



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Das Verhältnis zwischen dem kaiserlichen Verordnungsrecht und dem Verordnungsrecht des Reichskanzlers in den deutschen Kolonien

Dittmann, Walther

Greifswald, 1913

urn:nbn:de:gbv:46:1-14420

Das Verhältnis zwischen dem kaiserlichen Ver-
ordnungsrecht und dem Verordnungsrecht des
Reichskanzlers in den deutschen Kolonien.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

bei der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität zu Greifswald

vorgelegt

von

Walther Dittmann

Referendar.

Greifswald

Druck von Julius Abel
1913.

Die Verhältnisse zwischen dem laienlichen Ver-
ordnungsrecht und dem gerichtlichen Recht des
Rechtsanwalts in den deutschen Staaten.

Zweyter Theil

Die Verhältnisse der gerichtlichen Rechtsanwaltschaft
in den deutschen Staaten

Verlag von
Friedrich Vieweg

Verlag von
Friedrich Vieweg
1818

Meiner lieben Mutter!

Wieder leben!

Literatur-Verzeichnis.

- Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung, Berlin 1911.
— Das selbständige Verordnungsrecht, Berlin 1902.
- Bachhaus, Das Verordnungsrecht in den Deutschen Kolonien (Bremen 1908), W. Süßerot, Berlin.
- Braun, Zur Frage der Rechtsgültigkeit der Mißgebren, Greifswald 1912.
- Fischer, Verordnungsrecht in den Deutschen Kolonien in den Verhandlungen des Deutschen Kolonialkongresses 1905, S. 364 ff., Berlin 1906.
- Gareis, Deutsches Kolonialrecht, Gießen 1902.
- Gerstmeier, Kommentar zum Schutzgebieten-Gesetz, Berlin 1910.
- Gierke, Gesetzgebungs- u. Verordnungsrecht in den Deutschen Kolonien in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1907, S. 420 ff.
- v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht Leipzig 1911.
— in der Zeitschrift für Kolonialgesetzgebung 1905, S. 365 ff.
- Hubrich, Preussisches Staatsrecht, Hannover 1909.
— Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungs-begriff nach Reichsrecht, Berlin 1905.
- Joel, In den Annalen des Deutschen Reichs 1887, S. 215.
- Kennel, Die rechtliche Stellung der Deutschen Kolonialgouverneure, Speyer 1908.
- v. König, In der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1912, S. 289 ff.
— In der Deutschen Kolonialzeitung 1913, Nr. 5.
- Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, Tübingen-Leipzig 1907, I. Bd. (Kl. Laband).
— Staatsrecht des Deutschen Reichs, II. Bd. Tübingen 1911.
- Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905.
- Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der Deutschen Schutzgebiete, Leipzig 1888.
- Niebow-Zimmermann, Die Deutsche Kolonialgesetzgebung (Teil I—IX).
- Romberg, in der Deutschen Juristen-Zeitung 1910, S. 648.

- Saffen, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den Deutschen Kolonien, Tübingen 1909.
- Stahl, Die Grundlagen des Verordnungsrechts in den Deutschen Kolonien, Berlin 1910.
- v. Stengel, Rechtsverhältnis in den Deutschen Schutzgebieten, Tübingen-Leipzig 1901.
- in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1909, S. 258 ff.
- Jorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. I u. II, Berlin 1895/97.

Vorwort.

Der in neuerer Zeit vielfach geäußerte Wunsch nach einer Neuregelung der gesamten kolonialen Rechtsordnung, der besonderen Ausdruck fand in einer dahingehenden, einstimmig gefaßten Resolution des dritten Deutschen Kolonialkongresses im Jahre 1910 erscheint nicht nur begreiflich in Anbetracht der Fülle und Unübersichtlichkeit der in den deutschen Kolonien ergangenen Verordnungen und in der Umständlichkeit der dort geltenden Gesetze; er ist auch verständlich, wenn man sieht, wie sich die einzelnen Träger des kolonialen Verwaltungsrechts über die Quelle desselben im Unklaren befinden. Denn dadurch ist naturgemäß die Gefahr einer Überschreitung ihrer Kompetenzen beim Erlaß der Verordnungen außerordentlich groß. Es ist jenes Moment auch vielfach schon in der Literatur hervorgehoben und mit Beispielen belegt worden, sodaß ich mich auf eines der kräftesten beschränken kann, das ich den Erörterungen *Sassens*¹⁾ entnehme:

„Der Gouverneur von Kamerun erließ am 8. November 1887 eine Verordnung betreffend die Aufhebung der bisherigen Ausfuhrzölle und die Erhebung von Einfuhrzöllen auf Grund der kaiserlichen Delegation vom 19. Juli 1886. Wenige Jahre später, am 26. Mai 1891 wird der Zolltarif abgeändert, diesmal gestützt auf die Delegation des Reichskanzlers durch die Verfügung vom 29. März 1889 betreffend die Übertragung konsularischer Befugnisse zum Erlaß polizeilicher und sonstiger die Verwaltung betreffender Ver-

1) S. 113 oben.

schriften auf die Beamten von Kamerun und Togo — mit anderen Worten mittelbar auf den § 11 des alten Schutzgebietgesetzes.“

Einmal nennt also der Gouverneur als Rechtsgrundlage seiner Verordnung Delegation seitens des Kaisers, später bei Regelung derselben Materie eine solche durch den Reichskanzler. Daraus würde folgen, daß dem Reichskanzler ein mit dem des Kaisers konkurrierendes Ordnungsrecht in den deutschen Kolonien zusteht!

§ 1.

Der Ordnungsbegriff im Allgemeinen.

Der Begriff der „Ordnung“ ist ein zweifacher, im materiellen und im formellen Sinn. Die materielle Seite desselben ergibt sich aus dem Gegensatz von Gesetzes- und Verwaltungsvorschrift, die formelle aus der Theorie von der Teilung der Gewalten. Nach der letzteren hat die Volksvertretung eine Mitwirkung wohl bei dem Erlaß von Gesetzen, nicht aber von Ordnungen¹⁾. Diese sind durchaus Gesetze im materiellen Sinn, aber für sie ist die erleichterte Form gestattet, in der sonst nur Verwaltungsvorschriften erlassen werden, d. h. eben, die Zustimmung der Volksvertretung ist für ihre Gültigkeit nicht erforderlich. Die Ordnungen zerfallen nun, je nachdem sie eine Rechtsvorschrift oder eine Verwaltungsvorschrift darstellen, in Rechtsordnungen und in Verwaltungsordnungen²⁾. Die Verwaltungsordnung ist nichts anderes als ein Dienstbefehl, eine Generalverfügung³⁾, die nur Rechtswirkungen hat innerhalb des Verwaltungsapparates selbst, nicht gegen Dritte. Die Rechtsordnung dagegen wendet sich an die Untertanen bezw.

1) Den Ausführungen Labands II S. 87 folgend.

2) Neuerdings allgemein anerkannt, vgl. Laband II S. 87 und die dort angegebene Literatur.

3) Laband II S. 198.

einen bestimmten Kreis derselben, in deren Rechtssphäre eingreifend; sie hat also insofern, wie schon bemerkt, Gesetzescharakter.

§ 2.

**Der Kaiser als grundsätzliche Quelle kolonialen
Verordnungsrechtes.**

Für das Deutsche Reich ist nun an dem zwar nicht ausdrücklich — etwa in der Reichsverfassung — ausgesprochenen, aber als selbstverständlich vorauszusetzenden und auch die Praxis beherrschenden Grundsatz festzuhalten, daß eine Rechtsverordnung überall da zulässig ist, allerdings auch nur da, wo eine entsprechende, darauf gerichtete ausdrückliche Anordnung eines Reichsgesetzes besteht. Dabei ist mit Laband¹⁾ namentlich hervorzuheben, daß dieser Satz keinen Widerspruch gegen die Reichsverfassung²⁾ darstellt. Denn weshalb soll ein Gesetz, anstatt unmittelbar Rechtsregeln aufzustellen, nicht auch Anordnungen treffen können, wie gewisse Rechtsregeln erlassen werden sollen.

Verwaltungsverordnungen können jedoch, ohne daß es einer besonderen Ermächtigung durch Gesetz bedarf, kraft der Dienstgewalt von höheren Instanzen an niedere erlassen werden, und die Gültigkeit einer solchen wird daher nur davon abhängen, ob sie sich im einzelnen Falle im Rahmen der Dienstgewalt hält. Für die Rechtsverordnungen dagegen ergibt sich, wenn die Frage nach der Gültigkeit einer solchen aufgeworfen wird, daß nach einer gesetzlichen Anordnung³⁾ zum Erlaß derselben zu forschen ist.

1) II S. 96.

2) Es steht Artikel 5 in Frage, der bekanntlich die Form der Reichsgesetzgebung festsetzt: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend.“

3) Delegation.

Und das gilt natürlich auch für die Schutzgebiete. Dort ist eine solche Delegation zu finden im § 1 des Reichsgesetzes vom 10. September 1900. Dort heißt es:

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

Unter Schutzgewalt ist Staatsgewalt zu verstehen, wie man nach anfänglichem Streit nun allgemein anerkennt⁴⁾. Sie umfaßt also alle Hoheitsrechte des Staats und als eines der wichtigsten das der Gesetzgebung, sodaß im § 1 des genannten Gesetzes der Grundsatz aufgestellt ist: Der Kaiser kann, ohne dabei an die Zustimmung irgendwelcher Organe, sei es des Reichs, sei es der Schutzgebiete, gebunden zu sein, Gesetze in den Deutschen Schutzgebieten erlassen, das heißt nach dem im § 1 Gesagten: im Wege der Verordnung. Dieser generellen Ermächtigung gegenüber bestehen aber viele Einschränkungen teils auf Grund des Schutzgebietsgesetzes selbst⁵⁾, teils dadurch, daß die Materie schon durch Reichsgesetz geregelt⁶⁾ oder einer solchen Regelung vorbehalten ist. Denn es ist mit Laband, Meyer und Sassen⁷⁾ anzunehmen, daß das Reich auf sein Gesetzgebungsrecht durch die erwähnte Übertragung auf den Kaiser nicht verzichtet hat, sondern daß es ihm weiterhin völlig unbenommen bleibt, gesetzgebend auf allen Gebieten einzugreifen, ja sogar dem Kaiser jederzeit seine gesamte Kolonial-Staatsgewalt auf Grund eines einfachen Reichsgesetzes wieder nehmen kann.

Insbesondere kann es als eine Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechtes in den Deutschen Schutzgebieten angesehen werden, daß die Gegenzeichnung des Reichskanzlers zur Gültigkeit erforderlich ist. Dieses Erfordernis besteht nicht auf Grund eines ausdrücklichen Rechtsatzes, denn die Reichsverfassung mit

4) v. Stengel S. 38, Laband Staatsrecht 2 S. 277, Gareis deutsches Kolonialrecht S. 7, Zorn Staatsrecht 1 S. 573.

5) §§ 2, 3, 9 Abs. 1 usw.

6) z. B. das Schutzgebiets-Gesetz vom 30. März 1892.

7) Kl. Laband S. 194, Meyer Staatsrecht S. 190ff., Sassen S. 44.

ihrem 17. Artikel⁸⁾ ist in den Kolonien nicht formell eingeführt. Doch bedarf es andererseits zur Begründung auch nicht der Zuhilfenahme des Wohnheitsrechtes, wie es von Hoffmann, Sassen und Giese tun⁹⁾. Denn

„daß ein Wohnheitsrecht bei den ersten maßgebenden Akten, namentlich beim Erlaß des Reichsgesetzes vom 17. April 1886 noch nicht bestanden haben kann, ist ohne weiteres klar und die Annahme einer stillschweigenden Einführung durch den Erlaß des erwähnten Gesetzes unterscheidet sich durch nichts von der Fiktion“¹⁰⁾.

Ebenso ist es verfehlt, wie damals bei den Beratungen des ersten Schutzgebietsgesetzes von 1886 geschehen, davon auszugehen, daß ja die Kolonialverordnungen des Kaisers „innerhalb des Bundesgebiets“ erlassen würden, also im Geltungsbereich der Reichsverfassung. Dem tritt Bachhaus¹¹⁾ richtig entgegen, indem er zeigt, zu welchen widersprechenden Konsequenzen man damit kommt. Vielmehr ist zugrunde zu legen, daß der Kaiser als solcher, d. h. als Organ des Reichs die Schutzgewalt ausübt. Es handelt sich also jedesmal um einen Akt der Reichsgewalt, und dieser bedarf eben zu seiner Gültigkeit der verfassungsmäßigen Form, insbesondere der Kontratsignatur¹²⁾.

Das Verordnungsrecht des Kaisers auf Grund des § 1 Schutzgebietsgesetz hat man auch „generelles“ genannt und dazu in Gegensatz gestellt das „spezielle“. Der Unterschied liege wesentlich im Zweck, so meint Sassen¹³⁾: Letzteres solle zur Er-

8) Er lautet: „. . . . die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt.“

9) v. Hoffmann Zeitschr. f. Kol.Gesetzgeb. 1905 S. 365, Sassen S. 53, Giese S. 429.

10) Laband II S. 291.

11) S. 22.

12) Eingehende Begründung bei Laband II S. 291 und Bachhaus S. 23.

13) S. 50.

gänzung und Anpassung einer bereits auf anderem Wege erfolgten Rechtsordnung dienen. Ob man sich nun dieser Ausdrucksweise anschließt oder nicht, jedenfalls handelt es sich um voneinander unabhängige Quellen für das Verordnungsrecht, und wenn auch durch das sogenannte spezielle Verordnungsrecht dem Kaiser nur wiedergegeben wird, was ihm auf Grund des § 1 SchGG. an sich zusteht und nur durch ein besonderes Reichsgesetz genommen ist, so wäre es natürlich falsch¹⁴⁾, eine solche spezielle Verordnung als auf § 1 SchGG. beruhend zu bezeichnen.

§ 3.

Die Subdelegation des kaiserlichen Verordnungsrechtes in den deutschen Kolonien.

Der Kaiser kann das ihm (vom Reiche) übertragene Verordnungsrecht, wenn auch nicht im ganzen, so doch in einzelner Beziehung an Beamte der Schutzgebiete (Subdelegation) weiter übertragen. Denn da keine Vorschrift hinsichtlich des Inhalts der von ihm zu erlassenden Verordnung besteht, so kann er darin auch bestimmen, daß die und die Rechtsätze nicht von ihm, sondern von einer untergeordneten Behörde erlassen werden¹⁾. Die Delegationsbefugnis ist also in dem kaiserlichen Verordnungsrecht enthalten, sodaß eine Subdelegation nur in den Fällen unzulässig ist, in denen es der Gesetzgeber ausdrücklich sagt oder sie seiner erkennbaren Absicht zuwiderlaufen würde²⁾. Wenn es heißt: „Durch kaiserliche Verordnung kann . . .“, so bedeutet dies demnach lediglich eine Kompetenzabgrenzung gegenüber dem Gesetzesrecht, und es hieße, einen rein willkürlichen Sinn in diese Eingangsworte legen, wenn man sie dahin auslegte, daß die Verordnung nun auch unbedingt von dem Kaiser zu erlassen sei,

14) Kennel S. 48 zieht die Möglichkeit dieser Auffassung in Erwägung.

1) Annalen des Deutschen Reichs 1887 S. 250 (Soel).

2) Zustimmung Arndt Zeitschr. f. Kolonialpolitik Dezember 1911 S. 419.

keinesfalls aber (infolge Delegation) von einem seiner vielen Gehilfen³⁾. Und daran ist insbesondere auch festzuhalten hinsichtlich des sogenannten speziellen Verordnungsrechts. Sassen⁴⁾ dreht hier den Satz um und sagt: dieses Verordnungsrecht leide eine beliebige Delegation nur, wenn eine gesetzliche Norm es ausdrücklich gestatte. Er führt dann als Beispiel das Strafverordnungsrecht an, das dem Kaiser im § 6 Nr. 1 Schutzgebietsgesetz verliehen ist.

Ergänzend ist zunächst zu sagen, daß dieser § 6 Nr. 1 und der jetzige § 15 des SchGG. von 1900⁵⁾ durch die Novelle vom 15. März 1888 zum alten SchGG. als § 3 Ziffer 3 und § 11 desselben eingeführt wurden. Der erstere lautet:

„Durch kaiserliche Verordnung kann 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.“

Und der ehemalige § 11 (jetzt § 15):

„Der Reichskanzler hat die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Anordnungen zu erlassen.

Der Reichskanzler ist befugt, für die Schutzgebiete oder für einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.

Die Ausübung der Befugnis zum Erlasse von Ausführungsbestimmungen (Absatz 1) und von Verordnungen der im Absatz 2 bezeichneten Art kann vom Reichskanzler der mit einem kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Gebiet versehenen Kolonialgesellschaft, sowie den Beamten des Schutzgebiets übertragen werden.“

3) Bachhaus S. 27 Anm. 77. 4) S. 50.

5) Sassen erwähnt diesen § 15 in diesem Zusammenhange zwar nicht, doch sind seine Erörterungen nur in dem betonten Sinne zu verstehen.

Die erwähnte Novelle läßt allerdings, wie auch S a j j e n behauptet, die Absicht des Gesetzgebers erkennen, das kaiserliche Strafverordnungsrecht einerseits gegen das Straf g e j e z e s recht abzugrenzen und andererseits gegen das Straf v e r o r d n u n g s recht des Reichskanzlers (§ 15 Abj. 2); und dem hat sich auch die Praxis angeschlossen: Die Verordnungen des Kaisers vom 19. Juli und 15. Oktober 1886, die den Gouverneuren von Kamerun sowie den Kommissaren von Togo, Südwestafrika und den Marshallinseln ein Strafverordnungsrecht auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung delegierten, wurden in dem Moment für überflüssig erachtet, wo dem Reichskanzler obiges Strafverordnungsrecht gegeben wurde. Sie wurden aufgehoben (§ 36 der kaiserlichen Verordnung vom 14. Juli 1905 RGBl. S. 717). Doch damit haben wir nichts weiter als eine Ausnahme von der generellen Delegationsbefugnis unter dem Gesichtspunkte, der zu Anfang dieses Paragraphen erwähnt wurde. Ob es auch die einzige ist, wie von R ö n i g ⁶⁾ behauptet, will ich hier nicht untersuchen.

§ 4.

Das koloniale Verordnungsrecht des Reichskanzlers auf Grund kaiserlicher Subdelegation.

Aus dieser Delegationsbefugnis ergibt sich eine zweite Quelle kolonialen Verordnungsrechtes, die sehr ergiebig ist, da der Kaiser in großem Umfange subdelegiert hat, namentlich auf den Gebieten der Verwaltung und der Rechtsverhältnisse der Farbigen ¹⁾. Delegatäre sind der Reichskanzler und die Gouverneure, die ihrerseits wieder auf die einzelnen Lokalbehörden delegieren können; in erster Linie also der Reichskanzler. Der Umfang des ihm delegierten Verordnungsrechtes ²⁾ entspricht na-

6) Zeitschrift für Kolonialpolitik, Mai 1912 S. 291.

1) Kaiserliche Verordnung vom 3. Juni 1908, RGBl. S. 397.

2) Eingehende Angaben darüber bei Bachhaus S. 12 ff.

türlich dem Umfang der Delegationsbefugnis des Kaisers, insbesondere wird es natürlich auch von den Einschränkungen betroffen, denen das kaiserliche Verordnungsrecht durch Reichsgesetz unterliegt. Im einzelnen darauf einzugehen, ist hier nicht der Ort³⁾. Erwähnt sei nur, daß auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozeßrechts der kaiserlichen Verordnung fast gar kein Spielraum gegeben ist, ebenso wurde dem Kaiser auf Grund des Gesetzes vom 30. März 1892 das Budgetrecht genommen. Dagegen ist auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts das kaiserliche Verordnungsrecht fast ohne jede gesetzliche Einschränkung geblieben. Dementsprechend ist dem Reichskanzler die Ermächtigung erteilt (Verordnung vom 25. Februar 1896), die Gerichtsbarkeit über die Eingeborenen in den afrikanischen Schutzgebieten zu regeln, ferner (durch Verordnung vom 3. Juli 1899) die Wohnplätze in den deutschen Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden zu vereinigen u. a. m.

§ 5.

Das koloniale Ausführungsverordnungsrecht des Reichskanzlers auf Grund gesetzlicher Delegation (SchGG. § 151).

Neben diesem auf kaiserlicher Delegation beruhenden Verordnungsrecht ist dem Reichskanzler ein solches unmittelbar vom Gesetz verliehen, das man auch, im Gegensatz zu dem ersteren, dem derivaten, originäres genannt hat. Dieses Gesetz ist in erster Linie das Schutzgebietgesetz vom 10. September 1900 und außerdem, nämlich insoweit das Schutzgebietgesetz darauf verweist, das Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900.

3) Es handelt sich hier natürlich immer um Rechtsverordnungen, denn um Verwaltungsverordnungen (in dem eingangs dargelegten Sinne) erlassen zu können bedarf es keiner Delegation; dieses Recht ist in der Stellung des Reichskanzlers als Spitze der Kolonialverwaltung enthalten, als einziger deutscher Kolonialminister kann man sagen, da er durch die Gegenzeichnung die Verantwortung übernimmt.

Aus letzterem ergeben sich durch die §§ 3 und 8 SchGG. in Verbindung mit § 23 Abs. 3 RGG. Verordnungsbefugnisse in nur geringem Umfange: bei den in den Kolonien geltenden preußischen Gesetzen tritt an Stelle der dort genannten „Landeszentralbehörde“ hinsichtlich des Erlasses von Anordnungen und Verfügungen der Reichskanzler. Neben diesen kommen noch andere Stellen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes und ferner auch einige in den Schutzgebieten geltende Reichsgesetze für das originäre Ordnungsrecht in Betracht; darauf ist jedoch hier nicht einzugehen. Wir wenden uns zu der in dieser Beziehung weitaus wichtigeren Bestimmung zu, die das Schutzgebietgesetz unmittelbar gibt.

Es kommt der § 15 in Betracht. Nach Abs. 1 desselben hat zunächst der Reichskanzler „die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Anordnungen zu erlassen.“ Damit sind nicht Verwaltungsverordnungen gemeint — denn diese zu erlassen, bedarf es, wie schon früher dargelegt, keiner besonderen Ermächtigung an den Reichskanzler — sondern Rechtsverordnungen, die sich mit Geboten und Verboten direkt an die einzelnen Untertanen wenden. Natürlich haben sich diese *intra legem* zu halten, wie der Ausdruck *Ausführungsanordnungen* besagen will. Die Grenzen werden allerdings — und darin ist *Gerstweyer*¹⁾ durchaus Recht zu geben — wegen der Lückenhaftigkeit und des skizzenartigen Charakters des SchGG. nicht zu eng gezogen werden dürfen, doch darf auch andererseits die Zweckbestimmung des Gesetzes keinesfalls beeinträchtigt werden, sondern es muß streng auf ihre Erfüllung gesehen werden²⁾. Zu Absatz 1 ist ferner noch zu bemerken, daß man in der Literatur die Frage aufgeworfen hat, ob denn die Bestimmung des § 15 Abs. 1 überhaupt notwendig sei und ob der Reichskanzler nicht etwa an sich schon jene Befugnis hätte. Die Frage wird überall bejaht, und dem ist auch m. E. zuzustimmen, nicht aber, weil sonst der *Bund* es =

1) Anm. 2 zu § 15.

2) Zustimmung *Saffen* S. 94.

rat jene Befugnis hätte, wie Gierke und Bachhaus behaupten³⁾, sondern der Kaiser⁴⁾.

§ 6.

Das koloniale Ordnungsrecht des Reichskanzlers auf Grund gesetzlicher Delegation (SchGG. § 15 II).

Ein weitergehendes Ordnungsrecht gibt dem Reichskanzler Abs. 2 des § 15 SchGG. Dort heißt es:

„Der Reichskanzler ist befugt, für die Schutzgebiete oder 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 die Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.“

Daß es sich zunächst hier um ein Ordnungsrecht in dem bisher besprochenen Sinne handelt, also um Rechtsverordnungen, kann m. E. nicht bezweifelt werden; es folgt einfach aus der ausdrücklich betonten Zulässigkeit der Strafandrohung¹⁾. Der Umfang des hier vom Gesetz statuierten Ordnungsrecht ergibt sich aber aus den Worten „polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften.“

Diese Begriffe sind von Anfang an, d. h. vom Inkrafttreten der Novelle vom 15. März 1888 an, von der Praxis sehr

3) Gierke Zeitschr. f. Kolonialpolitik 1907, Heft 6, S. 424, Bachhaus S. 30.

4) Bachhaus sagt zur Begründung: „An sich ist der Bundesrat für die Ausführung des Reichsgesetzes zuständig (Art. 7 Z. 2 RB.) und nur durch ein Reichsgesetz kann ein anderes Vollzugsorgan bestimmt werden.“ Das ist durchaus zutreffend; doch bestimmt denn nun das SchGG. nicht in § 1 ein anderes Vollzugsorgan? M. E. ist kein Grund vorhanden, in der Uebertragung der gesamten Kolonialstaatsgewalt an den Kaiser durch § 1 SchGG. nicht auch das Recht enthalten zu sehen, Ausführungsverordnungen zu erlassen (derselben Ansicht Cassen S. 93.)

1) Zustimmung Laband II S. 296.

weit gefaßt worden. Man hat sie auf alle Verwaltungszweige ausgedehnt, und insbesondere die gesamte Zoll- und Steuergesetzgebung in den Kolonien auf dieser Bestimmung aufgebaut. Nirgends wurde Widerspruch erhoben, und so finden wir den früheren § 11 in demselben Wortlaut als § 15 im neuen Schutzgebietgesetz wieder. Auch jetzt nahm man keinen Anlaß zu irgend wechen Einwänden²⁾. Erst im Jahre 1905, wie von König m. W. richtig feststellt, nahm Fischer auf dem Kolonialkongreß³⁾ mit kritisierenden Worten Bezug auf § 15 Abs. 2. Er will das Verordnungsrecht des Reichskanzlers, sowie es damals also schon 17 Jahre (1888 bis 1905) geübt wurde, wesentlich beschränkt wissen, davon ausgehend, daß unter „sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ nichts anderes zu verstehen sei als Verwaltungsverordnungen. Dies trifft jedoch keinesfalls zu, und Sassen⁴⁾ tritt dem auch richtig entgegen, indem er u. a. darauf aufmerksam macht, daß der Charakter einer Verwaltungsverordnung in § 15 Abs. 2 allein schon durch die Strafandrohung verneint würde.

Den Bestrebungen Fischers schließen sich Bachhaus, Gierke, v. Stengel und auch Sassen an; und diese sind an sich auch durchaus gut zu heißen, schon von folgendem Standpunkt aus. Der Absatz 2 des § 15 ist, wie allgemein zugegeben wird, nicht nur überflüssig, sondern er hat geradezu Verwirrung angerichtet und daher schädliche Wirkungen gezeitigt, die hauptsächlich seiner dehnbaren Auslegung zuzuschreiben sind. Da er nun einen Fall der wesentlichen Beschränkungen des kaiserlichen Verordnungsrechts in den deutschen Kolonien darstellt, dieses aber in § 1 SchGG. als oberster Grundsatz hingestellt ist, so muß an sich die vernünftigste Lösung von einer möglichst einengenden Auslegung der fraglichen Bestimmung abhängen. Doch so sehr

2) v. Stengel § 8 (Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete 1901) erwähnt die Abänderung durch die Novelle von 1888, ohne irgend welche Bedenken zu äußern.

3) Verhandlg. d. Kolon. Kongresses 1905 S. 369.

4) S. 106.

dieses Prinzip nun auch zu befürworten ist, seine Durchführbarkeit findet eine Schranke an dem klaren Wortlaut des § 15, die alle die folgenden mühsamen Interpretationsversuche, wie wir sehen werden, auch nicht zu beseitigen vermögen.

So darf, wie es für die Ausführungen v. Stengel's zutrifft⁵⁾, jenes Prinzip nicht dahin führen, dem Reichskanzler auf Grund des § 15 Abs. 2 nur eine Art von Ausführungsbestimmungen zuzubilligen. Eine solche Auslegung ist m. E. schon deshalb nicht angängig, da, wie von König⁶⁾ zuzugeben ist, jene fraglichen Vorschriften in einem besonderen Absatz (2) des § 15 aufgeführt und im Absatz 3 nochmals besonders neben den Ausführungsbestimmungen des Abs. 1 hervorgehoben werden. Ebenso muß es rein willkürlich erscheinen, wenn v. Stengel aus der Wichtigkeit des Rechts, Steuern und Abgaben zu erheben, folgern will, daß eine Absicht des Gesetzgebers undenkbar sei, dieses Recht für die Kolonien auf den Reichskanzler zu übertragen, etwa um den Kaiser zu entlasten. Dagegen ist einmal das Argument v. König's⁷⁾ anzuführen:

„Daß die Verordnungsentwürfe, die dem Kaiser zur Vollziehung vorgelegt werden, kaum sorgfältiger bearbeitet sein können, als die dem Reichskanzler vorgelegten.“

Und zum anderen ist mit Romberg⁸⁾ zu sagen,

„daß den Entfernungen und örtlichen Verhältnissen in den rechtlich schnellebigen Kolonien Rechnung getragen werden soll, ohne daß es jedesmal eines Anrufes des Kaisers bedarf.“

Auch Cassen⁹⁾ läßt sich m. E. zu einer zu engen Interpretation führen: Er kommt, nachdem er den Begriff der Polizei an der Hand seiner historischen Entwicklung als einen Teil der „inneren Verwaltung“ festgestellt hat, zu dem Resultat, daß der

5) Zeitschr. f. Kolonialpolitik April 1909, S. 272.

6) Zeitschr. f. Kolonialpolitik Mai 1912, S. 297.

7) Zeitschr. f. Kolonialpolitik. Mai 1912, S. 297.

8) Romberg in deutsch. Juristenzeitung 1910, S. 648.

9) Cassen S. 108.

Abj. 2 des § 15 SchGG. so verstanden werden müsse, als stände da: Sonstige die inneren Verwaltung betreffende Vorschriften. Man kann ihn zunächst mit seinen eigenen Worten zurückweisen: „Aus dem Wortlaut des Gesetzes läßt sich dies nicht nachweisen“¹⁰⁾. Es ist willkürlich hineingetragen. Ferner ist im Anschluß an *Bachhaus*¹¹⁾ dagegen zu sagen, daß die Polizei an sich die staatliche mit Zwang verbundene Tätigkeit auf dem gesamten Gebiete der Verwaltung zur Bekämpfung von Gefährdungen jeglicher Art darstellt, und im weiteren Sinn heißen sogar alle Anordnungen, die zur Erhaltung sowie zur *Förderung*¹²⁾ eines Verwaltungszweckes auf dem Gebiete der Verwaltung mit Zwang gegen die Person dienen, „polizeiliche Vorschriften“. Damit entfällt jene Auslegung von *Sajjen* ohne weiteres.

Den Begriff „sonstige, die Verwaltung betreffende Vorschriften“ will nun aber *Bachhaus* allein auf Grund der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung feststellen. Er legt hauptsächlich die Kommissionsberatungen des Reichstags aus den Jahren 1888 und 1890 zugrunde. Dem ist, wie v. Stengel m. E. zutreffend ausführt¹³⁾, zunächst ganz allgemein entgegenzuhalten, daß parlamentarische Verhandlungen als Auslegungshilfe an sich schon mit Vorsicht zu benutzen sind, vollends aber, wenn in ihnen eine Verkennung der Grundätze und der Logik des betreffenden Gesetzes deutlich zu Tage tritt. Und das trifft für jene Verhandlungen vom Jahre 1888 zu, wie auch *Bachhaus*¹⁴⁾ selbst anerkennt. Zudem muß dem wirklichen Bestehen der Absicht, die *Bachhaus* aus jenen Verhandlungsberichten

10) S. 108.

11) S. 31 und die dort angegebene Literatur: Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 644, v. Stengel, Rechtsverhältnisse d. deutsch. Schutzgeb. S. 109.

12) Das preuß. Landrecht (AR § 10 II, 17) hebt diese Funktion der Polizei nicht besonders hervor.

13) v. Stengel Zeitschr. f. Kolonialpolitik, April 1909, S. 271.

14) *Bachhaus* sagt S. 29: „Dabei wurde jedoch übersehen, daß von Gesetzeswegen neben das grundsätzlich ausschließliche Organ, den

folgert, daß dem Reichskanzler ein, gegen das frühere (vor 1888 bestehende), erweitertes Verordnungsrecht durch § 15 Abs. 2 nicht eingeräumt werden sollte, auch noch der Einwand von Rönig¹⁵⁾ entgegengesetzt werden, der m. E. wohl begründet ist; es heißt dort: „Gerade das Wort *sonstige*, das in der zweiten Lesung eingeschoben wurde, befundet, daß es sich hier um andere als bloß polizeiliche Vorschriften und Verordnungen handelt.“ Demnach kann es nicht für richtig gehalten werden, wenn Bafhaus¹⁶⁾ meint, daß auch jene „sonstigen Vorschriften“ verwaltungspolizeilichen Charakter haben müßten.

Gierke¹⁷⁾ kommt ungefähr zu demselben Resultat, und zwar auf dem Wege einer Subtraktion, indem er etwa wie folgt deduziert: die Rechtspflege, im weitesten Sinne genommen auch zur Verwaltung gehörig, ist für die Kolonien besonders geregelt, eine eigene Verwaltung des Auswärtigen für die Kolonien gibt es nicht und hinsichtlich der Heeresverwaltung herrschen Reichsgesetz und kaiserliche Verordnung vor; es bleibt also nur innere und Finanzverwaltung. Dies scheint auch m. E. zutreffend zu sein, jedenfalls ist der von Sassen¹⁸⁾ dagegen angeführte Satz, daß es noch ausdrücklich vom Gesetzgeber hätte gesagt werden müssen, wenn das Wort „sonstige“ des Abs. 2 § 15 SchGG. auch auf die Finanzverwaltung Bezug haben solle, m. E. nicht richtig.

In der Tat bleibt außer dem Gebiet des Inneren nur die Finanzverwaltung für den Geltungsbereich jener Bestimmung des § 15 II übrig. Es wäre daher der von Sassen aufgestellte Satz wohl umzukehren: Wollte man die Finanzverwaltung ausschließen, so hätte man dies im Gesetzestext ausdrücklich hervorheben müssen. Aber auch die Richtigkeit jener von

Kaiser, ein zweiter selbständiger Rechtssetzungsfaktor, der Reichskanzler, gestellt wurde.

15) Zeitschr. f. Kolonialpolitik, Mai 1912, S. 295.

16) S. 32.

17) S. 428.

18) S. 108.

Gierke ausgeführten Subtraktion kann doch niemals dazu führen, die Bestimmung des § 15 Abs. 2 nur auf finanzpolitische Vorschriften zu beschränken. Jedenfalls duldet der Wortlaut des § 15 Abs. 2 eine solche Einschränkung nicht.

Auch auf dem neuerdings von Stahl¹⁹⁾ eingeschlagenen Wege kann jenem an sich zu billigenden Prinzip einer möglichst einengenden Auslegung nicht Geltung verschafft werden. Er verfährt noch willkürlicher als die bisher angeführten Autoren und stützt die Notwendigkeit zur Durchführung jenes Prinzips darauf, daß man sonst eine Dezentralisation auf dem so wichtigen Gebiete der Finanzverwaltung befürchten müsse. Daß einmal diese Befürchtungen grundlos sind, zeigt von König²⁰⁾, da der Reichskanzler die Verordnungen doch tatsächlich selbst vorbereitet und zeichnet, seiner Stellung als verantwortlicher Kolonialminister entsprechend. Zum anderen dürfte, auch wenn sie begründet wären, dies m. E. keinesfalls dazu führen, einfach das Gebiet der Finanzverwaltung dem Geltungsbereich jener fraglichen Bestimmung zu entziehen!

Mit der Unhaltbarkeit aller angeführten Versuche, der Bestimmung des § 15 Abs. 2 eine möglichst enge Auslegung zu geben, ist namentlich auch der Vorwurf zurückgewiesen, den man der Kolonialverwaltung aus der zu weiten Interpretation gemacht hat²¹⁾; denn der klare Wortlaut des § 15 Abs. 2 rechtfertigt es eben durchaus, daß sich das darin an den Reichskanzler verliehene Ordnungsrecht, soweit es nicht anderweitigen Einschränkungen unterliegt, auf die gesamte Verwaltung bezieht, und insbesondere auch das Recht umfaßt, Zölle und Steuern zu erheben und nicht nur Strafandrohungen wegen Zoll- und Steuerdefraudationen zu erlassen. Daher sind auch alle Angriffe²²⁾,

19) S. 22, 27.

20) Deutsche Kolonialzeitung 1913, Nr. 5, S. 72.

21) U. a. v. Stengel, Zeitschr. f. Kolonialpolitik, April 1909, S. 273.

22) v. Stengel sagt (Zeitschr. f. Kolon. Politik 1909, S. 273): „Es wäre die Pflicht des Schiedsgerichts gewesen, der Entstehung und Ent-

die man gegen einen Schiedsspruch aus dem Jahre 1909²³⁾ erhoben hat, der die Gültigkeit einer Zollverordnung in Südwestafrika auf Grund der weiten Auslegung des § 15 Abs. 2 bejahte, zu verwerfen. Neuerdings hat sich denn auch Laband²⁵⁾ dieser Auffassung nicht verschließen können:

„Das Anwendungsgebiet dieser (auf Grund des § 15 Abs. 2 ergehenden) Verordnungen ist hauptsächlich die Polizei, welche auch besonders hervorgehoben wird; sie erstreckt sich aber auch auf alle anderen Zweige der Staats-tätigkeit, namentlich das Finanzwesen mit E i n s c h l u ß der Zölle und Abgaben, was durch die Hinzufügung der Worte „und sonstige Vorschriften“ zum Ausdruck gebracht ist“²⁴⁾.

Es bleibt noch zu erwähnen, daß dem Reichskanzler auf Grund des § 15 Abs. 3 SchGG. ausdrücklich die Delegationsbefugnis hinsichtlich jenes originären Verordnungsrechtes verliehen ist:

„Die Ausübung der Befugnis zum Erlasse . . . von Verordnungen der in Abs. 2 bezeichneten Art kann vom Reichskanzler . . . den Beamten des Schutzgebietes übertragen werden.“

wicklung der in Betracht kommenden Bestimmungen nachzugehen und zu prüfen, ob überhaupt den bezüglichen Verhandlungen der Reichstagskommission vom Jahre 1888 ein entscheidendes Gewicht beigelegt werden kann.“ M. E. hat das Schiedsgericht auf jene Verhandlungen auch gar kein entscheidendes Gewicht gelegt — dies wäre aus den schon gegen Bachhaus angeführten Gründen zu verwerfen S. 22 — sondern vielmehr auf den Wortlaut des § 15 Abs. 2.

23) Gerstmeier, Anm. 4 zu § 15.

24) Das Laband am Schluß dieser Bemerkung auf Bachhaus verweist, ist m. E. nicht unbedingt in dem Sinne zu nehmen, daß er diesem zustimmt; jedenfalls aber sprechen die Worte „mit Einschluß der Zölle und Abgaben . . .“ durchaus gegen die Auffassung von Bachhaus und im Sinne jener weiten Interpretation.

25) H. S. 296.

§ 7.

**Die Selbständigkeit der auf Grund des § 15 II SchGG.
erlassenen Verordnungen des Reichskanzlers.**

Nun mag schon dieser scharfe Widerspruch der Wissenschaft gegen die Praxis hinsichtlich des Inhalts des § 15 Abs. 2 den Gouverneuren einigen Anlaß zur Unsicherheit in der Abgrenzung der Quellen ihres Ordnungsrechtes gegeben haben. Macht doch der § 15 Abs. 2 und 3 (Delegationsbefugnis des Reichskanzlers) durch die richtige Auslegungsweise den obersten kolonialrechtlichen Grundsatz, daß dem Kaiser das Ordnungsrecht in den deutschen Kolonien zusteht, zu einem fast illusorischen. Doch diesem Widerspruch stand ja immerhin die Klarheit des Wortlauts des § 15 und zudem die Erwägung entgegen, daß die Praxis volle 17 Jahre (1888—1905) von der Wissenschaft unangefochten, im Sinne jener weitestgehenden Auslegung des § 15 Abs. 2 SchGG. geübt wurde, und ferner, daß dieser verspätete Protest schon rein äußerlich wegen der großen Verschiedenheit der Interpretationsversuche und ihrer Begründungen kaum einen Schein der Berechtigung für sich haben konnte. Der Hauptgrund zu jener Unsicherheit der Praxis wird deshalb in Folgendem zu finden sein. Dadurch, daß der § 15 SchGG. dem Reichskanzler ein selbständiges¹⁾ übertragbares (Abs. 3) Ordnungsrecht gab, hat er ein Verhältnis zwischen den Ordnungsbefugnissen des Kaisers und denen des Reichskanzlers in den deutschen Kolonien geschaffen, das in Widerspruch mit den Verfassungsgrundsätzen des Deutschen Reiches steht: Der Reichskanzler ist in seiner Eigenschaft als Spitze der Kolonialverwaltung an die Instruktionen des Kaisers gebunden, auf der andern Seite aber soll er auf Grund des § 15 selbständig gesetzgeberisch tätig werden können.

Daß zunächst der Wortlaut des § 15 Abs. 2 SchGG. durchaus klar und im Sinne weitestgehender Interpretation zu verstehen ist, wurde bereits dargelegt. Ferner ist voranzuschicken, daß es

1) Wie noch dargelegt werden wird.

in keinem Falle angängig ist, das geschaffene schwierige Verhältnis einfach damit aus der Welt zu schaffen²⁾,

„daß man die Gouverneure schlechthin für kaiserliche Statthalter erklärt, die, auch wenn sie infolge der Unentwickeltheit des Verwaltungsrechts das fragliche Verordnungsrecht noch nicht besitzen, präsumptiv doch zu jenen Verordnungen befugt seien.“

Denn man würde doch den obersten Satz des Verwaltungsrechts umstoßen, daß ein solches — natürlich, soweit es sich dabei um Rechtsverordnungen handelt — nur da bestehen kann, wo eine spezielle Delegation dazu, sei es unmittelbar, sei es mittelbar durch das Gesetz, vorhanden ist. Auch (S a s s e n³⁾) wendet sich dagegen, indem er richtig begründet:

„Die Unterregierungsgewalt hat als abgeleitete Gewalt ihre Rechte nicht aus sich selbst.“

Wenn nun im § 5 das Prinzip einer möglichst engen Auslegung gebilligt wurde, so war dabei nicht zuletzt auch der Wunsch maßgebend, ein klares Verhältnis zwischen den Verordnungsbefugnissen des Kaisers und denen des Reichskanzlers zu schaffen, das insbesondere nicht getrübt werden sollte durch die ständige Gefahr einer Kollision, sei es hinsichtlich des Inhalts der Verordnungen, sei es aber auch in Ansehung der Verordnenden, der Träger des Verwaltungsrechts. In letzterer Beziehung hat das Bezirksgericht in Windhuf in dem Urteil vom 21. Oktober 1909 folgende Entscheidung getroffen, die ich den Ausführungen R o m b e r g s⁴⁾ entnehme:

„Das niedere Gesetzgebungsorgan darf nicht in Tätigkeit treten, insoweit sich das höhere Gesetzgebungsorgan die ausschließliche Regelung der Materie vorbehalten hat, ferner nicht, insoweit sich die Verordnung des niederen mit bereits erlassenen Verordnungen des höheren Gesetzgebungsorgans in Widerspruch setzt.“

2) B a c k h a u s S. 40 stellt diese Möglichkeit auf.

3) S. 114.

4) Deutsche Juristen-Ztg. 1910, S. 648.

Dieser Grundsatz ist m. E. der richtige. Denn, hat sich das höhere Gesetzgebungsorgan die ausschließliche Regelung einer Materie vorbehalten, so ist damit jeder Verordnungsbefugnis auf diesem Gebiete der Boden entzogen, da es nicht nur an einer gesetzlichen Ermächtigung, die doch zu jeder gültigen Verordnung vorhanden sein muß⁵⁾, mangelt, sondern eine solche geradezu negiert wird. Ebenso im anderen Fall, wenn sich die Verordnung des niederen Gesetzgebungsorgans mit bereits erlassenen Verordnungen des höheren in Widerspruch setzt: mit dem Erlaß von Verordnungen eines höheren Gesetzgebungsorgans ist eben eine gesetzliche Ermächtigung an niedere Gesetzgebungsorgane auf diesem Gebiete, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch ipso facto verneint. In beiden Fällen ist natürlich Voraussetzung, daß nicht etwa für das niedere Organ eine gesetzliche Ermächtigung besteht, die ausging von einem Gesetzgebungsorgan, das dem Gesetzgebungsorgane noch übergeordnet ist, das sich Materien ausschließlich vorbehielt bzw. mit dessen bereits erlassenen Verordnungen sich das niedere in Widerspruch setzte. Daß natürlich eine solche Verordnung dann nicht im ganzen ungültig ist, sondern nur, insofern sie einer gesetzlichen Ermächtigung entbehrt, bedarf keiner Erörterung⁶⁾.

Zum vollen Verständnis des obigen, von dem Bezirksgericht in Windhuf aufgestellten Grundsatzes führt aber erst die Beantwortung der Frage, welches denn im Verhältnis zueinander das höhere und welches das niedere Gesetzgebungsorgan ist. Als Kriterium ist hier m. E. der Satz aufzustellen, daß das übergeordnete Verhältnis eines Gesetzgebungsorgans immer davon abhängen muß, ob dieses einmal einem Gesetzgebungsorgan die Befugnis der Rechtsetzung erst verliehen hat und zum anderen bei dieser Verleihung nicht darauf verzichtet hat, auf dem Gebiete der übertragenen Befugnis stets selbst rechtsetzend einzugreifen, wenn nötig, sogar jeder Zeit jene Befugnisse wieder zu entziehen. Daher ist zunächst das Reich dem Kaiser in Ansehung seines Ver-

5) Laband II S. 96.

6) Zustimmung Laband I. Laband II, S. 133.

ordnungsrechts auf Grund des § 1 SchGG. übergeordnet, wie früher ⁷⁾ schon dargelegt wurde. Ferner ist der Kaiser ein übergeordnetes Gesetzgebungsorgan allen seinen Delegataren gegenüber, d. h. allen, denen er kraft seiner Delegationsbefugnis ⁸⁾ sein koloniales Verordnungsrecht übertragen kann (Reichskanzler, Gouverneure), denn er hat ihnen ja das Verordnungsrecht verliehen, ohne selbst auf die Ausübung desselben zu verzichten, und kann es jederzeit wieder entziehen ⁹⁾. Etwas anderes ist es natürlich um das Verordnungsrecht des Reichskanzlers, das ihm nicht delegiert worden ist, sondern das ihm auf Grund gesetzlicher Vorschrift (§ 15 Abs. 3 SchGG.) zusteht. Auch hier sagt *Kennel* ¹⁰⁾:

„Der Kaiser hat das Recht, die dem Reichskanzler von der Reichsgesetzgebung übertragenen Verordnungsrechte selbst auszuüben“
und ferner ¹¹⁾:

„Es muß angenommen werden, daß der Kaiser berechtigt ist, das dem Gouverneur vom Reichskanzler delegierte Verordnungsrecht des § 15 zu entziehen. Dies folgt sowohl aus der Stellung des Kanzlers als auch aus dem Charakter der Delegation des § 15, die gerade so gut an den Kaiser gerichtet ist wie an den Kanzler.“

Dies ist m. E. jedoch durchaus abwegig. Es folgt zunächst garnicht aus dem Charakter der Delegation an den Reichskanzler. Zu dieser Begründung kommt *Kennel* dadurch, daß er falsche Konsequenzen zieht aus den Worten *Laband* ¹²⁾. Dieser sagt nämlich:

„Jede gesetzliche Anordnung, welche dem Reichskanzler den Erlaß einer Rechtsverordnung überträgt, kann man auffassen als die Delegation des Verordnungsrechts

7) § 2 dieser Arbeit.

8) Siehe § 3 dieser Arbeit.

9) Zustimmung *Kennel*, S. 60.

10) S. 51. 11) S. 59.

12) *Kl. Laband* 07, S. 131.

zugunsten des Kaisers mit der Maßgabe, daß nicht der Kaiser selbst dies Geschäft zu verrichten braucht, sondern für ihn der Reichskanzler erledigen solle.“

L a b a n d selbst gibt in der neuesten Auflage seines Reichsstaatsrechts¹³⁾ eine Widerlegung:

„Es ist hieraus (aus den oben angeführten Ausführungen L a b a n d s) gefolgert worden (insbesondere also von K e n n e l), daß Verordnungen, deren Erlaß dem Reichskanzler delegiert ist, auch vom Kaiser selbst erlassen werden dürfen. Obwohl Arndt dieser Ansicht zugestimmt hat, habe ich mich doch von der Unrichtigkeit derselben überzeugt. Denn die Delegation an den Kaiser hat nicht nur die Bedeutung, den Kaiser von dem Erlaß der Verordnung zu entlasten, sondern auch die Abänderung oder Aufhebung dieser Vorschriften zu erleichtern und in die **selbständige** Entschliebung des Reichskanzlers zu stellen.“

Diese Gründe möchte ich K e n n e l gegenüber unterstreichen und noch hinzufügen, daß gerade hinsichtlich des Kolonialrechts das Moment der Erleichterung¹⁴⁾, wie es in Vorstehendem von L a b a n d betont wird, dem der Entlastung entgegenzustellen ist.

Auch aus der Stellung des Reichskanzler folgt nicht, daß der Kaiser berechtigt ist, das etwa dem Gouverneur vom Reichskanzler delegierte¹⁵⁾ Verordnungsrecht des § 15 zu entziehen. K e n n e l läßt sich hier offenbar ganz davon leiten, daß der Reichskanzler als Kolonialminister u n t e r dem Kaiser steht und dessen Anordnungen zu gehorchen hat. Diese Unterordnung als Folge der Ministerstellung besteht aber natürlich nur, insoweit es sich um **B e r w a l t u n g s**verordnungen handelt, die also den

13) II S. 100 Anm. 3.

14) Zustimmung Romberg in der deutschen Juristenzeitung 1910. S. 648.

15) § 15 Abs. 3.

Charakter von Dienstbefehlen haben; die Rechtsverordnungen des Reichskanzlers haben nichts mit seiner Stellung als Kolonialminister zu tun, sie haben ihre Quelle in gesetzlicher Delegation. Auch wenn bei den Rechtsverordnungen, die der Reichskanzler auf Grund kaiserlicher Delegation erläßt, ein untergeordnetes Verhältnis des Reichskanzlers gegenüber dem Kaiser besteht, so hat das seinen Grund nicht in der Ministerstellung des Reichskanzlers, sondern in der Widerruflichkeit der Delegation seitens des Kaisers. Gar keine Unterordnung des Reichskanzlers gegenüber dem Kaiser aber besteht hinsichtlich der Rechtsverordnungen, die der Reichskanzler auf Grund des § 15 Abs. 2 SchGG. erläßt. Denn nicht der Kaiser hat dem Reichskanzler dieses Recht in § 15 SchGG. delegiert, sondern das Reich. Und deshalb kommt für den Reichskanzler — natürlich nur im Rahmen des § 15 — als höheres Gesetzgebungsorgan, genau so wie für den Kaiser hinsichtlich seines kolonialen Ordnungsrechtes auf Grund des § 1 SchGG. nur das Reich in Betracht; nur übereinstimmender Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag (Artikel 5 der N.V.) kann dem Reichskanzler sein Ordnungsrecht aus § 15 SchGG. nehmen bzw. einschränken. Der Person des Reichskanzlers allerdings, doch nicht dem Reichskanzler als solchen — und deshalb kommt es juristisch nicht in Betracht — kann der Kaiser jene Befugnis nehmen, nämlich indem er ihn entläßt.

Mit dem eben Ausgeführten ist auch die Ansicht von *Bachhaus*¹⁶⁾ widerlegt. *Bachhaus* gibt eine theoretische Kollisionsgefahr zu, sagt dann aber, praktisch würde diese vermieden, da der Kaiser

„immerhin als übergeordnetes Organ eine Verordnung des Reichskanzlers durch eine abändernde oder aufhebende Verordnung seinerseits außer Kraft setzen kann.“

Dabei vergißt er aber, daß nun der Reichskanzler wieder auf Grund des § 15 Abs. 2 SchGG. jene aufhebende Verordnung des Kaisers beseitigen kann¹⁷⁾. Denn jede spätere Verordnung

16) S. 29/30 und ebenso *Braun* S. 40.

17) Natürlich nur, wenn das Verhältnis der beiderseitigen Ver-

— ganz gleichgültig, ob sie kaiserlichen Ursprungs ist oder vom Reichskanzler ausgeht — vermag, da beide Quellen, aus demselben Gesetz entspringend, (§ 1 und § 15 SchGG.) als gleich stark anzusehen sind, jede frühere aufzuheben¹⁸⁾. Ferner fügt *B a c h a u s* noch hinzu, und dem schließt sich auch *B r a u n*¹⁹⁾ an:

„Die Unterordnung verbietet dem Reichskanzler, auf Grund des § 15 Verordnungen zu erlassen, die bereits vorhandenen kaiserlichen Verordnungen widersprechen.“

Dagegen ist zu sagen, daß eben eine solche Unterordnung hinsichtlich des Ordnungsrechts des Reichskanzlers auf Grund des § 15 SchGG. gar nicht besteht. Daß auch die Bemühungen des Freiherrn v. *S t e n g e l*, jene Unstimmigkeit hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem kaiserlichen Ordnungsrecht und dem des Reichskanzlers zu vermeiden, erfolglos sein müssen, da sie letzten Endes immer an dem Gesetzestext des § 15 scheitern, wurde bereits hervorgehoben (§ 6).

§ 8.

Die ausschließende Wirkung des kanzlerischen Ordnungsrechtes des § 15 II SchGG.

Aus den angestellten Erörterungen, insbesondere Ergänzungen jenes Grundsatzes des Bezirksgerichts in Windhuf ergibt sich, daß eine Kollisionsgefahr zwischen Verordnungen des Kaisers und solchen des Reichskanzlers in dem Sinne, wie sie *R o m b e r g*¹⁾ im Auge hat, d. h. infolge Überordnung der

Ordnungsrechte ein auf dem Gebiete des § 15 Abs. 2 SchGG. konkurrierendes ist, denn, schließt das Ordnungsrecht des Reichskanzlers das des Kaisers auf jenem Gebiete aus, so ist eine Aufhebung durch den letzteren von vornherein ausgeschlossen.

18) Zustimmung v. *S t e n g e l*, Zeitschr. f. Kol.-Pol. 1909, S. 270 und *S a f f e n* S. 96, der richtig auch die Bestätigung der Praxis hervorhebt.

19) *B r a u n* S. 40.

1) Deutsche Juristenzeitung 1910, S. 648.

Rechtssetzungsgorgane hinsichtlich derselben Materie, überhaupt nicht besteht. Vielmehr ist eine Kollision auf den Fall beschränkt, daß das Gebiet der beiderseitigen Verordnungsbefugnisse in mehr oder minder großem Umfange ein gemeinschaftliches ist.

Dieser Fall läßt naturgemäß zwei Möglichkeiten zu. Entweder ist das Verordnungsrecht des Reichskanzlers aus § 15 SchGG. ein mit dem kaiserlichen aus § 1 konkurrierendes oder es ist ein ausschließliches, d. h. dem kaiserlichen Verordnungsrecht auf Grund des § 1 ist das Gebiet des § 15 entzogen.

Was zunächst das Verordnungsrecht des Reichskanzlers auf Grund des Abs. 1 des § 15 SchGG. angeht, so muß man annehmen, wie es klar und deutlich aus dem Wortlaut hervorgeht, daß der Gesetzgeber für das Schutzgebietsgesetz eben den Reichskanzler zum Ausführungsfaktor machen wollte; gerade in dem Bewußtsein, daß sonst der Kaiser als grundsätzlicher Inhaber der gesamten Kolonial-Staatsgewalt (§ 1 SchGG.) auch das koloniale Ausführungsverordnungsrecht hätte, hat der Gesetzgeber die Bestimmung des Abs. 1 § 15 SchGG. getroffen. Demnach muß es als ausgeschlossen gelten, daß der Kaiser gültige Ausführungsverordnungen zum SchGG. erlassen kann²⁾, und da er eine Befugnis, die er selbst nicht hat, auch nicht delegieren kann, so ist eine kaiserliche Ermächtigung an die Beamten des Schutzgebietes zum Erlasse von Ausführungsvorschriften, soweit nicht eine besondere ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung besteht, durchaus unzulässig.

Das dem Reichskanzler in Abs. 1 des § 15 SchGG. verliehene Recht ist also dem Kaiser gegenüber ein ausschließliches, kein konkurrierendes. Ebenso verhält es sich m. E. hinsichtlich des Rechtes auf Grund des Absatz 2 § 15.

Zunächst liegt darin eine Inkonsequenz, wenn v. Stengel³⁾ die Bestimmung des Abs. 1 als ausschließliche gelten lassen will, bezüglich des Abs. 2 aber sagt:

2) Zustimmung v. Stengel, Zeitschr. f. Kolonialpolitik April 1909, S. 267.

3) A. a. O.

„Dem Reichskanzler würde ein mit dem kaiserlichen konkurrierendes Verordnungsrecht beigelegt, dessen Abgrenzung gegen das kaiserliche keineswegs klar und zweifellos ist.“

Warum hier konkurrierend und nicht ausschließend? — Etwa wegen der größeren Wichtigkeit gegenüber der Bestimmung des Abs. 1? Jener stellt doch sozusagen einen neuen Grundsatz auf, Abs. 2 aber ist nur die Beschränkung eines Grundsatzes, zumal v. Stengel diese auch noch einengt, nämlich nur das Strafverordnungsrecht umfassend.

Ferner ist die Auffassung Fischer⁴⁾ zurückzuweisen, der mit Hilfe der Stellung des § 15 im Gesetz nachzuweisen sucht, daß der § 15 Abs. 2 dem Reichskanzler gar kein selbständiges Verordnungsrecht gibt. Sassen's⁵⁾ treffliche Widerlegung in dieser Hinsicht wurde bereits erwähnt.

Sassen⁶⁾ meint nun, der § 15 falle aus der Disposition des SchGG. heraus, und Bachhaus⁷⁾ ähnlich:

„die Auslegung des § 15 in dem Sinne, den Reichskanzler und seine Delegatäre als ausschließliche Faktoren auf jenem Gebiete anzusehen, widerspreche direkt dem § 1.“

Dies ist m. E. aber nicht zutreffend. Ein Widerspruch ist gar nicht vorhanden; er würde vorliegen, wenn der § 15 auch dem Reichskanzler das gesamte Verordnungsrecht übertragen würde, und auch dann noch kein vollständiger sein. Denn solange dem Kaiser noch etwas von seiner Kolonial-Staatsgewalt, wozu ja nicht nur das Verordnungsrecht gehört, zur eigenen Ausübung übrig bleibt, kann es sich immer nur um eine Beschränkung handeln und nicht um einen Widerspruch. Und so ist es auch hier. Es liegt einfach eine Beschränkung des Grundsatzes aus § 1 vor, wie wir sie in anderen Gesetzen und namentlich auch im Schutzgebietgesetz selbst (§ 2 u. 3) finden. Allerdings eine Beschränkung von

4) Verhandlungen d. Kolonialkongresses 1905.

5) A. a. D. S. 97.

6) A. a. D. S. 98.

7) A. a. D. S. 30.

großem Umfange, die den Grundsatz des § 1 SchGG. fast illusorisch macht, und die einiges Verständnis nur finden kann aus den schon früher erwähnten Erwägungen⁸⁾, nämlich einmal, daß die Verordnungsentwürfe, die dem Kaiser zur Vollziehung vorgelegt werden, kaum sorgfältiger bearbeitet sein können als die dem Reichskanzler vorgelegten; und zum anderen, daß den Entfernungen und örtlichen Verhältnissen in den rechtlich schnelllebigen Kolonien Rechnung getragen werden soll, ohne daß es jedesmal eines Anrufens des Kaisers bedarf.

Auch v. Stengel⁹⁾ erhebt, wenn ich ihn richtig verstehe, den Einwand des Widerspruchs, allerdings nur hinsichtlich des Strafverordnungsrechts. Er sagt etwa: Der Unterschied bestände schließlich nur noch in der Befugnis des Kaisers eine erhöhte Strafe anzudrohen. Dagegen ist dasselbe zu sagen wie oben gegen Baehaus. Auch hier bleibt zur eigenen Ausübung für den Kaiser noch ein gewisses Gebiet übrig, denn das kaiserliche Strafverordnungsrecht umfaßt alles, was nicht durch das Reichsstrafgesetzbuch geregelt ist (§ 6 Ziff. 1 SchGG.), das des Reichskanzlers nur das „die Verwaltung betreffende“ Gebiet.

Es ist also zu sagen, daß das Verordnungsrecht des Reichskanzlers, sowie es aus § 15 Abs. 2 hervorgeht, eine Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechtes in dem Sinne darstellt, daß es dieses auf dem gesamten Gebiet der „Verwaltung“ ausschließt. Sollte es nur ein konkurrierendes sein, so hätte dies im Gesetzestext vermerkt werden müssen.

§ 9.

Beispiele, Zusammenfassung und Bemerkung de lege ferenda.

Einige Beispiele mögen die gefundene Lösung noch erläutern.

Eine Verordnung des Gouverneurs von Südwest-Afrika vom 30. Dezember 1895, die eine Wagensteuer einführt, beruft sich mit

8) v. König i. d. Zeitschr. f. Kol.-Pol. 1912, Heft 5, S. 297 und Romberg i. d. deutschen Jur. Ztg. 1910, S. 648.

9) Zeitschr. f. Kol.-Pol. April 1909, S. 270.

Recht auf § 11 (jetzt § 15 SchGG.). Ebenso ist die Verordnung des Gouverneurs von Logo vom 29. Juli 1904, die den dortigen Zolltarif regelt, gültig mittelbar durch § 15 SchGG., unmittelbar, auf Grund des § 5 der in Ausübung der Befugnis des § 15 Abs. 2 vom Reichskanzler erlassenen Verfügung vom 27. September 1903, betreffend die Seemannsamtlichen und konsularischen Befugnisse und das Ordnungsrecht der Behörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee. Hinsichtlich der Zoll- und Steuerverordnungen der Gouverneure ist überhaupt zu sagen, daß sie bis zum Inkrafttreten der Novelle vom 15. März 1888 eine gesetzliche Grundlage haben in der kaiserlichen Verordnung vom 19. Juli und 15. Oktober (mit Ausnahme der Gouverneure von Ostafrika, Neuguinea und Samoa). Nach dem 15. März 1888 in dem § 11 des alten SchGG. und nach dem 10. September 1900 in dem § 15 des neuen SchGG., in den letzteren Fällen, soweit eine Delegation seitens des Reichskanzlers erfolgt ist. Insbesondere sind alle Steuerverordnungen in Ostafrika, Neuguinea und Samoa nicht deshalb ungültig, weil sie sich auf § 15 stützen¹⁾.

Übergriffe der Gouverneure in ein anderes Gebiet als das der Verwaltung, so z. B. in das der Rechtsprechung²⁾ sind mit *Sassen*³⁾ natürlich zurückzuweisen.


Um die Erörterungen abzuschließen, bleibt dann nur noch folgendes zu bemerken. Wenn allerdings auch die Unklarheit der Gouverneure hinsichtlich der Delegation ihres Ordnungsrechtes, insbesondere die Unrichtigkeit des Eingangstitels einer einzelnen Verordnung, in dem die Gouverneure die Quelle ihres Ordnungsrechtes anzugeben pflegen, keinen Einfluß auf die

1) *U. A. Sassen* S. 110.

2) Soweit kann meines Erachtens das Gebiet der Verwaltung nicht ausgedehnt werden.

3) S. 111. Den dort angeführten Verordnungen vom 23. 7. 1903 und vom 7. 5. 1900 ist natürlich hinsichtlich der sich auf das Gebiet der Rechtsprechung über die Nichteingeborenen beziehenden Bestimmungen jede Gültigkeit abzuspochen.

Gültigkeit der von ihnen erlassenen Verordnungen hat, so muß sie doch in ihren Folgen verurteilt werden. Denn, wenn sich der Gouverneur bei Verordnungen über dieselbe Materie einmal auf diese, ein anderes Mal auf jene Rechtsquelle stützt, so kann ein starkes Gefühl der Rechtsunsicherheit bei der Bevölkerung nicht ausbleiben. Und das ist dem jungen Kolonialrecht natürlich äußerst schädlich. Die angestellten Erörterungen ergeben meines Erachtens eine sichere Grundlage zur klaren Erkenntnis der Verordnungsrechtsquelle in den deutschen Kolonien. Zu voller Befriedigung führt die Lösung allerdings nicht. Denn einerseits steht die *selbständige* gesetzgeberische Stellung des Reichskanzlers, wie sie der § 15 SchGG. geschaffen hat, in Widerspruch mit der *abhängigen* Stellung des Reichskanzlers als Kolonialminister. Andererseits wird der Grundsatz des § 1 SchGG. durch die Beschränkung, die in dem § 15 Abs. 2 für das koloniale Verordnungsrecht des Kaisers liegt, derart beschnitten, daß er, wenn auch theoretisch aufrecht zu erhalten, praktisch kaum noch zur Geltung kommt. Deshalb möchte ich *de lege ferenda* noch zum Schluß bemerken, daß es an der Zeit wäre, das jetzt bestehende Verhältnis zwischen dem kaiserlichen Verordnungsrecht und dem des Reichskanzlers zu beseitigen, wobei ich den einzuschlagenden Weg dahin gestellt sein lassen will.



Inhaltsübersicht.

Nach einem kurzen Vorwort über den Anlaß der Erörterungen, wird einleitend der Begriff der Verordnung festgestellt (§ 1). Darauf werden die Bedingungen für die Zulässigkeit von Verordnungen erörtert und zwar zunächst hinsichtlich des Reichs, dann hinsichtlich der Schutzgebiete. Grundsätzlicher Träger des kolonialen Verordnungsrechts ist der Kaiser; zur Gültigkeit seiner Verordnungen bedarf es der Gegenzeichnung des Reichskanzlers (§ 2). Der Kaiser kann sein Verordnungsrecht delegieren, sofern nicht Reichsgesetze entgegenstehen (§ 3) und zwar in erster Linie auf den Reichskanzler, natürlich auch auf die Gouverneure, woraus sich eine zweite Quelle kolonialen Verordnungsrechtes ergibt (§ 4). Dazu kommt noch eine dritte: Auf Grund des § 15 SchGG. Der Umfang desselben ergibt sich zunächst aus Abj. 1: Ausführungsverordnungsrecht des Reichskanzlers (§ 5), namentlich aber aus Abj. 2 in Verbindung mit Abj. 3: Verordnungsrecht des Reichskanzlers auf dem gesamten Gebiete der Verwaltung und Delegationsbefugnis desselben (§ 6). Es entsteht die Frage, wie im Falle einer Kollision zwischen kaiserlicher Verordnung und solcher, des Reichskanzlers zu entscheiden ist. Nachdem festgestellt ist, daß eine Kollisionsgefahr infolge Überordnung der Rechtssetzungsorgane nicht besteht — da der Kaiser und der Reichskanzler (im Rahmen des § 15 Abj. 1) als koloniale Rechtssetzungsorgane neben, nicht untereinander stehen (§ 7) — wird gezeigt, daß auch dadurch, daß die Geltungsbereiche der beiderseitigen Verordnungsbefugnisse einander berühren, keine Kollision herbeigeführt werden kann; denn das Verordnungsrecht des Reichskanzlers aus § 15 schließt das des Kaisers im Rahmen dieses Paragraphen aus (§ 8). Es folgen Beispiele und eine abschließende Bemerkung, de lege ferenda.
