



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

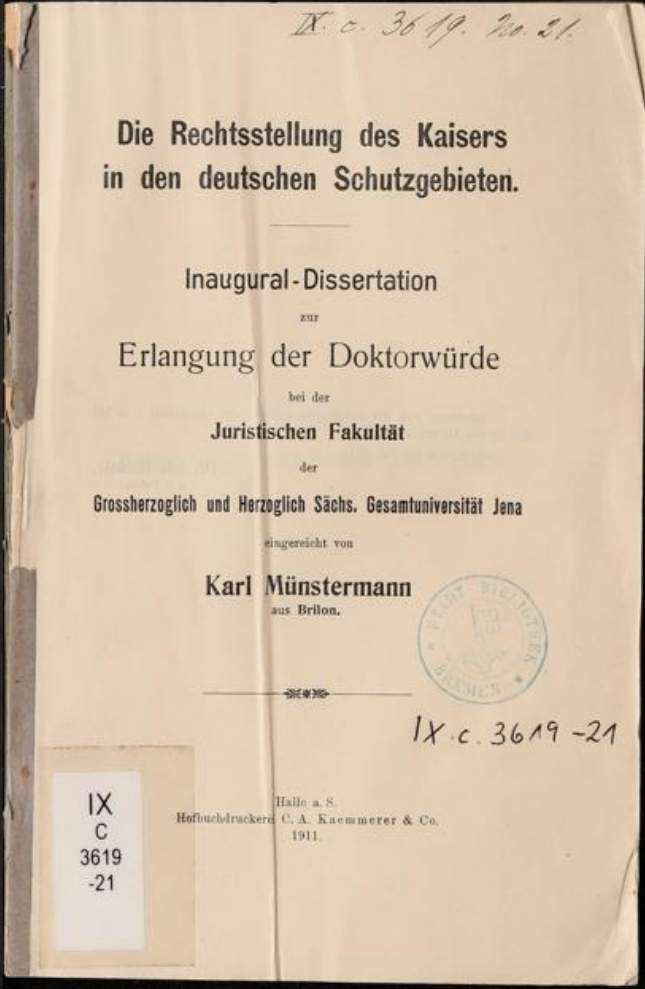
DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Die Rechtsstellung des Kaisers in den deutschen Schutzgebieten

Münstermann, Karl

Halle a.S., 1911

urn:nbn:de:gbv:46:1-11516



IX. c. 3619. No. 21.

**Die Rechtsstellung des Kaisers
in den deutschen Schutzgebieten.**

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

bei der

Juristischen Fakultät

der

Grossherzoglich und Herzoglich Sächs. Gesamtuniversität Jena

eingereicht von

Karl Münstermann

aus Brilon.



IX. c. 3619 -21

IX
C
3619
-21

Halle a. S.
Hofbuchdruckerei C. A. Kaemmerer & Co.
1911.

Genehmigt von der juristischen Fakultät der Universität Jena auf
Antrag des Unterzeichneten.

Jena, den 28. Juli 1911.

Dr. Joh. Niedner,
z. Z. Dekan.

Dem Andenken
meines Vaters und meiner lieben Mutter
in treuer Dankbarkeit gewidmet

Inhalt.

	Seite
Einleitung	7
Erster Abschnitt.	
Schutzgewalt und Schutzgebiete	9
Zweiter Abschnitt.	
Die Rechtsstellung des Kaisers bis zum Erlass des Gesetzes vom 17. April 1886	18
Dritter Abschnitt.	
A. Die Rechtsstellung des Kaisers nach Erlass des Gesetzes vom 17. April 1886	41
B. Beschränkungen des Kaisers in der Ausübung der Schutzgewalt:	
a. formelle Beschränkungen	53
b. materielle Beschränkungen	60
1. der Gesetzgebung	60
2. der Verwaltung	75
Schluß	96

Abkürzungen.

- B. G. B. = Bürgerliches Gesetzbuch.
G. V. G. = Gerichtsverfassungsgesetz.
H. G. B. = Handelsgesetzbuch.
K. G. G. = Konsulargerichtsbarkeitsgesetz.
Pr. Verf. = Preußische Verfassungsurkunde.
R. G. Bl. = Reichsgesetzblatt.
R. V. = Reichsverfassung.
Sch. G. G. = Schutzgebietsgesetz.
St. G. B. = Strafgesetzbuch.
St. Pr. O. = Strafprozeßordnung.

Einleitung.

Seit den Tagen, da das deutsche Volk aufjubelte bei der freudigen Kunde, wieder ein geeintes Vaterland unter einem deutschen Kaiser zu besitzen, und Wilhelm I. im Prunksaal zu Versailles den ihm von den deutschen Fürsten auf Veranlassung des Königs Ludwigs II. von Bayern angebotenen Kaisertitel annahm, sind dem deutschen Kaisertume zwei große Aufgaben zugefallen, deren Erfüllung im Rahmen der Reichsverfassung dem Träger der Kaiserkrone nicht vorgesehen war. Die erste brachten die Friedenspräliminarien von Versailles vom 26. Februar 1871. Hier wurde Elsaß-Lothringen an das deutsche Reich zu vollem Souveränitäts- und Eigentumsrechte abgetreten und in der Folgezeit dem Kaiser die Ausübung der gesamten elsäßlothringischen Staatsgewalt übertragen.

Die zweite große Aufgabe, die den Wirkungskreis des Kaisers bedeutend erweitern sollte, erwuchs aus der nach der politischen Einigung mächtig aufblühenden Weltmachtstellung des deutschen Reiches und seiner Begleiterscheinung, der Teilnahme des deutschen Handels an dem Weltverkehr. Das deutsche Reich wurde vor die wirtschaftliche und politische Notwendigkeit einer aktiven Kolonialpolitik gestellt; denn dem Unternehmungsgeiste deutscher Kaufleute im Auslande mußte das neue deutsche Reich in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts folgen, wollte es deren Interessen, die ja zu seinen ur-eigenen wurden, gemäß seiner völkerrechtlichen Stellung gebührend schützen. Die Erfahrung lehrte bald, daß der Schutz des deutschen Handels in der Südsee und in

Afrika nur wirksam gewährt werden konnte, wenn das deutsche Reich in diesen Gegenden Kolonien erwarb. Dieser Aufgabe mußte die Reichsregierung gerecht zu werden suchen. Alle Weltmächte gleichen ja dem alten Kolosse von Rhodus, sie brauchen das Weltmeer zwischen ihren Füßen. Das deutsche Reich, wollte es Weltmacht sein, mußte ebenfalls jenseits des Ozeans festen Fuß fassen.¹⁾

Nach dem ersten Versuche des Reiches einer aktiven Kolonialpolitik, der wohl in der Samoa-Vorlage des Jahres 1880 zu erblicken ist, nahm denn auch die deutsche Kolonialfrage eine immer mehr sich entwickelnde Bedeutung im deutschen Staatsleben ein. Für sie ist rechts-historisch von hervorragender, ja grundlegender Bedeutung geworden das Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886, in welchem auch die Verfassung der überseeischen Erwerbungen des deutschen Reiches eine rechtliche Normierung fand. Mit der Entwicklung der kolonialen Verhältnisse hat auch dieses Gesetz im Laufe der Zeit Änderungen erfahren, wie 1887, 1888 und 1900, wo es dem bürgerlichen Gesetzbuch, dem neuen Handelsgesetzbuch und dem neuen Konsulargerichtsbarkeitsgesetz angepaßt wurde; am 10. September 1900 wurde es in der heute geltenden Fassung vom Reichskanzler unter dem Titel „Schutzgebiete-gesetz“ bekannt gemacht. Unberührt geblieben von allen diesen Veränderungen ist die für die Verfassung der deutschen Schutzgebiete grundlegende Bestimmung, das Fundament des heutigen deutschen Kolonialstaatsrechts, enthalten in § 1 dieses Gesetzes: die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus.

In dieser einzigen, die gesamte Rechtsstellung des Kaisers in den Kolonien betreffenden gesetzlichen Bestimmung findet sich die Stellung des Kaisers in den

1) Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen deutschen Reiche. 1898, p. 22.

Schutzgebieten, deren Darstellung im Folgenden vorgenommen werden soll, rechtlich fixiert als Ausübung der Schutzgewalt, die im Namen des Reiches erfolgt. Unerläßlich erscheint es daher, bevor eine Erörterung der kaiserlichen Rechtsstellung in den Schutzgebieten vorgenommen werden kann, die an die Begriffe „Schutzgewalt“ und „Schutzgebiete“ sich anschließenden Grundfragen des Kolonialstaatsrechts zunächst zu beantworten: Wie verhält sich die Schutzgewalt zur Reichsgewalt und welches ist die Stellung der Schutzgebiete zum Reichsgebiet?

Erster Abschnitt.

Schutzgewalt und Schutzgebiete.

Die amtlichen Bezeichnungen „Schutzgewalt“ und „Schutzgebiete“ können den Anschein erwecken, als handele es sich bei den deutschen überseeischen Besitzungen um Protektorate und Protektoratsgewalt, als ständen also die Schutzgebiete nicht in einem staatsrechtlichen, sondern nur in einem völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis zum deutschen Reiche. Daß dieses nicht der Fall ist, daß vielmehr unter den deutschen Schutzgebieten Territorien zu verstehen sind, die der Souveränität, der vollen, lückenlosen Staatsgewalt des Reiches unterstehen,²⁾ und daß demgemäß Schutzgewalt inhaltlich gleich Staatsgewalt ist, wird ein kurzer Blick auf die Rechtsnatur des Erwerbes der deutschen Schutzgebiete lehren.

Als Rechtstitel für die Erwerbung der heute unter dem Ausdruck „Schutzgebiete“ zusammengefaßten Länder seitens des Reiches kommt, soweit diese Gebiete völkerrechtlich herrenlos waren, Okkupation in Betracht; dieses war

2) Anschütz, Deutsches Staatsrecht in von Holtzendorff-Kohlens Enzyklopädie 1904 Bd. 2, S. 564.

der Fall in Südwestafrika, Westafrika, Ostafrika, abgesehen von den 1890 von dem Sultan von Zanzibar erworbenen Gebietsteilen, in Neu-Guinea und im Gebiete der Marshall-Inseln.

Eingeleitet wurden diese Erwerbungen durch „Unterwerfungsverträge“, welche mit den verschiedenen Häuptlingen und Sultanen geschlossen wurden. Es sei hier auf die Frage, ob die Regierung zur Zeit des Abschlusses dieser Verträge die Absicht hatte, die neuen Gebiete in ein enges, staatsrechtliches Verhältnis zum Reiche zu bringen, ebenso wie auf die Bedeutung der Verträge, sei es ihre öffentlich-rechtliche, sei es ihre privatrechtliche nicht näher eingegangen; es ist jedoch festzustellen, daß diese Verträge die tatsächliche, heute zum völligen Abschluß gebrachte Okkupation dieser Gebiete nicht zu verhindern vermochten. Da nämlich jeder völkerrechtlich herrenlose Gebiete okkupierende Staat über diese die Souveränität erwirbt, da das Reich die Absicht, seine volle Staatsgewalt über die okkupierten Gebiete auszudehnen, dadurch bekundete, daß es effektiv durch Herstellung von Verwaltungseinrichtungen in diesen Gebieten seine Herrschaft begründete und im Laufe der Zeit weiter ausbreitete, so erlangte auch das deutsche Reich rechtlich volle Souveränität über die angegebenen Gebiete.

Waren die heutigen Schutzgebiete bereits der Herrschaft einer anerkannten Staatsgewalt unterworfen, so konnten sie von dem betreffenden Staate, der die Herrschaft ausübte, nur auf dem Wege des völkerrechtlichen Vertrages erworben werden, und konnten in ihnen nur auf diese Weise die Hoheitsrechte des deutschen Reiches begründet werden. Dieses war der Fall bei dem 1890 von dem Sultan von Zanzibar an das deutsche Reich abgetretenen, ostafrikanischen Küstengebiete nebst Zubehörungen und der Insel Mafia, ferner bei den Karolinen-, Marianen- und Palauinseln, die das deutsche Reich durch die Vereinbarungen vom 12. Februar, beziehungsweise 30. Juni 1899

von Spanien, dessen Souveränität sie unterstanden, erworben hat.

Die Erwerbung der Samoainseln vollzog sich, nachdem zunächst ein deutsch-samoanisches Allianzverhältnis bestanden hatte, das dann von einem gemeinschaftlichen Protektorate der deutschen, großbritannischen und amerikanischen Regierungen abgelöst wurde, im Wege einer förmlichen Aufteilung der Inselgruppe durch die Protektoratsmächte und fand ihren Ausdruck in dem allerhöchsten Erlaß vom 17. Februar 1900, in dem der Kaiser die Samoainseln westlich des 171^o w. L. in seinen Schutz nahm, und in der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 26. März 1900, in welcher der Übergang dieser Inseln in deutschen Besitz verkündet wurde.

Da die drei Vertragsmächte über Samoa nun nicht im Besitz der Souveränität über Samoa waren — jede der Mächte wurde ja durch andere gehindert, volle Souveränität zu erwerben —, ist die Aufteilung der Inselgruppe unter den Mächten juristisch so aufzufassen, daß in diesem Verträge die Mächte Bestimmungen getroffen haben, wer in Zukunft in den einzelnen Gebieten Souveränitätsrechte erwerben dürfte, und daß sie gegenseitig soweit auf die ihnen zustehenden Rechte verzichteten. Wenn nun aus dem Wortlaut der Generalakte der Samoa-Konferenz von 1889 zu schließen ist, daß die drei Vertragsmächte den samoanischen Staat nicht als herrenlos ansahen,³⁾ so ist der Erklärung des deutschen Schutzes über die Inselgruppe konstitutive Wirkung beizulegen, indem durch sie ein neuer Rechtszustand, nämlich die souveräne Hoheit des Reiches auf der Inselgruppe westlich des 171^o w. L. begründet wurde, der von der samoanischen

3) Derselben Ansicht Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 1901, Bd. II, p. 276; anderer Ansicht v. Stengel, die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, 1901, p. 21.

Regierung als stillschweigend anerkannt zu betrachten ist.⁴⁾

Anlangend endlich den Erwerb der Kolonie Kiautschou, so ist der Rechtstitel hierfür der Vertrag vom 6. März 1898,⁵⁾ in dem China auf die Dauer von 99 Jahren an Deutschland die Ausübung der Hoheitsrechte über Kiautschou überläßt, während es sich selbst allerdings die Souveränität ausdrücklich vorbehalten. Der Erwerb ist gekleidet in die Rechtsform einer unentgeltlichen „pachtweisen“ Überlassung, „vorläufig auf 99 Jahre“ (Art. II.). Der Begriff „Pacht“, der hier in einem völkerrechtlichen Vertrage gebraucht wird, „besitzt in dem Liegenschaftsrechte Chinas von altersher eine erhebliche Bedeutung, und zwar in einem Sinne, der dem Eigentumsbegriff viel näher kommt, als dies nach europäischer Anschauung der Fall ist. Insbesondere ist der Ausdruck „Pacht“ seit dem Abschluß der ersten europäisch-chinesischen Verträge regelmäßig für die tatsächlich eigentumsgleichen, privaten Rechte von Ausländern an Grundstücken in China üblich.“⁶⁾ Die staatsrechtliche Verbindung Kiautschous mit dem deutschen Reiche ist jedoch vorzüglich in der für die öffentlich-rechtliche Betrachtung entscheidenden Bestimmung des Art. III des Vertrages vom 6. März 1898 zu suchen, daß China in dem „verpachteten“ Gebiete ohne Zustimmung des deutschen Reiches keinerlei Maßnahmen und Anordnungen treffen darf, daß China für die Pacht-dauer ausdrücklich auf die Ausübung aller Hoheitsrechte verzichtet und dieselben an Deutschland übertragen hat.⁷⁾ Materiell befindet sich also das deutsche Reich im Besitz der gesamten Staatsgewalt über Kiautschou.⁸⁾ Auf der

4) Bendix, Kolonialjuristische und -politische Studien 1903, p. 60.

5) Riebow-Zimmermann IV, p. 163 ff.

6) Köbner, Deutsches Kolonialrecht, in v. Holtzendorff-Kohlens Enzyklopädie. 1904, Bd. II, p. 1086.

7) Ebenda p. 1087.

8) Vergl. v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, 1901, p. 23 und Anmerk. 1 ebenda.

Grundlage dieses völkerrechtlichen Abkommens ist seit-her seitens der deutschen Staatsgewalt eine Rechtsordnung für dieses Gebiet geschaffen worden, deren Normen den rechtlichen Charakter des Gebietes völlig klar stellen. Durch den Erlaß des Kaisers ist Kiautschou am 27. April 1898 in genau der gleichen Form wie die anderen deutschen Erwerbungen vorher zum Schutzgebiet erklärt worden. Zugleich ist eine kaiserliche Verordnung ergangen, durch die auf Grund des Sch. G. G. die Rechtsverhältnisse des neuen Schutzgebietes analog denen der übrigen geregelt werden.⁹⁾

Der im vorhergehenden vorgenommenen Feststellung, daß das Reich die volle Souveränität über sämtliche Schutzgebiete besitzt, daß also der Ausdruck „Schutzgewalt“ sich inhaltlich mit dem Ausdruck „Reichsstaatsgewalt“ deckt, ist vielfach in der Literatur entgegengehalten worden, daß einerseits die mit den Häuptlingen und Sultanen in einigen Schutzgebieten abgeschlossenen Unterwerfungsverträge, andererseits die Stellung der Kolonialgesellschaften im Anfange der kolonialen Entwicklung nur ein völkerrechtliches Verhältnis zwischen dem Reiche und den Schutzgebieten zuließen, daß die Schutzgewalt des Reiches sich also als eine Protektoratsgewalt darstelle.

Für die Darstellung der kaiserlichen Rechtsstellung in den Schutzgebieten ist nun die Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Natur der Schutzgewalt von grundlegender Bedeutung; daher mögen diese beiden Einwände der Vertreter der Protektorats-theorie kurz geprüft werden.

Was zunächst die sogenannten Unterwerfungsverträge anbetrifft, so haben sie bis in die neuere Zeit hinein eine größere Rolle nur in Südwestafrika gespielt — wo der Aufstand, der im Jahre 1904 dort ausbrach und erst nach schwierigen Kämpfen niedergeworfen wurde, sie hat völlig

9) Köbner a. a. O., p. 1087.

hinfällig werden lassen —, während in Kamerun und Togo den Häuptlingen lediglich der Fortbezug ihrer Einnahmen und die Wahrung der einheimischen Gebräuche zugesichert wurde.

Die rechtliche Natur dieser Verträge ergibt sich daraus, daß sie aus rein politischen Erwägungen mit den Häuptlingen abgeschlossen wurden, gegen die Zwangsmaßregeln anzuwenden unangebracht erschien. Soweit den Häuptlingen die bisherigen Hoheitsrechte ihren Stämmen gegenüber garantiert wurden, stellen sich die Unterwerfungsverträge als Beschränkungen dar, die aber nicht den staatsrechtlichen Charakter der Schutzgewalt zu ändern vermögen; denn, wie Adam¹⁰⁾ sagt, „durch die Begründung der Schutzgewalt wird die in den Schutzgebieten eingeborene Bevölkerung mitsamt ihren Häuptlingen in den Untertanenverband des Reiches aufgenommen. Gleichgültig bleibt es hierbei, ob mit einzelnen Häuptlingen vertragsmäßige Festsetzungen getroffen sind, oder nicht, durch welche ihnen staatsgewaltliche Befugnisse verliehen sind.“

Läßt schon der rechtliche Charakter der Unterwerfungsverträge die Annahme nicht zu, daß das Reich mit den Häuptlingen rein völkerrechtliche Verträge zur Begründung einer Protektorgewalt abgeschlossen habe, so lehrt die Kolonialgeschichte ganz besonders, daß „die Ausübung der Reichsgewalt als Staatsgewalt durch die Reservatrechte der eingeborenen Kapitäne nicht gehindert ist“¹¹⁾ und daß „sich der Begriff der Schutzgewalt auch im Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung überall zum vollen Inhalt des Begriffs „Staatsgewalt“ konsolidiert hat“.¹²⁾

10) Adam im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 6, S. 301 ff.

11) Hesse, Die Schutzverträge von Deutsch-Südwestafrika, Zeitschr. für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1905, S. 25.

12) Köbner, im Wörterbuch der Volkswirtschaft, herausgegeben von Elster 1906.

Neben diesen Unterwerfungsverträgen haben die in der ersten Zeit der kolonialen Entwicklung entstandenen Kolonialgesellschaften Anlaß gegeben, das Verhältnis des Reiches zu den Kolonien, in denen solche Gesellschaften sich gebildet hatten, als ein Protektorat oder ein rein völkerrechtliches Verhältnis aufzufassen. Allerdings bestand anfangs seitens der deutschen Regierung die Absicht, das Regieren der Kolonien mit Hoheitsrechten und öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestatteten Kolonialgesellschaften zu überlassen, während das Reich nur die Oberaufsicht über die Gesellschaften ausüben und ihnen völkerrechtlichen Schutz gewähren sollte.¹³⁾ In welchem Umfange jedoch dieses Kolonialprogramm der Regierung zur Verwirklichung gelangt ist, zeigt die Tatsache, daß nur in drei Schutzgebieten Kolonialgesellschaften entstanden sind, von denen eine überhaupt nicht mit Hoheitsrechten ausgestattet gewesen ist. Die Entwicklung dieser Gesellschaften zeigt deutlich, daß auch hier nicht von Protektoratsgewalt des Reiches die Rede sein kann, sondern daß das Reich auch über die Kolonien mit Kolonialgesellschaften volle Staatsgewalt ausübt.

Die deutschostafrikanische Gesellschaft nämlich, die im Schutzbrief vom 27. Februar 1885 gewisse Hoheitsrechte im Sinne des Bismarckschen Programms erhielt, übt dieselben nicht mehr aus seit dem 1. April 1903, nachdem sie schon am 1. Januar 1891 ihrer öffentlich-rechtlichen Stellung entkleidet war. Ebenso hat das Reich die der Neu-Guinea-Kompagnie in den Schutzbriefen vom 17. Mai 1885 und 13. November 1886 übertragenen Hoheitsrechte seit dem 1. April 1899 wieder übernommen, nachdem schon vorübergehend 1889—92 die Verwaltung Neu-Guineas vom Reiche ausgeübt war. Eine dritte Kolonialgesellschaft besteht im Gebiete der Marschall-Inseln; diese hatte jedoch keinerlei Hoheitsrechte auszuüben, sondern

13) Vergl. Rede des Fürsten Bismarck im Reichstag am 26. Juni 1884.

lediglich die Verwaltungskosten zu bestreiten, wogegen ihr auf Grund eines am 21. Januar 1888 mit der Reichsregierung geschlossenen Vertrages eine beratende Anteilnahme bei Verwaltungsmaßnahmen zugestanden war. Auch dieses Vorrecht ist durch die kaiserliche Verordnung vom 18. Januar 1906 beseitigt, in welcher angeordnet wurde, daß das Gebiet der Marschall-Inseln vom 1. April 1906 ab dieselbe Stellung, wie jedes andere Gebiet in der Südsee einnimmt.

Ist es heute demgemäß nicht berechtigt, die Hoheitsrechte der Kolonialgesellschaften als Beweis für ein Protektoratsverhältnis zwischen dem Reiche und den „Gesellschaftsschutzgebieten“ anzuführen, so zeigt andererseits die Tatsache der Entziehung bzw. des Verzichtes auf die ihnen zur Ausübung überlassenen Rechte öffentlich-rechtlicher Natur seitens der Gesellschaften, daß das Reich hier volle Staatsgewalt zu eigen hat, deren Ausübung allerdings früher den Kolonialgesellschaften überlassen war; ein Umstand, der aber keineswegs den rechtlichen Charakter der Schutzgewalt zu ändern imstande war.

Diese im Anfange der kolonialen Entwicklung vorhandenen Beschränkungen der dem Reiche zustehenden Staatsgewalt vermochten also nicht den geringsten Einfluß auf deren rechtliche Natur auszuüben; aber sie waren doch die Veranlassung, daß im kolonialen Staatsrecht zur Bezeichnung dieser Reichsgewalt der Ausdruck „Schutzgewalt“ — und dieser Umstand ist wohl von größtem Einfluß bei Aufstellung der Protektoratstheorie gewesen — gewählt wurde, wobei Schutzgewalt für jedes der einzelnen Schutzgebiete alle diejenigen Hoheitsrechte bezeichnen sollte, die dem Reiche jeweils zustanden.¹⁴⁾

Heute sind die Gründe, die zur Wahl des Ausdrucks „Schutzgewalt“ geführt hatten, wie dargelegt, hinfällig

14) Drucksachen des Reichstages 6. Legisl. P. II, S. 1885/86 Bd. 3, No. 201, S. 14.

geworden, und die Schutzgewalt ist heute voll und ganz Staatsgewalt, nachdem es infolge der politischen Verhältnisse ihr im Laufe der Entwicklung der Schutzgebiete ermöglicht wurde, sich im vollen Umfange einer solchen zu betätigen.

Können wir somit sagen, daß die Schutzgewalt inhaltlich sich voll und ganz mit der Reichsstaatsgewalt deckt, so finden wir hierin auch zugleich die Antwort auf die Frage: Wie verhalten sich die Schutzgebiete zum Reichsgebiet? Eine Frage, die für die Darstellung der Rechtsnatur der kaiserlichen Stellung in den Schutzgebieten ebenfalls von hervorragender Bedeutung ist. Ohne hierbei auf die in der Literatur vielfach behandelte Frage, inwieweit der „Inland-“ und „Auslandbegriff“ der deutschen Reichsgesetze auf die Schutzgebiete Anwendung zu finden hat, näher einzugehen, läßt sich aus der Natur der Schutzgewalt des Reiches die Folgerung ziehen, daß die Kolonien staatsrechtlich niemals als Ausland zu betrachten und daß völkerrechtlich die Kolonien insoweit als Inland anzusehen sind, als nur das Reich vermöge seiner Staatsgewalt auf sie einzuwirken und über sie zu verfügen vermag.¹⁵⁾ Obwohl nun die Kolonien staatsrechtlich niemals Ausland sind, so gehören sie dennoch nicht zum Reichsgebiet im Sinne des Art. 1 R. V. Waren die Schutzgebiete mit der Errichtung der deutschen Schutzgewalt auch Herrschaftsobjekte des deutschen Reiches geworden, so waren sie doch nicht Teile des Reichsgebietes. Dieses hat seine Abgrenzung erhalten durch Art. 1 R. V.; daher ist zu einer Ausdehnung dieses Gebietes eine Verfassungsänderung notwendig. Durch verfassungsänderndes Gesetz muß die Geltung der Reichsverfassung, wenn ein neues Territorium dem Reichsgebiete eingegliedert werden soll, auf dieses Gebiet ausgedehnt werden. Dieses ist seit Existenz des Reiches in zwei

15) Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien, Tüb. 1909, S. 14.

Fällen geschehen, einmal bei der Angliederung von Elsaß-Lothringen an das Reichsgebiet, dann bei Einfügung der Insel Helgoland. Nicht aber ist eine hierauf bezügliche Änderung für die Schutzgebiete erfolgt; sie sind daher Territorien, die zwar der Reichsgewalt unterworfen sind, für die aber die Reichsverfassung in ihrer Gesamtheit keine Geltung gewonnen hat, Territorien, in denen die Reichsgewalt sich zur vollen Staatsgewalt ausdehnt, ohne den Beschränkungen zu unterliegen, welche ihr im Reichsgebiet durch das Vorhandensein der einzelstaatlichen Gewalten gesetzt sind.

Die Feststellung der angeführten Grundfragen des Kolonialstaatsrechtes ist von besonderer Wichtigkeit für den Zweck unserer Erörterung; denn wie im Reichsgebiete die Rechtsstellung des Kaisers in der Reichsverfassung genau und abschließend gesetzlich fixiert ist, so fehlte in den Schutzgebieten solange eine analoge Normierung der Rechtsstellung des Kaisers, da ja die Reichsverfassung in ihrer Gesamtheit dort keine Geltung besitzt, bis das Reich in Ausübung seiner Schutzgewalt die gesetzliche Fixierung eintreten ließ, die durch Erlass des Schutzgebietsgesetzes im Jahre 1886 erfolgte.

Zweiter Abschnitt.

Die Rechtsstellung des Kaisers bis zum Erlass des Gesetzes vom 17. April 1886.

Eine rechtliche Würdigung der gegenwärtigen kaiserlichen Stellung in den Schutzgebieten hätte also ihren Ausgang von der verfassungsrechtlichen Bestimmung im § 1 des Schutzgebietsgesetzes zu nehmen; allein diese reichsgesetzliche Regelung der Schutzgebietsverhältnisse

ging erst vor sich, als die koloniale Entwicklung anfang, eine größere Ausdehnung zu gewinnen, und nachdem vorher tatsächlich dem Kaiser die volle Ausübung der dem Reiche zustehenden Souveränität in den Schutzgebieten überlassen war. Hieraus ergibt sich die Bedeutung, die in der Erörterung der verfassungsrechtlichen Verhältnisse der Schutzgebiete bis zum Erlaß des Schutzgebietsgesetzes für eine richtige Betrachtung der kaiserlichen Rechtsstellung in den Kolonien einerseits und des Charakters des Schutzgebietsgesetzes andererseits liegt. Es soll daher zunächst das Ziel der Untersuchung sein, festzustellen, welcher Art das rechtliche Verhältnis des Kaisers zu den Schutzgebieten war, bevor eine reichsgesetzliche Regelung stattgefunden hatte.

Werfen wir einen Rückblick auf die deutsche Kolonialgeschichte, so tritt uns der deutsche Kaiser bei Begründung der Kolonialmacht als das einzige Reichsorgan entgegen, welches die hierzu erforderlichen Erwerbsakte vollzog, welches überhaupt bei Einrichtung der deutschen Schutzherrschaft die Reichsstaatsgewalt in den Schutzgebieten ausübte. Im Interesse einer zusammenfassenden Darstellung der kaiserlichen Rechtsstellung in den Schutzgebieten liegt es also, zunächst eine Betrachtung der von dem Kaiser bei der Erwerbung der Schutzgebiete eingenommenen Rechtsstellung vorzunehmen.

Die Begründung und Entfaltung der deutschen Kolonialmacht ist von rechtlicher Wirkung sowohl in völkerrechtlicher, wie in staatsrechtlicher Hinsicht begleitet worden. Insofern es sich um ihre völkerrechtliche Bedeutung handelt, müssen bei Betrachtung der Rechtsstellung des Kaisers die Rechtsnormen herangezogen werden, die für das deutsche Reich im völkerrechtlichen Verkehr überhaupt geltend sind. Da die völkerrechtliche Fähigkeit zum Erwerbe und zum Besitze der deutschen Schutzgebiete nicht auf einer speziellen Bestimmung der Reichsverfassung beruht, sondern auf der Eigenschaft des Reiches

als einer souveränen, unabhängigen, handlungsfähigen, öffentlich-rechtlichen Person,¹⁶⁾ da nun ferner der Kaiser als Vertreter des deutschen Reiches als eines völkerrechtlich anerkannten Staates die Erwerbshandlungen bei Aufrichtung der deutschen Staatsgewalt in den Schutzgebieten vollzog, so besaß er in dieser Hinsicht völkerrechtliche Legitimation, und so waren die Erwerbungen von Kolonien seitens des deutschen Kaisers mit voller völkerrechtlicher Wirkung ausgestattet.

Die weiterhin erforderliche staatsrechtliche Befugnis des Kaisers zu dieser völkerrechtlichen Vertretung des Reiches ist nun infolge der eigenartigen Organisation des deutschen Reiches als eines Bundesstaates nach zwei Richtungen hin festzustellen. Es ist nämlich zu prüfen, ob der Kaiser bei der Erwerbung der deutschen Schutzgebiete innerhalb der Kompetenz des deutschen Reiches, im Gegensatz zu der der Einzelstaaten, handelte; sodann aber wirft sich vom Standpunkte des Reichsstaatsrechtes weiterhin die Frage auf, ob der Kaiser dasjenige Organ des Reiches ist, welches die zur Errichtung der deutschen Kolonialherrschaft notwendigen Erwerbsakte vorzunehmen befugt ist.

Es ist also zu prüfen, ob der Kaiser bei Aufrichtung der deutschen Schutzgewalt innerhalb der Reichskompetenz gehandelt hat. Diese Frage wird beantwortet in Art. 4 R. V. Unter den in den 16 Ziffern dieses Artikels aufgezählten Materien findet sich in Ziffer 1 auch die „Kolonisation“ angeführt. Die Ansicht, daß in Art. 4 Z. 1 R. V. der Erwerb von Kolonien nicht getroffen sei, ist heute durch die Tatsachen überholt. Nach der jetzt wohl herrschenden Auffassung gehört auch das Recht, über den Erwerb der Kolonien höchste Bestimmungen zu treffen,

16) Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches 1895, Bd. 2, S. 759. v. Hoffmann, Kolonialrecht 1907, S. 31.

zur Kompetenz des Reiches. Der Kaiser hielt sich also beim Erwerb der Kolonien jedenfalls in dem Rahmen, der für die Bestätigung des Reiches in Betracht kam. Und selbst wenn er dabei etwa in seiner Eigenschaft als König von Preußen gehandelt hätte und die Kolonien der preußischen Staatsgewalt hätte unterstellen wollen, so wäre er dennoch notwendigerweise der Beaufsichtigung und Gesetzgebung seitens des Reiches unterworfen worden.

Gingen so die Erwerbsakte seitens des Kaisers innerhalb der Kompetenz des Reiches vor sich, so bleibt noch die Frage offen, ob der Kaiser bei Vornahme dieser Handlungen gemäß der Reichsorganisation das hierzu staatsrechtlich befugte Reichsorgan war. Wie die vorige Frage ihre Antwort fand in der durch die Reichsverfassung geschaffenen Reichsorganisation, so beurteilt sich auch die Frage, welches Reichsorgan zuständig war, die Schutzgebietserwerbungen vorzunehmen, nach den den Reichsorganen in der Reichsverfassung erteilten Befugnissen. Nach dem Staatsrecht des deutschen Reiches ist gemäß Art. 11 R. V. der Kaiser der Vertreter und das Organ des deutschen Reiches in allen völkerrechtlichen Beziehungen und zur Vornahme aller Handlungen berechtigt, denen völkerrechtliche Wirkung beigelegt werden soll. Der Kaiser war also staatsrechtlich befugt, die zur Erwerbung der Schutzgebiete erforderlichen Handlungen vorzunehmen und somit die betreffenden Gebiete unter den Schutz des deutschen Reiches zu stellen, d. h. die Souveränität des Reiches über die Kolonien zu begründen.

Somit genügten die Erwerbshandlungen seitens des Kaisers allen Anforderungen, um sie mit völkerrechtlicher Wirkung auszustatten; diese war nun zunächst die, daß die Schutzgebiete völkerrechtlich dem deutschen Reiche angegliedert wurden. Sie galten nicht mehr als herren-

los und waren der Okkupation durch andere Staaten entzogen. Eine Einwirkung eines dritten Staates auf sie war ohne Einwilligung des Reiches unmöglich. Als Folge für die Stellung des Kaisers ergab sich hieraus bei der völkerrechtlichen Vertretung der Schutzgebiete, daß diese nunmehr, da sie nach den Normen des Völkerrechtes durch das Organ des Reiches erfolgen muß, welches zu dessen völkerrechtlichen Vertretung überhaupt legitimiert ist, vom Kaiser auszuüben war.

Die Erwerbung von Schutzgebieten durch den deutschen Kaiser war nun nicht nur von völkerrechtlicher Wirkung begleitet, sondern auch in staatsrechtlicher Hinsicht bedeutungsvoll. Da der Kaiser in seiner staatsrechtlichen Berechtigung, als Reichsorgan die Aufrichtung der Schutzgewalt zu vollziehen, in Ausübung einer ihm kraft eigenen Rechtes zustehenden Befugnis bei Begründung der deutschen Schutzgewalt tätig wurde, so waren seine hierauf bezüglichen Willenserklärungen Willensakte des Reiches, sodaß mit dem Vollzuge der Erwerbung zwischen dem Reich und den Schutzgebieten ein Verhältnis staatsrechtlicher Art geschaffen wurde, und zwar derart, daß die Schutzgebiete eben der vollen Staatsgewalt des Reiches unterstellt wurden. Um diese staatsrechtlichen Folgen der Erwerbshandlungen des Kaisers herbeizuführen, war an und für sich die Mitwirkung der übrigen Reichsorgane, Bundesrat und Reichstag, nicht mehr erforderlich. Insoweit allerdings, als etwa die Herstellung des staatsrechtlichen Verhältnisses finanzielle Kosten verursachte und diese als Belastung der Reichsfinanzen ein Tätigwerden der Reichsgesetzgebung erforderten, war eine Zustimmung dieser beiden Faktoren notwendig.

Waren nun die Erwerbsakte des Kaisers, wie wir oben gesehen, in völkerrechtlicher Hinsicht der Beginn einer dauernden völkerrechtlichen Vertretung der Schutzgebiete durch den Kaiser, so können wir in staatsrecht-

licher Hinsicht für die Rechtsstellung des Kaisers nicht eine analoge Folgeerscheinung konstatieren etwa dahin, daß der Kaiser aus der staatsrechtlichen Befugnis zur Errichtung der Kolonialgewalt das Recht zu einer ständigen Ausübung der in den Kolonien aufgerichteten Staatsgewalt herleiten könne. Wenn aber die tatsächlichen Verhältnisse in der Zeit von Errichtung der Kolonialherrschaft bis zum Erlaß des Schutzgebietgesetzes im Jahre 1886 ein fortwährendes Ausüben der Reichsstaatsgewalt in den Kolonien durch den Kaiser zeigen, so haben wir als nächste Frage in unserer Darstellung zu erörtern: Entsprechen diese tatsächlichen Verhältnisse der Rechtsstellung des Kaisers und welches war dessen Rechtsstellung in den Schutzgebieten vor dem Erlaß des Schutzgebietgesetzes?

Erwirbt ein Staat, dessen Staatsgewalt in der Hand einer ihre Existenz nicht aus Gesetzen des Staates herleitenden Einzelpersonlichkeit ruht, neue Gebiete, so ist hier eine räumliche Ausdehnung der Staatsgewalt gleichbedeutend mit einer Erweiterung der räumlichen Befugnisse des Staatsoberhauptes als Inhabers der höchsten Gewalt im Staate. Mit der Gebietserweiterung ist somit auch unmittelbar ein Organ des Staates vorhanden, welches formell wie materiell für die Regierung des neuen Gebietsteiles zuständig ist. Anders verhält es sich bei Gebietserwerbungen, wenn der Inhaber der Souveränität des erwerbenden Staates nicht zugleich ausübendes Staatsorgan ist, wie in dem deutschen Bundesstaate. Es bedarf hier vielmehr regelmäßig der Schaffung von Organen, welche die einzelnen Funktionen der Staatsgewalt für den handlungsunfähigen Inhaber der Souveränität ausüben und welche ihre Legitimation, wie ihre Existenz überhaupt auf Gesetzesvorschriften gründen. Hieraus folgt, daß, wenn nicht generell für alle vom Bundesstaate neu zu erwerbenden Gebietsteile eine besondere organisatorische Vorschrift gegeben ist, in dem erworbenen Gebiete überhaupt keine

Organe des erwerbenden Staates eine formell-rechtliche Legitimation besitzen.¹⁷⁾

Da nun in der staatsrechtlichen Literatur mit den Ausdrücken „Inhaber“, „Träger“, „Organ“ der Souveränität die manigfachsten Begriffe wiedergegeben werden, so sei für unsere Erörterung festgestellt, daß als „Träger“ der Souveränität im Reiche die Gesamtheit der in ihren Regierungen verkörperten Bundesstaaten — die verbündeten Fürsten und die Vertretungen der drei freien Städte — bezeichnet werden soll; die manigfachen Funktionen, die sich nun aus der Ausübung der Souveränität ergeben, werden verrichtet von den „Organen“, die an Stelle des Trägers der Souveränität die Reichsgewalt auszuüben berechtigt sind und die diese ihre Berechtigung, wie ihre Existenz überhaupt aus dem Staatsgrundgesetze, der Reichsverfassung, herleiten. Die Organe sind Kaiser, Bundesrat und Reichstag, die je nach den ihnen gestellten Aufgaben teils den Willen des Reiches zu bilden vermögen, teils ihn zu vollziehen haben. Die Verteilung der einzelnen Staatsfunktionen auf diese Organe ist ebenso wie die gesamte übrige Reichsorganisation durch die Bestimmungen des Grundgesetzes des deutschen Reichsstaatsrechtes, der Reichsverfassung, erfolgt. Daher läßt sich eine Kompetenz des einzelnen Organes für irgend eine innerstaatliche Funktion immer nur insoweit rechtlich begründen, als sie in der Reichsverfassung geregelt ist. Für unsere Untersuchung haben wir daher zu fragen, ob die dem Kaiser in der Reichsverfassung gezogene Kompetenzspäre ein Recht zur Ausübung der Reichsgewalt in den Schutzgebieten enthält.

Es sei gleich hier der Auffassung entgegengetreten, als sei in dieser Folgerung ein Widerspruch enthalten gegen die oben aufgestellte Behauptung, daß die Reichsverfassung in den Schutzgebieten, da diese im Sinne des

17) v. Hoffmann, Verwaltungs- und Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete, S. 10.

Art. 1 R. V. nicht zum Reichsgebiet gehören, keine Geltung besitzt. Indem die Reichsverfassung als Staatsgrundgesetz die innere Organisation des deutschen Reiches begründet, ist ihre Wirkung und Geltung allerdings auf das in Art. 1 bezeichnete Gebiet beschränkt; indem sie jedoch die Ausübung der einzelnen Staatsfunktionen den Reichsorganen überträgt, bleibt sie auch dann die diese Kompetenz fixierende Norm, wenn sich die Funktionen der einzelnen Reichsorgane über das in Art. 1 bezeichnete räumliche Geltungsgebiet hinaus erstrecken oder überhaupt erst außerhalb des Reichsgebiets zu wirken beginnen. Ist die Reichsverfassung also für die Regelung der inneren Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete nicht maßgebend, so ist und bleibt sie doch die Norm, von welcher aus die Ausübung der Reichsstaatsgewalt durch die einzelnen Reichsorgane gegenüber den Kolonien zu prüfen ist.

In der Literatur ist die Frage nach der Rechtsstellung des Kaisers in den Schutzgebieten vor Erlaß des Schutzgebietsgesetzes in der mannigfaltigsten Weise beantwortet. Die eine Meinung geht dahin, daß der Kaiser in den Schutzgebieten als Träger der Reichssouveränität anzusehen gewesen sei; die zweite Ansicht ist die, daß nicht der Kaiser berechtigt gewesen sei, die Reichsgewalt in den Schutzgebieten auszuüben, sondern diese Gewalt habe bei dem Bundesrat geruht. Für die Rechtsstellung des Kaisers wurde hieraus weiter gefolgert, daß er für die Zeit bis zum Erlaß des Schutzgebietsgesetzes als Delegatar des Bundesrates anzusehen gewesen sei. Eine dritte Theorie endlich bestreitet sowohl, daß Kaiser, wie daß Bundesrat Inhaber der Staatsgewalt in den Schutzgebieten sein könnten, und behauptet, daß eine Ausübung der Schutzgewalt nur durch Bundesrat und Reichstag als den gesetzgebenden Faktoren des Reiches hätte rechtmäßig erfolgen können.¹⁸⁾

18) Nach Florack, Seite 24, Anm. 3 hat v. Poser Seite 54 auch die Theorie, Bundesrat und Reichstag seien Inhaber der Schutzgewalt ge-

Art. 11 R. V., der die kaiserlichen Erwerbsakte legitimiert hat, ist für die Auffassung von Belang gewesen, dem Kaiser stehe die Staatsgewalt in den Schutzgebieten als Souverän zu.¹⁹⁾ Wenn Bornhak aus diesem Prinzip der Reichsverfassung, daß der Kaiser das Reich völkerrechtlich zu vertreten habe, das allgemeinere Prinzip ableitet, der Kaiser gelte überhaupt außerhalb des Reichsgebietes als Vertreter der Reichssouveränität, so ist dieser Satz zutreffend für alle völkerrechtlichen Beziehungen des Reiches, wie ja auch Laband²⁰⁾ in diesem Sinne den Satz aufstellt, der Kaiser sei der alleinige, ausschließliche Vertreter des Reiches Dritten gegenüber. Hieraus ist aber nicht zu folgern, daß dem Kaiser die Reichssouveränität gemäß Art. 11 R. V. in den Schutzgebieten zustehen müsse; denn die Funktionen des Kaisers mit völkerrechtlicher Wirkung, die also ihre rechtliche Begründung in Art. 11 R. V. finden, erstreckten sich bei den Schutzgebieten nur auf deren Erwerb und Stellung unter die Reichssouveränität. Hiermit war aber auch die Stellung der Schutzgebiete aus einer völkerrechtlichen eine staatsrechtliche dem Reiche gegenüber geworden. Völkerrechtlich waren von diesem Augenblicke an die Schutzgebiete Bestandteile des Reiches. Wenn auch fremden Staaten gegenüber von nun an die Schutzgebiete völkerrechtlich vom Kaiser vertreten wurden, so ist doch damit noch nicht der Umstand beseitigt, daß die Ausübung der Schutzgewalt sich nicht innerhalb der völkerrechtlichen Vertretung hielt, sondern staatsrechtlichen Charakter annahm, daß sie aber nie-

wesen, bekämpft. Dieses ist nicht der Fall; denn, wenn v. Poser in demselben Sinne wie wir behauptet, daß Hänel die Regelung der kolonialen Verhältnisse für die gesetzgebenden Faktoren des Reiches in Anspruch nimmt, so will er ebensowenig wie wir behaupten, daß Hänel Bundesrat und Reichstag als Inhaber der Schutzgewalt bezeichnet habe.

19) Vertreten von Bornhak im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2, S. 13 und im Reichstage von dem Abgeordneten v. Grävenitz. 6. L. P. 2 Sess. 1885/86 I. Bd., S. 664—665.

20) Laband, 1895, Bd. I, S. 225.

mals, da es sich ja hierbei um Funktionen des inneren Staatsrechtes handelt, ihren rechtlichen Titel aus der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis des Kaisers herleiten kann.

Von anderer Seite²¹⁾ ist die Ansicht vertreten worden, der Kaiser sei auf Grund des Art. 11 R. V. berechtigt gewesen, die Ausübung der Schutzgewalt zu vollziehen, weil, wie die Erwerbung der Schutzgebiete unmittelbar, so die „Einrichtung“ derselben jedenfalls mittelbar in den Bereich der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches gehöre.

Auch dieser Ansicht ist nicht beizutreten. Einrichtung von Schutzgebieten, d. h. Aufrichtung einer anerkannten Staatsgewalt kann zunächst nur in solchen Gebieten von völkerrechtlicher Wirkung begleitet sein, die durch Okkupation erworben sind, da ja die Gebiete, die durch Vertrag in die Gewalt des deutschen Reiches gelangt sind, durch diesen völkerrechtlichen Akt als solchen als deutsche Schutzgebiete „eingerrichtet“ worden sind. Es war also die Tatsache der Errichtung der deutschen Staatsgewalt in letzterem Falle nicht notwendig, um dem Erwerbe überhaupt völkerrechtliche Wirkung beizulegen, wie dieses allerdings bei der „Einrichtung“ von Kolonien erforderlich ist, die durch Okkupation erworben sind.

Wenn hier Art. 35 der Kongoakte vom 25. Februar 1885²²⁾ zur völkerrechtlichen Anerkennung der Okkupation neben einer Notifikation der Erwerbsakte an die Vertragsmächte auch die Effektivität der Herrschaft über das okkupierte Gebiet verlangt, so hat damit jede Vertragsmacht, die in dem durch die Kongoakte betroffenen und heute einzig für die Okkupation in Betracht kommenden Erdteil Afrika Kolonien durch Okkupation erwerben will, die Pflicht auf sich genommen, in den okkupierten Gebieten ihre Herrschaft auch tatsächlich einzurichten, wenn

21) Zorn, Bd. 1, S. 571

22) Zorn, Kolonialgesetzgebung 1901, S. 65 ff.

sie der Okkupation völkerrechtliche Wirkung beilegen will. Insoweit eine Vertragsmacht nun ihrer völkerrechtlichen Pflicht genügt, beurteilt sich die Effektivität der Herrschaft, also auch die „Einrichtung“ von Schutzgebieten, allerdings nach Völkerrecht; niemals wird dadurch aber die „Einrichtung“ der Staatsgewalt aus einem rein staatsrechtlichen Regierungs- und Verwaltungsakte in einen Teil der völkerrechtlichen Vertretung des Okkupationsstaates verwandelt werden können. Ebenso wenig kann aber hieraus gefolgert werden, daß dieser Regierungs- und Verwaltungsakt von dem Organe des Okkupationsstaates vorgenommen werden muß, dem die völkerrechtliche Vertretung obliegt. Die Einrichtung der Herrschaft hat vielmehr von dem durch das Staatsrecht des herrschenden Staates für den einzelnen Tätigkeitsakt jeweils bezeichneten Organe zu erfolgen. Daß dieses Organ aber der Kaiser gemäß Art. 11 R. V. nicht sein kann, haben wir oben bereits erörtert.

Art. 11 R. V. gab also dem Kaiser wohl die Berechtigung, für das Reich Land zu erwerben, nicht aber die Zuständigkeit, die Staatsgewalt, wenn auch nur in dem beschränkten Umfange wie im Geltungsbereiche der Reichsverfassung in den Schutzgebieten auszuüben.²³⁾

Am stärksten hat in der Literatur die Meinung Anklang gefunden,²⁴⁾ daß der Bundesrat in der Zeit vor Erlaß des Sch. G. G. das zuständige Organ des Reiches gewesen sei zur Ausübung der Schutzgewalt. Der Kaiser sei somit, wenn er trotzdem die Organisation der durch ihn erworbenen Schutzgebiete vornahm, als Delegatar des Bundesrates anzusehen.²⁵⁾ Wenn zunächst für diese Auffassung die Erklärung des Staatssekretärs des Reichs-

23) Ebenso v. Hoffmann, Verwaltungs- und Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete, S. 10.

24) v. Seydel, S. 69; Jordan, S. 48; Arndt, S. 759; v. Poser, S. 56; Florack, S. 25.

25) Florack, S. 25.

justizamtes v. Schelling im Reichstage²⁶⁾ geltend gemacht wird, so wird hierbei vielfach übersehen, daß diese sehr vorsichtig abgefaßte Erklärung nicht nur den Satz enthält: „Träger der Souveränitätsrechte im Reiche sind die verbündeten Regierungen; sie haben auch in den Schutzgebieten die aus der Souveränität des Reiches fließenden Rechte erworben,“ sondern daß im Fortgange dieser Erklärung auch gesagt wird: „daß der Bundesrat als Kollektivorgan der verbündeten Regierungen und freien Städte berufen ist, für die Schutzgebiete nicht bloß bei der Gesetzgebung mitzuwirken, sondern auch die sonstigen bei den verbündeten Regierungen ruhenden Hoheitsrechte wahrzunehmen.“ Es wird also in dieser für die Zuständigkeit des Bundesrates angeführten Erklärung für den Bundesrat das Recht in Anspruch genommen, bei der Gesetzgebung für die Schutzgebiete mitzuwirken und die sonstigen, bereits bei ihm ruhenden Hoheitsrechte auszuüben. Diese Ausführungen sagen also nur, daß der Bundesrat bei Ausübung der Schutzgewalt befugt ist, die ihm kraft der Reichsverfassung übertragenen Rechte auszuüben, und daß diese Rechte für die Schutzgebiete bestehen einmal in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, dann auch in den Befugnissen, die dem Bundesrate als Teil der souveränen Reichsgewalt durch die Reichsverfassung übertragen sind, soweit sie nicht an das räumliche Geltungsgebiet der Reichsverfassung gebunden sind, somit also bei Ausübung der Schutzgewalt in Geltung treten können.

Aber nicht bloß aus dieser sehr diplomatischen Äußerung des Staatssekretärs v. Schelling, die wir nicht als beweisend für diese Auffassung anzusehen vermögen, sondern vor allem aus der Stellung des Bundesrates im Reiche wird die Folgerung gezogen, daß er allein als rechtmäßiger Träger der Souveränität in den Schutzgebieten anzusehen gewesen wäre. Indem der Bundesrat als

26) 6 L. P. 2. Sess. 1885/86, Bd. 3, S. 2028.

„der alleinige und einzige Repräsentant der verbündeten Regierungen“²⁷⁾ als erstes Organ im Reiche hingestellt wird, wird gefolgert, daß „es eines förmlichen, gesetzmäßigen Titels für die Zuständigkeit des Bundesrates in den Kolonien überhaupt nicht bedurfte, daß sein Feld hier weit über alle Gesetze, ja über die Schranken der Verfassung hinausginge“. Diese Folgerung wird als zulässig hingestellt, weil „die Beschränkungen der bundesratlichen Zuständigkeit, wie sie in der Verfassung bezügl. der Rechtssetzung im Verordnungswege für das Reich begründet wurde, für die Kolonien nicht galten, da die Verfassung in ihnen nicht eingeführt wurde“; deshalb brauche man eine Vertretungsbefugnis für die Kolonien nicht aus letzterer herzuleiten, und wenn es doch geschähe, so wäre es unzulässig.²⁸⁾

Abgesehen zunächst von der Auffassung, die hier von der Stellung des Bundesrates im Reiche zur Geltung kommt, ist es nicht nur nicht unnötig oder gar unzulässig, den Rechtsgrund für die Ausübung der Schutzgewalt durch ein Reichsorgan in der Reichsverfassung zu suchen, sondern dieses ist sogar, will man dem Charakter der Reichsorganisation gerecht werden, streng erforderlich. Wenn auch die Reichsverfassung in den Schutzgebieten nicht eingeführt ist, so kann doch — und dieses sei nochmals ausdrücklich betont —, so lange das Reich nicht eine anderweitige Organisation eintreten ließ, für das staatsrechtliche Verhältnis der Reichsorgane zu den Kolonien bei Ausübung der Schutzgewalt nur sie allein die hierfür den Rechtsgrund gebende Norm bilden. Hieraus erhellt ferner, daß die Nichteinführung der Reichsverfassung in den Kolonien, wenn auch für die Reichsgewalt die im Reiche durch das Vorhandensein der einzelstaatlichen Gewalten gebildeten Beschränkungen wegfallen, keineswegs gleichbedeutend ist mit einer unbeschränkten Ausübung dieser Staats-

27) Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht, S. 19.

28) Sassen a. a. O., S. 19.

gewalt durch den Bundesrat; denn wie der Kaiser nur solche Machtbefugnisse ausüben kann, die ihm in der Reichsverfassung ausdrücklich übertragen sind, so muß auch die Zuständigkeit des Bundesrates für jedes von ihm beanspruchte Recht in der Reichsverfassung begründet sein, sei es *expressis verbis*, sei es *implicite*.

Hiermit kommen wir nun zu einer Würdigung der Auffassung, daß der Bundesrat infolge der ihm in der Reichsorganisation gegebenen Stellung als Träger der Souveränität in den Kolonien zu bezeichnen sei. Es darf nun keineswegs als Verkennung der rechtlichen Stellung des Bundesrates bezeichnet werden, wenn wir, ebenso wie Hänel der Erklärung des Staatssekretärs v. Schelling entgegentrat unter Hinweis darauf, daß es nach Maßgabe der Verfassung nicht der Fall sei, daß dem Bundesrat schlechthin die Souveränität zustehe,²⁹⁾ der Auffassung einer unbeschränkten bundesratlichen Zuständigkeit in den Schutzgebieten nicht beitreten, weil eine allgemeine gesetzliche Vermutung für die Zuständigkeit des Bundesrates im Reiche nicht gegeben ist, kraft welcher der Bundesrat, wenn von den sonstigen Reichsorganen keines in den Schutzgebieten als zuständig angesehen werden kann, dort die Staatsgewalt in vollem Umfange auszuüben berechtigt wäre.³⁰⁾ Wenn nun behauptet wird, „eine derartige allgemeine Vermutung für die Kompetenz des Bundesrates existierte in Wirklichkeit, gesetzlich war sie allerdings nicht und brauchte es auch nicht zu sein, da sie der Souveränität des Reiches über die neu erworbenen Gebiete entsprang“, so stehen wir einer logischen Folgerung gegenüber, die ihre Beweisgründe aus dem zu beweisenden herleitet; denn da zugegeben werden muß, daß eine gesetzliche Vermutung für eine allgemeine Zuständigkeit des Bundesrates zur Ausübung der Reichsstaatsgewalt nicht vorhanden ist, so ist es unrichtig, dann weiter die Entbehrlichkeit dieser gesetzlichen Vermutung

29) St. B. d. R. T. 1885/86, Bd. III, S. 2028.

30) v. Hoffmann. Z. f. KR. 1906, S. 452.

aus der Rechtsnatur der Schutzgewalt zu folgern, da ja gerade der Charakter der Schutzgewalt als Reichsstaatsgewalt eine rechtliche Normierung ihrer Ausübung durch die Reichsverfassung unbedingt verlangt.

Es ist somit nicht berechtigt, der Auffassung vom Bundesrate als „alleinigen Repräsentanten des Trägers der Reichssouveränität“ beizutreten, vielmehr haben wir aus der Natur der Reichsorganisation zu schließen, daß der Bundesrat zur Ausübung des ihm zustehenden Teiles der Reichssouveränität nur für solche Tatbestände ermächtigt ist, die auch der Reichsverfassung unterliegen. Zu diesen gehört aber die Ausübung der Schutzgewalt nicht, da die Schutzgebiete einmal gemäß Art. 1 R. V. nicht zum räumlichen Geltungsgebiet der Reichsverfassung gehören, da ferner aber auch in der Reichsverfassung keine generelle Bestimmung über die Zuständigkeit des Bundesrates außerhalb des Reichsgebietes enthalten ist, wie eine solche z. B. für den Kaiser in der Übertragung der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches vorhanden ist.

Fällt die Berechtigung des Bundesrates zur Ausübung der Schutzgewalt fort, so ist damit auch die Behauptung hinfällig geworden, der Kaiser sei bei der Organisation der Schutzgebiete bis zum Erlasse des Schutzgebietsgesetzes in Ausübung der Schutzgewalt als solcher Delegatar des Bundesrates gewesen.

Es läßt sich somit aus der Reichsverfassung weder eine unmittelbare, noch eine abgeleitete Zuständigkeit des Kaisers zur Ausübung der Schutzgewalt begründen; denn dieselbe enthält keine die Schutzgebiete speziell betreffende Bestimmung und die allgemeinen Regeln über die Zuständigkeit des Kaisers sind einmal an das Geltungsgebiet der Reichsverfassung gebunden, setzen aber außerdem das Vorhandensein eines Reichsgesetzes voraus (Art. 17 R. V.).

Können wir so die tatsächliche Ausübung der Reichsstaatsgewalt in den Schutzgebieten durch den Kaiser recht-

lich nicht mit einem besonderen hierauf gerichteten Rechtstitel begründen, so dürfen wir doch bei einer Betrachtung der Rechtsstellung des Kaisers vor Erlaß des Schutzgebietsgesetzes nicht den Umstand übersehen, daß die Reichsverfassung dem Kaiser zwar nicht das Recht gibt, die Schutzgewalt als solche auszuüben, daß sie ihm aber andererseits ein gewisses Maß von persönlichen Befugnissen erteilt, deren Geltendmachung nicht an das räumliche Geltungsgebiet 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. Für diese Rechte ist der Umstand, daß die Reichsverfassung in den Schutzgebieten keine Geltung besitzt, unerheblich, da sie eine persönliche, territorial nicht begrenzte Rechtssphäre darstellen. Man darf daher auch nicht jede Betätigung des Kaisers vor Erlaß des Schutzgebietsgesetzes als eines jeden rechtlichen Grundes entbehrend bezeichnen, vielmehr ist festzustellen, daß der Kaiser insoweit berechtigt war, in der Ausübung der Reichstaatsgewalt in den Schutzgebieten tätig zu werden, als diese Tätigkeit sich mit einer Ausübung der in der Reichsverfassung ihm erteilten, an das Reichsgebiet im Sinne des Art. 1 R. V. nicht gebundenen Befugnisse deckte.

Gemäß Art. 11 R. V. gehört zu diesen Befugnissen des Kaisers das Recht, das Reich völkerrechtlich zu vertreten. Da nun die Schutzgebiete im völkerrechtlichen Verkehr vollständig unter den Begriff des deutschen Reiches fallen, so erweitert Art. 11 R. V. dieses Recht des Kaisers dahin, daß er auch die deutschen Schutzgebiete völkerrechtlich, wie überhaupt Dritten gegenüber zu vertreten hat.

In den Rahmen dieser völkerrechtlichen Vertretung der Schutzgebiete gehört ferner das Recht des Kaisers, alle die Schutzgebiete betreffenden völkerrechtlichen Ver-

träge abzuschließen. Insbesondere besitzt er die Befugnis mit völkerrechtlicher Wirkung sowohl Schutzgebietserwerbungen, als auch Abtretungen allein vorzunehmen,³¹⁾ ja, die Schutzgebiete ohne Mitwirkung des Bundesrates und des Reichstages völlig aufzugeben;³²⁾ wie er ja auch in dem deutsch-englischen Abkommen vom 1. Juli 1890 (Art. 2) die deutsche Schutzherrschaft über Witu zu Gunsten von Großbritannien zurückgezogen hat.

Es ist bestritten,³³⁾ daß der Kaiser allein ohne Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag die Schutzgebiete aufgeben kann, weil er nur ein Recht auf Ausübung der dem Reiche zustehenden Souveränität habe und weil ferner durch den Erlaß des Schutzgebietsgesetzes die Kolonien staatsrechtlich dem Reiche angegliedert worden seien und deshalb in friedlicher Weise nur durch Gesetz wieder vom Gebietskörper des deutschen Reiches losgelöst werden könnten.

Wie oben dargelegt, hat der Kaiser allerdings ein Recht auf Ausübung dieser in der Reichsgewalt enthaltenen völkerrechtlichen Vertretung der Schutzgebiete; das bedeutet aber, sobald eine Ausübung der deutschen Schutzgewalt notwendig ist, steht diese Ausübung keinem anderen Reichsorgane als dem Kaiser zu. Nur für die Zuständigkeit seiner Organschaft allein ist ein Rechtsgrund gegeben.

Die Motivierung aber, daß das Kolonialgebiet nach Erlaß des Schutzgebietsgesetzes nur durch Gesetz von dem Reichsgebiet getrennt werden könnte, ist ebenso zu bewerten wie die Ansicht, daß die verbündeten Regierungen und der Reichstag in der Lage wären durch Nichtgenehmigung des Etatsgesetzes Maßnahmen des Kaisers, die die Aufgabe der Schutzgebiete bezwecken, zu verhin-

31) Meyer, Schutzgebiete S. 209 ff.

32) v. Stengel, Annalen 1887 S. 866.

33) Bendix, Kolonialjuristische und -politische Studien S. 51.

dern.³⁴⁾ Hier ist nicht genügend die staatsrechtliche und die völkerrechtliche Bedeutung der Aufgabe der Schutzgewalt oder eines Teiles derselben auseinander gehalten. Bei völkerrechtlichen Akten kommen die verfassungsmäßigen Bestimmungen, durch welche die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren gefordert wird, nur soweit in Betracht, als sie Einschränkungen der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis enthalten.³⁵⁾ Dieses ist jedoch nicht der Fall in den Bestimmungen eines Etatsgesetzes, die ebensowenig die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Kaisers berühren, wie die Bestimmungen des Art. 11 Abs. 3 R. V., daß Verträge mit fremden Staaten dann der Zustimmung des Bundesrates und der Genehmigung des Reichstages bedürfen, wenn sie sich auf solche Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 der Reichsverfassung in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören.³⁶⁾ Die Zustimmung oder Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren bei der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches hat nach der überwiegenden Ansicht lediglich staatsrechtliche Bedeutung, vermag also nicht die völkerrechtliche Wirkung einer kaiserlichen Handlung in Ausübung der Vertretungsbefugnis beschränken. Die völkerrechtliche Wirkung einer Aufgabe der Staatsgewalt in den Schutzgebieten wird also durch Genehmigung oder Nichtgenehmigung des Etatsgesetzes nicht berührt.

Ein weiteres Recht, welches der Kaiser gemäß der Reichsverfassung in den Schutzgebieten ausübt, äußert sich darin, daß der militärische Schutz der deutschen Kolonien hauptsächlich durch die bewaffnete Macht des Mutterlandes ausgeübt wird, vorzüglich durch die Marine, die Art. 53 R. V. dem Oberbefehl des Kaisers unterstellt hat. Da aber auch die Landtruppen des Mutterlandes nach Art. 64 R. V. verpflichtet sind, den Befehlen des Kaisers

34) Backhaus, S. 33.

35) v. Liszt, Völkerrecht 1907, S. 176.

36) Ebenda, S. 177.

unbedingte Folge zu leisten, so hat somit der Kaiser das Recht, die deutsche Land-, wie Seemacht zum Schutze der Kolonien zu verwenden.^{37) 38)}

Ferner steht dem Kaiser nach Art. 18 der Reichsverfassung das Recht der Ernennung der Reichsbeamten zu. Insoweit also Reichsbeamte bei der Verwaltung der Schutzgebiete tätig sind, dehnt sich dieses kaiserliche Ernennungsrecht ebenfalls über das räumliche Geltungsgebiet der Reichsverfassung auf die Schutzgebiete aus.³⁹⁾

Da nun politische, wie juristische Notwendigkeit das Reich drängte, um die durch die Erwerbungen auf sich genommenen Aufgaben zu erfüllen, seinerseits in die inneren Angelegenheiten der Schutzgebiete, und zwar auf allen Gebieten der Reichsstaatsgewalt einzugreifen, so war es naturgemäß, wenn dieser Notwendigkeit das Reichsorgan entsprach, das bisher die engste Berührung mit den Schutzgebieten gehabt hatte.

War es der Kaiser gewesen, der am 19. Mai 1884 einen Reichskommissar mit allgemeinen Regierungsbefugnissen in die Schutzgebiete gesandt hatte, so gab er damit auch dem Drängen der Lage nach, daß die Lücke, die durch das Fehlen formell berechtigter Reichsorgane gebildet wurde, durch die tatsächliche Übernahme der Ausübung der gesamten Schutzgewalt seinerseits ausgefüllt wurde. Obwohl die Reichsregierung, die durch das kaiserliche Vorgehen von einer Mitwirkung ausgeschlossen war, von dem Fehlen der formellen Zuständigkeit überzeugt war, so hielt sie es doch für zweckmäßig, daß aus praktischen Gründen und „insbesondere im Hinblick auf die wechselnden Bedürfnisse der Verwaltung in den noch unentwickelten überseeischen Gebieten die Ausübung einer

37) v. Stengel 1901, S. 83.

38) Hiervon sind die bayrischen Landtruppen infolge der Ausnahmestellung des bayerischen Militärs in Friedenszeiten ausgenommen.

39) v. Poser, S. 58.

diesen Verhältnissen entsprechenden Schutzgewalt“ der Kaiser vollzog.⁴⁰⁾

Die Stellung des Kaisers in den Schutzgebieten entbehrte somit einerseits eines formell rechtlichen Titels, insoweit der Kaiser durch Ausübung der Schutzgewalt die ihm in der Reichsverfassung gegebenen persönlichen Befugnisse weit überschritt, andererseits griff aber die tatsächliche Ausübung der Schutzgewalt durch den Kaiser nicht in die Rechte anderer Reichsorgane ein, weil solche ja in der Reichsverfassung nicht vorgesehen und im Wege der Reichsgesetzgebung nicht geschaffen waren. Der Umstand jedoch, daß infolge des Fehlens eines formell rechtlichen Titels für die Übernahme der gesamten Schutzgewalt die Tätigkeit des Kaisers keine rechtliche Rückwirkung im Reichsgebiet erzeugen konnte, machte sich bei dem aufstrebenden Verkehr des Mutterlandes mit den Schutzgebieten immer stärker geltend und drängte auf eine rechtliche Regelung der Verhältnisse der Schutzgebiete hin, die dann im ersten Sch. G. G. 1886 vorgenommen wurde.

Die Berechtigung zum Erlasse dieses Gesetzes und damit die Berechtigung zur Regelung der Schutzgewalt als solcher durch Bundesrat und Reichstag ist verschieden motiviert worden.

Wenn Art. 4 Abs. 1 Ziff. 1 R. V. der Gesetzgebung des Reiches die Kolonisation unterwirft, so folgert Hänel⁴¹⁾ hieraus, daß damit der einzig mögliche Weg für eine Regelung der Reichsgewalt in den Schutzgebieten der Weg der Reichsgesetzgebung sei, „die rechtliche Begründung des Verhältnisses zwischen dem Reiche und den außerhalb des Bundesgebietes liegenden Ländern, welches den Begriff „Kolonie“ ausmacht, könne sich nur stützen auf Art. 4 der Reichsverfassung“. In dieser Fol-

40) St. B. d. R. T. 6. L. P. 2. Sess. 1885/86 Bd. III, S. 2828.

41) Hänel, B. 1 S. 839. Hänel St. B. d. R. T. 6 L. P.; 2, Sess. 1885 bis 86 S. 1608, ebenda: Windhorst S. 1610.

gerung ist ein wichtiger Umstand übergangen; wie nämlich schon oben angeführt ist, stellt Art. 4 R. V. lediglich fest, daß die Regelung der Verhältnisse der Schutzgebiete zur Kompetenz des Reiches, im Gegensatz zu der der Einzelstaaten, gehört, woraus sich aber noch nicht die Frage beantworten läßt, inwieweit die gesetzgebenden Organe des Reiches an der Regelung und Handhabung der Schutzgewalt mitzuwirken haben.⁴²⁾ Wie ja auch nicht daraus, daß dem Reiche die Gesetzgebung über Kolonisation zusteht, zu schließen ist, daß die Ordnung der Rechtszustände in den Kolonien in der Form der Reichsgesetzgebung erfolgen müsse.⁴³⁾

Ferner ist daraus, daß Art. 4 R. V. nicht bemerkt, durch welche Organe das Reich die ihm zustehenden Befugnisse über die Kolonisation ausüben soll, aber auch keine Bestimmung darüber enthält, daß die Gesetzgebung von anderen als in Art. 5 R. V. genannten Organen ausgeübt werden könne, die Folgerung gezogen, daß die Form des Gesetzes für die Regelung der Rechtszustände in den Schutzgebieten eine verfassungsmäßige Notwendigkeit sei.⁴⁴⁾ Wie der hier gezogenen Folgerung nur insoweit beizutreten ist, als die Reichsgesetzgebung die verfassungsmäßig zulässige Form der Regelung der Schutzgewalt ist, so dürfte ebenfalls die Motivierung nicht vollkommen zu billigen sein. Wenn Art. 4 R. V. der Kompetenz des Reiches die Kolonisation unterwirft, so ist daraus zu folgern, daß das Reich staatsrechtlich die Befugnis hat, Schutzgebiete zu erwerben, nicht aber die Einzelstaaten. Diese staatsrechtliche Befugnis mußte aus der Reichsverfassung abzuleiten sein; denn die staatsrechtliche Wirkung eines selbst rein völkerrechtlichen Aktes

42) Laband, 1901 Bd. 2, S. 259.

43) a. A. Arndt, 1907 S. 100.

44) Bendix S. 45.

bestimmt sich, wie oben dargelegt, nach der Organisationsform des handelnden Staates, beim deutschen Reiche also nach der Reichsverfassung. Nun darf hieraus aber nicht weiter gefolgert werden, daß damit auch die Reichsverfassung als solche für die von diesen Akten betroffenen Tatbestände Geltung gewinnt, wenn diese außerhalb des Reichsgebietes liegen; dieses kann nur im Wege der Verfassungsänderung ermöglicht werden, da ja das räumliche Geltungsgebiet der Reichsverfassung in dieser selbst genau bestimmt ist.⁴⁵⁾

Wollte das Reich für die Ausübung der Schutzgewalt den Kaiser formell ermächtigen, so konnte dies nur nach den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Reiches überhaupt geschehen. Wie die rechtliche Fähigkeit des deutschen Reiches zum Erwerb und Besitz der Schutzgebiete auf seiner Eigenschaft als eines souveränen Staates beruht, so haben demgemäß, wenn das Reich in Hinsicht der Schutzgebiete Willensakte vornehmen will, diejenigen Rechtsregeln Anwendung zu finden, die allgemein für die Willensakte des Reiches gelten. Für jeden Willensakt des Reiches aber ohne Unterschied des Inhaltes ist die Reichsgesetzgebung die verfassungsmäßig zulässige und rechtlich wirksame Form.⁴⁶⁾ Aus diesen allgemeinen Grundsätzen heraus ist das Reichsgesetz vom 17. April 1886 über die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten entstanden, das endgültig die verfassungsrechtliche Frage dahin regelte, daß die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten der Kaiser im Namen des Reiches ausübt, weil die besonderen Schwierigkeiten und das daraus entspringende Bedürfnis nach einer einheitlichen und schleunigen Handhabung der Hoheitsrechte Veranlassung gaben, ihre Ausübung in der Hand des Kaisers, der ja

45) ebenso v. Poser, S. 55.

46) Laband 1895, Bd. I, S. 759.

tatsächlich bereits die Verwaltung der Schutzgebiete betätigte, weiterhin zu belassen.⁴⁷⁾

Infolge der behandelten Streitfrage, wem bis zum Erlasse des Sch. G. G. die Befugnis zur Ausübung der Schutzgewalt zustand, mußte sich auch die Frage aufwerfen, die in der Literatur allerdings meistens offengelassen worden ist, ob das Sch. G. G. eine Verfassungsänderung enthält oder nicht. Die Vertreter der Ansicht, daß der Kaiser kraft der Reichsverfassung schon Träger der Schutzgewalt gewesen sei, müssen in Folgerung hiervon auch annehmen, daß das Schutzgebietsgesetz verfassungsändernde Wirkung gehabt habe. Wenn nämlich durch das Sch. G. G. der Kaiser zur Ausübung eines ihm schon verfassungsmäßig zustehenden Rechtes ermächtigt worden wäre, so wäre dem Sch. G. G. ebenso verfassungsändernder Charakter zuzuschreiben, wie in dem Falle, daß dem Bundesrat die Kompetenz zur Ausübung der Schutzgewalt zugeschrieben wäre. Der Umstand jedoch, daß sowohl weder bei der Begründung des Gesetzesentwurfes, noch bei dessen Beratung in der Reichstagskommission und im Plenum diese Frage behandelt wurde, dürfte dafür sprechen, daß das Sch. G. G. richtiger Ansicht nach nicht als verfassungsänderndes Gesetz von den gesetzgebenden Faktoren angesehen wurde, daß somit auch dem Kaiser vor Erlaß dieses Gesetzes keine souveräne Stellung in den Schutzgebieten beigelegt wurde.⁴⁸⁾

47) Vgl. Kommissionsbericht No. 201 in Drucksachen d. R. T. 6 L. P. 2. Sess. 1885/86 Bd. 3.

48) Vgl. v. Stengel, Annalen, 1895 S. 655 Anm. 1 und Florack S. 23 und 25 Anm. 2.

Dritter Abschnitt.

A. Die Rechtsstellung des Kaisers nach Erlaß des Gesetzes vom 17. April 1886.

Das Schutzgebietsgesetz vom 17. April 1886 enthält in seinem ersten Paragraphen die auch in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 10. September 1900 unverändert gebliebene Bestimmung: Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus.

Dieser das Fundament des Kolonialstaatsrechts bildende Satz gab erstmals eine allgemeine Regelung der Rechtsstellung des Kaisers in den Kolonien und zwar in der Weise, daß der Kaiser als das Reichsorgan bezeichnet wurde, welches die gesamte Kolonialstaatsgewalt auszuüben hat. Es wurde damit generell die Normierung für die Tätigkeit des Kaisers in den Schutzgebieten geschaffen, die wir vor Erlaß des Sch. G. G. vermissen mußten.

In dem Augenblicke des Inkrafttretens dieses Gesetzes muß demnach die Rechtsstellung des Kaisers eine erhebliche, folgenschwere Veränderung erfahren haben; denn war vor Erlaß des Sch. G. G. nur der geringste Teil der kaiserlichen Tätigkeit in den Kolonien rechtlich sanktioniert, so erweiterte die grundlegende Bestimmung des § 1 dieses Gesetzes die Zuständigkeit des Kaisers auf die Ausübung der gesamten Kolonialstaatsgewalt. Der Kaiser war jetzt das Reichsorgan, welches vom Inhaber der Schutzgewalt, dem Reiche, generell zur Ausübung dieser Gewalt gesetzlich ermächtigt war.

Er erhielt damit in den Schutzgebieten eine staatsrechtliche Stellung analog der ihm in Elsaß-Lothringen in dem Gesetz betreffend die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem deutschen Reiche⁴⁹⁾ übertragenen, jedoch

49) R. G. v. 9. Juni 1871 R. G. Bl. S. 212.

mit dem bedeutungsvollen Unterschiede, daß bei Ausübung der Schutzgewalt eine Zustimmung des Bundesrates, wie eine solche bei Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen erforderlich ist, nicht stattzufinden hat. Eine Mitwirkung des Bundesrates war zwar nach der Regierungsvorlage zum ersten Schutzgebietsgesetz beabsichtigt, aber die Beschlüsse der Reichstagskommission, wie die des Plenums, wo der Versuch gemacht wurde, diese Mitwirkung gesetzlich festzulegen, ergeben, daß eine solche Betätigung des Bundesrates einzurichten die Absicht nicht bestand, geschweige denn als selbstverständlich vorausgesetzt werden sollte.⁵⁰⁾

Es sei nun zunächst, um der Rechtsnatur der veränderten kaiserlichen Stellung vollkommen gerecht zu werden, das Wesen dieser der dem Kaiser in § 1 Sch. G. G. geschaffenen Zuständigkeitserweiterung betrachtet.

Von der Organstellung zunächst, die der Kaiser als delegierter Träger der Hoheitsrechte der Reichsgewalt innerhalb des Machtbereiches des deutschen Reiches auf Grund der Reichsverfassung ausübt, ist die Organstellung des Kaisers bei Ausübung der Schutzgewalt ihrem Wesen nach verschieden. Abgesehen von den monarchischen Befugnissen, die dem Kaiser als König von Preußen im Reiche proprio iure, nicht kraft Delegation zustehen, die insofern vom Kaiser kraft eigenen Rechtes als der ihm zustehende Teil der Reichssouveränität ausgeübt werden, ist im übrigen die Rechtsnatur des Kaisertums in Ausübung derjenigen Bestandteile der souveränen Reichsgewalt begründet, die proprio iure der Gesamtheit der verbündeten Regierungen zustehen, die der Kaiser also kraft Delegation ausübt. Die Ausübung dieser Befugnisse und Souveränitätsrechte, welche dem Kaiser als Organ des Reiches zustehen und die ihm unmittelbar durch die Reichsverfassung übertragen sind, stellt sich also dar als die Vor-

50) Vgl. v. Stengel, Annalen 1895 S. 656.

nahme von Willenserklärungen, die der Kaiser „im Namen des Reiches“ abgibt und zu deren Abgabe er ein verfassungsmäßiges Recht hat. „Der Kaiser ist, insoweit er diejenigen Befugnisse, die ihm delegationsweise in der Reichsorganisation übertragen sind, ausübt, der dauernde Regent des Reiches an Stelle des handlungsunfähigen Souveräns.“⁵¹⁾ Der Machtbereich dieser kaiserlichen Gewalt erstreckt sich auf das gesamte Geltungsgebiet der Reichsverfassung. Das Wesen dieser Befugnis ist unzertrennbar mit der Reichsorganisation verbunden.

Anders bei der Schutzgewalt des Kaisers. Diese gründet sich nicht auf die Reichsverfassung, sondern auf einen Willensakt des souveränen Reiches, der einen neuen, in der Reichsverfassung nicht geordneten Tatbestand rechtlich fixierte. In dieser Regelung durch das souveräne Reich ist nun zwar in einer Person die Gewalt über die Schutzgebiete vereinigt worden mit den dem Kaiser nach der Reichsverfassung zustehenden Befugnissen; diese und die Schutzgewalt sind in der Hand des Kaisers verbunden, aber nicht zu einer Einheit derselben rechtlichen Natur, sondern die Schutzgewalt stellt eine Delegation dar, die dem Kaiser zusteht kraft eines einfachen Reichsgesetzes, während die kaiserliche Gewalt im Machtbereich der Reichsverfassung besteht kraft verfassungsmäßigen Rechtes auf Ausübung eines Teiles der Reichssouveränität. Das Recht auf Ausübung der Schutzgewalt läßt sich insofern als ein abgeleitetes, das Recht auf Ausübung des dem Kaiser in der Reichsverfassung übertragenen Teiles der Reichssouveränität als ein unmittelbares Recht bezeichnen.

Sodann aber kann die Ausübung der Schutzgewalt durch einfaches Reichsgesetz dem Kaiser entzogen werden, während die kaiserliche Gewalt als Anteil an der Ausübung der Reichsgewalt auf Grund der Reichsverfassung an das Bestehen dieser dauernd gebunden ist und nur im Wege der Verfassungsänderung verändert werden kann. Dieser

51) Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, S. 37.

für die Rechtsnatur der kaiserlichen Gewalt bedeutungsvolle Satz findet seine Begründung in dem Wesen der Delegation der Schutzgewalt; denn gemäß der in der Reichsverfassung geregelten Organisation kann das Reich als staatsrechtliche Einheit seine Willensakte, wenn diese rechtliche Verbindlichkeit haben sollen, in die Form der Reichsgesetzgebung kleiden. Hat also das Reich durch ein verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz eine Regelung auf einem seiner Kompetenz unterworfenen Gebiete erfolgen lassen, so sind notwendigerweise die Organe des Reiches, insoweit ihr Wirkungskreis von diesem Reichsgesetz berührt wird, an dessen Anordnungen gebunden. Aus diesem in der Reichsverfassung implicite enthaltenen Grundsatz ist für die Rechtsnatur der kaiserlichen Stellung in den Schutzgebieten daher die wichtige Folgerung abzuleiten, daß der Kaiser in Ausübung der Schutzgewalt zwar zur Ausübung der in derselben enthaltenen Hoheitsrechte ermächtigt ist, daß aber das Reich nicht durch diese Delegation darauf verzichtet hat, auch seinerseits einzugreifen und im Wege der Reichsgesetzgebung Bestimmungen mit verbindlicher Kraft für die Schutzgebiete zu erlassen. Ferner ist aus diesem Grundsatz zu folgern, daß der Kaiser zwar um koloniale Tatbestände zu regeln, anstatt von seiner Schutzgewalt Gebrauch zu machen, diese Regelung der Reichsgesetzgebung überlassen kann, daß das Reich aber auch gegen den Willen des Kaisers Reichsgesetze mit Geltung für die Schutzgebiete erlassen kann. Der Kaiser kann somit in Ausübung der Schutzgewalt die Reichsgesetze, die kraft spezieller oder allgemeiner Bestimmung auch in den Schutzgebieten gelten, nicht abändern oder gar aufheben, wie er auch nicht befugt ist, die allgemeine, staatsrechtliche Natur der Schutzgebiete, soweit sie gesetzlich geregelt ist, abzuändern.⁵²⁾

⁵²⁾ Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 190, ebenso v. Poser S. 60.

Daraus nun, daß die Schutzgewalt mit dieser reichsgesetzlichen Regelung ein Teil der im Kaisertum enthaltenen Rechte geworden ist und ferner daraus, daß der Kaiser ein gesetzliches Recht darauf hat, daß er die — dem Reiche zustehende — Schutzgewalt ausübt, ist die Folgerung gezogen, daß der Kaiser in den Schutzgebieten selbst nach Erlaß des Sch. G. G. souverän sei.⁵³⁾

Die kaiserliche Gewalt umfaßt allerdings, da dem Reiche sämtliche Souveränitätsrechte in den Schutzgebieten zustehen, grundsätzlich auch alle diese Rechte. Dieser Inhalt der Schutzgewalt des Kaisers, der sich voll und ganz mit dem jeder souveränen Staatsgewalt deckt, ist Anlaß zu der Folgerung gewesen: „In den deutschen Schutzgebieten ist der Kaiser als Souverän anzusehen. Das Kaisertum ist eine Einrichtung die auf dem Wege der Entwicklung vom Bundespräsidium zur Souveränität begriffen ist und von beiden einzelne Attribute besitzt. Daß der Kaiser als solcher jetzt schon in gewissen Beziehungen eine souveräne Stellung einnimmt, dürfte kaum in Abrede zu stellen sein . . . Namentlich in den auswärtigen Angelegenheiten hat der Kaiser völlig die Stellung eines Souveräns. Die deutschen Schutzgebiete sind in den amtlichen Erklärungen unter die Oberhoheit des Kaisers und nicht des Reiches gestellt worden. Wenn nach § 1 des Schutzgebietgesetzes vom 17. April 1886 der Kaiser die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten im Namen des Reiches ausübt, so steht dies hiermit nicht im Widerspruch. Es bedeutet nur, daß die Ausübung der Schutzgewalt dem Kaiser als solchem, also von Reichswegen zu- steht.“⁵⁴⁾

Wenn Bornhak auch zuzugeben ist, daß dem Kaiser einzelne Attribute der Souveränität zustehen, so ist hieraus nicht zu folgern, daß in dem Kaiser auch die sou-

53) Bornhak, Im Archiv für öffentliches Recht Bd. II, S. 10 u. 15.

54) Bornhak a. a. O. S. 10 u. 15.

veräne Reichsgewalt verkörpert wird. Träger dieser ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, deren Souveränitätsrechte als solche auf die drei Organe des Reiches Kaiser, Bundesrat und Reichstag übertragen sind gemäß der in der Reichsverfassung geordneten Reichsorganisation. Wie nun auch der Kaiser in den völkerrechtlichen Beziehungen des Reiches alleiniger Vertreter desselben ist, so hat dies doch keine Rückwirkung auf das staatsrechtliche Verhältnis des Kaisers zu den Schutzgebieten, da diese infolge der kaiserlichen Erwerbsakte dem Reich gegenüber staatsrechtlich nicht mehr als Ausland angesehen werden konnten. Da der Vertreter des Reiches Dritten gegenüber der Kaiser ist, so waren die Schutzgebiete durch den Kaiser zu erwerben und unter seiner Zuständigkeit der Herrschaft des Reiches einzuordnen; jedoch darf aus diesem völkerrechtlichen Akte, also aus der Begründung des kaiserlichen Schutzes, für die Stellung des Kaisers staatsrechtlich keine Folgerungen gezogen werden.

Die Bedeutung der Worte: „Im Namen des Reiches“ läßt rechtlich nur die Deutung einer Organschaft des Kaisers zu. Wenn der Kaiser im Namen des Reiches handelt, so kann damit nur gesagt werden, daß er für den Souverän, nicht aber als Souverän handelt. Die Entstehung dieses Zusatzes „Im Namen des Reiches“ zeigt besonders, wie wenig man bei Beratung des Gesetzentwurfes der Ansicht Bornhaks zuneigte, daß die Schutzgewalt ein Attribut der Souveränität des Kaisers sei. Als dieser Zusatz in der Reichstagskommission beantragt war, wurde vom Hauptantragsteller, der diese Worte nicht in seinen Antrag aufgenommen hatte, darauf hingewiesen, daß der Kaiser alle seine Rechte im Namen des Reiches ausübte, also auch diejenigen in den Kolonien; ein derartiger Zusatz sei also zwar unbedenklich, aber auch überflüssig.⁵⁵⁾ Wenn diese Worte nun in dem § 1 Sch. G. G. Aufnahme gefunden

55) St. B. d. R. T. 1885|86 Bd. 5 S. 989.

haben, so kann diese Tatsache doch keineswegs einen Grund bilden für die Auffassung von einer souveränen Stellung des Kaisers in den Schutzgebieten, wo gerade das Gegenteil der Fall ist und diese Worte mit Nachdruck darauf hinweisen sollen, daß die Schutzgewalt quoad ius der nationalen, souveränen Staatspersönlichkeit, dem Reiche, zusteht und daß der Kaiser in Ausübung dieser Gewalt lediglich als Organ des Reiches tätig wird.

Unhaltbar wird vollends die Ansicht Bornhaks durch den Umstand, daß die Rechtsstellung des Kaisers, wie sie durch Reichsgesetz begründet ist, ebenso durch Reichsgesetz verändert, ja aufgehoben werden kann, daß also, da der Kaiser kein selbständiger Faktor der Reichsgesetzgebung ist, die behauptete Souveränität ohne, ja gegen den Willen des Souveräns in rechtlich unanfechtbarer Weise beseitigt werden könnte. Die Souveränität des Kaisers in den Schutzgebieten müßte eine souveräne Stellung des Kaisers gegenüber der Reichsgesetzgebung voraussetzen.⁵⁶⁾

Die Rechtsnatur der kaiserlichen Gewalt in den Schutzgebieten auf Grund des Sch. G. G. können wir also genauer dahin bezeichnen, daß dem Kaiser in den Kolonien, da die Schutzgewalt inhaltlich gleich der Reichsstaatsgewalt ist, alle Rechte übertragen sind, die sich aus der Souveränität des Reiches in den dessen Herrschaft unterworfenen Gebieten ergeben, aber mit der Einschränkung, soweit sie ihm nicht schon proprio iure infolge seines Anteils an der Ausübung der Reichsstaatsgewalt zustehen.

Da wir nun einmal feststellten, daß der Kaiser vor Erlaß des Sch. G. G. berechtigt war, in den Kolonien gewisse Souveränitätsrechte des Reiches kraft seiner ihm in

56) Hänel, Bd. 1 S. 850 Anm. 2.

der Reichsverfassung gewordenen Stellung auszuüben, da wir aber jetzt feststellen, daß die Delegation der Schutzgewalt auf den Kaiser gemäß § 1 Sch. G. G. dem Kaiser sämtliche in der Reichsgewalt über die Kolonien enthaltenen Rechte, soweit sie ihm nicht schon kraft besseren Rechtes zustanden, überträgt, so haben wir damit auch die bestrittene⁵⁷⁾ Frage beantwortet, ob es nach Erlaß des Schutzgebietsgesetzes noch möglich und berechtigt ist, die Rechte des Kaisers in den Schutzgebieten aus zwei Quellen herzuleiten, nämlich einmal aus der Reichsverfassung, sodann aus der durch § 1 Sch. G. G. erfolgten Delegation der Schutzgewalt.

Es kann zunächst wohl widerspruchsvoll erscheinen, zu behaupten, der Kaiser übe einmal als Organ die vollen Souveränitätsrechte des Reiches in den Schutzgebieten aus, sodann aber ständen ihm noch Rechte kraft der Reichsverfassung zu, also die kaiserliche Gewalt zu zerlegen einmal in den Ausfluß der vollen Staatsgewalt, daneben aber noch Platz zu finden für andere Rechte, die nicht von dem Ausfluß der Staatsgewalt konsumiert werden. Es ist hierbei aber zu beachten, daß die Rechte des Kaisers, die von ihm schon vor Erlaß des Schutzgebietsgesetzes in den Kolonien rechtmäßiger Weise ausgeübt wurden und die hier von den durch die Delegation der Schutzgewalt geschaffenen kaiserlichen Rechten abgesondert werden, an und für sich schon souveräner Natur sind, indem sie dem Kaiser zustehen, insoweit er unmittelbar einen Teil der Reichssouveränität auszuüben berufen ist. Als solche waren sie dem Kaiser schon gemäß der Reichsverfassung übertragen und wurden von ihm ausgeübt, als der Begriff der deutschen Schutzgewalt und Schutzgebiete noch nicht existierte, und als Teil der Reichsstaatsgewalt traten sie in Geltung für jeden dieser Gewalt unterworfenen, neuen Tatbestand, also auch für sämtliche dem Reich angeglie-

57) Sassen; Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht S. 24.

derten Kolonien. Es war also nicht möglich, dem Kaiser selbst durch Übertragung aller Souveränitätsrechte in den Schutzgebieten diese Rechte zu übergeben, weil er sie eben schon ausübte und zwar kraft eines anderen, besseren Rechtes als des in der Delegation des Sch. G. G. enthaltenen.

Den Umfang dieser kaiserlichen Rechte in den Kolonien haben wir bereits festgestellt bei Erörterung der Tätigkeit des Kaisers vor Erlaß des Sch. G. G. Es sei hier nur darauf hingewiesen, daß diese Rechte sich in der Anzahl der oben aufgeführten erschöpfen, sich also keineswegs mit den sämtlichen Rechten des Kaisers im Reichsgebiete decken. Übt also der Kaiser solche Rechte, die ihm im Reichsgebiet kraft der Reichsverfassung zustehen und bei deren Ausübung er an das räumliche Geltungsgebiet dieser gebunden ist, in den Schutzgebieten aus, so ist der Rechtsgrund für diese Tätigkeit in der Delegation nach § 1 Sch. G. G. enthalten. Wenn der Kaiser z. B. in den Schutzgebieten das ihm zustehende Recht ausübt, Verordnungen über das Post- und Telegraphenwesen zu erlassen, so ist diese Befugnis begründet in der Übertragung der Schutzgewalt, nicht aber in dem Rechte, das in der in Art. 50 R. V. dem Kaiser übertragenen Leitung des Post- und Telegraphenwesens besteht.

Die Natur dieser vom Kaiser schon von Begründung der Schutzgewalt ab in den Kolonien berechtigterweise ausgeübten Rechte als verfassungsmäßig begründeten stellt sich demgemäß einer Einordnung in die durch die Delegation der Schutzgewalt geschaffenen Rechte entgegen und verlangt eine strenge Trennung von diesen ihrem Wesen nach völlig verschiedenen Rechten.

Dieser Teilung der kaiserlichen Rechte in den Kolonien wird nun die Tatsache entgegengehalten,⁵⁸⁾ daß die

58) Sassen a. a. O. S. 23.

Reichsverfassung als solche in den Schutzgebieten keine Geltung besäße, demnach auch der Kaiser aus ihr keine Rechte in den Schutzgebieten ableiten könne. Daß dieser Einwand, insoweit nämlich die Reichsverfassung die Reichsorgane berechtigt und verpflichtet für ihren ganzen Wirkungskreis, der sich nun keineswegs immer mit dem Geltungsbereich der Reichsverfassung in räumlicher Beziehung zu decken braucht, unerheblich ist, haben wir bereits bei Erörterung der kaiserlichen Rechtsstellung vor Erlaß des Sch. G. G. gesehen.⁵⁹⁾

Die Frage, ob die Rechte des Kaisers nach Erlaß des Sch. G. G. sich aus zwei Quellen, einmal aus der Reichsverfassung, sodann aus der Delegation der Schutzgewalt herleiten lassen, ist also entschieden zu bejahen. Neben den Befugnissen und Rechten, die in der dem Kaiser in dem § 1 Sch. G. G. gewordenen Machterweiterung enthalten sind, stehen die Rechte des Kaisers, die ihm kraft seiner in der Reichsverfassung begründeten Stellung *ipso iure* zustehen, die ihm als unmittelbarem Reichsorgan übertragen sind, und die, weil nicht an das räumliche Geltungsgebiet der Reichsverfassung gebunden, von ihm auch in den Schutzgebieten auszuüben sind.

Daß es nun fernerhin nicht nur berechtigt ist, die kaiserlichen Rechte in den Schutzgebieten aus den beiden Quellen, einmal nämlich der Reichsverfassung, sodann der Delegation des Schutzgebietsgesetzes herzuleiten, sondern daß es unumgänglich notwendig ist, diese Trennung zu machen, erhellt aus der Frage: Ist die kaiserliche Gewalt in den Schutzgebieten unbeschränkt tätig oder sind ihr Grenzen gezogen, und wo finden sich, wenn dieses der Fall ist, diese Beschränkungen?⁶⁰⁾

59) Vgl. hierzu Florack, S. 26.

60) Die Polemik Sassens a. a. O. S. 24 gegen die Trennung der kaiserlichen Rechte in zwei ihrem Ursprunge nach verschiedene Gruppen erscheint uns umso mehr unberechtigt, als er (S. 25) wohl eine „formell

Wie die Befugnisse des Kaisers, die ihm als Teilhaber an der Reichsgewalt ipso iure als Bundespräsidium in den Schutzgebieten zustehen, ihren Ursprung in der Reichsverfassung haben, so nehmen alle übrigen Rechte des Kaisers ihre Begründung in der durch das Sch. G. G. geschaffenen Zuständigkeit des Kaisers zur Ausübung der Schutzgewalt als Organ des Reiches.

Während also die Willenserklärungen des Kaisers, die er infolge der ihm gemäß der Reichsverfassung in den Schutzgebieten zustehenden Rechte vornimmt, nicht der Abänderung durch einfaches Reichsgesetz unterliegen, ist dieses wohl der Fall bei jeglichem Willensakt des Kaisers, der sich als Ausfluß der Delegation durch das Sch. G. G. darstellt.

Die Trennung der dem Kaiser in den Schutzgebieten zustehenden Rechte in solche, die ihm auf Grund der Reichsverfassung zustehen, und solche, die ihm durch Delegation der Schutzgewalt auf Grund des Sch. G. G. zustehen, ist also einmal wichtig für die Frage, wie diese Rechte verfassungsmäßig geändert werden können, ob dabei nur ein einfaches Reichsgesetz oder ob eine Verfassungsänderung notwendig ist; denn nimmt man entgegen unserer Auffassung an,⁶¹⁾ daß die Rechte des Kaisers gegenüber den Schutzgebieten nur auf Kolonialrecht, d. h. auf der Delegation durch das Sch. G. G. beruhen, nicht auch auf der Reichsverfassung, so wäre z. B. das Recht des Kaisers, das ihm gemäß der Reichsverfassung zusteht, die deutschen Truppen zum Schutze der Kolonien zu verwenden, seit Übertragung der Schutzgewalt durch einfaches Reichsgesetz seiner Natur nach verändert. Aus einer Befugnis unmittelbaren Rechtes wäre eine solche abgeleiteten Rechtes geworden. Es wäre also

verschiedene Basis der kaiserlichen Rechte, je nachdem sie sich auf das Reich oder auf die Kolonien beziehen* als praktisch bedeutungsvoll bei Ausübung der Schutzgewalt zugestehen muß.

61) Wie v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 33 u. Sassen a. a. O. S. 23.

eine Bestimmung der Reichsverfassung durch einfaches Reichsgesetz ohne Verfassungsänderung geändert worden. Dieser Widerspruch gegen die Reichsverfassung zeigt, daß die Rechte des Kaisers nicht nur auf der Delegation der Schutzgewalt beruhen, sondern auch zum Teil ihren Ursprung in der Reichsverfassung haben.

Sodann ist die Ableitung der kaiserlichen Rechte aus diesen zwei verschiedenen Quellen von besonderer Bedeutung bei Beantwortung der Frage, wie der Inhalt der dem Kaiser in den Schutzgebieten zustehenden Gewalt im einzelnen zu fixieren ist. Während im Reiche dem Kaiser auf Grund seiner Reichsorganschaft die Rechte zustehen, die ihm ausdrücklich und im einzelnen bestimmt, durch die Reichsverfassung übertragen sind, spricht in den Kolonien für den Kaiser nach der Delegation der Schutzgewalt die Rechtsvermutung der umfassenden Zuständigkeit für alle Rechte, die nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind.⁶²⁾ In den Schutzgebieten ist der Inhalt der kaiserlichen Gewalt daher nur dadurch festzustellen, daß die ihr gezogenen Schranken bestimmt werden, d. h. festgestellt wird, inwieweit der Inhaber der Schutzgewalt ausdrücklich Rechte von der umfassenden Gewalt des Kaisers losgelöst hat; sei es nun, daß durch Bestimmungen der Reichsverfassung, die in den Schutzgebieten zur Geltung kommen können, weil sie nicht an das räumliche Geltungsgebiet derselben gebunden sind, sei es, daß im Wege sonstiger Reichsgesetze einzelne Befugnisse aus den die Gesamtheit der Schutzgewalt bildenden Rechten losgelöst sind.

Grundsätzlich läßt sich somit die kaiserliche Schutzgewalt genauer bezeichnen als eine Gewalt des Kaisers, die sich auf alle Gegenstände, Verhältnisse und Tatbestände bezieht, die in den Schutzgebieten zur Entfaltung kommen und damit auf die Kolonisation eine Beziehung

62) v. Poser, S. 59.

gewinnen, und die nur, aber auch unbedingt ihre rechtlichen Schranken in dem Satz findet, daß durch sie in Ansehung der Schutzgebiete geltende Reichsgesetze, sei es die Reichsverfassung in Bezug auf die Rechte des Kaisers, die sich auf die Verfassung gründen, seien es einfache Reichsgesetze in Bezug auf die durch die Delegation der Schutzgewalt geschaffenen Rechte, weder aufgehoben noch abgeändert werden können.⁶³⁾

Die in Ansehung der Schutzgebiete geltenden Reichsgesetze enthalten demgemäß die Beschränkungen, die der kaiserlichen Gewalt gesetzt sind. Es muß deshalb festgestellt werden, inwieweit die Reichsorganschaft des Kaisers, die in den Schutzgebieten zur Geltung kommt, durch Bestimmungen der Reichsverfassung, die nicht an deren räumlichen Geltungsbereich gebunden sind, beschränkt wird und inwieweit das die Schutzgewalt delegierende Schutzgebietsgesetz oder sonstige Reichsgesetze, die in Ansehung der Schutzgebiete gelten, Beschränkungen der kaiserlichen Schutzgewalt enthalten.

B. Beschränkungen des Kaisers in Ausübung der Schutzgewalt.

a) Formelle Beschränkungen.

Da der Kaiser in Ausübung der Schutzgewalt stets als Organ des Reiches handelt, so finden sich die Beschränkungen formeller Natur der kaiserlichen Stellung in den Schutzgebieten in den verfassungsrechtlichen Regeln über die Ausübung der kaiserlichen Gewalt überhaupt.

Zu den persönlichen Rechten des Kaisers gehört an erster Stelle seine Unverantwortlichkeit im juristischen Sinne.⁶⁴⁾ Wie der Kaiser unverantwortlich ist in Ausübung seiner Gewalt im Reich, so erstreckt sich die Unverant-

63) Hänel, Bd. 1, S. 851.

64) Fischer a. a. O. S. 61.

wortlichkeit auch auf die Ausübung der Schutzgewalt, denn es ist kein Grund abzusehen, warum der Kaiser in Ausübung der Schutzgewalt in Bezug auf die Unverantwortlichkeit anders gestellt sein sollte, als im Reiche.⁶⁵⁾ Wird nun die Verantwortlichkeit für die kaiserlichen Regierungshandlungen vom Reichskanzler durch Gegenzeichnung, die nach Art. 17 R. V. zur Gültigkeit der Regierungshandlungen Vorbedingung ist, übernommen, so ist auch in Hinsicht der Ausübung der Schutzgewalt der Kaiser an die formelle Beschränkung der Gegenzeichnung des Reichskanzlers gebunden, um die Gültigkeit seiner Anordnungen und Verfügungen zu bewirken; denn die Gegenzeichnung kommt bei allen Akten in Anwendung, welche der Kaiser in seiner Eigenschaft als Organ des Reiches vornimmt,⁶⁶⁾ einerlei auf welchen Gegenstand sie sich beziehen und ob sie im Inlande oder im Auslande vollzogen werden.⁶⁷⁾ Wenn in der zur Beratung des Gesetzentwurfes betreffend die Rechtspflege in den deutschen Schutzgebieten niedergesetzten Kommission der Antrag gestellt wurde, die Gegenzeichnung für die kaiserlichen Akte ausdrücklich vorzuschreiben, und dieser Antrag keine Annahme fand, so erklärt sich dies daraus, daß man diesen Grundsatz für selbstverständlich hielt.⁶⁸⁾ Bei der Beratung im Reichstage wurde in dieser Hinsicht von dem Abgeordneten Meyer⁶⁹⁾ die Gegenzeichnung für selbstverständlich gefunden, allerdings mit der Begründung, der auch von Poser teilweise beigetreten zu sein scheint, daß Art. 17 R. V. deshalb hier anzuwenden sei, weil die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers für die Schutzgebiete innerhalb des Bundesgebietes erlassen würden und daß es deshalb unerheblich sei, daß die Reichs-

65) Laband, Bd. 1, S. 760.

66) Zorn, Staatsrecht Bd. 1, S. 574.

67) Meyer, Schutzgebiete, S. 127.

68) St. B. d. R. T. 6, L. P. 2, Sess. Bd. 5 S. 987.

69) Ebenda Bd. 3 S. 1619 und v. Poser S. 59.

verfassung in den Schutzgebieten keine Geltung habe. Die in dieser Begründung ausgesprochene Ansicht, daß Art. 17 R. V. nur für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers in Betracht käme, die derselbe innerhalb der Reichsgrenzen erließe, ist durch unsere Ausführungen, daß die Gegenzeichnung „einen integrierenden Bestandteil des verfassungsmäßigen Kaisertums“ bildet, schon entkräftet.⁷⁰⁾ Diese unhaltbare Motivierung hat Meyer auch bald fallen lassen⁷¹⁾ und die Notwendigkeit der Gegenzeichnung darin gefunden, daß Art. 17 R. V. keine territoriale Geltung hat und lediglich eine Beschränkung der persönlichen Befugnisse des Kaisers darstellt. v. Poser vertritt beide Ansichten nebeneinander ohne zu berücksichtigen, daß dann die Beschränkung der persönlichen Befugnisse in ihrer Wirkung an das Reichsgebiet gebunden sein müßte, daß aber dann in Konsequenz hiervon die Organstellung des Kaisers außerhalb und innerhalb des Reiches veränderlich wäre.⁷²⁾

In Fällen der Behinderung des Reichskanzlers kann zu seiner Stellvertretung mit dem Rechte der Gegenzeichnung der Staatssekretär des Reichskolonialamtes berufen werden; für die Gegenzeichnung wiederum in Angelegenheiten der Kolonie Kiautschou ist der Staatssekretär des Reichsmarineamtes im Sinne des Gesetzes vom 17. März 1878 zur Stellvertretung des Reichskanzlers berechtigt. Bis zur Errichtung des Kolonialamtes durch Allerh. Erlaß vom 17. Mai 1907 wurden die Kolonialgeschäfte von der mit dem auswärtigen Amt verbundenen Kolonialabteilung geführt. Diese Abteilung war, soweit es sich um die Beziehungen zu auswärtigen Staaten handelte und um die

70) Über diese Begründung vgl. v. Hoffmann Zeitschr. für Kolonialrecht, Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft VII. 1905 Heft 5.

71) Meyer Schutzgebiete 127.

72) Wenn v. Hoffmann Kolonialrecht S. 34 die Gegenzeichnung für gewohnheitsrechtlich hält, so bedürfen immerhin die ersten Fälle einer Begründung. Vgl. hierüber auch Backhaus S. 34.

allgemeine Politik der Schutzgebiete, dem Staatssekretär des auswärtigen Amtes unterstellt. In allen eigentlichen Kolonialangelegenheiten fungierte sie jedoch unter der Verantwortung des Reichskanzlers selbständig, derart, daß der Abteilungsdirigent dem obersten Chef der Reichsverwaltung unmittelbar Vortrag erstattete und unter der Bezeichnung „Auswärtiges Amt, Kolonialabteilung“ die ausgehenden Schriftstücke selbst zeichnete.⁷³⁾ Bis zum 17. Mai 1907 war demnach in Kolonialangelegenheiten eine Stellvertretung des Reichskanzlers durch den Vorstand einer obersten Reichsbehörde im Sinne des Gesetzes vom 17. März 1878 betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers nicht möglich,⁷⁴⁾ soweit nicht gemäß § 2, Satz 1 dieses Gesetzes bei Verhinderung des Reichskanzlers ein allgemeiner Stellvertreter ernannt war. Die Ansicht,⁷⁵⁾ die abweichend eine Stellvertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten durch den Staatssekretär des auswärtigen Amtes bis zum 17. Mai 1907 annimmt, ist als nicht richtig anzusehen; denn nach der Bekanntmachung betr. die Zuständigkeit der Kolonialabteilung steht ausdrücklich fest, daß die Kolonialabteilung in Kolonialangelegenheiten unmittelbar unter Verantwortung des Reichskanzlers fungierte; außerdem ist in der Bekanntmachung betr. Zuständigkeit des Reichskanzlers in den Angelegenheiten der Schutzgebiete und in der Allerh. Verfügung vom 12. Dezember 1894⁷⁶⁾ wiederholt darauf hingewiesen, daß die Kolonialabteilung in Kolonialangelegenheiten unmittelbar, also unter Ausschaltung des Staatssekretärs des auswärtigen Amtes der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers unterstehe. Ebenfalls zu dem Resultate, daß bis zur Errichtung des Kolonialamtes unter einem Staatssekretär, der

73) Bekanntmachung betr. die Zuständigkeit der Kolonialabteilung des auswärtigen Amtes. Riebow, I, S. 3.

74) Backhaus, S. 36.

75) Laband, Staatsrecht, Bd. 2, S. 284.

76) Riebow III, S. 2 ff. und Kol. Bl. 1894 S. 647.

für den Geschäftskreis dieser Behörde mit der Stellvertretung des Reichskanzlers beauftragt wurde, eine Stellvertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten nicht möglich war, gelangt v. Hoffmann, allerdings mit der Begründung, der nicht beizutreten ist, daß nämlich das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers deshalb für Kolonialangelegenheiten nicht hätte Anwendung finden können, weil die Reichsgesetze für die Kolonien keine Geltung hätten, folglich auch dieses Reichsgesetz nicht für die Kolonialbehörden in Anwendung zu bringen sei, denn nicht das Recht, das an dem Orte gilt, wo eine Behörde ihren Sitz hat, sei für ihre Tätigkeit maßgebend, sondern das Recht desjenigen Ortes, für den die Tätigkeit ausgeübt werde.⁷⁷⁾ Dieser Satz hat nur Gültigkeit bei Anwendung materiellen Rechtes, er ist aber nicht auf eine Behördenorganisation anzuwenden, die als solche an die Rechtsordnung gebunden ist, die ihr die Organisation gegeben hat, wie ja auch ein deutsches Gericht, welches in einem Rechtsfalle auswärtiges Recht anzuwenden hat, sein Urteil in der Form der deutschen Gerichtsverfassung, nicht aber in der der ausländischen Gerichtsverfassung zu erlassen hat.

Ist die Notwendigkeit der Gegenzeichnung der kaiserlichen Verordnungen durch den Reichskanzler allgemein anerkannt, so sind die Ansichten über die Art ihrer Verkündung geteilt. Man hat denn auch eine weitere Beschränkung der kaiserlichen Schutzgewalt darin gefunden, daß man die Notwendigkeit einer Publikation der Kolonialverordnungen im Reichsgesetzblatt annahm. Während nun darüber kein Zweifel herrscht, daß die Verwaltungsverordnungen des Kaisers, welche die Schutzgebiete betreffen, gültig wirksam werden mit der Zufertigung an die betreffenden Behörden des Schutzgebietes, soll nach der von Joël

77) v. Hoffmann, Verwaltungs- und Gerichtsverfassung S. 13.

und Laband⁷⁸⁾ vertretenen Ansicht eine Rechtsverordnung des Kaisers für die Schutzgebiete erst mit der Verkündigung im Reichsgesetzblatt verbindliche Kraft erhalten. Joël begründet seine Ansicht damit, daß er die Rechtsverordnungen des Kaisers für die Schutzgebiete, da sie vom Kaiser im Namen des Reiches erlassen werden als Rechtsverordnungen des Reiches bezeichnet. Als solche müßten sie nun nach Art. 2 R. V. im Reichsgesetzblatt verkündet werden. Außerdem schreibt die Verordnung vom 26. Juli 1867 zur Ausführung der Art. 2 und 17 R. V.⁷⁹⁾ ausdrücklich vor, daß alle Verordnungen und Verkündigungen des Kaisers im Reichsgesetzblatt verkündet werden sollen. Hieraus folgert Joël dann weiter, daß somit auch die Rechtsverordnungen des Kaisers in Ausübung der Schutzgewalt ihre verbindliche Kraft erst durch ihre Verkündigung im Reichsgesetzblatt erhalten, und daß der Kaiser diese verfassungsmäßige Notwendigkeit der Publikation nicht durch eine Verordnung beseitigen kann, die eine andere Form der Verkündigung, etwa in einem besonderen Gesetzblatt für die Schutzgebiete vorschreibt. Dieser Ansicht schließt sich Laband an, indem er sich außerdem auf die bisher befolgte Praxis beruft. Diese Ansichten sind nicht als richtig anzuerkennen.⁸⁰⁾ Die Vorschriften des Art. 2 R. V. über die Publikation der Reichsgesetze sind nur auf solche Reichsgesetze in Anwendung zu bringen, welche kraft der allgemeinen, durch die Verfassung festgestellten, über alle Bestandteile des Reiches sich erstreckenden, gesetzgeberischen Kompetenz erlassen werden.⁸¹⁾ Erlasse für ein-

78) Joël, Annalen des deutschen Reiches 1887, S. 216. Laband, Staatsrecht Bd. 1, S. 760, Anm. 4.

79) Bundesgesetzblatt 1867 S. 24.

80) Vgl. für das Folgende: Stengel 1887 S. 910 u. 911, 1901 S. 53. Zorn, Staatsrecht 1 S. 580, Meyer, Schutzgebiete S. 193/94, Köbner, Kolonialrecht in v. Holtzendorf-Kohler Encyk. 2 S. 1101, v. Poser S. 59.

81) Die Frage ob sich Art. 2 R. V. auch auf Verordnungen erstreckt, mag dahin gestellt sein.

zelne, der Herrschaft des Reiches kraft spezieller Rechtstitel unterworfenen Gebiete bedürfen dieser Publikationsform nicht. Für die Schutzgebiete kann also eine besondere Art der Verkündung festgesetzt werden, und zwar steht es dem Kaiser zu, diese Form zu bestimmen.⁸²⁾

Ebensowenig trifft § 1 der Verordnung vom 26. Juli 1867 zu; denn nach ihm sollen die Verordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums im Reichsgesetzblatt verkündet werden. Diese Bestimmung, die übrigens jederzeit vom Kaiser selbst wieder abgeändert werden kann⁸³⁾ — wie ja auch schon für Elsaß-Lothringen der Kaiser in Gemäßheit des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871 bestimmt hat, daß die für dieses Land erlassenen Gesetze und Verordnungen in einem besonderen Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen verkündet werden sollen —, kann also keine Anwendung finden auf die in Ausübung der Schutzgewalt erlassenen Verordnungen.

Die Behauptung, daß auf Grund der Reichsverfassung der Kaiser verpflichtet sei, die von ihm für die Schutzgebiete erlassenen Rechtsverordnungen im Reichsgesetzblatt zu publizieren, ist also als nicht richtig anzuerkennen.

Der Kaiser kann wohl das Reichsgesetzblatt als Publikationsorgan für Schutzgebietsverordnungen wählen; andererseits tut es der Gültigkeit seiner Verordnungen keinen Abbruch, wenn er sie in einem anderen Organ veröffentlicht, wie denn auch z. B. die Allerh. Verordnung über die Rechtsverhältnisse an unbeweglichen Sachen in Deutsch-Ostafrika vom 24. Juli 1894⁸⁴⁾ nur im Kolonialblatt erschienen ist.⁸⁵⁾

82) In der Reichstagskommission wurde der Antrag gestellt, dem Kaiser die Ermächtigung hierzu im Sch. G. G. formell zu erteilen. Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt, da dem Kaiser diese Befugnis schon an und für sich zustände.

83) Backhaus S. 37.

84) Zimmermann II, No. 104, S. 106.

85) Backhaus, S. 38.

b) Materielle Beschränkungen:

1. der Gesetzgebung.

Als der zur Ausübung der gesamten Staatsgewalt in den Schutzgebieten Berechtigte hat der Kaiser Kompetenz und Funktion der Rechtserzeugung. Er hat die Gesamtheit der Rechtsregeln zu schaffen, welche für die seiner Herrschaft unterliegenden Willensverhältnisse erforderlich sind.⁸⁶⁾ Die Funktionen, die im Mutterlande Bundesrat und Reichstag auf Grund der Reichsverfassung auszuüben haben, sind für die Schutzgebiete grundsätzlich dem Kaiser als alleinigem Organ des Reiches übertragen. Während es daher im Reiche als Regel anzusehen ist, daß die Rechtserzeugung durch formelles Gesetz vor sich geht, d. h. durch Äußerungen des Staates, die unter verfassungsmäßiger Mitwirkung der Volksvertretung zustande kommen, ist für die Schutzgebiete Regel die Rechtssetzung durch Verordnung, d. h. durch eine Äußerung der Staatsgewalt, die ohne Teilnahme der Volksvertretung geschaffen ist. Der Kaiser ist somit kraft seiner Rechtsstellung zum Erlaß von gesetzgebenden Verordnungen befugt, wobei er grundsätzlich als Ausfluß der souveränen Schutzgewalt die Freiheit hat, sämtliche Rechtsverhältnisse in den Schutzgebieten zu regeln, soweit sich nicht materielle Beschränkungen ergeben, die im Folgenden eine genauere Darstellung erfahren sollen.

Die kaiserliche Verordnungsbefugnis ist zunächst dadurch eingeschränkt, daß alle Gebiete, die durch ein formelles Gesetz, d. h. ein unter Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag zustande gekommenes Gesetz, geregelt sind, die kaiserliche Verordnung nicht zulassen und ebenfalls nicht durch Verordnung abgeändert werden können.

Neuerdings ist nun in der kolonialrechtlichen Literatur die Frage, ob überhaupt und inwieweit ein formelles Gesetz eine die kaiserliche Gesetzgebungsgewalt

86) Hänel, Bd. 1, S. 238.

einschränkende Wirkung haben kann, verschieden beantwortet worden. Auf der einen Seite,⁸⁷⁾ die eine auf dem Wege des Gewohnheitsrechtes entstandene „Kolonialverfassung“ annimmt, die völlig von der Reichsverfassung losgelöst sein soll, wird ein Unterschied gemacht zwischen „Kolonialgesetz“ und Reichsgesetz. Indem nun in richtiger Würdigung der kaiserlichen Stellung von vornherein zwar zugegeben wird, daß ein jedes Reichsgesetz die delegierte kaiserliche Gewalt, also auch die Gesetzgebungshoheit einschränken kann, wird dieses für die „Kolonialgesetze“ geleugnet. Die Mitwirkung des Kaisers bei der Entstehung eines „Kolonialgesetzes“ soll sich nämlich nicht auf die Ausfertigung des Gesetzes beschränken, sondern soll hier auch in der Sanktion, in der Erteilung des Gesetzesbefehles bestehen; denn da der Kaiser in den Kolonien der gesetzliche Vertreter des Reichssouveränes sei, so dürfe er nicht von einer maßgebenden Teilnahme an der Feststellung des Gesetzesinhaltes ausgeschlossen werden. Dem Bundesrat wird sodann die Stellung einer Art von erster, ständischer Kammer zugeschrieben und für die Stellung des Kaisers bei der „Kolonialgesetzgebung“ wird in logischer Folgerung angenommen, daß sein Verordnungsrecht, als auf dem Gesetzesrecht des Schutzgebietsgesetzes beruhend, über dem „Kolonialgesetzgebungsrecht“, als auf dem schwächeren Gewohnheitsrecht beruhend, steht, daß also das Verordnungsrecht des Kaisers sämtliche „Kolonialgesetze“ umstoßen kann.

Ist es einmal schon bedenklich, den äußerlich immer gleichartigen Vorgängen beim Zustandekommen eines formellen Gesetzes in rein theoretischer Weise eine innerlich völlig verschiedenartige Bedeutung beizulegen, so tritt die Unsicherheit dieser Theorie in noch schärferer Weise hervor, wenn es sich darum handelt, nun materiell eine Trennung von Reichsgesetz und „Kolonialgesetz“ durchzuführen.

87) Vertreten von v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 37 ff. und von Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht S. 38 ff.

Welche formellen Gesetze, die sich in ihrer Wirkung auf die Kolonien erstrecken, sind denn nun Reichsgesetze, haben also eine die gesetzgebende Verordnungsbefugnis des Kaisers einschränkende Wirkung und welche Gesetze sind „Kolonialgesetze“, die durch kaiserliche Verordnung aufgehoben werden können? Ist vor allem das Schutzgebietsgesetz ein Reichsgesetz oder ein „Kolonialgesetz“?

Zu welch ungeheuerlichen Konsequenzen jedoch ein Anschluß an diese dargestellte Ansicht führt, zeigt der Umstand, daß in logischer Durchführung der hier dem Kaiser gegebenen Stellung ihm auch ein unbedingtes Veto gegen jede Abänderung des Sch. G. G. gegeben werden muß; denn wenn man annimmt,⁸⁸⁾ daß bei allen nach dem Schutzgebietsgesetz zu schaffenden „Kolonialgesetzen“ der Kaiser ein Initiativrecht, ein Recht der Mitwirkung bei Feststellung des Inhalts und vor allem ein Sanktionsrecht hat, so muß man ihm dieses Recht doch sicherlich zuerkennen bei Gesetzen, die eine Abänderung des Schutzgebietsgesetzes bezwecken, man müßte denn etwa behaupten wollen, diese Gesetze seien keine „Kolonialgesetze“; eine Möglichkeit, die in dem gänzlichen Mangel einer scharfen Trennung der sog. „Kolonialgesetze“ von den Reichsgesetzen der materiellen Natur nach allerdings leicht ihre Ursache haben kann. Dann ist es aber auch weiterhin folgerichtig, anzunehmen, daß seit Erlaß des Sch. G. G. Bundesrat wie Reichstag mit Ausnahme der in diesem Gesetze ihnen gemachten Vorbehalte keinerlei Befugnis zur Rechtssetzung in den Kolonien haben.

Demgegenüber schließen wir uns der Auffassung an,⁸⁹⁾ die die Kolonialverfassung als in der Reichsverfassung begründet ansieht und einen Unterschied zwischen „Kolonialgesetz“ und Reichsgesetz nicht macht, dem Kaiser viel-

88) v. Hoffmann, Z. f. K. R. 1905 S. 371. Sassen a. a. O. S. 42.

89) Vgl. hierzu Hesse, in Kol. Zeitung 1905 S. 520 ff. Ebenso Bachhaus a. a. O. S. 15.

mehr bei dem Zustandekommen eines jeden formellen Gesetzes dieselbe Stellung zuschreibt, nämlich Ausfertigung und Verkündigung, nicht aber die bei dem Bundesrate ruhende Sanktion. Es bildet also jedes Reichsgesetz, das sich auf die Kolonien erstreckt, eine Beschränkung der kaiserlichen Verordnungsgewalt, indem die Regelung, die durch formelles Gesetz getroffen ist, durch kaiserliche Verordnung nicht beseitigt werden kann. Das kaiserliche Verordnungsrecht ist also hier nicht stärker als das Gesetzesrecht, sondern diesem immer untergeordnet.

Wird nun infolge der Behauptung, daß es eine „Kolonialverfassung“ gebe, die vollkommen außerhalb der Reichsverfassung stehe und die im Wege des Gewohnheitsrechtes entstanden sei, bezüglich der rechtlichen Teilnahme der drei Reichsorgane an der kolonialen Gesetzgebung die Ansicht vertreten,⁹⁰⁾ daß für den Kaiser Gesetzesrecht spräche, da er auf Grund des Sch. G. G. den Reichssouverän verträte, während Bundesrat und Reichstag ihre Berechtigung zur Gesetzgebung auf ein durch irrtümliche Rechtsauslegung entstandenes Gewohnheitsrecht stützten, so liegt dieser Auffassung eine Anschauung von der kaiserlichen Rechtsstellung zu Grunde, die dem Verhältnis der kaiserlichen Schutzgewalt zur Reichsgewalt nicht gerecht wird. Dem Kaiser ist durch einen Willensakt des Reiches die Schutzgewalt delegiert worden, und das Reich hat nach wie vor das Recht, diese Delegation zu verändern, ja aufzuheben. Die Souveränität in den Kolonien ruht bei dem Reich; darum ist es unmöglich, durch Ausschließung des Kaisers von der maßgebenden Teilnahme an der Feststellung des Gesetzeswortlautes⁹¹⁾ den Souverän von dieser Teilnahme ebenfalls auszuschließen, da ja ein jedes Reichsgesetz ein Willensakt des Souveräns der Schutzgewalt ist.

90) v. Hoffmann Kolonialrecht S. 36.

91) ebenda S. 37.

Jedes Reichsgesetz, das mit Geltung für die Schutzgebiete erlassen wird, ist eine Willensäußerung des Souveräns bezüglich seiner Stellung zu der dem Kaiser delegierten Schutzgewalt, ob nämlich in diesem durch Reichsgesetz geregelten Punkte die Delegation eingeschränkt, erweitert oder ob sie gänzlich aufgehoben werden soll. Eine „Ausschließung“ findet also nur insoweit statt, als der Souverän für den einzelnen jedesmal bestimmten Fall das von ihm ernannte Organ von einer Betätigung ausschließt und dafür selbst eintritt. Somit gibt für die Anteilnahme der kaiserlichen Schutzgewalt an der Reichsgesetzgebung die Reichsverfassung die organisatorische Normierung; denn ein jeder Willensakt des Reiches erlangt ja dadurch Verbindlichkeit, daß er gemäß der in der Reichsverfassung gegebenen Reichsorganisation erfolgt.

Findet also eine Regelung eines kolonialen Tatbestandes im Wege der Reichsgesetzgebung statt, so ist in der Mitwirkung an dem Zustandekommen dieses Gesetzes der Kaiser ebenso gestellt, als wenn eine reichsgesetzliche Regelung eines Tatbestandes innerhalb des Bundesgebietes erfolgt. Er hat auch hier nur das Recht der Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze.

Das koloniale Gesetzgebungsrecht des Kaisers enthält also nicht die Befugnis einer den Gesetzesinhalt bestimmenden Mitwirkung und einer Sanktionserteilung bei den in Bezug auf die Kolonien ergehenden formellen Gesetzen, sondern ist darauf beschränkt, koloniale Rechtsverhältnisse im Wege der Verordnung zu regeln, und auch dies nur insoweit, als nicht die formelle Gesetzgebung in die kolonialen Tatbestände eingegriffen hat.

Haben wir nun einmal festgestellt, daß dem Kaiser als Teil der ihm übertragenen Gewalt das Gesetzgebungsrecht in den Kolonien zusteht, daß aber dieses Gesetzgebungsrecht durch die formellen Reichsgesetze beschränkt werden kann, so ist nunmehr noch festzustellen, in wie weit denn auf den einzelnen Gebieten der staatlichen Tätig-

keit die formelle Gesetzgebung das Verordnungsrecht des Kaisers eingeräumt hat.

Das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren sind Materien, die grundsätzlich durch formelles Gesetz geregelt sind, die also ein Eingreifen der kaiserlichen Gesetzgebungsgewalt auf diesen Gebieten ausschließen; weil es hier galt, eine genaue Regelung im Interesse des Handels und Verkehrs, „Garantien des Rechts“ zu schaffen,⁹²⁾ entschloß sich das Reich bei Regelung dieser Gegenstände eine umfassende formell-gesetzliche Anordnung zu geben.

Indem nun in den §§ 2 und 3 Sch. G. G. für die deutschen Schutzgebiete die Vorschriften des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes vom 7. April 1900 eingeführt wurden, entzog man also hier dem kaiserlichen Verordnungsrechte den Boden; denn bezüglich des bürgerlichen-, Straf- und Prozeßrechtes kommen dadurch in den Schutzgebieten die in § 19 K. G. G. bezeichneten Bestimmungen der Reichsgesetze und preußischen Gesetze, letztere soweit sie im früheren Geltungsbereich des allgemeinen Landrechtes auch noch nach dem 1. Januar 1900 in Kraft stehen, zur Anwendung.

Damit ist das deutsch-preußische Recht auf diesen Gebieten in vollem Umfange in den deutschen Schutzgebieten eingeführt. Wo eine Bestimmung sich findet, ob im bürgerlichen Gesetzbuche oder in der Reichsgewerbeordnung oder in einem sonstigen Reichs- oder preußischen Gesetze, ist für ihre Anwendbarkeit in den Schutzgebieten gleichgültig; selbst wenn ein Gesetz vorwiegend öffentlich-rechtlichen Charakter hat, so schließt dieses nicht aus, daß die einzelnen Gesetzesbestimmungen als solche in den Schutzgebieten Geltung besitzen können, da ja nicht die ganzen Gesetze, sondern ihre einzelnen Vorschriften, insoweit sie unter

92) Hänel, St. B. d. RT. 1885/86 Bd. 3 S. 1609.

die in § 19 K. G. G. angeführten fallen, zur Anwendung zu bringen sind.⁹³⁾

Was die Geltung der Reichsgesetzen angehörenden Strafbestimmungen in den Schutzgebieten anbetrifft, so ist die Vorschrift des § 19 K. G. G. Ziff. 2 sinngemäß dahin aufzufassen, daß bei denjenigen Reichsgesetzen, die, obwohl nicht reine Strafgesetze, doch zum Schutze der in ihnen gegebenen Rechtsnormen Strafvorschriften enthalten, die Strafbestimmungen nur dann Geltung gewinnen, wenn auch die durch sie zu schützenden Rechtsnormen Verbindlichkeit in den Schutzgebieten besitzen, wenn also das durch sie zu schützende Interesse in den Schutzgebieten als Rechtsgut anerkannt ist.⁹⁴⁾

Ebenso ist eine grundsätzliche reichsgesetzliche Regelung und daher eine Beschränkung der kaiserlichen Gesetzgebungsgewalt vor sich gegangen in Bezug auf die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes, indem hier durch § 7 Sch. G. G. die §§ 2—9, 11, 12 und 14 des Gesetzes vom 4. Mai 1870 entsprechend für anwendbar erklärt worden sind.

Sind diese Gebiete nun auch grundsätzlich dem Verordnungsrechte des Kaisers entzogen, so haben wir doch andererseits festzustellen, daß die Gesetzgebungsgewalt des Kaisers in Bezug auf diese beiden Materien durch § 4 bzw. § 7, Abs. 3 Sch. G. G. insofern unberührt bleibt, als es hier der kaiserlichen Verordnung überlassen wird, zu bestimmen, ob die Eingeborenen der getroffenen formell-gesetzlichen Regelung zu unterwerfen sind, und, wenn dieses nicht der Fall ist, eine deren Verhältnissen angepaßte gesetzgeberische Regelung zu treffen.

Eine im Prinzip anders geartete Stellung nimmt die kaiserliche Gesetzgebungsgewalt auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes im engeren Sinne ein, indem sich nach Verordnungsrecht grundsätzlich alle Zweige des Verwal-

93) v. Hoffmann, Kolonialrecht, S. 107.

94) Köbner a. a. O. S. 1133.

tungs- und Staatsrechtes bestimmen und nur einige wenige Bestimmungen des Schutzgebietgesetzes eine Ausnahme zu Gunsten des formellen Gesetzesrechtes machen.

Diese allerdings nur geringfügigen Schranken finden sich in den §§ 9, 10 und 14 Sch. G. G.

So kann Ausländern, die in den Schutzgebieten sich niederlassen, sowie Eingeborenen durch Naturalisation die Reichsangehörigkeit von dem Reichskanzler oder von einem durch diesen dazu ermächtigten Beamten verliehen werden (§ 9 Sch. G. G.). Auf diese Naturalisation nun finden die Bestimmungen des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juli 1870 Anwendung. Wenn es dann weiter (§ 9, Abs. 2, Sch. G. G.) heißt, daß die „das durch die Naturalisation begründete Verhältnis der Reichsangehörigkeit“ betreffenden Bestimmungen vom 1. Juni 1870 Anwendung finden sollen, so ist darin keine Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechtes zu erblicken; denn da derartige Bestimmungen nicht in dem „Staatsangehörigkeitgesetz“ enthalten sind, sondern in speziellen, in den Kolonien nicht zur Geltung gelangten Reichsgesetzen, so ist es dem kaiserlichen Verordnungsrechte unbenommen, die Grundrechte der kolonialen Reichsangehörigkeit anders zu regeln, als die der Reichsangehörigkeit im Reiche selbst.⁹⁵⁾

In § 9, Abs. 3 Sch. G. G. ist eine Beschränkung der kaiserlichen Verordnungsgewalt dadurch enthalten, daß der Kaiser die Schutzgebiete nicht für Ausland erklären kann, soweit sie im Sinne des Gesetzes über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870, sowie bei Anwendung des Gesetzes wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 als Inland erklärt sind.

Macht ferner der Kaiser von dem ihm (§ 10 Sch. G. G.) übertragenen Rechte Gebrauch, durch kaiserliche Verordnung die Eingeborenen in dem Rechte, auf ihren Kauf-

95) Sassen a. a. O. S. 67.

fahrteischiffen die Reichsflagge zu führen, Reichsangehörigen gleichzustellen, wie dieses in Ostafrika und auf den Marschallinseln geschehen ist, so ist auch § 10 Sch. G. G. das Flaggenrecht nicht wie bei den übrigen deutschen Kauffahrteischiffen mit der Wirkung verbunden, daß diese Fahrzeuge im Sinne des § 1, Abs. 1, No. 1 und § 3, Abs. 1 des Seeunfallversicherungsgesetzes, als deutsche Seefahrzeuge gelten.

Ferner begrenzt Art. 14 Sch. G. G. die gesetzgeberische Befugnis des Kaisers, indem hier Angehörigen der im Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften in den Schutzgebieten Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährleistet wird. Die freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen dürfen durch keinerlei Anordnungen des Kaisers Beschränkungen und Hinderungen erfahren.

Sind so in allgemeinen Grundzügen die Gebiete festgestellt, welche die formelle Gesetzgebung dem Verordnungsrecht vorenthalten hat, so ist damit aber keineswegs ein scharf umrissenes Bild der Gesetzgebungsgewalt des Kaisers gegeben; denn wie einerseits auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes die Reichsgesetzgebung, wie eben dargestellt, für einzelne Gebiete eine Regelung getroffen hat und somit hier die Rechtssetzung durch den Kaiser ausgeschlossen hat, so ist andererseits festzustellen, daß wieder die auf den Gebieten des bürgerlichen-, Straf- und Prozeßrechtes in umfassender Weise vorgenommene formell-gesetzliche Regelung in einzelnen Fällen ein Verordnungsrecht des Kaisers zuläßt. War es auch die Absicht, auf diesen Gebieten das Verordnungsrecht des Kaisers möglichst auszuschließen, so ließen es die eigenartigen Verhältnisse der Schutzgebiete doch nicht allgemein zu, die Rechtsnormen des Mutterlandes unverändert auf sie zu übertragen, sei es nun, daß die reichsgesetzliche Regelung einer Materie nicht im ganzen Umfange auf die

kolonialen, noch unentwickelten Verhältnisse übertragen werden konnte und daher zu ergänzende Lücken entstanden, sei es aber, daß die Eigenart der Kolonien eine besondere Anpassung der Rechtsinstitute an die kolonialen Verhältnisse verlangte.

Hatte sich die Notwendigkeit erwiesen, mit Rücksicht auf die besonderen, in steter Entwicklung begriffenen Verhältnisse der Kolonien in einigen wichtigen Punkten eine von dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetze und den diesem zu Grunde liegenden Gesetzen des Mutterlandes abweichende Regelung zu treffen, die den eigenartigen Zuständen der Schutzgebiete voll und ganz angepaßt war, so war es unmöglich, eine solche Regelung auf formell-gesetzlichem Wege vorzunehmen, wollte man nicht der ganzen kolonialen Entwicklung hinderlich sein. Indem nun bei der reichsgesetzlichen Regelung der Schutzgebietsverhältnisse diese Gebiete im einzelnen festgestellt wurden, übertrug man zugleich im Sch. G. G. die Rechtsetzung in diesen Fällen dem kaiserlichen Verordnungsrechte.

So ist die Gerichtsverfassung der Schutzgebiete zwar in § 2 Sch. G. G. in Verbindung mit dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetze geregelt, aber aus § 6 Sch. G. G. ergibt sich die Möglichkeit einer vielfachen Abweichung von der konsularen Gerichtsverfassung für die kaiserliche Gewalt, indem hier dem Bedürfnisse Rechnung getragen ist, daß die Eigenart der kulturellen Verhältnisse der deutschen Schutzgebiete in mancher Beziehung eine individuelle Behandlung verlangt, der gerecht zu werden, Aufgabe des kaiserlichen Verordnungsrechtes ist.

Insoweit nach dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetze eine Zuständigkeit des Reichsgerichtes begründet ist, kann durch kaiserliche Verordnung gemäß § 6 No. 6 Sch. G. G. diese Zuständigkeit einem Konsulargerichtshofe oder einem Gerichtshofe in einem Schutzgebiete übertragen werden, jedoch mit der Maßgabe, daß dieses Gericht aus einem Vorsitzenden und mindestens 4 Beisitzern bestehen muß.

Von dieser Befugnis hat der Kaiser Gebrauch gemacht, indem für die Schutzgebiete sogenannte Obergerichte geschaffen sind und zwar für jedes Schutzgebiet eins; jedoch ist für Togo das Obergericht von Kamerun, für das Gebiet der Karolinen, Palau und Marianen, sowie für das Gebiet der Marschallinseln das von Neu-Guinea gleichzeitig zuständig. Die frühere Zuständigkeit des Konsulargerichtes von Schanghai für Kiautschou ist durch die Verfügung vom 28. September 1907 aufgehoben und für Kiautschou ein eigenes Gericht mit der nach dem K. G. G. begründeten Zuständigkeit des Reichsgerichtes geschaffen worden.

Auch bei dem gerichtlichen Verfahren ist zwar grundsätzlich das kaiserliche Ordnungsrecht ausgeschlossen dadurch, daß hierfür die Vorschriften des K. G. G. durch § 3 Sch. G. G. in den Schutzgebieten zur Anwendung gebracht sind; jedoch ist auch hier eine Regelung der durch die koloniale Eigenart bedingten Verhältnisse der kaiserlichen Schutzgewalt überlassen. So können durch kaiserliche Verordnung nach § 6 Ziff. 2 Sch. G. G. Bestimmungen getroffen werden, daß in Strafsachen die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft zu erfolgen und eine Voruntersuchung stattzufinden hat. Ferner kann die Zuziehung von Beisitzern in der Hauptverhandlung bei Strafsachen, die zur Zuständigkeit des Schöffengerichtes oder zu den in § 74 und § 75 G. V. G. bezeichneten Vergehen gehören, nach § 6 Ziff. 3 Sch. G. G. als nicht erforderlich erlassen werden. Sodann ist es der kaiserlichen Ordnungsgewalt übergeben, die zur Zuständigkeit der Schwurgerichte gehörenden Sachen den Gerichten der Schutzgebiete mit der Maßgabe zu übertragen, daß hier eine Mitwirkung der Staatsanwaltschaft und eine Voruntersuchung dann stattfindet, soweit dies durch kaiserliche Verordnung überhaupt für Strafsachen angeordnet ist (§ 6 Ziff. 4 Sch. G. G.). Schließlich hat der Kaiser das Recht, an Stelle der Enthauptung eine andere Art der Todesstrafe, die eine Schärfung nicht enthält, anzuordnen (§ 6 Ziff. 5 Sch. G. G.).

Was die Zwangsvollstreckung betrifft, so können für sie, ebenso wie für das Kostenwesen und die Zustellung durch kaiserliche Maßnahmen einfachere Verfahren eingeführt werden (§ 6 Ziff. 7 Sch. G. G.).

In Bezug auf die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit endlich ist zu bemerken, daß das Sch. G. G. (§ 6 Ziff. 8) dem kaiserlichen Verordnungsrechte insoweit Spielraum läßt, als für die gerichtliche und notarielle Beurkundung von Rechtsgeschäften mit Ausnahme der Verfügungen von Todeswegen ein einfacheres Verfahren vorgeschrieben werden kann, als es in den zur Anwendung in den Schutzgebieten kommenden Reichs- und preußischen Gesetzen vorgesehen ist.

Außerdem begründet das Sch. G. G. ein kaiserliches Verordnungsrecht insoweit, als § 6 Ziff. 1 Sch. G. G. dem Kaiser das Recht gibt, für solche Materien, die nicht im St. G. B. behandelt sind, Strafvorschriften zu erlassen und hierbei Gefängnis bis zu einem Jahre, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.

Sodann besteht noch auf allen den Gebieten, die wir als prinzipiell dem kaiserlichen Verordnungsrechte entzogen feststellten, insoweit eine kaiserliche Gesetzgebungsbefugnis als die durch die gesetzesrechtliche Regelung, also die nach den Bestimmungen des Sch. G. G. zur Anwendung kommenden Gesetze selbst ein solches statuieren. Wie schon das Sch. G. G. seit seinem Erlaß im Jahre 1886 bis zur Bekanntmachung vom 10. Sept. 1900 die Tendenz zeigt, die kaiserliche Verordnungsbefugnis ständig zu vergrößern, so verhält es sich ebenso bei dem K. G. G. Auch dieses gibt in seiner Fassung vom 7. April 1900 dem kaiserlichen Verordnungsrechte einen weit größeren Spielraum als in seiner früheren Gestaltung. Soweit nämlich seine Bestimmungen Einrichtungen und Verhältnisse voraussetzen, an denen es in den Konsulargerichtsbezirken fehlt, finden sie keine Anwendung; in welchem Maße diese Vorschriften nun außer Anwendung

bleiben, kann durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden, wie denn auch vom Kaiser an ihrer Stelle andere Vorschriften getroffen werden können (§ 20 K. G. G.). Die auf Grund dieser Bestimmungen des K. G. G. dem Kaiser zustehende Verordnungsbefugnis gilt natürlich in demselben Maße für die Schutzgebiete, wie die von ihm betroffenen Bestimmungen des K. G. G. dort rezipiert sind.⁹⁶⁾

Ferner können nach § 21 K. G. G. durch kaiserliche Verordnung die Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum, sowie sonstige Berechtigungen, für die sich auf Grundstücke beziehende Vorschriften gelten, abweichend von den Bestimmungen der im § 19 K. G. G. eingeführten Gesetze geregelt werden. Sodann steht es dem Kaiser zu, 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 Schutzgebieten Anwendung finden oder außer Anwendung bleiben, zu bestimmen. Weiterhin ist nach § 33 K. G. G. es dem Kaiser überlassen, statt der in §§ 264, 247, 288 BGB. und in § 352 HGB. normierten Zinssätze für die Schutzgebiete einen höheren Zinssatz in Geltung zu bringen, sowie nach § 37 K. G. G. zu bestimmen, nach welchen Grundsätzen die Sicherheit einer Hypothek, einer Grund- oder Rentenschuld im Sinne des § 1087 BGB. festzustellen ist.

Sind weiterhin in den im § 19 K. G. G. bezeichneten gesetzlichen Bestimmungen kaiserliche oder landesherrliche Verordnungen oder Genehmigungen vorgesehen, so tritt naturgemäß an deren Stelle in den Schutzgebieten die kaiserliche Verordnung bzw. Genehmigung.

Das Gebiet des Gesetzesrechtes läßt sich also nach allgemeingültigen Gesichtspunkten nicht scharf von dem

⁹⁶⁾ Köbner a. a. O. S. 1101,

Verordnungsrechte des Kaisers abgrenzen, vielmehr sehen wir die allgemeinen Grenzlinien zwischen beiden Gebieten mehr oder weniger durchbrochen. Erscheint es daher angebracht, da sich eine kurze Regel, wie diese Durchbrechungen auf den einzelnen Gebieten stattfinden, nicht aufstellen läßt, die genauere Bestimmung der dem kaiserlichen Verordnungsrechte überlassenen Materien im einzelnen bei Erörterung der Gebiete der Schutzgebietsverwaltung vorzunehmen, so können wir doch aus den erörterten Gesichtspunkten, die sich bei der Beschränkung der kaiserlichen Gesetzgebungshoheit ergaben, eine wenigstens allgemein gehaltene Darstellung des kaiserlichen Verordnungsrechtes nach seinem Ursprunge ableiten.

Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes im engeren Sinne und auf dem Gebiete der Eingeborenenrechtspflege ist das Verordnungsrecht des Kaisers nur durch wenige formell-gesetzliche Schranken betroffen; wir können hier ein Verordnungsrecht feststellen, welches unmittelbar seinen Ursprung in der durch § 1 des Sch. G. G. erfolgten Delegation sämtlicher Hoheitsrechte hat, ein direktes, „gesetzvertretendes“ oder generelles Verordnungsrecht, welches „in erster und grundsätzlicher Regelung komplexer Rechtsverhältnisse, Abschließung und Abrundung anstrebender Ordnung von Rechten“⁹⁷⁾ besteht.

Demgegenüber steht auf der anderen Seite das Verordnungsrecht des Kaisers, welches seinen Ursprung hat in den einzelnen, reichsgesetzlich gegebenen Bestimmungen, nach welchen der Kaiser berechtigt ist, im Verordnungswege zur „Ergänzung und Anpassung einer bereits auf anderem Wege erfolgten Rechtsordnung“⁹⁷⁾ die eingeführten Gesetze abzuändern oder ihre Lücken zu ergänzen; das indirekte, spezielle oder besondere Verordnungsrecht.

Insoweit nun auf allen diesen Gebieten dem Verordnungsrechte des Kaisers Raum gelassen ist, hat der Kaiser

97) Sassen a. a. O. S. 50.

die Befugnis, sein Gesetzgebungsrecht durch Delegation dem Reichskanzler oder den Beamten der Schutzgebiete zu übertragen; soweit nicht schon dem Reichskanzler oder den Beamten der Schutzgebiete nach den Bestimmungen des Sch. G. G. der Erlaß von Verordnungen übertragen ist, hat ihre Verordnungsbefugnis also ihren Ursprung in der Delegation durch den Kaiser. In umfangreicher Weise ist jedoch für den Reichskanzler in § 15 Sch. G. G. eine selbständige Übertragung der Verordnungsbefugnis erfolgt; so hat er die zur Ausführung des Schutzgebietsgesetzes erforderlichen Anordnungen zu treffen, ferner hat er das Recht, für die Schutzgebiete oder einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige, die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen deren Nichtbefolgung Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen, und endlich hat er die Möglichkeit diese seine Befugnis den Beamten der Schutzgebiete weiter zu übertragen.

Diese Bestimmungen sind insofern von besonderer Bedeutung für die kaiserliche Rechtsstellung, als sie hier den Umfang des Ordnungsrechtes des Reichskanzlers genau abgrenzen; Bestimmungen, die der Kaiser also nicht durch anderslautende Delegation beseitigen kann.⁹⁸⁾

Eine Übertragung des kaiserlichen Ordnungsrechtes erscheint aber dann als unzulässig, wenn die Absicht des Gesetzes, welches die Ordnungsbefugnis überträgt, dahin geht, daß die betreffende Materie gerade durch kaiserliche Verordnung zu regeln ist. Dieses ist durchgängig der Fall bei dem speziellen Ordnungsrechte des Kaisers; so läßt z. B. das Blankettstrafgesetz in § 145 St. G. B. eine Delegation des kaiserlichen Ordnungsrechtes seitens des Kaisers auf den Reichskanzler nicht zu.⁹⁹⁾

98) Ebenso Meyer, Schutzgebiete 1888 S. 192 a. A. Backhaus S. 39, 40.

99) Ebenso v. Stengel, 1901, S. 47.

Abgesehen von diesen Beschränkungen ist der Kaiser durchweg befugt, sein Verordnungsrecht zu delegieren, da er als Organ der Souveränität die untergeordneten Behörden organisieren und mit allen Funktionen versehen kann, deren grundsätzlicher Inhaber er selbst ist.

2. der Verwaltung.

Die Staatsgewalt eines jeden Landes tritt in die Erscheinung und hat die ausgedehnteste Möglichkeit, in die ihr unterworfenen Rechtsverhältnisse der einzelnen Individuen ordnend einzugreifen, in der Verwaltung. Ist schon im vollentwickelten Staate die Verwaltung dasjenige Gebiet, welches die größten und zeitlich am schnellsten aufeinanderfolgenden Veränderungen aufzuweisen hat, so ist diese Veränderlichkeit in bedeutend stärkerem Maße vorhanden in den Schutzgebieten, da hier die Zustände weit größeren und schnelleren Verschiebungen als im Mutterlande ausgesetzt sind und auch heute noch im ständigen Flusse sind. Es war demnach naturgemäß, daß hier der kaiserlichen Schutzgewalt die größte Freiheit gelassen wurde, um so in Anpassung an die schnell veränderlichen Zustände der Schutzgebiete auf den einzelnen Gebieten der laufenden Staatstätigkeit Einrichtungen schaffen zu können, die dennoch dem jeweils praktischen Bedürfnisse, vorzüglich des aufstrebenden Handels und Verkehrs Rechnung zu tragen vermochten. So erblicken wir auf dem Gebiete der Verwaltung eine Fülle von kaiserlichen Verordnungen und Verfügungen, die für die einzelnen Schutzgebiete sehr mannigfach und verschiedenartig gestaltet sind.

Aber dennoch finden sich auf dem Gebiete der Verwaltung Beschränkungen der kaiserlichen Gewalt, deren Natur und Ausdehnung wir im Folgenden für die einzelnen Verwaltungsgebiete festzustellen haben, um so negativ bestimmen zu können, auf welchen Gebieten der kaiser-

lichen Schutzgewalt eine unbeschränkte Betätigungsmöglichkeit gegeben ist.

Was die auswärtige Verwaltung der Schutzgebiete anbelangt, so ergibt sich hier die Rechtsstellung des Kaisers aus dem Grundsatz, daß die Schutzgebiete nicht eine eigene völkerrechtliche Persönlichkeit besitzen.¹⁰⁰⁾ Die Schutzgebiete werden daher im auswärtigen Verkehr in den Formen der für das Reichsgebiet ausgeübten Vertretung durch das Reich, dessen Organ für den Völkerrechtsverkehr der Kaiser ist, vertreten. Die Ausübung der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis enthält nun auch die Berechtigung, für die Verhältnisse der Schutzgebiete Verträge mit fremden Mächten abzuschließen. Daß die Vertretungsbefugnis des Kaisers völkerrechtlich hier vollkommen frei und uneingeschränkt tätig werden kann, haben wir bereits oben dargestellt.¹⁰¹⁾ Hier ist zu erörtern, inwieweit staatsrechtlich auf diese Verträge die beschränkenden Vorschriften des Art. 11 Abs. 3 R. V. zur Anwendung kommen. Handelt es sich um die vertragsmäßige Regelung eines Gegenstandes, der nach den Bestimmungen der Reichsverfassung der Kompetenz der Reichsgesetzgebung unterliegt und der mit Wirkung für das Reichsgebiet, wie für die Schutzgebiete ausgestattet werden soll, so ist der Kaiser an die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages gebunden, um eine staatsrechtliche Wirkung des Vertrages zu erzielen.¹⁰²⁾ Vertritt dagegen der Kaiser beim Vertragsabschluß nur die Interessen der Schutzgebiete, so ist grundsätzlich die Beachtung dieser Beschränkung nicht notwendig, da ja die Rechtsvermutung dahin geht, daß der Kaiser auch bei Ausübung der Schutzgewalt regelmäßig

100) v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 54. Meyer, Schutzgebiete S. 208; v. Stengel 1901, S. 80.

101) S. 42.

102) v. Stengel 1901 S. 81.

nicht an die Mitwirkung des Bundesrates und Reichstages gebunden ist. Eine solche macht sich nur dann erforderlich, wenn es sich um die Regelung eines Gegenstandes handelt, der ein in den Schutzgebieten geltendes Reichsgesetz betrifft oder der eine finanzielle Belastung des Reiches oder der Schutzgebiete mit sich bringt, da dann nach dem Reichsgesetz vom 30. März 1892 betreffend die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete ein formelles Gesetz notwendig ist.¹⁰³⁾

Auf die Rechtsstellung des Kaisers bei Kriegserklärungen, die durch einen Angriff auf die Schutzgebiete hervorgerufen werden, sei hier näher eingegangen. Zu Kriegserklärungen bedarf der Kaiser regelmäßig der Zustimmung des Bundesrates, es sei denn, daß ein Angriff auf das Reichsgebiet oder dessen Küsten vorliegt (Art. 11 R. V.). Da es sich nun bei jeder Kriegserklärung um einen Akt handelt, der das ganze Reich betrifft, so ist diese Zustimmung ebenso regelmäßig erforderlich, wenn es sich um eine Kriegserklärung inbetreff der Schutzgebiete handelt, ja hier sogar, wenn ein Angriff auf diese ausgeübt wird; denn die Schutzgebiete sind im Sinne der Reichsverfassung weder Reichsgebiet, noch Küsten desselben.¹⁰⁴⁾ Ein Angriff auf sie stellt sich also dar als ein Angriff, der das Reich als solches trifft, der aber nicht zu den in Art. 11 der Reichsverfassung bezeichneten Angriffen gehört, die die Zustimmung des Bundesrates zur Kriegserklärung als nicht erforderlich hinstellen.¹⁰⁵⁾ Die zur Abwehr eines auf die Schutzgebiete erfolgten Angriffes erforderlichen Maßnahmen zu treffen, ist der Kaiser jedoch allein ohne Zustimmung des Bundesrates befugt, solange diese Abwehrhandlungen sich nicht ihrerseits wieder als Angriffe darstellen.¹⁰⁶⁾

103) Meyer, Schutzgebiete 1888 S. 210.

104) Hänel, Bd. 1 S. 852, v. Stengel 1901 S. 81 Arndt 1907 S. 157.

105) a. A. Arndt 1901 S. 763.

106) Meyer, Schutzgebiete S. 210.

Anlangend an dem Gebiete der Verwaltung des Innern, die, negativ bestimmt, alles umfaßt, was nicht äußere-, Justiz-, Heeres- oder Finanzverwaltung ist, ist festzustellen, daß auch hier die kaiserliche Gewalt, wenn auch nur geringe, so doch immerhin Einschränkungen erfahren hat, die sich neben solchen durch Reichsgesetze, zum größten Teile aus internationalen Verträgen ergeben.

Was zunächst das in den Hoheitsrechten des Kaisers enthaltene Recht anbelangt, die Behördenorganisation in den Schutzgebieten vorzunehmen, sowie die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten zu regeln, so ergeben sich auf diesem Gebiete zwei Beschränkungen der kaiserlichen Organisationsgewalt.

Indem zunächst der § 1 des Gesetzes vom 30. März 1892 bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden müssen, so kann der Kaiser keine Behörde einrichten, für welche nicht die finanziellen Mittel bewilligt sind.

Die zweite Beschränkung auf diesem Gebiete findet sich in dem Reichsgesetz vom 8. Juni 1910 (R. G. Bl. S. 881), in welchem für die Kolonialbeamten die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes¹⁰⁷⁾ und des Beamtenhinterbliebenengesetzes¹⁰⁸⁾ eingeführt werden. Ist durch diese Regelung der kaiserlichen Organisationsgewalt das Gebiet der Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten entzogen, so ist damit auch die Streitfrage gelöst, inwieweit dem Kaiser vor Erlaß dieses Gesetzes ein Recht zustand, in die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten einzugreifen.

Die Rechtsverhältnisse dieser Beamten hatten vorher in dem Gesetz vom 31. Mai 1887 in einigen Spezialpunkten eine formell-gesetzliche und ferner durch die kaiserlichen Verfügungen vom 3. August 1888 eine vom Reichsbeamten-

107) R. G. Bl. 1907 S. 245.

108) R. G. Bl. 1907 S. 208.

gesetz vom 31. März 1873 abweichende, aber nicht dem Reichsgesetz vom 31. Mai 1887 entgegenstehende Regelung erfahren. Diese Verfügung des Kaisers ist nun als nichtig bezeichnet worden, da sie nicht mit dem Reichsbeamten-gesetz vom 31. März 1873 in Einklang stehe.¹⁰⁹⁾ In jener Zeit, als die einzelnen, erst in dem Gesetz vom 30. März 1892 begründeten Schutzgebietsfisci noch nicht bestanden, hätte auf die in den Schutzgebieten angestellten Beamten nur das Reichsbeamten-gesetz mit allen seinen Ergänzungsgesetzen Anwendung finden dürfen.¹¹⁰⁾ Diese Ansicht ist als unrichtig zu bezeichnen, denn das Reichsbeamten-gesetz gehört nicht zu den Gesetzen, die ipso iure in den Schutzgebieten in Anwendung kommen. Die Reichsgesetze, die eine Beschränkung der kaiserlichen Schutz-gewalt enthalten, beziehen sich hierbei einmal auf die Rechte, die dem Kaiser in den Schutzgebieten nach der Reichsverfassung zustehen. Diese Reichsgesetze bedürfen nicht einer besonderen Einführung in den Schutzgebieten, denn sie erstrecken sich auf alle Tatbestände, die dem in diesen Gesetzen betroffenen kaiserlichen Rechten unter-liegen. Zu diesen Rechten gehört aber die Befugnis, die Regelung der Rechtsverhältnisse der Beamten in den Schutzgebieten vorzunehmen, trotz des dem Kaiser nach der Reichsverfassung zustehenden Ernennungsrechtes die-ser Beamten nicht. Sodann aber können die Reichsgesetze Beschränkungen der aus der Schutzgewalt fließenden Rech-te des Kaisers enthalten. Diese Reichsgesetze sind jedoch entweder durch das Sch. G. G. und das K. G. G. in den Schutzgebieten eingeführt oder sie sind, wie z. B. das Reichsgesetz vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete, speziell für diese erlassen. Zu diesen Gesetzen gehört aber das Reichsbeamten-gesetz vom 31. März 1873 nicht. Dieses Gesetz galt in den Schutzgebieten ebensowenig wie jedes andere in ihnen

109) Hänel Bd. 1 S. 853.

110) Köbner, Deutsches Kolonialrecht S. 1105.

nicht eingeführte Reichsgesetz. Insoweit es für die Beamten der Schutzgebiete vor Erlaß des Kolonialbeamtengesetzes vom 8. Juni 1910 angewandt wurde, beruhte seine Anwendung auf kaiserlicher Anordnung, durch die sie auch jederzeit geändert werden konnte. Nur durfte eine solche kaiserliche Anordnung nicht in die durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1887 getroffene formell-gesetzliche Regelung eingreifen. Infolgedessen war die kaiserliche Verordnung vom 3. August 1888 über die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten von Kamerun und Togo nicht, wie behauptet wurde, null und nichtig. So lange und so weit die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten nicht durch das Gesetz vom 31. Mai 1887 und dem zu dessen Ausführung erlassenen Bundesratsbeschluß vom 22. Dez. 1891, sowie durch das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910 geregelt war, stand dem Kaiser in dieser Hinsicht eine uneingeschränkte Hoheit zu.

In weiterer Weise bei Einrichtung der inneren Verwaltung der Schutzgebiete die kaiserliche Gewalt durch formell-gesetzliche Regelung zu beschränken, entsprach nicht dem Grundsatz, der bei Regelung der Rechtsverhältnisse in den Schutzgebieten durch das Reich aufgestellt wurde, daß das Reich nur da durch Reichsgesetz in die kolonialen Verhältnisse eingreifen sollte, wo nicht eine besondere Rücksichtnahme auf die eigenartigen, in fortwährender Entwicklung begriffenen Zustände der Schutzgebiete notwendig war. Besonders aber konnte ein reichsgesetzliches Eingreifen in die innere Verwaltungsorganisation in größerem Maße jede weitere Entwicklung der Schutzgebiete unterbinden, da es vor allem notwendig ist, Einrichtungen zu schaffen, die den örtlichen Verhältnissen genau angepaßt sind und infolgedessen nicht nur in den verschiedenen Schutzgebieten eine jeweils verschiedene Gestaltung erfahren müssen, sondern sogar in den einzelnen Schutzgebieten selbst oft eine mehr oder weniger große Verschiedenartigkeit aufweisen.

Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung sind nun ferner Beschränkungen der kaiserlichen Verwaltungshoheit besonders da gegeben, wo die Verwaltung sich als Polizeitätigkeit äußert.

Von besonderer Bedeutung für die Ausübung der Schutzgewalt durch den Kaiser auf dem Gebiete der Waffenpolizei sind die Bestimmungen der Brüsseler Generalakte vom 2. Juli 1890 in Art. 8—14, die für die zwischen dem 20^o nördl. und dem 22^o südl. Breite liegenden deutschen Schutzgebiete Geltung besitzen. Hiernach ist der Gewerbebetrieb mit Feuerwaffen und Munition, sowie die Einfuhr und Führung dieser Gegenstände eingehend geregelt und bestimmten Bedingungen unterworfen, der Kaiser somit gehalten, bei Verwaltungsmaßnahmen sich in den Grenzen dieser Bestimmungen zu halten.

Eine Begrenzung hat die kaiserliche Polizeigewalt ferner erfahren, insofern als die mit sicherheitspolizeilicher Befugnis ausgestatteten Beamten der Schutzgebiete in Anwendung solcher sicherheitspolizeilicher Maßnahmen, die strafprozessualen Charakter tragen, sich an die im St. G. B. und in der St. Pr. O. für diese Maßnahmen vorausgesetzten Bedingungen zu halten haben, wie ja das St. G. B. und die St. Pr. O. willkürliche Freiheitsentziehung, Beschlagnahme und Haussuchungen nur unter bestimmten Bedingungen zulassen.¹¹¹⁾ An diese Beschränkungen ist der Kaiser jedoch in den Fällen nicht gebunden, wo sich die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen als Ausfluß der in der Polizeigewalt des Kaisers enthaltenen Exekutivgewalt darstellen, also keinen strafprozessualen Charakter tragen; in der Anordnung und Durchführung spezifisch sicherheitspolizeilicher Maßnahmen ist die kaiserliche Gewalt keinen Beschränkungen unterworfen.

Ebenfalls eine Beschränkung der kaiserlichen Gewalt ergibt sich aus den in den Schutzgebieten geltenden und für

111) v. Stengel 1901 S. 110.

die Polizeiverwaltung zu großer Bedeutung kommenden Bestimmungen des St. G. B., die für das Verfahren gegen weiße Bettler, Landstreicher und bestrafte Verbrecher maßgebend sind.

Auf diesem Gebiete hat auch die Frage der Ausweisung aus den Schutzgebieten als sicherheitspolizeiliche, in den Hoheitsrechten des Kaisers beruhende Maßnahme eine Würdigung zu erfahren. Zunächst ist zu unterscheiden, ob die Ausweisung gegen Reichsangehörige gerichtet ist oder gegen Personen, die nicht die Reichsangehörigkeit besitzen. Das Recht, Ausweisungen von Ausländern vorzunehmen, ist in der Gebietshoheit eines jeden Staates enthalten, ist somit auch eine Befugnis, die sich aus der Staatsgewalt des Kaisers in den Schutzgebieten ergibt. Anderer Art ist jedoch die Frage, ob der Kaiser das Recht hat, Reichsangehörige aus den Schutzgebieten auszuweisen. Auch diese Frage ist zu bejahen; denn das Gesetz, welches den Bundesangehörigen die uneingeschränkte Freiheit des Aufenthaltsortes und der Niederlassung innerhalb des Bundesgebietes gibt, das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867, hat in den Schutzgebieten keine Geltung, da es weder Bestimmungen enthält, die dem bürgerlichen Rechte angehören, noch solche, die zum Strafrecht gehören. Die Auffassung ist aber zurückzuweisen, aus dem Satze, daß eine Ausweisung von Staatsangehörigen mit dem modernen Staatsbegriff unvereinbar ist, dürfe gefolgert werden, daß eine Ausweisung Deutscher aus den deutschen Schutzgebieten unzulässig sei. Die Zugehörigkeit zum deutschen Reiche kann höchstens gegen eine Unmöglichkeit, aus dem Reichsgebiet ausgewiesen zu werden, sprechen, zu welchem die Schutzgebiete aber nicht im Sinne der Reichsverfassung gehören.

Im St. G. B., § 39, Abs. 2, § 284, Abs. 2, § 362, Abs. 4 ist der Landespolizeibehörde bei Vorliegen bestimmter Tatbestände das Recht zuerteilt, Ausländer auszuweisen, ein Recht, welches in den Schutzgebieten naturgemäß in

der Polizeigewalt des Kaisers enthalten ist. Aus § 8, St. G. B., der als Ausländer solche Personen, die nicht im Besitze der Reichsangehörigkeit sind, bezeichnet, folgt nun, daß Deutsche in den Schutzgebieten nicht als Ausländer in diesem Sinne des St. G. B. angesehen werden können. Hieraus ist nun geschlossen worden, daß die allgemeine polizeiliche Ausweisung aus den Schutzgebieten gegen Deutsche nicht in der kaiserlichen Schutzgewalt enthalten sei, weil eine Ausweisung nicht einmal bei Vorliegen eines Deliktstatbestandes statthaft sei. Dieser Ansicht ist jedoch nicht beizutreten; denn neben der Befugnis, aus den angeführten strafrechtlichen Gründen Ausweisungen vorzunehmen, steht als Ausfluß einer jeden Staatsgewalt das Recht, Ausländer, auch wenn solche Deliktstatbestände nicht vorliegen, auszuweisen. Wie diese betreffenden Bestimmungen des St. G. B. also kein Verbot enthalten, ohne die bestimmten Voraussetzungen generell Ausweisungen von Ausländern aus den Schutzgebieten vorzunehmen, so ist auch hieraus nicht die Verpflichtung festzustellen, Reichsangehörige aus den Schutzgebieten nicht ausweisen zu dürfen. Es ist nach diesen Bestimmungen eine Ausweisung von Reichsangehörigen aus den Schutzgebieten nur nicht durch diese, die Ausweisung von Ausländern motivierenden Deliktstatbeständen des St. G. B. begründet, nicht ist aber damit gesagt, daß eine Ausweisung überhaupt nicht stattfinden dürfe, selbst wenn sie aus ganz anderen als den im St. G. B. erwähnten Gesichtspunkten erfolgt.

Als außerordentliche sicherheitspolizeiliche Maßregel kann der Kaiser im Reichsgebiet gemäß Art. 68 R. V. nach den Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 den Kriegs- oder Belagerungszustand verhängen, der zur Folge hat, daß die vollziehende Gewalt auf die Militärbehörde übertragen wird. Nicht in demselben Umfange wie im Reiche steht dem Kaiser das Recht der Verhängung des Belagerungszustandes in

den Schutzgebieten zu. Diejenigen Bestimmungen der Reichsverfassung, die im Mutterlande den Belagerungszustand regeln und dem Kaiser die Befugnis erteilen, die geltenden Gesetze zum Teil außer Anwendung zu setzen, sind in den Schutzgebieten nicht eingeführt. Bei Verhängung des Belagerungszustandes erstreckt sich das Recht des Kaisers, die in den Schutzgebieten geltenden Gesetzesbestimmungen außer Kraft zu setzen, nur auf die Rechtssätze, die seiner uneingeschränkten Schutzgewalt unterliegen und die nicht ihren Ursprung in einem formellen Reichsgesetz haben. Will der Kaiser z. B. die für Weiße anzuwendenden Vorschriften der St. Pr. O. über Beschlagnahme, Durchsuchung, Verhaftung und vorläufige Festnahme außer Anwendung setzen, so ist hier eine formell reichsgesetzliche Ermächtigung erforderlich. Uneingeschränkt ist das Recht des Kaisers bei Verhängung des Belagerungszustandes, alle von ihm getroffenen Anordnungen — dies betrifft besonders das Gebiet des Strafverfahrens gegen Eingeborene —, außer Kraft zu setzen zu Gunsten einer schleunigen Exekutive der vollziehenden Gewalt durch die Militärorgane.¹¹²⁾

Auf dem Gebiete ferner des Handels- und Gewerbeswesens ist die kaiserliche Verwaltungshoheit, da die diese Gebiete im Mutterlande regelnden Gesetze in den Schutzgebieten keine Geltung besitzen, grundsätzlich nur durch völkerrechtliche Verträge beschränkt. Von besonderer Bedeutung ist hier wiederum die Kongoakte, die im konventionellen Kongobecken eine Einengung des Gewerbebetriebes durch ausschließliche Gewerbeberechtigungen, insbesondere durch Monopol verbietet, und die Generalakte der Brüsseler Antisklavereikonferenz. Im übrigen kommen hier für die Gewerbefreiheit und den Handelsverkehr die Bestimmungen der Staatsverträge mit England bezgl. Neu-Guinea, den Marschall-Inseln und Samoa vom 10. April

¹¹²⁾ v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 33, 61, 103, 146.

1886, mit Frankreich bezgl. der Karolinen, Palau und Marianen vom 30. April 1899, mit Portugal bezgl. der gesamten afrikanischen Schutzgebiete vom 30. Dezember 1886, mit den vereinigten Staaten von Nordamerika bezgl. Samoa vom 2. Dezember 1899, mit dem Sultan von Zanzibar vom 20. Dezember 1885 bezgl. Ostafrika in Betracht. Die in diesen Verträgen den Angehörigen anderer Mächte zugesicherte Freiheit von gewerblichen und Handelsbeschränkungen ist jedoch nur eine relative Einschränkung der kaiserlichen Verwaltungshoheit, insofern, als ihnen die gleiche Freiheit wie den eigenen Untertanen gewährt wird.¹¹³⁾ Ist diese für letztere beschränkt, so werden auch die an und für sich bevorrechtigten Ausländer beschränkt werden müssen.

Die kaiserlichen Maßnahmen, die auf diesen Gebieten erlassen sind, haben es vermieden, den in der Gegenwart herrschenden Grundsatz des freien Gewährenlassens von Handel und Gewerbe noch weiter, als es schon durch diese völkerrechtlichen Verträge geschehen ist, einzuschränken, es sei denn, daß Erwägungen sicherheitspolizeilicher Natur oder Sorge für das Wohl der Eingeborenen, wie z. B. bei dem Vertriebe von Opium und Spirituosen, in Frage kommen.

Was endlich auf dem Gebiete der inneren Verwaltung die religiösen bzw. kirchlichen Verhältnisse anbelangt, so kommen hier als Vorschriften, an die die kaiserliche Schutzgewalt gebunden ist, die Bestimmungen des § 14 Sch.G.G., die schon oben Gegenstand der Erörterung gewesen sind, und des Art. 6 der Kongoakte in Betracht; zu beachten ist jedoch, daß der Art. 6 der Kongoakte, ebenso wie § 14 Sch.G.G. die kaiserliche Verwaltungshoheit nur insoweit einschränkt, als für eine Betätigung derselben auf diesem Gebiete nicht andere Gründe ausschlaggebend sein müssen. So wird dem Kaiser immer

113) v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 74.

das Recht zustehen, aus sicherheitspolizeilichen oder ähnlichen Gründen z. B. Missionare, selbst wenn ihnen nach den angeführten Bestimmungen freie Religionsübung gewährleistet ist, aus den Schutzgebieten auszuweisen.¹¹⁴⁾

Eines der Rechte, die dem Kaiser gemäß der Reichsverfassung zustehen, ist die unbeschränkte Möglichkeit, die Landtruppen und die Marine des Reiches zum Schutze der Kolonien zu verwenden. Neben diesem Rechte steht die Militärhoheit, welche der Kaiser als oberster Kriegsherr in den Schutzgebieten, besonders also über die Schutztruppen auszuüben hat. Schutztruppen sind die organisierten, kolonialen Militärkräfte in besonderen Truppenverbänden, die als selbständiges Drittes neben Reichsheer und Marine stehen.¹¹⁵⁾ Alle organisatorischen Einzelheiten des gesamten Militärwesens in den Kolonien bestimmen sich nun entweder nach dem kaiserlichen Oberbefehl oder auf dem Wege der Verordnung, insoweit nicht reichsgesetzlich eine Beschränkung der Militärhoheit des Kaisers vorhanden ist. Eine solche umfangreiche, formellgesetzliche Beschränkung findet sich in dem Schutztruppengesetz vom 18. Juli 1896 und den zu dessen Ausführung durch den Reichskanzler ergangenen „organisatorischen Bestimmungen für die kaiserlichen Schutztruppen“ vom 25. Juli 1898.

Werden Reichstruppen oder Teile der Marine in den Schutzgebieten verwendet, so gelten naturgemäß für sie die Bestimmungen der Militärstrafgerichtsordnung und des Militärstrafgesetzbuches. Da aber die Schutztruppen ein selbständiges Kontingent neben Reichsheer und Marine bilden, so war für sie die kaiserliche Gewalt uneingeschränkt und in ihren Anordnungen nicht an die Bestimmungen der Reichsmilitärgesetze gebunden, soweit nicht eine reichsgesetzliche Regelung hier eine anderweitige Anordnung traf, wie dies geschehen ist in § 4 des Schutztruppengesetzes, wo

114) Ebenso v. Stengel, 1901 S. 131.

115) v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 91.

die Vorschriften der preußischen Militärstrafgerichtsordnung für die Schutztruppen eingeführt wurden; allerdings war hier dem Kaiser wiederum vorbehalten, für besondere Verhältnisse Abänderungen zu treffen. Durch den Kaiser ist dann in Ausfluß seiner Militärhoheit in den kaiserlichen Verordnungen vom 26. Juli 1896 und 18. Juli 1900 eine Regelung der Rechtsverhältnisse erfolgt, die allerdings für die Schutztruppen mit einigen Vereinfachungen und Beschleunigungen des Verfahrens das Militärstrafrecht und das strafgerichtliche Verfahren gegen Militärpersonen einführt.

Da die Besatzung von Kiautschou aus Teilen der aktiven Marine, deren Rechtsverhältnisse formell-gesetzlich geregelt sind, besteht, so war eine Änderung ihrer Rechtsverhältnisse der kaiserlichen Schutzgewalt entzogen und konnte nur durch reichsgesetzliche Ermächtigung erfolgen, wie dieses dann auch geschehen ist.¹¹⁶⁾

Für jeden männlichen Deutschen, also auch für die in den Schutzgebieten wohnhaften, besteht der Grundsatz der Wehrpflicht, die im Mutterlande zu erfüllen ist. Eine Ableistung der Wehrpflicht war also bei den Schutztruppen von vornherein nicht möglich, obwohl sie für die zahlreichen, in den Kolonien sich dauernd aufhaltenden Reichsangehörigen von großem Vorteil war; da die Ableistung der Wehrpflicht sich nun nach reichsgesetzlichen Bestimmungen regelt, so konnte diese Möglichkeit, der Dienstpflicht bei den in den Kolonien gebildeten Truppenverbänden zu genügen, nicht durch kaiserliche Anordnung ohne weiteres statthaft gemacht werden. Im Interesse der Kolonisten lag es daher, wenn in dem Gesetze vom 18. Juli 1896 dem Kaiser die Ermächtigung gegeben wurde, durch Verordnung Schutztruppen zu bestimmen, bei denen wehrpflichtige Deutsche ihre Dienstpflicht erfüllen können. Eine derartige Verordnung ist ergangen am

116) Vgl. Gesetz v. 25. Juni 1900 und Reichsgesetz v. 21. Dez. 1905.

5. Dezember 1902,¹¹⁷⁾ wonach zunächst für den Dienst bei der südwestafrikanischen Schutztruppe Vorschriften gegeben sind. Können ferner Angehörige des Beurlaubtenstandes bei allen Schutztruppen militärische Übungen ableisten, so ist weiter in § 19 des Schutztruppengesetzes der Kaiser ermächtigt, in Fällen der Gefahr durch Verordnung Personen des Beurlaubtenstandes, des Heeres und der Marine, die sich dauernd in den Schutzgebieten aufhalten, zur vorläufigen, notwendigen Verstärkung der Schutztruppen heranzuziehen.

Bestandteil der Schutzgewalt des Kaisers ist auch die in der Souveränitätsnatur derselben begründete Finanzhoheit. Durch Übertragung der Staatsgewalt ist auf diesem Gebiete dem Kaiser das Recht übertragen, einseitig kraft seiner Schutzgewalt Erhebungen von Steuern und Zöllen jeder Art zu veranstalten. Eine wichtige Beschränkung auf dem Gebiete des Finanzrechtes wird nun einmal gebildet durch die Bestimmungen des Gesetzes vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete. Indem der § 1 dieses Gesetzes bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden müssen, ist damit den gesetzgebenden Faktoren des Reiches ein umfangreiches Mitwirkungsrecht auf dem Gebiete der Finanzverwaltung gegeben, indem sie bei Feststellung des Etatsgesetzes die Möglichkeit einer genauen Kontrolle aller Verwaltungshandlungen des Kaisers, besonders aber bei Prüfung der Schutzgebietseinnahmen eine Kontrolle der kaiserlichen Steuer- und Zollerhebungen haben. Eine weitere Beschränkung der Finanzhoheit des Kaisers ergibt sich aus dem § 9, Abs. 3, Sch. G. G., der bestimmt, daß die Schutzgebiete im Sinne des Gesetzes vom 13. Mai 1870 wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung als Inland zu gelten haben, so-

117) Kolonialblatt 1903, S. 1 ff.

daß die Besteuerung in einem Schutzgebiete die Besteuerung in einem Bundesstaate und umgekehrt ausschließt.¹¹⁸⁾

Endlich finden wir noch wichtige Beschränkungen der kaiserlichen Finanzhoheit in völkerrechtlichen Verträgen, die dem Staat, insofern sie ihn durch völkerrechtliche Obligationen binden, bedeutungsvoll werden. Beachtung verdienen hier einmal die Bestimmungen der Kongoakte, der Brüsseler Generalakte und der Brüsseler Konvention vom 8. Juni 1899, die über das Zollwesen und der Regelung des Handelsverkehrs in den Schutzgebieten eine Reihe von Vereinbarungen enthalten, die sich in der Hauptsache mit einer gleichmäßigen Regelung des Zollwesens befassen; sodann finden sich die Finanzhoheit des Kaisers beschränkende Bestimmungen in den zahlreichen Verträgen, die über Handel und Zollwesen mit einer Reihe von einzelnen Mächten beschlossen worden sind,¹¹⁹⁾ vorzüglich in den Abmachungen des Reiches mit England, Frankreich, Portugal, dem Sultan von Zanzibar, Spanien und China über den Erwerb bzw. die gegenseitige Abgrenzung des Kolonialbesitzes.

Staatsrechtliche Schranken der Finanzhoheit des Kaisers waren ferner enthalten in den den Kolonialgesellschaften ausgestellten Schutzbriefen und in den Unterwerfungsverträgen, deren Bedeutung jedoch mit dem Anwachsen der Macht der kolonialen Staatsgewalt erheblich gemindert ist, zum Teil sogar vollständig der Vergangenheit angehört. Wie oben dargelegt, sind mit den Häuptlingen Verträge abgeschlossen worden, in denen ihnen auch der Fortbestand ihres Besteuerungsrechtes garantiert wurde. Soweit die aus diesen Verträgen erworbenen Rechte nicht durch Rebellion verwirkt worden sind, wie dies zum größten Teil in Südwestafrika geschehen ist, sind sie bei Ausübung der Finanzhoheit des Kaisers als

118) v. Stengel 1901, S. 914.

119) Vgl. die einzelnen Verträge bei v. Stengel 1901 S. 101 ff.

Schranken anzusehen, insoweit nämlich durch sie die Eingeborenen der Besteuerung durch das Finanzrecht des Kaisers entzogen sind.

Die in der Entwicklungsgeschichte von Deutsch-Ostafrika, sowie Neu-Guinea von Bedeutung gewesenen Kolonialgesellschaften waren ebenfalls mit dem Besteuerungsrecht ausgestattet, welches infolgedessen auch eine Beschränkung der kaiserlichen Gewalt bildete. Jedoch war hier der Kaiser infolge seines Aufsichtsrechtes befugt, die ergangenen Verordnungen der Gesellschaften aufzuheben; andererseits war er aber gebunden, die selbst oder durch die Gesellschaften erlassenen Finanzverordnungen durch die Gesellschaftsbeamten ausüben zu lassen.¹²⁰⁾

Bestandteil der kaiserlichen Gewalt in den Schutzgebieten ist endlich die in jeder Staatsgewalt enthaltene Justizhoheit.

Waren es besonders die Aufgaben auf dem Gebiete der Justiz, die sich zuerst in den neu erworbenen Schutzgebieten bemerkbar machten und deren Erfüllung den Anlaß gab, daß die Reichsgesetzgebung regelnd in die kolonialen Verhältnisse eingriff — denn der dem Reichstage am 12. Januar 1886 vorgelegte Entwurf, der die Veranlassung des alten Sch. G. G. war, bezweckte zunächst nur ein Gesetz über die Rechtspflege in den Schutzgebieten —, so ist auch in der Folgezeit auf Gebiete der Justiz prinzipiell eine vollständige und umfassende Regelung auf formell-gesetzlichem Wege vorgenommen, die dem Kaiser die Ausübung der Justizhoheit und die hoheitsrechtliche Teilnahme an der Rechtspflege nur in sehr geringer Ausdehnung gestattet.

Auf dem Gebiete der Organisation der Justizbehörden ist zwar zunächst eine umfassende Beschränkung der kaiserlichen Gewalt vorhanden, indem durch die Bestimmungen des Sch. G. G. in Verbindung mit denen des K. G. G.

120) Bendix S. 51.

(§§ 2 u. 3 Sch. G. G. und §§ 5, 7—15, 18, 42, 71 K. G. G.) die Organisation der Gerichtsbehörden für die Gerichtsbarkeit der Weisen festgelegt ist; eine Betätigung der kaiserlichen Justizhoheit ist hier jedoch insofern gegeben, als die Organisation der Justizbehörden für die Eingeborenen in das freie Ermessen des Kaisers gestellt ist.

Die kaiserliche Justizhoheit tritt sodann weiter in die Erscheinung, indem der Kaiser den Reichskanzler und die Gouverneure ernennt und auf diese Weise mittelbar an der durch diese erfolgenden Ernennung und Ermächtigung der die richterlichen Geschäfte besorgenden Beamten beteiligt ist.¹²¹⁾

Eine hoheitsrechtliche Teilnahme des Kaisers an der Justiz ergibt sich fernerhin noch, insofern der Kaiser in den Schutzgebieten die bei der reichsgesetzlichen Regelung des Justizwesens den einzelnen Bundesstaaten überlassenen Rechte auszuüben berufen ist; auf dem Gebiete der Justiz ist dieses vornehmlich das Begnadigungs- und Abolitionsrecht.

Bei Ausübung der Rechtspflege ist es die Aufgabe des Gerichtsherrn in manchen Fällen, in denen die Forderung der Billigkeit eine andere Beurteilung erheischt, als sie gemäß den starren Grundsätzen des abstrakten Rechtes stattfinden kann, dieser Forderung zum Siege zu verhelfen, indem er von dem ihm zustehenden Begnadigungsrechte Gebrauch macht. Im Reiche steht dem Kaiser ein Begnadigungsrecht, d. h. der Erlaß von rechtskräftig erkannten Freiheits- und Vermögensstrafen oder Erlaß der Ehrennebenstrafen nur in wenigen Fällen zu, die sich aus § 484 St. P. O. und aus dem Rechte, die nach dem Reichsbeamten-gesetz vom 31. März 1873 von der Disziplinarbehörde über Reichsbeamte verhängte Strafen zu erlassen oder zu mildern, ergeben. In allen übrigen Fällen steht das Begnadigungsrecht den Souveränen der Einzelstaaten

121) Gareis, Kolonialrecht S. 14.

zu; denn da das Reich die Anwendung der Reichsstrafgesetze in die Hände der Einzelstaaten gelegt hat, so ist auch diesen das Begnadigungsrecht verblieben.¹²²⁾

Demgegenüber hat das Begnadigungsrecht des Kaisers in den Schutzgebieten eine weit größere Ausdehnung als im Reiche. Da der Kaiser in den Kolonien die volle Staatsgewalt ausübt, ist er befähigt, nicht nur in dem Umfange, in welchem ihm die Reichsgesetze das Begnadigungsrecht zuschreiben, dieses auszuüben, sondern er hat ein durch keinerlei Schranken beengtes Recht, den Verurteilten eine Milderung der Strafen zu Teil werden zu lassen. Die reichsgesetzlichen Beschränkungen des kaiserlichen Begnadigungsrechtes im Reiche ergeben sich als notwendige Folge der Übertragung der Gesetzesanwendung auf die Einzelstaaten. Mit dem Wegfallen jeglicher einzelstaatlichen Rechte bei der konsolidierten Reichsgewalt in den Schutzgebieten fallen also auch diese Schranken der kaiserlichen Schutzgewalt. Wenn nun § 72 K. G. G. in Verbindung mit § 3 Sch. G. G. dem Kaiser in den Schutzgebieten ein Begnadigungsrecht für die Strafsachen überträgt, in denen der Konsul oder das Konsulargericht erkennt, so ist in dieser Bestimmung eine Anerkennung des kaiserlichen Begnadigungsrechtes gegeben, nicht aber eine Beschränkung desselben auf diese Strafsachen. Das Begnadigungsrecht des Kaisers in den Schutzgebieten ist uneingeschränkt.¹²³⁾

Was endlich die Abolition, die Niederschlagung bereits schwebender Strafverfahren, anbelangt, so sehen wir auch hier eine freiere Stellung des Kaisers als im Reichsgebiete. Während die Bestimmung der St. P. O. § 154 hier ebenso wie im Reiche eine einschränkende Wirkung ausübt, fallen die landesrechtlichen Beschränkungen des Abolitionsrechtes jedoch für die Schutzgebiete vollständig weg, wie z. B. die in Art. 49, 3 der Pr. Verf. enthaltene

122) Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, S. 105 u. 106.

123) Gareis, Kolonialrecht S. 14.

Beschränkung, wonach der König eine bereits eingeleitete Untersuchung nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen kann.

Ist somit die Justizhoheit des Kaisers durch formell-gesetzliche Regelung auf eine äußerst geringe Betätigungsmöglichkeit beschränkt, so verändert sich dieses Bild bedeutend zu Gunsten der kaiserlichen Gewalt durch die Tatsache, daß die Eingeborenen und solche Personen, die diesen gleichgestellt sind, der kaiserlichen Justizhoheit unbeschränkt unterliegen, solange sie nicht durch kaiserliche Verordnung den Weißen in Bezug auf die Rechtspflege gleichgestellt sind.

Die Eingeborenen sofort der formell-gesetzlich geregelten Gerichtsbarkeit zu unterwerfen, entsprach nicht dem Bedürfnis, hätte aber auch bei ihnen nicht das notwendige Verständnis gefunden. Es ist deshalb hier ebenso, wie bei der Gesetzgebung der Kaiser berechtigt, die Justizhoheit über die Eingeborenen uneingeschränkt nach den von ihm gesetzten Normen auszuüben. War den Eingeborenen früher infolge der Verträge eine Heranziehung und Mitwirkung bei der eigenen Gerichtsbarkeit zugestanden, so hat dieses Zugeständnis mit dem oben dargestellten Hinfälligwerden der Verträge ebenfalls seinen Rechtsgrund verloren. Der Kaiser ist der unbeschränkte Gerichtsherr der Eingeborenen, soweit sie nicht durch Naturalisation den formell-gesetzlichen Normen unterworfen werden, und hat auch als solcher die Gerichtsbarkeit und das gerichtliche Verfahren für die Eingeborenen durch eine große Zahl von Verordnungen geregelt.

Haben wir somit im Vorhergehenden festgestellt, auf welchen Gebieten der Kaiser bei Ausübung seiner Verwaltungshoheit ausgeschlossen ist, so ergibt sich dadurch einmal die bei der Erörterung der kaiserlichen Gesetzgebungshoheit diesem Gebiete vorbehaltene Darstellung der Beschränkungen des kaiserlichen Ordnungsrechtes auf dem Gebiete der Verwaltung; zugleich ergibt sich aber

auch, negativ bestimmt, das der Verwaltungshoheit des Kaisers unbeschränkt vorbehaltene Gebiet des Verwaltungsrechts. Auf diesem ist der Kaiser kraft seines Hoheitsrechtes nun unbeschränkt berechtigt, die Verwaltung zu führen. Dieses geschieht durch den Erlaß von Verwaltungsverordnungen, durch welche der Kaiser auf dem gesamten Gebiete der Verwaltung zunächst eine Behördenorganisation zu schaffen hat, zu deren Ausstattung mit Verwaltungsbefugnissen er in Freiheit und Rechte der Individuen einzugreifen vermag, soweit nicht im reichsgesetzlichen Wege eine entgegenstehende Anordnung getroffen ist.

Ist es nun hier nicht unsere Aufgabe, auf die Art und Weise der Verwaltungsorganisation der Schutzgebiete und ihre Durchführung im einzelnen genauer einzugehen — soll doch nur die Stellung des Kaisers in der Organisation der Schutzgebietsverfassung dargelegt werden —, so bleibt uns doch noch übrig, die Delegationsbefugnis der Verwaltungshoheit seitens des Kaisers kurz zu erörtern.

Zu dem Wesen der Verwaltungshoheit gehört es, daß der Kaiser im Wege der Verwaltungs- oder Rechtsverordnung das Recht hat, aus der Fülle seiner Hoheitsrechte heraus, die von ihm auf dem Verordnungswege oder vom Reiche auf gesetzlichem Wege eingerichteten Verwaltungsorganisationen mit Machtbefugnissen in dem ganzen, ihm selbst zustehenden Umfange auszustatten.

Dieses Delegationsrecht des Kaisers ist seiner Natur nach auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes unbegrenzt; jedoch ist auch hier eine formell-gesetzliche Regelung eingetreten, welche das Delegationsrecht des Kaisers insofern einschränkt, als sie dem Reichskanzler eine Rechtsstellung überweist, die für das Gebiet der „polizeilichen und sonstigen die Verwaltung betreffenden“ Tätigkeit der kaiserlichen Delegationsbefugnis keinen Raum gibt.

Diese Bestimmung (§ 15 Abs. 2 Sch. G. G.) gibt nämlich dem Reichskanzler das Recht, selbständig und ohne

Berufung auf kaiserliche Delegation polizeiliche, sowie sonstige die Verwaltung betreffenden Vorschriften zu erlassen.

Wenn nun auch dieser in seiner Fassung höchst unklare und in der Praxis zu manchem Verstoß gegen das positive Recht Anlaß bietende Paragraph als in gewisser Weise überflüssig zu bezeichnen ist,¹²⁴⁾ derselbe Zweck konnte ja durch einfache Delegation seitens des Kaisers erreicht werden, so haben wir doch kurz zu erörtern, welche Stellung der Reichskanzler auf Grund dieser Bestimmung dem Kaiser gegenüber einnimmt. Es ist zwar einmal festzustellen, daß § 15 Abs. 2 dem Kaiser nicht irgend ein Recht der Schutzgewalt entzieht,¹²⁵⁾ aber es ist doch immer eine Beschränkung der kaiserlichen Gewalt darin zu erblicken, daß eine Verordnung des Reichskanzlers auf Grund des § 15 Abs. 2 gleichwertig neben eine auf demselben Gebiete erlassene kaiserliche Verordnung treten würde, daß beide Verordnungen in diesem Falle gültig nebeneinander ständen, stützen sich doch beide auf denselben Rechtstitel, nämlich das Sch. G. G.¹²⁶⁾

Ein derartiges Zusammentreffen wäre praktisch nur auf dem Wege zu umgehen, daß der Kaiser durch eine neue Verordnung die Verordnung des Reichskanzlers aufhebt oder ändert, ein Recht, welches ihm als höchstem Staatsorgane in den Kolonien zweifellos zuzuerkennen ist.¹²⁷⁾

124) Sassen a. a. O. S. 94.

125) Gierke a. a. O. S. 424.

126) Sassen a. a. O. S. 95.

127) Backhaus a. a. O. S. 43.

Schluss.

Von allen Weltmächten ist das deutsche Reich zuletzt in die Reihe der Kolonialstaaten eingetreten. War dieses die Folge der erst spät erfolgten Einigung der deutschen Kräfte zu gemeinsamen Handeln, so brachte es auch eine erst allmählich schwindende Zurückhaltung des Reiches in Kolonialfragen mit sich. Als dann eine reichsgesetzliche Regelung des Eingreifens der deutschen Reichsmacht in die kolonialen Verhältnisse erfolgte, übertrug man zunächst dem Kaiser im Prinzip eine uneingeschränkte Gewalt in den Schutzgebieten. Im Laufe der Zeit wurde sodann die Stellung des Kaisers mehr und mehr reichsgesetzlich beschränkt. Einer völligen Beseitigung der kaiserlichen Gewalt jedoch durch eine umfassende gesetzliche Regelung widerstand vor allem das Ergebnis der kolonialen Rechtsgeschichte, daß es nur mit ihrer Hülfe vorläufig möglich war, eine der Eigenart der Schutzgebiete entsprechende Kolonialpolitik zu treiben und eine Rechtsentwicklung zu ermöglichen, die nicht im Widerspruch mit den kolonialen Zuständen steht, sondern im vollen Einklange mit ihnen die Grundlage zu einem gedeihlichen Kolonialrecht geben wird.

Sollte weiter der Gedanke verwirklicht werden, die Kolonien nicht im Sinne der früheren, von Spanien und Portugal geübten Ausbeutungspolitik als Objekte der Reichsgewalt zu betrachten, die einer rücksichtslosen Ausnutzung aller wirtschaftlichen Kräfte unterworfen werden sollten, so war es die Pflicht der Kolonialgewalt, auch auf die Kultivation der Eingeborenen ihr Augenmerk zu richten, um so ein fruchtbares Zusammenwirken der Kräfte der Kolonisten und der Eingeborenen herbeizuführen und um so die Kolonien zu einem dauernden, rationellen Wirtschaftsgebiete im Interesse des Reiches auszugestalten. Dieses zu erreichen, ist denn auch heute als das Ziel der deutschen Kolonialpolitik aufgestellt. Die Verwirklichung

dieses Zieles zu fördern und zu ermöglichen, muß die Aufgabe auch des Kolonialrechts sein. Soll es hier fördernd eingreifen und fortschrittlich wirken, so muß es sich aber auch in dauernder Anpassung an die im fortwährenden Flusse befindlichen kolonialen Verhältnisse zu halten bestreben. Hier liegt das Schwergewicht der kaiserlichen Schutzgewalt, der es im Gegensatz zu der reichsgesetzlichen Regelung vermöge ihrer einfacheren Handhabung leichter sein wird, bei notwendigem gesetzgeberischen Eingreifen die Interessen der Kolonien vor Schädigungen zu wahren und andererseits durch allmähliche Ausdehnung der Verwaltungseinrichtungen auf die Eingeborenen auch diese zu kultureller und wirtschaftlicher Förderung zu bringen. In der Hand des Kaisers kann die Staatsgewalt der ihr in den Schutzgebieten zukommenden Bedeutung gerecht werden, die Kolonien für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung des Mutterlandes fruchtbar zu machen. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist eine Verwirklichung des erhabenen Berufes, den Kaiser Wilhelm I. in Versailles dem deutschen Volke als Bestreben des deutschen Kaisertumes verkündete:

„allzeit Mehrer des deutschen Reiches zu sein, nicht an kriegerischen Eroberungen, sondern an den Gütern und Gaben des Friedens, auf dem Gebiete nationaler Wohlfahrt, Freiheit und Gesittung“.

Literaturübersicht.

- Adam, Völkerrechtliche Okkupation und deutsches Kolonialstaatsrecht. Im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 6.
- Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In v. Holtzendorff-Kohlers Encyklopädie. 1904. Bd. 2.
- Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1901.
- Arndt, Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1907.
- Backhaus, Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. Diss. Heidelberg 1908.
- Bendix, Kolonialpolitische und -juristische Studien. Berlin 1903.
- Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen deutschen Reiche. Dresden 1898.
- Bornhak, Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts. Im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 2.
- Florack, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung. In Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgeg. von Zorn und Stier-Somlo, Bd. 1, Heft 4, 1905.
- Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. Berlin 1895.
- Gareis, Deutsches Kolonialrecht. Gießen 1902.
- Geffken, Bevölkerungspolitik, Auswanderung, Kolonisation in Schönbergs Handbuch der pol. Ökonomie. Tübingen 1896.

- Gierke, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten. Z. f. K. R. 1907. S. 420 ff.
- Hänel, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1. Leipzig 1892.
- v. Hampeln, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Diss. Leipzig 1908.
- Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat. 1891.
- Hinz, Die Rechtsbegriffe „Inland“ und „Ausland“ in Anwendung auf die deutschen Schutzgebiete. Diss. Erlangen 1908.
- v. Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht. Leipzig 1907.
- v. Hoffmann, Verwaltungs- und Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1908.
- v. Hoffmann, Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, 1905, S. 362 ff.
- Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart, herausgeg. von Jellinek, Laband und Piloty, Bd. 3.
- Joël, Das Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886. In Annalen des deutschen Reiches. 1887.
- Jordan, Die Staatsgewalt des deutschen Reiches in den Schutzgebieten. Diss. Halle 1895.
- Kennel, Die amtliche Stellung der Gouverneure in den deutschen Schutzgebieten. Diss. Würzburg 1909.
- Köbner, Deutsches Kolonialrecht in v. Holtzendorff-Kohlens Encyclopädie. 1904. Bd. 2.
- Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 3. Aufl. 1895. 4. Aufl. 1901.
- Laband, Deutsches Reichs-Staatsrecht. 4. Aufl. 1907.
- v. Liszt, Das Völkerrecht. Berlin. 4. Aufl. 1907.
- Loening, Grundzüge der Reichsverfassung. Leipzig 1907.
- Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 5. Aufl. Leipzig 1899.

- Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.
- Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit. Wien 1887.
- v. Poser und Groß-Naedlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. In Bries Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrechte. Breslau 1903.
- Ribow, Zimmermann, Schmidt, Dargitz, Köbner, Die deutsche Kolonialgesetzgebung.
- Reichstags, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des deutschen.
- Reichstags, Sammlung sämtlicher Drucksachen des.
- Rosenberg, Territorium, Schutzgebiet und Reichsland. In Annalen des deutschen Reiches. 1903. S. 481 ff. und 653 ff.
- Sassen, Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, Bd. XII, S. 62, 252 u. 297.
- Sassen, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. In Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgeg. von Zorn und Stier-Somlo, Bd. V, Heft 2. Tübingen 1909.
- Schwörbel, Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Diss. Erlangen 1906.
- v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Freiburg 1897.
- v. Stengel, Deutsches Kolonialstaatsrecht. In Annalen des deutschen Reiches 1887.
- v. Stengel, Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung. In Annalen des deutschen Reiches 1889, S. 1 ff. und 1895, S. 573 ff.
- v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Tübingen 1901.

Wissmann, Können Deutsche aus den deutschen Schutzgebieten ausgewiesen werden? Im Archiv f. öffentl. Recht, 1910, S. 331.

Weber, Die koloniale Finanzverwaltung, Heft 2 der kolonialrechtl. Abhandlungen, herausgeg. von Naendrup, Münster 1909.

Zorn, Deutsches Staatsrecht. 2. Aufl. Bd. 1. 1895.

Zorn, Deutsche Kolonialgesetzgebung. Berlin 1901.

Die kürzlich erschienene Schrift von
Giese, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. In der Festgabe der Bonner juristischen Fakultät für Paul Krüger, Berlin (Weidmann) 1911

konnte leider nicht mehr berücksichtigt werden.

W. v. ... Kolonialrechtliche ...
 gebieten zugewiesen werden im Art. 110.
 Recht, 1910, S. 331.
 Weber, Die koloniale Finanzverwaltung, Hft. 2 über
 kolonialrechtl. Abhandlungen, herausg. von Max
 v. ... Münster, 1909.
 Zorn, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl. III, 1. 1895.
 Zorn, Deutsche Kolonialgesetzgebung, Berlin 1901.

Die kürzlich erschienene Schrift von
 Giese, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deut-
 schen Kolonien, in der Festschrift der Sonne in
 schon Festschrift für Paul Kappeler, Berlin (Weidmann)
 1911.
 konnte leider nicht mehr berücksichtigt werden.