



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Verordnungsgewalt in den deutschen Schutzgebieten

Bauerfeld, Erich

Borna-Leipzig, 1917

urn:nbn:de:gbv:46:1-14285



XIII . 9 . c . 313 . No . 6

**Verordnungsgewalt
in den deutschen Schutzgebieten.**

Inaugural-Dissertation

der
juristischen Fakultät
der
Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Erich Bauerfeld
aus Charlottenburg
Referendar in Berlin.

Approbiert am 3. Juli 1916.



Druck von Robert Noske, Borna-Leipzig
Großbetrieb für Dissertationsdruck
1917.

42

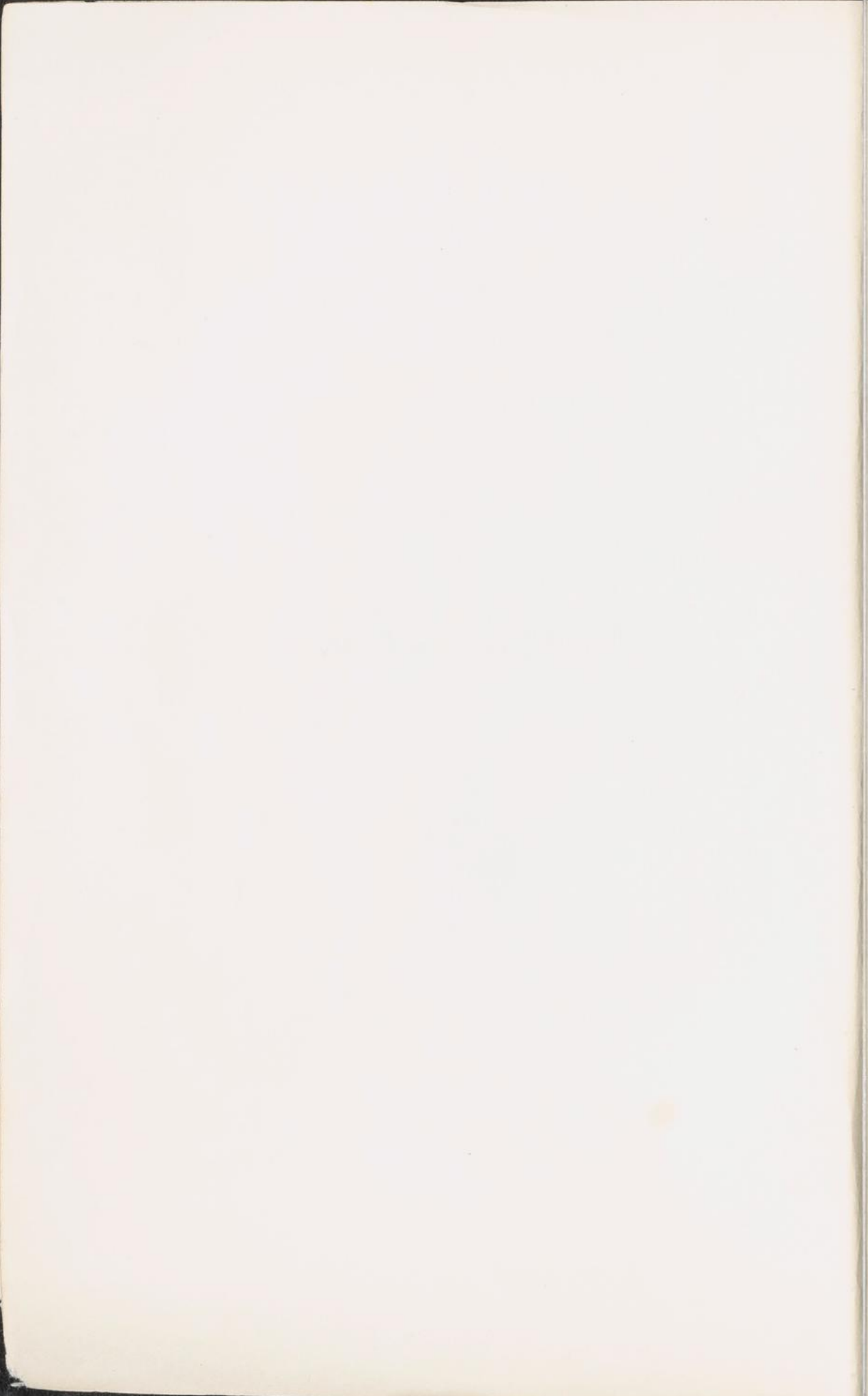
111/111
111/111

Berichterfasser: Universitätsprofessor Dr. Riefer.



XIII. 9. c. 313-6

Meiner lieben Frau.



Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Verzeichnis der benutzten Werke	7
Abkürzungen	12
A. Einleitung: Die Bedeutung der deutschen Schutzgebiete	13
B. Hauptteil: Verordnungsgewalt in den deutschen Schutzgebieten .	18
I. Abschnitt. Begriff und Bedeutung der Verordnung	18
1. Kapitel. Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung	18
§ 1. Der Begriff „Gesetz“	18
§ 2. Der Begriff „Verordnung“	20
§ 3. Der Unterschied zwischen Gesetz, Verordnung und Verfügung	22
2. Kapitel. Die Bedeutung der Verordnung im Bundesgebiete	23
3. Kapitel. Die Bedeutung der Verordnung in den Schutz- gebieten	24
II. Abschnitt. Die Verordnungsgewalt des Kaisers	26
1. Kapitel. Allgemeines	26
§ 1. Der Rechtstitel	26
§ 2. Die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebungsfaktoren für die Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse . .	26
§ 3. Der Begriff „Schutzgewalt“	30
§ 4. Der Grund für die Delegation der Schutzgewalt an den Kaiser	37
2. Kapitel. Formale Erfordernisse der kaiserlichen Verord- nungen	39
§ 1. Die Gegenzeichnung des Reichskanzlers	39
§ 2. Die Verkündigung	44

	Seite
3. Kapitel. Der Umfang des kaiserlichen Verordnungsrechts	46
§ 1. Allgemeines	46
§ 2. Beschränkungen des kaiserlichen Verordnungsrechtes durch das Schutzgebietsgesetz	47
I. Auf dem Gebiete des Staatsrechts	47
II. Auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechts	53
§ 3. Beschränkungen der kaiserlichen Verordnungsgewalt durch das Schutzgebietsgesetz	61
III. Abschnitt. Die Verordnungsgewalt des Reichskanzlers . .	62
1. Kapitel. Allgemeines	62
2. Kapitel. Verordnungsgewalt des Reichskanzlers kraft Delegation seitens des Kaisers	63
3. Kapitel. Verordnungsgewalt des Reichskanzlers kraft Gesetzes	64
§ 1. Auf Grund des Schutzgebietsgesetzes	64
§ 2. Auf Grund des Konsulargerichtsbarkeitgesetzes . .	70
§ 3. Der Stellvertreter des Reichskanzlers bei dessen Verhinderung	71
§ 4. Die Verkündigung der Verordnungen des Reichs- kanzlers	71
IV. Abschnitt. Die Verordnungsgewalt von Schutzgebietsbeamten und kommunalen Verwaltungsorganisationen .	72
1. Kapitel. Die Verordnungsgewalt der Schutzgebietsbeamten	72
§ 1. Umfang	72
§ 2. Formelle Erfordernisse	75
2. Kapitel. Die Verordnungsgewalt der kommunalen Ver- waltungsorganisationen	80
V. Abschnitt. Das Geltungsgebiet der Kolonialverordnungen .	82
C. Schlußbetrachtungen	84

Verzeichnis der benutzten Werke.

- Annalen des Deutschen Reiches von 1885, 1887, 1889, 1895.
- Ausführ,** Deutsches Staatsrecht. In Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holzendorff-Köhler 7. Aufl. 1914 Bd. 4.
- Archiv für öffentliches Recht Bd. 2.
- Arndt,** Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.
- Arndt,** Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.
- Bachhaus,** Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. Berlin 1909.
- Bendix,** Kolonialjuristische und -politische Studien. Berlin 1903.
- v. Böckmann,** Die Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. Karlsruhe 1912. In Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, herausgegeben von W. v. Rohland, H. Rosin und K. Schmidt.
- Bornhak,** Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts. In Archiv für öffentliches Recht Bd. 2 S. 3—53.
- Bundesgesetzblatt von 1867 und 1870.
- Canstadt,** Fürst Bismarcks kolonialpolitische Initiative. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1908 S. 437—502.
- Entwurf eines Gesetzes betreffend die Feststellung des Haushaltsetats für die Schutzgebiete auf das Rechnungsjahr 1899.
- Fischer,** Das Verordnungsrecht in den Kolonien. In Verhandlungen des Deutschen Kolonialkongresses 1905.

- Florack**, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung. Tübingen 1905.
- Gareis**, Deutsches Kolonialrecht. 2. Aufl. Gießen 1902.
- Gerstmeier**, Das Schutzgebietsgesetz nebst Verordnung betreffend die Rechtsverhältnisse in den Schutzgebieten mit dem Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit sowie den Ausführungsbestimmungen. Berlin 1910.
- Gerstmeier**, Einige praktische Fragen des Kolonialrechts und der Kolonialwirtschaft. In Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre 6. Jahrg. (1910) Heft 1 bis 4.
- Gierke, O. S.**, Gesetzgebungs- und Verwaltungsrecht in den deutschen Schutzgebieten. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1907 S. 420 ff.
- Giese**, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. Berlin 1911. In Festsache für P. Krüger S. 424.
- Hänel**, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.
- Hänel**, Studien zum deutschen Staatsrechte. Bd. 2. Leipzig 1880.
- Hänel**, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Leipzig 1888.
- Helfferich**, Die Bedeutung der Kolonien für die deutsche Volkswirtschaft. In Verhandlungen des Deutschen Kolonialkongresses 1905 S. 571 ff.
- Hersfurth**, Fürst Bismarck und die Kolonialpolitik. Im Verlage von E. Trewendts Nachf., Berlin, und in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1909.
- Hesse**, Die Schutzverträge in Südwestafrika. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1905.
- Hesse**, Die deutsche Kolonialverfassung. In Deutsche Kolonialzeitung 1905.
- v. Hoffmann**, Die Frage einer Kolonialverwaltung. In Deutsche Kolonialzeitung 1905 S. 485 u. 493.
- v. Hoffmann**, Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1905.

- v. Hoffmann, Kolonialrecht. 1907.
- v. Holtendorff-Kohler in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 1904 Bd. 2 und 1914 Bd. 4.
- Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht. Berlin 1905.
- Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
- Joël, Das Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete v. 17. 4. 1886 nebst den bisherigen ergänzenden Verordnungen. In Annalen des Deutschen Reiches 1887.
- Köbner, Deutsches Kolonialrecht. In Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtendorff-Kohler 1904 Bd. 2.
- v. König, Das Verordnungsrecht des Kaisers und des Reichskanzlers nach dem Schutzgebietengesetz. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1912 S. 289—298.
- Kolonialblatt von 1890, 1894, 1898, 1899, 1900, 1903, 1906, 1910, 1911.
- Deutsche Kolonialgesetzgebung, Berlin 1913 von Jörn-Sassen bezw. Berlin 1890 ff. von Riebow (s. dort).
- Deutsche Kolonialzeitung von 1893 und 1905.
- Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901 bezw. 5. Aufl. 1911. Tübingen und Leipzig.
- Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.
- Lübbert, Sind die vom Reichskanzler, vom Reichskolonialamt und den Gouverneuren erlassenen Verordnungen, durch welche die Rechte an Grundstücken oder das Bergwerkseigentum abweichend vom deutschen bezw. preussischen Recht geregelt werden, gültig? Ist insbesondere die sogen. Sperrverordnung v. 22. 9. 1908 gültig? In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1911 S. 715 ff.
- v. Martitz, über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrechte. In Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36 S. 207—274.

- Meyer**, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.
- Münstermann**, Die Rechtsstellung des Kaisers in den deutschen Schutzgebieten. Halle 1911.
- Noskau**, Das Recht der auf Grund des Reichsgesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete errichteten Kolonialgesellschaften. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1904 S. 385—452.
- Paendrup**, Entwicklung und Ziele des Kolonialrechts. Münster 1907.
- Paech**, Die Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1905 S. 203—207.
- Pann**, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit; eine staats- und völkerrechtliche Studie. Wien 1887.
- v. Poser und Groß-Paedtitz**, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Breslau 1903. Auch in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Dr. Siegfried Brie, Heft 8.
- Reichsanzeiger von 1885, 1886, 1898 und 1906.
- Reichsgesetzblatt von 1870, 1871, 1876, 1878, 1879, 1886, 1887, 1888, 1889, 1892, 1898, 1899, 1900, 1906, 1907, 1908, 1912 und 1913.
- Riebow**, Deutsche Kolonialgesetzgebung (später fortgesetzt von Zimmermann, dann von Schmidt-Dargitz-Köbner, schließlich von Gerstmeier). Bd. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12 und 13.
- Romberg**, Die rechtliche Natur der Konzessionen und Schutzbriefe in den deutschen Schutzgebieten. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1908 S. 369—412.
- Rosin**, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.
- Sassen**, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. Tübingen 1909. In Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht Bd. 5 Heft 2.

- Seligmann**, Der Begriff des Gesetzes. Berlin 1886.
- Stahl**, Die Grundlagen des Verwaltungsrechts in den deutschen Schutzgebieten. Berlin 1912.
- v. Stengel**, Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung. 1895. Auch in Annalen des Deutschen Reiches 1895 S. 493—784.
- v. Stengel**, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Tübingen und Leipzig 1901.
- v. Stengel**, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.
- v. Stengel**, Deutsches Kolonialstaatsrecht. In Annalen des Deutschen Reiches 1887.
- v. Stengel**, Die Zulässigkeit der Ausweisung von Reichsangehörigen und von Ausländern aus den Schutzgebieten. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1909 S. 867.
- v. Stengel**, Gesetzgebungs- und Verwaltungsrecht. In Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1909 S. 269.
- Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Reichstages von 1867, 1884, 1885, 1885/86, 1886, 1886/87, 1887, 1887/88 und 1906.
- Verhandlungen des Deutschen Kolonialkongresses. Berlin 1905.
- v. Wolzendorff**, Die Grenzen der Polizeigewalt. 1. u. 2. Teil. Marburg 1905/06.
- Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft von 1904, 1905, 1907, 1908 und 1909.
- Zimmermann** s. Niebow.
- Jorn**, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Bd. 1. Berlin 1895.
- Jorn**, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht. In Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 301—319.

Jorn, Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag. In Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 344—379.

Jorn-Sassen, Deutsche Kolonialgesetzgebung. 2. Aufl. Berlin 1913.

Abfürzungen.

- ALR. = Allgemeines Landrecht.
AnnDR. = Annalen des Deutschen Reiches.
ArchÖffR. = Archiv für öffentliches Recht.
BGB. = Bürgerliches Gesetzbuch.
BGBI. = Bundesgesetzblatt.
EG. z. = Einführungsgesetz zum . . . bezw. zur . . .
HGB. = Handelsgesetzbuch.
KonfGG. = Konsulargerichtsbarkeitsgesetz.
KO. = Konkursordnung.
KolBl. = Kolonialblatt.
Kolpol. = Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft.
KolZtg. = Kolonialzeitung.
RGBl. = Reichsgesetzblatt.
RV. = Reichsverfassung.
RVV. = Reichsversicherungsordnung.
S. = Seite.
f. = siehe.
SchGG. = Schutzgebietsgesetz.
StädteO. = Städteordnung.
StenBer. = Stenographischer Bericht des Reichstages.
StGB. = Reichsstrafgesetzbuch.
StPO. = Strafprozeßordnung.
ZPO. = Zivilprozeßordnung.

A. Einleitung.

Die Bedeutung der deutschen Schutzgebiete.¹⁾

Das gewaltige Völkerringen, das im Jahre 1914 seinen Anfang nahm, hat uns so recht eigentlich zum Bewußtsein gebracht, daß nicht zum mindesten die deutsche Kolonialpolitik es war, die den Neid Frankreichs und vor allem Englands erweckte und so einen der ausschlaggebenden Gründe zu dem furchtbarsten aller Kriege bildete.

Denn „durch die Betretung des Weges einer aktiven Kolonialpolitik gab das Deutsche Reich zu erkennen, daß es in jeder Beziehung in die Reihe der Großmächte eingetreten ist und den Willen hat, in allen wichtigen, die ganze Welt angehenden Fragen ein gewichtiges Wort mitzusprechen“.²⁾ Hiermit aber war dem französischen und englischen Staate, welche beide es als ihr wohl-erworbenes Recht betrachteten, die übrige Welt zu bevor-

¹⁾ vgl. Köbner, Kolonialrecht, und v. Stengel, Deutsche Schutzgebiete.

²⁾ v. Stengel, Deutsche Schutzgebiete S. 42 und in AnnDR. 1895 S. 534.

munden, ein gefährlicher Konkurrent entstanden. Und aus dieser Erkenntnis heraus haben Frankreich und England der Kolonialpolitik des Deutschen Reiches Schwierigkeiten in den Weg gelegt, wo nur immer es angänglich war, und nicht selten schon mit der gepanzerten Eisensfaust gedroht.

Die Gefahr jedoch, deswegen mit seinen Rivalen in politische Verwickelungen zu geraten, durfte das Deutsche Reich nicht abhalten, den einmal beschrittenen Weg weiterzugehen.³⁾ Durch den ruhmvollen Krieg 1870/71 und die damit verbundene nationale Einheit hatte es sich die Berechtigung erkämpft, an der Gestaltung der Völkerschicksale hervorragenden Anteil zu nehmen. Dies aber konnte es nur, wenn es sich durch überseeischen Landbesitz das nötige Ansehen im Auslande verschaffte. Denn was ein ansehnlicher Kolonialbesitz für das Mutterland bedeutet, lehrt schon die Geschichte. Wir brauchen nur Spaniens und Portugals heutige Machtstellung mit der zur Zeit ihres Kolonialbesitzes zu vergleichen und Englands stetige Entwicklung zu betrachten, die es doch nur und lediglich seinen Kolonien zu verdanken hat.

Daneben gewähren die deutschen Schutzgebiete dem Deutschen Reiche noch andere nicht zu unterschätzende Vorteile, so die Auswanderungsmöglichkeit der überschüssigen Bevölkerung, die sonst in fremden Gebieten dem Deutschtum verloren gehen würde, so die Einfuhr

³⁾ Mit Recht sagt Helfferich (S. 579): „Es gibt nichts, was die Gewalttat mehr herausfordert als die Schwäche“.

von Kolonialwaren, die das Mutterland von anderen Ländern unabhängiger macht, so Stützpunkte und Absatzgebiete für den einheimischen Handel.

Wichtig, ja vielleicht notwendig, war der Besitz von Kolonien auch, wenn das Deutsche Reich seinen in Art. 3 Absf. 6 und Art. 4 Ziff. 7 RB.⁴⁾ eingegangenen Verpflichtungen nachkommen wollte, den deutschen Handel im Auslande zu schützen.

So erforderte die deutsche Kolonialfrage immer mehr Beachtung im deutschen Staatsleben und führte schließlich zu dem Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete v. 17. 4. 1886,⁵⁾ das mit der Entwicklung der Kolonialverhältnisse mehrfach abgeändert wurde (so am 7. 7. 1887,⁶⁾ am 15./19. 3. 1888,⁷⁾ am 2. 7. 1899⁸⁾ und zuletzt am 25. 7. 1900⁹⁾ und am 10. 9. 1900¹⁰⁾ in seiner jetzt geltenden Fassung¹¹⁾ vom Reichskanzler unter

4) Art. 3 Absf. 6 RB.: „Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches“. Art. 4 Ziff. 7 RB.: „Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

7. Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande“ usw.

5) RGBl. 1886 S. 75/76.

6) RGBl. 1887 S. 307.

7) RGBl. 1888 S. 71—79.

8) RGBl. 1899 S. 365/66.

9) RGBl. 1900 S. 809—812.

10) RGBl. 1900 S. 812—817.

11) In der vom Reichskanzler verkündigten jetzt geltenden Fassung

dem Titel „Schutzgebietsgesetz“ verkündigt worden ist.

Die häufigen Abänderungen des Schutzgebietsgesetzes zeigen, daß die deutsche Kolonialpolitik in steter Steigerung dem Gesetzgeber die Aufgabe stellte, sich den eigentümlichen und veränderlichen Verhältnissen in den Schutzgebieten anzupassen. Diese Eigenart des staatsrechtlichen Gebildes der deutschen Schutzgebiete zeigt sich besonders stark ausgeprägt in der Abgrenzung der Verwaltungs- und Gesetzgebungsgewalt, in dem Umfange nämlich, den die Verwaltungsgewalt hier einnimmt.

Daher hat auf dem Gebiete der Kolonialwissenschaft sowohl in Rechtsprechung wie auch in Literatur die Verwaltungsgewalt des Kaisers sowie des Reichskanzlers und seiner Organe bereits zu mannigfachen Erörterungen Anlaß gegeben.¹²⁾

ist insofern eine Veränderung eingetreten, als der § 1 SchGG. durch die Novelle v. 16. 7. 1912 (RGBl. 1912 S. 443) als Abs. 2 folgenden Zusatz erhalten hat:

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

Ferner gilt seit dem Inkrafttreten der Reichsversicherungsordnung der Abs. 2 des § 10 SchGG. nicht mehr. Er ist ersetzt durch § 163 Satz 2 RVD., welcher lautet:

„Dadurch, daß Eingeborene der Schutzgebiete die Reichsflagge führen (§ 10 SchGG., RGBl. 1900 S. 812), wird das Schiff nicht zu einem deutschen Seefahrzeug im Sinne dieses Gesetzes“.

¹²⁾ s. allein die im Literaturverzeichnis angegebenen Werke von Bachhaus, Fischer, Gierke, v. König, Sassen, v. Stengel (in Kolpol. 1909) und Lübbert.

Bevor jedoch in eine Erörterung der Verordnungsgewalt in den deutschen Schutzgebieten eingetreten werden kann, erscheint es unerlässlich, zunächst die Frage zu beantworten, was „Verordnung“ bedeutet.

Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir den Begriff der Verordnung klarzulegen versuchen und diesen gegen die in vieler Beziehung ähnlichen Begriffe des Gesetzes und der Verfügung abgrenzen.

B. Hauptteil.
Verordnungsgewalt in den deutschen
Schutzgebieten.

I. Abschnitt.

Begriff und Bedeutung der Verordnung.

1. Kapitel.

Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung.

§ 1.

Der Begriff „Gesetz“.¹³⁾

Gesetz im weitesten Sinne ist jede Rechtsnorm, also auch Gewohnheitsrecht (Art. 2 GG. z. BGB.).¹⁴⁾

Gesetz im engeren Sinne ist nur die vom Staate bzw. von einem staatlichen Organe als seine Willensäußerung angeordnete Rechtsnorm, auch Gesetz im materiellen Sinne genannt.

¹³⁾ vgl. Laband S. 1 ff.; Hänel, Studien Bd. 2 1880 S. 36 ff. u. 62 ff. und 1888 S. 99 ff.; Born in AnnDR. 1885 S. 301 ff. und 1889 S. 344 ff.; Seligmann und Jellinek.

¹⁴⁾ Art. 2 GG. z. BGB.: „Gesetz im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs und dieses Gesetzes ist jede Rechtsnorm“. Vgl. auch § 7 GG. z. StPD., § 12 GG. z. ZPD. und § 2 GG. z. RD.

Diesem Begriffe des materiellen Gesetzes stellt die staatsrechtliche Wissenschaft, vor allem Laband,¹⁵⁾ den infolge der Einführung der konstitutionellen Verfassung entstandenen Begriff des formellen Gesetzes gegenüber. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, daß bei dem materiellen Gesetz die Erscheinungsform und Entstehungsweise Nebensache und der Inhalt die Hauptsache ist, während bei dem formellen Gesetz von seinem Inhalt abgesehen und nur auf seine Erscheinungsform (vgl. für die deutschen Reichsgesetze Art. 2 Satz 2 RB.¹⁶⁾) und Entstehungsweise (vgl. für die deutschen Reichsgesetze Art. 5 Abs. 1 RB.¹⁷⁾) Wert gelegt wird.

Das Gesetz im formellen Sinne kann also jede Willensäußerung des Staates zum Inhalt haben, sofern sie nur in der verfassungsmäßigen Form¹⁸⁾ zustande

¹⁵⁾ 5. Aufl. S. 61 ff. bezw. 4. Aufl. S. 55 ff. Gegen den Begriff des formellen Gesetzes haben sich z. B. erklärt: Born, Staatsrecht § 14 S. 401—404 und in AnnDR. 1885 S. 301 ff.; v. Martitz; Hänel (s. oben Fußnote 13) und Arndt, Verwaltungsrecht S. 5 ff. und Staatsrecht S. 156 ff. — Auch das Reichsgericht erkennt den Unterschied zwischen materiellem und formellem Gesetz an: vgl. Hubrich.

¹⁶⁾ Art. 2 Satz 2 RB.: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündung von Reichs wegen, welche vermittels eines Reichsgesetzblattes geschieht“.

¹⁷⁾ Art. 5 Abs. 1 RB.: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend“.

¹⁸⁾ d. h. in den konstitutionellen Staaten: unter Mitwirkung der Volksvertretung.

gekommen ist; es ist also gleichgültig, ob es Rechts- oder Verwaltungsvorschriften enthält, so erscheint z. B. auch der Reichshaushaltsetat (Art. 69 RB.)¹⁹⁾ in Form eines Gesetzes, obwohl er doch keine Rechtsnormen enthält.²⁰⁾

Der Inhalt des Gesetzes im materiellen Sinne kann dagegen nur Rechtsfaß sein, gleichviel, in welcher Form er erscheint, sei es als Gesetz, Verordnung oder Instruction. So ist z. B. materielles Gesetz auch die kaiserliche Verordnung betr. die Hauptmängel und Gewährfristen beim Viehhandel v. 27. 3. 1899.²¹⁾

§ 2.

Der Begriff „Verordnung“.²²⁾

Ebenso wie der Begriff des formellen Gesetzes ist auch der Begriff der Verordnung erst infolge der konstitutionellen Gewaltenteilung praktisch geworden. Die Verordnungen entstehen ohne Mitwirkung der Volksvertretung, sie entspringen dem freien Willen der vollziehenden Gewalt. Inhaltlich können sie Verwaltungsvorschriften oder Rechts-

¹⁹⁾ Art. 69 RB.: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt“.

²⁰⁾ Weitere Beispiele hierfür bilden die Art. 73 u. 41 Abf. 1, sowie auch 18 Abf. 2, 46 Abf. 3, 58 Satz 2, 60 Satz 2, 75 Abf. 2, 76 Abf. 2 und 78 Abf. 1 RB.

²¹⁾ RGBl. 1899 S. 219/20.

²²⁾ vgl. Laband 5. Aufl. S. 85 ff. bezw. 4. Aufl. S. 78 ff.

normen enthalten. Man unterscheidet demgemäß Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen.

Verwaltungsverordnungen, auch Verordnungen im materiellen Sinne genannt, sind formell und materiell Verordnungen; sie regeln Angelegenheiten auf dem Gebiete der Verwaltung und sind an die Verwaltungsbehörden gerichtet.

Rechtsverordnungen, auch Verordnungen im formellen Sinne genannt, sind dagegen nur formell Verordnungen, inhaltlich materielles Gesetz; sie sind nicht an die Behörden, sondern an die Untertanen gerichtet und greifen in deren Freiheit und Eigentum ein.

Da die Verordnungen also inhaltlich alle Vorschriften enthalten können, ist am treffendsten die von Anschütz²³⁾ gegebene Begriffsbestimmung. Danach sind Verordnungen „allgemeine Vorschriften, welche von dem Träger oder den Organen der vollziehenden Gewalt ausgehen“. Diese positive Definition enthält einerseits alle wesentlichen Merkmale der Verordnung, aber andererseits auch nur diese und wird daher vorzuziehen sein der negativen von Jellinek gewonnenen Begriffsbestimmung, der unter Verordnung diejenige staatliche Willensäußerung versteht, „die weder Gesetz im formellen Sinne noch Urteil ist.“²⁴⁾

²³⁾ Anschütz in v. Holtzendorff-Kohler 1914 Bd. 4 S. 161.

²⁴⁾ Jellinek S. 366.

§ 3.

Der Unterschied zwischen Gesetz, Verordnung und Verfügung.

Nach den angestellten Erörterungen ist es nunmehr unschwer, den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung festzustellen.²⁵⁾ Gesetz im formellen Sinne und Verordnung können sich niemals berühren; die Art ihres Zustandekommens trennt sie, wenn sie auch inhaltlich dieselben Vorschriften zum Gegenstande haben können, denn beide können ja inhaltlich Verwaltungsvorschriften oder Rechtsätze enthalten. Gesetz im materiellen Sinne und Verordnung können dagegen identisch sein, wenn das Gesetz eben nur materiell Gesetz ist und die Verordnung eine Rechtsverordnung darstellt. So ist die S. 20 erwähnte Verordnung v. 27. 3. 1899 sowohl als Gesetz im materiellen Sinne wie auch als Rechtsverordnung anzusehen. Legen wir die oben S. 21 mitgeteilte Anschütz'sche Begriffsbestimmung der Verordnung, nach der Verordnungen allgemeine Vorschriften sind, die von dem Träger oder den Organen der vollziehenden Gewalt ausgehen, zugrunde, so ergibt sich ohne weiteres die Abgrenzung zwischen Verordnung, Gesetz und Verfügung.

Der Umstand nämlich, daß die Verordnungen von der vollziehenden Gewalt ausgehen, trennt sie begrifflich von dem Gesetz im formellen Sinne, das dem Zusammenwirken der gesetzgebenden Faktoren seine Entstehung ver-

²⁵⁾ Nach ALR. Einl. §§ 1—13 waren Gesetz und Verordnung gleichgestellt.

danft. Der Umstand ferner, daß die Verordnungen allgemeine Vorschriften sind, scheidet sie begrifflich:

- I. von dem Gesetz im materiellen Sinne, das keine Verwaltungsvorschriften enthalten kann,
- II. aber auch von der Verfügung, die zwar von der vollziehenden Gewalt ausgeht, aber nur konkrete Fälle ordnet.

2. Kapitel.

Die Bedeutung der Verordnung im Bundesgebiete.

Wir haben oben gesehen, daß es zwei Arten von Verordnungen gibt, nämlich Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen.

Beide Arten von Verordnungen finden wir im Reichsrecht.

Die Verwaltungsverordnungen spielen im Bundesgebiete eine große Rolle, da ihr Erlaß eine wesentliche Erscheinungsform der vollziehenden Gewalt ist, und in bezug auf sie gilt der Grundsatz, daß jede Verwaltungsbehörde Verwaltungsverordnungen für die untergeordnete Behörde erlassen kann.

Dagegen nehmen die Rechtsverordnungen im Bundesgebiete eine sehr untergeordnete Stellung ein, da die Form der Schaffung materiellen Rechtes im Bundesgebiete

grundsätzlich, wie aus Art. 5 Abs. 1 RV.²⁶⁾ hervorgeht, das Gesetz im formellen Sinne ist, und nur ausnahmsweise materielles Gesetz auf Grund besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung durch Rechtsverordnungen geschaffen wird, wie z. B. die oben S. 20 erwähnte materielle Gesetz darstellende Verordnung v. 27. 3. 1899 auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung des § 482 Abs. 2 BGB.²⁷⁾ ergangen ist.

3. Kapitel.

Die Bedeutung der Verordnung in den Schutzgebieten.

In den Schutzgebieten finden wir ebenfalls beide Arten von Verordnungen.

Auch hier spielen die Verwaltungsverordnungen eine große Rolle, da ihr Erlaß ja eben eine wesentliche Erscheinungsform der vollziehenden Gewalt ist, und es gilt in Beziehung auf sie derselbe Grundsatz wie im Bundesgebiete, daß nämlich jede Verwaltungsbehörde Verwaltungs-

²⁶⁾ Art. 5 Abs. 1 RV.: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend“.

²⁷⁾ § 482 Abs. 2 BGB.: „Die Hauptmängel und die Gewährfristen werden durch eine mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende kaiserliche Verordnung bestimmt. Die Bestimmung kann auf demselben Wege ergänzt und abgeändert werden“.

verordnungen für die untergeordnete Behörde erlassen kann.

Dagegen nehmen die Rechtsverordnungen in den Kolonien anders als im Bundesgebiete eine weitaus höhere Stellung ein, und es gilt für sie hier wegen der eigenartigen Verhältnisse in den deutschen Schutzgebieten²⁸⁾ der entgegengesetzte Grundsatz wie im Bundesgebiet. Denn während im Bundesgebiete das materielle Recht gemäß Art. 5 RV. grundsätzlich nur in der Form des Gesetzes im formellen Sinne erscheint und in der Form von Rechtsverordnungen nur auf Grund besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung erscheinen kann, ist die Rechtsform in den deutschen Schutzgebieten dagegen grundsätzlich die Rechtsverordnung, nur ausnahmsweise tritt an ihre Stelle das Gesetz auch im formellen Sinne.

Im folgenden wollen wir, da ja, wie oben ausgeführt,²⁹⁾ die Verwaltungsverordnungen in den deutschen Schutzgebieten dieselbe Stellung wie im Bundesgebiete einnehmen, untersuchen, wem in den deutschen Schutzgebieten die Ordnungsgewalt im Sinne von Rechtsverordnungsgewalt zusteht und in welchem Umfange sie besteht.

²⁸⁾ f. hierüber unten S. 37 ff. u. S. 59 ff.

²⁹⁾ f. S. 23 u. 24.

II. Abschnitt.

Die Verordnungsgewalt des Kaisers.

1. Kapitel.

Allgemeines.

§ 1.

Der Rechtstitel.

Das Recht, für die Schutzgebiete Rechtsverordnungen zu erlassen, hat vor allem und grundsätzlich der Kaiser.

Der Rechtstitel, auf Grund dessen der Kaiser dieses grundsätzlich unbeschränkte Recht ausübt, insbesondere für die Schutzgebiete Rechtsverordnungen zu erlassen, ist der § 1 SchGG. v. 16. 4. 1886, der Kardinalsatz des deutschen Kolonialrechts, der auch in den Novellen von 1887, 1888, 1899, 1900 und 1912 unverändert geblieben ist. Er lautet:

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

§ 2.

**Die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebungsfaktoren für die
Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse.**

Was zunächst überhaupt die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebungsfaktoren zur Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse anbetrifft, so hat darüber ein lebhafter Streit in wissenschaftlichen wie in parlamentarischen Kreisen geherrscht.

Vielfach wurde diese Zuständigkeit auf Art. 4 Ziff. 1 RB. gestützt, aus dem hervorgeht, daß die „Kolonisation“ der Gesetzgebung des Reiches unterliegt. Georg Meyer³⁰⁾ verteidigt diese Ansicht, indem er sich auf den stenographischen Bericht des Reichstages des Norddeutschen Bundes v. 20. 3. 1867³¹⁾ beruft, wo der Bundeskommissar v. Savigny erklärte, daß man bei dem Worte Kolonisation nicht nur an die Errichtung von Flottenstationen, sondern auch an den Erwerb von Kolonien gedacht hätte. Dieselbe Ansicht vertreten Hänel,³²⁾ v. Stengel,³³⁾ Hesse³⁴⁾ und Bachhaus.³⁵⁾

Dagegen erklären sich vor allem Zorn,³⁶⁾ v. Hoffmann,³⁷⁾ Florack³⁸⁾ und Bornhaf.³⁹⁾

Die Ansicht der erstgenannten Schriftsteller, daß die Zuständigkeit für die koloniale Gesetzgebungsbefugnis von Bundesrat und Reichstag auf Art. 4 Ziff. 1 RB. zu stützen sei, ist irrig. Denn Art. 4 RB. will nicht die

³⁰⁾ Meyer, Staatsrechtl. Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 52.

³¹⁾ StenBer. 1867 Bd. 1 S. 271.

³²⁾ Hänel, Staatsrecht Bd. 1 S. 838 ff., bes. S. 839 Anm. 6.

³³⁾ v. Stengel, Rechtsverhältnisse S. 33 und in AnnDR. 1887 S. 862.

³⁴⁾ Hesse in KolZtg. 1905 22. Jahrg. S. 520.

³⁵⁾ Bachhaus, Verordnungsrecht S. 6/7.

³⁶⁾ Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 570.

³⁷⁾ v. Hoffmann in KolZtg. 1905 22. Jahrg. Nr. 46 u. 47 S. 485 u. 493.

³⁸⁾ Florack, Schutzgebiete S. 27.

³⁹⁾ Bornhaf im ArchDR. Bd. 2 S. 11.

Anwendungsgebiete von Gesetz und Verordnung, sondern die Befugnisse des Reiches von denen der Einzelstaaten abgrenzen. Der Art. 4 RB. muß also überall dort versagen, wo der Reichsgewalt keine einzelstaatliche Gewalt gegenübersteht. Demnach hat der Art. 4 RB. in Beziehung auf die deutschen Schutzgebiete keine Bedeutung, ganz abgesehen von dem Umstande, daß nach herrschender Lehre die Reichsverfassung in den deutschen Kolonien keine Geltung hat.⁴⁰⁾ Diese hier ausgeführte Ansicht vertreten auch Zorn,⁴¹⁾ v. Hoffmann,⁴²⁾ Sassen,⁴³⁾ Laband,⁴⁴⁾ Giese⁴⁵⁾ und v. Böckmann.⁴⁶⁾

Anderer Schriftsteller, so z. B. Sassen⁴⁷⁾ und v. Hoffmann,⁴⁸⁾ behaupten, das Kolonialgesetzgebungsrecht von Bundesrat und Reichstag beruhe auf Gewohnheitsrecht. Auch dieser Ansicht kann nicht beigetreten werden. Wenn es auch richtig ist, daß man jetzt, wo die Reichsgesetzgebung in Beziehung auf die deutschen Schutzgebiete des öfteren tätig geworden ist, das Er-

⁴⁰⁾ Die Schutzgebiete gehören nicht zum Reichsgebiete, daher hat die Reichsverfassung in ihnen keine territoriale Geltung.

⁴¹⁾ Zorn, Staatsrecht S. 570 und in Kolztg. 1905 Nr. 10 S. 90.

⁴²⁾ v. Hoffmann in Kolpol. 1905 S. 362.

⁴³⁾ Sassen S. 30 u. 10.

⁴⁴⁾ Laband 4. Aufl. Bd. 2 S. 281 und 5. Aufl. S. 290.

⁴⁵⁾ Giese S. 424.

⁴⁶⁾ v. Böckmann, Die Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien.

⁴⁷⁾ Sassen S. 34—36.

⁴⁸⁾ v. Hoffmann in Kolpol. 1905 S. 365—370.

fordernis der „longaeva consuetudo“ bejahen kann, so hat es jedenfalls zur Zeit des ersten Kolonialgesetzes — also im Jahre 1886 — an diesem Erfordernis gefehlt.⁴⁹⁾ Damit muß aber schlechterdings die Lehre, daß die Kolonialgesetzgebungsbefugnis der Reichsgesetzgebungsfaktoren auf Gewohnheitsrecht beruhe, fallen.

Man wird vielmehr das Kolonialgesetzgebungsrecht von Bundesrat und Reichstag folgendermaßen zu begründen haben:

Das Recht und die Fähigkeit des Deutschen Reiches zum Erwerbe und zum Besitze der deutschen Schutzgebiete beruht auf seiner Eigenschaft als souveräner Staat.⁵⁰⁾ Dann folgt schon aus allgemeinen Grundsätzen, daß das Deutsche Reich in seinen Kolonien schalten und walten kann, und seine Kompetenz zur gesetzlichen Ordnung der Rechtsverhältnisse seiner Kolonien bedarf ebensowenig einer besonderen Begründung wie die Befugnis zur Regelung seiner Anstalten. Daß aber für die gesetzliche Regelung zunächst einmal die gewöhnlichen Reichsgesetzgebungsfaktoren, also Bundesrat und Reichstag, zuständig sind, ergibt sich dann wieder aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen; denn wenn das Gesetzgebungsrecht des Reiches aus seiner Souveränität folgt, so ergibt sich aus der Reichsverfassung dem-

⁴⁹⁾ So auch Laband 5. Aufl. S. 291.

⁵⁰⁾ Ebenso Laband 5. Aufl. S. 291 bezw. 4. Aufl. S. 282 und Münstermann S. 20.

zufolge unmittelbar die Zuständigkeit der allgemeinen Gesetzgebungsfaktoren.

Praktischen Wert hat ja die Streitfrage über die Begründung der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebungsfaktoren für die Kolonialgesetzgebung heute nicht mehr, da sich tatsächlich jedenfalls die gesetzgebenden Faktoren des Deutschen Reiches für zuständig erklärt haben, und die Regelung der Kolonialrechtsverhältnisse wurzelt in dem Fundamentalsatz des Schutzgebietsgesetzes, dem oben S. 26 angeführten § 1:

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

§ 3.

Der Begriff Schutzgewalt.

Der Begriff Schutzgewalt ist heute, wie unstreitig feststeht, gleichbedeutend mit Staatsgewalt.

Für die erste Periode der deutschen Kolonisation war der Begriff Schutzgewalt streitig. Vielfach wurde die Schutzgewalt des Reiches für eine Art Protektorgewalt oder Oberhoheit gehalten.⁵¹⁾ Dies wurde damit begründet, daß das Deutsche Reich sowohl bei den Unterwerfungsverträgen, die es mit den verschiedenen Häuptlingen geschlossen hatte, als auch bei den Schutzbriefen, die es den Kolonialgesellschaften ausstellte, die Ausübung des größten Teils der Hoheitsrechte den Häuptlingen

⁵¹⁾ So z. B. Joël in AnnDR. 1887 S. 195 und Pann S. 25—43.

bezw. den Kolonialgesellschaften überlassen und ihnen nur den Schutz des Reiches zugesichert habe.

Die Erwerbungen der deutschen Kolonien wurden nämlich entweder durch Unterwerfungsverträge, die mit den betreffenden Häuptlingen geschlossen wurden, oder durch Schutzbriefe, die den in den betreffenden Gebieten bereits bestehenden Kolonialgesellschaften verliehen wurden, eingeleitet. Diese Politik des Deutschen Reiches ist von der damaligen Regierung wohl vorwiegend aus Zweckmäßigkeitsgründen eingeschlagen worden.

Die Unterwerfungsverträge sind nämlich mit den Häuptlingen deswegen abgeschlossen worden, weil man erwog, daß man mit Zwangsmaßnahmen weniger erreichen würde, als wenn man den Häuptlingen ihre einheimischen Sitten weiter zu üben gestattete. Durch diese „Reservatrechte der eingeborenen Kapitäne ist die Ausübung der Reichsgewalt als Staatsgewalt nicht gehindert worden.“⁵²⁾ Im übrigen haben die Unterwerfungsverträge⁵³⁾ eine größere Rolle überhaupt nur in Südwestafrika gespielt, während in Kamerun und Togo den betreffenden Häuptlingen nur die Wahrung der einheimischen Gebräuche und der Fortbezug ihrer Einnahmen zugesichert wurde. Aber auch in Südwestafrika sind sie nach dem Niederwerfen des im Jahre 1904 dort ausgebrochenen Aufstandes vollkommen hinfällig geworden.

⁵²⁾ vgl. Heise, Schutzverträge, in Kolpol. 1905 S. 25.

⁵³⁾ vgl. hierüber Nollau und Romberg.

Was die Schutzbriefe der Kolonialgesellschaften an-
betrifft,⁵⁴⁾ so hatte nach der Rede des Fürsten Bismarck
im Reichstage v. 26. 6. 1884⁵⁵⁾ die deutsche Regierung
zunächst nur die Absicht,

1. die eigenen und anderer zivilisierten Staaten
Angehörigen zu schützen,
2. ihren Handel zu fördern,
3. ihre Verbindungen mit Deutschland aufrecht zu
erhalten,
4. anderer Staaten Herrschaft von den Schutzgebieten
auszuschließen,
5. die Macht und den politischen Einfluß des Reiches
zu erweitern.

Die Verwaltung der betreffenden Schutzgebiete scheint
den Kolonialgesellschaften deswegen überlassen worden zu
sein, weil diese mit den dortigen Verhältnissen besser
vertraut waren, als es eine von der Regierung besonders
eingesetzte Verwaltungsbehörde gewesen wäre.

Diese Kolonialgesellschaften, die überhaupt nur in
drei Schutzgebieten entstanden sind, haben aber die Ver-
waltung in den Kolonien nicht lange ausgeübt. Denn
der Deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft, welcher der Schutz-
brief v. 27. 2. 1885⁵⁶⁾ verliehen war, wurde bereits durch

⁵⁴⁾ vgl. Kollau, Romberg, Canstadt und Herfurth.

⁵⁵⁾ StenBer. 1884 Bd. 2 S. 1602.

⁵⁶⁾ Niebow Bd. 1 S. 323 Nr. 119 und Reichsanzeiger v. 3. 3.
1885 Nr. 53.

Vertrag v. 20. 11. 1890⁵⁷⁾ mit Wirkung v. 1. 1. 1891 ihre öffentlichrechtliche Stellung genommen. Ferner hat das Deutsche Reich die Hoheitsrechte, die es der Neu-Guinea-Kompagnie in den Schutzbriefen v. 17. 5. 1885⁵⁸⁾ und 13. 12. 1886⁵⁹⁾ übertragen hatte, durch den Vertrag v. 7. 10. 1898⁶⁰⁾ und die Allerhöchste Verordnung v. 27. 3. 1899⁶¹⁾ mit Wirkung v. 1. 4. 1899 wieder selbst übernommen. Der dritten, im Gebiete der Marschallinseln entstandenen Kolonialgesellschaft wurde überhaupt erst gar nicht die Ausübung irgendwelcher Hoheitsrechte übertragen, sondern ihr im Vertrage v. 21. 1. 1888⁶²⁾ nur eine beratende Anteilnahme bei Verwaltungsmaßnahmen zuerkannt, wogegen sie die Verwaltungskosten zu bestreiten hatte. Auch der Inhalt dieses Vertrages ist beseitigt, und zwar durch die kaiserliche Verordnung v. 18. 1. 1906.⁶³⁾

Diese durch die Unterwerfungsverträge und Schutzbriefe gezogenen Schranken der dem Deutschen Reiche über seine Kolonien zustehenden Staatsgewalt sind die

⁵⁷⁾ Niebow Bd. 1 S. 382 ff. Nr. 139 und KolBl. 1890 S. 301.

⁵⁸⁾ Niebow Bd. 1 S. 434 Nr. 165 und Reichsanzeiger v. 21. 5. 1885 Nr. 117.

⁵⁹⁾ Niebow Bd. 1 S. 436 Nr. 166 und Reichsanzeiger v. 16. 12. 1886 Nr. 296.

⁶⁰⁾ f. im Entwurf eines Gesetzes betr. die Feststellung des Haushaltsetats für die Schutzgebiete auf das Rechnungsjahr 1899 S. 69.

⁶¹⁾ KolBl. 1899 S. 227.

⁶²⁾ Niebow Bd. 1 S. 603.

⁶³⁾ Niebow Bd. 10 S. 24, Reichsanzeiger v. 14. 2. 1906 und KolBl. 1906 S. 117.

Veranlassung gewesen, daß für die Bezeichnung dieser Reichsgewalt der Ausdruck „Schutzgewalt“ geprägt wurde.

Schutzgewalt bedeutet also die Summe der dem Deutschen Reiche in den betreffenden Kolonien jeweils zustehenden Hoheitsrechte.⁶⁴⁾

Nachdem nunmehr die Unterwerfungsverträge und Schutzbriefe heute praktisch ihre Bedeutung verloren haben und die Ausübung der Hoheitsrechte von dem Deutschen Reiche in vollem Umfange wahrgenommen wird, ist jetzt jedenfalls der Begriff Schutzgewalt, der sich also historisch erklärt,⁶⁵⁾ inhaltlich vollkommen gleichbedeutend mit Staatsgewalt.⁶⁶⁾ Inhaber der Souveränität in den deutschen Schutzgebieten ist das Reich. Träger dieser Souveränität ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Da der Kaiser die Schutzgewalt „im Namen des Reiches“ ausübt, ist er Delegatar des Reiches bzw. Repräsentant der Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Dieselbe Ansicht vertreten Zorn,⁶⁷⁾ Meyer⁶⁸⁾ und v. Poser.⁶⁹⁾ Anders Bornhak,⁷⁰⁾ der den Kaiser

⁶⁴⁾ vgl. StenVer. 1885/86 Bd. 5 Anlage S. 991.

⁶⁵⁾ Er ist also gleichzeitig historische Reminiszenz und charakteristische Bezeichnung für die konsolidierte Staatsgewalt.

⁶⁶⁾ Ebenso Laband Bd. 2 S. 273 und Gerstmeier, Einige praktische Fragen S. 6.

⁶⁷⁾ Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 573.

⁶⁸⁾ Meyer, Staatsrechtl. Stellung S. 121 ff.

⁶⁹⁾ v. Poser S. 57.

⁷⁰⁾ Bornhak im ArchÖffR. Bd. 2 S. 15; aus den Worten „im

selbst als den Träger der Reichsfouveränität in den deutschen Schutzgebieten ansieht.

Kraft dieser Delegation steht dem Kaiser als Ausfluß der Staatsgewalt, die er unbeschränkt, ohne an die Mitwirkung von Bundesrat, Reichstag oder eines anderen Reichsorganes gebunden zu sein, ausübt, grundsätzlich das Recht zu, Verordnungen mit materieller Gesetzeskraft zu erlassen.

Daneben hat der Kaiser für die Schutzgebiete auch diejenigen Verordnungsbefugnisse, die ihm auf Grund der Reichsverfassung und von Reichsgesetzen gewährt sind, wie z. B. auf Grund des Blankettgesetzes des § 145 StGB,⁷¹⁾ auf Grund dessen z. B. die Verordnung über das Verhalten der Schiffer nach einem Zusammenstoß von Schiffen auf See v. 15. 8. 1876⁷²⁾ nebst der Ergänzungsverordnung v. 29. 7. 1889⁷³⁾ erlassen sind. Dies entspricht seiner Stellung als Vertreter des Reiches auf Grund der Reichsverfassung und der anderen Reichs-

Namen des Reiches“ dürfte aber schon zur Genüge folgen, daß der Kaiser die Schutzgewalt für den Souverän, nicht als Souverän ausübt.

⁷¹⁾ § 145 StGB.: „Wer die vom Kaiser zur Verhütung des Zusammenstoßens der Schiffe auf See, über das Verhalten der Schiffer nach einem Zusammenstoße von Schiffen auf See, oder in betreff der Not- und Lotsensignale für Schiffe auf See und auf den Küstengewässern erlassenen Verordnungen übertritt, wird mit Geldstrafe bis zu 1500 Mk. bestraft“.

⁷²⁾ RGBl. 1876 S. 189.

⁷³⁾ RGBl. 1889 S. 171.

gesetze. Derselben Ansicht sind Bachhaus,⁷⁴⁾ Florack,⁷⁵⁾ Münstermann,⁷⁶⁾ v. Poser⁷⁷⁾ und v. Stengel.⁷⁸⁾ Dagegen wendet sich Sassen,⁷⁹⁾ der als einzigste Quelle für alle Rechte des Kaisers in den deutschen Schutzgebieten die ihm delegierte Schutzgewalt ansieht. Dieser Meinung Sassen's kann nicht beigetreten werden. Denn die Rechte, die der Kaiser auf Grund der Reichsverfassung und anderer Reichsgesetze ausübt, standen ihm schon zu, bevor ihm die Schutzgewalt delegiert worden war. Es war also unnötig, ihm diese Rechte, die er ja bereits ausübte, noch einmal zu übertragen.⁸⁰⁾ Merkwürdigerweise gewährt Sassen⁸¹⁾ aber dem Kaiser ein Verordnungsrecht aus § 145 StGB.

Während also das Recht des Kaisers zum Erlaß der vorhin S. 35 erwähnten Verordnungen, die auf Grund der Ermächtigung durch die Reichsverfassung und durch andere Reichsgesetze erlassen werden, sich als Ausfluß der Reichsgewalt mit allen begrifflich dazu gehörigen Beschränkungen darstellt, ist das Recht des Kaisers zum Erlaß von Verordnungen auf Grund des Schutzgebiets-

⁷⁴⁾ Bachhaus S. 10.

⁷⁵⁾ Florack S. 26 u. 34.

⁷⁶⁾ Münstermann S. 48/49.

⁷⁷⁾ v. Poser S. 58.

⁷⁸⁾ v. Stengel, Rechtsverhältnisse S. 46.

⁷⁹⁾ Sassen S. 24.

⁸⁰⁾ Münstermann S. 48/49.

⁸¹⁾ Sassen S. 135.

gesetzes der Ausfluß der Schutzgewalt, die, wie aus § 1 SchGG. hervorgeht, die Vermutung für sich hat, unbeschränkt zu sein.⁸²⁾

§ 4.

Der Grund für die Delegation der Schutzgewalt an den Kaiser.

Der Grund zu der Ausnahmebestimmung, bei der Rechtsetzung für Herrschaftsobjekte des Deutschen Reiches den üblichen Weg der Gesetzgebung zu verlassen und das Recht, in so weitem Maße Rechtsverordnungen zu erlassen, samt den übrigen Staatshoheitsrechten in betreff der Schutzgebiete dem Kaiser zu übertragen, ist in kolonialpolitischen Erwägungen zu suchen. Zur gedeihlichen Entwicklung der Kolonien ist es unbedingt erforderlich, daß die Möglichkeit besteht, bei Regelung ihrer Rechtsverhältnisse grundsätzlich den schwerfälligen Gesetzgebungsapparat des Reiches beiseite zu lassen. Die entfernte Lage der Schutzgebiete bedingt sowieso schon eine Verzögerung der Maßnahmen, die natürlich noch weit vergrößert würde, wenn die Regelung ihrer rechtlichen Angelegenheiten den

⁸²⁾ Aus der Delegatarstellung des Kaisers folgt, daß ein einfaches Reichsgesetz die Grenzen der kaiserlichen Machtbefugnisse erweitern (wie z. B. § 6 SchGG. von 1900 9 Ziffern enthält gegenüber den 5 Ziffern im § 3 SchGG. von 1883) oder verringern wie z. B. der jetzige Abs. 2 des § 1 SchGG.) sowie dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt überhaupt nehmen kann. Ebenso Münstermann S. 43; Stahl S. 12; Bachhaus S. 8; Hesse in Kolpol. 1905 S. 218 u. 521; Gierke S. 420; dagegen v. Hoffmann in Kolpol. 1905 S. 492.

gesetzgebenden Faktoren grundsätzlich übertragen sein sollte. Außerdem macht der Umstand, daß die örtlichen Verhältnisse innerhalb der Schutzgebiete so mannigfaltig und so wenigen erst genauer bekannt sind, die Bearbeitung ihrer Angelegenheiten für eine Kolonialbehörde weniger geeignet.

Aus diesen Gründen erschien es wünschenswert, die Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse einem einzigsten Reichsorgane zu überlassen. Und warum es gerade der Kaiser war, dem diese Befugnisse übertragen wurden, ergibt sich aus der historischen Entwicklung der deutschen Kolonialgeschichte. Bei der Begründung unserer Kolonialmacht war nämlich der deutsche Kaiser dasjenige Reichsorgan, das die erforderlichen Erwerbssakte vollzog, indem er die Unterwerfungsverträge abschloß und die Schutzbriefe verlieh. Er war es ferner auch gewesen, der am 19. 5. 1884 einen Reichskommissar mit allgemeinen Regierungsbefugnissen in die Kolonien gesandt hatte.⁸³⁾ So hielt man es aus praktischen Gründen und „insbesondere im Hinblick auf die wechselnden Bedürfnisse der Verwaltung in den noch unentwickelten überseeischen Gebieten“⁸⁴⁾ für zweckmäßig, daß die Ausübung der Schutzgewalt dem Kaiser übertragen wurde.

Aber natürlich mußten bei Übertragung so weitgehender Befugnisse an den Kaiser Garantien geschaffen werden. Das ist erreicht:

⁸³⁾ Münstermann S. 36.

⁸⁴⁾ StenBer. 6. Legislaturperiode 2. Session 1885/86 Bd. 3 S. 2828.

einmal durch die formellen Erfordernisse für die kaiserlichen Verordnungen und sodann durch die Beschränkungen des grundsätzlich unbeschränkten Verordnungsrechtes auf den wichtigsten Gebieten.

2. Kapitel.

Formale Erfordernisse der kaiserlichen Verordnungen.

§ 1.

Die Gegenzeichnung des Reichskanzlers.

Das hauptsächlichste formale Erfordernis der kaiserlichen Rechtsverordnungen ist die Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Die Notwendigkeit dieser Gegenzeichnung ist in der Literatur wohl allgemein anerkannt, aber verschieden begründet.

Der Art. 17 RB.⁸⁵⁾ ist nicht ohne weiteres für das Erfordernis ins Feld zu führen, denn die Reichsverfassung hat ja ohne ausdrückliche Einführung in den deutschen Schutzgebieten keine Geltung.

⁸⁵⁾ Art. 17 RB.: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“.

Einige, z. B. v. Hoffmann⁸⁶⁾ und Sassen,⁸⁷⁾ führen die Gegenzeichnung des Reichskanzlers auf Gewohnheitsrecht zurück. Daß dem nicht beigetreten werden kann, ergibt sich aus den oben S. 29 dargelegten Ausführungen; denn auch hier kann für die erste Periode der deutschen Kolonialgeschichte die „longaeva consuetudo“ nicht bejaht werden. Richtiger muß man von der Ansicht Jorns⁸⁸⁾ ausgehen, der die Gegenzeichnung des Reichskanzlers für einen „integrierenden Bestandteil des verfassungsmäßigen Kaisertums“ erklärt.⁸⁹⁾ Danach kann man so folgern:

Macht das Schutzgebietsgesetz den Kaiser zum Delegatar des Reiches in bezug auf die Ausübung der Schutzgewalt, so ist dieser Begriff des Kaisers aus der Verfassung übernommen, und einen notwendigen Bestandteil dieses Begriffes bildet eben die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bei Erlaß seiner Gesetze und Verordnungen.⁹⁰⁾ Wenn also Art. 17 RB. auch nicht in den Schutzgebieten gilt, so gilt sein Inhalt doch sachlich für alle Betätigungen der kaiserlichen Regierungsgewalt, gleichgültig ob dieselben durch die Reichsverfassung oder durch Spezialgesetze be-

⁸⁶⁾ v. Hoffmann, Kolonialrecht S. 34 und in Kolpol. 1905 S. 372.

⁸⁷⁾ Sassen S. 51—53.

⁸⁸⁾ Jorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 574.

⁸⁹⁾ Dagegen wendet sich Giese S. 436.

⁹⁰⁾ Ebenso Bachhaus S. 23.

gründet sind.⁹¹⁾ Aus diesem Grunde wurde auch bei Beratung des Gesetzentwurfs der Antrag auf Aufnahme der Gegenzeichnung abgelehnt.⁹²⁾

Durch diese Gegenzeichnung des Reichskanzlers wird eine wichtige Garantie geschaffen, eine bedeutendere als etwa eine Beiordnung des Bundesrates bei Ausübung der Schutzgewalt, wie man es vorübergehend geplant hatte.⁹³⁾ Denn den Bundesrat hätte man nicht zur Verantwortung ziehen können, der Reichskanzler aber nimmt durch seine Gegenzeichnung die volle Verantwortung auf sich.

Wie steht es aber bei Verhinderung des Reichskanzlers mit seiner Stellvertretung? Diese Frage gehört, wie auch Paech⁹⁴⁾ betont, zu den wichtigsten des Kolonialrechts.

Seitdem durch Allerhöchsten Erlaß v. 17. 5. 1907⁹⁵⁾ die Kolonialabteilung als selbständige Reichsbehörde unter dem Namen „Reichskolonialamt“ von dem Auswärtigen Amt abgezweigt ist, ist selbstverständlich der Staatssekretär des Reichskolonialamtes gemäß § 2 Satz 2 des Reichsgesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v.

⁹¹⁾ Sehr schön sagt Gerstmeier (Schutzgebietsgesetz S. 18): „Die Reichsverfassung gilt nicht ‚in‘ den Schutzgebieten, aber ‚für‘ die Schutzgebiete“.

⁹²⁾ StenVer. 6. Legislaturperiode 2. Session Bd. 5 S. 987.

⁹³⁾ StenVer. 72. Sitzung v. 23. 7. 1886 Bd. 3 S. 1607.

⁹⁴⁾ Paech S. 203–207.

⁹⁵⁾ RGBl. 1907 S. 239.

17. 3. 1878 ⁹⁶⁾ der natürliche Stellvertreter des Reichskanzlers in bezug auf die Angelegenheiten der deutschen Schutzgebiete und als solcher zur Gegenzeichnung befugt.

Für die Zeit vor der Errichtung des Reichskolonialamtes vertritt Laband ⁹⁷⁾ die Ansicht, daß der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes zur Stellvertretung befugt war. Er führt aus, daß, da die Angelegenheiten der Schutzgebiete zum Ressort des Auswärtigen Amtes gehören, der Staatssekretär dieses Reichsamtes auch hinsichtlich der Verwaltung der Schutzgebiete zur verantwortlichen Stellvertretung des Reichskanzlers bestellt werden konnte. Dem ist entgegenzuhalten, daß dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes unter der Oberleitung des Reichskanzlers nur diejenigen Angelegenheiten der deutschen Schutzgebiete unterstanden, die ihre Beziehungen zu auswärtigen Staaten und die allgemeine Politik betrafen.

Bezüglich der Gegenzeichnung von Verordnungen war die Vertretung des Reichskanzlers vor Errichtung des Reichskolonialamtes daher nicht möglich, soweit nicht

⁹⁶⁾ § 2 Satz 2 des Reichsgesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878: „Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden“.

⁹⁷⁾ Laband 4. Aufl. Bd. 2 S. 284 (in der 5. Aufl. ist S. 296 hierüber nichts mehr erwähnt).

etwa nach § 2 Satz 1 des Reichsgesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878⁹⁸⁾ ein allgemeiner Stellvertreter ernannt war. In der Bekanntmachung betr. die Zuständigkeit der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes⁹⁹⁾ war ferner ausdrücklich betont, daß die Kolonialabteilung in allen Kolonialangelegenheiten unmittelbar, also unter Ausschaltung des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes, der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers untersteht. Denselben Hinweis enthält die Bekanntmachung betr. die Zuständigkeit des Reichskanzlers in den Angelegenheiten der Schutzgebiete,¹⁰⁰⁾ sowie die Allerhöchste Verordnung v. 12. 12. 1894.¹⁰¹⁾ Nach alledem kann es keinem Zweifel unterliegen, daß vor der Errichtung des Reichskolonialamtes eine Stellvertretung des Reichskanzlers bezüglich der Gegenzeichnung von Verordnungen tatsächlich nicht möglich war.

Eine Ausnahme machte nur Kiautschou, das durch Vertrag v. 6. 3./27. 4. 1898¹⁰²⁾ „pachtweise und vorläufig auf 99 Jahre“ von China erworben und durch Erlaß des

⁹⁸⁾ § 2 Satz 1 des Reichsgesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878: „Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden“.

⁹⁹⁾ Riebow Bd. 1 S. 3 und KolBl. 1890 S. 119.

¹⁰⁰⁾ Riebow Bd. 3 S. 2 ff. und KolBl. 1898 S. 689.

¹⁰¹⁾ KolBl. 1894 S. 647.

¹⁰²⁾ Riebow-Zimmermann Bd. 4 S. 163 ff. sowie Reichsanzeiger v. 29. 4. 1898 und Born-Saffen S. 10.

Kaisers v. 27. 4. 1898¹⁰³⁾ zum Schutzgebiet erklärt wurde. Für die Angelegenheiten der Kolonie Kiautschou ist nämlich auf Grund der Allerhöchsten Order v. 27. 1. 1898¹⁰⁴⁾ aus militärischen Gründen das Reichsmarineamt zuständig, so daß bezüglich der Gegenzeichnungen von Verordnungen für diese Kolonie eine Stellvertretung des Reichskanzlers bereits vor Errichtung des Reichskolonialamtes möglich war. Soweit es sich also um die Gegenzeichnung von Verordnungen handelt, die für Kiautschou bestimmt sind, war und ist bei Verhinderung des Reichskanzlers der Staatssekretär des Reichsmarineamtes zur Stellvertretung befugt.

§ 2.

Die Verkündigung.

Das zweite formale Erfordernis für die kaiserlichen Rechtsverordnungen ist die Verkündigung.

Daß eine solche Verkündigung überhaupt zu erfolgen hat, ist aus dem allgemeinen Grundsatz zu entnehmen, daß Verordnungen, die sich mit Gesetzeskraft an die Untertanen richten und in deren Freiheit und Eigentum eingreifen, in der Weise verkündet werden müssen, daß ihre Kenntnisaahme jedem möglich ist.

Wo aber diese Verkündigung zu erfolgen hat, ob sie im Reichsgesetzblatt erfolgen muß, oder ob dem Kaiser

¹⁰³⁾ RGBl. 1898 S. 171; Riebow Bd. 4 S. 165.

¹⁰⁴⁾ Riebow-Zimmermann Bd. 4 S. 160.

die Befugnis zusteht, die Form der Veröffentlichung zu bestimmen, darüber herrscht Streit.

Art. 2 Satz 2 RB.¹⁰⁵⁾ kann man wieder für die erstere Ansicht nicht anführen. Denn der Art. 2 RB. gilt mangels besonderer Einführung in den deutschen Schutzgebieten nicht. Ferner ist darin nur an Reichsgesetze in formellem Sinne gedacht.

Im Schutzgebietsgesetz und im Konsulargerichtsbarteitsgesetz finden wir über die Verkündigung auch keine Bestimmung.

Ebensowenig findet die Verordnung v. 26. 7. 1867¹⁰⁶⁾ Anwendung. Denn erstens ist sie nur eine „Präsidialverordnung“,¹⁰⁷⁾ so daß sie also jederzeit vom Kaiser wieder abgeändert werden kann, zweitens handelt sie nur von Verordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums, so daß sie für die Ausübung der Schutzgewalt keine Geltung haben kann.¹⁰⁸⁾

Mangels besonderer Bestimmung wird man nunmehr dem Kaiser das Recht zusprechen müssen, die Publikationsform für seine Rechtsverordnungen bezüglich der

¹⁰⁵⁾ Art. 2 Satz 2 RB.: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen, welche vermittels eines Reichsgesetzblattes geschieht“.

¹⁰⁶⁾ BGBl. 1867 S. 24.

¹⁰⁷⁾ Gierke in Kolpol. 1907 S. 423.

¹⁰⁸⁾ Der Ansicht, daß die Verordnung v. 26. 7. 1867 auch für die deutschen Schutzgebiete Geltung habe, ist vor allem Joël in AnnDR. 1887 S. 216.

deutschen Schutzgebiete selbst bestimmen zu können,¹⁰⁹⁾ sei es, daß er sich des Reichsgesetzblattes, oder sei es, daß es sich eines anderen Publikationsorganes, wie z. B. des Kolonialblattes, bedienen will.

3. Kapitel.

Der Umfang des kaiserlichen Verordnungsrechts.

§ 1.

Allgemeines.

Was den Umfang des kaiserlichen Verordnungsrechts anbetrifft, so haben wir schon oben S. 35 u. 36 gesehen, daß es grundsätzlich unbeschränkt ist, alle Rechtsgebiete erfaßt und an eine Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag nicht gebunden ist.

Um seinen Umfang genauer kennen zu lernen, müssen wir die Grenzen betrachten, die ihm als Rechtsgarantien auf den wichtigsten Gebieten durch gesetzliche Bestimmungen gezogen sind.

Zunächst enthält das Schutzgebietsgesetz in seiner jetzigen Fassung selbst mehrfache Beschränkungen.

¹⁰⁹⁾ Ebenso die herrschende Lehre.

§ 2.

**Beschränkungen des kaiserlichen Verordnungsrechts
durch das Schutzgebietsgesetz.**

I. Auf dem Gebiete des Staatsrechts.

Auf dem Gebiete des Staatsrechts erscheint das kaiserliche Verordnungsrecht am ungebundensten. Die Rechtsverordnungen des Kaisers haben hier am meisten den Charakter von gesetzvertretenden Verordnungen. Hier sind nur wenige gesetzliche Bestimmungen vorhanden, welche die Rechtsverordnungsgewalt des Kaisers einschränken:

1. Über den Erwerb und die Abtretung eines Schutzgebietes trifft der oben S. 16 Anm. 11 zitierte Abs. 2 des § 1 SchGG. Anordnungen. Nach ihm bedarf es nämlich zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebietes oder von Teilen eines solchen, abgesehen von Grenzberichtigungen, eines Reichsgesetzes. Diese Bestimmung ist, wie oben S. 16 Anm. 11 bereits ausgeführt, erst durch die Novelle v. 16. 7. 1912 geschaffen. Vorher war man nämlich mangels besonderer Bestimmung allgemein der Ansicht, daß der Kaiser theoretisch die Befugnis habe, sowohl Schutzgebietserwerbungen als auch -abtretungen allein vorzunehmen, ja sogar die Schutzgebiete ohne Mitwirkung eines anderen Reichsorganes vollkommen aufzugeben. Diese Ansicht vertraten vor allem Meyer,¹¹⁰⁾

¹¹⁰⁾ Meyer, Schutzgebiete S. 209/10.

Florack,¹¹¹⁾ v. Stengel,¹¹²⁾ Münstermann¹¹³⁾ und Bachhaus.¹¹⁴⁾ So hat denn auch tatsächlich der deutsche Kaiser durch Vertrag v. 1. 7. 1890¹¹⁵⁾ die Kolonie Witu an England abgetreten. Diese Ansicht der eben genannten Schriftsteller hat bereits Bendix¹¹⁶⁾ angegriffen.

Gelegentlich der Marokkoaffäre im Jahre 1911 wurde in den Reichstagsverhandlungen entschieden verlangt, daß die Erwerbung und Veräußerung von Schutzgebieten nur unter Mitwirkung des Reichstages vorgenommen werden dürfe.¹¹⁷⁾ Dies führte dann schließlich zu der Novelle v. 16. 7. 1912.

2. Nach § 9 Abs. 1 SchGG. hat die Naturalisation von Ausländern, die sich in den Schutzgebieten niederlassen, sowie von Eingeborenen nicht durch den Kaiser zu erfolgen, sondern durch den Reichskanzler, der seinerseits diese Befugnis einem anderen kaiserlichen Beamten übertragen kann.

3. § 9 Abs. 2 u. 3 SchGG. regelt weiterhin die Voraussetzungen der kolonialen Reichsangehörigkeit, indem er das Gesetz über die Erwerbung und den Verlust

¹¹¹⁾ Florack S. 32.

¹¹²⁾ v. Stengel in AnnDR. 1887 S. 866.

¹¹³⁾ Münstermann S. 34.

¹¹⁴⁾ Bachhaus S. 21.

¹¹⁵⁾ KolBl. 1890 S. 120 ff. und Born-Sajfen S. 1 ff.

¹¹⁶⁾ Bendix S. 51.

¹¹⁷⁾ StenVer. des Reichstages Bd. 282 Nr. 1138, 1142 u. 1143, Bd. 283 S. 51 B, 290 D u. 298 D.

der Bundes- und Staatsangehörigkeit v. 1. 6. 1870¹¹⁸⁾ für entsprechend anwendbar erklärt,¹¹⁹⁾ gewährt ferner den kolonialen Reichsangehörigen die Gleichberechtigung mit den Angehörigen der deutschen Einzelstaaten bezüglich der Vorzüge des gemeinsamen Indigenats, soweit Art. 3 R.V. darüber selbst Bestimmungen enthält, und läßt als Folge der hierfür ausgesprochenen Inlandsqualität Ausschluß der Doppelbesteuerung zwischen dem Deutschen Reiche und den Schutzgebieten sowie Nichtverlust der Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt in den Kolonien eintreten.

Da aber die Bestimmungen über den Inhalt der Reichsangehörigkeit im Reiche nicht im Staatsangehörigkeitsgesetze v. 1. 6. 1870, sondern in besonderen Reichsgesetzen, die jedoch mangels Einführung in den Kolonien nicht gelten, getroffen sind, so ergibt sich hieraus:

Die Voraussetzungen der Reichsangehörigkeit sind gesetzlich geregelt, zur Änderung bedarf es also eines Aktes der Legislative ebenso wie zur Änderung der Vorschriften über das gemeinsame Indigenat und Beseitigung der Doppelbesteuerung. Dagegen der Inhalt des

¹¹⁸⁾ RGVl. 1870 S. 355—360.

¹¹⁹⁾ Nunmehr kommt übrigens das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz v. 22. 7. 1913 (RGVl. 1913 S. 583—593) in Betracht gemäß dessen § 37: „Soweit in Reichsgesetzen oder in Landesgesetzen auf Vorschriften des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit v. 1. 6. 1870 verwiesen ist, treten an deren Stelle die entsprechenden Vorschriften dieses Gesetzes“.

Bauerfeld.

kolonialen Reichsangehörigkeitsverhältnisses bleibt der Gestaltung durch kaiserliche Verordnung vorbehalten.

4. § 10 SchGG. gibt dem Kaiser ein spezielles Verordnungsrecht, wonach er Eingeborene der deutschen Schutzgebiete in bezug auf das Recht zur Führung der Reichsflagge (Gesetz betr. das Flaggenrecht der Kaufahrtschiffe v. 22. 6. 1899¹²⁰⁾) den Reichsangehörigen gleichstellen kann.¹²¹⁾ Diese Bestimmung ist im Schutzgebietsgesetz deswegen getroffen, weil nach § 2 des Flaggenrechtsgesetzes nur den Reichsangehörigen das Recht zur Führung der Reichsflagge zusteht und den Eingeborenen, wenn ihnen das Recht zur Flaggenführung erteilt werden sollte, immer erst die Reichsangehörigkeit hätte verliehen werden müssen.

Macht der Kaiser von diesem Verordnungsrechte Gebrauch, so treten, da das Recht zur Führung der Reichsflagge den damit ausgestatteten Eingeborenen-schiffen auch die sich daraus ergebenden Pflichten auferlegt, für die betreffenden Schiffe alle diejenigen Gesetze¹²²⁾ zusammen mit dem Flaggenrechtsgesetze in Kraft, die für

¹²⁰⁾ RGBl. 1899 S. 319.

¹²¹⁾ vgl. die Verordnungen v. 28. 7. 1891 für Ostafrika (Niebow Bd. 1 S. 431) und v. 19. 9. 1893 für die Marschallinseln (Niebow Bd. 2 S. 38).

¹²²⁾ Und natürlich auch Verordnungen, z. B. die auf Grund der §§ 22 bezw. 26 a des Flaggenrechtsgesetzes ergangenen kaiserlichen Verordnungen v. 21. 8. 1900 (RGBl. 1900 S. 807) und 1. 3. 1900 (RGBl. 1900 S. 71 und Niebow Bd. 5 S. 205).

Rauffahrteischiffe Rechte und Pflichten an die Führung der Reichsflagge knüpfen. Deren Inhalt entzieht sich natürlich einer Änderung durch das kaiserliche Verordnungsrecht, das auch nicht eines dieser Gesetze für die betreffenden Schiffe außer Wirksamkeit setzen kann. Vielmehr bedarf es hierzu eines Aktes der Legislative, wie dies z. B. im Abs. 2 des § 10 geschehen ist. Abs. 2 des § 10 bestimmt nämlich:

„Die Führung der Reichsflagge infolge der Verleihung dieses Rechtes hat nicht die Wirkung, daß das betreffende Schiff als deutsches Seefahrzeug im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 und § 3 Abs. 1 des Seeunfallversicherungsgesetzes v. 30. 6. 1900 (RGBl. S. 716) gilt“.

Wie bereits oben S. 16 Anm. 11 erwähnt, gilt seit dem Inkrafttreten der Reichsversicherungsordnung der Abs. 2 des § 10 SchGG. in dieser Fassung nicht mehr. Denn Art. 5 GG. zur Reichsversicherungsordnung schreibt u. a. vor, daß an die Stelle der Vorschriften des Seeunfallversicherungsgesetzes v. 30. 6. 1900 die entsprechenden Vorschriften der Reichsversicherungsordnung treten. Die dem Inhalte des § 10 Abs. 2 SchGG. entsprechende Stelle ist der § 163 Satz 2 RVO., welcher lautet:

„Dadurch, daß Eingeborene der Schutzgebiete die Reichsflagge führen (§ 10 SchGG., RGBl. S. 812), wird das Schiff nicht zu einem deutschen Seefahrzeug im Sinne dieses Gesetzes“.

5. § 14 SchGG. entzieht der kaiserlichen Verordnungsgewalt das Gebiet der kolonialen Kirchenorganisation, indem er Religions- und Kultusfreiheit gewährleistet. Eine Änderung dieses Prinzips bedürfte also eines Aktes der Legislative.¹²³⁾ Doch diese letzte Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechts auf dem Gebiete des Staatsrechts bezieht sich nur auf die religiösen Angelegenheiten der im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften. Es bedarf also einer Feststellung, was unter dem Begriff der „anerkannten Religionsgemeinschaften“ zu verstehen ist.

Wie *S a s s e n*¹²⁴⁾ näher ausführt,¹²⁵⁾ sind im Deutschen Reiche drei Gruppen von Vereinigungen von Angehörigen derselben Religion zu unterscheiden.

Zur ersten Gruppe gehören in Preußen z. B. die Irvingianer, die Methodisten und die Heilsarmee. Dies sind nur lose Vereinigungen, jedoch keine organisierten Gemeinschaften.

Zur zweiten Gruppe gehören in Preußen z. B. die

¹²³⁾ Nicht jede faktische Beschränkung der Kultusfreiheit ist aber eine „Änderung des Prinzips“. So kann z. B. der Kaiser aus sicherheitspolizeilichen Gründen Missionare aus den Schutzgebieten ausweisen (vgl. Laband 1901 S. 296 bzw. 1911 S. 317; Münstermann S. 86; v. Stengel, Rechtsverhältnisse S. 131 und in Kolpol. 1909 S. 867 und v. Böckmann S. 243/44).

¹²⁴⁾ *S a s s e n* S. 75/76.

¹²⁵⁾ Im Ergebnis ebenso Gerstmeier, Schutzgebietsgesetz S. 44 und v. Böckmann S. 242.

Altlutheraner, die Herrnhuter und die Juden, die letzteren auch in Bayern und Sachsen. Die Vereinigungen dieser Gruppe sind rechtsfähig, sind also Religionsgemeinschaften.

Zur dritten Gruppe gehören die als „Kirche“ im Sinne des deutschen Staatsrechts anerkannten Religionsverbände, also in Preußen, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen die römisch-katholische Kirche und die evangelische Landeskirche.

Die zur zweiten und dritten Gruppe gehörenden Religionsgemeinschaften sind unzweifelhaft „anerkannte Religionsgemeinschaften“. Zweifel besteht nur, ob auch die zur ersten Gruppe gehörenden Vereinigungen zu den „anerkannten Religionsgemeinschaften“ zu rechnen sind.

Man wird aber wohl kurz sagen können, daß die Bestimmungen des § 14 SchGG. sich nur auf die Angehörigen der christlichen und jüdischen Religionsgemeinschaften, dagegen nicht auf die der heidnischen beziehen.

II. Auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes.

Grundsätzlich anders als auf dem Gebiete des Staatsrechts ist die Stellung der kaiserlichen Rechtsverordnungsgewalt auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes.

Diese Materien sind grundsätzlich reichsgesetzlich geregelt und somit dem Verordnungsrechte entzogen.

Die Regelung ist in eigentümlicher Weise derart ge-

sehen, daß für diese Gebiete die Vorschriften des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes v. 7. 4. 1900¹²⁶⁾ „rezipiert“¹²⁷⁾ sind. Diese Rezeption ist veranlaßt worden durch die Ähnlichkeit der Verhältnisse in den Konsulargerichtsbezirken und den deutschen Schutzgebieten. Dennoch besteht ein ausgeprägter Unterschied zwischen der Konsulargerichtsbarkeit und der Gerichtsbarkeit in den deutschen Kolonien. Jene stützt sich nämlich streng auf den Grundsatz des Personalitätsprinzipes — denn sie unterwirft der Rechtsprechung des Konsuls nur seine Landsleute und die Schutzgenossen —, diese dagegen beruht auf dem Territorialitätsprinzip, umfaßt also alle innerhalb jedes Schutzgebietes sich aufhaltenden Rechtssubjekte. Dieses Territorialitätsprinzip erkennen wir z. B. im § 4 SchGG., der eine negative Abgrenzung des Personenkreises darstellt, indem er die Eingeborenen von der im Schutzgebietsgesetz geregelten Gerichtsbarkeit ausnimmt und einer kaiserlichen Verordnung vorbehält festzusetzen, inwieweit die Eingeborenen und etwaige — wiederum durch kaiserliche Verordnung zu bestimmende¹²⁸⁾ — andere Teile der Bevölkerung der Gerichtsbarkeit und dem in den Schutzgebieten eingeführten deutschen und preußischen bürgerlichen Rechte unterliegen sollen.

¹²⁶⁾ RGBl. 1900 S. 213.

¹²⁷⁾ Rübner, Kolonialrecht, in Holzendorff-Kohlers Enzykl. Bd. 2 S. 1101.

¹²⁸⁾ Eine solche Gleichstellung finden wir in § 2 der Verordnung v. 9. 11. 1900 (Zimmermann Bd. 5 S. 158 Nr. 147 und RGBl. 1900 S. 859).

Die kaiserlichen Rechtsverordnungen haben hier auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes den Charakter von rechtsabändernden und rechtsergänzenden Verordnungen auf Grund besonderer im Schutzgebietsgesetz und Konsulargerichtsbarkeitsgesetz enthaltenen Ermächtigungen. Wir haben es demnach hier mit zwei Reservaten der kaiserlichen Verordnungsgewalt zu tun.

§ 2 SchGG. bestimmt, daß auf die Gerichtsverfassung die Vorschriften der §§ 5, 7—15, 17 u. 18 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit v. 7. 4. 1900 mit der Maßgabe Anwendung finden, daß an die Stelle des Konsuls der von dem Reichskanzler dazu ermächtigte Beamte und an die Stelle des Konsulargerichtes das Gericht des Schutzgebietes tritt.

§ 3 SchGG. rezipiert neben noch 46 anderen Paragraphen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes hauptsächlich § 19 KonsGG. mit den darin enthaltenen Reichs- und preußischen Gesetzen.

Da jedoch die eigenartigen Verhältnisse in den Schutzgebieten aber doch einige Abweichungen unbedingt erforderten, so sind besonders im § 6 SchGG. in 9 Ziffern Materien genannt, die dem kaiserlichen Verordnungsrechte unterstellt sind. Hier im § 6 SchGG. finden wir die ersten Ansätze zu einem wirklich selbständigen Kolonialrecht. Es sind hier auch im Laufe der Zeit eine ganze Reihe von Verordnungen ergangen, die in der Verordnung v. 9. 11. 1900¹²⁹⁾ zusammengefaßt sind.

¹²⁹⁾ Zimmermann Bd. 5 S. 159 Nr. 147 und KolBl. 1900 S. 859.

Die nach § 6 SchGG. dem kaiserlichen Verordnungsrechte unterstellten Materien sind folgende:

1. Ziff. 1 enthält die Befugnis des Kaisers, durch Rechtsverordnungen das Strafgesetzbuch zu ergänzen. Der Kaiser kann nämlich im Wege der Rechtsverordnung bezüglich solcher Materien, welche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind,¹³⁰⁾ Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände androhen.

2. Die Ziff. 2—7 u. 9 geben dem Kaiser das Recht, ändernde prozessrechtliche Bestimmungen zu erlassen. So kann z. B. der Kaiser nach Ziff. 2 a die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft in Strassachen vorschreiben,¹³¹⁾ nach Ziff. 5 an Stelle der Enthauptung eine andere, nicht schärfere Art der Vollstreckung der Todesstrafe androhen¹³²⁾ und nach Ziff. 6 die nach dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetz v. 7. 4. 1900 begründete Zuständigkeit des Reichsgerichts einem Konsulargericht oder einem Gerichte in einem Schutzgebiete übertragen.¹³³⁾

¹³⁰⁾ vgl. § 2 GG. z. StGB.

¹³¹⁾ vgl. § 5 der S. 55 erwähnten Verordnung v. 9. 11. 1900, wonach bei einem Verbrechen oder Vergehen die Staatsanwaltschaft bei der Hauptverhandlung in erster Instanz, bei der Einlegung von Rechtsmitteln und bei dem Verfahren in zweiter Instanz mitwirkt.

¹³²⁾ vgl. § 9 der Verordnung v. 9. 11. 1900, welcher lautet: „Die Todesstrafe ist durch Enthaupten, Erschießen oder Erhängen zu vollstrecken. Der Gouverneur (Landeshauptmann) bestimmt, welche der drei Vollstreckungsarten im einzelnen Falle stattzufinden hat“.

¹³³⁾ vgl. § 8 der Verordnung v. 9. 11. 1900, wonach an Stelle des

3. Nach Ziff. 8 kann der Kaiser für die gerichtliche und notarielle Beurkundung von Rechtsgeschäften mit Ausschluß der Verfügungen von Todes wegen ein einfacheres Verfahren vorschreiben sowie die Zuständigkeit der Notare einschränken.¹³⁴⁾

§ 7 SchGG. regelt die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes, indem er grundsätzlich das Reichsgesetz betr. die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Reichsangehörigen im Auslande v. 4. 5. 1870¹³⁵⁾ für entsprechend anwendbar erklärt. Einer kaiserlichen Verordnung ist es jedoch vorbehalten, festzusetzen, inwieweit die Eingeborenen und gegebenenfalls andere wiederum durch kaiserliche Verordnung zu bestimmende Teile der Bevölkerung dem genannten Gesetze im Sinne des § 7 SchGG. unterliegen sollen.

Schließlich enthält § 16 SchGG. noch ein Reservat

Reichsgerichts für die Kolonie Kiautschou das kaiserliche Konsulargericht zu Shanghai, für die übrigen Schutzgebiete die „kaiserlichen Obergerichte“ treten. Seit dem 1. 1. 1908 übt jedoch das kaiserliche Konsulargericht zu Shanghai diese Tätigkeit nicht mehr aus, da durch kaiserliche Verordnung v. 28. 9. 1907 (RGBl. 1907 S. 735) § 8 der Verordnung v. 9. 11. 1900 dahin geändert ist, daß auch Kiautschou ein eigenes Gericht erhält, dem die nach dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetz v. 7. 4. 1900 begründete Zuständigkeit des Reichsgerichts für Kiautschou übertragen wird.

¹³⁴⁾ vgl. § 11 der Verordnung v. 9. 11. 1900, wonach die Zuständigkeit der Notare auf die Beurkundung von Rechtsgeschäften unter Lebenden beschränkt ist.

¹³⁵⁾ RGBl. 1870 S. 599.

für das kaiserliche Verordnungsrecht, indem er dem Kaiser vorbehält, den Zeitpunkt zu bestimmen, in dem die §§ 2—7 SchGG. auch für diejenigen Schutzgebiete in Kraft treten, in denen das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz v. 10. 7. 1879¹³⁶⁾ und das eben erwähnte Reichsgesetz v. 4. 5. 1870 noch nicht gelten.¹³⁷⁾

Hier mag auch die Bestimmung des Art. 3 des Gesetzes betr. Änderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete v. 25. 7. 1900¹³⁸⁾ Erwähnung finden, wonach der Kaiser im Wege der Verordnung den Tag des Inkrafttretens des neuen Schutzgebietsgesetzes zu bestimmen hatte. Demzufolge ist im § 1 der Verordnung v. 9. 11. 1900 bestimmt, daß das neue Schutzgebietsgesetz in der Fassung v. 10. 9. 1900 mit dem 1. 1. 1901 in Kraft treten sollte.

Haben wir im vorhergehenden die Reservate kennen gelernt, die das Schutzgebietsgesetz selbständig und direkt für die kaiserliche Verordnungsgewalt auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes geschaffen hat, so müssen wir noch die Reservate betrachten, die das Schutzgebietsgesetz nur indirekt dem Kaiser gewährt, indem es in den betreffenden Punkten das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz für anwendbar erklärt:

Wie schon oben S. 55 erwähnt, rezipiert das Schutzgebietsgesetz im § 3 die deutsch-preußischen Gesetze des

¹³⁶⁾ RGBl. 1879 S. 197.

¹³⁷⁾ vgl. § 14 Abs. 2 der Verordnung v. 9. 11. 1900.

¹³⁸⁾ RGBl. 1900 S. 809.

§ 19 KonfGG. Soweit nun diese Gesetze landesherrliche Verordnungen vorsehen, tritt an ihre Stelle nach § 23 KonfGG. das kaiserliche Verordnungsrecht.

Besonders weitgehend ist das kaiserliche Verordnungsrecht nach § 20 KonfGG. Dieser Paragraph berücksichtigt die noch unentwickelten überseeischen Verhältnisse und schließt daher die deutsch-preußischen Gesetze insoweit aus, als diese Gesetze Einrichtungen und Verhältnisse voraussetzen, an denen es für den Konsulargerichtsbezirk und damit auch für die Schutzgebiete fehlt. Die betreffenden Gesetze, die hiernach außer Anwendung bleiben sollen, kann nun eine kaiserliche Verordnung, soweit sie das bürgerliche Recht, das Verfahren und die Kosten in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, in Konkursachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit betreffen, näher bezeichnen, auch andere Vorschriften an ihre Stelle setzen. Hier greift also die kaiserliche Rechtsverordnungsgewalt wieder rechtsergänzend und rechtsverändernd ein.

§ 21 KonfGG. setzt fest, daß die Rechtsverhältnisse an den Grundstücken und allen Berechtigungen, für die sich auf Grundstücke beziehende Vorschriften gelten, für die Konsulargerichtsbezirke und damit auch für die deutschen Schutzgebiete nicht reichsgesetzlich geregelt werden sollen, sondern daß hier selbständig rechtsgestaltend das kaiserliche Verordnungsrecht in die Lücke tritt.¹³⁹⁾

¹³⁹⁾ vgl. § 3 der Verordnung v. 9. 11. 1900 und die kaiserliche Verordnung betr. die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten v. 21. 11. 1902 (Riebow Bd. 6 S. 4 ff.).

Ferner kann eine kaiserliche Verordnung auf Grund des § 22 KonsGG. bestimmen, inwieweit die Vorschriften der Gesetze über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst, von Photographien, von Erfindungen, von Mustern und Modellen, von Gebrauchsmustern und von Warenbezeichnungen in den Konsulargerichtsbezirken bzw. in den Schutzgebieten Anwendung finden oder außer Anwendung bleiben.¹⁴⁰⁾

Weiter kann nach § 26 KonsGG. im Wege der kaiserlichen Verordnung angeordnet werden, inwieweit die Konsulargerichtsbezirke und damit auch die deutschen Schutzgebiete im Sinne der in den §§ 19 u. 22 KonsGG. bezeichneten Gesetze als deutsches Gebiet oder Inland oder als Ausland anzusehen sind.

Noch hinsichtlich einiger einzelner privatrechtlicher Bestimmungen sind der kaiserlichen Rechtsverordnungsgewalt Reservate gewährt. So bestimmt:

§ 33 KonsGG., daß eine kaiserliche Verordnung statt der in den §§ 246, 247, 288 BGB. und § 352 HGB. aufgestellten Zinssätze einen höheren Zinssatz festsetzen kann,

§ 37 KonsGG., daß eine kaiserliche Verordnung die Grundsätze bezeichnen kann, nach denen für die innerhalb eines Konsulargerichtsbezirkes bzw. Schutzgebietes gelegenen Grundstücke die Sicherheit einer

¹⁴⁰⁾ vgl. § 4 der Verordnung v. 9. 11. 1900, der das ganze Urheberrecht in den Schutzgebieten einführt.

Hypothek, Grundschuld oder Rentenschuld im Sinne des § 1807 BGB. festzustellen ist,

§ 39 KonfGG. endlich, daß eine kaiserliche Verordnung die der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Bestimmungen über die Hinterlegung und die Hinterlegungsstellen für die Konsulargerichtsbezirke bzw. Schutzgebiete treffen kann.

Das sind die Reservate, die das Schutzgebietsgesetz direkt oder indirekt auf dem grundsätzlich gesetzlich geregelten Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes der kaiserlichen Verordnungsgewalt geschaffen hat.

§ 3.

Beschränkungen der kaiserlichen Verordnungsgewalt durch das Schutzgebietsetatsgesetz.

Eine wichtige Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechtes enthält außer dem Schutzgebietsgesetz das Schutzgebietsetatsgesetz v. 30. 3. 1892,¹⁴¹⁾ das durch die Novelle v. 18. 5. 1908¹⁴²⁾ abgeändert ist.

Dem Kaiser steht als Ausfluß der von ihm in den Schutzgebieten ausgeübten Staatsgewalt auch die Finanzhoheit zu. Aber auf diesem Gebiete des Finanzrechtes ist seine Verordnungsgewalt wesentlich eingeengt durch das Schutzgebietsetatsgesetz, das die etatsrechtlichen Grundsätze des Reiches für die Kolonialverwaltung zur An-

¹⁴¹⁾ RGBl. 1892 S. 369 und Jörn-Sajjen S. 133 ff.

¹⁴²⁾ RGBl. 1908 S. 207.

wendung bringt und die Festsetzung des Etats zu einem Akte der Legislative macht.

§ 1 bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden müssen. Für jedes Schutzgebiet wird ein besonderer Etat aufgestellt, der vor Beginn des Etatsjahres durch Gesetz festgestellt wird.

Ebenso erfolgt, den Vorschriften des Art. 73 RV. entsprechend, gemäß § 4 des Schutzgebietsetatsgesetzes die Aufnahme einer Anleihe sowie die Übernahme einer Garantie zur Deckung außerordentlicher Bedürfnisse eines Schutzgebietes ebenfalls im Wege der Reichsgesetzgebung.

Es ist klar, daß diese durch das Schutzgebietsetatsgesetz festgesetzten Beschränkungen der kaiserlichen Verordnungsgewalt über die Entziehung des Budgetrechtes hinausgehen und daß hierdurch den gesetzgebenden Faktoren des Deutschen Reiches eine Kontrollierung der Kolonialverwaltung und eine indirekte Einwirkung auf die Organisation der deutschen Schutzgebiete ermöglicht ist.

III. Abschnitt.

Die Verordnungsgewalt des Reichskanzlers.

1. Kapitel.

Allgemeines.

Neben dem Kaiser ist vor allem der Reichskanzler zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugt. Er nimmt

tatsächlich die Stellung eines „Kolonialministers“¹⁴³⁾ ein. So bestimmt z. B. die bereits oben S. 43 erwähnte kaiserliche Verordnung betr. die Verwaltung der Schutzgebiete v. 12. 12. 1894, daß die damalige Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes die Kolonialangelegenheiten unter der unmittelbaren Verantwortung des Reichskanzlers wahrzunehmen habe.

Seine Rechtsverordnungsgewalt fließt aus zwei Quellen:

1. aus der Delegation seitens des Kaisers,
2. aus unmittelbarer Ermächtigung durch das Schutzgebietsgesetz und durch dieses aus der Ermächtigung durch das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz.

2. Kapitel.

Verordnungsgewalt des Reichskanzlers kraft Delegation seitens des Kaisers.

Das Recht des Kaisers zur Delegation ist begründet in der ihm übertragenen Schutzgewalt. Diese Delegation ist also an sich¹⁴⁴⁾ ebenso unbeschränkt wie sein eigenes Verordnungsrecht bezw. hat die gleichen Grenzen wie dieses. Eine solche allgemeine Ermächtigung durch den

¹⁴³⁾ vgl. v. Stengel, Rechtsverhältnisse S. 65; Sassen S. 56 und Gareis S. 10.

¹⁴⁴⁾ Die einzige Ausnahme ist im nächsten Kapitel § 1 behandelt.

Kaiser ist dem Reichskanzler z. B. durch die Allerhöchste Verordnung v. 2. 5. 1894¹⁴⁵⁾ erteilt worden, die ihn befähigt, für diejenigen innerhalb einer deutschen Interessensphäre in Afrika gelegenen, zu dem Schutzgebiet bisher nicht gehörigen Gebietsteile, deren Unterstellung unter die deutsche Verwaltung angezeigt erscheint, die hierzu erforderlichen Anordnungen in betreff der Organe der Verwaltung und der Rechtspflege zu treffen.

3. Kapitel.

Verordnungsgewalt des Reichskanzlers kraft Gesetzes.

§ 1.

Auf Grund des Schutzgebietgesetzes.

Wichtiger als das Ordnungsrecht des Reichskanzlers kraft Delegation ist sein originäres Ordnungsrecht auf Grund des Schutzgebietgesetzes.

§ 15 Abs. 1 SchGG. ermächtigt den Reichskanzler, die zur Ausführung des Schutzgebietgesetzes erforderlichen Anordnungen zu treffen.

Diese Bestimmung ist nicht als überflüssig anzusehen. Ohne sie stände zwar das Ausführungsrecht dem Kaiser zu als Ausfluß seiner Schutzgewalt, es könnte aber von ihm nicht dem Reichskanzler delegiert werden, da die Ernennung eines Ausführungsorganes nach Art. 7 Ziff. 2 RB., dessen Inhalt sachlich auch für die deutschen Schutz-

¹⁴⁵⁾ Riebow Bd. 2 S. 90 Nr. 82.

gebiete gilt aus denselben Gründen, wie es oben S. 39 bis 41 bezüglich des Art. 17 A. V. ausgeführt ist, nur durch Reichsgesetz möglich ist.

Durch diese Ermächtigung zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen ist dem Reichskanzler nicht nur ein Verwaltungsverordnungsrecht, sondern auch ein rechtsergänzendes Verordnungsrecht gegeben.

§ 15 Abs. 2 SchGG. gewährt dem Reichskanzler das Recht, für die Schutzgebiete oder einige Teile derselben polizeiliche oder sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen deren Nichtbefolgung Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.

Dieser Abs. 2 ist vielumstritten und hat in Verbindung mit Abs. 3, wonach der Reichskanzler die Ausübung dieser Befugnisse Beamten der Schutzgebiete übertragen kann, Anlaß zu vielen Verordnungen der Gouverneure gegeben, die jedenfalls über den Rahmen der Verordnungsgewalt im Sinne des Abs. 2 des § 15 SchGG. weit hinausgehen.

Zunächst ist in der Literatur allgemein die Behauptung aufgestellt worden, daß der Abs. 2 des § 15 SchGG. überhaupt als überflüssig anzusehen sei, da die darin dem Reichskanzler gewährte Verordnungsgewalt ihm ebenso durch kaiserliche Verordnung hätte gewährt werden können.¹⁴⁶⁾

¹⁴⁶⁾ So z. B. Fischer, Verordnungsrecht S. 365; Gierke in Kolpol. 1907 S. 424 und Bachhaus S. 29 sowie auch Sassen S. 94. Bauerfeld.

Gefährlich ist ferner die Bestimmung des Abs. 2, da durch sie neben dem Kaiser ein anderer Rechtssetzungsfaktor geschaffen wird. Dieser Umstand kann zweifellos zu Kollisionen führen, da beide — Kaiser und Reichskanzler — ihr Recht auf Grund desselben Gesetzes erhalten haben, also in bezug auf den Inhalt der hier genannten Befugnisse völlig selbständig und gleichberechtigt nebeneinander stehen. Diese Kollisionsgefahr wird in der Praxis allerdings dadurch beseitigt werden können, daß eine kaiserliche Verordnung eine auf Grund des Abs. 2 ergangene Verordnung des Reichskanzlers aufhebt.

Der Streit bezüglich Abs. 2 dreht sich hauptsächlich um den Umfang des in ihm enthaltenen Verordnungsrechtes. Um diesen feststellen zu können, müssen wir den Begriff „Polizei“¹⁴⁷⁾ abgrenzen; denn je nachdem man dieses Wort auffaßt, kommt man zu ganz verschiedenen Folgerungen insbesondere bezüglich des Begriffes der „sonstigen die Verwaltung betreffenden Vorschriften“.

Gierke¹⁴⁸⁾ und Loening¹⁴⁹⁾ bestimmen den Begriff Polizei als „die Tätigkeit der Staatsgewalt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, sofern dieselbe mit einem Zwange gegen Personen verbunden ist“. Diese Definition geht zu weit. Sie führt Gierke dahin, alle die kolonialen Verordnungen über Wirtschaftspflege, Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwesen, Jagd, Fischerei, Schul-

¹⁴⁷⁾ vgl. hierüber das treffliche Werk von v. Wolzendorff.

¹⁴⁸⁾ Gierke in Kolpol. 1907 S. 427.

¹⁴⁹⁾ Loening S. 8.

wesen usw. als Polizeiverordnungen zu bezeichnen. Gierke kommt ferner, da er alle diese Gebiete schon zur „Polizei“ rechnet, dazu, unter den „sonstigen die Verwaltung betreffenden Vorschriften“ Vorschriften der Finanzverwaltung zu verstehen, da die übrigen Zweige der Verwaltung schon anderweitig geregelt seien und nur noch die Finanzverwaltung übrig bleibe. Ist dies auch vielleicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen und in der Praxis auch so gehandhabt worden, so kann man es aus dem Wortlaut des § 15 unmöglich entnehmen, und die daraufhin ergangenen Verordnungen sind nicht auf Grund des § 15 gültig, sondern etwa auf Grund von Ermächtigungen durch kaiserliche Verordnung.

Zu einem dem Wortlaut des Paragraphen gerechter werdenden Ergebnis kommen wir, wenn wir mit Sassen¹⁵⁰⁾ unter Polizei verstehen „eine Tätigkeit der inneren Verwaltung, die stets mit Zwangsgewalt ausgestattet ist, und diese Zwangsbefugnis nicht auf Grund spezieller Gesetzesbestimmungen, sondern aus ihrem allgemeinen Zweck der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hat“. Da hiernach die Polizei nur einen Teil der inneren Verwaltung — nicht wie bei Gierke tatsächlich die ganze innere Verwaltung — ausmacht, kommen wir zu dem Ergebnis, unter „sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ vor allem sonstige die innere Verwaltung betreffende Vorschriften zu verstehen, also z. B. Schulwesen, Land- und Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei usw.

¹⁵⁰⁾ Sassen S. 102.

Daß unter „sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ aber auch finanzpolitische Vorschriften fallen sollten, zeigt die Entstehung der Bestimmung des § 15 SchGG.

Wir müssen hier auf § 3 Ziff. 2 des ersten Schutzgebietsgesetzes v. 16. 4. 1886 zurückgehen; dort ist nämlich bereits von „polizeilichen Vorschriften“ die Rede. Bei den Reichstagsverhandlungen hatte man den Begriff der polizeilichen Vorschriften sehr weit gefaßt, man verstand darunter nicht nur Anordnungen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, sondern sogar solche auf anderen Verwaltungsgebieten; insbesondere sollten darunter auch Strafandrohungen gegen Zoll- und Steuerdefraudationen fallen.¹⁵¹⁾ Gegen diese weite Auslegung des Begriffes „Polizei“ wendete sich vor allem v. Stengel,¹⁵²⁾ indem er auf den Sinn des Wortes Polizei hinwies, in dem es in der preußischen Gesetzgebung gebraucht wurde.¹⁵³⁾

Auf Grund dieser in der Literatur aufgetauchten Bedenken wurde in den folgenden Reichstagsverhand-

¹⁵¹⁾ StenBer. 1886 Bd. 5 Anlage S. 992 und 1887/88 Bd. 4 Anlage S. 654.

¹⁵²⁾ v. Stengel in AnnDR. 1887 S. 908 ff. sowie in Verwaltungsrecht S. 13 und in Kolpol. 1909 S. 269; vgl. auch Rosin S. 71 u. 121.

¹⁵³⁾ vgl. AN. II, 17 § 10: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei“.

lungen angeregt, das Wort „polizeilich“ entweder zu vermeiden oder durch einen anderen Ausdruck zu ergänzen.¹⁵⁴⁾ So wurde vorgeschlagen, zu dem Worte „polizeiliche“ die Worte „und die Verwaltung betreffende“ hinzuzufügen. Bei der zweiten Lesung wurde dann vor den Worten „die Verwaltung betreffende“ das Wort „sonstige“ noch eingeschoben.

Auf diese Weise ist der jetzige § 15 SchGG. entstanden. Aus dieser Entstehungsgeschichte ist jedenfalls zu entnehmen, daß die Worte „oder sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ verhüten sollten, daß das Wort „polizeilich“ zu eng, etwa wie im Sinne des oben S. 68 Anm. 153 zitierten § 10 II, 17 WR. aufgefaßt wird.

Aus dem Wortlaut des § 15 Abs. 2 SchGG. (Nichtbefolgung . . . Strafen) folgt ferner, daß die auf Grund dieser Bestimmung ergehenden Polizeiverordnungen nicht Verwaltungsverordnungen, wie Fischer¹⁵⁵⁾ behauptet, sondern Rechtsverordnungen sind, da sie sich ja unter Androhung von Strafen gebietend oder verbietend an die Untertanen wenden.¹⁵⁶⁾

¹⁵⁴⁾ vgl. StenBer. 1887/88 Bd. 4 Anlage S. 654.

¹⁵⁵⁾ Fischer, Verordnungsrecht S. 370.

¹⁵⁶⁾ Ebenjo Gerstmeier, Schutzgebietsgesetz S. 48.

§ 2.

Auf Grund des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes.

Ferner gibt das Schutzgebietsgesetz dem Reichskanzler noch mittelbar ein selbständiges Ordnungsrecht durch die im § 3 SchGG. enthaltene weitgehende Rezeption des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes.

Nach dem rezipierten § 23 Abs. 3 KonsGG. treten, soweit in den schon oft erwähnten im § 19 KonsGG. aufgenommenen Reichs- und preußischen Gesetzen auf Anordnungen oder Verfügungen einer Landeszentralbehörde oder einer höheren Verwaltungsbehörde verwiesen wird, an deren Stelle in den Konsulargerichtsbezirken, und damit auch in den deutschen Schutzgebieten, Anordnungen oder Verfügungen des Reichskanzlers oder der von diesem dazu ermächtigten Behörde.

§ 29 KonsGG. bestimmt, daß das Einrücken einer öffentlichen Bekanntmachung in den Deutschen Reichsanzeiger nicht erforderlich ist, sofern daneben eine andere Art der Veröffentlichung vorgeschrieben ist, und gibt dem Reichskanzler die Befugnis, Ausnahmen anzuordnen und die Art der Veröffentlichung zu bestimmen.

Schließlich kann der Reichskanzler nach § 35 KonsGG. anordnen, wer in den Konsulargerichtsbezirken, also auch in den deutschen Schutzgebieten, an die Stelle der Gemeinde des Fundortes in den Fällen der §§ 976, 977 BGB. und an die Stelle der öffentlichen Armenkasse einer Gemeinde im Falle des § 2072 BGB. tritt.

§ 3.

Der Stellvertreter des Reichskanzlers bei dessen Verhinderung.

Wie bereits oben S. 41—44 bezüglich der Stellvertretung bei der Gegenzeichnung ausgeführt ist, wird der Reichskanzler im Behinderungsfalle

- a) für die Schutzgebiete in Afrika und in der Südsee durch den Staatssekretär des Reichskolonialamtes,
- b) für Kiautschou durch den Staatssekretär des Reichsmarineamtes

vertreten. Dieselben Grundsätze gelten auch hinsichtlich der Wahrnehmung des Ordnungsrechtes.

§ 4.

Die Verkündigung der Verordnungen des Reichskanzlers.

Was die Verkündigung der Verordnungen des Reichskanzlers anbelangt, so gelten für sie dieselben Grundsätze, die oben S. 44—46 für die kaiserlichen Verordnungen aufgestellt sind.

Ein bestimmtes Blatt für die Veröffentlichung ist auch bezüglich der Verordnungen des Reichskanzlers nicht vorgeschrieben. Er kann sich also ebenso wie der Kaiser nach seiner Wahl des Reichsgesetzblattes oder kolonialer Blätter bedienen.

IV. Abschnitt.

**Die Verordnungsgewalt von Schutzgebiets-
beamten und kommunalen Verwaltungs-
organisationen.**

1. Kapitel.

Die Verordnungsgewalt der Schutzgebietsbeamten.

§ 1.

Umfang.

Während der Kaiser originäres, der Reichskanzler originäres und derivatives Ordnungsrecht hat, haben die andern Beamten der Schutzgebiete nur insofern Rechtsverordnungs-gewalt, als sie ihnen vom Kaiser oder Reichskanzler freiwillig delegiert ist.

Der Kaiser ist als oberstes Organ der Schutzgewalt ohne weiteres zur Delegation befugt und hat davon oft in der Weise Gebrauch gemacht, daß er den Reichskanzler oder die Gouverneure, die natürlich daneben in erster Linie in Betracht kommen, mit Genehmigung des Reichskanzlers die einschlägigen Anordnungen treffen ließ, oft auch nur ihnen die nähere Regelung seiner Verordnungen überließ. Insbesondere auf den Gebieten des Zoll- und Steuerwesens,¹⁵⁷⁾ der allgemeinen inneren Ver-

¹⁵⁷⁾ Auf diesem Gebiete erging für die westafrikanischen Gouverneure die kaiserliche Verordnung v. 19. 7. 1886 (Riebow Bd. 1 S. 177 Nr. 31) und für die Kommissare der Marschall-, Brown- und Providenze-Inseln

waltung und vor allem der Eingeborenenpolitik¹⁵⁸⁾ ist das Verordnungsrecht in weitgehender Weise vom Kaiser delegiert worden.

Dem Reichskanzler gewährt § 15 Abs. 3 SchGG. die Befugnis, das ihm in diesem Paragraphen gegebene Verordnungsrecht, also das Recht zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen, polizeilichen und sonstigen die Verwaltung betreffenden Verordnungen, in vollem Umfange den mit einem kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Schutzgebiet versehenen Kolonialgesellschaften sowie den Beamten der Schutzgebiete zu übertragen.

Da es in den Schutzgebieten keine Kolonialgesellschaften mit öffentlichrechtlichen Funktionen mehr gibt, wie bereits oben S. 32—34 ausgeführt, kommt eine Delegation des Verordnungsrechtes an Kolonialgesellschaften heute nicht mehr in Frage.

Dagegen hat der Reichskanzler von seiner Delegationsbefugnis an Schutzgebietsbeamte umfangreichen Gebrauch gemacht. Vor allem ist hier die Verfügung des Reichs-

die kaiserliche Verordnung v. 15. 10. 1886 (Riebow Bd. 1 S. 563 Nr. 214). Beide Verordnungen sind durch § 36 der kaiserlichen Verordnung v. 14. 7. 1905 (Riebow Bd. 9 S. 169 Nr. 92) seit dem 1. 10. 1905 aufgehoben.

¹⁵⁸⁾ Auf Grund der zu Anm. 157 erwähnten kaiserlichen Verordnungen erging z. B. die Verordnung des Gouverneurs von Kamerun vom 6. 6./7. 10. 1887 (Riebow Bd. 1 S. 253 Nr. 69), die die Anwerbung und Ausfuhr von Eingeborenen des dortigen Schutzgebietes betrifft.

kanzlers v. 27. 9. 1903¹⁵⁹⁾ zu nennen, die in § 5 die Gouverneure und den Landeshauptmann des Schutzgebiets der Marshallinseln, den Vizegouverneur von Ponape und die Bezirksamtmänner zu Yap und Saipan (Jaluit) ermächtigt, für den Bereich der ihnen unterstellten Gebiete polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen deren Nichtbefolgung Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen. Dieselbe Befugnis ergibt sich für den Gouverneur von Kiautschou aus § 1 Abs. 2 der Verfügung des Reichskanzlers vom 27. 4. 1898.¹⁶⁰⁾

Ferner haben wir schon oben S. 70 erwähnt, daß dem Reichskanzler auf Grund des rezipierten § 23 KonfGG. das Recht zusteht, diejenigen Behörden zu bezeichnen, die an seiner Stelle solche Anordnungen oder Verfügungen treffen können, welche die Anordnungen oder Verfügungen der Landeszentralbehörde oder einer höheren Verwaltungsbehörde vertreten sollen, die in den im § 19 KonfGG. bezeichneten Gesetzen erwähnt werden.

¹⁵⁹⁾ KolBl. 1903 S. 509; Jörn-Sassen S. 137 und Riebow Bd. 7 S. 214 Nr. 113. Da die Marshallinseln durch die kaiserliche Verordnung v. 18. 1. 1906 (KolBl. 1906 17. Jahrg. Nr. 5 S. 117 und Riebow Bd. 10 S. 24) in Verbindung mit der Verfügung des Reichskanzlers v. 24. 7. 1899 (Riebow Bd. 4 S. 83 Nr. 83 und KolBl. 1900 S. 94) mit Wirkung v. 1. 4. 1906 dem Gouverneur von Neu-Guinea unterstellt sind, ist der Landeshauptmann der Marshall-Inseln heute fortgefallen.

¹⁶⁰⁾ Riebow Bd. 4 S. 167 Nr. 150 und Jörn-Sassen S. 139.

§ 2.

Formelle Erfordernisse.

In bezug auf die formellen Erfordernisse der von den Schutzgebietsbeamten erlassenen Verordnungen gelten einige Besonderheiten.

Die Gouverneure sind nach der Verfügung des Reichskanzlers betr. die Bildung von Gouvernementsräten vom 24. 12. 1903¹⁶¹⁾ verpflichtet, die Entwürfe ihrer Verordnungen, soweit sie nicht nur lokale Bedeutung haben, dem Gouvernementsrate¹⁶²⁾ zur Beratung vorzulegen, der aus dem Gouverneur als Vorsitzenden, einigen vom Gouverneur bestimmten Schutzgebietsbeamten als amtlichen Mitgliedern und einer Anzahl¹⁶³⁾ von weißen Einwohnern als außeramtlichen Mitgliedern besteht. Aus-

¹⁶¹⁾ Niebow Bd. 7 S. 284 Nr. 150 und KolBl. 1904 S. 1 sowie Born-Sassen S. 160.

¹⁶²⁾ Seit der Verordnung des Reichskanzlers betr. die Selbstverwaltung in Deutsch-Südwestafrika v. 28. 1. 1909 (Niebow Bd. 13 S. 19 und KolBl. 1909 S. 141 sowie Born-Sassen S. 163 ff.) führen in Deutsch-Südwestafrika die Gouvernementsräte die Bezeichnung „Landesrat“ (in den Landesrat wählt jeder Bezirksverband ein Mitglied, der Gouverneur die gleiche Anzahl nach freiem Ermessen: vgl. §§ 105 ff. und die Ausführungsverordnung des Gouverneurs v. 10. 11. 1909 [Niebow Bd. 13 S. 625 Nr. 307 und Born-Sassen S. 193 ff.]).

¹⁶³⁾ Und zwar mindestens drei; die außeramtlichen Mitglieder sind vom Gouverneur zu berufen, der dabei die Berufskreise gutachtlich hören soll; die Zahl der amtlichen Mitglieder darf die der außeramtlichen nicht übersteigen.

nahmen sind möglich, müssen jedoch dem Reichskolonial-
amte mitgeteilt werden.

Die Gouvernementsräte sind also ausschließlich be-
ratende Organe, keine beschließende; aus diesem Grunde
ist nach § 10 Abs. 2 der genannten Verfügung v. 24. 12.
1903 der Gouverneur auch nicht an das Ergebnis der
Beratung gebunden.

Der Gouverneur von Kiautschou hat nach der Ver-
ordnung v. 14. 3. 1907¹⁶⁴⁾ bei Regelung einer Angelegen-
heit von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse den Gou-
vernementsrat als beratendes Organ vorher zu hören.
Dieser besteht aus dem Gouverneur als Vorsitzenden,
dem Chef des Admiralstabes, dem Zivilkommissar, dem
Kommissar für chinesische Angelegenheiten, dem Gou-
vernementsintendanten, dem Gouvernementsarzt, dem
Baudirektor und vier Vertretern der Zivilgemeinde, von
denen einer vom Gouverneur ernannt, die drei anderen
gewählt werden, und zwar der eine von den Inhabern
oder Vertretern der im Handelsregister eingetragenen
Firmen aus ihrer Mitte, der andere von den im Grund-
buche eingetragenen Grundeigentümern ohne Unterschied
der Nationalität, welche mindestens 50 Dollar Grund-
steuer entrichten, aus ihrer Mitte und der dritte vom
Vorstande der Handelskammer.

Wenn die Verordnungsentwürfe dem Gouvernements-
rate zur Beratung vorgelegt worden sind, sollen sie auf

¹⁶⁴⁾ Zorn-Sajfen S. 211 und KolBl. 1907 S. 16–18.

Grund eines Runderlasses des Leiters der damaligen Kolonialabteilung v. 14. 3. 1901,¹⁶⁵⁾ falls dies ohne Schaden möglich ist, der Kolonialabteilung (also jetzt dem Reichskolonialamte) vorgelegt werden.

Die Verordnungen der Bezirksamt männer sollen, ohne daß für die Bezirksamt männer eine Verpflichtung dazu besteht, den auf Grund der Verordnung des Reichsfanzlers v. 16. 9. 1911¹⁶⁶⁾ in Ostafrika und auf Grund der oben S. 75 Anm. 162 erwähnten Selbstverwaltungsordnung v. 28. 1. 1909¹⁶⁷⁾ in Deutsch-Südwestafrika bestehenden Bezirksräten¹⁶⁸⁾ zur Begutachtung vorgelegt werden.

Über die Form der Verkündigung von Verordnungen der Schutzgebietsbeamten ist allgemein nichts vorgeschrieben. Nur einige kaiserliche Verordnungen, z. B. die oben S. 72 Anm. 157 erwähnten Verordnungen v. 19. 7. und 15. 10. 1886, bestimmten, daß die Gouverneure ihre Verordnungen in „ortsüblicher Weise“, jedenfalls aber durch Anheftung an die Tafel des Regierungsgebäudes zu verkünden hätten. Ebenso sind die Gouverneure durch den Runderlaß des Staatssekretärs des Reichskolonialamts

¹⁶⁵⁾ Niebow Bd. 6 S. 287 Nr. 198.

¹⁶⁶⁾ Jörn-Sassen S. 205 und KolBl. 1911 S. 683.

¹⁶⁷⁾ vgl. §§ 90 u. 91.

¹⁶⁸⁾ In Ostafrika besteht der Bezirksrat aus dem Vorsteher des Bezirks, einem vom Gouverneur ernannten und drei gewählten Mitgliedern, in Südwestafrika aus teils von den Angehörigen des Bezirksverbandes gewählten, teils vom Bezirksamt mann berufenen Mitgliedern.

v. 4. 5. 1908¹⁶⁹⁾ angewiesen worden, ihre Verordnungen in „üblicher Weise“ zu verkünden, wobei auf die lokalen Verhältnisse der einzelnen Schutzgebiete Rücksicht zu nehmen sei.

Unter „ortsüblicher Weise“ ist auch die Verkündigung der Verordnungen durch Ausrufung im „Schauri“, der Volksversammlung der Eingeborenen (in Togo und Kamerun „Palaver“ genannt), oder durch die in Kamerun übliche und weithin vernehmbare Trommelsprache zu verstehen.

Ferner hat der Reichskanzler in der Verordnung v. 24. 12. 1909¹⁷⁰⁾ bestimmt, daß alle auf Grund des § 15 SchGG. für die Schutzgebiete in Afrika und in der Südsee erlassenen Verordnungen in dem amtlichen Kolonialblatt zu veröffentlichen sind.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß bei allen Arten von Verordnungen bis 1908 der Kolonialrat, der der Kolonialzentrale in Berlin durch Allerhöchsten Erlaß v. 10. 10. 1890¹⁷¹⁾ zur Seite gestellt war und sich aus Mitgliedern der Industrie und des Handels zusammensetzte, als beratendes Organ durch Abgabe von Gutachten mitwirken konnte. Durch Allerhöchsten Erlaß betr. die Aufhebung des Kolonialrates und die Bildung von Kommissionen beim Reichskolonialamte v. 17. 2. 1908¹⁷²⁾ ist

¹⁶⁹⁾ Riebow Bd. 12 S. 168 Nr. 123.

¹⁷⁰⁾ KolBl. 1910 S. 1.

¹⁷¹⁾ Riebow Bd. 1 S. 3 Nr. 2 und RGBl. S. 179.

¹⁷²⁾ RGBl. 1908 S. 28 und Zorn-Sassen S. 144.

jedoch dieser Kolonialrat aufgehoben und genehmigt worden, daß beim Reichskolonialamte unter Hinzuziehung von Sachverständigen Kommissionen zu dem Zwecke gebildet werden, um das Reichskolonialamt bei der Verwaltung der Schutzgebiete in beratender Weise zu unterstützen; die näheren Anordnungen sind dem Reichskanzler überlassen. Daraufhin sind die „Bestimmungen über die Errichtung einer ständigen wirtschaftlichen Kommission der Kolonialverwaltung“ v. 30. 6. 1911¹⁷³⁾ ergangen. In § 1 dieser Bestimmungen ist festgesetzt, daß zur Begutachtung wirtschaftlicher Fragen der deutschen Schutzgebiete beim Reichskolonialamt eine Kommission errichtet wird, welche die Bezeichnung „ständige wirtschaftliche Kommission der Kolonialverwaltung“ führt. Gemäß § 2 ist Vorsitzender dieser Kommission der Staatssekretär des Reichskolonialamtes, der sich durch einen Beamten des letzteren vertreten lassen kann; die Mitglieder der Kommission beruft der Staatssekretär des Reichskolonialamtes aus den Kreisen der Sachverständigen, es bleibt ihm jedoch vorbehalten, wirtschaftliche Körperschaften und Vereine zu Vorschlägen aufzufordern. Nach § 5 erfolgt die Berufung, so oft ein Bedürfnis vorliegt, in jedem Jahre mindestens jedoch einmal. § 6 bestimmt, daß zur gültigen Beschlußfassung die Anwesenheit von mindestens fünf Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden erforderlich ist. Zur Abstimmung genügt nach § 7 einfache Stimmenmehrheit,

¹⁷³⁾ KolBl. 1911 S. 654 und Zorn-Sajfen S. 144.

gegebenenfalls ist die Stimme des Vorsitzenden ausschlaggebend. An den Sitzungen der Kommission können gemäß § 8 auf Anordnung des Staatssekretärs des Reichskolonialamtes Beamte des Reichskolonialamtes sowie Vertreter anderer Behörden ohne Stimmrecht teilnehmen. Ebenso ist dem Staatssekretär des Reichskolonialamtes die Befugnis gewährt, zu den Beratungen über einzelne Gegenstände der Tagesordnung nichtstimmberechtigte Sachverständige hinzuzuziehen.

2. Kapitel.

Die Verordnungsgewalt der kommunalen Verwaltungsorganisationen.

Von der Befugnis des § 3 der kaiserlichen Verordnung betr. die Vereinigung von Wohnplätzen in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden v. 3. 7. 1899,¹⁷⁴⁾ die näheren Bestimmungen über die Organisation dieser kommunalen Verbände zu erlassen, hat der Reichskanzler nur für Deutsch-Südwestafrika und Deutsch-Ostafrika Gebrauch gemacht.

Für die Kommunalverfassung in Deutsch-Südwestafrika ist die bereits oben S. 75 u. 77 erwähnte Selbstverwaltungsordnung v. 28. 1. 1909 nebst Abänderungen

¹⁷⁴⁾ Riewow Bd. 4 S. 78; KolBl. 1899 S. 506 und RGBl. 1899 S. 366.

v. 14. 5. 1909¹⁷⁵⁾ und v. 28. 3. 1912¹⁷⁶⁾ maßgebend. Durch sie werden zwei Arten von kommunalen Verbänden geschaffen, nämlich die Gemeinden und die Bezirksverbände. Nach § 13 sind die Gemeinden zum Erlaß von Ortsgesetzen, nach § 14 zum Erlaß von Gemeindeverordnungen befugt. Die Gemeindeverordnungen, für die es nur des Beschlusses des Gemeinderates bedarf, sind öffentlich bekanntzumachen. Sowohl für die Ortsgesetze als auch für die Gemeindeverordnungen ist nach § 80 die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Der Bezirksverband besteht aus den Gemeindeverbänden und denjenigen Personen, die sich außerhalb der Gemeinde ständig niedergelassen haben (§§ 84, 87, 102 der Selbstverwaltungsordnung). Organ des Bezirksverbandes ist der Bezirksamtmann und der bereits oben S. 77 erwähnte Bezirksrat, der aber hier im Gegensatz zu seiner oben geschilderten Tätigkeit eine beschließende Stimme hat, wie aus § 98 folgt. Sollten zwischen dem Bezirksrat und dem Bezirksamtmann Meinungsverschiedenheiten entstehen, so hat der Gouverneur zu entscheiden.

Für die Kommunalverfassung in Deutsch-Ostafrika ist die Verordnung des Reichskanzlers v. 18. 6. 1910,¹⁷⁷⁾ die sogen. deutsch-ostafrikanische Städteordnung, grundlegend, die nur den selbständigen Gemeinden ein Verwaltungsrecht gewährt, aber keine Bezirksverbände ein-

¹⁷⁵⁾ KolBl. 1909 S. 523 und Zorn-Sassen S. 188.

¹⁷⁶⁾ KolBl. 1912 S. 29 und Zorn-Sassen S. 189.

¹⁷⁷⁾ Zorn-Sassen S. 195 und KolBl. 1910 S. 679 ff.

richtet. Nach § 7 StädteD. sind die Stadtgemeinden, an deren Spitze nach § 9 ein städtischer Rat steht, zum Erlass von Ortsgesetzen befugt, die aber nicht polizeilicher Natur sein dürfen. Da jedoch nach § 6 dem städtischen Räte die für den Gemeindebezirk vom Gouverneur erlassenen Polizeiverordnungen zur Äußerung vorgelegt werden müssen, haben die ostafrikanischen Gemeinden immerhin einen geringen Einfluß auch auf die Polizeiverordnungen.

V. Abschnitt.

Das Geltungsgebiet der Kolonialverordnungen.

Was schließlich das Geltungsgebiet der Kolonialverordnungen anbelangt, so ist der allgemeine Grundsatz, daß Gesetze und Verordnungen so weit gelten, als das Gebiet des Staates reicht, wegen der eigenartigen kolonialen Verhältnisse nicht anwendbar, nicht wenigstens dort, wo wir es mit Schutzgebieten nebst Hinterland oder sogen. Interessensphären zu tun haben.

Interessensphären sind Bezirke, innerhalb welcher das Recht der Aneignung einem bestimmten Staate ausschließlich zusteht.

Der Unterschied zwischen Schutzgebiet und Interessensphäre erscheint als ein nur tatsächlicher¹⁷⁸⁾ in dem Sinne, daß die Interessensphäre durch Organisation der Ver-

¹⁷⁸⁾ Ebenso Sassen S. 62.

waltung und Aufrichten der Staatsgewalt zum Schutzgebiet wird, nicht als ein rechtlicher¹⁷⁹⁾ in dem Sinne, daß dem Staate keine Souveränität über seine Interessensphären zusteht. Nur aus dieser Auffassung heraus erklärt sich auch die Allerhöchste Verordnung v. 2. 5. 1894,¹⁸⁰⁾ die den Reichskanzler ermächtigt, für die innerhalb einer deutschen Interessensphäre gelegenen Gebiete, deren Unterstellung unter die deutsche Verwaltung angezeigt erscheint, die hierzu erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Eine so weitgehende Verfügung über ein Gebiet ist nur möglich, wenn dem Staate die Souveränität darüber zusteht.

Trotzdem gelten die für die Schutzgebiete erlassenen Gesetze und Verordnungen natürlich nicht unbedingt auch für die Interessensphären, denn sie können nur dort in Kraft sein, wo eine Staatsgewalt aufgerichtet ist. Sollen sie also in den Interessensphären wirksam werden, so muß dies regelmäßig ausdrücklich bestimmt werden. Bei dem Übergangsstadium von Interessensphäre zum Schutzgebiet aber, wenn also die deutsche Herrschaft sich mit ihrer staatlichen Organisation innerhalb der Interessensphäre vorschiebt, treten für diese Neuerwerbungen die Gesetze und Verordnungen derjenigen Schutzgebiete ohne besondere Verkündigung in Kraft, von denen aus die Neuerwerbungen stattfinden.

¹⁷⁹⁾ Wie hauptsächlich v. Stengel in KolZtg. 1893 S. 13 ff. behauptet.

¹⁸⁰⁾ Kiebow Bd. 2 S. 90 Nr. 82.

C. Schlußbetrachtungen.

Die Zahl der erlassenen Verordnungen hat, wie schon aus den wenigen in den vorhergehenden Ausführungen erwähnten Verordnungen hervorgeht, im Laufe der Jahre eine derartige Höhe angenommen, daß bereits in der Reichstagsverhandlung v. 20. 3. 1906¹⁸¹⁾ angeregt wurde, unter Abänderung des Schutzgebietsgesetzes das Verordnungsrecht einzuschränken und die Mitwirkung der Reichsgesetzgebungsfaktoren in einer den Verhältnissen der Schutzgebiete entsprechenden Weise zu erweitern. Die weitere Entwicklung der Kolonialgeschichte hat aber gerade das Gegenteil des in der Reichstagsresolution v. 20. 3. 1906 zum Ausdruck gebrachten Prinzipes gezeitigt, nämlich eine Dezentralisation des Verordnungsrechtes durch die Einführung der Kommunalverwaltung, die wahrscheinlich einen noch weiteren Ausbau erfahren wird.

Um aber dem Verstreutsein und der damit verbundenen Unübersichtlichkeit der Verordnungen zu steuern, erscheint es zweckmäßig, von Zeit zu Zeit die Verordnungen, die eine bestimmte Materie betreffen, zusammenzufassen, wie es auch schon bereits öfter geschehen ist, so

¹⁸¹⁾ StenBer. 1906 Bd. 3 S. 2180.

z. B. in der bereits mehrfach erwähnten kaiserlichen Verordnung v. 9. 11. 1900.

Dieses Verfahren hat zwei Vorzüge:

1. Bewähren sich die in der Zusammenfassung enthaltenen Vorschriften nicht, so können sie leicht im Verordnungswege abgeändert werden, ohne daß es des schwerfälligen Gesetzgebungsapparates des Reiches bedürfte.
2. Finden die Bestimmungen aber Anklang und haben sie sich eine Reihe von Jahren gut bewährt, so geben sie eine sichere Grundlage für eine gesetzliche Regelung der Kolonialverhältnisse.

§. 18. in der bereits mehrfach erwähnten letzten Sitzung
Erkundung v. d. 11. 1880.

Dieses Verbot ist gut möglich:

1. Wenn man sich die in der Zusammenfassung ent-
haltenen Vorschriften nicht so können sie leicht
im Herabdrucke abgelesen werden, ohne
daß es der sorgfältigen Betrachtung bedürfte
des Textes bedürfte.
2. Sind die Bestimmungen über Strafen und
haben sie sich eine Reihe von Jahren gut be-
währt, so geben sie eine sichere Grundlage für
eine gesetzliche Regelung der Polizeiverhältnisse.