine Maßnahmen und Anordnungen treffen (vgl. Köbner a. a. O. S. 1087, Münstermann, S. 12).

<sup>31)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Zeitschrift für Kolonialpolitik 1906, S. 448. — Die Frage nach dem territorialen Umfange der Schutzgewalt brauchen wir hier nicht mehr zu erörtern, da sie im wesentlichen mit der anderen von uns schon im bejahenden Sinne erörterten zusammenfällt, ob der Kolonialstaat in den Interessensphären souveräne Staatsgewalt besitze oder nicht.

daß in Zukunft in den Kolonien sich allmählich eine eigene, d. h. in der Kolonie selbst gewachsene Koloniale Staatsgewalt entwickeln wird, die bis jetzt noch geschäftsunfähig unter der kolonialen Munt<sup>32)</sup> des Deutschen Reiches steht.

Der Einheit der Staatsgewalt in Mutterland und in den Kolonien entspricht jedoch nicht eine grundsätzliche Einheit der Organisation, welche die Staatsgewalt im Reich und die Schutzgewalt erfahren haben. Um die Organisation der Schutzgewalt, wie sie durch das Gesetz von 1886 vorgenommen ist, voll zu verstehen, muß man den Zustand vor und nach dem Erlaß dieses Gesetzes ins Auge fassen.

---

<sup>32)</sup> Radlauer a. a. D. S. 8 bildet diesen Begriff in Analogie der Muntwalschaft des altgermanischen Rechts: Wie der väterliche Muntwalt „die Geschäfte seines Kindes nicht in dessen, sondern in eigenem Namen zu eigenem Nutzen und Frommen und in eigener Verantwortung führte, so übt das Reich in seinen Schutzgebieten die Staatsgewalt in eigenem Namen und in eigener Verantwortung aus.

## Zweiter Abschnitt.

# Die Organisation der Staatsgewalt im Reiche und in den Kolonien.

### § 10.

#### 1. Allgemeines.

Inhaber der Staatsgewalt ist im Deutschen Reiche das Reich selbst. Träger der Souveränität ist nach der ausdrücklichen Erklärung Bismarcks die Gesamtheit der verbündeten Regierungen.<sup>1)</sup> Die Richtigkeit dieser Ansicht ist bestritten worden. Man hat erklärt, nicht die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, vertreten durch den Bundesrat, sei allein der Träger der Souveränität, sondern neben und mit dem Bundesrat auch der Kaiser, jeder in der ihm verfassungsmäßig zustehenden Sphäre.<sup>2)</sup> Die Entscheidung hierüber ist für die Kolonialverfassung von großer Bedeutung, da, solange die kolonialen Verhältnisse noch nicht durch das SchGG. von 1886 geordnet waren, der Träger der Souveränität berufen war, allein die Souveränitätsrechte des Reiches in den Kolonien auszuüben.

Die Entscheidung der Frage hängt davon ab, ob man die Souveränität für unteilbar hält oder nicht. Es ist nicht zu verkennen, daß das eigenartige staatsrechtliche Gebilde des Deutschen Reiches, in welchem man neben dem Bundesrat der Krone Preußen ein solches Maß von Präsidialrechten eingeräumt sieht, imstande ist, die Lehre von der Unteilbarkeit der Souveränität in Zweifel zu stellen.

Trotzdem muß prinzipiell an der Unteilbarkeit der Souveränität festgehalten werden und solange es in einem

<sup>1)</sup> Bismarck in der Reichstagsitzung vom 19. April 1871. (Sten. Ber. 1870/71, S. 299).

<sup>2)</sup> Arndt a. a. D. S. 139. Dambitsch, S. 268.

Staate, wie dem Deutschen Reiche, in dem der Inhaber der Souveränität nicht zugleich ausübendes Staatsorgan ist, noch ein Organ gibt, für das eine allgemeine Zuständigkeitsvermutung besteht, nämlich der Bundesrat, kann man nicht sagen, daß der Kaiser, was die Wertung seines Anteils an der Reichsouveränität anlangt, neben dieses Organ gesetzt werden könne. Dann ist der Bundesrat oder richtiger die Gesamtheit der verbündeten Regierungen im Deutschen Reiche souverän.

Diese tritt, wenn sie ihre Souveränitätsrechte ausüben will, nicht in einem Fürstenrat zusammen, sondern sie bedient sich des Bundesrats als ihres ständigen Vertreters. Der Bundesrat ist auf diese Weise zum Arbeitsorganismus für die verbündeten Regierungen geworden bei Erledigung aller Staatsaufgaben, die nicht in den Reichsämtern stattfindet. Er ist in dieser Stellung der wahre Repräsentant des Trägers der Staatsgewalt,<sup>3)</sup> ihm steht die Gesamtheit der Souveränitätsrechte des Reiches, soweit sie nicht anderen Organen ausdrücklich zugewiesen sind, quoad usum zu. Er ist als Generalbevollmächtigter der verbündeten Regierungen nur an deren Weisungen, nicht durch die Reichsverfassung gebunden. Die für ihn bestehende allgemeine Vermutung seiner Zuständigkeit<sup>4)</sup> ist zwar nicht gesetzlich, aber braucht es auch nicht zu sein, „da sie der Souveränität des Reichs entspringt“.<sup>5)</sup> Den Bundesrat in dieser Stellung wollen wir als den „Bundesrat über der Reichsverfassung“ bezeichnen.

Neben ihm gibt es den „Bundesrat innerhalb der Reichsverfassung“, dessen Zuständigkeit zur Rechtssetzung im Verordnungswege in der Weise beschränkt ist, daß er zum Erlaß solcher Verordnungen einer gesetz-

<sup>3)</sup> M. M. v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1906, S. 351; 1905, S. 364, der Kaiser und Bundesrat beide als Vertreter der Reichsouveränität bezeichnet.

<sup>4)</sup> M. M. Laband, Staatsr. I S. 222 und die dort in Anm. 1 Zitierten, u. a. v. Hoffmann, Einführung, S. 11.

<sup>5)</sup> Vgl. Sassen, Gesetzgebungsrecht, S. 20. Dagegen Münstermann, S. 30.

mäßigen Ermächtigung bedarf. Dies ist der Bundesrat, der zusammen mit dem Reichstag als bloßes Gesetzgebungsorgan an der Festsetzung des Gesetzesinhalts mitarbeitet und nur so viele Rechte hat, wie ihm die Reichsverfassung gibt. Neben beiden steht der Kaiser, dessen Teil an der Souveränität in einzelnen aufzählbaren Rechten besteht, wie zum Beispiel in dem Rechte zur völkerrechtlichen Vertretung (Art. 11 RB.), dem Oberbefehl über Heer und Flotte (Art. 64 RB.), der Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Reichstages und Bundesrats (Art. 12 RB.), der Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und der Überwachung der Ausführung derselben (Art. 17 RB.), der Ernennung der Reichsbeamten (Art. 18 RB.) usw.

Die erwähnte Doppelnatur des Bundesrats, daß er erstens Repräsentant des Trägers der Souveränität und zweitens bloßes Gesetzgebungsorgan ist, hat sich dadurch herausgebildet, daß die verbündeten Regierungen sich zwecks Ausübung ihrer Souveränitätsrechte, d. h. auch derjenigen, von denen in der Reichsverfassung nicht die Rede ist, des bereits vorhandenen, aber nur für bestimmte Aufgaben bestellten Reichsorgans, des Bundesrats, bedienen. Die Folge ist, daß der Bundesrat, der nach Art. 13 RB. nur alljährlich berufen werden muß, jetzt fast ständig versammelt ist, um jederzeit die Souveränitätsrechte der verbündeten Regierungen in vollem Umfange wahrnehmen zu können. Es muß hier mit aller Entschiedenheit der Ansicht entgegengetreten werden, als stehe dem Bundesrat in seiner Stellung als Repräsentant ein von vornherein durch die Reichsverfassung bestimmter Teil der souveränen Reichsgewalt zu.<sup>o)</sup> Er übt vielmehr im Reiche alle Souveränitätsrechte aus, die ihm die Reichsverfassung nicht ausdrücklich nimmt und dem Kaiser oder dem Reichstag überträgt. Kommen aber außerhalb des Reichsgebiets in einem Gebiete, das dem Reiche völkerrechtlich erworben ist, inner-

<sup>o)</sup> Vgl. Hänel, Sten. Berichte 1885/86, Bd. 3, S. 2028 und Münstermann a. a. D. S. 29.

staatliche Berrichtungen in Frage, so übt er dort seine Souveränitätsrechte unbeschränkt.

Es scheint, als ob der Inhalt der Reichsverfassung mit der Annahme eines „Bundesrats über der Reichsverfassung“ in Widerspruch stände, denn sie gibt auch Auskunft über die Funktionen des Bundesrats in seiner Stellung als Repräsentant des Trägers der Souveränität. Doch ist ein solcher Widerspruch in Wirklichkeit nicht vorhanden. Denn diese Bestimmungen der RB. sind nur negativer Natur. Sie besagen nur, daß den beiden anderen Organen: Kaiser und Reichstag, die hier aufgezählten Rechte nicht zustehen. Nicht können sie dem Bundesrat diese Rechte geben, denn er besitzt sie schon als Ausfluß der Souveränität des Reiches. Denn gerade als Vertreter des Organs, das imstande ist, die ganze Souveränität zu tragen, beschließt er:

„über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften . . . (Ziff. 2 Art. 7 RB.), über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten (Ziff. 3 Art. 7 RB.)“, erteilt er den Befehl, daß der von ihm in Gemeinschaft mit dem Reichstage festgesetzte Gesetzesinhalt Gesetz sein solle (Sanktion — Ziff. 1 Art. 7 RB.). Dieser Befehl fällt in der Regel mit dem Beschluß zusammen, das Gesetz dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung zu überweisen. Der Kaiser hat die verfassungsmäßige Pflicht, diese Akte vorzunehmen, sodaß also mit dem Beschluß der eigentliche Gesetzgebungsakt vorgenommen ist. Wenn aber solche weittragenden Befehle erteilen kann, der muß im Besitz der vollen Souveränität quoad usum sein. Als Repräsentant der Gesamtheit der verbündeten Regierungen hat der Bundesrat auch schon die Initiative bei Gesetzesvorlagen (Art. 16 RB.). Als solcher hat er auch die Exekution gegen pflichtwidrig handelnde Bundesglieder zu beschließen (Art. 19 RB.), als solcher bildet er einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, der den Kaiser bei Ausübung der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches zu kontrollieren hat (Art. 8 Abs. 3 RB.).

Stehen dem Bundesrat außerhalb des Geltungsbereichs der N. keine Rechte vom Kaiser und Reichstag entgegen, so tritt für ihn die allgemeine Zuständigkeit unbeschränkt in Wirkung. Er war daher in der Zeit vor dem Erlaß des Gesetzes von 1886 das zuständige Organ des Reiches zur Vornahme der innerstaatlichen Einrichtung der unter die Schutzgewalt des Deutschen Reiches durch den Kaiser gebrachten Gebiete.<sup>7)</sup> Es gilt also gerade das, was Münstermann<sup>8)</sup> verneint, daß die „Nichteinführung der Reichsverfassung in den Kolonien gleichbedeutend ist mit einer unumschränkten Ausübung der Staatsgewalt durch den Bundesrat“. Denn es trifft nicht zu, „daß die Zuständigkeit des Bundesrats für jedes von ihm beanspruchte Recht in der Reichsverfassung begründet sein muß“, wie die Zuständigkeit des Kaisers, der „nur solche Machtbefugnisse ausüben kann, die ihm in der Reichsverfassung ausdrücklich übertragen sind“.<sup>9)</sup> Die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsjustizamts v. Schelling im Reichstage<sup>10)</sup> bringt nicht nur diese Zuständigkeit des Bundesrats zur innerstaatlichen Einrichtung der Kolonien zum Ausdruck mit den Worten: „Träger der Souveränitätsrechte im Reiche sind die verbündeten Regierungen; sie haben auch in den Schutzgebieten die aus der Souveränität des Reiches fließenden Rechte erworben.“ Sie gibt vielmehr auch als Grund hierfür die besondere Natur des Bundesrats an, der nicht nur Gesetzesorgan ist. Sie sagt nämlich: „der Bundesrat ist als Kollektivorgan der verbündeten Regierungen und freien Städte berufen, für die Schutzgebiete nicht bloß bei der Gesetzgebung mitzuwirken, sondern auch die sonstigen bei den verbündeten Regierungen ruhenden Hoheitsrechte wahrzunehmen.“

---

<sup>7)</sup> Bgl. v. Seydel, S. 69; v. Poser, S. 56; Florack, S. 25; Sassen, Gesetzgebungsrecht, S. 17 ff.    <sup>8)</sup> Münstermann a. a. D. S. 30.

<sup>9)</sup> Münstermann a. a. D. S. 31.

<sup>10)</sup> Sten. Ber. VI. Leg. II. Sess. 1885/86. Bd. 3, S. 2028. Es besteht kein Grund, dem ersten Teile dieser Erklärung bloß rhetorische Bedeutung beizulegen, wie v. Hoffmann (Einführung, S. 11) es tut.

War daher einerseits durch die Besitzergreifung der Kolonien das Reich Inhaber der Schutzgewalt geworden, so war andererseits vor dem Erlaß des Schutzgebietsgesetzes vom 7. April 1886 der Bundesrat der Repräsentant des Trägers der Souveränität in den Kolonien.<sup>11)</sup> Wenn er trotzdem die ihm quoad usum zustehenden Hoheitsrechte des Reiches bei der inneren Einrichtung der Kolonien nicht wahrnahm, sondern die Einrichtung dem Kaiser überließ, der auch die völkerrechtlichen Erwerbsakte vorgenommen hatte, so geschah dies aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen, weil der Bundesrat als Kollegialorgan zu schwerfällig für die noch im Flusse befindlichen und darum oft schnelle Entschließungen erfordernden Verhältnisse in den Kolonien war. Der Bundesrat erteilte indes dem Kaiser nicht einen ausdrücklichen Auftrag zu der genannten inneren Einrichtung der Kolonien, sondern duldete stillschweigend, daß der Kaiser sie anordnete. Ob der Kaiser hierdurch seitens des Bundesrats einen Rechtstitel für die Ausübung der Reichsstaatsgewalt in den Kolonien erworben hat, wie *Kennel*<sup>12)</sup> meint, wollen wir unten sehen.

Zunächst noch dieses: Die Auffassung, der Bundesrat sei vor dem Erlaß des Gesetzes von 1886 der Träger der Souveränität in den Kolonien gewesen, ist durchaus nicht unbestritten. *Bornhat*<sup>13)</sup> meint, der Kaiser allein habe die Staatsgewalt in den Kolonien auszuüben. Dies habe für die Zeit vor dem Erlaß des Gesetzes von 1886 gegolten und gelte auch noch nachher. Er stützt dies Recht des Kaisers auf den angeblichen allgemeinen Grundsatz, daß außerhalb des Reichsgebiets, also auch in den Kolonien, der Kaiser als Vertreter der Reichsouveränität fungiere. Denn in den Bestimmungen des Art. 11 seien nur Folgerungen dieses allgemeinen Grundsatzes zu erblicken. Wir entgegenen darauf, daß für eine solche Annahme nach unserer Ansicht in der Reichsverfassung nirgends ein Anhalt

<sup>11)</sup> Vgl. *Seydel* a. a. O. S. 69.      <sup>12)</sup> a. a. O. S. 25.

<sup>13)</sup> Derselbe im *Archiv für öffentliches Recht*, Bd. 2, S. 13. Ders. Ansicht war der *Abg. v. Grävenitz*. *Sten. Ber. VI. Legg. II. Sess. 1885/86*, Bd. 1, S. 664/65.

gegeben ist. Sie widerspricht direkt dem historisch entwickelten Begriff des verfassungsmäßigen Kaisertums. Es würde mit ihr eine Vermutung für die Zuständigkeit des Kaisers in allen Angelegenheiten außerhalb des Bundesgebiets geschaffen werden, eine Vermutung für eine Zuständigkeit, wie sie nach unserer Ansicht nur dem Bundesrat zukommt. Der Kaiser ist nur völkerrechtlicher Vertreter. Er konnte nur den völkerrechtlichen Akt, nur den Erwerb der Kolonien vornehmen. Seine Befugnis hörte auf in dem Augenblick, als er die Kolonien unter die Schutzwalt des Reichs gestellt hatte. Denn die Vornahme der inneren Einrichtung der Kolonien war eine Funktion des inneren Staatsrechts, die „ihren rechtlichen Titel niemals aus der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis des Kaisers herleiten kann“.<sup>14)</sup>

Haenel,<sup>15)</sup> ebenso die Abgeordneten Rintelen und Windthorst<sup>16)</sup> im Reichstage sollen nach v. Poser<sup>17)</sup> noch eine andere Ansicht vertreten haben, nämlich die, daß nur dem Bundesrat und dem Reichstag als gesetzgebenden Faktoren des Reiches eine Ausübung der Schutzwalt zugestanden habe und zwar auf Grund des Art. 4 Ziff. 1 RV. Wenn man jedoch bei den Angeführten nachliest, so ergibt sich, daß sie nur die Regelung alles dessen, „was in den deutschen Kolonien geschieht und auf das Rechtsleben, auf staatsrechtliche und privatrechtliche Verhältnisse Bezug hat“, für eine Domäne der gesetzgebenden Faktoren im Reiche erklären wollten, daß es ihnen aber fern lag, zu behaupten, die Souveränität in den Kolonien sei bei Bundesrat und Reichstag.

Der Bundesrat, der, wie wir behaupten, als Generalbevollmächtigter der Gesamtheit der verbündeten Regierungen mit dem Augenblick, als die Kolonien unter die Schutzwalt des Reiches gestellt wurden, der Träger der Souveränität des Reiches geworden war, hätte nun anstatt, wie es tatsächlich geschah, dem Kaiser die Regelung zu über-

<sup>14)</sup> Vgl. Münstermann, S. 27.

<sup>15)</sup> Staatsrecht, S. 838/39.

<sup>16)</sup> Vgl. Sten. Berichte VI. Legg. II. Sess. 85/86, Bd. 1, S. 655/56 und 663/64.

<sup>17)</sup> v. Poser a. a. D. S. 54.

lassen, selbst die Regelung der innerstaatlichen Verhältnisse der Kolonien im Verordnungswege vornehmen können. Hierbei würden ihn zwar nicht die Beschränkungen der Reichsverfassung eingeengt haben, aber wohl die rechtsstaatlichen Grundsätze, die außerhalb der Reichsverfassung bestehend, auch in einem Gebiete, das nicht zum Geltungsbereich der Reichsverfassung gehört, gelten müssen.<sup>18)</sup> Ein solcher Grundsatz ist der, den wir schon oben kennen lernten, daß Rechtsätze, die bestimmend in die privaten Rechtsverhältnisse der in den Kolonien ansässigen Reichsangehörigen eingreifen, nur auf dem Wege formeller Gesetzgebung zustande kommen dürfen, oder daß, falls der Erlaß von solchen Rechtsätzen einem besonderen Organe delegiert wird, diese Delegation nur auf dem Wege formeller Gesetzgebung erteilt werden kann.<sup>19)</sup> Sobald es sich daher um die gesetzliche Regelung der Weißen-Rechtspflege handelte, mußte der Bundesrat sich zwecks Mitwirkung einer Volksvertretung an den deutschen Reichstag wenden, der die in den Kolonien fehlende Volksvertretung zu ersetzen imstande war.

übte der Bundesrat aber die Hoheitsrechte des Reichs in den Kolonien nicht aus, sondern ließ diese den Kaiser ausüben, so galt eben für diesen von vornherein diese rechtsstaatliche Maxime<sup>20)</sup> als Schranke. Soweit andere Hoheitsrechte als die Rechtssetzung in Betracht kamen, konnte der Bundesrat frei schalten, konnte im besonderen dulden und anerkennen, daß der Kaiser die Souveränitätsrechte ausübte, die ihm (dem Bundesrat) selbst zustanden. Und es ist in der Tat nicht einzusehen, warum der Kaiser, dem gegenüber der Bundesrat diese stillschweigende Duldung bezeigte, nicht dadurch einen Rechtsgrund erwerben konnte.<sup>21)</sup> Der erste Akt, bei dem der Bundesrat sich darüber klar werden mußte, ob er die Ausübung der Hoheitsrechte des Kaisers dulden oder verbietend eingreifen sollte, war die Entsendung eines Reichskommissars in die Kolonien zur ersten Einrichtung

<sup>18)</sup> Vgl. auch v. Böckmann, a. a. O. S. 155.

<sup>19)</sup> Vgl. auch G. Meyer, die staatsrechtliche Stellung der deutsch. Schgb., S. 52. <sup>20)</sup> Vgl. Hatsched, S. 205.

<sup>21)</sup> Dafür Kennel, S. 25, dagegen Münstermann, S. 33.

der Kolonialverwaltung.<sup>22)</sup> Um die Frage beantworten zu können, ob der Kaiser durch die Duldung, die ihm der Bundesrat in diesem Augenblicke zu teil werden ließ, einen Rechtstitel erworben hat, müssen wir untersuchen, welcher rechtliche Gehalt in dieser Duldung lag. Man könnte vielleicht auf den Gedanken kommen, der Bundesrat habe den ihm zustehenden Anspruch auf Ausübung der Souveränitätsrechte an den Kaiser im wahren Sinne des Wortes zediert. An und für sich halte ich eine Zession im Gebiete des Staatsrechts für möglich, eine Zession in der Weise, daß in einer Kolonie ohne Verfassung, wie es die Kolonien vor 1886 waren, ein Organ des Mutterlandes von seinem Anteil an den Hoheitsrechten etwas an ein anderes Organ, das seine Kompetenz erweitern will, durch ein Übereinkommen abtritt. Dieses Übereinkommen braucht, so lange eine Volksvertretung in der Kolonie nicht vorhanden ist, also die Möglichkeit zu einer Gesetzgebung im formellen Sinne nicht besteht, weder in einem Staatsgrundgesetze festgelegt zu werden, noch überhaupt nach außen hin hervorzutreten.

Doch handelt es sich in unserem Falle nicht um zwei in den Kolonien existente Organe. Denn zur Ausübung der Schutzgewalt war nur der Bundesrat vorhanden, der Kaiser existierte lediglich als Organ des Reiches, aber nicht als Kolonialorgan, wenigstens nicht als Kolonialorgan zu innerstaatlichen Funktionen. Er mußte dort erst eingesetzt werden. Dies geschah im Wege der Delegation. Im Reiche muß zwar eine Delegation immer im Wege der Gesetzgebung erfolgen, aber in den Kolonien konnte sehr wohl der Bundesrat die Delegation stillschweigend vornehmen.

Die Frage, welche Rechte damals der Bundesrat an den Kaiser übertrug, hat nicht nur rechtshistorisches Interesse, sondern sie ist von Einfluß darauf, welche Rechte dem Kaiser heute in den Kolonien zustehen. Jedenfalls konnte der § 1 Sch. G. G. dem Kaiser die Rechte, die ihm der Bundesrat schon vorher erteilt hatte, nicht nochmals geben.

---

<sup>22)</sup> Diese erfolgte am 19. Mai 1884.

## 2. Die Rechte des Kaisers.

### § 11.

#### Rechte des Kaisers vor dem Erlaß des SchGG.

Da der Kaiser ein Reichsorgan ist, das erst durch die einzelnen ihm in der Reichsverfassung gegebenen und von denen der anderen Organe abgegrenzten Staatsfunktionen bestimmt ist, so konnte der Kaiser in den Kolonien gar nicht als Delegatar eingesetzt werden, ohne daß gleichzeitig die betreffenden, jene Staatsfunktionen normierenden Bestimmungen der Reichsverfassung dort in Geltung gesetzt wurden. Selbstverständlich gab der Bundesrat dem Kaiser noch ein Plus von Rechten, die hier zunächst noch unerörtert bleiben sollen.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung, die den Umfang seiner Souveränitätsrechte angeben, stellen, wie wir schon oben sahen, integrierende Bestandteile des verfassungsmäßigen Kaisertums dar. Sie müssen mit dem Tätigwerden des Kaisers in einem Neuland in Geltung treten, weil unterstellt werden muß, daß bei Schaffung der Reichsverfassung, was diese Bestimmungen anbelangt, von vornherein die Absicht bestand, in ihnen auch geltendes Recht für später hinzukommende Gebietsteile, in denen der Kaiser als Delegatar eingesetzt wurde, zu schaffen. Hinsichtlich der Rechte des Kaisers, wie sie ihm die Reichsverfassung gibt, muß eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz<sup>1)</sup> gelten, daß der territoriale Herrschaftsbereich eines Gesetzes immer unverändert derselbe bleibe.

In der Tendenz der betreffenden Bestimmungen der Reichsverfassung, die sich auf die integrierenden Bestandteile des verfassungsmäßigen Kaisertums beziehen, liegt es, daß sie ohne weiteres sich auf einen dem Deutschen Staatsgebiet neu hinzutretenden Teil ausdehnen, sobald der Kaiser dort mit Duldung des Trägers der Souveränität Staats-handlungen vornimmt.

<sup>1)</sup> Vgl. Entsch. des Oberverwaltungsgerichts vom 3. April 1906; DZS. 1907, S. 52.

Zu diesen Bestimmungen der Reichsverfassung gehört in erster Linie der Art. 11 RB., wonach der Kaiser das Recht hat, das Reich völkerrechtlich zu vertreten. Da nun die Kolonien mit dem Erwerb völkerrechtlich in eine Gemeinschaft mit dem Deutschen Reiche getreten sind, so erfährt Art. 11 durch die Übertragung auf die Kolonien die Erweiterung, daß der Kaiser auch die deutschen Kolonien völkerrechtlich zu vertreten hat. Dazu gehört auch das Recht des Kaisers, Staatsverträge mit Gültigkeit für die Kolonien abzuschließen. Ob diese Befugnis soweit geht, daß der Kaiser Kolonien erwerben und auch Kolonien abtreten kann, ohne daß der Bundesrat und Reichstag dabei mitzuwirken hat, ist eine Frage, die hier nicht zur Erörterung steht.

Dahin gehört weiter das Recht des Kaisers, den Oberbefehl über Heer und Flotte (Art. 53, 64 RB.) auszuüben und diese zum Schutz des Reiches zu verwenden. Die Übertragung dieser Bestimmung hat zur Folge, daß der Kaiser das Recht hat, deutsche Truppen und die deutsche Flotte zur Kriegführung in den Kolonien heranzuziehen.

Der Kaiser hat auch das Recht, die Reichsgesetze auszufertigen und zu verkünden und die Ausführung derselben zu überwachen (Art. 17). Mit dem Moment, wo er als Delegatar des Bundesrats in den Kolonien eingesetzt wurde, wurde er auch, für den Fall, daß demnächst die Reichsgesetzgebung mit den Kolonien sich befassen sollte, zur Ausübung dieser Rechte legitimiert.

Der Kaiser hat im Reiche die Beamten zu ernennen (Art. 18 RB.). Ihm wurde dies Recht nunmehr auch für die Kolonien vom Bundesrat eingeräumt.

Es sind hier nur einige der Bestimmungen der Reichsverfassung, welche die Organshaft des Kaisers charakterisieren, aufgeführt. Aber auch so können wir feststellen, mit welchen auf der Reichsverfassung beruhenden Rechten der Kaiser dort als Delegatar eingesetzt werden mußte. Es genügt uns dieses Material, um das zu belegen, was wir oben als die notwendige Einheit der Staatsgewalt bezeichneten, nämlich: daß die Reichsorgane überall, wo sie tätig werden, jedenfalls zunächst mit den

Rechten ausgestattet sind, die ihnen die Reichsverfassung gibt, und daß für diese Rechte auch die Beschränkungen der Reichsverfassung<sup>2)</sup> gelten. In diesem Sinne kann man also sagen, daß sich Bestimmungen der Reichsverfassung von selbst übertragen, weil das Staatsrecht des Deutschen Reiches überall das gleiche sein muß. Wohl gemerkt sind alle diese Bestimmungen an sich an das Reichsgebiet gebunden. Darum trifft Münstermann<sup>3)</sup> nicht ganz das Richtige, wenn er sagt: daß die Reichsverfassung dem „Kaiser ein gewisses Maß von persönlichen Befugnissen erteilt, deren Geltendmachung nicht an das räumliche Gebiet der Reichsverfassung gebunden ist, Befugnisse, die sich aus dem verfassungsmäßigen Rechte des Kaisers auf Ausübung eines Teiles der Reichsgewalt herleiten lassen und die sich in ihrer Ausdehnung und Wirkung auch auf die Schutzgebiete erstrecken“. Denn der Kaiser übt diese Rechte, die ihm für das Reichsgebiet die Reichsverfassung gegeben hat, in den Kolonien unmittelbar auf Grund der Delegation des Bundesrats und nur mittelbar auf Grund der Reichsverfassung.

Der Bundesrat delegierte aber dem Kaiser nicht nur diese Rechte, die ihm, wäre er innerhalb des Reichsgebiets tätig geworden, auf Grund der Reichsverfassung zugestanden haben würden, sondern alle Rechte, die er überhaupt hatte. Nur, wie bereits hervorgehoben, die Befugnis zur Sezung von Privat-, Prozeß- und Strafrecht, wie auch zur Organisation der Rechtspflege konnte er ihm nicht delegieren.

Hätte nun der Kaiser ohne den Eingriff des Reichstages, wie er 1886 erfolgte, in dieser Weise fortdauernd die Schutzgewalt in den Kolonien ausgeübt, so wäre für ihn neben dem Rechtstitel der Duldung des Bundesrats auch noch ein Gewohnheitsrecht zur Ausübung der Schutzgewalt entstanden. Der Rechtsatz, hinsichtlich dessen für den Kaiser dies Gewohnheitsrecht sich gebildet hätte, würde nicht anders gelautet haben als der jetzige § 1 SchGG., nämlich: „die

---

<sup>2)</sup> 3. B. Erfordernis der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Art. 17 RB.

<sup>3)</sup> a. a. O. S. 33.

Schutzgewalt in den Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus“, vielleicht noch mit dem Zusätze: „an Stelle des Bundesrats“. Die für das Gewohnheitsrecht erforderliche *opinio necessitatis*, d. h. die Rechtsüberzeugung in den beteiligten Kreisen (Bundesrat und Kaiser), daß die Ausübung der Befugnisse durch den Kaiser geltendes Recht sei, war vorhanden. Denn wenn der Bundesrat die Entsendung des Reichskommissars in die Kolonien duldet, so gab er dadurch zu verstehen, daß der Kaiser nach seiner Ansicht nicht rechtswidrig handele, so war er mit dem Kaiser darin einig, daß dessen Handlung eine rechtmäßige war.

Ehe aber der Kaiser eine Reihe derartiger Akte vornehmen konnte, trat der Augenblick ein, wo auch der Reichstag seinen Anteil an der Ausübung der Souveränität des Reiches in den Kolonien beanspruchte. Dies geschah, als dem Reichstage ein Entwurf zur Regelung der Weißen-Rechtspflege im Jahre 1886 vorgelegt wurde. Der Entwurf lautete:

§ 1. „Die Ausübung der Gerichtsbarkeit in den deutschen Schutzgebieten, sowie die Mitwirkung der deutschen Behörden bei der Ausübung dieser Gerichtsbarkeit und die hierbei zur Anwendung kommenden Vorschriften des Bürgerlichen Rechts und des Strafrechts werden durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats geregelt.“

§ 2. „Die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag sofort, bezw. bei dessen nächsten Zusammentreten zur Kenntnisnahme vorzulegen.“<sup>4)</sup>

Als die kaiserliche Regierung diesen Entwurf dem Reichstage vorlegte, wurde sie nach der dem Entwürfe beigegebenen Begründung dazu durch folgendes veranlaßt: Nach ihrer Ansicht „hätte die Regelung der Gerichtsbarkeit und der sonstigen inneren Verhältnisse der Kolonien im Wege der Verordnungen erfolgen können, soweit es sich nicht um die Billigung von Geldmitteln des Reiches handele.

<sup>4)</sup> Vgl. Sten. Berichte des D. Rchts. 1885/86, Bd. 6, Anl. S. 998.

Es habe sich aber empfohlen, eine allgemeine gesetzliche Ermächtigung zu dieser Regelung deshalb einzuholen, weil gleichzeitig bei der Regelung der Gerichtsbarkeit in den Kolonien einerseits die Mitwirkung inländischer Gerichte und sonstiger Behörden des Reichs sowie der Einzelstaaten nicht zu entbehren — und andererseits den in den Kolonien ergehenden Akten der Gerichte innerhalb des Reichsinlandes und der diesem gleichgestellten konsularischen Jurisdiktionsbezirke dieselbe Wirkung wie den gleichen Akten deutscher Gerichte zu sichern sei, was nur auf dem Wege des Gesetzes geschehen könne“.<sup>5)</sup>

Wie wir schon oben hervorgehoben haben, konnte der Kaiser nicht die Regelung der Gesetzgebung im Verordnungswege vornehmen, daher ist die dahingehende in dieser Begründung geäußerte Ansicht der Regierung irrig.<sup>6)</sup>

Der Reichstag genehmigte nun nicht allein das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats zu den in diesem Blankettgesetzentwurf vorgesehenen kaiserlichen Verordnungen, sondern nahm über die für ihn vorgesehene Kenntnisnahme der Verordnungen hinausgehend, für sich das Recht in Anspruch, die Weißen-Rechtspflege in ihren wesentlichen Grundzügen, desgleichen auch die Verfassung der Kolonien im Wege der Reichsgesetzgebung zu regeln. Er ordnete an, daß das RGG. v. 16. 7. 1879 auf die Kolonien Anwendung finden und die von uns bereits hervorgehobenen Bestimmungen des Zivil-, Prozeß- und Strafrechts auch in den Kolonien gelten sollten (vgl. § 3 SchGG. vbd. mit § 19 RGG.).<sup>7)</sup> Er regelte die Kolonialverfassung, indem er an die Spitze des Gesetzes als § 1 den Satz stellte:

<sup>5)</sup> Vgl. Sassen, Gesetzgebungsrecht, S. 31.

<sup>6)</sup> Nicht nur die Wirksamkeit der in den Kolonien ergehenden Akte der Gerichte für das Reichsinland war von einer Festsetzung auf dem Wege des formellen Gesetzes abhängig, sondern auch das Recht, das die Gerichte in den Kolonien zur Rechtsfindung anwenden sollten, mußte durch einen Akt der Legislative gesetzt werden, denn sonst konnten die Akte der Gerichte überhaupt nicht für das Reichsinland mit Wirksamkeit ausgestattet werden.

<sup>7)</sup> Außerdem sind noch die in § 22 Sch.G.G. bezeichneten Gesetze über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst zc. durch

„Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus.“

Welche Bedeutung diesem ersten Akt der Reichsgesetzgebung in den Kolonien zukommt, wollen wir unten sehen. Hier ist zunächst hervorzuheben, daß der Reichstag, indem er so in die Entwicklung des kolonialen Verfassungsrechtes eingriff, verhinderte, daß das für den Kaiser im Entstehen begriffene Wohnheitsrecht voll zum Rechte ausreifte. Andererseits konnte er dem Kaiser unmöglich die Rechte geben, die dieser bereits vorher auf Grund der Delegation als integrierende Bestandteile des verfassungsmäßigen Kaisertums ausgeübt hatte.

#### § 12.

#### Rechte des Kaisers nach dem Erlaß des SchGG.

Können wir nicht anerkennen, daß alle Rechte, die der Kaiser seit dem Erlaß des SchGG. in den Kolonien besitzt, auf § 1 des SchGG. beruhen, daß er vielmehr noch andere Rechte besitzt, die unmittelbar auf der Delegation seitens des Bundesrats, mittelbar auf den Bestimmungen der Reichsverfassung beruhen, so verneinen wir damit die Identität der Schutzgewalt im Sinne des § 1 mit der Gesamtheit der Hoheitsrechte des Reiches in den Kolonien, d. h. mit der „Schutzgewalt im weiteren Sinne“, wie wir sie oben nannten. Der Grund, warum wir uns nicht der Meinung anschließen können, daß die Rechte aus § 1 SchGG. den vollen Komplex der kaiserlichen Rechte in den Kolonien darstellen<sup>1)</sup> oder, wie v. Hoffmann sich ausdrückt, daß „einzig und allein die dem Kaiser im § 1 SchGG. verliehene Schutzgewalt die Grundlage für unsere Kolonialverfassung bildet“,<sup>2)</sup> ist

§ 1 der Kaiserl. Verordn. v. 9. November 1900 (Reichsgesetzbl. S. 1005) dort eingeführt.

<sup>1)</sup> Sassen, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1910, S. 254. — Ders., Gesetzgebungs- und Ordnungsrecht, S. 13.

<sup>2)</sup> Was die Quintessenz der Lehre v. Hoffmanns bedeutet (so Sassen, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1910, S. 253. — v. Hoffmann selbst (Einf. S. 12) drückt sich so aus: „Die Rechtsstellung des Kaisers gegenüber den Schutzgebieten beruht auf Kolonialrecht und nur auf diesem.“

der, daß wir den Zweck, der mit der Schaffung der Schutzgewalt des § 1 verbunden wurde, anders als die betreffenden Staatsrechtslehrer auffassen. Nach unserer Meinung sollte das Gesetz vom 17. April 1886 dem Kaiser erstens: neue Rechte (in der Hauptsache eine allgemeine Ermächtigung zur Rechtssetzung im Verordnungswege), zweitens: Rechte, die er schon besaß, von neuem geben, drittens: die Rechte der Reichsgesetzgebung festlegen, und viertens: diese Rechte der Reichsgesetzgebung von den Rechten des Kaisers abgrenzen.

Wie wir schon oben sahen, konnte der Bundesrat, als er alle Rechte, die er besaß, vor dem Erlaß des Sch. G. G. an den Kaiser delgierte, ihm nicht eine Ermächtigung zur Rechtssetzung im Verordnungswege erteilen, weil dies nach der rechtlichen Maxime nur durch einen Akt der Legislative geschehen konnte. Hat der § 1 SchGG. dem Kaiser eine solche allgemeine Ermächtigung erteilt, wie die herrschende Ansicht annimmt, so hat er ihm damit neue Rechte gegeben, die dieser vor dem Erlaß des SchGG. noch nicht besaß.

Nach unserer Ansicht sollte aber auch das Gesetz von 1886 die Rechte des Kaisers, die er zwar schon vorher mit Duldung des Bundesrats, aber über die Bestimmungen der Reichsverfassung, welche die integrierenden Bestandteile des verfassungsmäßigen Kaisertums darstellen, hinausgehend, ausgeübt hatte, mit einem gesetzlichen Titel versehen. Das heißt aber nichts anderes, als daß sie ihm in anderer Gestalt von neuem gegeben werden sollten. Indem sie fortan mit dem Rechtstitel des § 1 SchGG. ausgestattet wurden, sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß dieser Teil der kaiserlichen Rechte, weil nur auf einem Reichsgesetz ohne die Garantie der erschwerten Abänderbarkeit eines Verfassungsgesetzes<sup>3)</sup> beruhend, jederzeit durch einen Akt der Legislative sollte entzogen werden können

<sup>3)</sup> Giese a. a. O. S. 430 hält das Sch. G. G. in gewisser Beziehung für ein verfassungsänderndes Gesetz, ohne es damit für ein Verfassungsgesetz erklären zu wollen, wie Kennel a. a. O. S. 27 es tut. Über den Unterschied vgl. Arndt, Staatsrecht 1901, S. 186.

und daß seine Ausübung somit der Kontrolle von Bundesrat und Reichstag sollte unterstellt werden.

Diese widerrufenen Rechte, die, wie gesagt, teils neue, teils dem Kaiser von neuem gegebene darstellten, mußten von den Rechten des Kaisers, die, weil mittelbar auf der Reichsverfassung beruhend, unentziehbar waren, abgegrenzt werden. Dies konnte am besten dadurch geschehen, daß man sie im § 1 SchGG. als „Schutzgewalt“ aus den gesamten Rechten des Kaisers besonders heraushob. Man kann daher mit Kennel<sup>4)</sup> sagen, daß die Schaffung der Schutzgewalt im § 1 SchGG. nicht nur den Erfolg dieser Abgrenzung gehabt habe, sondern von vornherein — wie allerdings nur indirekt gefolgert werden kann — zum Zwecke der Abgrenzung erfolgt sei.

Haben wir daher, was die Entziehbarkeit anbelangt, zwei Gruppen von kaiserlichen Rechten zu unterscheiden, nämlich die auf Grund der Reichsverfassung und die auf Grund des § 1 SchGG.<sup>5)</sup> so zerfallen, was die historische Entwicklung der kaiserlichen Rechte anbelangt, diese in drei Gruppen, da bei den Rechten aus § 1 SchGG. zu unterscheiden ist zwischen denen, die ihm neu gegeben wurden und denen, die ihm von neuem gegeben wurden.

Die Rechte des Kaisers auf Grund des § 1 SchGG. sind nun einmal: Rechte, wie sie dem Bundesrat, und zum anderen: Rechte, wie sie der Reichsgesetzgebung zugestanden haben würden. Dies wird noch unten zu erörtern sein.

<sup>4)</sup> Wie allerdings Kennel (S. 27), der die Nichtgeltung der Reichsverfassung in allen ihren Teilen in den Kolonien annimmt, von Rechten des Kaisers in den Kolonien auf Grund der RB. sprechen kann, ist mir ebenso unerklärlich wie Sassen; vgl. Zeitschr. f. Kol. Pol. 1910, S. 254.

<sup>5)</sup> Derselben Ansicht ist übrigens Florack a. a. D. S. 26; v. Poser, S. 57. Dieser führt allerdings alle Rechte des Kaisers auf Grund der RB. auf Art 11 RB. zurück; ebenso v. Stengel in Hirths Annalen 1889, S. 136 und in Zeitschr. f. Kol. Pol. 1910, S. 00. — Man kann unter diesen Umständen mit Kennel (a. a. D. S. 27) sagen: Der Wortlaut des § 1 Sch. G. G. bedeute nichts anderes, als „die unter dem Namen „Schutzgewalt“ übertragenen Rechte übt der Kaiser aus“, wobei zu ergänzen sei: „Andere Befugnisse und Hoheitsrechte stehen dem Kaiser schon sowieso zu auf Grund anderer Rechtsquellen.“

Im wesentlichen sind das folgende: Das Recht zur Rechtsetzung im Verordnungswege, das Recht zur Regelung der Rechtsprechung, soweit diese nicht der Reichsgesetzgebung vorbehalten ist, und die Verwaltung der Kolonien. Außer dem § 1 geben ihm dann noch die §§ 6, 7 Abs. 3, 10 und 16 SchGG. und die §§ 21—23, 26, 33, 37 und 39 RGG. spezielle Verordnungsrechte auf diesen Gebieten. Berücksichtigt man, daß diese Rechte auf Grund des § 1 SchGG. zu dem Recht zur völkerrechtlichen Vertretung, zum Oberbefehl über Heer und Flotte und den anderen Rechten hinzugekommen sind, die auf den sich selbst übertragenden Bestimmungen der KV. beruhen, so ergibt sich eine Erweiterung der kaiserlichen Rechte weit über die Grenze der Rechte hinaus, die ihm im Bundesgebiete zustehen. Das koloniale Kaisertum vereinigt auf diese Weise grundsätzlich alle aus der Kolonialstaatsgewalt fließenden Rechte in sich.<sup>9)</sup> Denn dem Kaiser ist durch § 1 SchGG. eine solche Machtfülle delegiert, daß diese als Annex dem verfassungsmäßigen Kaisertum hinzugefügt, ihn zum Repräsentanten des Trägers der Staatsgewalt in den Kolonien gemacht hat.

Die Unbeschränktheit des kolonialen Kaisertums ist aber eben nur ein Grundsatz, von dem es Ausnahmen gibt.

Denn der Kaiser wird beschränkt

1. dadurch, daß die Reichsgesetzgebung eine gewisse definitive Regelung bereits durch Einführung von Reichsgesetzen und preußischen Landesgesetzen getroffen hat;

2. dadurch, daß der Reichsgesetzgebung gewisse Rechte auch nach Erlaß des SchGG. von 1886 zustehen. Sie kann einmal unmittelbar, zum anderen mittelbar auf den Rechtszustand in den Kolonien einwirken. Mittelbar insofern, als die durch §§ 2 und 3 SchGG. eingeführten bzw. für anwendbar erklärten Reichsgesetze nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden können, wodurch auch das für die Kolonien geltende Straf-, Zivil-

---

<sup>9)</sup> Biese, S. 436; Sassen, Gesetzgebungsrecht, S. 21 u. 53 und Zeitschr. f. Kol. Pol. XII, S. 872.

und Prozeßrecht und die Gerichtsverfassung eine Umgestaltung erfahren kann.

Über die Rechte, die unmittelbar in den Rechtszustand der Kolonien eingreifen, soll weiterhin gesprochen werden.

### 3. Rechte der Reichsgesetzgebung.

#### § 13.

##### Allgemeines.

Es hat hier keinen Zweck, in derselben Weise wie bei den kaiserlichen Rechten den Rechtszustand vor Erlaß des SchGG. und nach dem Erlaß des SchGG. darzustellen. Denn es ist ohne Bedeutung für die Jetztzeit, welche Rechte die Reichsgesetzgebung vor 1886 hatte.

Es muß jedoch auf die wichtige Tatsache hingewiesen werden, daß die Reichsgesetzgebung bei der Kommissions-Beratung des Gesetzes von 1886 eine gesetzgeberische Regelung nicht nur des kolonialen Privat-, Straf- und Prozeßrechts, sondern der kolonialen Verhältnisse überhaupt für sich in Anspruch nahm.<sup>1)</sup> Die verbündeten Regierungen hießen dies gut, indem sie durch ihren Vertreter erklären ließen:

„Sie glaubten anheimstellen zu können, daß an die Spitze der Grundsatz gestellt werde: „Der Kaiser übt die Schutzgewalt in den Schutzgebieten aus“, da verfassungsmäßig sich nichts dagegen erinnern lasse, wenn durch einen Akt der Gesetzgebung ausgesprochen werde, daß die dem Reiche über die Schutzgebiete zustehende Souveränität durch den Kaiser als Organ des Reiches auszuüben sei.“<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Dies geht aus der Beratung der Kommission deutlich hervor. Während der Abg. Meyer eine Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren nur für das Gebiet des Privatrechts, des Strafrechts und des gerichtlichen Verfahrens, also nicht für das Verfassungs- und Verwaltungsrecht beanspruchte, äußerte der Abgeord. Rintelen sich für eine Kompetenz der Reichsgesetzgebung in der von uns bereits oben hervorgehobenen Weise im umfassendsten Sinne. Vgl. hierzu v. Hoffmann, Einführung, S. 33.

<sup>2)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Einf., S. 34.

Diese Äußerung stellte die Anerkennung der vom Reichstag usurpierten erweiterten Gesetzgebungsrechte nur in Aussicht. Die Anerkennung selbst erfolgte erst mit der vom Bundesrat erteilten Sanktion zum Gesetz von 1886.

Es fragt sich aber, ob die Reichsgesetzgebung auf das Recht, die inneren Verhältnisse der Kolonien zu organisieren, wozu zweifellos das Recht gehörte, über die in den Kolonien in Zukunft entstehenden Einnahmen zu verfügen, durch Schaffung des § 1 verzichtet hat oder nicht.

Wenn man die Verhandlungen in den damaligen Reichstagsitzungen daraufhin betrachtet, so gewinnt man den Eindruck, daß die Reichstagsmehrheit sich wohl bewußt war, daß in der Schaffung des § 1 eine solche Erklärung erblickt werden könnte, und daß sie diesen Verzicht auch billigte.

Der Abgeordnete v. Strombeck<sup>3)</sup> war der Ansicht, daß dieser Verzicht unbedingt zu umgehen sei. Er stellte aus diesen Erwägungen gemeinsam mit dem Abgeordneten Freiherrn v. Buol-Berenberg<sup>4)</sup> den Antrag, dem § 1 SchGG. provisorischen Charakter zu verleihen in der Weise, daß als § 5 dem Entwurf eine Bestimmung hinzugefügt werde, daß § 1 zehn Jahre nach Verkündigung des Gesetzes außer Kraft zu treten habe. Die Begründung dieses Antrags verdient hierher gesetzt zu werden:

„Wir können nicht übersehen, welche in politischer, finanzieller, kommerzieller Hinsicht sehr wichtigen Kolonien wir im Laufe der Jahrzehnte noch erwerben werden. Nun beseitigen Sie jetzt durch diesen § 1 des Entwurfs die Mitwirkung des Reichstags für alle Zeiten . . . Ich wünschte, daß die Herren wenigstens sich entschlossen, für eine zeitliche Einschränkung dieser Diktatur, wie sie der § 1 konstituiert, zu stimmen, damit wenigstens in der Zukunft die Möglichkeit gewahrt bleibt, die Mitwirkung des Reichstags wieder einzusetzen. Geben Sie die Mitwirkung des Reichstags jetzt für alle Zeiten preis, so haben Sie

<sup>3)</sup> Vgl. Sten. Berichte VI. Leg. II. Sess. 1885/86, S. 1606 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. a. unten Anm. 2 a. D.

kein Mittel, die Mitwirkung jemals wieder zurück zu erobern.“

Ähnlich äußerte sich der Abgeordnete Windthorst:<sup>6)</sup>

„Es handelt sich hier einfach darum, eine neue Befugnis des Kaisers zu schaffen und zwar definitiv, die nach den Bestimmungen der Verfassung . . . bis jetzt nicht bestand. Und dieselbe wird unwiderruflich hingestellt, es handelt sich auch gar nicht um einen Auftrag, der widerruflich wäre. Jedenfalls würde das auszusprechen sein.“

Dadurch, daß der Antrag von Buol und Strombeck abgelehnt wurde, gab die Reichstagsmehrheit kund, daß sie tatsächlich auf ihr Recht, fernerhin die inneren Verhältnisse der Kolonien zu organisieren, verzichten wollte.

Aber was hier die Ansicht von einzelnen Abgeordneten war, wurde durch die Verhältnisse tatsächlich überholt. Denn schon im Juli 1887 erlebte das Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten von 1886 eine Novelle,<sup>7)</sup> am 15. März 1888<sup>7)</sup> und am 2. Juli 1899<sup>8)</sup> folgten ihr weitere Novellen und am 25. Juli 1900<sup>9)</sup> erfolgte eine gänzliche Neuredaktion des Gesetzes von 1886, verbunden mit Abänderungen, welche das Bürgerliche Gesetzbuch und die zu Beginn des Jahres 1900 in Kraft tretenden Nebengesetze, desgleichen die Revision des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879<sup>10)</sup> erforderlich machten. Außerdem sind seit 1886 noch eine ganze Reihe von Reichsgesetzen in den Kolonien auf anderen Rechtsgebieten ergangen, die noch unten kurz aufgeführt werden sollen.

Ist aber die Bedeutung der Schaffung des § 1 SchGG. durch die Folgezeit eine andere geworden, so hat diese Ver-

<sup>6)</sup> Sten. Berichte, wie unter Anm. 3 angegeben, aber S. 2027 ff.

<sup>7)</sup> Reichsgesetz betreffend Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 7. Juli 1887 (RGBl. S. 307).

<sup>7)</sup> RGBl. S. 71.      <sup>8)</sup> RGBl. S. 365.      <sup>9)</sup> RGBl. S. 809.

<sup>10)</sup> Abgeändert durch die Novelle vom 7. April 1900 (RGBl. S. 213), dessen Vorschriften nach § 79 auch auf die Kolonien an Stelle der Vorschriften des älteren Gesetzes zu gelten haben.

änderung rückwirkende Kraft, d. h. sie wirkt auf den Moment des Erlasses des Gesetzes von 1886 zurück. Dieses enthält dann alles andere als einen Verzicht von Bundesrat und Reichstag auf ihr Recht zum Erlaß von Kolonialgesetzen in der Gestalt formeller Reichsgesetze.

Bundesrat und Reichstag haben vielmehr gerade hier die Grundlage zu allen späteren Kolonialgesetzgebungsakten gelegt.

Damit kommen wir zu dem was wir oben (S. 70) als den dritten und vierten Zweck der Schaffung des § 1 SchGG. bezeichneten, nämlich zu dem Zweck, die Rechte der Reichsgesetzgebung festzulegen, bezw. zu dem Zweck, diese Rechte der Reichsgesetzgebung von den Rechten des Kaisers abzugrenzen.

Freilich beruhen die Rechte von Bundesrat und Reichstag auf Mitwirkung, wie wir noch weiter zu erörtern haben, nur zum geringsten Teile auf dem Sch. G. G. von 1886 selbst. In der Hauptsache haben sie ihren Rechtstitel in Art. 5 der Reichsverfassung.

Indem wir damit einen gesetzlichen Titel für die Rechte der Reichsgesetzgebung in den Kolonien annehmen, gewinnen wir einen Standpunkt, von dem aus wir die weiter zu erörternde Abgrenzung der Rechte des Kaisers einerseits und die Rechte der Reichsgesetzgebung andererseits betrachten können. Denn besaß die letztere, als sie die Regelung der kolonialen Verhältnisse durch das SchGG. vornahm, einen gesetzlichen Rechtstitel dazu, so ist die Reichsgesetzgebung, soweit nicht die von uns hervorgehobenen Rechte des Kaisers auf Grund der RW. in Betracht kommen, die primäre Form der Willenserklärung des Reiches in den Kolonien und als solche imstande, ebenso wie sie dem Kaiser Rechte gab, auch diese wieder ganz oder teilweise abzuändern oder gar, weil sie die Ausübung derselben nur widerruflich delegiert hatte, ganz zu entziehen.

Angeichts dieser weittragenden Folgen ist es verständlich, daß die Frage nach dem Rechtstitel der Reichsgesetzgebung zum Erlaß von Kolonialgesetzen als formellen

Reichsgesetzen zu der Kardinalfrage der deutschen Kolonialverfassung geworden ist. Sie muß auch uns beschäftigen.

§ 14.

**Der Rechtstitel der Reichsgesetzgebung zum Erlaß  
von Kolonialgesetzen.**

Das Mitwirkungsrecht der Reichsgesetzgebung in den Kolonien ist von einer Ansicht<sup>1)</sup> auf Art. 4 der N.B. gegründet worden. Diese Ansicht ist auch die in den maßgebenden Kreisen der kolonialen Verwaltung herrschende. Sie geht davon aus, daß Art. 4 Ziff. 1 N.B. die Bestimmungen über Kolonisation ausdrücklich der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches überweise. Wenn auch bei Kolonisation zunächst nur an die Errichtung von Flottenstationen gedacht sei, so ergebe sich doch aus den Verhandlungen des verfassungsberatenden Reichstages des Nordd. Bundes,<sup>2)</sup> daß damit eine weitere koloniale Betätigung der Reichsgesetzgebung für die Zukunft nicht habe ausgeschlossen werden sollen. Da aber die Kolonisation auch die innere Einrichtung der Kolonien umfasse, so sei damit eine Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung gegeben. Darauf haben wir zu entgegnen, daß Art. 4 nach herrschender Ansicht<sup>3)</sup> nur die Zuständigkeit des Reiches gegenüber denjenigen der Einzelstaaten begründet, daß er aber nichts darüber besagt, ob die dort angeführten Materien im Wege der

<sup>1)</sup> Vgl. Hänel, Staatsrecht S. 838/39, ebenso die Abgeordneten Rintelen und Windthorst im Reichstage VI. Leg. II. Sess. 85/86 Bd. 1 S. 655/56 und 663/64.

<sup>2)</sup> Vgl. die Erklärung des Bundeskommissars v. Savigny und die Ausführungen des Abg. Dr. Schleiden i. d. Sitz. v. 20. 3. 76. Sten. Ber. 67 S. 271. Diese ist auch zitiert vom Abg. Gröber am 10. November 1911. (Vgl. Sten. B. XII. Leg. II. Sess. Bd. 268 S. 7769.)

<sup>3)</sup> Vgl. Laband, Staatsrecht II 1901 S. 281, Jörn, Staatsrecht I S. 570, bes. Anm. 12, Seydel, Kommentar zur N.B. S. 68, Florad a. a. D. S. 27, v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1905 S. 494, Sassen, Gesetzgebungsr. S. 30, Dambitsch S. 96 f., Kennel a. a. D. S. 26, Giese a. a. D. S. 424, — a. M. Arndt, Staatsrecht S. 758.

Reichsgesetzgebung (Art. 5) oder auf einem sonstigen Wege geregelt werden sollen.

Eine andere Ansicht, die auch in dem von uns oben (S. 4 u. 6 ff. u. 12) bei der Besprechung des Abkommens betreffend Marokko und Äquatorial-Afrika festgestellten Regierungsstandpunkt zum Ausdruck gekommen ist, haben wir schon oben (S. 32) widerlegt, nämlich diese: die Reichsverfassung gilt zwar nicht in den Kolonien, aber für die Kolonien. Wir brauchen daher nicht auf sie zurückzukommen.

Die von v. Hoffmann<sup>4)</sup> begründete sogenannte „Gewohnheitsrechtstheorie“<sup>5)</sup> scheint uns nur für die späteren Akte der Reichsgesetzgebung eine brauchbare Erklärung. Sie versagt jedoch hinsichtlich der ersten Akte der Reichsgesetzgebung. Denn, als sie stattfanden, konnte zweifellos von einer längeren gleichförmigen Übung eines Rechtsfages: „die Gesetzgebung in den Kolonien wird durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag ausgeübt“ noch nicht die Rede sein.<sup>6)</sup> Diese ersten Akte aber stellten die Novellen zum Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten vom 17. April 1886, also die wichtigsten Gesetzgebungsakte zur Organisation unserer Kolonien, dar.

Für die späteren Akte wollen wir gern annehmen, daß sich ein Gewohnheitsrecht gebildet hat, das die gesetzgeberische Zuständigkeit von Bundesrat und Reichstag begründet.<sup>7)</sup> Wir können jedoch aus diesem Umstande nicht die Schlüsse ziehen, wie v. Hoffmann, die nach unserer Ansicht nur Fehlschlüsse sind, daß nämlich der Kaiser, weil sein Recht auf einem formellen Gesetze beruhe, imstande sei, das bloß auf Gewohnheitsrecht beruhende Recht des Bundesrats und Reichstags im Verordnungswege zu beseitigen und die erlassenen Kolonialgesetze ganz oder teil-

<sup>4)</sup> Vgl. Einführung S. 34.

<sup>5)</sup> Sassen hat sich dem angeschlossen (Gesetzgebungsrecht S. 34—36, 39); ebenso Kennel S. 27.

<sup>6)</sup> Vgl. Giese a. a. D. S. 428; ähnlich Backhaus S. 34.

<sup>7)</sup> Und zwar neben dem Rechtstitel des Art. 5 RB.

weise abzuändern oder aufzuheben.<sup>8)</sup> Denn wenn, was auch zu bestreiten ist, das Gesetzgebungsrecht von Bundesrat und Reichstag wegen seiner Natur als Gewohnheitsrecht ein schwaches Recht wäre, so hätte sich seine Schwäche auch dem kaiserlichen Rechte mitgeteilt, das von Bundesrat und Reichstag geschaffen worden ist. Will man daher für diesen Rechtszustand ein Bild gebrauchen, wie Sassen<sup>9)</sup> es tut, so kann man nicht davon sprechen, daß der stärkere Bruder den schwächeren verdrängen könne. Vielmehr muß man sagen: es ist ausgeschlossen, daß das schwache Kind einer schwachen Mutter diese Mutter töten könnte. v. Böckmann<sup>10)</sup> betrachtet die Frage des Rechtstitels von seinem schon oben (S. 34 f.) erörterten Geltungsbegriff aus. Die Kolonien liegen nach ihm durchaus im potentiellen (d. h. „abstrakten und konkreten“) Geltungsbereich der Normen über die Gewaltenübung im Reiche. „Dem entspricht es, daß dieser Teil der Verfassung seit dem Erwerb der Kolonien dauernd durch Organe des Reiches daselbst realisiert wird.“ „Der Rechtsgrund, der dies Übergreifen der Verfassung über die in ihrer Urkunde festgestellten Kompetenzgebiete zu einem rechtsgültigen macht“,<sup>11)</sup> ist der Wille des Reiches selbst. Sobald ein den einzelnen Normen der Verfassung entsprechender positiver Tatbestand sich bildete, war das Reich verfassungsrechtlich legitimiert, die entsprechenden Normen auch zur praktischen Anwendung zu bringen. Ja, gewiß war das Reich legitimiert dazu, und keiner der Einzelstaaten, kein anderer souveräner Staat. War aber das einzelne Reichsorgan gegenüber den andern Reichsorganen berechtigt, einen Teil der Verfassung dort zu realisieren? War die Reichsgesetzgebung von sich aus gegenüber dem Kaiser berechtigt, das erste Kolonialgesetz zu erlassen? Diese präzise Fragestellung sucht man bei v. Böckmann vergebens. Und darum können wir auch mit dem Satze nicht viel anfangen: „Der Rechtsgrund der Kolonialgesetzgebung ist daher die mit dem ersten Schutzgebiets-

<sup>8)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Einführung S. 35.

<sup>9)</sup> Sassen, Gesetzgebung S. 36.      <sup>10)</sup> H. a. D. S. 111.

<sup>11)</sup> H. a. D. S. 116.

gesetz verfassungsmäßig abgegebene Erklärung der Reichsgewalt, daß die gesetzgebenden Organe des Reichs zum Erlaß von Kolonialgesetzen kompetent seien.“<sup>12)</sup> Er enthält zwar das Ergebnis, zu dem auch wir unten gelangen, aber er gibt — und das ist sein Mangel — nicht an, in welcher Form, durch welchen Akt beim Erlaß des ersten Schutzgebietsgesetzes die Reichsgewalt diese Erklärung abgegeben hat. Unsere Ansicht ist folgende. Delegation durch den Träger der Souveränität kommt als Rechtstitel deswegen nicht in Frage, weil die Rechte ihm gar nicht zustanden, er sie also nicht delegieren konnte. Wir finden vielmehr für die Erscheinung, „daß in den Kolonien zwei Reichsorgane — Bundesrat und Reichstag — tätig werden, die ihr Dasein lediglich der auf die Kolonien gar nicht ausgedehnten Reichsverfassung verdanken“,<sup>13)</sup> nur den Grund, auf den Giese<sup>14)</sup> zuerst hingewiesen hat, daß Art. 5 Abs. 1 RB. durch konkludente Handlung auf die Kolonien ausgedehnt worden ist.

Wir müssen jedoch darauf näher eingehen, was hier in diesem Falle unter „konkludenter Handlung“ zu verstehen ist. Die konkludente Handlung ist nach Giese „die Tatsache des Erlasses des Gesetzes von 1886“.<sup>15)</sup> Was meint Giese mit „Erlaß des Gesetzes usw.“? Meint er damit das ganze Gesetzgebungsverfahren bei dem Gesetz vom 17. April 1886, d. h. Feststellung des Gesetzesinhaltes + Sanktion + Ausfertigung und + Verkündigung? Oder meint er damit nur den Gesetzgebungsakt im eigentlichen Sinne, die Sanktion?

Es kann m. E. nicht zweifelhaft sein, daß Giese mit der konkludenten Handlung das ganze Gesetzgebungsverfahren bei dem Gesetze von 1886 gemeint habe; denn er spricht davon, daß „das erste Kolonialgesetz“ die von ihm behauptete doppelte Funktion erfüllt habe.<sup>16)</sup>

<sup>12)</sup> V. a. D. S. 132.

<sup>13)</sup> Giese a. a. D. S. 423.

<sup>15)</sup> Giese a. a. D. S. 429.

<sup>14)</sup> Derf. a. a. D. S. 429.

<sup>16)</sup> Ebendort.

Ich behaupte nun, um Art. 5 RB. auf die Kolonien auszudehnen, bedurfte es nicht des ganzen Gesetzgebungsverfahrens bei dem Gesetze von 1886, sondern die konfluente Handlung, durch welche die Ausdehnung der Norm erfolgte, lag schon in der Feststellung des Inhalts des Gesetzes von 1886 + der Sanktion.

Dagegen könnte man den Einwand erheben, eine solche Ausdehnung bedeute eine Verfassungsänderung, diese könne aber nur im Wege eines verfassungsändernden Gesetzes ergehen.

Wir erkennen das erste Argument als richtig an, bestreiten jedoch dem letzteren die Allgemeingültigkeit.

Es ist kein Grund einzusehen, warum zu einer Verfassungsänderung allemal ein Gesetz, d. h. ein ganzes Gesetzgebungsverfahren erforderlich sei. Es kommt doch nur darauf an, daß die betreffende Rechtsnorm in solcher Weise festgesetzt wird, daß sie bindend wirkt. In der Regel, wenn es sich um Gesetze für die Allgemeinheit handelt, kann diese Bindung erst dann eintreten, wenn die Rechtsnorm als Gesetz ausgefertigt und verkündet ist. Anders ist die Geltung von Reichsgesetzen innerhalb des Deutschen Reiches nicht zu denken. Die Rechtssicherheit der Staatsangehörigen erfordert geschriebenes Recht, d. h. Gesetze, die ausgefertigt und verkündet sind.

Aber, wo es sich um Kompetenzabgrenzungen zweier staatlicher Organe handelt, da muß es in einem Rechtsstaate für die Bindung genügen, wenn die Formen angewandt sind, welche diesen Bindungserfolg garantieren.

Nach geltendem Reichsstaatsrecht<sup>17)</sup> aber wird der Reichstag schon mit der Beschlußfassung nach der dritten Lesung eines Gesetzentwurfs, der Bundesrat schon mit der Sanktion an die Gesetz werdende Norm gebunden. Schon dadurch wird für sie Recht gesetzt. Sie können ihre Beschlüsse nicht mehr abändern. Der praktische Erfolg ist der, daß für eine Rechtsnorm, die zum Inhalte hat, daß der Bundesrat dem Reichstag ein Mitwirkungsrecht zur Gesetz-

<sup>17)</sup> Vgl. anstatt vieler Dambitsch S. 174.

gebung innerhalb einer Materie einräumt, die bis dahin zur Kompetenz des Bundesrates gehörte, — wie dies hinsichtlich der Organisation der Staatsgewalt in den Kolonien der Fall war — schon die Sanktion zu ihrer Inkraftsetzung genügt. Denn die beiden genannten Faktoren sind die einzig Beteiligten. Bei der Kompetenzabgrenzung handelt es sich um eine rein interne Abmachung. In das Recht des einzelnen Reichsangehörigen wird ja dadurch nicht eingegriffen. Darum würde es an sich zur Inkraftsetzung der Norm, welche jene Abmachung festlegt, nicht der Ausfertigung und Verkündung als Gesetz bedürfen.

Die Sanktion setzt allerdings einen Gesetzesinhalt voraus, auf den die gesetzgebenden Faktoren sich durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß geeinigt haben. Man wird einwenden, daß ein derartiger Gesetzesinhalt, der die Abmachung zwischen Bundesrat und Reichstag wiedergebe, in diesem Falle nicht vorliege und zum anderen: daß die Sanktion bei dem Gesetze von 1886 nicht diesem Gesetzesinhalt, sondern dem Gesetzesinhalt des Sch. G. G. von 1886 gegolten habe. Darauf wollen wir folgendes erwidern:

Aus den Beratungen über den Entwurf des späteren Gesetzes vom 17. April 1886 geht, wie bereits oben ausgeführt, hervor, daß der Bundesrat dem Verlangen des Reichstags nachgegeben hat, sich an der gesamten Organisation nicht nur der Schutzgewalt, sondern aller innerstaatlichen Verhältnisse der Kolonien beteiligen zu dürfen. Dem Reichstag wurde damit eine Mitwirkung eingeräumt, wie sie ihm im Reiche nicht zustand. Waren Bundesrat und Reichstag aber untereinander einig, daß die §§ 1, 2, 3 und 4 des Entwurfes des Gesetzes vom 17. April 1886 zum Reichsgesetz erhoben werden sollten, so waren sie auch einig, daß der Reichstag das ihm eingeräumte Mitwirkungsrecht bei der Organisation in den für die Reichsgesetzgebung geltenden Formen ausüben sollte; — so statuierten sie auch mit dem in den §§ 1—4 vorhandenen Gesetzesinhalt noch einen weiteren Gesetzesinhalt, nämlich den gedanklichen Inhalt des Art. 5 RB., etwa in der Art: „Die Kolonialgesetzgebung wird auf Grund der überein-

stimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag ausgeübt.“ Dann aber besteht kein Hindernis mehr, zu sagen: sie statuierten neben dem Gesetzesinhalt der §§ 1—4 des späteren Gesetzes vom 17. April 1886 als weiteren Gesetzesinhalt den Art. 5 Abs. 1 RB.

Die Sanktion bei dem Gesetze von 1886 galt in erster Linie dem Gesetzesinhalt der §§ 1—4, gleichzeitig aber wurde auch der von uns bezeichnete weitere Gesetzesinhalt stillschweigend sanktioniert. Die Sanktion hinsichtlich dieses Inhaltes brauchte nicht ausdrücklich zu erfolgen, sie konnte auch durch eine Erklärung geäußert werden, bei der zunächst der Zweck verfolgt wurde, einen anderen Willen zu erklären, bei der es sich aber aus dem Zusammenhang ergibt, daß auch der Wille des weiteren Gesetzesinhalts erklärt werden sollte. Stillschweigende Sanktion ist auch eine Erklärung für das Weitergelten der von einem Staate (wie bei Entstehung des belgischen Staates) vorgefundenen Gesetze.<sup>18)</sup>

Wenn wir annehmen, daß Art. 5 Abs. 1 RB. durch die Sanktion zum Gesetze von 1886 stillschweigend eingeführt sei, so kommen wir darum noch nicht um die Frage herum, wieso Bundesrat und Reichstag das Recht hatten, hier durch konkludente Handlung für sich ein Recht zur Ausübung einer allgemeinen Gesetzgebungsgewalt in den Kolonien zu konstituieren, ein Recht, das ursprünglich nur dem Träger der Souveränität in den Kolonien, der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, zustehen konnte.<sup>19)</sup> Es liegt hier eine Kompetenzbegründung für die Gesetzgebung in den Kolonien vor, zu deren Vornahme Bundesrat und Reichstag an sich durch nichts berechtigt waren. Wenn das Reich gegenüber den Einzelstaaten, wie es z. B. beim Erlaß des Jesuitengesetzes vom 4. Juli 1872 geschehen

---

<sup>18)</sup> Vgl. Bohl, Abhandlungen hrsgb. von Jörn und Stier-Somlo Bd. 1 Heft 1 1905 S. 52.

<sup>19)</sup> D. h.: mit der erwähnten Einschränkung, daß ein Eingriff in die Freiheit der Person und das Eigentum nur durch formelles Gesetz möglich war.

ist, seine Kompetenz erweitert,<sup>20)</sup> so handelt es in Ausübung der ihm zustehenden Kompetenzkompetenz, die eine Äußerung seiner Souveränität ist. Wenn jedoch die Legislative gegenüber dem Träger der Souveränität seine Kompetenz durchsetzt, so erscheint dies zunächst als ein rechtlich nicht erfassbarer Gewaltakt. Tatsächlich hat es sich auch, wie wir aus den Erörterungen bei der Beratung des Gesetzes von 1886 gesehen haben, um ein machtvolles Auftreten von Bundesrat und Reichstag gehandelt, dem dann die Gesamtheit der verbündeten Regierungen nachgegeben hat. Dasselbe ist dann später bei dem Zustandekommen des Gesetzes vom 16. Juli 1912 der Fall gewesen. In beiden Fällen ist der Träger der Souveränität im Deutschen Reiche und in den Kolonien in der Ausübung seiner Rechte eingeschränkt worden, indem die Reichsgesetzgebung für sich ein Mitwirkungsrecht erstritt. Diese Vorgänge sind auch in der Geschichte des deutschen Staatsrechts nicht einzig dastehend. Man kann die Entstehung des Norddeutschen Bundes und das Inkrafttreten der Verfassung des Norddeutschen Bundes nicht anders erklären,<sup>21)</sup> als damit, daß am 1. Juli 1867 in Wilhelm I. ein Organ des Neustaates vorhanden war und daß dieses Organ durch machtvolles Auftreten die Bundesverfassung in Geltung setzte und dem Staate zum Entstehen half. Auf dem Gebiete des Völkerrechts sind solche Geschehnisse, durch die allein infolge machtvollen Auftretens Rechte erworben werden, nichts seltenes und die Lehre des Völkerrechts hat diesen Geschehnissen rechtlichen Charakter verliehen, indem sie bei der Besitzergreifung herrenlosen Gebietes den Rechtstitel der Okkupation annimmt. Bei der völkerrechtlichen Okkupation aber handelt es sich in erster Linie nicht um Besitzergreifung des Gebietes, sondern um Besitzergreifung der Hoheitsrechte,

---

<sup>20)</sup> Giese a. a. O. S. 431 führt das Jesuitengesetz als ein Beispiel für die Möglichkeit einer stillschweigenden Kompetenzerweiterung der Reichsgesetzgebung an. Dieses ist es aber erst in zweiter Linie, in erster Linie ist es ein Beispiel für die Möglichkeit der Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches gegenüber der Zuständigkeit der Einzelstaaten.

<sup>21)</sup> Vgl. Jörn, Staatsr. I S. 34—36; Pohl S. 50; Wenzel S. 13 ff.

der Gebietshoheit über dies Gebiet. Können aber im Gebiete des Völkerrechts Rechte okkupiert werden, so kann man auch im Gebiete des Staatsrechts von einer Okkupation von Rechten sprechen und wir wollen behaupten, daß die Inanspruchnahme der Gesetzgebungsgewalt in den Kolonien nichts anderes als ein Akt einer staatsrechtlichen Okkupation auf dem Gebiete der Gesetzgebungsgewalt gewesen ist.<sup>22)</sup>

Wir müssen diesen neuen Begriff der staatsrechtlichen Okkupation begründen.

Die erste Voraussetzung für die Vornahme einer staatsrechtlichen Okkupation ist das Vorhandensein eines Organs mit bestimmtem Anteil an der Ausübung der Souveränität. Die weitere Voraussetzung ist, daß das zu okkupierende Rechtsgebiet keinem anderen Organ als Betätigungsfeld seiner staatlichen Hoheitsrechte zusteht. Man könnte nun meinen, da die Gesamtheit der verbündeten Regierungen in den Kolonien vor dem Erlaß des Gesetzes von 1886 Träger der Souveränität und mangels des Vorhandenseins der Legislative Inhaber der Gesetzgebungsgewalt war, so sei das Gebiet dieser Gewalt nicht ohne Inhaber gewesen. Das war auch solange der Fall, bis die oben erwähnte Erklärung des Vertreters der verbündeten Regierungen im Reichstage erfolgte, daß gegen eine Regelung der kolonialen Verhältnisse durch einen Akt der Gesetzgebung nichts einzuwenden sei. In diesem Augenblick verzichtete der Träger der Souveränität in den Kolonien auf sein Recht zur Ausübung der Gesetzgebungsgewalt und durch diesen Verzicht wurde das Gebiet der Gesetzgebungsgewalt inhaberlos.

Weitere Voraussetzung der staatsrechtlichen Okkupation ist die tatsächliche Besiznahme des okkupierten Rechtsgebietes durch Erlaß von staatlichen Anordnungen auf demselben. Die Besiznahme ist in unserem Falle durch den Erlaß des

---

<sup>22)</sup> Angedeutet findet sich der Gedanke dieser Okkupation übrigens schon bei Raendrup, Kolonialrecht, Sp. 340. Er spricht hier davon, daß „im Jahre 1886 Reichstag und Bundesrat ungehindert es in Anspruch nehmen, die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete durch Gesetz auf eine einheitliche Basis zu stellen“.

Gesetzes von 1886 erfolgt, denn damit trat die Reichsgesetzgebung zum ersten Mal machtvoll als Organ der Gesetzgebungsgewalt in den Kolonien auf.

Die zu ihrem rechtlichen Bestande weiter erforderliche Anerkennung der Okkupation durch den Träger der Souveränität erfolgte durch den Sanktionsbeschluß des Bundesrats bei dem Gesetze von 1886, wie wir oben näher ausgeführt haben.

Die Einführung des Art. 5 RB. durch konkludente Handlungen erfolgte erst, nachdem die staatsrechtliche Okkupation vorgenommen war, und nach der Einführung des Art. 5 erfolgte die erste Ausübung der erworbenen Kompetenz durch die Reichsgesetzgebung. Zeitlich fallen diese drei Akte in einen zusammen, juristisch folgen sie einander. Daß es der juristischen Konstruktion möglich sein muß, trotz des zeitlichen Zusammenfallens mehrerer rechtlich bedeutsamer Vorgänge in einen Vorgang juristisch die mehreren Vorgänge als aufeinanderfolgend hinzustellen, hat Giese<sup>23)</sup> nachgewiesen.

Indem die Legislative, nämlich Bundesrat und Reichstag, ohne verfassungsrechtlich dazu berechtigt zu sein, sich zur Regelung der Kolonialgewalt für zuständig erklärte mit Genehmigung des Trägers der Souveränität, setzte sie nicht nur Art. 5 RB. in den Kolonien in Geltung, sondern auch die gesamten Vorschriften, die den Gang der Gesetzgebung betreffen.

### § 15.

#### Das gesetzgeberische Verfahren beim Erlaß von Kolonialgesetzen.

Es wurde fortan für die Form der Kolonialgesetzgebung geltendes Recht, nicht nur daß die Gesetzesvorlage durch Bundesrat und Reichstag zu schaffen und der Gesetzesinhalt und der Gesetzesbefehl durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß beider Faktoren zu bilden sei, sondern auch daß das

<sup>23)</sup> H. a. D. S. 430 Anm. 1.

Gesetz in derselben Weise wie ein Reichsgesetz unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers auszufertigen und im Reichsgesetzblatt zu verkünden sei.

Nur die Vorschrift des Art. 78 RB. wurde nicht mit auf die Kolonien übertragen, da sie nur für die Abänderung von Bestimmungen der Reichsverfassung (im Gegensatz zur Kolonialverfassung) zu gelten hat. Sie muß jedoch jedenfalls dann gelten, wenn auf der Reichsverfassung beruhende Rechte des Kaisers in Betracht kommen, die durch ein Kolonialgesetz abgeändert werden sollen.

Das gesetzgeberische Verfahren war aber nicht nur beim Erlaß des SchGG. von 1886 dasselbe wie bei einem gewöhnlichen Reichsgesetze, sondern auch heute noch kommt ein Kolonialgesetz gerade so zustande, wie ein gewöhnliches Reichsgesetz. Es gilt daher jedenfalls auch Art. 7 Ziffer 1 RB., der besagt, daß die Initiative beim Bundesrat ruht und ihm die Sanktion zusteht. Es gilt ferner die Vorschrift des Art. 28 RB., die für die Abstimmung im Reichstag absolute Mehrheit fordert und als Quorum die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder bestimmt. Der Kaiser hat auch heute kein Recht der Initiative. Ihm steht nicht die Mitwirkung bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes zu. Ebensovienig erteilt er dem Kolonialgesetze die Sanktion. Wenn im Bundesrat beim Zustandekommen eines Kolonialgesetzes die preußischen Stimmen überstimmt werden, so kann der König von Preußen als Deutscher Kaiser das Zustandekommen eines Kolonialgesetzes nicht verhindern.

Die Tatsache, daß dem Kaiser die Zentralgewalt in den Kolonien und insbesondere die gesetzgebende Gewalt eingeräumt ist, läßt es allerdings *de lege ferenda* als wünschenswert erscheinen, ihm in bestimmten Fällen in irgend einer Form eine Mitwirkung bezw. ein Vetorecht beim Zustandekommen eines Kolonialgesetzes als formellen Reichsgesetzes einzuräumen. Es wird sich dabei um die Fälle handeln, wo ein besonderes Interesse an der Stetigkeit der Kolonialgesetzgebung vorhanden ist, oder wo es sich um kolonialpolitische Maßnahmen handelt, bei denen eine genaue Kenntnis

der einschlägigen Verhältnisse erforderlich ist, die eher als beim Bundesrat und Reichstag bei dem Inhaber der Zentralgewalt in den Kolonien bezw. beim Reichskanzler oder den in Betracht kommenden Reichsämtern zu finden sein wird. Dieser berechtigte Wunsch nach einer Einwirkung des Kaisers auf die Kolonialgesetzgebung hat nun bei denen, welche die kaiserliche Schutzgewalt als eine unwiderruflich eingesetzte Gewalt ansehen, die sogar das Gesetzgebungsrecht von Bundesrat und Reichstag durch eine Verordnung beseitigen könne, zu der Behauptung geführt, dem Kaiser stehe schon jetzt ein besonderes Mitwirkungsrecht zu.<sup>1)</sup> Das gesetzgeberische Verfahren in den Kolonien habe nämlich durch das Gesetz vom 17. April 1886 eine gänzliche Abänderung erfahren. Während zunächst bei der Kolonialgesetzgebung sich die Vorgänge ebenso abgespielt hätten, wie nach dem Rechte der Reichsverfassung bei jedem Reichsgesetze, hätten sie jetzt zwar nicht äußerlich sich geändert, aber doch eine andere innere Bedeutung bekommen „infolge der Tatsache, daß nach § 1 für die Ausübung der Schutzgewalt, also auch der Schutzgebietsgesetzgebung der Kaiser das einzig berechtigte Vertretungsorgan des Reiches geworden“ sei.<sup>2)</sup> Die Folge sei die, daß der Kaiser, der schon im Reiche tatsächlich, ohne zwar formell dazu berechtigt zu sein, die Initiative ausübe, in den Kolonien neben Bundesrat und Reichstag das Recht der Gesetzesinitiative habe. Denn „wer ein mit der grundsätzlich vollen höchsten Gewalt ausgestattetes Organ“ sei, könne von dieser Staatsstätigkeit nicht ausgeschlossen sein. Aber auch bei den darauf folgenden Akten des Gesetzgebungsverfahrens, bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes und Schaffung des Gesetzesbefehls sei der

<sup>1)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Einführung S. 36 u. Sassen, Gesetzgebungsr. S. 35 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Einführung S. 36. — Sassen a. a. D. S. 37, 41 hebt die Verschiedenheit der Vorgänge beim Zustandekommen eines Kolonialgesetzes, was ihre innere rechtliche Bedeutung anbelangt, von denen beim Zustandekommen eines Reichsgesetzes gleichfalls hervor. Er unterscheidet sich aber dadurch von v. Hoffmann, daß er das Schutzgebietsgesetz für Reichsrecht erklärt und daraus folgert, daß ein Gesetz, welches dieses abändere, nicht der Sanction des Kaisers bedürfe.

Kaiser selbständig beteiligt. Dies trete zwar als ein besonderer äußerer Akt nicht hervor, die Teilnahme werde schon in und mit der Ausfertigung des Gesetzes vorgenommen. Während für die Schaffung der Gesetze des Mutterlandes zwei Faktoren, Bundesrat und Reichstag vorhanden seien, gäbe es für die Kolonialgesetzgebung als dritten gleichberechtigten Faktor noch den Kaiser, neben dem wie neben einem Monarchen der Bundesrat die Stellung einer ersten und der Reichstag die Stellung einer zweiten Kammer einnehme. Es ist<sup>3)</sup> nicht angängig, den äußerlich gleichartigen Vorgängen beim Zustandekommen eines formellen Gesetzes in rein theoretischer Weise eine innerlich völlig verschiedenartige Bedeutung beizulegen. Unrichtig aber ist vor allem, daß der Kaiser das einzig berechnigte Vertretungsorgan des Reiches geworden sei. Er ist, wie oben ausgeführt, allerdings Repräsentant des Trägers der Souveränität in den Schutzgebieten. Das bedeutet aber nur, daß er den Träger der Souveränität g r u n d s ä h l i c h vertritt, also soweit nicht andere Organe, wie Bundesrat und Reichstag, zur Vertretung berufen sind. Vertretungsorgane des Reiches sind also in den Kolonien: Kaiser, Bundesrat und Reichstag. Das Recht der Initiative und der Sanktion hätte dem Kaiser, wenn dies der Inhalt des § 1 SchGG. sein sollte, ausdrücklich in dem kolonialen Grundgesetz eingeräumt werden müssen. Dem Kaiser insbesondere ein Recht der Sanktion zusprechen, heißt nichts anderes, als behaupten, daß der Bundesrat auf sein Sanktionsrecht verzichtet habe, eine Behauptung, die weder rechtlich zu begründen ist, noch den Tatsachen entspricht. Denn die rechtliche Begründung, die Sassen<sup>4)</sup> gibt, der Kaiser sei der eigentliche und einzige Gesetzgeber in den Kolonien, trifft nicht zu, da die Gesamtheit der verbündeten Regierungen beim Erlaß, d. h. bei der Sanktion eines formellen Gesetzes nach wie vor sich des Bundesrats als ihres Repräsentanten bedient.<sup>5)</sup>

<sup>3)</sup> Wie Münstermann a. a. D. S. 61 richtig ausführt.

<sup>4)</sup> M. a. D. S. 38.

<sup>5)</sup> Vgl. hierzu v. Stengel, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1911 S. 245 ff.

Wir bleiben daher bei der Feststellung, daß das gesetzgeberische Verfahren beim Zustandekommen eines Kolonialgesetzes sich in nichts von dem beim Zustandekommen eines Reichsgesetzes unterscheidet. Ist die Sphäre der formellen Kolonialgesetzgebung aber allein Bundesrat und Reichstag überlassen und getrennt von der Sphäre des Kaiserlichen Verordnungsrechtes, so fragt es sich, wie diese beiden Sphären sich gegen einander abgrenzen.

#### 4. Rechte der Reichsgesetzgebung und des Kaisers.

##### § 16.

##### Allgemeines.

Die Kernfrage bezüglich der Rechte des Kaisers und der Reichsgesetzgebung in den Kolonien ist die:

Kann ein Reichsgesetz bestehende Kaiserliche Verordnungen,

Kann eine Kaiserliche Verordnung bestehende Reichsgesetze abändern oder aufheben?

D. H. Gierke<sup>1)</sup> hat die Ansicht vertreten, die Sphäre des Kaiserlichen Verordnungsrechtes sei unbeschränkt, sie könne nur dann durch ein Reichsgesetz gültig eingeschränkt werden, wenn dieses selbst eine ausdrückliche Änderung des grundlegenden Verfassungsgesetzes für die Kolonien vornehme, wozu das Reich jederzeit berechtigt sei. Ergehe ohne diese ausdrückliche Änderung des durch § 1 SchGG. geschaffenen Zustandes ein Reichsgesetz zur Regelung eines Einzelgebietes, so sei es zwar gültig, aber nur solange, bis es durch einen Akt der Kaiserlichen Verordnungsgewalt, die durch das Reichsgesetz auch auf diesem Einzelgebiete nicht lahmgelegt sei, abgeändert oder aufgehoben werde. Gierke geht dabei davon aus, daß der Kaiser die Stellung der Reichsgesetzgebung in dem ihm zugewiesenen Rahmen selbständig ausfülle, und daß er, soweit er die Rechte des Reiches erhalten habe, unbeschränkt sei. Dem Reiche ist nach seiner An-

<sup>1)</sup> Gierke, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten in Zeitschr. f. Kol. Pol. 1907 S. 420 ff.

sicht nur die Kompetenzbestimmung geblieben, zu deren Verschiebung durch Abänderung des § 1 SchGG. es jederzeit berufen sei. Darum ständen dem Reiche Änderungen in Einzelheiten der Gesetzgebungssphäre nicht zu, es sei denn, daß man, — was aber gewiß nicht anginge — in jedem solchen Eingriff des Reiches eine Kompetenzverschiebung erblicken wolle, eine Kompetenzverschiebung derart, daß der Kaiser nicht nur hinsichtlich der von dem bezüglichen Reichsgesetz getroffenen Einzelbestimmungen, sondern auf dem ganzen betreffenden Gebiete das Gesetzgebungsrecht verliere.

Der Ausgangspunkt Gierkes ist nicht richtig. Der Kaiser ist, soweit er die Rechte des Reiches, also auch die Gesetzgebungsgewalt, (durch § 1 SchGG.) erhalten hat, nicht unbeschränkt. Er untersteht vielmehr der Kontrolle der Reichsgesetzgebung. Und wenn wir einmal vorläufig unterstellen, daß dem Reich nur ein Recht zur Kompetenzverschiebung im Ganzen geblieben sei, so ist es auch unrichtig, daß die Kompetenzverschiebung nur auf dem Wege der ausdrücklichen Abänderung des § 1 SchGG. möglich sei. Diese Ansicht involviert die ebenfalls irrige, daß eine Kompetenzerweiterung stets ausdrücklich geschehen müsse. Ist diese Ansicht, wie wir oben bei der Kompetenzerweiterung des Reiches beim Erlaß des Jesuitengesetzes festgestellt haben, schon an sich nicht haltbar, so verliert sie ihre Berechtigung erst recht im Hinblick auf die eigentümliche Natur der kaiserlichen Gesetzgebungsgewalt als einer von der Reichsgesetzgebung geschaffenen Gewalt. Nach meiner Ansicht braucht eine Verschiebung der kaiserlichen Gesetzgebungskompetenz nicht ausdrücklich, d. h. durch Änderung des § 1 SchGG. zu erfolgen. Sie kann vielmehr auch stillschweigend geschehen. Die Reichsgesetzgebung kann in verschiedenster Weise gegen die kaiserliche Gesetzgebungsgewalt vorgehen:

1. durch ausdrückliche Abänderung des § 1 SchGG. (ausdrückliche Kompetenzverschiebung);
2. indem sie Einzelgebiete selbständig regelt und dadurch den Inhalt des § 1 SchGG. aushöhlt (stillschweigende Kompetenzverschiebung). Dies kann geschehen

- a) durch Einführung oder Ausdehnung von Reichsgesetzen,
- b) durch Erlaß von Reichsgesetzen zugleich mit für die Kolonien,
- c) durch Erlaß von Reichsgesetzen für die Kolonien allein (Kolonialgesetze im eigentlichen Sinne).

In allen Fällen liegt eine Kompetenzverschiebung zugunsten der Reichsgesetzgebung vor. Nur hat die Kompetenzverschiebung im Falle zu 1 (der Abänderung des § 1 Sch. G. G.) die Wirkung, den Kaiser für das ganze Gebiet auszuschließen, wie dies durch das Gesetz vom 16. Juli 1912 für das Gebiet des Erwerbes und der Veräußerung von Kolonien oder Teilen derselben geschehen ist. Im Falle zu 2 ist jedoch die Wirkung nur die, daß der Kaiser, soweit der reichsgesetzliche Vorbehalt durch die Bestimmungen der eingeführten oder erlassenen Gesetze nach seinen Grenzen festgelegt ist, für die Zukunft ausgeschlossen ist. Das hat z. B. für das Gebiet der Rechtspflege in den Kolonien die Bedeutung, daß trotz der in den Grundzügen erfolgten kolonialgesetzlichen Regelung, der Kaiser nur, soweit die Sphäre der Kolonialgesetzgebung dadurch nicht tangiert wird, auf diesem Gebiete ergänzende Verordnungen z. B. bezüglich der Zuständigkeit der Gerichte erlassen kann.<sup>2)</sup> Trotzdem § 1 SchGG. im Falle zu 2 nicht ausdrücklich abgeändert ist, hat auch hier eine Verschiebung der im SchGG. festgelegten kaiserlichen Kompetenz stattgefunden, da der Kaiser, soweit die reichsgesetzliche Regelung reicht, dauernd etwas von seinen Rechten verloren hat. Dauernd, denn wegen der formellen Gesetzeskraft können die Kolonialgesetze nur im Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden.

Gierke<sup>3)</sup> hält es allem Anschein nach für das Wesen einer Kompetenzveränderung, daß sie total sei, denn anders kann er nicht behaupten, daß der Kaiser, wenn man einmal

---

<sup>2)</sup> Ein kaiserliches Ordnungsrecht ist auch in dem Entwurfe eines Gesetzes über die Errichtung eines Kolonial- und Konsulargerichtshofes zur einstweiligen Regelung der Zuständigkeit des Gerichtshofes in Sachen der Kolonialgerichtsbarkeit vorgesehen.

<sup>3)</sup> V. a. D. S. 421 Anm. 1.

in jedem Eingriff der Reichsgesetzgebung eine Kompetenzverschiebung erblicken wolle, stets auf dem ganzen Gebiete und nicht nur hinsichtlich der Bestimmungen der betreffenden Kolonialgesetze, deren Erlaß den Eingriff darstellt, ausgeschlossen werde. Es ist aber kein Grund zu erkennen, warum die Kompetenz stets auf einem ganzen Gebiete nur einem Organ zustehen, und wenn sie verschoben wird, nur in vollem Umfange verschoben werden kann. Dies kann, solange eine genügende Abgrenzung der Gefahr von Kompetenzüberschreitungen vorbeugt, auch teilweise geschehen.

Wenn die Reichsgesetzgebung nur in einzelnen Beziehungen die Regelung eines Rechtsgebietes vornimmt, so geht dabei ihre Absicht unmöglich auf einen Ausschluß des Kaisers auf dem ganzen betreffenden Gebiete. In jedem Falle, wo sie ohne Abänderung des § 1 SchGG. einzelne Bestimmungen durch ein Kolonialgesetz schafft, dokumentiert sie, daß es ihr im übrigen gleichgültig sei, wie der Kaiser das betreffende Gesamtgebiet regelt, wenn nur die von ihr gesetzten Normen geltendes Recht würden und nicht durch Anordnungen des Kaisers abgeändert würden. Es ist ihre Willensrichtung also dieselbe, wie wenn sie im Reichsgebiete eine reichsrechtliche Materie nur durch wenige Bestimmungen regelt, es aber der Landesgesetzgebung überläßt, die Lücken auszufüllen. Der Rechtszustand, der durch solche teilweise Regelung kolonialrechtlicher Materien geschaffen wird, ist dann ein ähnlicher, wie er im Verhältnis von Reichsgesetzen und Landesgesetzen existiert. Wie dort der Grundsatz lautet: „Reichsrecht geht vor Landesrecht“, so hier: „Kolonialgesetzesrecht geht vor Verwaltungsrecht.“ Es ist also nicht einzusehen, warum das Reich die Finanzhoheit des Kaisers, insbesondere sein Recht zum Erlaß einer Zollverordnung nur durch einen die ganze Zollfestsetzungsmaterie für die formelle Gesetzgebung reservierenden Vorbehalt, nicht aber durch Erlaß einzelner Bestimmungen auf diesem Gebiete sollte beschränken können. Letzterer Fall einer Beschränkung der kaiserlichen Kompetenz ist vielmehr unbedingt für zulässig zu halten. Es kann sich dann allerdings nur um eine teilweise

Beschränkung des Kaisers handeln. Die Ausführungen Gierkes<sup>4)</sup> hierzu sind nur zu verstehen als Versuch einer Lösung des logischen Widerspruchs, der nach seiner Ansicht vorhanden ist zwischen der Tatsache, daß der Kaiser die Finanzhoheit in den Kolonien inne habe und der Bestimmung des sogenannten Finanzgesetzes vom 30. März 1892, daß der Kolonialetat jährlich durch Gesetz festzustellen sei. Der mit dieser Bestimmung geschene tiefe Eingriff in die Finanzhoheit des Kaisers soll nicht geleugnet werden. Einen logischen Widerspruch kann ich aber nicht entdecken. Denn es ist auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung und -verwaltung durch den Erlaß des Finanzgesetzes nur der Zustand eingetreten, der jeden Augenblick drohte, daß nämlich die Gesetzgebungsgewalt des Reiches, repräsentiert durch Bundesrat und Reichstag, in das kaiserliche Gesetzgebungsrecht eingriff. Dieses Eingriffes mußte das letztere, weil nur auf einem Reichsgesetze beruhend, von Anfang an jederzeit gewärtig sein.

Was den Erfolg der Ausschließung des Kaisers anbelangt, so ist es gleichgültig, ob im Einzelfalle er selbst die Anregung zum Beschreiten des Weges zur Kolonialgesetzgebung gegeben hat,<sup>5)</sup> oder, ob die Reichsgesetzgebung selbständig und gegen den Willen des Kaisers eingegriffen hat.<sup>6)</sup> Die Ausschließung der kaiserlichen Gesetzgebungsgewalt durch jeden solchen Eingriff der Reichsgesetzgebung liegt in der eigentümlichen Natur der ersteren als einer nur auf einem Reichsgesetz beruhenden Gewalt begründet.

Im übrigen entspricht es der Praxis, daß der Kaiser, wenn eine teilweise reichsgesetzliche Regelung erfolgt ist, seinerseits nicht gehindert ist, weiter Rechtsverordnungen auf diesem Gebiete zu erlassen. So hat der Kaiser z. B. auch noch nach dem Erlaß des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der kaiserlichen Beamten in den Schutz-

<sup>4)</sup> A. a. O. S. 422.

<sup>5)</sup> Nur diesen Fall berücksichtigt Laband (Deutsches Reichsstaatsrecht S. 194), ist aber im übrigen hinsichtlich der Unabänderlichkeit solcher Reichsgesetze durch den Kaiser mit Meyer derselben Ansicht.

<sup>6)</sup> So auch Meyer, Schutzgeb. S. 190 ff.

gebieten vom 31. Mai 1887<sup>7)</sup> mehrere Verordnungen erlassen, so die Verordnung vom 3. August 1888 betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten von Kamerun und Togo,<sup>8)</sup> die Verordnung vom 22. April 1894 betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in Deutsch-Ostafrika<sup>9)</sup> und als wichtigste: die Verordnung betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten vom 9. August 1896, ergänzt durch die kaiserliche Verordnung vom 23. Mai 1901.<sup>10)</sup>

Der Kaiser kann, statt in der Verordnung selbst Bestimmungen zu setzen, reichsgesetzliche Bestimmungen in die Kolonien einführen. So erklärt z. B. die erwähnte Verordnung vom 9. August 1896 das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 (RGBl. S. 61) nebst Ergänzungsgesetzen auf die Kolonialbeamten für anwendbar.

Mag nun die Reichsgesetzgebung den § 1 SchGG. ausdrücklich abändern oder seinen Inhalt durch Erlaß von Kolonialgesetzen aushöhlen, in beiden Fällen ist der Bestand der reichsgesetzlich geschaffenen Bestimmungen durch kaiserliche Verordnungen unantastbar. Jene sind wegen der formellen Gesetzeskraft nur im Wege eines formellen Kolonialgesetzes abzuändern und aufzuheben. Die entgegengesetzte Meinung hat auf das durch die Verordnung vom 9. August 1896 eingeführte Reichsbeamtengesetz hingewiesen als auf ein typisches Beispiel dafür, daß ein Reichsgesetz durch kaiserliche Verordnung abgeändert werden könne.<sup>11)</sup> Das Reichsbeamtengesetz ist tatsächlich durch die erwähnte Verordnung und durch die ergänzende vom 23. Mai 1901 insofern abgeändert worden, als in den beiden Verordnungen zugleich mit der Erklärung, daß dieses Gesetz Anwendung finde, auf Einzelgebieten desselben eine Sonderregelung erfolgt ist, sodaß das Reichsbeamtengesetz in den Kolonien nur galt, soweit nicht diese Verordnungen selbst etwas Anderes bestimmten. Indem dieses aber zugunsten der

7) RGBl. S. 211.

8) DRG. I S. 178.

9) DRG. II S. 88.

10) RGBl. S. 198.

11) Vgl. Sassen, Gesetzgebungsr. S. 85.

Meinung verwertet wurde, daß in den Kolonien geltende reichsgesetzliche Bestimmungen durch kaiserliche Verordnungen abgeändert werden könnten, wurde übersehen, daß das Reichsbeamtengesetz, wenn es nicht durch ein formelles Kolonialgesetz, sondern durch eine kaiserliche Verordnung in den Kolonien eingeführt ist, nur Verordnungsrecht und nicht Gesetzesrecht darstellt und nur in ersterer Eigenschaft durch kaiserliche Verordnungen abänderbar ist.

v. Hoffmann und die übrigen Anhänger der Theorie, die als Rechtstitel für die Reichsgesetzgebung in den Kolonien Gewohnheitsrecht annehmen, folgern, wie wir bereits oben kurz vermerkt haben, aus dieser nach ihrer Ansicht gegenüber dem kaiserlichen Recht schwächeren Natur des Rechtes der Reichsgesetzgebung, daß der Kaiser zuerst durch Verordnung das Recht der Reichsgesetzgebung beseitigen und dann, da der Weg der formellen Gesetzgebung nunmehr beseitigt sei, auch die einzelnen Kolonialgesetze, so z. B. das SchGG. und das Finanzgesetz durch kaiserliche Verordnung abändern oder aufheben könne. — Diese Deduktion steht und fällt mit der, wie wir bereits dargetan haben, irrigen Annahme eines im Verhältnis zum kaiserlichen Verordnungsrecht schwächeren Rechtes der Reichsgesetzgebung.

Gerade das, was von dem kaiserlichen Verordnungsrecht nicht gelten kann, nämlich daß es Kolonialgesetze aufheben könnte, das gilt umgekehrt für das Recht der Kolonialgesetzgebung, m. a. W.: Die Kolonialgesetzgebung kann auf Grund des § 1 erlassene kaiserliche Verordnungen abändern und aufheben. So hat z. B. das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910<sup>12)</sup> die Verordnungen vom 9. August 1896 und 23. Mai 1901 stillschweigend aufgehoben. Fraglich kann nur ein Fall erscheinen: Wenn durch Reichsgesetz ein Verordnungsrecht des Kaisers für ein bestimmtes Rechtsgebiet festgelegt worden ist, der Kaiser auch daraufhin Verordnungen erlassen hat, und wenn nun das Verordnungsrecht durch ein späteres Kolonialgesetz wieder be-

<sup>12)</sup> RGBl. S. 881.

seitigt wird, kann die Kolonialgesetzgebung auch die bereits erlassenen kaiserlichen Verordnungen aufheben? Ich möchte dies bejahen, denn mit der Aufhebung des Verordnungsrechtes für dies bestimmte Gebiet ist der Weg der Verordnung für dasselbe ein für alle Mal weggefallen. Eine Änderung oder Aufhebung der früher gegebenen kaiserlichen Verordnungen<sup>13)</sup> müßte dann in der einzigen Weise erfolgen, in der auf diesem Gebiete noch Rechtsnormen gegeben werden können, nämlich durch ein Kolonialgesetz.

Das vorläufige Ergebnis unserer Erörterungen ist also:

Der Reichsgesetzgebung ist grundsätzlich im Gebiete des Kolonialrechts keine Schranke gesetzt, mag sie nun das grundlegende Verfassungsgesetz der Kolonien ausdrücklich oder stillschweigend, durch Regelung ganzer Rechtsgebiete oder Erlaß einzelner Bestimmungen abändern. Sie kann uneingeschränkt bestehende kaiserliche Verordnungen abändern oder aufheben.

Dem Kaiser ist es dagegen wegen der formellen Gesetzeskraft der Kolonialgesetze unmöglich, diese im Wege der Verordnung abzuändern oder aufzuheben. Er ist vielmehr, soweit in jedem Einzelfalle der reichsgesetzliche Vorbehalt reicht, dauernd von der Gesetzgebung auf dem betreffenden Gebiete ausgeschlossen.

Jedoch ist der obige Satz, daß die Reichsgesetzgebung in jedes Gebiet eingreifen könne, nur ein Grundsatz, der Ausnahmen erleidet. Die Gesetzgebungsgewalt von Bundesrat und Reichstag findet ihre Grenze an dem Wesen der gesetzgebenden Gewalt überhaupt und an den unentziehbaren Rechten des Kaisers auf Grund der Reichsverfassung, die sich auf die Kolonien übertragen haben, d. h. an den Präsidialrechten, die er auch in den Kolonien besitzt.

Dies wollen wir kurz begründen. — Greift die gesetzgebende Gewalt in irgend ein Gebiet ein, so kann sie dabei den Staatsorganen Aufgaben zuteilen und auch sich selbst die Ausübung von Rechten sichern, wie z. B. die Kolonial-

---

<sup>13)</sup> Beides muß möglich sein, da es keine unveränderlichen Rechtsätze geben kann.

gesetzgebung sich durch das Finanzgesetz von 1892 eine Nachprüfung von Einnahmen und Ausgaben der Kolonialverwaltung gesichert hat. Sie kann sich jedoch nicht im Wege der Gesetzgebung solche Rechte zulegen, deren Ausübung ihrem Wesen als einer gesetzgebenden Gewalt widerstreiten würden. Sie kann sich z. B. nicht als Verwaltungsbehörde, von der gewisse Aufgaben der Kolonialverwaltung erfüllt werden sollen, statuieren. Sie kann nicht durch ein Gesetz bestimmen, daß Bundesrat und Reichstag bei der Entscheidung über Krieg und Frieden in den Kolonien mitzuwirken,<sup>44)</sup> insbesondere eine Kriegserklärung durch ihr Veto zu verhindern befugt sein sollen oder daß von ihnen die Ernennung der Kolonialbeamten und der Offiziere der Schutztruppe zu erfolgen habe, oder daß von Bundesrat und Reichstag die Ausfertigung und Verkündung der Kolonialgesetze vorzunehmen sei usw. usw.

Das scheinen alles ganz selbstverständliche Dinge zu sein und doch hat augenscheinlich Sassen<sup>45)</sup> nicht an diese Rechtsgebiete gedacht, als er den Satz aussprach: „Die Reichsgesetzgebung kann „stets und auf allen Rechtsgebieten selbst bestimmend eingreifen“. Er hat dabei vergessen, daß § 1 SchGG. dem Kaiser nicht nur Rechte übertragen hat, zu deren Ausübung die Reichsgesetzgebung, sondern auch Rechte, zu deren Ausübung der Bundesrat berufen gewesen wäre und wiederum Rechte, die überhaupt nur eine Einzelperson, nicht ein Kollegium, ausüben konnte.

Gesetzt den Fall, die Reichsgesetzgebung entzieht dem Kaiser die Kommandogewalt über die Schutztruppen. Wer soll sie dann ausüben? Vielleicht der Bundesrat, ein Kollegium? Oder die Reichsgesetzgebung nimmt dem Kaiser die

<sup>44)</sup> Dies Bestimmungsrecht dem Reichstage für das Bundesgebiet zu geben, darauf lief z. B. der Antrag der Polen in der Novemberdebatte über die Erweiterung der Rechte des Reichstages im Jahre 1909 hinaus: „es möchte dem Reichstag die Möglichkeit gegeben werden, sich in Momenten, wo wirklich das Los des Krieges und des Friedens entschieden wird, zu versammeln.“ (Vgl. Abg. Graf v. Brudzewo-Mielzynski in Sten. Ber. XII. Leg. II. Sess. Bd. 268 S. 7781.)

<sup>45)</sup> Sassen, Gesetzgebungsr. S. 44.

völkerrechtliche Vertretung der Kolonien. Kann der Bundesrat geeignet sein, als völkerrechtlicher Vertreter z. B. Handelsverträge für die Kolonien abzuschließen? Wir müssen dies verneinen.

Wir kommen damit zu dem Resultat, daß es kaiserliche Rechte in den Kolonien gibt, die unentziehbar sind, teils weil weder die gesetzgebende Gewalt noch irgend ein Organ sie ausüben kann, während doch das Interesse der Kolonien verlangt, daß sie ausgeübt werden, teils weil sie Rechte des Kaisers auf Grund der RB. sind, die sich auf die Kolonien übertragen haben. Es ist dies der Rechtskomplex, den man unter die Schlagworte: Völkerrechtliche Vertretung, Exekutive, Kommandogewalt und Amtshoheit bringen kann. Von ihnen gehört die völkerrechtliche Vertretung und die Kommandogewalt, wie wir im Anfange ausgeführt haben, zu den Rechten auf Grund der RB., in der sie (da Art. 11 und 54 RB. auf die Kolonien sich übertragen haben) noch heute ihren Rechtsgrund haben. Ebenso wie sie ist auch die auf § 1 SchGG. beruhende kaiserliche Exekutive und Amtshoheit ein Ausfluß der höchsten Staatsgewalt. Sie können nur von einer Einzelpersönlichkeit ausgeübt werden und sind, da sie in einer Monarchie dem Monarchen zustehen würden, im Deutschen Reiche und seinen Kolonien dem Kaiser als fingierten Monarchen des Deutschen Reiches übertragen.

Haben wir damit die Grenzen der Entziehbarkeit oder Beschränkbarkeit der kaiserlichen Rechte festgelegt, so wollen wir jetzt die tatsächlich erfolgten Beschränkungen derselben auf dem Gebiete der gesetzgebenden Gewalt durch Eingriffe der Reichsgesetzgebung besprechen. Wir wollen uns dabei ins Gedächtnis zurückrufen, daß auf allen diesen Gebieten, auf denen Kolonialgesetze ergangen sind, der Kaiser beschränkt ist mit der Wirkung, daß die betreffenden Bestimmungen wegen der formellen Gesetzeskraft nur im Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert oder aufgehoben werden können.

Der Kaiser ist einmal beschränkt durch die geltenden Kolonialgesetze. Diese stellen insofern materielle Beschrän-

fungen der kaiserlichen Rechte dar. Außerdem aber ist der Kaiser noch Beschränkungen formeller Natur unterworfen, indem er beim Erlaß gesetzvertretender Verordnungen an die allgemeinen verfassungsrechtlichen Regeln gebunden ist, die sich auf die Kolonien übertragen haben. Die letzteren müssen hier vorab erörtert werden.

### § 17.

#### Formelle Beschränkungen des Kaisers.

Unter den formellen Beschränkungen begegnen wir zuerst einer ganz allgemeinen, nämlich der, daß grundsätzlich alle Erlasse des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen. Dieser Satz ist nicht Gewohnheitsrecht, wie Zorn und andere annehmen,<sup>1)</sup> sondern Gesetzesrecht, da Art. 17 RB. als integrierender Bestandteil des verfassungsmäßigen Kaisertums sich mit der Einsetzung des Kaisers durch den Bundesrat von dem Bundesgebiet auf die Kolonien von selbst übertragen hat. (Vgl. S. 65.) Neben ihm gilt auch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878,<sup>2)</sup> dessen Ausdehnung auf die Kolonien allerdings nur gewohnheitsrechtlich geschehen ist, indem die beteiligten Kreise ständig danach verfahren sind in der Überzeugung, daß die von ihnen angewandte Norm geltendes Recht sei.<sup>3)</sup> Nach diesem Gesetze wird der Reichskanzler im Falle der Behinderung bei der Gegenzeichnung vertreten durch den Kolonialstaatssekretär bzw., wenn es sich um Erlasse für Kiautschou handelt, durch den Staatssekretär des Reichsmarineamts. Von Wichtigkeit zwar nicht für die Jetztzeit, aber für die Frage der Gültigkeit von kaiserlichen, bis zum 17. Mai 1907 ergangenen Verordnungen ist die Frage, wer den Reichskanzler bei der Gegenzeichnung vertrat, solange ein Kolonialamt nicht

<sup>1)</sup> Vgl. Zorn, Staatsr. I; Giese a. a. D; v. Hoffmann, Einf. S. 13.

<sup>2)</sup> RBBl. S. 127.

<sup>3)</sup> Vgl. v. Hoffmann, Zeitschr. f. Kol. Pol. 1905, S. 373 und Sassen, Gesetzgebungsr. S. 51 ff.

existierte,<sup>4)</sup> sondern nur eine mit dem Auswärtigen Amt verbundene Kolonialabteilung. Da nach der Bekanntmachung betreffend die Zuständigkeit der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes, die Kolonialabteilung alle eigentlich kolonialen Angelegenheiten unter Verantwortung des Reichskanzlers<sup>5)</sup> zu erledigen hatte, vertrat nicht der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, sondern der Abteilungsdirigent den Reichskanzler bei der Gegenzeichnung.<sup>6)</sup>

Wenn wir von den „Erlassen“ des Kaisers sprachen, so meinten wir damit in erster Linie die gesetzvertretenden Verordnungen. Unstreitig ist es, daß auch die Kolonialgesetze unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers vom Kaiser verkündet werden müssen. Zweifelhaft kann es dagegen erscheinen, ob alle sonstigen Regierungsakte, Anordnungen und Verfügungen des Kaisers der Gegenzeichnung bedürfen. Dies gilt insbesondere bei den Verwaltungsverordnungen, die der Kaiser auf allen Gebieten der Verwaltung zahlreich erlassen hat. Während früher dem Kaiser hierin möglichst wenige Beschränkungen auferlegt wurden, geht heute die Tendenz der Reichsgesetzgebung dahin, ihn auch hier nicht uneingeschränkt walten zu lassen. Dies zeigte sich besonders, als am 26. April 1912 der Entwurf zur Novelle des Schutztruppengesetzes<sup>7)</sup> in der Budgetkommission vorgelegt wurde. Denn zu § 1: „Die Schutztruppen stehen unter dem Befehl des Kaisers“ stellte das Zentrum den Antrag, dabei auszusprechen, daß bei der Ernennung von Offizieren der Schutztruppe und von Militärbeamten in den Schutzgebieten die Gegenzeichnung des Reichskanzlers er-

<sup>4)</sup> Dieses wurde erst durch Allerhöchst. Erlaß v. 17. Mai 1907 errichtet.

<sup>5)</sup> Vgl. DRG. I S. 3. Dies betont auch die Bekanntmachung betr. Zuständigkeit des Reichskanzlers in den Angelegenheiten der Schutzgebiete und die Allerhöchste Verfügung vom 12. Dezember 1894 (Riebow III S. 2 ff. u. Kolonialbl. 1894, S. 647).

<sup>6)</sup> a. M. Laband, Staatsrecht II S. 284.

<sup>7)</sup> Reichsgesetz betr. die Kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst vom 18. Juli 1896 (RGBl. S. 653/59).

forderlich sein solle. Mit Recht wurde dies von verschiedenen Seiten als Eingriff in die kaiserliche Gewalt empfunden.<sup>8)</sup> Denn die Ernennung von Offizieren ist ein Ausfluß der Kommandogewalt des Kaisers und nicht Aufgabe einer Abteilung des Kolonialamts, für dessen Handlungen der Reichskanzler gegenzuzeichnen hat. Daß dies eine zu weitgehende Beschränkung formeller Natur ist, hat dann auch der Reichstag eingesehen, indem im nächsten Jahre, nämlich am 5. März 1913, die Budgetkommission eine Resolution annahm des Inhalts, daß der Reichstag bei Wiedervorlegung des SchutztrG. auf einen Paragraphen, der das Erfordernis der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bei der Ernennung von Offizieren aufstellte, verzichten wolle.<sup>9)</sup>

Eine weitere Beschränkung formeller Natur ist darin zu erblicken, daß die kaiserlichen Verordnungen im Reichsgesetzblatt verkündigt werden müssen. In erster Linie wird damit der Kaiser der Kontrolle durch die Öffentlichkeit unterworfen. In zweiter Linie liegt, wenigstens nach herrschender Meinung,<sup>10)</sup> die beschränkende Wirkung dieses Erfordernisses darin, daß Rechtsverordnungen des Kaisers erst mit der Verkündigung im Reichsgesetzblatt verbindlich werden, da sie vom Kaiser im Namen des Reiches erlassen werden und damit als Rechtsverordnungen des Reiches der Bestimmung des Art. 2 RB. unterliegen. Der Begründung dieser Ansicht kann ich nicht beitreten, weil Art. 2 RB. sich nur auf Reichsgesetze bezieht. Der tatsächliche Gebrauch<sup>11)</sup> hat jedoch der herrschenden Ansicht recht gegeben, und so kann man sagen, daß sich ein Gewohnheitsrecht ge-

<sup>8)</sup> Vgl. Täggl. Rundschau v. 27. 4. 1912 Nr. 196. Der Staatssekretär Dr. Solf betonte bei dieser Gelegenheit, daß praktisch auch schon jetzt im Sinne des Antrags verfahren werde.

<sup>9)</sup> Vgl. Hannov. Courier Nr. 30 405 v. 6. März 1913.

<sup>10)</sup> Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 760 Anm. 4 u. Joël, Hirths Ann. 1887 S. 216.

<sup>11)</sup> Im Jahre 1894 ist allerdings noch die Allerhöchste Verordnung über die Rechtsverhältnisse an unbeweglichen Sachen in Deutsch-Ostafrika vom 24. Juli 1894 im Kolonialblatt erschienen. (Vgl. DRG. II Nr. 104, S. 106.)

bildet hat, wonach der Kaiser verpflichtet ist, die von ihm für die Kolonien erlassenen Rechtsverordnungen im Reichsgesetzblatt zu publizieren.

§ 18.

**Materielle Beschränkungen des Kaisers.**

Die Reichsgesetzgebung hat bisher nur in geringem Umfange von ihrem Rechte, die kaiserliche Gesetzgebungsgewalt einzuschränken, Gebrauch gemacht. Sie handelte dabei in der richtigen Erkenntnis, daß Selbständigkeit beim Handeln der eingefetzten Zentralgewalt für die gesunde Entwicklung der staatlichen Verhältnisse in den Kolonien hauptsächlichliche Vorbedingung sei.

Soweit sie in dem SchGG. von 1886 Reichsgesetze eingeführt hat, hat sie zugleich — den vierten Zweck des SchGG. verfolgend<sup>1)</sup> — ihre Rechte gegen die Rechte des Kaisers abgegrenzt, indem sie mittelbar, hinsichtlich der Veränderbarkeit der eingeführten Reichsgesetze, diese Gebiete ihrem Einflusse unterwarf.

Die wichtigste Beschränkung des kaiserlichen Gesetzgebungsrechtes durch das Sch. G. G. besteht auf dem Gebiete der Rechtspflege, indem durch § 3 SchGG. die dort bezeichneten Reichsgesetze und preußischen Gesetze und durch § 2 SchGG. das RGG. vom 7. April 1900 eingeführt sind.

Von den in der preußischen Verfassungsurkunde und in den Verfassungen der meisten anderen Bundesstaaten aufgezählten und durch deutsche Reichsgesetze garantierten Grundrechten<sup>2)</sup> ist die Gewissensfreiheit und die Freiheit der Ausübung der Kulte der im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften durch kolonialgesetzliche Bestimmungen gesichert. Denn § 14 SchGG. gewährt den Angehörigen dieser Religionsgemeinschaften in den Kolonien Gewissensfreiheit und religiöse Duldung und statuiert zu-

<sup>1)</sup> Vgl. oben S. 7 f.

<sup>2)</sup> Über die rechtliche Natur der Grundrechte vgl. statt vieler Giese, Die Grundrechte (Bd. 1 Heft 2 der Abhandlungen hrsgb. von Jörn und Stier-Somlo 1905) besonders S. 70—76.

gleich das Verbot, der freien und öffentlichen Ausübung der Kulte dieser Religionsgemeinschaften, der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen irgend welche gesetzliche Beschränkung oder Hinderung in den Weg zu legen. Andere Grundrechte, wie z. B. das Recht, sich überall niederzulassen, gelten in den Kolonien nicht, da die Reichsgesetze, von denen sie aufgenommen sind, hier also das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867,<sup>3)</sup> in den Kolonien nicht eingeführt sind. Vielmehr muß es der kaiserlichen Zentralgewalt anheimgestellt bleiben, solche Grundrechte im Verordnungswege zu verwirklichen oder, weil die Verhältnisse in den Kolonien noch nicht soweit gediehen sind, ihre Verwirklichung noch hinten zu halten. Insbesondere sind die preußischen Grundrechte nicht mit der Einführung des Art. 3 R.V. durch § SchGG. den Schutzgebietsangehörigen zugelegt. Art. 3 R.V. soll zwar fortan als Norm auf das durch die Naturalisation begründete Verhältnis der Reichsangehörigkeit Anwendung finden. Das hat aber nur zur Folge, daß der in den Kolonien Naturalisierte, wenn er im Deutschen Reiche sich aufhält, von jedem Bundesstaat als Inländer behandelt werden muß insoweit, als Art. 3 die Wirkungen des gemeinsamen Indigenats bestimmt. Demgemäß hat die in einer Kolonie erfolgte Naturalisation nur zur Folge, daß der Naturalisierte von jedem Bundesstaate „zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genuße aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist“. Schon im Bundesgebiet hat das gemeinsame Indigenat des Art. 3 R.V. nicht die Wirkung, auf jeden Reichsangehörigen die preußische Staatsangehörigkeit und die an ihren Besitz geknüpften „Grundrechte“, wie sie Titel 2 der Preußischen Verfassungsurkunde („Von den Rechten der Preußen“) aufzählt,

<sup>3)</sup> BdsGBI. 1867 S. 55, RGBI. S. 613.

zu übertragen. Diese Wirkung kann daher durch die erfolgte Einführung des Art. 3 in die Kolonien auch nicht für die hier Naturalisierten, die sogenannten „Schutzgebietsangehörigen“ entstehen.<sup>4)</sup>

Durch § 7 SchGG. sind die §§ 2—9, 11, 12 und 14 des Gesetzes betreffend die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Bundesangehörigen im Auslande vom 4. Mai 1870<sup>5)</sup> in die Kolonien eingeführt worden. Diese Paragraphen behandeln die Einrichtung von Standesämtern, die Form der Eintragung von zu beurkundenden Ereignissen im Gebiete des Personenstandes (§§ 2, 9 und 11), die wesentlichen Erfordernisse (Essentialien) für die Eheschließung (§ 7) und die bloßen Sollvorschriften für den Standesbeamten (Instruktionalien), ferner die Wichtigkeit der Ehe bei Verletzung von Essentialien (§§ 3 u. 7a).

Für die Naturalisation und das durch dieselbe begründete Verhältnis der Reichsangehörigkeit gelten nach § 9 II SchGG. außer Art. 3 RB. auch die Bestimmungen des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870<sup>6)</sup> 7) und zwar mit der Maßgabe, daß Reichsangehörige, die sich 10 Jahre ununterbrochen in den Kolonien aufhalten, dadurch nicht die

---

<sup>4)</sup> Vgl. Arndt, Preuß. Verf. Urfd. Vorbem. zu Titel II, ders., Komm. z. RB. 4. Aufl. 1911 S. 70 Anm. 2 zu Art. 3 und die daselbst Zitierten, insbesondere Jörn, Staatsr. I S. 371 und v. Rönne-Jörn II S. 171 — ferner Gerstmeier a. a. D. S. 35. — Wenn auch die Grundrechte für die Schutzgebietsangehörigen nicht gelten, so werden die letzteren doch im Genuße derselben (insb. Freiheit der Person und des Eigentums) belassen, so lange nicht Erwägungen, die sich aus der besonderen Natur des Kolonialgebietes ergeben, die Kolonialbehörden zu Einschränkungen veranlassen.

<sup>5)</sup> Vgl. BdsGBI. S. 599, Reichsgesetz zufolge Gef. v. 16. Apr. 1871 § 2, abgeändert durch GG. z. BGB. Art. 40, vgl. RGBI. 1896 S. 614.

<sup>6)</sup> BdsGBI. S. 355, RGBI. 1896, S. 615.

<sup>7)</sup> In der Reichstagssession 1911/12 ist eine Novelle zum Staatsangehörigkeitsgesetze dem Reichstage vorgelegt und in einer Kommission am 26. April 1912 (vgl. Tägliche Rundschau Nr. 196 vom 27. 4. 1912) beraten. Durch sie soll die Bestimmung, daß die Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande verloren gehe, allgemein beseitigt werden.

Staatsangehörigkeit verlieren, wie es (§ 21) bei sonstigem zehnjährigen Aufenthalte außerhalb des Bundesgebiets geschieht.

Ferner ist durch § 9 III SchGG. der § 4 des Wahlgesetzes für den deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869<sup>8)</sup> für anwendbar erklärt. Gemäß letzterer Bestimmung ist der Deutsche, der das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt und einem Schutzgebiet seit mindestens einem Jahre angehört hat, wählbar zum Reichstagsabgeordneten, sofern er nicht durch besondere, in seiner Person liegende Gründe, (§ 3 des zit. Gesetzes) von der Berechtigung ausgeschlossen ist.

Schließlich ist noch für diejenigen Reichsangehörigen, die neben ihrem Wohnsitz in einer Kolonie noch einen solchen im Reichsgebiete haben, die Gefahr, an beiden Orten Steuern zahlen zu müssen, dadurch abgewandt worden, daß die Schutzgebiete in § 9 Abs. 3 für Inland im Sinne des Gesetzes wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870<sup>9)</sup> erklärt worden sind.

Das in der Schutzgewalt des § 1 SchGG. beruhende Recht des Kaisers, die Organisation der Behörden in den Kolonien vorzunehmen, wird praktisch beschränkt durch die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Feststellung des Haushaltsetats für die Kolonien auf Grund des bereits erwähnten Gesetzes über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892.<sup>10)</sup> Dieses Gesetz stellt den weitgreifendsten Eingriff der Reichsgesetzgebung in die Organisation der Kolonialgewalt seit dem SchGG. von 1886 dar. Die wichtigsten Bestimmungen desselben sind folgende:

1. Alle Einnahmen und Ausgaben der Kolonien müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres durch Gesetz festgestellt (§ 1).

<sup>8)</sup> BdsGBI. S. 145.

<sup>9)</sup> BdsGBI. S. 119.

<sup>10)</sup> RGBI. S. 369. Jetzt geändert durch Gesetz vom 18. Mai 1908 (RGBI. S. 207).

2. Baldmöglichst nach Schluß des Etatsjahres ist dem Bundesrat und Reichstag eine Übersicht sämtlicher Einnahmen und Ausgaben des ersteren Jahres vorzulegen (§ 2).

3. Über die Verwendung aller Einnahmen ist durch den Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen (§ 3).

4. Die Aufnahme einer Anleihe oder Übernahme einer Garantie erfolgt im Wege der Gesetzgebung (§ 4).

5. Für die aus der Verwaltung eines Schutzgebietes entstehenden Verbindlichkeiten haftet nur das Vermögen dieses Gebietes (§ 5).

Auf Grund dieses Gesetzes von 1892 sind Jahr für Jahr Etatsgesetze für die Kolonien ergangen und für einzelne derselben, wie für Südwestafrika und Togo, sind durch besondere Gesetze Reichsdarlehen gewährt worden. Die Bedeutung des Gesetzes liegt neben dem von uns bereits oben hervorgehobenen Eingriff in die Kaiserliche Finanzhoheit darin, daß durch § 5 die Kolonien vermögensrechtliche Persönlichkeit erworben haben, so daß sie nunmehr selbständige Fisci darstellen, während bis zum 30. März 1892 der Landesfiskus der Kolonie ein Spezialfiskus des Reiches war. Daher haftet das Reich nicht für die Schulden der Verwaltung der einzelnen Kolonie. Daher richten sich die Gehaltsansprüche der Kolonialbeamten gemäß § 1 Ziff. 1 des Kolonialbeamtengesetzes nicht gegen den Reichsfiskus, sondern gegen den Landesfiskus der betreffenden Kolonie.<sup>11)</sup> Durch Erlangung der juristischen Persönlichkeit sind aber die Kolonien ebensowenig „Staaten“ geworden, wie das Reichsland Elsaß-Lothringen durch die Schaffung des Elsaß-Lothringischen Landesfiskus ein Bundesstaat geworden ist.<sup>12)</sup>

Vor dem Erlaß des Finanzgesetzes bedurfte es nur insoweit eines Etats, als es sich um den Reichszuschuß handelte.<sup>13)</sup> Im übrigen hatte der Kaiser als Ausfluß der

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu Gerstmeier S. 198, v. Stengel, Schutzgebiete S. 92, Köbner S. 1110, ebenso hat das Kammergericht entschieden, vgl. RG.-Urteil vom 3. Dezember 1909 in Mugdan, Entscheidungen der OLG.

<sup>12)</sup> Es gilt zwar nach dem Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 als solcher. <sup>13)</sup> v. Stengel, Schutzgebiete S. 730.

Finanzhoheit auf Grund des § 1 SchGG. das Recht, selbständig über Einnahmen und Ausgaben zu verfügen. Dies Recht ist ihm durch das Gesetz von 1892 genommen. Das hat aber zur Folge, daß auch, wenn in Zukunft die Verwaltung einer Kolonie, z. B. Süd-Westafrika vollständig aus eigenen Mitteln der Kolonie sollte bestritten werden können, der Etat, trotzdem es sich nun nicht mehr um Bewilligung von Mitteln des Reiches handelt, doch den Faktoren der Reichsgesetzgebung vorgelegt werden muß. Dies allerdings nur solange, bis die Kolonien eigene Organe für die Selbstverwaltung erhalten haben. Der erste Schritt zur Einrichtung der Selbstverwaltung ist mit der Verselbständigung der kolonialen Fisci getan und es sind auch schon Ansätze einer Organisation der Selbstverwaltung vorhanden. Können zwar die aus Beamten und weißen Ansiedlern der Kolonien gebildeten Gouvernementsräte<sup>14)</sup> die in fast allen Kolonien bestehen, wegen ihrer bloß gutachtlichen und beratenden Funktion kaum hierher gerechnet werden, so ist doch der durch die Verordnung des Reichskanzlers vom 28. Januar 1908<sup>15)</sup> geschaffene Landesrat in Süd-Westafrika, der in bestimmten Fällen mit zu beschließen hat, als ein solcher Ansatze anzusehen. Vielleicht wird er in Zukunft, wenn die Kolonie Süd-Westafrika finanziell auf eigenen Füßen steht, imstande sein, die Funktionen der Reichsgesetzgebung, die ja die fehlende koloniale Volksvertretung vertritt, bei der Finanzverwaltung zu erfüllen.

Anderere Reichsgesetze beschränken gleichzeitig mehrere Hoheitsrechte des Kaisers auf Grund des § 1 SchGG. So greifen zugleich in die Finanzhoheit des Kaisers und in sein Recht, die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten zu regeln (Amtshoheit) bzw. in sein Recht die Heeresverwaltung zu organisieren (Kommandogewalt), folgende Gesetze beschränkend ein:

1. Das schon genannte Kolonialbeamtengesetz v. 8. VI. 1910.<sup>16)</sup> Dieses erklärte das Reichsbeamtengesetz<sup>17)</sup> und das

<sup>14)</sup> Diese sind ins Leben gerufen durch die Verordn. d. Reichskanzlers vom 24. Dezember 1903. <sup>15)</sup> Kolonialblatt S. 141 ff.

<sup>16)</sup> RGBl. S. 881. <sup>17)</sup> RGBl. 1907 S. 245.

Beamten-Hinterbliebenengesetz vom 17. Mai 1907<sup>18)</sup> für anwendbar.<sup>19)</sup>

2. Das Reichsgesetz betreffend die Tagegelder, Fuhr- und Umzugskosten der Kolonialbeamten vom 7. September 1911.<sup>20)</sup>

3. Das Reichsgesetz betreffend die Zurückbeförderung der Hinterbliebenen im Auslande angestellter Reichsbeamter und Personen des Soldatenstandes vom 1. April 1888.<sup>21)</sup>

4. Das Reichsgesetz betreffend die Haftung des Reiches für seine Beamten vom 22. Mai 1910.<sup>22)</sup>

5. Das Gesetz betreffend die Kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst vom 18. Juli 1896.<sup>23)</sup>

In die Auswärtige Verwaltung greift ein das Gesetz vom 16. Juli 1912, durch welches als Abs. 2 dem § 1 SchGG. die Bestimmung hinzugefügt wurde, daß Erwerbung und Abtretung eines Schutzgebiets oder von Teilen eines solchen im Wege eines Reichsgesetzes zu erfolgen haben. Ausgenommen sollen hiervon Grenzberichtigungen sein.

Auf die Kolonien ist ferner durch § 10 Abs. 1 SchGG. das Gesetz betreffend das Flaggenrecht der Rauffahrtschiffe vom 22. Juni 1899<sup>24)</sup> mit der Abänderung vom 29. Mai 1901<sup>25)</sup> und ebenso die Seemannsordnung vom 2. Juni 1902,<sup>26)</sup> da diese auf jedes Schiff Anwendung findet, welches die deutsche Reichsflagge führt,<sup>27)</sup> ausgedehnt worden.

Für das Schutzgebiet von Kiautschou ist das Gesetz über die Ausgabe kleiner Aktien in den Konsulargerichtsbezirken in China und im Schutzgebiete Kiautschou vom 23. Dezember 1911<sup>28)</sup> bemerkenswert. Dasselbe enthält eine Novelle zu dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 7. April 1900, indem

<sup>18)</sup> RGBl. S. 208.

<sup>19)</sup> Ergänzt wurde das Gesetz durch die Kaiserliche Verordnung zur Ausführung des Kolonialbeamtengesetzes vom 3. Oktober 1910 (RGBl. S. 1091). <sup>20)</sup> RGBl. S. 897.

<sup>21)</sup> RGBl. S. 131.

<sup>22)</sup> RGBl. S. 799.

<sup>23)</sup> RGBl. S. 653/59.

<sup>24)</sup> RGBl. S. 319.

<sup>25)</sup> RGBl. S. 184.

<sup>26)</sup> RGBl. S. 175.

<sup>27)</sup> Vgl. Florack a. a. D. S. 29, Anm. 3.

<sup>28)</sup> RGBl. 1135.

Art. 1 bestimmt, daß hinter § 31 des zit. Gesetzes als § 31a folgende Vorschrift eingeschaltet werde:

„Durch Anordnung des Reichskanzlers kann für einen Konsulargerichtsbezirk in China oder für einen Teil eines solchen bestimmt werden, daß Aktien und Interimscheine von Aktiengesellschaften, die dort ihren Sitz haben, auf einen Betrag von weniger als eintausend, jedoch nicht von weniger als 200 Mark oder auf einen entsprechenden Betrag in einer anderen Währung gestellt werden dürfen. Für die Umrechnung in die andere Währung kann der Reichskanzler Durchschnittskurse festsetzen.“ Art. 2 erklärt dann die nach Art. 1 in das Kolonialgerichtsbarkeitsgesetz einzustellenden Vorschriften auf das Schutzgebiet Kiautschou für entsprechend anwendbar.

Nach Art. 3 dürfen die gemäß Art. 1 und 2 auf einen Betrag von weniger als 1000 Mark gestellten Aktien und Interimscheine zum Handeln an Börsen im Reichsgebiete nur mit Genehmigung des Reichskanzlers zugelassen werden.

Durch diese Bestimmungen ist es den deutschen Kaufleuten in Ostasien wieder ermöglicht, ihre Gesellschaftsunternehmungen unter deutsches Recht und deutsche Gerichtsbarkeit zu stellen. Bis dahin hatten sie, um chinesisches Kapital zur Mitarbeit, der sie nicht entraten konnten, zu gewinnen, ihre Gesellschaften nach englischem Rechte gründen müssen. Denn allein für die Shares des englischen Aktienrechts, das die Beschränkung der Inhaberaaktien auf 1000 Mark nicht kennt, zeigte der Chinese, nicht gewillt, ein größeres Risiko zu tragen, eine Neigung.<sup>29)</sup>

Eine weitere Beschränkung<sup>30)</sup> bilden folgende, zwar nicht als Kolonialgesetze im eigentlichen Sinne, aber doch

<sup>29)</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des Staatssekretärs v. Riederlen-Wächter in der Sitzung des Reichstags vom 14. November 1911. (Sten. Ber. XII. Leg. II. Sess. Bd. 268, S. 7822 ff.)

<sup>30)</sup> Da wir hier nur die Beschränkungen durch die Reichsgesetzgebung zu behandeln haben, brauchen wir auf die weiteren Beschränkungen der Kaiserlichen Gesetzgebungsgewalt nicht einzugehen. Diese sind kurz die in der Kongoakte vom 26. Februar 1885 (Fleischmann, Völkerrechtsquellen Nr. 51) enthaltenen Normen, die Geltung für den Umfang des sog. „konventionellen Kongobeckens“ haben, zu dem von

zum wenigsten mittelbar mit Wirkung für die Kolonien erlassene Reichsgesetze.<sup>31)</sup>

Das Gesetz betreffend Postdampfschiffahrtsverbindungen mit überseeischen Ländern vom 6. April 1885,<sup>32)</sup> abgeändert durch die Novellen vom 27. Juni 1887,<sup>33)</sup> vom 20. März 1893<sup>34)</sup> und vom 13. April 1898.<sup>35)</sup>

Das Gesetz, welches eigens für Ostafrika eine Dampferlinie geschaffen hat, nämlich das Gesetz betreffend eine Postdampfschiffsverbindung mit Ostafrika vom 1. Februar 1890<sup>36)</sup> mit der Ergänzung vom 25. Mai 1900.<sup>37)</sup>

Das Gesetz betreffend die Bestrafung des Sklavenraubs und des Sklavenhandels vom 25. Juli 1895.<sup>38)</sup>

Das Gesetz betreffend die Verpflichtung deutscher Kaufahrteischiffe zur Mitnahme hilfsbedürftiger Seeleute vom 27. Dezember 1872.<sup>39)</sup>

Das Gesetz betreffend die Preisengerichtsbarkeit vom 3. Mai 1884.<sup>40)</sup>

Das Gesetz betreffend die Zurückbeförderung der Hinterbliebenen im Auslande angestellter Reichsbeamter und Personen des Soldatenstandes vom 1. April 1888.<sup>41)</sup>

Wir glauben hiermit im wesentlichen die in die Kolonien eingeführten oder für sie, sei es unmittelbar, sei es mittelbar, erlassenen Gesetze in formellem Sinne aufgeführt zu haben.

Indem wir uns die oben getroffenen Feststellungen über die Grenzen ins Gedächtnis zurückrufen, welche der Reichsgesetzgebung in ihrer die kaiserliche Gesetzgebungsgewalt beschränkenden Tätigkeit auf dem Gebiete der gesetzgebenden Gewalt gezogen sind, fassen wir das Ergebnis unserer Untersuchungen zusammen.

---

deutschen Kolonien gehört: Kamerun im südöstlichen Teile, Deutsch-Ostafrika mit Ausnahme des früher dem Sultan von Sansibar gehörigen Küstenstrichs. — Eine weitere Beschränkung liegt in dem Verordnungsrecht des Reichskanzlers auf Grund des § 15 SchGG. und dem an ihn oder die Gouverneure delegierten, ursprünglich kaiserlichen Verordnungsrecht.

<sup>31)</sup> Vgl. hierzu Florad a. a. D. S. 28 ff.

<sup>32)</sup> RGBl. S. 85/86.

<sup>33)</sup> RGBl. S. 275.

<sup>34)</sup> RGBl. S. 95.

<sup>35)</sup> RGBl. S. 363.

<sup>36)</sup> RGBl. S. 19.

<sup>37)</sup> RGBl. S. 239.

<sup>38)</sup> RGBl. S. 425.

<sup>39)</sup> RGBl. S. 432.

<sup>40)</sup> RGBl. S. 49.

<sup>41)</sup> RGBl. S. 131.

§ 19.

**Ergebnis.**

Die Reichsgesetzgebung, repräsentiert durch Bundesrat und Reichstag, ist hinsichtlich der Kolonien die primäre Form für die Willenserklärungen des Reiches im Gebiete der gesetzgebenden Gewalt. Die Gesetzgebungsgewalt des Kaisers beruht auf der gesetzlichen Delegation seitens des Bundesrates und Reichstages. Andere Rechte stehen ihm auf Grund der Reichsverfassung, von der sich gewisse Bestimmungen auf die Kolonien übertragen haben, als unentziehbare zu. Die Reichsgesetzgebung hat durch das Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886 nebst Novellen auf nichts verzichtet. Sie kann daher die dem Kaiser delegierten Rechte jederzeit wieder entziehen oder beschränken. Sie kann auch heute noch grundsätzlich eine selbständige Regelung der innerstaatlichen Verhältnisse der Kolonien vornehmen. Ihre Grenze findet sie lediglich an den unantastbaren Rechten des Kaisers auf Grund der Reichsverfassung und den Beschränkungen, die sich aus der rechtlichen Natur der Gesetzgebungsgewalt von selbst ergeben.<sup>1)</sup>

Indes wird die Reichsgesetzgebung aus politischen Rücksichten gewisse Grenzen zu beachten haben. Vor allem wird sie Rücksicht nehmen müssen auf den Umstand, daß die Verhältnisse in den Kolonien, weil noch ständig im Fluß befindlich, nur selten eine frühzeitige Regelung durch

<sup>1)</sup> Das Fazit, welches Münstermann (a. a. O. S. 75) hinsichtlich der Stellung der Kaiserlichen Gewalt in den Kolonien zieht, daß diese ihre rechtlichen Schranken nur in dem Satz fände, daß durch sie die in Ansehung der Schutzgebiete geltenden Reichsgesetze (die Reichsverfassung oder andere Reichsgesetze) weder aufgehoben noch abgeändert werden könnten, genügt nicht zur Feststellung des bestehenden Rechtszustandes. Denn die Kaiserliche Gewalt wird dadurch, daß die Reichsgesetzgebung jederzeit in deren Anordnungen eingreifen kann, faktisch insofern noch weiter beschränkt, als sie deren Intentionen zu folgen hat, wenn sie nicht erleben will, daß ihre in Form Kaiserlicher Verordnungen gegebenen Anordnungen durch ein Gesetz in formellem Sinne aufgehoben werde.

ein Gesetz zulassen, das ja als solches schwerer abzuändern ist wie eine kaiserliche Verordnung. Aber auch auf den Gebieten, auf denen sich die Verhältnisse mehr konsolidiert haben, wird ein der wechselnden Zusammensetzung unterworfenes Staatsorgan, wie der Deutsche Reichstag, kaum die nötige Kenntnis und Erfahrung besitzen, um die große Verschiedenheit der Kolonien vom Mutterlande in ethnologischer, klimatischer, politischer, religiöser und allgemein kultureller Beziehung bei seinen Anordnungen voll in Anschlag bringen zu können. Er wird gut tun, hier der eingesetzten kaiserlichen Zentralgewalt und der von ihr abhängigen Gouverneurs-Gewalt möglichst viel Spielraum zu lassen.

Im übrigen haben wir gesehen, daß zum Kolonialstaatsrecht, welches einen auf dem Wege wissenschaftlicher Forschung gewonnenen Normenkomplex darstellt, in Sonderheit auch viele Einzelbestimmungen der Reichsverfassung gehören, obwohl letztere als Ganzes nicht in die Kolonien eingeführt ist. Man wird es als ein Bedürfnis bezeichnen dürfen, diesen Rechtszustand mit dem geltenden formell gesetzten Recht in Einklang zu bringen. Es fragt sich nur, auf welchem Wege dies geschehen könnte. Giese<sup>2)</sup> verwirft mit Recht den Vorschlag, die Reichsverfassung als Ganzes in die Kolonien einführen zu wollen. Aber auch sein unter bestimmten Voraussetzungen gemachter Vorschlag, der Reichsverfassung als eine Art Anhang zu derselben eine Reihe kolonialrechtlicher Bestimmungen und zwar auch solche über die Rechte des Kaisers einerseits, des Bundesrats und Reichstags in den Kolonien andererseits hinzuzufügen, scheint mir nicht brauchbar. Denn es wäre doch erforderlich, diesen Teil der Reichsverfassung selbst in die Kolonien einzuführen. Eine solche Teilung der Reichsverfassung aber würde m. E. sicher zu Komplikationen auf dem Gebiete der Kompetenzen führen. Denn bei einem Reichsgesetze, welches eine Wirkung sowohl für die Kolonie, als auch für das Bundesgebiet haben würde, z. B. bei einem Etatsgesetz,

<sup>2)</sup> Festgabe S. 443.

würde es zweifelhaft sein, auf Grund welchen Rechtstitels Reichstag und Bundesrat tätig geworden seien, ob auf Grund der Reichsverfassung, oder auf Grund des in die Kolonien eingeführten Teiles derselben.

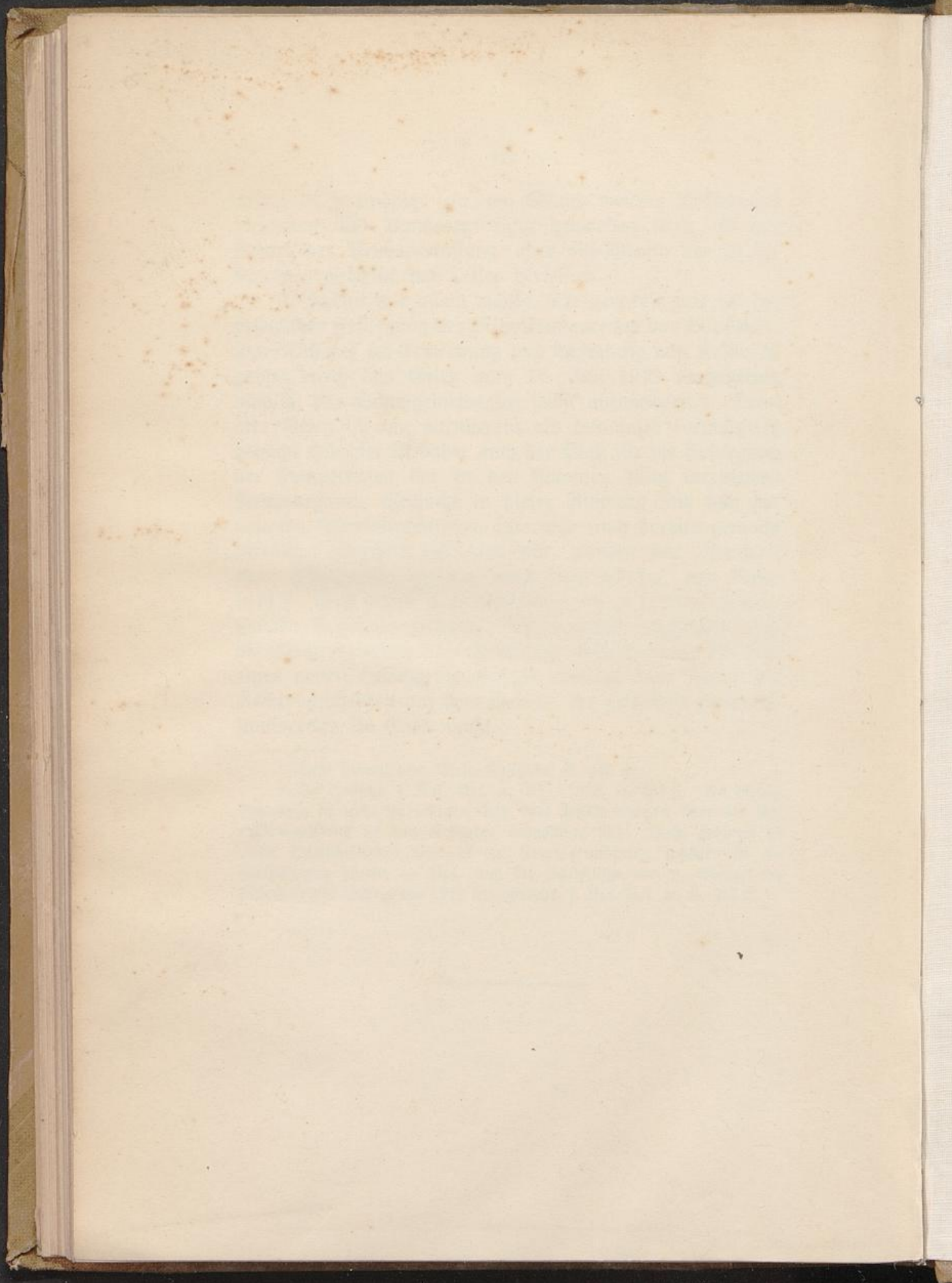
Es scheint mir allein richtig, hier gerade so wie bei der gesetzlichen Festlegung des Mitwirkungsrechts von Bundesrat und Reichstag bei Erwerbung und Abtretung von Kolonialgebiet durch das Gesetz vom 16. Juli 1912 vorzugehen, nämlich das Schutzgebietsgesetz selbst abzuändern.<sup>3)</sup> Denn dies Gesetz ist von vornherein als koloniales Grundgesetz gedacht und hier ist daher auch der Platz für die Festlegung der Kompetenzen der in den Kolonien tätig werdenden Reichsorgane. Versuche in dieser Richtung sind von der neueren kolonial-rechtlichen Literatur auch bereits gemacht worden. Erwähnt soll hier nur werden der „Entwurf eines Schutzgebietsgesetzes nebst Begründung“ von Romberg.<sup>4)</sup> Doch haben diese Versuche noch zu keinem abschließenden Ergebnis geführt. Wir möchten empfehlen, daß die Reichsregierung dem Reichstage baldigst einen Entwurf eines neuen Schutzgebietsgesetzes vorlegt und damit der Rechtsunsicherheit auf dem Gebiete des geltenden Kolonialstaatsrechts ein Ende macht.

<sup>3)</sup> Dem stimmt auch Giese, Festgabe, S. 443 zu.

<sup>4)</sup> In Zeitschr. f. Kol. Pol. 2c. XII. 1910, S. 657 ff. In diesem Entwurfe ist nicht zu billigen, daß dort Bestimmungen über die Gerichtsverfassung in den Kolonien aufgeführt sind. Diese gehören in dieser Ausführlichkeit nicht in ein Staatsgrundgesetz, sondern in ein Spezialgesetz hinein. — Vgl. auch die Vorschläge von v. Stengel im Märzheft des Jahrgangs 1911 der Zeitschr. f. Kol. Pol. 2c. S. 233 ff.

209

2,00







206S01945033

Hörsche Schütze,  
Gebiete.  
(Sammelband.)

I  
3082