



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

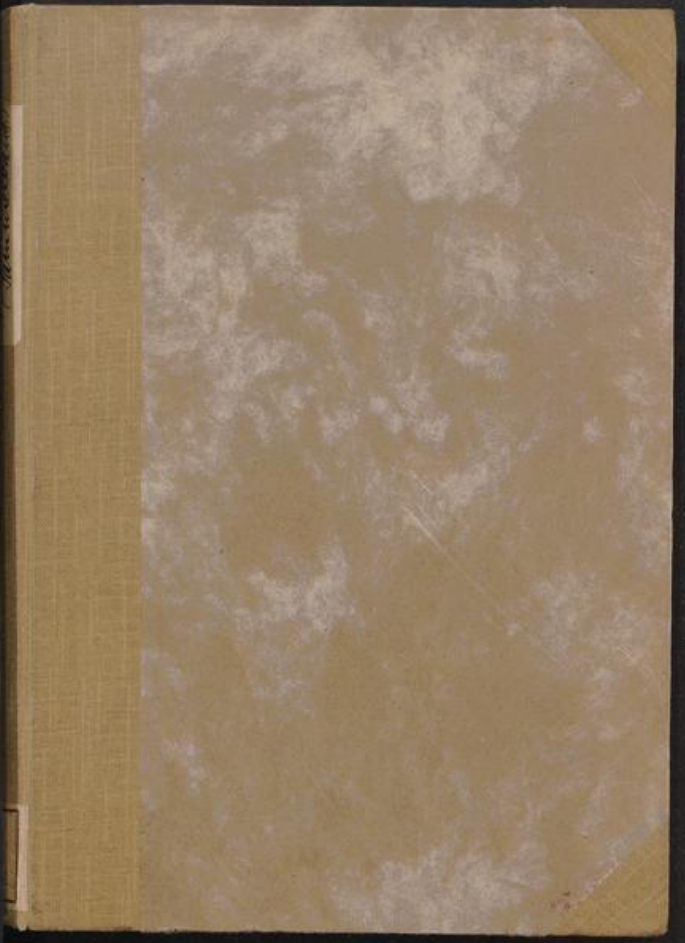
DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Das Verordnungsrecht des Kaisers in den Kolonien

Petri, Aloys

St. Wendel, 1913

urn:nbn:de:gbv:46:1-14415



Sammelband



I 2979

CARL REESE BUCHBINDEEI
KIEL, KLINKE 8

Inhalt:

1. Bachhaus: Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien.
2. Petri: Das Verordnungsrecht des Kaisers in den Kolonien.
3. Dittmann: Das Verhältnis zwischen dem kaiserl. Verordnungsrecht u. d. Verordnungsrecht d. Reichshandlers in den deutschen Kolonien.
4. Dähn: Delegation u. Subdelegation im deutschen kolonialen Verordnungsrecht.
5. Stahl: Die Grundlagen d. Verordnungsrechts in den deutschen Schutzgebieten.
6. Sassen: Das Gesetzgebungs- u. Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien.

Verordnungsrecht.

..

h.

Das Verordnungsrecht
des Kaisers in den Kolonien.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät
der Königlichen Universität zu Greifswald

vorgelegt

von

Aloys Petri,
Referendar.

St. Wendel
Buchdruckerei Ernst Müller
1913.

Das Verordnungsrecht
des Kaisers in den Kolonien

Inaugural-Dissertation

Erlangung der juristischen Doktorwürde

von
Herrn Dr. jur. h. c. h. Dr. phil. h. c. h.
der Königl. Universität zu Gießen

Dr. Wendt

Literaturverzeichnis

Meinen lieben Eltern
in Dankbarkeit
gewidmet.

Der Verfasser.

Müssen leben Ehem
in Ordnung
bewahrt

Die Frauen

Literaturverzeichnis.

- Anschütz: Deutsches Staatsrecht (in Encyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler 1904 Bd. II.)
- Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.
- Arndt: Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.
- Bauer: Die Strafrechtspflege über die Eingeborenen der deutschen Schutzgebiete. (im Archiv für öffentliches Recht. Bd. IX. Tübingen 1905 S. 32).
- v. Böckmann: Die Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. Karlsruhe 1912.
- Backhaus: Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien. Bremen 1908. (Heidelb. Diss.)
- Bornhak: Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts. (im Archiv für öffentliches Recht. Bd. II 1887 S. 3 ff.)
- Fischer: Das Verordnungsrecht in den Kolonien. (Sonderabdruck aus den Verhandlungen des deutschen Kolonialkongresses 1905).
- Florack: Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung. (in Abhandlungen aus dem Staats-Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgegeben von Zorn und Stier-Somlo 1905. Bd. I. Heft 4).
- Gareis: Deutsches Kolonialrecht. Gießen 1902.
- Galge: Die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten. Leipzig 1910.
- F. Geller: Deutsches Kolonialbeamtenrecht. Tübingen 1911 (in Abhandlungen aus dem Staats-Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgegeben von Zorn und Stier-Somlo. Bd. VII. Heft 4).
- Gerstmeyer: Das Schutzgebietsgesetz. Berlin 1910.
- Giese: Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. (in der Festgabe der Bonner juristischen Fakultät für Paul Krüger zum Doktor-Jubiläum. Berlin 1911. S. 419 ff.)
- Giese: Zur neuesten Gesamtdarstellung des deutschen Kolonialrechts. (in Zeitschrift für Kolonialrecht, Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft Jahrgang IX (1907) Heft 5 S. 305 ff.)
- Giese: Rundschau über die neueste Kolonialrechtsliteratur. (in derselben Zeitschrift Jahrgang XIV. Heft 5 S. 332 ff.)
- Gierke: Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen

- Schutzgebieten (in der Zeitschrift für Kolonialrecht, Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft Jahrgang IX, Heft 6 S. 420 ff.)
- Haenel: Deutsches Staatsrecht I. Band. Leipzig 1892.
- Hesse: Deutsches Kolonialrecht (in der deutschen Kolonialzeitung 22. Jahrgang. 1905 Nr. 22 S. 217).
- v. Hoffmann: Deutsches Kolonialrecht (in Sammlung Göschen). Leipzig 1907.
- v. Hoffmann: Die Frage einer Kolonialverfassung (in der deutschen Kolonialzeitung 1905 S. 485 und 493).
- v. Hoffmann: Einführung in das deutsche Kolonialrecht. Leipzig 1911.
- Höpfner: Das Schutzgebietsgesetz. Berlin 1907.
- Jellinek: Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
- Kennel: Die rechtliche Stellung der deutschen Kolonialgouverneure. Speyer 1908. (Würzburger Dissertation).
- Koebner: Deutsches Kolonialrecht (in Encyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtendorff-Kohler 1904 Bd. II).
- Koebner: Die Organisation der Rechtspflege in den Kolonien. Berlin 1908.
- Koebner: Einführung in die Kolonialpolitik. Jena 1908.
- Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 5. Auflage. Tübingen 1911.
- Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht. 6. Aufl. Tübingen 1912.
- Laband; In der deutschen Juristen-Zeitschrift 1912. Nr. 1 Sp 8
- G. Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 6. Aufl. herausgegeben von Anschütz. Leipzig 1905.
- G. Meyer: Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.
- v. Poser und Gross-Naedlitz: Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete (in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht herausgegeben von Brie, 8. Heft. Breslau 1903)
- Romberg: Kolonialbeamten-gesetz 1910.
- Sassen: Das Gesetzgebungs- und Ordnungsrecht in den deutschen Kolonien (in den Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht herausg. von Zorn und Stier-Somlo Bd. V Heft 2).
- Sassen: Deutsches Kolonial-Militärrecht (in der Sammlung militärrechtlicher Abhandlungen und Studien, begründet und herausgegeben von Heinrich Dietz, Bd. I, Heft 1. Rastatt 1911.)
- Sassen: Besprechung zu v. Böckmann, Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien und zu v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht im Verwaltungsarchiv S. 184 ff. und S. 188 ff.

- Seelbach: Grundzüge der Rechtspflege in den deutschen Kolonien.
Bonn 1904.
- v. Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich.
Freiburg i. B. und Leipzig 1897.
- v. Stengel: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete.
Tübingen 1901.
- Stier-Somlo: Preußisches Staatsrecht (Samml. Göschen). Leipzig 1906.
Stenographische Berichte des Reichstags 1885/86 Bd. 1–3, 1887/88,
1898–1900.
- Zorn: Das Reichs-Staatsrecht 2. Aufl. Berlin 1895, 1897.
- Zorn: Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag (in Annalen des
Deutschen Reichs 1889 S. 344 ff.)
- Zorn: Deutsche Kolonialgesetzgebung. Berlin 1901.
- Zorn: Die Wissenschaft des Kolonialrechtes (in der deutschen Ko-
lonialzeitung. 22. Jahrgang 1905 Nr. 10 S. 90).



Inhalt.

	Seite
A. Einleitung.	
1. Begriff der Verordnung und des Verordnungsrechts	9
2. Verordnungsrecht des Kaisers im Reich	10
B. Hauptteil: Verordnungsrecht des Kaisers in den Kolonien.	
I. Rechtliche Grundlage des Kaiserlichen Verordnungsrechts	12
1. Quelle und Inhalt des Kaiserlichen Verordnungsrechts	12
2. Verhältnis des Gesetzgebungsrechts von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien zum Kaiserlichen Verordnungsrecht	32
II. Umfang des Kaiserlichen Verordnungsrechts.	
1) auf dem Gebiete des Staatsrechts	35
2) auf dem Gebiete der Verwaltung	37
a. der inneren Verwaltung	37
b. der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten,	39
c. der Militärverwaltung	40
d. der Finanzverwaltung	42
e. der Behördenorganisation einschließlich des Beamtenrechts	43
3) auf dem Gebiete der Rechtspflege	46
a. des bürgerlichen Rechts	46
aa. der Weißen	47
bb. der Farbigen	50
b. des Strafrechts	51
aa. der Weißen	51
bb. der Farbigen	51
c. der Gerichtsverfassung und des gerichtlichen Verfahrens	52
aa. der Weißen	52
bb. der Farbigen	54
III. Formale Erfordernisse :	
1. Gegenzeichnung des Reichskanzlers	54
2. Verkündigung der Kaiserlichen Verordnungen	56
C. Schluß: Die Gestaltung des Kaiserlichen Verordnungsrechts in der Zukunft	57

Einleitung.

1. Begriff der Verordnung und des Verordnungsrechts.

Über den Begriff der Verordnung und damit des Verordnungsrechts herrscht in der Wissenschaft des Staatsrechts keine Übereinstimmung. Der folgenden Darstellung liegt der Begriff der Verordnung zu Grunde, wie er von Laband, Georg Meyer, Jellinek und von fast allen Staatsrechtslehrern vertreten wird. Danach werden zunächst Verordnungen im materiellen Sinn und solche im formellen Sinn unterschieden. Diese Unterscheidung ergibt sich aus den Begriffen „materielles und formelles Gesetz.“¹⁾ „Gesetz im materiellen Sinn ist die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes.“²⁾ Daraus folgt, daß die Verordnung im materiellen Sinn einen anderen Inhalt haben muß. Sie enthält keinen Rechtssatz, sondern eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung.³⁾ Den Begriff des formellen Gesetzes (nicht das formelle Gesetz selbst) und der formellen Verordnung brachte die konstitutionelle Verfassung.⁴⁾ Seither versteht man unter formellem Gesetz jeden Akt der gesetzgebenden Organe, der in der für die Gesetze vorgeschriebenen Form zustande kommt und verkündigt wird, unter formeller Verordnung alle Willensakte des Staates, welche im Wege der

¹⁾ Über die Entwicklung dieser Begriffe vor allem Jellinek, Gesetz und Verordnung; Laband Staatsrecht, 5. Aufl., Bd. 2 S. 1 ff., S. 60 ff.

²⁾ Laband Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 2 S. 2.

³⁾ Laband Staatsrecht 5. Aufl. Bd. 2 S. 86.

⁴⁾ Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 228 u. 230.

Verordnung, d. h. ohne Mitwirkung des Parlaments, ergehen.¹⁾ Wie das Gesetz im formellen Sinn sowohl Rechtsätze als auch Anordnungen für die Verwaltungsbehörden enthalten kann, so auch die formelle Verordnung. Man unterscheidet daher Verwaltungs- und Rechtsverordnungen. „Verwaltungsverordnungen sind diejenigen Verordnungen, welche von einem höheren Verwaltungsorgan gegenüber einem niederen erlassen werden. Sie sind ein Ausfluß der Über- und Unterordnung im Behördenorganismus. Rechtsverordnungen sind diejenigen Verordnungen, welche sich nicht innerhalb des Behördenorganismus bewegen, sondern in den Rechtszustand der Untertanen eingreifen.“^{2) 3)} Das Recht, Verwaltungsverordnungen oder Rechtsverordnungen zu erlassen, heißt Verordnungsrecht.

2. Verordnungsrecht des Kaisers im Reich.

Bei der Frage, ob dem Kaiser ein Verordnungsrecht im Reich zusteht, ist von seiner staatsrechtlichen Stellung auszugehen. Der Kaiser ist nicht Träger der Souveränität und im wesentlichen an der Reichsgesetzgebung nicht beteiligt. Diese wird vielmehr gemäß Artikel 5 R.-V. durch Bundesrat und Reichstag ausgeübt. Damit sind diese berechtigt, prinzipiell alle Rechtsnormen, also die Gesetze im materiellen Sinn, zu erlassen. Dieser Grundsatz ist zwar nirgends in dieser Form in den Verfassungsurkunden aus-

^{1) 2)} Georg Meyer, Staatsrecht S. 503, S. 516.

³⁾ A. A. vor allem Arndt, v. Martitz und Zorn. Diese Schriftsteller kennen nur einen Begriff des Gesetzes und der Verordnung. Der Unterschied zwischen beiden liege in der äußeren Form und bestehe darin, daß beim Gesetz Zustimmung der Volksvertretung nötig sei, bei der Verordnung nicht. Gesetz und Verordnung seien nur Formen für die Rechtsbildung; um eine Rechtsvorschrift müsse es sich bei jedem Gesetz und jeder Verordnung handeln. (Zorn St. R. S. 401, 402, 404, Annalen des Deutschen Reichs 1889 S. 344 ff.).

gesprochen; er ergibt sich vielmehr aus dem Begriffe der gesetzgebenden Gewalt, wie ihn die Geschichte und das konstitutionelle Staatsrecht aufstellt. Deshalb sagt Laband mit Recht, daß dieser Grundsatz in der Reichsverfassung ebenso wie in der preußischen Verfassungsurkunde als selbstverständlich vorauszusetzen sei.¹⁾ Daraus folgt, daß Rechtsverordnungen nur vom Bundesrat und Reichstag erlassen werden können. Verwaltungsverordnungen ist der Bundesrat auf Grund des Artikels 7 R. V. Abs. 2 zu erlassen berechtigt. Wenn auch diese Sätze von einigen Schriftstellern bekämpft werden, darüber, daß dem Kaiser ein selbständiges Verordnungsrecht nicht zusteht, herrscht fast volle Übereinstimmung. Die Ansicht, daß dem Kaiser auf Grund des Art. 17 R. V. ein selbständiges Verordnungsrecht zustehe, ist aus dem Grunde zurückzuweisen, weil, wie Laband richtig bemerkt, einer Überwachung nur Handlungen und Unterlassungen, nicht aber Rechtsregeln unterliegen können.²⁾ Somit hat der Kaiser ein Verordnungsrecht im Reich nur, wo es ihm die Reichsverfassung (Art. 50, 53, 63) oder bestimmte Reichsgesetze gewähren.

¹⁾ Laband Staatsrecht 5. Aufl. S. 89.

²⁾ Laband Staatsrecht Bd. 2 S. 90.

Hauptteil.

Verordnungsrecht des Kaisers in den Kolonien.

I. Rechtliche Grundlage des Kaiserlichen Verordnungsrechts.

1. Quelle und Inhalt des Kaiserlichen Verordnungsrechts.

Das Verordnungsrecht in den Kolonien wurde dem Kaiser durch § 1 des Schutzgebietsgesetzes verliehen: denn nach § 1 Sch. G. G. vom 17. April 1886 übt der Kaiser die Schutzgewalt in den Kolonien aus. In ihr ist das Recht enthalten, die gesamten Verhältnisse der Kolonien auf dem Verordnungswege zu regeln. Diese Schlußfolgerung ergibt sich daraus, daß Schutzgewalt gleich Staatsgewalt ist. Sie ist, wie Zorn sagt, identisch mit ihr.¹⁾ Diese Ansicht ist die herrschende im Staatsrecht.²⁾ Sie beruht darauf, daß das Verhältnis des Reichs zu den Kolonien ein staatsrechtliches, nicht völkerrechtliches ist, daß es ein Herrschaftsverhältnis darstellt und daß die Kolonien Objekte der Reichsherrschaft sind. Reichsnebenländer hat sie Georg Meyer treffend genannt. Die Ansicht, daß Schutzgewalt gleich Staatsgewalt ist, wird in der neuesten Literatur von v. Hoffmann bekämpft. Von der Voraussetzung ausgehend, daß das Reich nur in gewissen Teilen der Schutzgebiete die volle Staatsgewalt, in den übrigen Protektorgewalt ausübe, daß die Schutzgebiete weder Kolonien noch Protektorate sind, kommt er dazu, den Begriff Schutzgewalt anders

¹⁾ Zorn Staatsrecht Bd. I S. 573.

²⁾ Vgl. Laband Bd. II, 5. Aufl., S. 279; v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, S. 38; Gareis D. K. S. 7.

als die herrschende Meinung zu bestimmen. „Schutzgewalt“, sagt er, „ist die in einem deutschen Schutzgebiete angeübte Gewalt der deutschen Regierung. Sie ist nach der Auffassung der deutschen Verwaltung nicht ausschließlich entweder Staats- oder Protektoratsgewalt, sie ist beides.“¹⁾ Wäre dies richtig, dann wäre die Stellung des Kaiserlichen Verordnungsrechts eine andere als sie es nach der herrschenden Richtung ist. Die Unrichtigkeit dieser Ansicht ist nicht schwer nachzuweisen.²⁾ Es gehört nicht zum Wesen der Souveränität, die Staatsgewalt voll geltend zu machen, sondern nur, daß die Möglichkeit vorhanden ist, sie geltend zu machen.³⁾ Diese aber kann nach meiner Ansicht niemand bestreiten, da dem Reiche zur Durchführung seiner Maßnahmen die nötigen Mittel zur Verfügung stehen. Zudem ist die Betätigung der Schutzgewalt in unsern Kolonien eine solch intensive, daß es kaum verständlich ist, wie v. Hoffmann dazu kommt, die Schutzherrschaft in vielen Teilen unserer Kolonien als Protektoratsgewalt zu bezeichnen. Schutzgewalt ist Staatsgewalt. So übrigens auch vor mehreren Jahren derselbe von Hoffmann.⁴⁾ Der Kaiser ist also auf Grund des § 1 Sch. G. G. grundsätzlich als der Gesetzgeber der Kolonien zu betrachten, er steht an der Spitze der Verwaltung und ist oberster Gerichtsherr. Das Gesetzgebungsrecht übt der Kaiser im Wege der Verordnung aus. An die Mitwirkung irgend welcher Faktoren, des Bundesrats und des Reichstags oder einer Kolonialvertretung, ist er dabei nicht gebunden. Seine Verordnungen sind auch nicht nachträg-

¹⁾ v. Hoffmann, Einführung i. d. Deutsche Kolonialrecht 1911 S. 10.

²⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen von Sassen im Verwaltungsarchiv Bd. 21 S. 190. Vorher schon v. Stempel in der Zeitschrift für Kolonialrecht usw. 1912 S. 135 ff.

³⁾ Zorn Staatsrecht I. S. 568.

⁴⁾ v. Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht (in Sammlung Göschen) S. 19.

lich dem Reichstag oder Bundesrat zur Genehmigung oder zur Kenntnisnahme, wie dies z. B. bei manchen völkerrechtlichen Verträgen (Marokkovertrag) geschieht, vorzulegen. Die Stellung des Kaisers ist eine grundsätzlich unumschränkte. Insbesondere steht dem Bundesrat eine Kontrollbefugnis über die Handhabung des Kaiserlichen Ordnungsrechtes nicht zu; eine solche war bei Beratung des Schutzgebietsgesetzes von einer Seite vorgeschlagen. Die Mehrheit des Reichstags wies diesen Gedanken ab, da, wie der Abgeordnete Dr. Hänel sagte, der Bundesrat in keinerlei Verantwortlichkeitsverhältnis zu dem Reichstag stehe; für den Fall aber, daß dem Kaiser die Schutzgewalt übertragen würde, seien der Reichskanzler und seine Stellvertreter dem Parlamente voll verantwortlich.¹⁾

Die Rechte des Kaisers, wie sie sich aus der Fassung des § 1 Sch. G. G. ergeben und im vorstehenden entwickelt sind, haben zur Voraussetzung, daß Reichstag und Bundesrat zum Erlaß des Schutzgebietsgesetzes und kolonialer Gesetze überhaupt berechtigt waren. So sonderbar es sein mag, eine solche Voraussetzung zu machen und auf Grund derselben eine Prüfung nach der Berechtigung von Reichstag und Bundesrat anzustellen, ein Blick auf die zu diesem Kardinalpunkt des kolonialen Staatsrechts vertretenen Ansichten rechtfertigt beides vollkommen. Wenn auch diese Berechtigung im allgemeinen anerkannt wird, so besteht doch keine Übereinstimmung darüber, auf welchen Rechtstitel diese Berechtigung zu stützen ist. Dann fehlt es auch nicht an Stimmen, die jene Berechtigung überhaupt leugnen, die ferner das Verhältnis des Gesetzgebungsrechtes von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien zum Kaiserlichen Ordnungsrecht ganz anders auffassen als dies die herrschende Ansicht tut. Das alles ist zu prüfen. Praktische Bedeutung

¹⁾ St. B. des Reichstags 1885/6 Band 3 S. 1608.

dürfte dieser Prüfung allerdings kaum beizumessen sein, da sich die Reichsgesetzgebungsfaktoren jedenfalls tatsächlich für zuständig erklärt haben und schon des öfteren bezüglich der Regelung der Schutzgebietsverhältnisse tätig geworden sind.¹⁾ Aber theoretisch ist die Frage interessant und von der Wissenschaft des Staatsrechts unbedingt zu lösen; denn deren Aufgabe ist es nicht in erster Linie, neues Staatsrecht zu schaffen — Staatsrecht wird geboren in staatlichen Umwälzungen und im Kampfe der Interessen —, sondern das positive Recht im einzelnen zu betrachten, in harmonischen Zusammenhang zu setzen und zum System zu verarbeiten. Bei der Untersuchung, ob Reichstag und Bundesrat berechtigt waren, das Schutzgebietsgesetz zu erlassen, sind die von diesen Organen geäußerten Ansichten in erster Linie, in zweiter Linie die in der Literatur geäußerten zu berücksichtigen.

Eine Ansicht, die sowohl im Reichstag wie in der Literatur Anhänger fand, leugnet jegliche Kompetenz des Reichstags und Bundesrats, die Gesetzgebung in den Kolonien auszuüben. Das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat beschränke sich gemäß Art. 2 R. V. auf das Reichsgebiet. Dem Kaiser allein stehe das Recht zu, die Rechtsverhältnisse in den Kolonien zu regeln. Diese Ansicht, die in Wahrheit die Gültigkeit unserer ganzen kolonialen Gesetzgebung bestreitet, stützt sich auf Art. 11 R. V. „Die Machtvollkommenheit und damit die Quelle des Rechts und der Rechtsentwicklung für diese Gebiete“, sagte der Abgeordnete v. Graevenitz im Reichstag, „ruht bei dem Kaiser und das im Geiste und nach ausdrücklicher Vorschrift der Reichsverfassung; denn der Kaiser hat nach Art. 11 das Reich zu vertreten. Ihm sind alle Hoheitsrechte delegiert,

¹⁾ Backhaus, Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien S. 15 Anm. 1.

er übt die Souveränität des Reiches, das ist der Sinn des Art. 11.“¹⁾ Auch Bornhak macht sich diese weite Auffassung des Art. 11 zu eigen.²⁾ Sie ist unrichtig. Der Art. 11 besagt weiter nichts, als daß der Kaiser das Reich dem Ausland gegenüber zu vertreten hat. Ausland aber sind unsere Kolonien nicht. Ihr Erwerb war wohl eine auswärtige Angelegenheit. Sobald er vollzogen, waren die kolonialen Angelegenheiten nicht mehr auswärtige, sondern innere Angelegenheiten.³⁾ In dem Augenblick des Erwerbes traten sie zu dem Reich nicht in ein völkerrechtliches, sondern staatsrechtliches Verhältnis, wurden sie staats- und völkerrechtlich Inland.

Eine zweite Meinung führt die Berechtigung des Reichstags und Bundesrats zum Erlaß des Schutzgebietgesetzes auf Art. 4 R. V. Z. 1 zurück. Nach Art. 4 Z. 1 unterliegen der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben die Bestimmungen über Kolonisation und das Auswanderungswesen nach außerdeutschen Ländern. „Wenn also für das deutsche Reich sollten Kolonien erworben werden können“, folgert der Abgeordnete Rintelen, „so unterliegt die Kolonisation, so unterliegen die Angelegenheiten der Kolonien der Gesetzgebung und Beaufsichtigung seitens des Reichs. Auf das klarste und evidenteste ist schon ganz allein durch diesen Artikel bewiesen, daß, was in staatsrechtlicher und überhaupt in rechtlicher Beziehung in den Kolonien zu ordnen ist, nur im Wege der Gesetzgebung geschehen kann.“⁴⁾ Ebenso Windhorst und

¹⁾ St. B. des Reichstages 1885/6 Bd. I. S. 664.

²⁾ Bornhak (im Archiv für öffentliches Recht Bd. — S. 1,112).

³⁾ v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich S. 6.

⁴⁾ St. B. des Reichstages 1885/6 Bd. I S. 656.

im Reichstag und in der Literatur Haenel.¹⁾ Auch diese Ansicht ist abzulehnen, da sie von einer falschen Voraussetzung ausgeht, indem sie nämlich die Bedeutung des Art. 4 verkennt; denn nach dem ganzen Zusammenhang dieser Vorschrift handelt es sich lediglich um Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten.²⁾ Aus dem Worte Gesetzgebung kann nicht gefolgert werden, daß die Regelung der in Art. 4 genannten Materien im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen habe.

Auf Art. 4 und 5 R. V. stützt auch Georg Meyer die Kompetenz von Reichstag und Bundesrat zum Erlaß kolonialer Gesetze, also auch des Schutzgebietsgesetzes. Zwar enthält die Erklärung, die G. Meyer im Reichstag namens seiner Partei abgab, nichts für unsere Frage. Sie stellt nur allgemein die Berechtigung des Reichstags und Bundesrats zum Erlaß des Schutzgebietsgesetzes fest. Aber in der kurz nach Erlaß des Schutzgebietsgesetzes herausgegebenen Schrift G. Meyers „Die Stellung der deutschen Schutzgebiete“ erfahren wir näheres über seine Ansicht. „Wenn nun auch“, sagt er hier, „Art. 4 R. V. zunächst den Zweck verfolgt, die Kompetenz des Reiches von der der Einzelstaaten abzugrenzen, so ist es doch zweifellos, daß alle in demselben erwähnten Angelegenheiten, welche ihrer materiellen Beschaffenheit nach einer Regelung durch Gesetz bedürfen, nur in den Formen der Gesetzgebung, also durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag geordnet werden können.“³⁾ Mit den letzten Worten bezieht sich G. Meyer auf Art. 5 R. V., dessen Gültigkeit in den Kolonien er also annimmt. Wie verträgt sich nun diese An-

¹⁾ St. B. des Reichstags 1885/6 S. 663, Haenel, Staatsrecht Bd. I S. 828 ff.

²⁾ Zorn St. R. Bd. I S. 570 und fast die meisten Schriftsteller.

³⁾ Georg Meyer, Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 52.

schauung von der Gültigkeit von Normen der Reichsverfassung in den Kolonien mit der Tatsache der Nichtgeltung der Reichsverfassung in denselben, die auch von G. Meyer zugegeben wird¹⁾ und zugegeben werden muß, da die Reichsverfassung nicht durch formelles Gesetz in den Kolonien eingeführt ist. Ganz einfach. G. Meyer versteht eben unter Nichtgeltung der Reichsverfassung in den Kolonien nicht, daß keine Norm derselben daselbst Geltung besitzt. Dies wird vielmehr erst in der neuesten Literatur mit Nachdruck von einigen Schriftstellern²⁾ betont. Sie gehen dabei von den Art. 1 und 2 R. V. aus und gelangen auf Grund derselben zu folgenden Sätzen. Die Reichsverfassung gilt nur in den im Art. 1 R. V. angeführten Gebieten oder dort, wo sie durch formelles Gesetz eingeführt ist. Die Kolonien sind weder in Art. 1 R. V. genannt, noch ist in ihnen die Reichsverfassung eingeführt. Also gilt die Reichsverfassung nicht in ihnen. Also gelten auch Art. 1, 2, 3, 4, 5 u. s. w. nicht in ihnen. Reichstag und Bundesrat konnten daher ihre Kompetenz auch nicht auf Art. 4 und 5 R. V. stützen. Heißt es außerdem doch bestimmt in Art. 2 R. V.: „Innerhalb dieses Bundesgebiets übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.“ Die Folgerungen, wie sie hier gezogen sind, sind als auf einer Wort- und Buchstabeninterpretation beruhend abzulehnen. Da sie geeignet sind, der ganzen Kolonialverfassung eine sichere Grundlage zu entziehen,

¹⁾ Georg Meyer, Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 88, 89.

²⁾ vgl. z. B. v. Hoffmann, Einf. in das Deutsche Kolonialrecht S. 11 ff., Zorn St. R. Bd. I S. 579, ders. in der Deutschen Kolonialzeitung 22. Jahrg. 1905 Nr. 10 S. 90, in der Sache auch Giese, da er einige Artikel der Reichsverfassung nur auf Grund Einführung in den Kolonien gelten läßt, u. a. m.

stimme ich Hesse bei, wenn er auffordert, diese Ansichten mit Nachdruck zu bekämpfen.¹⁾

Ist demgegenüber die Ansicht G. Meyers richtig, daß das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien auf Art. 4 u. 5 R. V. zu stützen sei? Ich bejahe diese Frage und glaube den Beweis für diese Behauptung auf Grund der von G. Meyer gegebenen Richtlinien erbringen zu können. Ich sage mit gutem Recht auf Grund der von G. Meyer gegebenen Richtlinien; denn das, was G. Meyer zu dieser Frage sagt, stellt in Wirklichkeit nur solche dar, bedurfte übrigens auch nicht einer eingehenden Begründung, weil es damals kaum bestritten war.²⁾ Auch ich gehe von den Art. 1 und 2 R. V. aus, komme aber bei deren Interpretation zu dem direkten Gegenteil von dem, was von anderen infolge von Wort- und Buchstabeninterpretation aus ihnen gefolgert wurde. Gewiß, die Schutzgebiete sind nicht Reichsgebiet im Sinne des Art. 1; denn um das zu sein, müßten sie ausdrücklich als solches erklärt sein. Das ist aber nicht geschehen. Trotzdem sind sie Reichsgebiet; um dieses zu sein, ist nur nötig, daß die Staatsgewalt in ihnen dieselbe ist wie in den in Art. 1 angeführten Gebieten. Das aber ist der Fall; denn, wie oben dargetan, traten die Schutzgebiete sofort bei ihrem Erwerb unter die Staatsgewalt des Reiches. Daraus folgt, daß auch in unsern Kolonien Träger der Staatsgewalt die verbündeten Regierungen sind; ferner, daß auch das Willensorgan des deutschen Reiches, Bundesrat und Reichstag, in denselben zuständig ist. Also gilt auch Art. 5 R. V. in den Kolonien; denn dieser besagt, daß Willensorgan des Deutschen Reiches

¹⁾ Hesse, Deutsche Kolonialzeitung 1905 S. 217.

²⁾ Bestritten war es damals von Bornhak. Was die Stellung Georg Meyers betrifft, vgl. G. Meyer, Stellung der deutsch. Schutzg. S. 52, 53, 88, 89, 127, 208 ff.

Bundesrat und Reichstag seien, soweit es sich um den Erlaß von Rechtsnormen handelt.¹⁾ Der Wille von Bundesrat und Reichstag ist nicht etwa auf das Bundesgebiet beschränkt, wie aus Art. 2 R. V. gefolgert wird. Der Art. 2 R. V. sagt weiter nichts, als daß das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts der Verfassung ausübt. Den Worten „innerhalb des Bundesgebiets“ ist auch nicht die geringste Bedeutung beizumessen. Man könnte aus der Fassung des Art. 2 vielleicht folgern: Innerhalb dieses Bundesgebiets sind Bundesrat und Reichstag an die Verfassung gebunden; im übrigen aber sind sie frei. Oder, wie G. Meyer interpretiert: „Der Art. 2 verfolgt den Zweck, die Befugnis des Reiches zur Gesetzgebung innerhalb des Reiches festzustellen, will aber durchaus nicht solche gesetzgeberischen Akte des Reiches ausschließen, wie sie jeder Staat für seine Angehörigen im Auslande oder für Territorien erlassen kann, welche zwar nicht Bestandteile seines Gebietes im engeren Sinne bilden, aber doch seiner Herrschaft unterworfen sind.“²⁾ Ähnlich spricht sich auch Laband über die Bedeutung des Art. 2 R. V. aus.³⁾ Alles das aber bedeutet in Wirklichkeit dasselbe, was oben behauptet wurde.

Wie der Art. 5 R. V., so müssen alle Normen der Reichsverfassung über den Weg der Gesetzgebung in den Kolonien gelten, da sie notwendig mit jenem Artikel zusammenhängen. Es gilt daher auch der Art. 17 R. V. in den Kolonien.

Damit wäre die Theorie gefallen, die keine Norm der Reichsverfassung in den Kolonien gelten lassen will. Es

¹⁾ Vergleiche hierzu die Einleitung.

²⁾ Georg Meyer, Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 53.

³⁾ Laband, deutsches Staatsrecht Band II S. 76.

gelten aber weiter in den Kolonien alle die Artikel der Reichsverfassung, die nach ihrem Inhalt einen territorialen Charakter nicht besitzen, deren Wirkung von vornherein über den Umfang des Bundesgebiets hinaus gedacht war. Wir können daher höchstens sagen: Die Reichsverfassung gilt grundsätzlich nur im Reich, nicht in den Kolonien,¹⁾ weil die Mehrzahl der Artikel der Reichsverfassung Geltung nur für das engere Reichsgebiet beanspruchen kann. Und die Folgerung, die einzig und allein aus diesem Satze gezogen werden kann, ist diese: Reichsgesetze gelten in den Kolonien nicht ohne weiteres. Bei jedem Gesetz spricht die Vermutung dafür, daß es für die Verhältnisse des Reichsgebiets im Sinne des Art. 1 R. V. erlassen ist und nach Maßgabe der grundsätzlich für das Reichsgebiet geltenden Verfassung zustandegekommen ist. Sollen Reichsgesetze in den Kolonien gelten, so muß dies in ihnen ausdrücklich ausgesprochen sein oder sich aus ihnen ergeben.²⁾ Das Resultat, wie es sich aus dieser Erörterung ergibt und worauf es ankam, ist dieses: Das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat beruht auf Art. 4 (s. das von Georg Meyer über die Bedeutung dieses Artikels Gesagte) und Art. 5 R. V. Auf Grund dieser Berechtigung wurde das Schutzgebietsgesetz gültig erlassen.

Im Resultat stimmt also dieses Ergebnis vollständig mit dem der von Haenel u. a. begründeten Ansicht überein, unterscheidet sich von diesem nur durch den beiden Auffassungen verschiedenen Ausgangspunkt.

Zu demselben Resultat wie die oben vorgetragene

¹⁾ Ebenso im Resultat Giese in der Festgabe für P. Krüger S. 419. v. Stengel, Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete S. 35.

²⁾ Georg Meyer, Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 88, 89 u. a.

Ansicht hätte auch Laband nach den Darlegungen, die er zu dieser Frage gibt, kommen müssen. Er geht nämlich davon aus,¹⁾ daß die rechtliche Fähigkeit des Reiches zum Erwerb und Besitz von Schutzgebieten überhaupt nicht auf einer speziellen Klausel der Reichsverfassung beruhe, sondern auf der Eigenschaft des Reiches als eines souveränen Staates, einer unabhängigen, handlungs- und rechtsfähigen, öffentlich rechtlichen Person. Hieraus folge aber, daß diejenigen Rechtsregeln, welche für die Willensakte des Reiches überhaupt gelten, auch auf diejenigen Willensakte Anwendung finden müssen, welche sich auf die Ausübung der Schutzgewalt beziehen. An einer andern Stelle²⁾ sagt er: „Es handelt sich bei den Schutzgebietsgesetzen u. s. w. nicht um Äußerungen einer von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt, sondern um Akte der Reichsgewalt.“ Hiernach sollte man erwarten, daß Laband zu dem Ergebnis käme, Art. 5 und eine Reihe anderer Artikel der Reichsverfassung besäßen auch in den Kolonien Geltung. Statt dessen aber folgert er: „Nicht auf der Reichsverfassung, welche in den Schutzgebieten in keiner ihrer Bestimmungen gilt, sondern auf der Herrschaft des Reichs über die Schutzgebiete beruht die Zuständigkeit des Reichs zur Schutzgebietsgesetzgebung. Da nun für jeden Willensakt des Reiches, ohne Unterschied des Inhalts, die Form des Reichsgesetzes Verwendung finden kann, so ergibt sich, daß der Weg der Reichsgesetzgebung auch für alle die Schutzgebiete betreffenden Angelegenheiten die verfassungsmäßig zulässige und rechtlich wirksame Form ist.“³⁾ Wie Laband zu diesen Schlußfolgerungen kommt, vor allem der Behauptung, die Reichsverfassung gelte in keiner ihrer Bestimmungen in den

¹⁾ Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches S. 291.

²⁾ Laband, ebenda.

³⁾ Laband, ebenda S. 292.

Schutzgebieten, ist nicht recht einzusehen. Wie verträgt sie sich mit den oben angeführten Sätzen, daß es sich bei den Schutzgebietsgesetzen nicht um Äußerungen einer von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt, sondern um Akte der Reichsgewalt handle. Daß diejenigen Rechtsregeln, welche für die Willensakte des Reiches überhaupt gelten, auch auf diejenigen Willensakte Anwendung finden müssen, welche sich auf die Ausübung der Schutzgewalt beziehen. Die Konsequenz, die Laband aus seinen eigenen Erörterungen hätte ziehen müssen, wäre die gewesen, wenigstens die Geltung des Artikels 5 R. V. und all der Artikel, welche den Weg der Gesetzgebung betreffen, für die Kolonien anzunehmen.

Im folgenden sollen auf Grund der oben gegebenen Lösung die außerdem zu dieser Frage geäußerten Ansichten einer Kritik unterzogen werden. Inbetracht kommen an dieser Stelle nicht die Erklärungen, wie sie die Motive über diesen Gegenstand enthalten und wie sie der Abgeordnete v. Rheinbaben im Reichstag abgab. In den Motiven war gesagt, daß im Hinblick auf den rechtlichen Inhalt der in der übernommenen Schutzherrschaft liegenden Befugnisse die Regelung der Gerichtsbarkeit wie der sonstigen inneren Verhältnisse der Schutzgebiete lediglich hätte im Verordnungsweg erfolgen können, soweit nicht die Bewilligung von Geldmitteln in Frage stehe. Ähnlich der Abgeordnete v. Rheinbaben. „Will man in diesen Gebiete die Rechtspflege ordnen, so bedarf es keiner Akte der Gesetzgebung, weil diese sich auf das Reichsgebiet bezieht, sondern die Ordnung der Rechtspflege erscheint als ein Akt der souveränen Gewalt im Deutschen Reich. Die Souveränität aber ruht bei den deutschen Fürsten, vertreten durch den Bundesrat.“¹⁾ Diese Erklärungen kommen für unsere Frage des-

¹⁾ St. B. des Reichstags Band I 1885/6 S. 658.

halb nicht in Betracht, weil sie sich beziehen auf die Zeit vor Erlaß des Schutzgebietsgesetzes. Nach dieser Ansicht würde sich die Gültigkeit des Schutzgebietsgesetzes so erklären, daß der Bundesrat seine Befugnis mit dem Reichstag freiwillig teilte. Daß aber dies abzuweisen ist, ergibt sich aus dem oben gesagten ohne weiteres.

Inbetracht kommen dagegen drei Versuche, das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat zu erklären. Sie gehören alle der neuesten Literatur an. Der erste Konstruktionsversuch stammt von H. Edler v. Hoffmann.¹⁾ Er stützt das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat auf Gewohnheitsrecht. Der Weg der Kolonialgesetzgebung habe sich, da den beiden jede förmliche Legitimation fehlte, von seinem Anfang bis zu seinem Ende gewohnheitsrechtlich entwickelt. Den beiden Erfordernissen für die Entstehung eines Gewohnheitsrechtes, der dauernden Übung und der *opinio necessitatis*, sei dabei entsprochen. Diese Theorie beruht auf einer vollständigen Verkennung der Stellung von Bundesrat und Reichstag, die keineswegs eine auf das Bundesgebiet beschränkte, sondern eine allumfassende ist. Vor allem ist ihr der Vorwurf zu machen, daß sie zwar das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat für die Gegenwart erklärt, niemals aber das Recht des Reichstags und Bundesrats nachweisen kann, das Schutzgebietsgesetz zu erlassen. Eine Theorie aber, sagt v. Böckmann mit Recht, die für die ersten und grundlegenden Kolonialgesetze keine Rechtsgrundlage zu benennen weiß, ist für ein so wichtiges Institut wie die Kolonialgesetzgebung nicht

¹⁾ v. Hoffmann, Einführung in das Deutsche Kolonialrecht S 11 ff.; Derselbe, die Frage einer Kolonialverfassung in der deutschen Kolonialzeitung S. 485/6, 493/4.

verwendbar.¹⁾ Dasselbe gilt von den Konsequenzen, zu denen diese Theorie bezüglich des Verhältnisses des Gesetzgebungsrechts von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien zum Kaiserlichen Verordnungsrecht kommt. Diese werden unten noch näher besprochen werden. Die v. Hoffmann'sche Theorie haben auch Sassen²⁾ und Kennel³⁾ übernommen. Wie diese beiden Schriftsteller aber zur Annahme eines Gewohnheitsrechtes kommen konnten, ist mir unverständlich, nachdem sie festgestellt hatten, daß der Bundesrat vor Erlaß des Schutzgebietgesetzes zur Regelung der kolonialen Rechtsverhältnisse allein zuständig war.⁴⁾ Ein Gewohnheitsrecht für Reichstag und Bundesrat, die Gesetzgebung in den Kolonien auszuüben, hätte nur dann von diesen Schriftstellern angenommen werden dürfen, wenn sie auch dem Bundesrat, wie es v. Hoffmann tat, jegliche Legitimation zur Ordnung der Rechtsverhältnisse in den Kolonien abgesprochen hätten.

Weit näher als v. Hoffmann kommt Giese der Lösung unserer Frage. Im Resultat stimmt er sogar vollständig mit mir überein. Nur der Art und Weise, wie Giese zu diesem Resultat gelangt, kann ich nicht beitreten. Während die von mir vertretene Ansicht dahin geht, daß Art. 5 R. V. sofort bei Erwerb unserer Kolonien in denselben Geltung erlangt habe, die Frage einer Kolonialver-

¹⁾ v. Böckmann, Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien S. 137; ähnlich auch Giese in Festgabe für P. Krüger S. 426 ff.

²⁾ Sassen, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien S. 40 ff. Neuestens erklärt Sassen die Gewohnheitsrechtstheorie für widerlegt durch v. Böckmann; Sassen im Verwaltungsarchiv Bd. 21 S. 191.

³⁾ Kennel, Die rechtliche Stellung der deutschen Kolonialgouverneure S. 26 ff.

⁴⁾ Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien S. 18; Kennel, Die rechtliche Stellung der deutschen Kolonialgouverneure S. 26.

fassung also längst gelöst war, ehe das Reich überhaupt Kolonien besaß, behauptet Giese, ¹⁾ der Art. 5 sei in den Kolonien eingeführt worden und auf Grund dieser Einführung sei das Schutzgebietsgesetz gültig erlassen worden: „Allerdings ist keine ausdrückliche gesetzliche Ausdehnung des Art. 5 Abs. 1 der R. V. auf die Kolonien zu verzeichnen, wohl aber eine stillschweigende: Bundesrat und Reichstag haben durch die Tatsache des Erlasses des ersten kolonialen Reichsgesetzes den Rechtssatz aufgestellt, daß Art. 5 Abs. 1 der R. V. fortan in den Kolonien gelten, daß die Kolonialgesetzgebung auf Grund „Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen“ ausgeübt werden soll. Das erste Kolonialgesetz hat also eine doppelte Funktion erfüllt. Es hat zunächst die Zuständigkeit von Bundesrat und Reichstag zur Teilnahme an der Kolonialgesetzgebung begründet und gleichzeitig auf der Grundlage der so begründeten Kompetenz die erste Regelung kolonialer Rechtsverhältnisse vorgenommen.“ ²⁾ Um diese von ihm vorgebrachte Ansicht zu stützen und jeder Erörterung über dieselbe die Spitze abubrechen, nimmt Giese die Einwendungen, von denen er glaubt, daß sie gegen seine Theorie erhoben werden würden, vorweg und sucht deren Haltlosigkeit darzutun. ³⁾ Daß ihm dies im Ganzen gelungen ist, bezweifle ich nicht. Aber ich bezweifle wohl, ob in Wirklichkeit diese Einwendungen erhoben worden wären. Ich glaube vor allem nicht, daß der Einwand wirklich erhoben worden wäre, Bundesrat und Reichstag hätten erst dann von ihrer Kompetenz zur Regelung kolonialer Angelegenheiten Gebrauch machen können, wenn ihnen diese Kompetenz durch ein vorgängiges Gesetz beigelegt worden

¹⁾ Giese in Festgabe der Bonner jur. Fakultät für Paul Krüger S. 429.

²⁾ Giese ebenda S. 429, 430.

³⁾ Giese, ebenda S. 430.

wäre. Dafür spricht sich Giese zu deutlich über diesen Punkt aus. Er sagt ausdrücklich: „Bundesrat und Reichstag haben durch die Tatsache des Erlasses des ersten kolonialen Reichsgesetzes den Rechtssatz aufgestellt, daß Art. 5 Abs. 1 der R. V. fortan in den Kolonien gelten, daß die koloniale Gesetzgebung auf Grund „Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen“ ausgeübt werden soll; und weiter, die Überweisung der kolonialen Gesetzgebungskompetenz an die gesetzgebenden Faktoren des Reiches und die erstmalige Ausübung dieser neuen Zuständigkeit fallen zeitlich zusammen; juristisch folgen sie einander.“¹⁾ In Wirklichkeit ist einzig und allein folgende Einwendung durchschlagend, die Giese nicht voraussah:²⁾ Woher nahmen, so frage ich, Bundesrat und Reichstag die Kompetenz, jenen Rechtssatz in den Kolonien einzuführen? Eigentümlicherweise spricht sich Giese über diesen Punkt nicht aus. Dieser aber ist es, der allein zur Lösung unseres Problems „Berechtigung des Reichstags und Bundesrats zum Erlaß kolonialer Gesetze“ führt. Solange sich Giese über diesen Punkt nicht ausgesprochen hat, kann seine Theorie Anspruch auf Anerkennung nicht erheben. Aber das Gute hat sie zweifelsohne gebracht, daß sie als solche eine Abkehr von dem starren Dogma „Keine Norm der Reichsverfassung gilt in den Kolonien“ bedeutet und wie keine andere auf die richtige Lösung unserer Frage hinweist. Die Lösung dieser Frage aber ist die, wie sie oben gegeben wurde: Reichstag und Bundesrat stützen ihre Kompetenz zum Erlaß kolonialer Gesetze auf Art. 4 und 5 R. V.

Den dritten und jüngsten Versuch, das Gesetzgebungs-

¹⁾ Giese, ebenda S. 429, 430.

²⁾ Diese Schwäche in der Giese'schen Konstruktion fällt auch v. Böckmann auf. Vgl. v. Böckmann, Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien S. 139.

recht von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien zu erklären, hat v. Böckmann gemacht.¹⁾ Seine Ausführungen bezüglich der Frage „Kompetenz des Reichstags und Bundesrats zum Erlaß des Schutzgebietgesetzes und kolonialer Gesetze überhaupt“ gipfeln in zwei Sätzen:

1. Der Rechtsgrund der Kolonialgesetzgebung ist die mit dem ersten Schutzgebietgesetz verfassungsmäßig abgegebene Erklärung der Reichsgewalt, daß die gesetzgebenden Organe des Reiches zum Erlaß von Kolonialgesetzen kompetent seien.²⁾
2. Seit diesem Gesetz gelten sämtliche bei dem Erlaß von Kolonialgesetzen realisierten formellen Verfassungsnormen in deutschen Kolonien.³⁾

Diese beiden Sätze ergeben sich aus der von v. Böckmann neu aufgestellten Geltungstheorie der Gesetze. Zu ihrem Verständnis ist daher zunächst ein Eingehen auf diese Theorie erforderlich. Der Geltungsbegriff der Gesetze, so führt v. Böckmann ungefähr aus,⁴⁾ wie ihn die herrschende Richtung aufstelle, — jede Norm der Reichsverfassung und jede Norm des deutschen Rechts bedürfe zu ihrer Geltung in den Kolonien der formellen Einführung, — sei unhaltbar. Daher gelte es Ersatz zu schaffen und einen neuen Geltungsbegriff der Gesetze aufzustellen. Dieser ergebe sich, da die Verfassungsurkunde (Verfassung im formellen Sinn) keine direkten Vorschriften über die Geltung des in ihr ausgedrückten Inhaltes enthalte, aus der materiellen Verfassung, unter der wir den Inbegriff der tatsächlichen Gestaltung des staatlichen Lebens zu verstehen hätten. Dieser Begriff der

¹⁾ v. Böckmann, Die Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien.

²⁾ v. Böckmann, a. a. O. S. 132.

³⁾ v. Böckmann, a. a. O. S. 134.

⁴⁾ v. Böckmann, a. a. O. S. 7, 8, 20, 21.

Verfassung und der des Staates gehörten notwendig zusammen. „Es sind Begriffe, die sich gegenseitig durchdringen und bedingen.“¹⁾ Demgegenüber sei es ein Fehler des deutschen Staatsrechts gewesen, den Begriff der Verfassung mit den in der Verfassungsurkunde niedergelegten Rechtssätzen zu identifizieren, und die Folge dieses Fehlers sei die gewesen, daß mit dem Geltungsbegriff der Verfassung eine bestimmte räumliche Vorstellung, nämlich die des in Art. 1 R. V. genannten Reichsgebietes, verbunden werde. Diese Anschauung aber sei unhaltbar und ergebe sich ohne weiteres klar aus dem Zusammenhang zwischen Staat und Verfassung. In dem Augenblick nämlich, in dem man zugebe, daß die Verfassung in abstraktem Sinne der Staat selbst sei und ebensowenig von ihm wie von seinen einzelnen Willensakten ohne Vernichtung der Rechtsgültigkeit derselben getrennt werden könne, enthebe man die Verfassung jeder mit den Staatsgrenzen abschließenden territorialen Gebundenheit und gebe ihre rechtliche Existenz, ihre Geltung dem allgemeinen Tätigkeitsfeld des Staates frei. Es sei logische Konsequenz, daß die Zusammengehörigkeit der beiden Begriffe Staat und Verfassung sich auch in einem einheitlichen Geltungsbegriff äußern müsse. Es sei daher zu sagen: Die Verfassung gilt im Gesamtgebiet unmittelbarer und ausschließlicher Herrschaft des Staates.²⁾ Damit aber sei noch lange nichts über die Geltung der einzelnen Norm gesagt.³⁾ Gelten im obigen Sinn heiße soviel wie bestehen, im Rechtssinne soviel wie rechtliches Bestehen. Die Gültigkeit einer einzelnen Norm setze voraus

- 1) daß sie verfassungsmäßig erklärt sei (abstrakte Geltung)

¹⁾ v. Böckmann, a. a. O. S. 80.

²⁾ v. Böckmann, a. a. O. S. 81, 82.

³⁾ v. Böckmann, a. a. O. S. 85 ff., 88–90, S. 111 ff.

2) im Einzelfalle real verwirklicht würde (praktische Geltung).

Aber auch die einzelne Norm, die in ein Gesetz gekleidet sei und als Gesetz bewertet werden müsse, sei an kein bestimmtes Territorium gebunden, sondern gelte, soweit wie ihre praktische Anwendung durch ein Organ des Staates oder durch das Individuum möglich sei.

Dies auf die Reichsverfassung übertragen, ergebe, daß sie in einem Gebiet juristisch gelten könne und gelten müsse, in das sie formell nicht eingeführt sei. Die Kolonien seien nun Reichsgebiet, also gelte auch in ihnen die Verfassung. Zum Schlusse auf die Berechtigung von Reichstag und Bundesrat zum Erlaß kolonialer Gesetze übergehend, kommt v. Böckmann zu dem Ergebnis: ¹⁾ „Eine spezielle Grundlage der Kolonialgesetzgebung finde sich in der Verfassungsurkunde nicht, sei aber auch gar nicht erforderlich gewesen. Diese ergebe sich ohne weiteres aus dem materiellen Verfassungsbegriff und zwar aus der juristisch ganz unbestreitbaren Fähigkeit des Reiches, seinen Willen in einem seiner Herrschaft unmittelbar und ausschließlich unterworfenen Gebiet zur Geltung zu bringen.

Soweit v. Böckmann. Die Unrichtigkeit seines Ergebnisses beantwortet sich nach der von mir vertretenen Auffassung ohne weiteres. Im einzelnen sei dazu folgendes bemerkt. Die Reichsverfassung enthält wohl eine formelle Grundlage der Kolonialgesetzgebung. Wenn Art. 4 R. V. die Bestimmungen über Kolonisation der Gesetzgebung und Beaufsichtigung seitens des Reichs überweist, so bedeutet dies, daß damit Reichstag und Bundesrat zur Regelung der Rechtsverhältnisse in den Kolonien legitimiert sind. Aber zugegeben selbst, daß Art. 4 R. V. nicht inbetracht käme, so ergibt sich nur das als richtig von dem, was v. Böck-

¹⁾ v. Böckmann a. a. O. S. 132–134.

mann sagt, daß die Autorisation von Reichstag und Bundesrat sich ohne weiteres aus dem materiellen Verfassungs begriff ergebe und zwar aus der juristisch ganz unbestreitbaren Fähigkeit des Reiches, seinen Willen in einem seiner Herrschaft unmittelbar und ausschließlich unterworfenen Gebiet zur Geltung zu bringen. Aber nicht richtig ist es, dann weiter zu folgern: Der Rechtsgrund der Kolonialgesetzgebung ist daher die mit dem ersten Schutzgebietsgesetz verfassungsmäßig abgegebene Erklärung der Reichsgewalt, daß die gesetzgebenden Organe des Reiches zum Erlaß von Kolonialgesetzen kompetent seien. Rechtsgrund der Kolonialgesetzgebung ist vielmehr nur die Tatsache, daß es sich nach dem Erwerb der Kolonien bei der Regelung ihrer Rechtsverhältnisse um Reichsangelegenheiten handelte und daß zu deren Regelung, soweit es sich um Erlaß von Rechtsnormen handelt, Reichstag und Bundesrat ohne weiteres zuständig sind.

Ebenso unrichtig ist aber auch die zweite Behauptung v. Böckmanns, daß seit dem Erlaß des Schutzgebietsgesetzes sämtliche bei dem Erlaß von Kolonialgesetzen realisierten formellen Verfassungsnormen in den Kolonien Geltung besäßen. Diese Normen müssen, wie oben gezeigt, in den Kolonien seit ihrem Erwerbe Geltung beanspruchen. Eine Norm wie Art. 5 R. V. kann nicht realisiert werden. Es können höchstens auf Grund des Art. 5 R. V. Gesetze erlassen und realisiert werden. Diesen Schluß sollte man übrigens auch nach den Ausführungen v. Böckmanns über die Zusammengehörigkeit der Begriffe Staat und Verfassung erwarten, die, das sei anerkannt, die Haltlosigkeit der in der Literatur vertretenen Ansicht von der Nichtgeltung der Reichsverfassung in den Kolonien mit wissenschaftlicher Gründlichkeit gezeigt haben.¹⁾

¹⁾ Vgl. hierzu Sassen, Verwaltungsarchiv Bd. 21 S. 188.

Mag daher die von v. Böckmann vertretene Geltungstheorie der Gesetze richtig sein oder nicht. — es ist hier nicht der Ort, dies zu untersuchen — bezüglich der Normen über die Gewaltenübung trifft sie nicht zu und führt zu ähnlichen Schlußfolgerungen, wie sie Giese zieht.¹⁾ Wie sich übrigens jene Ansicht v. Böckmanns mit folgenden gleichfalls von ihm herrührenden Sätzen verträgt, ist nicht recht einzusehen. Er sagt: „Damit erledigt sich auch die Frage, ob es eine „besondere Kolonialgesetzgebung“ im formellen Sinne gebe. Das Recht der Gesetzgebung ist ein unmittelbarer Ausfluß der Staatsgewalt. Daher besitzt der Staat dieses Recht im Gesamtbereich seines Staatsgebietes. Staatsgebiet ist aber die Summe aller der Staatsgewalt ausschließlich und unmittelbar unterworfenen Territorien. Dazu gehören beim deutschen Reiche auch die Kolonien. Daher steht der Reichsgewalt das Recht der Gesetzgebung auch in den Kolonien zu. Folglich stellt aber auch die Kolonialgesetzgebung kein von der Reichsgesetzgebung verschiedenes Verfahren dar, sondern ist vollkommen mit ihr identisch.“²⁾ Diese Sätze sprechen vollständig für meine Ansicht.

2. Verhältnis des Gesetzgebungsrechts von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien zum Kaiserlichen Verordnungsrecht.

Aus der Tatsache, daß dem Kaiser die Schutzgewalt in den Kolonien durch ein Gesetz übertragen wurde, er diese also als Delegat des Trägers der Souveränität ausübt, folgt, daß die Rechte des Kaisers durch die Gesetzgebung

¹⁾ Vgl. Giese, Festgabe für Paul Krüger S. 429 ff.; dazu die Ausführungen v. Böckmanns in „Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien“ S. 139.

²⁾ v. Böckmann a. a. O. S. 143.

jederzeit beschränkt und beseitigt werden können. Ferner: Reichsgesetze gehen Kaiserlichen Verordnungen vor. Der Kaiser kann also Verordnungen nicht erlassen, die inhaltlich bestehenden Vorschriften von kolonialen Reichsgesetzen zuwiderlaufen. Die Reichsgesetzgebung dagegen kann jederzeit Kaiserliche Verordnungen aufheben oder abändern. Diese Sätze werden in der Literatur und Praxis allgemein anerkannt. Nur H. Edler v. Hoffmann kommt auf Grund der von ihm vertretenen sogenannten Gewohnheitstheorie zu einem anderen, allerdings sehr eigenartigen Ergebnis.¹⁾ Daß nur Gewohnheitsrecht den Titel für das Recht von Bundesrat und Reichstag bildet, habe eine gewisse Schwäche ihrer Stellung zur Folge. Der § 1 des Gesetzes vom 17. April 1886, und des jetzigen Schutzgebietgesetzes habe dem Kaiser die Ausübung der vollen Schutzgewalt, damit auch das Gesetzgebungsrecht für die gesamten Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete übertragen. Eingeschränkt werde es nur durch die Zuständigkeit von Bundesrat und Reichstag. Diese gehe dahin, daß alle formellen Gesetze nur im Wege der formellen Gesetzgebung aufgehoben oder geändert werden können, ferner nach dem Gesetz vom 30. März 1892 dahin, daß der Etat nur auf dem Wege der Gesetzgebung festgestellt, und nur auf dem gleichen Wege Anleihen aufgenommen und Garantien übernommen werden können. Die Rechtsstellung von Bundesrat und Reichstag selbst sei dagegen für die Schutzgebiete, da sie nur auf Gewohnheitsrecht beruht, nicht durch formelles Gesetz geschützt. Eine Änderung oder völlige Beseitigung ihres Rechtes, an der Kolonialgesetzgebung teilzunehmen, brauche deshalb nicht durch einen Akt der formellen Gesetzgebung, also nicht

¹⁾ Dieselbs Ansicht wie v. Hoffmann vertrat früher auch Sassen. Vgl. Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den Kolonien S. 35 ff.

unter ihrer Mitwirkung vorgenommen zu werden. Eine Kaiserliche Verordnung genüge.¹⁾ Diese in der Literatur des konstitutionellen Staatsrechts einzig dastehenden Konsequenzen v. Hoffmanns widerlegen sich selber. Der Kaiser soll also an die Beschränkungen des Schutzgebietgesetzes u. s. w. solange gebunden sein, als es ihm beliebt; durch eine Verordnung kann er ja nach v. Hoffmann die Rechtsstellung vom Bundesrat und Reichstag beseitigen und dann durch eine weitere Verordnung jene Gesetze selbst aufheben oder abändern.²⁾ Warum muß der Kaiser das aber auf diesem Umweg tun, warum kann er jene Gesetze nicht direkt aufheben? Und dann, die Richtigkeit der v. Hoffmannschen Gewohnheitstheorie vorausgesetzt! Wenn das Recht des Reichstags und Bundesrats als auf Gewohnheitsrecht beruhend auf schwachen Füßen steht, dann muß doch auch das Recht des Kaisers, da es ihm auf Grund desselben Gewohnheitsrechts übertragen wurde, auf ebenso schwachen Füßen stehen. Aus der Tatsache, daß der § 1 Sch. G. G. formell festgestellt ist, das Recht des Reichstags und Bundesrats aber nicht, solche Schlüsse zu ziehen und auf diese Tatsache die Grundsätze von gesetztem Recht und Gewohnheitsrecht anzuwenden, geht nicht an. Immerhin müßte auch nach der v. Hoffmann vertretenen Theorie das Recht des Reichstags und Bundesrats ein stärkeres sein als das des Kaisers. Die von v. Hoffmann vertretenen Sätze fallen erst recht, wenn auf sie das oben von der sogenannten Gewohnheitstheorie Gesagte angewandt wird.³⁾

¹⁾ v. Hoffmann, Einführung in das Deutsche Kolonialrecht S. 34, 35.

²⁾ v. Hoffmann, Einführung in das Deutsche Kolonialrecht S. 35.

³⁾ Zurückzuweisen ist auch die von Zorn vertretene Ansicht, daß dem Kaiser bei kolonialen Gesetzen das Recht der Initiative zustände. Sie führt zu ähnlichen Konsequenzen wie die von v. Hoffmann vertretene Theorie. Zorn, die deutsche Reichsverfassung Leipzig 1907. S. 103.

II. Umfang des Kaiserlichen Ordnungsrechts.

I. Das Staatsrecht.

Auf Grund des § 1 Sch. G. G. ist das Kaiserliche Ordnungsrecht ein grundsätzlich unbeschränktes. Durch die gesetzgebenden Faktoren, Reichstag und Bundesrat, kann es jedoch jederzeit beschränkt werden. Eine solche Beschränkung erfuhr es schon durch das Schutzgebietsgesetz von 1886. Ihm folgten das Schutzgebietsetatgesetz von 1892 und das Kolonialbeamtengesetz von 1910. Am wenigsten wurde durch diese Gesetze das Kaiserliche Ordnungsrecht auf dem Gebiete des Staatsrechts beschränkt. Die Einschränkungen desselben auf diesem Gebiete finden sich sämtlich im Schutzgebietsgesetz. Inbetracht kommt zunächst der § 9 Sch. G. G. Nach § 9 Abs. 1 kann Ausländern, welche sich in den Schutzgebieten niederlassen, und Eingeborenen durch Naturalisation die Reichsangehörigkeit vom Reichskanzler verliehen werden. Nach § 9 Abs. 2 finden auf die Naturalisation und das durch sie begründete Verhältnis der Reichsangehörigkeit die Bestimmungen des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870, sowie Art. 3 R. V. und § 4 des Wahlgesetzes für den deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869 entsprechende Anwendung. Der auf diese Weise naturalisierte Ausländer oder Eingeborene ist also Reichsangehöriger, der bei einer etwaigen Verlegung seines Wohnsitzes in das Reichsgebiet die aus der Reichsangehörigkeit fließenden Pflichten und Rechte hat wie jeder Deutsche im Reich. Infolge seines Aufenthaltes in den Kolonien ist er aber an der Ausübung der meisten Rechte gehindert. Diese ruhen. Hierin ist rechtlich nicht eine Beschränkung der Rechtsstellung der Reichsangehörigen in den Kolonien zu erblicken. Dafür treten nach § 9 Abs. 2 an die Stelle der Rechte und Pflichten, die sich aus der Reichsangehörigkeit im Reich

ergeben, andere, welche aus der staatsrechtlichen Stellung der Schutzgebiete folgen. Welches diese Rechte sind, das ergibt sich aus den bestehenden Kolonialgesetzen und Kaiserlichen Verordnungen. Es ist daher nur zum Teil richtig, wenn Sassen die Ausstattung der kolonialen Reichsangehörigkeit mit Inhalt, die Regelung der Grundrechte für einen Gegenstand des Kaiserlichen Ordnungsrechts, Änderungen in den Voraussetzungen des Reichsangehörigkeitsverhältnisses für einen Gegenstand der Gesetzgebung erklärt.¹⁾ Nach Abs. 3 § 9 Sch. G. G. geht die Reichsangehörigkeit nicht durch zehnjährigen Aufenthalt in den Kolonien verloren und findet eine Doppelbesteuerung in ihnen nicht statt. Die zweite Beschränkung des Kaiserlichen Ordnungsrechts enthält § 10 Sch. G. G. Durch Kaiserliche Verordnung können Eingeborene der Schutzgebiete in Beziehung auf das Recht zur Führung der Reichsflagge den Reichsangehörigen gleichgestellt werden. Da § 10 Sch. G. G. auf das Gesetz betreffend das Flaggenrecht der Kauffahrtschiffe vom 22. Juni 1890 verweist, kommen die Vorschriften dieses Gesetzes auch in den Kolonien zur Anwendung und erfolgen Änderungen der durch dieses Gesetz bestimmten Rechtsfolgen nur auf dem Wege der Gesetzgebung.

Die dritte und letzte Beschränkung des Kaiserlichen Ordnungsrechts auf dem Gebiete des Staatsrechts ist der § 14 Sch. G. G. Durch ihn werden den Angehörigen der im deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften in den deutschen Schutzgebieten Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährt. Die freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und die Einrichtung von Missionen der bezeichneten Religionsgesellschaften unterliegen keinerlei gesetzlichen Be-

¹⁾ Sassen, Gesetzgebungs- und Ordnungsrecht in den deutschen Kolonien S. 69.

schränkungen. Auch der Jesuitenorden ist in der Errichtung von Missionen und Niederlassungen unbeschränkt, das Jesuitengesetz erstreckt sich nicht auf die Kolonien. Voraussetzung der Kultusfreiheit ist also die Zugehörigkeit zu einer der im deutschen Reich anerkannten Religionsgesellschaften. Islam und Buddhismus genießen keine Kultusfreiheit und müssen sich demgemäß eine Regelung ihrer religiösen Verhältnisse durch Kaiserliche Verordnung gefallen lassen.

2. Das Verwaltungsrecht.

Auch auf dem Gebiete der Verwaltung ist das Kaiserliche Verordnungsrecht wenig beschränkt. Eine Beschränkung für das ganze Gebiet der Verwaltung enthält das Schutzgebietsetatgesetz vom 30. März 1892, welches die Vorschrift enthält, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden. Verwaltungsmaßregeln des Kaisers also, deren Durchführung Kosten verursacht, sind demnach praktisch nur dann von Bedeutung, soweit diese durch Annahme des Etats bewilligt werden.

Bei einer Erörterung über das Gebiet der Verwaltung pflegt gewöhnlich an erster Stelle die innere Verwaltung zu stehen. Sie ist Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge. Je höher die Kultur eines Volkes, um so bedeutender, je niedriger die Kultur, um so bescheidener ist dieser Zweig der Verwaltung. In unseren Kolonien kann es sich in anbetracht der geringen Anzahl Weißer und der niedrigen Kulturstufe der Eingeborenen nur um eine geringe Ausbildung dieses Zweiges der Verwaltung handeln. Begrifflich fallen unter ihn Sicherheits- und Sittenpolizei, Bevölkerungs- und Gesundheitswesen, Bildung, die Sorge für die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse, Land- und

Forstwirtschaft, Maß, Gewicht usw. Alle diese Gebiete ist der Kaiser im Verordnungswege zu regeln befugt. Eine Schranke ist für ihn nicht vorhanden. Dem § 15 Abs. 2 Sch. G. G., der von einigen Schriftstellern als eine Beschränkung des Kaiserlichen Verordnungsrechts angesehen wird, kommt diese Bedeutung nicht zu. Nach § 15 Abs. 2 ist der Reichskanzler befugt, für die Schutzgebiete oder für einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen. Allerdings faßt man diese Beschränkung nicht in dem Sinne, daß man dem Kaiser auf den Gebieten, auf denen dem Reichskanzler ein Verordnungsrecht zusteht, dieses absprach. Im Gegenteil. Man erkannte an, daß das Kaiserliche Verordnungsrecht weitergehend sei. Aber man sagte: dem Kaiser und dem Reichskanzler steht auf gewissen Gebieten ein gleichartiges Verordnungsrecht zu; da beiden aber dasselbe auf Grund der gleichen Quelle, des Schutzgebietsgesetzes, zustehe, sei es möglich, daß sich eine Verordnung des Kaisers und des Reichskanzlers innerlich widersprechen und beide nebeneinander bestehen könnten. Einer solchen Kollisionsgefahr könnte der Kaiser nur dadurch vorbeugen, daß er durch eine neue Verordnung die Verordnung des Reichskanzlers abändere oder aufhebe.¹⁾ Wäre das richtig, dann wäre der Kaiser praktisch in seinem Verordnungsrecht außerordentlich beschränkt. Ich kann dem nicht zustimmen; der Reichskanzler kann niemals Verordnungen erlassen, die bestehenden Kaiserlichen Verordnungen widersprechen und der Kaiser kann jederzeit Verordnungen des Reichskanzlers

¹⁾ Sassen, Gesetzgebungs- und Verordnungs. S. 95; und Fischer, Das Verordnungs. in den Kol. (Verhandlungen des Deutschen Kolonialkongresses 1905 S. 365 ff.)

aufheben und abändern. Dies folgere ich mit Gierke ¹⁾ daraus, daß einmal dem Kaiser ein viel weitgehendes Verordnungsrecht als dem Reichskanzler zusteht, andererseits dieser ein untergeordnetes Organ des Kaisers ist. Der § 15 Abs. 2 Sch. G. G. enthält daher höchstens eine Beschränkung der Kaiserlichen Delegationsbefugnis.

Das Recht der völkerrechtlichen Vertretung steht dem Kaiser wie im Reich so auch in den Kolonien zu. Dieses Verhältnis ergibt sich, da die Schutzgebiete nicht den Charakter selbständiger völkerrechtlicher Subjekte besitzen, als das einzig mögliche. Der Art. 11 R. V. Abs. 1 S. 2 gilt daher auch für die Kolonien. Ob der Kaiser aber den Beschränkungen des Art. 11 unterworfen ist, ist nach den unter I. aufgestellten Grundsätzen zu prüfen. Was zunächst den Abschluß völkerrechtlicher Verträge angeht, so verneine ich dies. Der Art. 11 Abs. 3 kann Gültigkeit nur für das Reich, nicht selbverständliche Gültigkeit für die Kolonien beanspruchen. Da der Kaiser auf Grund des § 1 Sch. G. G. Abs. 1 in der Ausübung der kolonialen Staatsgewalt grundsätzlich unbeschränkt ist, bedarf er zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge, bei denen es sich um Interessen der Schutzgebiete handelt, grundsätzlich nicht der Zustimmung von Bundesrat und Reichstag. Nur „zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebietes oder von Teilen eines solchen bedarf es eines Reichsgesetzes. Diese Vorschrift findet auf Grenzberichtigungen keine Anwendung.“ (§ 1 Sch. G. G. Abs. 2 vom 16. Juli 1912.) ²⁾ Von diesem Zeitpunkte besaß der Kaiser das Recht, sowohl Gebietser-

¹⁾ Zeitsch. für Kol. pol. Kol. r. Kol. w. IX. Jahrg. 1907 Heft 6 S. 427.

²⁾ vgl. darüber Laband in der Deutschen Juristen-Zeitung 1912. N. 1 Sp. 8.

werbungen wie Gebietsabtretungen allein vorzunehmen. Diese Befugnis des Kaisers wurde gelegentlich der Marokkodebatten 1911 im Reichstag Gegenstand lebhafter Erörterung. Der Reichstag, dem der mit Frankreich abgeschlossene Vertrag nur zur Kenntnisnahme, nicht zur Genehmigung vorgelegt war, nahm diese mit Rücksicht auf die in Afrika erfolgte Gebietserwerbung für sich in Anspruch. Mit Recht stellte sich die Regierung in dieser Frage auf den gegenteiligen Standpunkt und der Reichstag schloß sich schließlich dieser Ansicht an. Die Zustimmung des Reichstags und Bundesrats ist weiterhin dann erforderlich, wenn durch einen vom Kaiser abgeschlossenen Vertrag ein in den Schutzgebieten geltendes Reichsgesetz abgeändert oder eine finanzielle Belastung der Schutzgebiete herbeigeführt wird, da hierzu nach dem Gesetz vom 30. März 1892 betr. die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete ein formelles Gesetz notwendig wäre. Bezieht sich demgegenüber ein vom Kaiser abgeschlossener Vertrag auf Reich und Kolonien zusammen, so kommen, wie dies in der Praxis bis jetzt auch immer geschehen ist, die Vorschriften des Art. 11 R. V. zur Anwendung.¹⁾

Ähnliches gilt auch für das Recht des Kaisers Krieg zu erklären und Frieden zu schließen. Da die Schutzgebiete völkerrechtlich keine Persönlichkeit besitzen, zudem auch nicht über ein entwickeltes Kriegswesen verfügen, handelt es sich stets, sollte ein Krieg von ihnen seinen Ausgang nehmen, um einen Krieg, der im Namen des Reichs, mit seinen Mitteln und seiner Macht geführt wird. Es kommt daher auch Art. 11 Abs. 2 R. V. zur Anwendung, nur mit der Modifikation, die aus dem Wortlaut des Artikels 11 folgt, daß die Kriegserklärung gegenüber einer fremden Macht

¹⁾ v. Stengel Rechtsv. der Schutzg. S. 81, 82. Georg Meyer Die Stellung der deut. Schutzg. S. 208, 210.

auch dann der Zustimmung des Bundesrats bedarf, wenn diese einen Aufriff auf eines der deutschen Schutzgebiete unternommen hat. Selbstverständlich handelt es sich hier nur um die formelle Kriegserklärung. Zur Abwehr eines auf die Schutzgebiete erfolgenden Angriffes die erforderliche militärische Aktion anzuordnen, ist der Kaiser jederzeit befugt.

Dieses Recht des Kaisers beruht darauf, daß er oberster Kriegsherr für die Kolonien ist und an der Spitze der gesamten militärischen Verwaltung der Kolonien steht. Der Kaiser kann daher die gesamten militärischen Verhältnisse derselben im Verordnungswege regeln. Aber auch hier hat die Gesetzgebung mannigfach eingegriffen. Als haupt- und grundlegendes Gesetz kommt das Gesetz betreffend die Kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst vom 18. Juli 1896 in Betracht. Es enthält Bestimmungen über die Organisation, Ergänzung, Rechtsverhältnisse der Schutztruppen, Versorgung und Wehrpflicht. Unter diesen das Kaiserliche Verordnungsrecht beschränkenden Bestimmungen ist vor allem der § 4 Sch. G. G. zu nennen, der hinsichtlich des strafgerichtlichen Verfahrens gegen die den Schutztruppen zugeteilten Militärpersonen die Vorschriften der Militärstrafgerichtsordnung für anwendbar erklärt. Diese können für die Schutzgebiete also nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden. Dem Kaiser steht aber das Recht auf Grund desselben Paragraphen zu, Abweichungen zu treffen, wenn besondere Verhältnisse es erfordern. Diese Bestimmung wurde durch § 5 Sch. G. G. aufrecht erhalten. Auf Grund des § 4 Sch. T. G. erging die Kaiserliche Verordnung vom 2. November 1909, die die Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 in den Kolonien einführt. Sie enthält zugleich eine Reihe von Abänderungen dieses Gesetzes. Da das Schutztruppen-gesetz über die Regelung des materiellen Strafrechts, des militärischen Disziplinarwesens nichts enthält, so unterliegen

diese Materien dem Kaiserlichen Verordnungsrecht. Durch Verordnung vom 26. Juli 1896 wurde das Militärstrafgesetzbuch des deutschen Reiches in den Kolonien eingeführt.

Größeren Beschränkungen unterliegt das Kaiserliche Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Finanzverwaltung. In der Übertragung der Schutzgewalt an den Kaiser war auch die Finanzhoheit als wesentlicher Bestandteil enthalten. Sie umfaßt sowohl das Recht der Finanzgesetzgebung wie der Finanzverwaltung. Vor dem Jahre 1892 übte der Kaiser die Finanzhoheit ohne jegliche Beschränkung aus; er konnte kraft seines Verordnungsrechts direkte und indirekte Steuern, Zölle und sonstige Abgaben festsetzen, und vor allem den Haushaltsplan der Kolonien ohne jede Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag regeln. Art. 69 R. V. u. ff. galten nicht in den Kolonien. Der Kaiser besaß also Besteuerungs- und Budgetrecht. Dieses letztere ging jedoch durch Gesetz vom 30. März 1892 an den Reichstag und Bundesrat über. Alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete müssen auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres durch Gesetz festgestellt. (§ 1 Sch. E. G.). Die §§ 2 und 3 sichern dem Reichstag und Bundesrat ein weitgehendes Kontrollrecht an der ganzen Finanzverwaltung. Nach § 4 d. G. erfolgt die Aufnahme einer Anleihe und die Übernahme einer Garantie für die Kolonien nur im Wege der Gesetzgebung. Das Besteuerungsrecht des Kaisers ist auch heute noch unbeschränkt. Das schließt jedoch nicht aus, daß sich der Kaiser in der Ausführung des Besteuerungsrechts nach innen und außen Beschränkungen auferlegt, z. B. etwa den Häuptlingen gewisse Abgaben zu erheben gestattet, wie dies früher der Fall war, oder mit andern Staaten betreffend Erhebung von Zöllen Verträge abschließt, wie dies z. B. in der Brüsseler Generalakte vom 2. Juli 1890, der Brüsseler Konvention vom 8.

Juni 1899 und in der Brüsseler Internationalen Spirituosenkonvention vom 3. November 1906 geschehen ist.

Dem Kaiser steht schließlich auch das Recht der kolonialen Behördenorganisation zu. Kolonialbehörde ist nicht das Kolonialamt.¹⁾ Dieses ist Reichsbehörde, seine Beamten sind Reichsbeamte. Bei Erlass des Schutzgebietsgesetzes war der Kaiser in der Organisation der Behörden fast unbeschränkt. Die einzige Beschränkung enthielten die §§ 2 u. 3 Sch. G. G. in Verbindung mit den §§ 5, 7, 15, 17, 42, 71 K. G. G. Auf Grund dieser Bestimmungen ist der Kaiser bei Einrichtung der Gerichte an die im K. G. G. bestehenden Vorschriften gebunden. Eine erhebliche Einschränkung erfuhr jedoch dieses Recht des Kaisers durch das Schutzgebietsetzgesetz von 1892. Seit dieser Zeit entbehren, wie schon oben bemerkt, kaiserliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Verwaltung und damit vor allem auf dem der Behördenorganisation jeder finanziellen Rückwirkung.

Wie die Organisation, so ist auch auf Grund des § 1 Sch. G. G. der Kaiser die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten zu regeln befugt. Von Kolonialbeamten war aber erst die Rede, nachdem sich ein wirklicher Kolonialbeamtenstand gebildet hatte. Diesen gab es im Anfang des Erwerbes unserer Kolonien nicht. Es handelt sich in dieser Zeit um in die Kolonien versetzte Reichsbeamte, die voll und ganz dem Heimatsbeamtenverbände angehörten und unter dem Reichsbeamtenrecht standen. Deshalb sagt Koebner mit Recht: „Die Kolonialbeamten waren ursprünglich Reichsbeamte schlechthin mit allen Rechten und Pflichten, die sich aus dem Reichsbeamtenrecht und seinen Ergänzungsgesetzen ergeben.“²⁾ Von einem Beamtenstand der Kolonien konnte man erst reden, nachdem sich allmählich und rein tatsäch-

¹⁾ Vgl. hierüber Giese in Annalen des Deutschen Reichs 1907.

²⁾ Koebner in Encyklop. v. Kohler S. 1105.

lich, wie dies in der Natur der Sache liegt, ein Landesbeamtenstand der Kolonien gebildet hatte.¹⁾ Nunmehr griff das kaiserliche Verordnungsrecht ein, und abgesehen von dem kurzen Gesetze vom 31. Mai 1887 behauptete es seinen Platz uneingeschränkt bis zum Erlaß des Kolonialbeamtengesetzes v. J. 1910. An Kaiserlichen Verordnungen, die ein koloniales Beamtenrecht schufen, sind zu erwähnen die Verordnung vom 3. August 1888 betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten von Kamerun und Togo, die Verordnung vom 22. April 1894 betreffend die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in Deutsch-Ostafrika, die eine Codification des gesamten Beamtenrechts darstellenden Verordnungen vom 9. August 1896 und 23. Mai 1901. Da jedoch im Laufe der Zeit der Rechtszustand „durch verschiedene ergänzende, dem Etat einverleibte Einzelschriften“ unklar und unübersichtlich wurde, andererseits im Interesse der Kolonialbeamten eine gesetzliche Regelung notwendig erschien, erging das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910. Wer ist nun Kolonialbeamter im Sinne dieses Gesetzes? Sind es alle im Dienste der Schutzgebiete angestellten Beamten? Nach dem § 1 K. B. G. sollte man so glauben. Aber dieser Paragraph soll, wie die Motive ausdrücklich hervorheben, eine vollständige Begriffsbestimmung nicht enthalten. Wir müssen daher den Begriff „Kolonialbeamte“ bestimmen. Mit Romberg verstehe ich unter einem Kolonialbeamten denjenigen für den Schutzgebietsdienst angestellten Beamten, dessen Dienstherr der Kaiser in seiner Eigenschaft als Träger der Staatsgewalt in den Kolonien ist.²⁾ Es scheiden demnach aus und sind keine Kolonialbeamten:

- 1) Die in den Schutzgebieten oder in ihrem Dienste tätigen Reichsbeamten z. B. die Postbeamten, die

¹⁾ Romberg, Kolonialbeamtengesetz S. 1, 2.

²⁾ Romberg, Kolonialbeamtengesetz S. 42.

Beamten der Centralverwaltungen für die Schutzgebiete u. s. w.

- 2) Die als solche verwendeten Personen des Soldatenstandes in den Schutzgebieten, nämlich die kaiserlichen Schutztruppen und die im Schutzgebiet Kiautschou garnisonierenden Marineteile.
- 3) Die in Beamtenstellungen kommandierten Personen des Soldatenstandes und zwar der kaiserlichen Schutztruppe, der Marine und des Reichsheeres z. B. die militärischen Residenten, Distriktschefs u. s. w.¹⁾ Die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten sind also durch das Kolonialbeamtengesetz von 1910 geregelt. Eine Regelung derselben durch kaiserliche Verordnung ist also in der Zukunft ausgeschlossen. Nur vom Gesetze nicht behandelte Materien, wie z. B. die Beamtenunfallfürsorge, unterliegen vor wie nach dem kaiserlichen Verordnungsrechte.²⁾ Dem kaiserlichen Verordnungsrechte unterliegen aber auch die Materien, die der Kaiser auf Grund des Kolonialbeamtengesetzes besonders zu regeln befugt ist. Derartige Befugnisse enthalten die §§ 12 und 13 K. B. G. Nach § 12 K. B. G. können Kolonialbeamte, wenn sie eine kaiserliche Bestallung erhalten haben, durch Verfügung des Kaisers jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilig bis zu drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden. Gouverneure, erste Referenten und Referenten beim Gouvernement können durch Verfügung des Kaisers einstweilig in den Ruhestand versetzt werden. Nach § 13 K. B. G. erfolgt die Entscheidung über die Versetzung eines Kolonialbeamten in den Ruhestand

^{1) 2)} Romberg Kolonialbeamtengesetz S. 46, 45.

durch den Kaiser, falls der Beamte eine kaiserliche Bestallung erhalten hat. Da nach § 1 K. B. G. die Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes für anwendbar erklärt sind, soweit sich nicht aus dem Kolonialbeamtengesetz etwas anderes ergibt, finden § 17, 118, 159 R. B. G. entsprechende Anwendung. Nach § 17 R. B. G. bestimmt der Kaiser Titel, Rang und Uniform der Reichsbeamten (demnach also auch der Kolonialbeamten) durch kaiserliche Verordnung. Nach § 118 R. B. G. hat der Kaiser das Recht die von den Disziplinarbehörden (des Reichs und der Kolonien) verhängten Strafen zu erlassen und zu mildern. Nach § 159 R. B. G. erläßt der Kaiser die zur Ausführung desselben nötigen Verordnungen.

3. Die Rechtspflege.

Am meisten beschränkt ist das Kaiserliche Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Rechtspflege. Die Weißenrechtspflege unterliegt fast in ihrem ganzen Umfange gesetzlicher Regelung und zwar wurden gemäß § 2 und § 3 Sch. G. eine Reihe von Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes vom 7. April 1900 rezipiert. Dies geschah deshalb, weil zwischen den Verhältnissen in den Schutzgebieten und Konsulargerichtsbarkeitsbezirken eine große Aehnlichkeit herrscht. Damit wollte man, wie der Abgeordnete Dr. Hänel im Reichstage sagte, dem Deutschen in den Kolonien die stärksten Garantien des Rechts geben. Immerhin aber erfordert es die Rücksicht auf die eigenartigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Kolonien, daß auch auf diesem Gebiete das kaiserliche Verordnungsrecht zugelassen wurde. Dies ist durch zahlreiche Einzelbestimmungen der das Privat-, Straf- und Prozeßrecht der Weißen regelnden

Gesetze geschehen. Das Recht der Farbigen auf dem Gesetzeswege zu regeln, wäre bei der geringen Kenntnis, die wir im Mutterland von den Rechtsanschauungen der Farbigen haben, höchst unzweckmäßig gewesen. „Gegenüber der modernen Rechtskultur der Europäer kommt es hier darauf an, gerade die uralteingewurzelten, einfachen Rechtsanschauungen der Eingeborenen nach Möglichkeit zu schonen, denn nichts erleichtert eine fruchtbare und friedliche Kolonisation mehr als die Beibehaltung der altgewohnten Sitten und Rechtsanschauungen der Bevölkerung. Aus diesem Grunde wird hier ein besonderes zurückhaltendes und Vorsichtiges Vorgehen geboten sein.“¹⁾ Es war daher zweckmäßig, dem Kaiser und damit der örtlichen Verwaltung der Kolonien auf dem Gebiete der Farbigenrechtspflege volle Freiheit zu lassen. Das Verordnungsrecht des Kaisers auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts der Weißen bestimmt sich nach den dasselbe regelnden Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes vom 7. April 1900. Die Vorschriften dieses Gesetzes werden in den Kolonien entsprechend angewandt. Das kaiserliche Verordnungsrecht ist enthalten in den §§ 20 bis 23, 26, 33, 37, 39 K. G. G. Nach § 20 Abs. I. K. G. G. finden die in § 19 erwähnten Vorschriften keine Anwendung, soweit sie Einrichtungen und Verhältnisse voraussetzen, an denen es für die Schutzgebiete fehlt. Hierin sind z. B. für die sämtlichen Schutzgebiete die preußischen Gesetze über das Wasser- und Wegerecht, sowie Jagd- und Fischereirecht zu rechnen. Nach § 20 Absatz 2 können durch kaiserliche Verordnung die nach Absatz 1 außer Anwendung bleibenden Vorschriften, soweit sie zu den in § 19 No. 1 erwähnten gehören, also soweit sie dem bürgerlichen Rechte, dem Gesetze über das Verfahren und die Kosten in bürgerlichen Rechts-

¹⁾ Koenner, Rechtspflege in den Kolonien S. 6.

streitigkeiten, in Konkursachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit angehören, näher bezeichnet, auch andere Vorschriften an deren Stelle getroffen werden. Durch kaiserliche Verordnung können nach § 21 K. G. G. die Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum sowie die sonstigen Berechtigungen, für welche die sich auf Grundstücke beziehenden Vorschriften gelten, abweichend von den nach § 19 maßgebenden Vorschriften geregelt werden. Auf Grund des § 21 K. G. G. erging der § 3 der kaiserlichen Verordnung vom 9. November 1900, welcher bestimmt, daß die in § 19 K. G. G. bezeichneten, dem bürgerlichen Rechte angehörenden Vorschriften außer Anwendung bleiben, soweit sie Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum sowie die sonstigen Berechtigungen betreffen, für welche die sich auf Grundstücke beziehenden Vorschriften gelten; diese Bestimmung wurde durch § 1 und § 28 No. 8 der K. V. vom 21. November 1902 aufgehoben. Das Enteignungswesen wurde durch die kaiserliche Verordnung vom 14. Februar 1903, das Bergwesen durch die Verordnung vom 27. Februar 1906 in den afrikanischen Schutzgebieten mit Ausnahme von Südwestafrika geregelt. Für dieses Schutzgebiet erging die kaiserliche Verordnung vom 8. August 1905. In Kiautschou erfolgte eine Regelung des Bergwesens nicht durch kaiserliche Verordnung, sondern durch Verordnung des Reichskanzlers vom 16. Mai 1903 auf Grund kaiserlicher Delegation. (§ 3 d. Verordnung vom 2. November 1900). Nach § 3 der K. V. vom 9. November 1911 können der Reichskanzler und mit seiner Genehmigung der Gouverneur bzw. Landeshauptmann bis auf weiteres auf dem Gebiete des Bergwesens die erforderlichen Bestimmungen treffen, soweit diese Verhältnisse noch nicht durch kaiserliche Verordnung geregelt sind. Auch auf dem Gebiete des Grundstückverkehrs hat der Kaiser in weitgehendem Maße seine Rechte an den Reichskanzler delegiert. (§ 26 der K. V. vom

21. November 1902). Gemäß § 22 K. G. G. kann durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden, inwieweit die Vorschriften der Gesetze über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst, von Photographien, von Erfindungen, von Mustern und Modellen, von Gebrauchsmustern und von Warenbezeichnungen in den Schutzgebieten Anwendung finden oder außer Anwendung bleiben. Auf Grund dieser Verordnung setzt der § 4 K. V. vom 9. November 1900 das ganze Urheberrecht in Kraft. Durch kaiserliche Verordnung vom 15. Oktober 1908 wurde bestimmt, daß auch die Bestimmungen der Berner Uebereinkunft vom 9. September 1886 sowie die Bestimmungen der Abkommen, durch welche die erste Uebereinkunft entweder abgeändert oder ergänzt wurde und endlich die Vorschriften der zur Ausführung der Uebereinkunft ergangenen Gesetze und Verordnungen mit dem 1. Januar 1909 in den Kolonien Geltung haben sollten. Nach § 23 K. G. G. treten, soweit die im § 19 bezeichneten Gesetze landesherrliche Verordnungen oder landesherrliche Genehmigung vorsehen, an deren Stelle in den Schutzgebieten kaiserliche Verordnungen oder kaiserliche Genehmigung. Demnach kann entsp. Art. 188 E. G. B. G. B. durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden, daß gesetzliche Pfandrechte, die zu der Zeit bestehen, zu welcher das Grundbuch als angelegt anzusehen ist, zur Erhaltung der Wirksamkeit gegenüber dem öffentlichen Glauben des Grundbuchs während einer 10 Jahre nicht übersteigenden, von dem Inkrafttreten des bürgerlichen Gesetzbuchs an zu berechnenden Frist nicht der Eintragungen bedürfen. Dasselbe ergibt sich für den Fall des Art. 188, Abs. 2, Art. 7 Abs. 1 A. G. H. G. B., Art. 6 § 1 A. G. B. G. B.

Nach § 26 K. G. G. kann durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden, inwieweit die Schutzgebiete im Sinne der in den §§ 19, 22 bezeichneten Gesetze als deutsches Gebiet oder Inland oder als Ausland anzusehen sind.

Eine solche Verordnung ist bis jetzt noch nicht ergangen. „In Ermanglung einer kaiserlichen Verordnung gemäß § 26 K. G. G. wird daher bei den einzelnen in Betracht kommenden Bestimmungen zu prüfen sein, welcher gesetzgeberische Gedanke der Unterscheidung zwischen deutschem Gebiet bezw. Inland oder Ausland zu Grunde liegt.“¹⁾

Auf Grund des § 33 K. G. G. kann durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden, daß statt der in den §§ 246, 247, 288 B. G. B. und im § 352 H. G. B. aufgestellten Zinssätze ein höherer Zinssatz gilt. Eine solche Verordnung ist bisher für die Schutzgebiete nicht ergangen.

§ 37 K. G. G. gibt dem Kaiser das Recht, durch Verordnung für die innerhalb der Schutzgebiete belegenen Grundstücke die Grundsätze zu bestimmen, nach denen die Sicherheit einer Hypothek, einer Grundschuld, oder einer Rentenschuld im Sinne des § 1807 B. G. B. festzustellen ist.

Schließlich kann der Kaiser nach § 39 K. G. G. die der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Bestimmungen über die Hinterlegung und die Hinterlegungsstellen treffen. Eine diesbezügliche kaiserliche Verordnung ist bisher nicht ergangen. Daher kommen auf Grund § 19 No. 1 K. G. G. in Verbindung mit Art. 144 E. G. B. G. B. die preußische Hinterlegungsordnung vom 14. März 1879 und Art. 84 A. G. B. G. B. in Betracht. Diese Vorschriften sind jedoch in den Schutzgebieten wegen § 20, Abs. 1 K. G. G. zum großen Teil nicht anwendbar.

Das bürgerliche Recht der Farbigen untersteht, wie schon oben kurz bemerkt, ohne jede Einschränkung dem kaiserlichen Ordnungsrecht. Dies ergibt sich dadurch, daß der Kaiser nach § 1 Sch. G. G. Träger der Staatsgewalt in den Kolonien ist und weder das Schutzgebietsgesetz, noch

¹⁾ Gerstmeyer Anm. z. § 26 K. G. G.

irgend ein anderes Gesetz eine Einschränkung des Kaisers auf diesem Gebiete enthält. Der § 4 Sch. G. G. verleiht dem Kaiser ausdrücklich das Recht, die für die Weißen in den Kolonien geltenden Vorschriften auch auf die Farbigen und ihnen vom Kaiser gleichgestellte Teile der Bevölkerung auszudehnen. Der Kaiser hat die Schaffung des Eingeborenen-Rechts dem Reichskanzler durch Verordnung vom 3. Juni 1901 übertragen. Entsprechend den oben für die Farbigen-rechtspflege gegebenen Grundsätzen ist bis jetzt ein Eingriff in die Stammesrechte nur soweit als notwendig erfolgt.

Das Kaiserliche Verordnungsrecht auf dem Gebiete des Strafrechts bestimmt sich nicht wie auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts nach den Vorschriften des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes, sondern ausschließlich auf Grund des § 6 Nr. 1 Sch. G. G. Gemäß § 6 Nr. 1 kann durch kaiserliche Verordnung in Vorschriften über Materien, welche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das deutsche Reich sind, Gefängnis bis zu einem Jahre Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände angedroht werden. Gegenstände des Strafgesetzbuches sind nicht die Materien, die durch § 2 E. G. S. T. B. G. dem Landesstaatsrecht überlassen sind. Es sind dies z. B. die Jagd, Fischerei, Zoll, Forst und Feldpolizei. Neben diesem gesetzvertretenden Strafverordnungsrecht hat der Kaiser aus § 6 Abs. 1 das Recht, Verwaltungsstrafrechte zu schaffen. Der Kaiser kann also in seinen zur Ausführung der kolonialen Gesetze erlassenen Verwaltungsverordnungen Strafen festsetzen, deren Betrag und Umfang sich gleichfalls aus § 6 Nr. 1 ergibt.

Dieselben Grundsätze, wie sie für das bürgerliche Recht der Farbigen gelten, kommen auch auf dem Gebiete des Strafrechts zur Anwendung.

Ebenfalls auf § 6 Sch. G. G. und zwar auf Nr. 4 und 6 beruht das kaiserliche Verordnungsrecht auf dem Gebiete

der Gerichtsverfassung. Gemäß Nr. 4 kann durch kaiserliche Verordnung die Gerichtsbarkeit in den zur Zuständigkeit der Schwurgerichte gehörenden Sachen den Gerichten der Schutzgebiete in der Weise übertragen werden, daß für diese Sachen, soweit nicht auf Grund der Nr. 2 etwas anderes bestimmt wird, die Vorschriften Anwendung finden, welche für die im § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit bezeichneten Strafsachen gelten. Auf Grund dieser Ermächtigung bestimmt der § 7 der K. V. vom 9. November 1900; die Gerichtsbarkeit in den zur Zuständigkeit der Schwurgerichte gehörenden Sachen wird den Gerichten erster Instanz (Bezirksgerichten bzw. dem kaiserlichen Gericht von Kiautschou) übertragen. Gemäß Nr. 6 § 6 kann durch kaiserliche Verordnung die nach dem Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit begründete Zuständigkeit des Reichsgerichtes einem Konsulargericht oder einem Gerichtshof in einem Schutzgebiet übertragen und über die Zusammensetzung des letzteren Gerichtshofs sowie über das Verfahren in Berufungs- und Beschwerdesachen, die vor einem dieser Gerichte zu verhandeln sind, mit der Maßgabe Anordnung getroffen werden, daß das Gericht aus einem Vorsitzenden und mindestens vier Beisitzern bestehen muß. Demgemäß bestimmt der § 8 der K. V. vom 9. November 1900, daß an Stelle des Reichsgerichtes die in den Schutzgebieten errichteten Gerichtsbehörden zweiter Instanz (Obergerichte) treten sollen. Für das Schutzgebiet Kiautschou sollte das Konsulargericht in Schanghai zuständig sein. Durch K. V. vom 28. September 1907 wurde jedoch auch für Kiautschou ein eigenes Gericht II. Instanz geschaffen.

Das kaiserliche Ordnungsrecht auf dem Gebiete des zivilen Verfahrens bestimmt sich auf Grund des § 20 Abs. 2 K. G. G. und § 6 Nr. 7 bis 9 Sch. G. G. Gemäß § 20 Abs. 2 K. G. G. können durch Kaiserliche Verordnung die nach § 20 Abs. 1 außer Anwendung bleibenden Vorschriften,

soweit sie zu den im § 19 Nr. 1 erwähnten gehören, näher bezeichnet, auch andere Vorschriften an deren Stelle getroffen werden. Zu den in § 19 Nr. 1 K. G. G. erwähnten Vorschriften gehören auch die Vorschriften über das Verfahren. § 6 Nr. 7 Sch. G. G. räumt dem Kaiser das Recht ein, für die Zustellungen, die Zwangsvollstreckungen und das Kostenwesen die Anwendung einfacherer Formen vorzuschreiben. Nach Nr. 8 kann durch kaiserliche Verordnung für die gerichtliche und notarielle Beurkundung von Rechtsgeschäften mit Ausschluß der Verfügungen von Todeswegen ein einfacheres Verfahren vorgeschrieben werden, sowie die Zuständigkeit von Notaren eingeschränkt werden. Nach Nr. 9 schließlich kann die Verlängerung aller zur Geltendmachung von Rechten und zur Erfüllung von Pflichten gesetzlich festgestellten Fristen angeordnet werden. Das in Nr. 7 festgestellte Ordnungsrecht wurde vom Kaiser durch § 10 der K. V. vom 9. November 1900 dem Reichskanzler delegiert. Auf Grund der Nr. 8 § 6 Sch. G. G. ergingen die Vorschriften des § 11 der K. V. vom 9. November 1900 und die §§ 3 und 18 der Verordnung betreffend die Rechte an Grundstücken vom 21. November 1902.

Auf dem Gebiete des Strafverfahrens setzen Nr. 2, 3 und 5 des § 6 Sch. G. G. kaiserliche Vorbehalte fest. Gemäß § 6 Nr. 2a u. b kann durch kaiserliche Verordnung in Strafsachen die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft und die Anordnung einer Voruntersuchung verfügt werden. Demgemäß bestimmt der § 5 der K. V. vom 9. November 1900, daß in Strafsachen, sofern es sich um Verbrechen oder Vergehen handelt, die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft bei der Hauptverhandlung in erster Instanz, bei der Einlegung von Rechtsmitteln und bei dem Verfahren in zweiter Instanz eintritt, ferner, daß soweit der Staatsanwalt zuständig ist, die Vorschriften des § 65 und des § 71 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit außer Anwendung

bleiben. Nach § 6 Nr. 2c kann der Kaiser anordnen, daß der § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit keine Anwendung findet. Durch § 8 der K. V. vom 9. November 1900 wurde von dieser Befugnis Gebrauch gemacht und der § 9 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit für nicht anwendbar erklärt. Nach § 6 Nr. 3 Sch. G. G. kann durch kaiserliche Verordnung angeordnet werden, daß in Strafsachen, wenn der Beschluß über die Eröffnung des Hauptverfahrens eine Handlung zum Gegenstand hat, welche zur Zuständigkeit des Schöffengerichtes oder zu den in den §§ 74, 75 G. V. G. bezeichneten Vergehen gehört, in der Hauptverhandlung eine Zuziehung von Beisitzern nicht erforderlich ist. Eine dahingehende Anordnung erfolgte durch den § 6 der K. V. vom 9. November 1900. Diese Vorschrift gilt jedoch nicht für Kiautschou. Endlich kann der Kaiser nach Nr. 5 § 6 Sch. G. G. anordnen, daß an Stelle der Enthauptung eine andere, eine Schärfung nicht enthaltende Art der Vollstreckung der Todesstrafe tritt. Demgemäß bestimmt der § 9 der K. V. vom 9. November 1900: „Die Todesstrafe ist durch Enthaupten, Erschießen oder Erhängen zu vollstrecken. Der Gouverneur (Landeshauptmann) bestimmt, welche der drei Vollstreckungsarten im einzelnen Falle stattzufinden hat. Bezüglich der Gerichtsverfassung und des Verfahrens für die Farbigen gelten auch hier die schon mehrfach erwähnten Grundsätze, daß diese Materien in vollem Umfang dem kaiserlichen Verordnungsrecht unterliegen.

III. Formale Erfordernisse.

1. Gegenzeichnung des Reichskanzlers.

Die auf Grund des § 1 Sch. G. G. ergehenden kaiserlichen Verordnungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegen-

zeichnung des Reichskanzlers und der Verkündigung. Das Erfordernis der Gegenzeichnung des Reichskanzlers ergibt sich aus Art. 17 R. V. Art. 17 R. V. gilt, wie oben festgestellt wurde, in den Kolonien, da er zu den Normen über den Weg der Gesetzgebung gehört und da sein Inhalt einen territorialen Charakter nicht besitzt. Er enthält vielmehr, wie Georg Meyer richtig bemerkt, eine Beschränkung der persönlichen Befugnisse des Kaisers, die sich über das ganze Reichsgebiet erstrecken.¹⁾ Nach Art. 17 R. V. werden die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Nachdem am 17. Mai 1907 das Reichskolonialamt gegründet worden ist, ist in allen Kolonialangelegenheiten der Staatssekretär des Reichskolonialamts nach dem Gesetze vom 17. März 1878 der Stellvertreter des Reichskanzlers und als solcher befugt, die kaiserlichen Verordnungen für die Kolonien gegenzuzeichnen. Bei den kaiserlichen Verordnungen, die für Kiautschou ergehen, tritt an Stelle des Staatssekretärs des Reichskolonialamts der Staatssekretär des Reichsmarineamts.

Daß natürlich diejenigen Schriftsteller,²⁾ welche das Gesetzgebungsrecht von Reichstag und Bundesrat in den Kolonien anders erklären und die Geltung der Reichsverfassung in den Kolonien verneinen, auch bezüglich der Be-

¹⁾ Vergl. Georg Meyer, Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 127.

²⁾ z. B. v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht S. 39; Sassen, Gesetzgebungsrecht und Ordnungsrecht S. 39; früher auch Giese, Festgabe für Paul Krüger S. 439 ff.; neuestens Giese in Zeitschrift für Kolonialpolitik usw. 1912 Heft 5 S. 338, 339: „Dagegen will ich gern bekennen, daß der Verfasser (v. Böckmann) mich von der Unnötigkeit und füglich Unrichtigkeit meines „Rückfalls in das Gewohnheitsrecht bei der Erklärung der kolonialen Geltung von Art. 17 R. V.“ durch seine Ausführungen . . . überzeugt hat.“ Zorn, St. R. S. 574.

gründung des Erfordernisses der Gegenzeichnung des Reichskanzlers zu einem andern Resultat kommen, ist selbstverständlich. Auf dieses aber näher einzugehen, ist nicht erforderlich; nachdem jene Ansichten als nicht richtig zurückgewiesen wurden.

2. Verkündigung der kaiserlichen Verordnungen.

Die Art der Verkündigung der kaiserlichen Verordnungen ist nicht gesetzlich bestimmt. „Die Vorschriften des Art. 2 R. V. (und damit auch die Präsidialverordnung betreffend Einführung des Bundesgesetzblattes vom 26. Juli 1867) über die Publikation der Reichsgesetze sind nur auf solche Gesetze zu beziehen, welche kraft der allgemeinen, durch die Verfassung festgestellten, über alle Bestandteile des Reiches sich erstreckenden, gesetzgeberischen Kompetenz erlassen werden. Erlasse für einzelne der Herrschaft des Reiches kraft spezieller Rechtstitel unterworfenen Gebiete bedürfen dieser Publikationsform nicht.“¹⁾ Es steht daher im Belieben des Kaisers, den Weg der Verkündigung zu wählen. In der Praxis ist denn auch demgemäß verfahren worden und sowohl das Reichsgesetzblatt als das Kolonialblatt zur Verkündigung kaiserlicher Verordnungen benutzt worden. Zu wünschen wäre allerdings, daß nur eines dieser Organe für die Publikation kaiserlicher Verordnungen in Betracht käme, da durch den jetzt bestehenden Zustand eine große Unübersichtlichkeit über das in den Kolonien geltende Recht besteht.

¹⁾ Georg Meyer, Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 193; A. A. Laband im Arch. für öff. Recht Bd. 18 S. 395; Joel, Annalen d. d. Rechts 1887 S. 216.



Schluss.

Die Gestaltung des kaiserlichen Verordnungsrechtes in der Zukunft.

Die Entwicklung der kolonialen Verfassung hat uns gezeigt, daß seit dem Erlaß des Schutzgebietgesetzes das kaiserliche Verordnungsrecht mannigfache und wichtige Einschränkungen erfahren hat. Die Tendenz geht auch in der Zukunft dahin, das kaiserliche Verordnungsrecht mehr und mehr zu beschränken. Das zeigt die am 20. März 1906 im Reichstag einstimmig angenommene Resolution, die dahin lautete: „man möge einen Gesetzesentwurf vorlegen, durch welchen unter Abänderung des Schutzgebietgesetzes vom 25. Juli 1900 das Verordnungsrecht eingeengt und die Mitwirkung der Reichsgesetzgebung in der den Verhältnissen der Schutzgebiete entsprechenden Weise erweitert werde.“¹⁾ Das beweisen auch die von der Wissenschaft und der Praxis zur Reform der Kolonialverfassung gemachten Vorschläge.²⁾ Durch die Gesetzgebung, so glaubt man, werde eine ruhigere und stetigere Rechtsentwicklung auf vielen Gebieten des kolonialen Rechts, die heute dem kaiserlichen Verordnungsrecht unterliegen, weit eher garantiert, als dies durch die Handhabung des Verordnungsrechts der Fall sein könnte. Auf den übrigen Gebieten müsse das Verordnungsrecht vor wie nach seinen Platz behaupten. Nun gehen aber die Ansichten über den Punkt, inwieweit die gesetzgeberischen

¹⁾ St. B. des Reichstags 1906 Bd. III S. 2180.

²⁾ Koebner, zur Reform der deutsch. Kolonialgesetzgebung; Sassen Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht S. 140 ff.; die Verhandlungen des d. Kolonialkongr. von 1910.

Befugnisse von Bundesrat und Reichstag ausgedehnt werden müssen, soweit auseinander, daß in der nächsten Zukunft an eine gesetzliche Regelung weiterer Gebiete des Kolonialrechts unmöglich gedacht werden kann. Die Aufgabe der nächsten Zukunft kann daher nur eine Reform des Verordnungsrechts in unseren Kolonien sein. Diese sehen Sassen, Koebner u. a., denen ich mich anschließe, zunächst in einer Beschränkung des Kaisers, sein Verordnungsrecht an die ihm untergeordneten Organe beliebig zu delegieren, also in einer größeren Zentralisation des Verordnungsrechts. Dadurch glaubt man, und zwar mit vollem Recht, werde dem Erlaß allzuvieler Verordnungen und damit der Unübersichtlichkeit des Rechtszustandes in unseren Kolonien, wie er jetzt tatsächlich besteht, vorgebeugt. Weiterhin erblickt man diese Reform, und auch dies mit vollem Recht, in einer Vereinheitlichung der kolonialen Rechtssätze, damit also in einer Kodifikation der heute allen Schutzgebieten gemeinsamen Rechtssätze.



