



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Die Grundlagen des Verordnungsrechts in den deutschen Schutzgebieten

Stahl, Werner

Berlin, 1912

urn:nbn:de:gbv:46:1-14455

**Die Grundlagen
des Verordnungsrechts in den
deutschen Schutzgebieten.**

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Werner Stahl,

Gerichtsassessor in Berlin.

BERLIN 1912.

Referent: Univ.-Professor Dr. Rieker.



Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Einleitung. Die Schutzgewalt als allgemeine Grundlage des Verordnungsrechts	9
II. Hauptteil. Die besonderen Grundlagen des Verordnungsrechts	
1. des Kaisers	11
a. in materieller Hinsicht	
Das Schutzgebietsgesetz vom 10. September 1900	
Das Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom	
7. April 1900	
b. in formeller Hinsicht	
Gewohnheitsrecht für die Gegenzeichnung des	
Reichskanzlers	
2. des Reichskanzlers	21
a. der § 15 des Schutzgebietsgesetzes	
b. die kaiserliche Delegation	
3. der übrigen mit Verordnungsgewalt ausgestatteten	
Faktoren	30
a. des Gouverneurs	30
in materieller Hinsicht	
1. Die Delegation durch den Kaiser	
2. die Delegation durch den Reichskanzler	
in formeller Hinsicht	
die Vorlage der Verordnungsentwürfe beim	
Gouvernementsrat	
b. des Bezirksamtmanns	37
Delegation durch den Gouverneur	
c. der kommunalen Verwaltungsorganisationen	40
1. der südwestafrikanischen	
2. der ostafrikanischen	

Literaturverzeichnis.

- Arndt, Die Subdelegation des kaiserlichen Verordnungsrechts in den deutschen Schutzgebieten und die Gültigkeit der Verordnungen des Reichskanzlers über die Rechte an Grundstücken und das Bergwerkseigentum in der Zeitschrift für Kolonialrecht, Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft Bd. 13 S. 191 ff.
- Backhaus, Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien, Heidelberger Diss. 1908.
- Bornhak, Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts im Archiv für öffentliches Recht, 1887 Bd. II S. 3 ff.
- Fischer, Das Verordnungsrecht in den Kolonien in den Verhandlungen des deutschen Kolonialkongresses 1905.
- Fleischmann, Die Entwicklung des deutschen Kolonialrechts in der Deutschen Juristenzeitung 10. Jahrgang S. 1035 ff.
- Florack, Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung in den Abhandlungen aus Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgegeben von Zorn und Stier — Somlo Bd. I Heft 4.
- Gareis, Deutsches Kolonialrecht 2. Aufl. 1902.
- Gerstmeyer, Das Schutzgebietsgesetz in der Guttentag'schen Sammlung deutscher Reichsgesetze 1910.
- Gerstmeyer-Pink-Hirschberg, Das Liegenschaftsrecht in den Deutschen Schutzgebieten Band 1: Das Grundstücksrecht.
- Gierke, Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft Bd. 9 S. 420 ff.
- Giese, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. In der Festgabe der Bonner Jur. Fakultät für Paul Krüger 1911.
- v. Hoffmann, Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung, ebenda Bd. 7 S. 362 ff.
- Das Recht der Gouvernementsräte, ebenda Bd. 9 S. 835, Bd. 10 S. 924 ff.
- Verwaltungs- und Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete 1908.
- Einführung in das deutsche Kolonialrecht 1911.
- Jellineck, Gesetz und Verordnung 1887.
- Joel, Das Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886, nebst den bisherigen ergänzenden Verordnungen in den Annalen des Deutschen Reichs 1887 S. 191 ff.

- Kennel, Die rechtliche Stellung der deutschen Kolonialgouverneure. Würzburger Diss. 1908.
- Köbner, Deutsches Kolonialrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie S. 1075.
- Neue deutsche Kolonialrecht in der Deutschen Juristenzeitung Bd. 6 S. 221.
 - Einführung in die Kolonialpolitik 1908.
 - Kolonien und Kolonialpolitik in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft 3. Aufl.
- v. König, Das Verordnungsrecht des Kaisers und des Reichskanzlers nach dem Schutzgebietsgesetz in der Zeitschrift für Kolonialpolitik pp. Bd. 14 S. 289 ff.
- Karlowa, Die Strafgerichtsbarkeit für die Eingeborenen in den deutschen Kolonien, Heidelberger D'ss. 1911.
- Kolonialgesetzgebung 13 Bände 1893-1909, begründet von Riebow, jetzt herausgegeben von Gerstmeier und Köbner, zit. Riebow.
- Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 5. Aufl. 1911.
- Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der Deutschen Schutzgebiete 1888.
- Münstermann, die Rechtsstellung des Kaisers in den deutschen Schutzgebieten. Jenaer Diss. 1911.
- Perels, Grundzüge des deutschostafrikanischen Städterechts, Deutsche Kolonialzeitung Bd. 27 S. 611.
- v. Poser, und Gross-Nädlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, Bd. 8 der Abhandl. aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann.
- Radlauer, Finanzielle Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung der Schutzgebiete, ebenda Bd. 20.
- Reinecke, Das Finanzrecht der deutschen Schutzgebiete. Strassburger Diss. 1912.
- Rosin, Polizeiverordnungsrecht 1895.
- Sabersky, Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft Bd. 9 S. 311.
- Sassen, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien, 1909.
- Kolonialverfassung und koloniales Verordnungsrecht in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft Bd. 12 S. 252.
- Schippel, Die Stellung der Schutzgebietsgerichte in der deutschen Rechtspflege, Leipziger Diss. 1909.
- Schlimm, Das Grundstücksrecht in den deutschen Kolonien, Tübinger Diss. 1905.
- Seelbach, Grundzüge der Rechtspflege in den Kolonien, 1901.

- v. Stengel, Deutsches Kolonialstaatsrecht mit Berücksichtigung des internationalen Kolonialrechts und des Kolonialstaatsrechts anderer europäischer Staaten in Annalen des Deutschen Reiches 1887 S. 309.
- Die Rechtsverhältnisse der Deutschen Schutzgebiete 1901.
 - Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten in der Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft Bd. 11 S. 258.
- Verhandlungen des Deutschen Reichstages 6. Legislatur-Periode 2. Session Bd. 3, 5 und Anlagen.
- Zöpfel, Kolonien und Kolonialpolitik im Handwörterbuch der Staatswissenschaft Bd. 5, 3. Aufl. 1911.
-

1. Die erste Gruppe von Menschen, die in der
Geschichte der Menschheit eine Rolle spielen,
sind die Urvölker. Diese Urvölker sind in
verschiedene Stämme unterteilt, die in
verschiedenen Gegenden der Erde lebten.
2. Die zweite Gruppe von Menschen, die in der
Geschichte der Menschheit eine Rolle spielen,
sind die Völker der Antike. Diese Völker
sind in verschiedene Nationen unterteilt,
die in verschiedenen Gegenden der Erde
lebten.

I. Einleitung.

Die Schutzgewalt als allgemeine Grundlage des Verordnungsrechts.

Nachdem das Deutsche Reich vom Jahre 1884 ab in Afrika¹⁾ und der Südsee umfangreiche koloniale Erwerbungen gemacht hatte, entstand die Frage, in welcher Form die Staatshoheit des Mutterlandes in den neu erworbenen Gebieten zur Geltung zu bringen sei. Dass nicht so verfahren werden konnte, wie bei der Angliederung von Elsass-Lothringen, wo die Gesetze des Deutschen Reiches in ihrem vollen Umfange zur Einführung gelangten, lag bei dem gänzlich verschiedenen Kulturzustand der neu erworbenen Länder auf der Hand. Auch hatte die Politik des Fürsten Bismarck zum Ziele,²⁾ die Kolonien nur in ein loses Verhältnis zum Mutterlande zu bringen und die Oberhoheit des Reiches nur in der Form der „Schutzgewalt“³⁾ zuzulassen. Träger der Schutzgewalt war bis zum Erlasse des alten Schutzgebietsgesetzes von 1886 der Träger der Souveränität im Reiche, nämlich die Gesamtheit der verbündeten Regierungen in ihrer Repräsentation

¹⁾ Die ersten Anfänge aktiver deutscher Kolonialpolitik geschahen im heutigen Deutsch-Südwest-Afrika. Vgl. hierüber Külz, Deutsch-Südwest-Afrika im 25. Jahre der Schutzherrschaft, S. 10 ff.

²⁾ Vgl. Bismarcks Programm in der Reichstagsrede vom 24. März 1885. Drucks. d. Reichstages, 6. Legislaturperiode Session I, 1884 bis 1885, Bd. III S. 1501.

³⁾ Schutzgewalt ist heute nach der herrschenden Meinung identisch mit Staatsgewalt. Vgl. hierüber Gareis, Kolonialrecht S. 7; Laband Bd. II S. 279; Köbner, Einführung in die Kolonialpolitik S. 119; derselbe in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft S. 106 und in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie S. 1082; v. Stengel in „Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete“ S. 38; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 573; Backhaus S. 8; v. Poser S. 36; v. Hoffmann, Einführung in das Kolonialrecht, S. 10 definiert Schutzgewalt als die in einem deutschen Schutzgebiet aus-

durch den Bundesrat.⁴⁾ Da aber in den Kolonien die Verhältnisse eine schnelle und einheitliche Ordnung erforderten und der Weg, auf dem die Gesetze im Reiche unter Mitwirkung des Reichstags und Bundesrats zustande kommen, zu lang und beschwerlich erschien, wurde von den gesetzgebenden Faktoren durch das Schutzgebietsgesetz dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt delegiert.⁵⁾ § 1 des Schutzgebietsgesetzes in der Fassung vom 25. Juli 1900 (RGesBl. S. 813) lautet: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus.“⁶⁾ Dieser Satz ist, wie Köbner bemerkt, das Fundament unserer Kolonialgesetzgebung, auf welchem der weit- aus grösste Teil der heute in den Kolonien geltenden Rechtssätze aufgebaut ist.

geübte Gewalt der deutschen Regierung (Mittelding zwischen Staats- und Protektoratsgewalt). Ob die Schutzgewalt schon bei Beginn der deutschen Kolonialpolitik den Begriff der vollen Staatshoheit enthielt, ist von Joel S. 194-95 bestritten. Dafür v. Stengel in Hirths Annalen 1887 S. 861. A. M. wieder Meyer S. 84: Das Reich übt in den Schutzgebieten keine volle Staatsgewalt, sondern nur gewisse Oberhoheitsrechte aus. Vgl. auch über diese Frage, Verhandlungen des Reichstages Kommissionsberichte der 6. Legislaturperiode Drucks. No. 201 S. 14, ebenso auch die Rede des Dr. Marquardsen in Verhandlungen der 6. Legislaturperiode Bd. III S. 1612. Die Frage hat heute keine praktische Bedeutung mehr, da die Entwicklung in allen Schutzgebieten zur vollen Staatshoheit des Reiches geführt hat. — Ueber die verschiedenen Systeme der kolonialen Verwaltungspolitik vgl. Zoepfl S. 971.

⁴⁾ Bestritten, dafür Laband Bd. II S. 283; v. Stengel S. 33; Meyer S. 51; Gareis S. 9; v. Poser S. 56. Vgl. entgegengesetzte Ansicht bei Florack S. 25; Bornhak im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 2 S. 15; v. Hoffmann in Zeitschrift für Kolonialpolitik pp. Bd. 7 S. 362 ff. — M. E. lässt sich die Zuständigkeit aus Art. 4 Ziff. 1 der RV. ableiten. Vgl. Sassen in Zeitschrift pp. 1910 S. 254. A. M. Kennel S. 27.

⁵⁾ Vgl. Köbner, Einführung in die Kolonialpolitik S. 119; Rede des Abgeordneten Dr. Hänel im Reichstage, Sten. Ber. 1885-86 Bd. III S. 1608.

⁶⁾ Ueber die Ueberflüssigkeit „Im Namen des Reiches“ vgl. Rede des Abgeordneten Dr. Windthorst, ebenda S. 1610.

II. Hauptteil.

1. Die besonderen Grundlagen des Verordnungsrechtes des Kaisers.

Durch § 6 des Schutzgebietsgesetzes ist als wesentlichster rechtschaffender Faktor in den Schutzgebieten die kaiserliche Verordnung eingeführt worden. Unter „Verordnung“ wird nach der herrschenden Theorie diejenige staatliche Willensäußerung verstanden, die weder Gesetz im formellen Sinne ist, also nicht auf dem für „Gesetze“ verfassungsmässig vorgeschriebenen Wege zustande kommt, und die sich ferner auch nicht als Urteil darstellt. Die Verordnungen lassen sich in zwei Gruppen, nämlich in Rechtsverordnungen und in Verwaltungsverordnungen teilen.¹⁾ Die ersteren sind materiell Gesetz, zwar nicht auf dem der Legislative vorbehaltenen Wege zustande gekommen, enthalten jedoch Rechtssätze so gut wie das „Gesetz“. Verwaltungsverordnungen sind dagegen solche Verordnungen, die Vorschriften auf dem Gebiete der Verwaltung enthalten und im Gegensatz zu dem sich an die Allgemeinheit wendenden Rechtsverordnungen nur an die Verwaltungsbehörden gerichtet sind. Die Mehrzahl der im Deutschen Reiche geltenden Verordnungen gehört zur zweiten Gattung, da nach Art. 5 der RV. das Gesetz rechtschaffender Faktor für das Deutsche Reich ist und Rechtsverordnungen nur in den Fällen zugelassen werden, die im Gesetze besonders statuiert sind.

Wie im Reiche das Gesetzrecht über dem Verordnungsrecht steht, so auch in den deutschen Schutzgebieten. Ein originäres kaiserliches Verordnungsrecht gibt es nicht, sondern das Gesetz verleiht dieses Recht erst dem Kaiser. Das Gesetz ist in jedem Falle die übergeordnete Rechts-

¹⁾ Anschütz, Deutsches Staatsrecht, bei v. Holtzendorff-Kohler S. 603; Jellinek S. 384-85; Laband II S. 80 ff.; a. M. Zorn, Staatsrecht I S. 484.

quelle: Wie praktische Erwägungen seinerzeit die Veranlassung dazu gewesen sind, durch Gesetz ein kaiserliches Verordnungsrecht zu statuieren, so kann dieses Recht auf demselben Wege erweitert oder verengert, ja sogar dem Kaiser wieder entzogen werden, wenn etwa eine spätere Entwicklung auch für die Schutzgebiete zur möglichst ausschliesslichen gesetzlichen Regelung der Rechtsverhältnisse führen sollte.²⁾ Durch Gesetz kann nun zwar eine kaiserliche Verordnung aufgehoben werden, jedoch nicht umgekehrt durch kaiserliche Verordnung ein Gesetz. Dies folgt aus der übergeordneten Stellung der gesetzgebenden Faktoren über den Kaiser. Denn nicht als Souverän kraft eigenen Rechtes übt der Kaiser die Schutzgewalt aus, sondern er ist hierzu nur vom Träger der Souveränität „delegiert“.³⁾ Der § 1 des Schutzgebietsgesetzes normiert nicht einen bereits bestehenden Rechtszustand, sondern schafft nur eine Kompetenzvermehrung der dem Kaiser nach der Reichsverfassung zustehenden Kompetenzen, der § 6 desselben Gesetzes bezeichnet einen Teil dieser Kompetenzen näher.⁴⁾

Das dem Kaiser nach § 1 des Schutzgebietsgesetzes zustehende Verordnungsrecht ist nun auf den verschiedensten Gebieten zur Anwendung gelangt, die im Mutterland

²⁾ Vgl. Backhaus S. 8; ferner die bereits erwähnte Rede des Dr. Hänel S. 1609.

³⁾ A. M. Gierke a. a. O. S. 427.

⁴⁾ A. M. Bornhak a. a. O. S. 13, der dem Kaiser Hoheitsrechte auf Grund der Reichsverfassung zuspricht, ferner Florack S. 25 Anm. 5: Der Kaiser übte vor Erlass des Schutzgebietsgesetzes die Hoheitsrechte ebensogut aus, wie nachdem, jedoch nur auf Grund eines anderen Titels, nämlich des Art. 11 der Reichsverfassung. — Zu letzterer Auffassung ist aber nötig, dass die Schutzgebiete völkerrechtliche Subjekte sind, was von Florack S. 17 selbst verneint wird, ebenfalls von Meyer S. 76. Im übrigen hat die ganze Frage nur theoretische Bedeutung, tatsächlich haben sich Bundesrat und Reichstag für zuständige Träger der Schutzgewalt erklärt. Vgl. hierüber auch die Verhandl. d. Reichstages, 6. Leg.-Per. 2. Sess. Bd. I S. 655, 656.

ein Feld der formellen Gesetzgebung bilden.⁵⁾ Doch ist das kaiserliche Verordnungsrecht gesetzlichen Beschränkungen unterworfen, die z. T. im Schutzgebietsgesetz selbst, z. T. in anderen Reichsgesetzen enthalten sind. Die in dem Schutzgesetz enthaltenen Beschränkungen des kaiserlichen Verordnungsrechts liegen sowohl auf dem Gebiete des Staats- wie des Privat-, Straf- und Prozessrechts. Auf ersterem Gebiete sind nur wenige vorhanden, nämlich in den §§ 9 Abs. 1 und 3, 10 und 14. Wichtig ist namentlich letztere Bestimmung, welche den Angehörigen der im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften Gewissensfreiheit und religiöse Duldung in den Schutzgebieten zusichert und somit die Rechtsgrundlage der kolonialen Missionstätigkeit ist. Ferner ist Abs. 3 des § 9 dadurch von Bedeutung, dass er zu der umstrittenen Frage des kolonialen Inlands- und Auslandsbegriffs Stellung nimmt⁶⁾ und die Schutzgebiete im Sinne des § 21 des Gesetzes über den Erwerb und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 sowie bei Anwendung des Gesetzes wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 für Inland erklärt. Weit erheblicher sind die Einschränkungen auf dem Gebiete des Privat-, Straf- und Prozessrechts. Hier hat nach dem den modernen Staat beherrschenden Grundsatz, dass die Rechtspflege nicht vom Willen eines einzelnen, sondern nur vom Gesetz abhängig sein kann, grundsätzlich eine gesetzliche

⁵⁾ Aus der grossen Zahl der auf Grund des § 1 des Schutzgebietsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen seien folgende hervorzuheben: Kaiserliche Verordnung betr. die Rechtsverhältnisse in den Deutschen Schutzgebieten vom 9. November 1900 (RGesBl. S. 1005); Kaiserl. Verordn. betr. Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 14. Juli 1905 (Riebow Bd. 9 S. 169); Kais. Verordn. betr. die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten vom 21. September 1902 (Riebow Bd. 7 S. 10); Kaiserl. Verordn. betr. die Ausgabe von Banknoten in den deutschen Schutzgebieten vom 30. Oktober 1904 (Riebow Bd. 8 S. 93).

⁶⁾ Vgl. hierüber Florack a. a. O. S. 16; Meyer S. 75 ff. sowie die Monographie von Sabersky: Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff.

Regelung Platz gegriffen. Und zwar ist dies in einer eigenartigen Weise geschehen, indem nämlich in den §§ 2 und 3 des Schutzgebietsgesetzes auf die Bestimmungen des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. Juli 1900 (RGesBl. S. 213) verwiesen wird. Mag diese Verweisung, oder besser gesagt Doppelverweisung, denn im Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit wird wieder auf andere Reichs- und Preussische Gesetze verwiesen, auch nicht praktisch sein, so rechtfertigt sie sich doch aus der Ähnlichkeit des Rechtszustandes in den Konsulargerichtsbezirken und den Schutzgebieten. Ein wichtiger Unterschied⁷⁾ besteht allerdings zwischen beiden Rechten: Das Konsularrecht hat einen personalen, das Schutzgebiet einen territorialen Charakter.

Diesem Charakter hat auch das neue Schutzgebietsgesetz von 1900 Rechnung getragen, indem es nicht das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz im ganzen „rezipierte“, sondern nur die für die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete passenden Bestimmungen aufnahm. So trifft es im Gegensatz zum Konsulargerichtsbarkeitsgesetz keine Aufzählung derjenigen Personen, die der Konsulargerichtsbarkeit unterstehen, sondern bestimmt in § 4, dass die Eingeborenen der durch § 2 geregelten Gerichtsbarkeit und den in § 3 bezeichneten Vorschriften nur insoweit unterstellt sein sollen, als dies durch Kaiserliche Verordnung bestimmt wird.⁸⁾ Den Eingeborenen können durch Kaiserliche Verordnung bestimmte andere Teile der Bevölkerung gleichgestellt werden.⁹⁾

⁷⁾ Vgl. Florack S. 21 Anm. 9; Köbner in der DJZ. Bd. 6 S. 222; v. Poser S. 63; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 602.

⁸⁾ Vgl. hierüber die Kaiserliche Verordnung vom 25. Februar 1896 (Riebow Bd. II S. 213) ferner die Darstellung bei Bauer, Die Strafrechtspflege über die Eingeborenen, im Archiv für öffentl. Recht Bd. 19 S. 36, sowie auch die Monographie von Karlowa S. 10 ff.

⁹⁾ Dies ist geschehen durch Kaiserliche Verordnung vom 9. November 1900; vgl. Riebow Bd. 5 S. 158. — Wichtig sind die Bestimmungen des § 4 des Schutzgebietsgesetzes bezüglich der Gleichstellung der zahlreichen Inder in Deutsch-Ost-Afrika mit den Eingeborenen.

Wenn nun auch die Rechtspflege grundsätzlich eine gesetzliche Regelung gefunden hat, so gibt der § 6 des Schutzgebietsgesetzes dem Kaiserlichen Verordnungsrecht auch auf diesem Gebiete Spielraum.¹⁰⁾ Ziff. 1 dieses Paragraphen bestimmt nämlich, dass durch Kaiserliche Verordnung in Vorschriften über Materien, die nicht Gegenstand des Reichsstrafgesetzbuches sind, Gefängnis bis zu einem Jahre, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände angedroht werden kann. Diese Bestimmung entspricht dem § 2, Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch, durch welchen für Materien, die nicht Gegenstand des Reichsstrafgesetzbuches sind, Landesstrafrecht zur Anwendung kommt.¹¹⁾

Durch die erwähnte Bestimmung ist dem Kaiser auch ein weites Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung eingeräumt worden. Ferner können nach Ziff. 2 bis 7 und Ziff. 9 durch Verordnung abweichende prozessrechtliche Bestimmungen geschaffen werden, nach Ziff. 2a kann in Strafsachen die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft vorgeschrieben werden. Für die Strafvollstreckung ermächtigt Ziff. 5 den Kaiser, die Vollstreckung der Todesstrafe anstatt durch Enthauptung durch eine andere, eine Schärfung nicht enthaltende Art zu regeln. Durch Ziffer 6 wird bestimmt, dass die nach dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetz begründete Zuständigkeit des Reichsgerichts als Berufungsinstanz einem Konsulargericht oder einem Gerichtshofe in

¹⁰⁾ Als weitere gesetzliche Beschränkung des Kaiserlichen Verordnungsrecht ist noch § 7 des Schutzgebietsgesetzes zu erwähnen, wonach für die Eheschliessung in den Schutzgebieten das Gesetz vom 4. Mai 1870 (Bundesgesetzbl. S. 599) Anwendung findet.

¹¹⁾ v. Stengel hat in der Zeitschrift für Kolonialpolitik pp. Bd. II Heft 4 die Frage behandelt, ob dieses Strafverordnungsrecht des Kaisers sich nicht schon aus § 1 des Schutzgebietsgesetzes herleiten liesse, zumal das alte Schutzgebietsgesetz eine den § 6 Ziff. 1 des neuen entsprechende Bestimmung nicht enthielt und in der Praxis tatsächlich schon früher Strafverordnungen erlassen sind. (Kaiserl. Verordn. v. 19. April 1886 und 15. Oktober 1886, Riebow Bd. I). Er kommt m. E. mit Recht zu einer Bejahung dieser Frage.

den Schutzgebieten übertragen werden kann.¹²⁾ Auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit kann der Kaiser nach § 7 Ziff. 8 des Schutzgebietgesetzes für die gerichtliche und notarielle Beurkundung von Rechtsgeschäften mit Ausschluss der Verfügungen von Todeswegen ein einfacheres Verfahren vorschreiben, sowie die Zuständigkeit der Notare beschränken.

Alle der Gerichtsverfassung angehörenden Materien, deren Regelung im Verordnungswege dem Kaiser durch § 6 des Schutzgebietgesetzes ausdrücklich delegiert ist, sind in der Allerhöchsten Verfügung betr. die Ausführung der Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 25. Dezember 1900¹³⁾ zusammengefasst worden. § 1 bestimmt gleichzeitig als Tag des Inkrafttretens des neuen Schutzgebiets-Gesetzes den 1. Januar 1901. Hierzu war der Kaiser durch Art. 3 Abs. 2 des Schutzgebietgesetzes vom 25. Juni 1900 endgültige Fassung des Textes der Redaktion vom 10. September ermächtigt worden.

Neben dem durch § 6 des Schutzgebietgesetzes speziell delegierten Verordnungsrecht wird dem Kaiser weiterhin ein Verordnungsrecht in bestimmten Fällen durch das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 7. April 1900 delegiert, dessen Bestimmungen, wie erwähnt, nach §§ 2, 3 des Schutzgebietgesetzes teilweise zur Ergänzung dieses herangezogen werden.¹⁴⁾ Es sind vorzugsweise die §§ 20, 21, 22 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes, die ein Kaiserliches

¹²⁾ Ein Gesetzentwurf über die Errichtung eines besonderen Kolonial- und Konsulargerichtshofes als Berufungsinstanz hat bereits einmal (Session 1910-11) dem Reichstage vorgelegen, ohne zur Annahme zu gelangen. In diesem Entwurfe war im Richterkollegium ursprünglich ein Verwaltungsbeamter als Beisitzer vorgesehen, der, nachdem die Regierung auf Widerstand bei den Parteien gestossen war, nur als Sachverständiger fungieren sollte.

¹³⁾ Vgl. Riebow Bd. 5 S. 173; v. Hoffmann, Einführung in das Kolonialrecht S. 69 ff.; Seelbach, Grundzüge der Rechtspflege in den Kolonien S. 42 ff.; Schippel, Die Stellung der Schutzgerichtsgerichte in der deutschen Rechtspflegeordnung.

¹⁴⁾ Im Gegensatz zum alten Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 10. April 1879, das ein Verordnungsrecht des Kaisers nicht kennt.

Verordnungsrecht begründen. Nach § 20 finden die in § 19 erwähnten Vorschriften des Reichsrechts, bzw. Preussischen Rechts keine Anwendung, soweit sie Einrichtungen voraussetzen, an denen es in dem betreffenden Konsulargerichtsbezirk fehlt. Die ausser Anwendung bleibenden Vorschriften, soweit sie das bürgerliche Recht, das Verfahren, die Kosten in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Konkursachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit betreffen, können durch Kaiserliche Verordnung näher bezeichnet oder auch andere Vorschriften an ihre Stelle gesetzt werden.

Nach § 21 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes können durch Kaiserliche Verordnung die Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum sowie die sonstigen Berechtigungen, für welche die sich auf Grundstücke beziehenden Vorschriften gelten, abweichend von den nach § 19 desselben Gesetzes massgebenden Vorschriften durch Kaiserliche Verordnung geregelt werden.¹⁵⁾

Nach § 22 kann ferner 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 Anwendung finden oder ausser Anwendung bleiben.¹⁶⁾

Weitere weniger wichtige Bestimmungen eines kaiserlichen Verordnungsrechts finden sich in den §§ 19, 26,

¹⁵⁾ Vgl. hierzu § 3 der Kaiserlichen Verordnung vom 9. November 1900. Das Liegenschaftsrecht ist für alle Schutzgebiete geregelt durch die K. V. betr. die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten vom 21. November 1902 (Riebow Bd. 6 S. 10). Die bergrechtlichen Bestimmungen sind den lokalen Verhältnissen entsprechend, in den einzelnen Schutzgebieten verschiedene. Vgl. z. B. die Kaiserliche Bergbauordnung für die afrikanischen und Südseeschutzgebiete mit Ausnahme von Deutsch-Südwest-Afrika vom 27. Februar 1906. Hierzu Ausführungsverfügung der Kolonial-Abteilung vom 26. Juni 1906 (Riebow Bd. 10 S. 36 und S. 284); vgl. die Monographie von Schlimm, Das Grundstücksrecht in den deutschen Kolonien, ferner die systematische Darstellung des Liegenschaftsrechts von Gerstmeier-Pink-Hirschberg.

¹⁶⁾ Vergl. § 4 der kaiserl. Verordnung v. 9. November 1900.

33, 37, 39, 72 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes. Besonders beachtenswert ist hiervon nur die Bestimmung des § 26, wonach durch kaiserliche Verordnung festgesetzt werden kann, inwieweit die Schutzgebiete im Sinne der in den §§ 19, 22 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes bezeichneten Gesetze als deutsches Gebiet oder als Ausland anzusehen sind.

Dieses durch das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz dem Kaiser delegierte Verordnungsrecht ist seiner Natur nach gleichartig mit demjenigen, das dem Kaiser durch § 6 des Schutzgebietsgesetzes delegiert wird. In beiden Gesetzen ist schon durch die Fassung die Ueberordnung des Gesetzes über die kaiserliche Verordnung kenntlich gemacht (vergl. besonders § 1 des Schutzgebietsgesetzes) und sind die vom Gesetze der kaiserlichen Verordnungsgewalt überlassenen Materien genau bezeichnet.

Ausser den im Schutzgebietsgesetz bezeichneten sind noch andere Rechtsgebiete der kaiserlichen Verordnungsgewalt entzogen. Diese Einschränkungen liegen auf dem Gebiete der Finanz- und der Heeresverwaltung. Während die Einführung bzw. Auferlegung von Steuern, Zöllen, Gebühren und sonstigen öffentlichen Abgaben dem kaiserlichen Verordnungsrecht unbenommen bleibt, bestimmt das Reichsgesetz 30. März 1892,¹⁷⁾ dass für die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete die gleichen Grundsätze wie bei der Aufstellung des Reichshaushaltes zur Anwendung zu bringen sind.¹⁸⁾ Es bedarf somit zur Aufstellung des jährlichen Haushaltsplanes der Schutzgebiete sowie zur Ermächtigung der Aufnahme einer Anleihe zu Lasten eines bestimmten Schutzgebietes im einzelnen Fall eines besonderen Gesetzes, ebenfalls auch zur Uebernahme einer Garantie seitens des Reiches, wie es z. B. für den Bau der Eisenbahn von Dar-es-Salaam nach Morogoro geschehen ist.¹⁹⁾

¹⁷⁾ Geändert durch Gesetz vom 18. Mai 1908 (Reichsges.-Bl. S. 207).

¹⁸⁾ Vergl. über die nach dem Erlass dieses Gesetzes bedeutungslose Frage, ob Art. 73 Reichsverf. in den Schutzgebieten Geltung habe, die Ausführungen bei Meyer S. 226 ff.

¹⁹⁾ Vergl. Ges. vom 31. Juli 1904 (Ribow 8, S. 188.)

Auf dem Gebiete der Heeresverwaltung ist die militärische Organisation in den Schutzgebieten geordnet durch das Schutztruppengesetz vom 7./18. Juli 1896.²⁰⁾ Hierdurch wird gleichzeitig auch die rechtliche Stellung der Schutztruppen geregelt. Die einzelnen Vorschriften über ihre Organisation werden nach § 27 dieses Gesetzes vom Reichskanzler erlassen.²¹⁾ Für das Gebiet des Militärstrafrechts kann der Kaiser Verordnungen erlassen, die eine abweichende Regelung dieses Rechtsgebietes von der heimischen Militärstrafgerichtsordnung bezwecken, welche im übrigen durch das Schutztruppengesetz zur Einführung gelangt ist.²²⁾

Eine gesetzliche Bestimmung, wonach die vom Kaiser erlassenen Verordnungen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, gibt es nicht. Man kann auch nicht den Art. 17 der Reichsverfassung auf die Schutzgebiete in Anwendung bringen und hieraus das Erfordernis der Gegenzeichnung herleiten, denn die dort erwähnte im Namen des Reiches ausgeübte Verwaltung beschränkt sich lediglich auf das Geltungsgebiet der Reichsverfassung. Eine Ausdehnung dieser auf die Schutzgebiete wird von der heute herrschenden Meinung jedoch zurückgewiesen.²³⁾ Nach der Reichsverfassung steht dem Kaiser eine weit beschränktere Ausübung der Regierungsgewalt zu, wie nach dem Schutzgebietsgesetz. Durch dieses sollte, wie bereits angedeutet ist und wie auch die Reichstagsverhandlungen bei der Beratung des alten Schutzgebietsgesetzes von 1884 deutlich ergeben, im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse der Schutzgebiete die Rechtsstellung des Kaisers möglichst unabhängig geschaffen werden. Dies ist bei den

²⁰⁾ Reichsges.-Bl. S. 653.

²¹⁾ Organisatorische Bestimmungen für die kaiserlichen Schutztruppen in Afrika vom 25. Juli 1898 (Neuabdruck Riebow Bd. 11 S. 309).

²²⁾ Kaiserl. Verordnung vom 2. November 1909 (Reichsges.-Bl. S. 943).

²³⁾ Laband Bd. II S. 292; v. Hoffmann in Kolonialregierung pp. S. 11; Sassen S. 51; a. A. Radlauer S. 119; Backhaus S. 33; Fleischmann in DJZ. 1909 S. 724. Grundsätzlich dagegen, jedoch für Anwendung einzelner Vorschriften Giese S. 419, 420.

Plenarverhandlungen verschiedentlich betont worden.²⁴⁾ Man kann daher auch nicht annehmen, der Reichstag habe es für selbstverständlich gehalten, dass die Gegenzeichnung des Reichskanzlers für die vom Kaiser erlassenen Verordnungen erforderlich sei und habe daher eine besondere Bestimmung hierüber nicht in das Schutzgebietsgesetz mit aufgenommen.²⁵⁾ Gerade weil die Stellung des Kaisers im Schutzgebietsgesetz so wesentlich anders geregelt worden ist wie in der Reichsverfassung, hätte eine Bestimmung über die Gegenzeichnung des Reichskanzlers ausdrücklich erwähnt werden müssen, wenn sie beabsichtigt gewesen wäre. Denn sie bedeutet auch zweifellos eine Einschränkung der kaiserlichen Regierungsgewalt. Als stillschweigend mit in das Schutzgebietsgesetz übernommen und deswegen nicht besonders erwähnt, kann man daher die Gegenzeichnung des Reichskanzlers nicht auffassen. Da sie aber tatsächlich stets vorhanden gewesen ist, muss man mangels einer gesetzlichen Bestimmung gewohnheitsrechtliches Entstehen annehmen und kann insofern jetzt auch von ihr als von einem „Erfordernis“ reden.²⁶⁾

Ebensowenig wie für die Gegenzeichnung ist für die Verkündigung der kaiserlichen Verordnungen eine gesetzliche Vorschrift vorhanden. Eine analoge Anwendung des Art. 2 der Reichsverfassung ist schon aus dem Grunde nicht möglich, weil sich Art. 2 nur auf die Verkündigung der Gesetze bezieht.²⁷⁾ Die Art und Weise der Verkündigung der kaiserlichen Verordnungen bleibt daher völlig dem Ermessen des Kaisers überlassen. Es hat sich auch hierin noch kein Gewohnheitsrecht herausgebildet, da die Verkündigung bisher teilweise gleichzeitig im Reichsgesetzblatt und in dem vom Reichskolonialamt herausgegebenen deutschen Kolonialblatt erfolgt ist, teilweise im deutschen Kolonialblatt allein. In Ermangelung einer gesetzlichen Vor-

²⁴⁾ Vergl. die oben S. 2, 3 erwähnten Reden der Abgeordneten Dr. Hänel und Marquardsen.

²⁵⁾ A. M. Meyer S. 127; Florack S. 34 Anm. 5; Gierke S. 423; Joel in Hirths Annalen 1887 S. 215; Sassen S. 51.

²⁶⁾ Giese S. 437.

²⁷⁾ A. M. Laband im Arch. f. öffentl. R. Bd. 18 S. 305 ff.

schrift hätte letztere Art der Verkündigung genügt.²⁸⁾ Im übrigen werden in den neuerdings in sämtlichen Schutzgebieten bestehenden Amtsblättern, die von dem betreffenden Gouvernement herausgegeben werden, auch diejenigen kaiserlichen Verordnungen veröffentlicht, die sich auf das in Frage kommende Schutzgebiet beziehen.²⁹⁾

2. Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers.

Neben dem im § 1 des Schutzgebietsgesetzes statuierten Verordnungsrecht des Kaisers wird durch § 15 dem Reichskanzler ebenfalls ein Verordnungsrecht auf bestimmten, in diesem Paragraphen näher bezeichneten Rechtsgebieten gegeben. Nach dem Wortlaut ist er in doppelter Weise zum Erlasse von Verordnungen ermächtigt: Gemäss Absatz I hat er die zur Ausführung des Schutzgebietsgesetzes erforderlichen Anordnungen zu erlassen, nach dem Absatz II ist er befugt, für die Schutzgebiete oder für einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu 3 Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen. Unter den im I. Absatz genannten Anordnungen zur Ausführung des Gesetzes sind sowohl Verwaltungs- wie Rechtsverordnungen zu verstehen. Letztere müssen sich jedoch im Rahmen des Schutzgebietsgesetzes bewegen. Sie dürfen das Schutzgebietsgesetz zwar ergänzen, über seine Grenzen aber nicht hinausgehen.¹⁾

Der II. Absatz des § 15 bildet seit langem schon den Gegenstand der Streitfrage, wie die Worte „und sonstige die Verwaltung betreffenden Vorschriften“ auszulegen seien. — Betrachtet man zunächst § 15 in seinem Verhält-

²⁸⁾ Vergl. hierüber Sassen S. 55.

²⁹⁾ Ueber die Veröffentlichung der auf Grund des § 15 des Schutzgebietsgesetzes vom Reichskanzler erlassenen Verordnungen vergl. unten S. 34.

¹⁾ Vergl. Gerstmeier S. 47 Anm. 1 (vergl. auch die dort erwähnten Verfügungen), Anm. 2; Sassen S. 94; v. Stengel in Ztschr. f. Kolonialpolitik pp. Jahrg. 1909 S. 263.

nis zu § 1, so kommt man zu dem Ergebnis, dass durch die Bestimmungen des § 15 ein Verordnungsrecht des Reichskanzlers begründet wird, welches dem im § 1 statuierten Verordnungsrecht des Kaisers anscheinend völlig gleichwertig zur Seite steht. Das scheint nach dem Wortlaute des § 15 nicht zweifelhaft zu sein. Die Frage ist nun, wird durch § 15 insofern eine Einschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechts herbeigeführt, als ihm die in § 15 bezeichneten Rechtsgebiete entzogen werden oder besteht für diese Gebiete ein konkurrierendes Verordnungsrecht sowohl des Kaisers wie des Reichskanzlers?²⁾ Ist es möglich, dass Kollisionen zwischen dem Verordnungsrecht des Kaisers und dem des Reichskanzlers stattfinden?³⁾ Formell ist das Verordnungsrecht des Reichskanzlers dem des Kaisers durchaus gleichwertig: Es fließt ebensogut wie dieses aus derselben Quelle, nämlich dem Schutzgebietsgesetz. Sollte es tatsächlich zwischen diesen beiden Verordnungsrechten zur Kollision kommen, so würde ein Zustand der Rechtsunsicherheit geschaffen werden, der bedenkliche Folgen haben könnte. Man muss sich hier wohl die Entstehungsgeschichte des Schutzgebietsgesetzes wieder vergegenwärtigen. Der grundlegende Gedanke des Gesetzes ist, darauf muss man immer wieder zurückkommen, der bereits erwähnte: Die Schutzgewalt soll möglichst in einer Hand zentralisiert sein. Aus diesen Erwägungen heraus ist der § 1 des Schutzgebietsgesetzes entstanden, der eine solche Zentrale der Schutzgewalt schuf, indem er den Kaiser zu ihrem Träger machte und ihm daher auch ein Verordnungsrecht gab, wie es ihm auf Grund der Reichsverfassung in derartigem Umfange bisher noch nicht zugestanden hatte. Wenn nun durch den § 15 des Schutzgebietsgesetzes ein neues Verordnungsrecht des Reichskanzlers, unabhängig von dem kaiserlichen Verordnungsrecht

²⁾ Vgl. Gierke S. 424; Kennel S. 48; Sassen S. 95. — v. Stengel in Zeitschr. f. Kolonialpolitik pp. Jahrg. 1909 S. 270 sieht im § 15, Abs. II eine Beschränkung des Kaiserlichen Verordnungsrechts.

³⁾ Fischer S. 365.

des § 1 geschaffen würde, so wäre das Prinzip der Zentralisation der Schutzgewalt hiermit durchbrochen, es wäre neben der ersten noch eine zweite Zentrale geschaffen worden. Dass dies durch die Einfügung des § 15 Abs. II sichtigt gewesen sein sollte, kann m. E. bei Berücksichtigung der oben erwähnten, für den Erlass des Schutzgebietsgesetzes massgebenden Grundsätze nicht angenommen werden. Man muss sich nicht etwa auf den Standpunkt stellen, dass durch die Bestimmungen des Abs. II ein neues selbständiges Verordnungsrecht des Reichskanzlers, das zu dem des Kaisers in Gegensatz treten kann, geschaffen ist, sondern man muss sie als eine verwaltungstechnische Massnahme auffassen: Der Reichskanzler ist hier nur ausführendes Organ des Kaisers, er kann sich also nicht mit den Verordnungen des Kaisers in Widerspruch setzen oder sogar durch Verordnungen, die von ihm erlassen werden, bereits ergangene kaiserliche Verordnungen aufheben.⁴⁾ Eine rein wörtliche Auslegung des § 15 ist eben nicht möglich, weil man sich hierdurch in scharfen Gegensatz zu dem Grundgedanken der Zentralisation der Schutzgewalt setzen würde. Wenn Sassen als Grund dafür, dass das Verordnungsrecht des Reichskanzlers dem Kaiserlichen gleichwertig sei, anführt, dass beide Verordnungsrechte den gleichen gesetzlichen Titel, nämlich das Schutzgebietsgesetz hätten, so ist darauf zu erwidern, dass dieser Auffassung die Bestimmung des § 1 des Schutzgebietsgesetzes entgegensteht. Denn aus den Worten „Die Schutzgewalt übt der Kaiser im Namen des Reiches aus“ ergibt sich m. E. mit Bestimmtheit, dass eine Beschränkung der Schutzgewalt durch nachgestellte Organe der Reichsregierung nicht erfolgen kann. Sollte durch § 15 tatsächlich eine derartige Beschränkung statuiert werden, so würde folgende Rechtslage geschaffen: Durch § 1 wird die Schutzgewalt des Kaisers, durch § 6 als ihr Ausfluss das Kaiserliche Verordnungsrecht begründet. Im § 15 wird die Schutzgewalt durch ein Verordnungsrecht des Reichskanz-

⁴⁾ Backhaus S. 30; Fischer S. 365; Gerstmeier S. 49 Anm. 5 zu § 15. A. A. Sassen S. 95; Münstermann S. 95.

lers nicht nur eingeschränkt, sondern tatsächlich — wenn man die Gleichwertigkeit betont, — in einem bestimmten Umfange aufgehoben. Eine solche widerspruchsvolle Regelung des Verordnungsrechtes kann man wohl auch dann nicht als gewollt annehmen, wenn man selbst die Entstehungsgeschichte des Schutzgebietsgesetzes nicht berücksichtigt. Folgt man jedoch der anderen Ansicht, dass nämlich im § 15 Abs. II nur eine Verwaltungsbestimmung statuiert wird, so ergeben sich daraus keine praktischen Bedenken.

Der Kaiser kann die ihm nach § 1 des Schutzgebietsgesetzes zustehende Schutzgewalt in ihrer Ausübung an die nachstehenden Verwaltungsorgane delegieren. Eine Bestimmung, welche dies ausdrücklich hervorhebt, fehlt allerdings im Schutzgebietsgesetz, doch spricht kein Umstand dagegen, dass eine solche Delegation, wenn auch nicht im ganzen, so doch für den einzelnen Fall erfolgen kann.⁵⁾ Der Kaiser kann daher die Ausübung des ihm zustehenden Verordnungsrechtes von Fall zu Fall auf den Reichskanzler übertragen. Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers beruht danach auf zwei verschiedenen Rechtsquellen: einmal auf der speziellen Kaiserlichen Delegation, das andere Mal auf der besonderen gesetzlichen Vorschrift des § 15 des Schutzgebietsgesetzes. Da nun der Reichskanzler ein Verordnungsrecht schon auf Grund kaiserlicher Delegation erlangen kann, so ist die gesetzliche Bestimmung des § 15 überflüssig, da auch ohne ihr Vorhandensein die dem Reichskanzler dort zugeteilten Befugnisse ebensogut im Wege der Delegation seitens des Kaisers auf ihn hätten übertragen werden können.⁶⁾ Dass die Bestimmung tatsächlich vorhanden ist, ist m. E. auch ein Grund dafür, dass es sich nur um eine Verwaltungsbestimmung handeln

⁵⁾ Gierke S. 424; Jellinek S. 385; Joel in Hirths Annalen 1887 S. 190; v. Stengel ebenda S. 309; Kennel S. 53 ff.; Arndt in Zeitschrift f. Kolonialpolitik pp. Bd. 13 S. 921: Die Subdelegation ist zugelassen, wo dies der Absicht des Gesetzgebers nicht widerspricht. Sassen S. 87; vgl. dagegen aber Sassen in Zeitschrift für Kolonialpolitik pp. Bg. 12 S. 259, wo er gegen die Delegation des besonderen Verordnungsrecht des Kaisers ist.

⁶⁾ Vgl. Fischer S. 365; Sassen S. 94.

kann: es sollte eben nicht in jedem einzelnen Falle erst eine besondere Delegation an den Reichskanzler erforderlich sein.

In Abs. II des § 15 wird als Umfang der Verordnungsgewalt des Reichskanzlers die Befugnis festgestellt, 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. Um diese Bestimmung richtig auslegen zu können, bedarf der Begriff der polizeilichen Verordnungen einer Abgrenzung. Der Polizeibegriff ist in seiner im Preussischen Allgemeinen Landrecht II, 10, 17 gegebenen Definition lediglich als der der Sicherheitspolizei aufgefasst, wie es dem wenig komplizierten Bau des alten Preussischen Staates auch am meisten entsprach.⁷⁾ Mit dem weiteren Ausbau des Preussischen Staates und mit der Abzweigung der verschiedenen Ministerien von dem Ministerium des Innern, das bisher allein die gesamte innere Verwaltung besorgt hatte, musste notwendigerweise der Wirkungskreis der Polizei erweitert werden. Sie blieb nicht mehr lediglich auf das Gebiet der Sicherheitspolizei beschränkt, sondern ihre Tätigkeit stellte sich Mitte des 19. Jahrhunderts dar als die des mit Zwangsmitteln ausgestatteten Staatswillens auf dem Gebiete der gesamten inneren Verwaltung.⁸⁾ Das Charakteristische der Polizei ist ihre Ausstattung mit Zwangsgewalt, die sie in die Lage setzt, den Staatswillen auch wirklich zur Geltung zu bringen und durchführen zu können. Fehlt eine Zwangsbestimmung in einer staatlichen Willensäußerung, so fehlt damit eben das für den Polizeibegriff wesentliche: Es handelt sich dann um keine polizeiliche Tätigkeit des Staates, vielmehr nur um den im Verwaltungswege zur Kenntnis gebrachten Staatswillen. Aus der im Allgemeinen

⁷⁾ ALR. II, 10, 17 lautet: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, sowie zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Teilen desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei“.

⁸⁾ Vgl. Rosin S. 130.

Landrecht gegebenen Definition, dass der Zweck der Polizei die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei, folgt daher noch nicht, dass alles, was ausserhalb dieses Zweckes liegt, nicht Sache der Polizei sei. Es kann hierunter auch irgend eine Betätigung des Staates auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege fallen, wenn nur der Staat sich zur Durchsetzung seines Willens auf diesem Gebiete der Zwangsmittel bedient, obwohl die Wohlfahrtspflege bereits ausserhalb des im Allgemeinen Landrecht festgelegten Polizeizweckes liegt.

Wenn nun auch in Preussen mit seiner stets komplizierter werdenden Verwaltung der Polizeibegriff allmählich umfassender wurde und über die im Landrecht festgelegten Grenzen hinausging, so kann man doch diesen erweiterten Begriff nicht ohne weiteres auf die Polizei in den Schutzgebieten anwenden. Denn dass in Preussen allmählich die Polizei ein viel umfassenderes Feld für ihre Betätigung erlangt hat, ist das Ergebnis einer jahrzehntelangen Entwicklung. Bedenkt man, dass in den Schutzgebieten das öffentliche Leben und überhaupt die ganze kulturelle Entwicklung mindestens auf dem gleichen wenn nicht noch auf einem tieferen Standpunkt steht wie im alten Friedrichianischen Staat, so erscheint es sehr naheliegend, dass der Polizei in den Schutzgebieten wieder nur ihre alten im Landrecht festgelegten Aufgaben zufallen. Für das koloniale Verordnungsrecht kommen daher m. E. zur Auslegung des Polizeibegriffs die landrechtlichen Bestimmungen in Betracht. Das ist auch ausdrücklich ausgesprochen in den Ausführungsbestimmungen zur Kaiserlichen Verordnung betreffend die Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee.⁹⁾ In diesen Ausführungsbestimmungen wird in dem Zusatz zu § 8 der erwähnten Verordnung die alte landrechtliche Definition der Polizei zitiert. Zur Erläuterung des Begriffs „polizeiliche“ im § 15 des Schutzgebietsgesetzes muss man daher m. E. auch wieder auf

⁹⁾ RGesBl. S. 717; Deutsches Kolonialbl. 1905, Beil. zu No. 18 (abgedr. bei Gerstmeier S. 222).

das Allgemeine Landrecht zurückgreifen und unter den polizeilichen Vorschriften nur solche Vorschriften verstehen, deren Zweckbestimmung innerhalb der Grenzen der landrechtlichen Polizeidefinition liegt. Eine weitere Fassung des Polizeibegriffs entspricht m. E. nicht dem Willen des Gesetzgebers und liesse sich auch aus praktischen Erwägungen nicht rechtfertigen.

Es ist nun weiter zu prüfen, was im § 15 unter den Worten „und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ zu verstehen ist. Nach der oben erfolgten engen Begrenzung des Polizeibegriffs sind hierunter alle die Verordnungen zu verstehen, die den ausserhalb der polizeilichen Betätigung liegenden Staatswillen zur Geltung bringen. Hierunter gehören m. E. alle Verordnungen, die auf dem Gebiete der Wohlfahrts- und Wirtschaftspflege, der Landwirtschaft und Viehzucht, des Forstwesens, der Jagd und Fischerei erlassen sind. Fraglich ist aber, ob sich dieses Verordnungsrecht auch auf die Finanzverwaltung erstrecken soll. Die Praxis steht, wie vorausgeschickt sein möge, auf diesem Standpunkte. Es sind zahlreiche Verordnungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens unter Berufung auf § 15 erlassen worden.¹⁰⁾

Das Gebiet der Finanzverwaltung ist zweifellos das wichtigste der gesamten kolonialen Verwaltung. Wie erwähnt, ist ja auch auf diesem Gebiete das Schutzgebiets-etatsgesetz als Beschränkung des Kaiserlichen Verordnungsrechts erlassen. Soll sich nun das Verordnungsrecht des Reichskanzlers aus § 15 auch auf die Gebiete erstrecken, die der Finanzhoheit unterstehen? Aus dem Wortlaut ergibt sich kein Anhalt für eine Verneinung dieser Frage, die Worte „und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften“ könnten an sich so ausgelegt werden, dass hierunter sämtliche Gebiete der inneren Verwaltung — die im besonderen erwähnte Polizei ausgenommen — gehörten. Gegen die Zulässigkeit einer derartigen Auslegung sprechen aber in erster Linie praktische Bedenken: Mehr

¹⁰⁾ Eine Aufzählung findet sich bei Sassen S. 109 ff.

wie für irgend einen anderen Teil der Verwaltung ist gerade für die Finanzverwaltung die Zentralisierung ein wichtiges Erfordernis. Eine solche ist aber bei einer extensiven Auslegung der erwähnten Worte wesentlich erschwert. Es ist ferner zu erwägen, dass nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen das Recht, Finanzverordnungen zu erlassen, ausschliesslich dem Träger der Souveränität, in den Schutzgebieten also dem Kaiser, zusteht. Wenn diese Befugnis neben dem Träger der Souveränität durch Gesetz noch einer anderen Stelle erteilt werden soll, so müsste dies m. E. ausdrücklich im Gesetze hervorgehoben werden. Die Finanzverordnungen nehmen eben unter den übrigen Rechtsverordnungen eine derartig wichtige Stellung ein, dass m. E. auch bei der generellen Delegation eines Rechtes zum Erlass von Verordnungen die Befugnis zum Erlasse von Finanzverordnungen stets besonders erwähnt werden muss. Auch kann der Träger der Souveränität ein so wichtiges Hoheitsrecht wie die Finanzhoheit, wenn er ihre Ausübung auf nachgeordnete Verwaltungsstellen übertragen will, dies nur auf Grund einer ganz speziellen Delegation tun. Wenn der Reichsfiskus aus § 15 ein Finanzverordnungsrecht des Reichskanzlers herleitet und sich zur Begründung seiner Ansicht auf die Reichstagsverhandlungen beruft,¹¹⁾ so kann man dagegen anführen, dass man den Inhalt der Reichstagsverhandlungen zur Auslegung des Schutzgebietgesetzes zwar heranziehen kann, in erster Linie aber den Wortlaut des Gesetzes darauf zu prüfen hat, was durch ihn zum Ausdruck gebracht werden soll. Nach dem oben Gesagten lässt sich aus dem Wortlaut des § 15 ein Finanzverordnungsrecht des Reichskanzlers nicht herleiten; sollte ein solches tatsächlich beabsichtigt gewesen sein, so hätte es eben im Gesetz auf irgend eine Weise zum Ausdruck kommen müssen, es hätte durch das Gesetz speziell delegiert werden müssen, umsomehr, als tatsächlich in den früher bestehenden Kaiserlichen Verord-

¹¹⁾ Vgl. Gerstmeier S. 48 Anm. 4 zu § 15 und die dort zitierten Reichstagsverhandlungen, 1887-1888, Drucks. No. 146, Anlagen Bd. 103.

nungen vom 19. Juli 1886 und 15. Oktober 1887 den Landeshauptleuten von Kamerun, Togo, Südwest-Afrika und den Marschall-Inseln ausdrücklich die Befugnis delegiert worden war, Verordnungen auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung und des Zoll- und Steuerwesens zu erlassen.¹²⁾ Nachdem diese beiden Verordnungen inzwischen durch die Kaiserliche Verordnung betr. die Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 14. Juli 1905¹³⁾ aufgehoben sind, muss mangels einer weder im Schutzgebiet noch sonst durch Kaiserliche Verordnung erfolgten Spezialdelegation an den Reichskanzler zum Erlasse von Finanzverordnungen angenommen werden, dass eine Ausdehnung des dem Reichskanzler aus § 15 zustehenden Verordnungsrechts auf das Gebiet der Finanzverwaltung nicht statthaft ist.¹⁴⁾

Das Ergebnis der Untersuchung ist daher, dass die auf Grund des § 15 des Schutzgebietsgesetzes vom Reichskanzler oder demjenigen Beamten, dem er sein Verordnungsrecht gemäss § 15 Abs. 3 delegieren kann, erlassenen Finanzverordnungen nicht rechtswirksam sind, es sei denn, dass sie nachträglich durch eine Kaiserliche Verordnung bestätigt werden.¹⁵⁾ Die Judikatur hat sich bisher noch nicht mit dieser Frage beschäftigt; es gibt als einzige Entscheidung nur einen in Sachen B. W. & Co. wider Fiskus ergangenen Schiedsspruch vom 23. März 1909, der sich unter Berufung auf den Inhalt der oben erwähnten Reichstagsverhandlungen der vom Fiskus vertretenen Auffassung angeschlossen hat.¹⁶⁾ — Das nach § 15 dem

¹²⁾ Vgl. Riebow Bd. I S. 177.

¹³⁾ Vgl. Riebow Bd. 9 S. 169 ff.

¹⁴⁾ Dieser Standpunkt ist in der Literatur heute der herrschende. Backhaus S. 44; Fischer S. 369 ff., 372; v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht S. 157; Sassen a. a. O. S. 108; derselbe in Zeitschrift für Kolonialpolitik Bd. 12 S. 264; v. Stengel, ebenda Bd. II S. 272. A. M. Gierke S. 426; Gerstmeier S. 48 Anm. 4 zu § 15; Reinecke S. 7; v. König S. 297; Meyer S. 187; zweifelhaft bleibt Radlauer S. 120.

¹⁵⁾ Vgl. Sassen, Zeitschr. f. Kolonialpolitik pp. Bd. 12 S. 62.

¹⁶⁾ Gerstmeier S. 48 Anm. 4 zu § 15.

Reichskanzler zustehende Verordnungsrecht kann, ohne dass es einer besonderen Delegation bedarf, auch vom Staatssekretär ausgeübt werden; es folgt dies aus dem Gesetz vom 17. März 1878¹⁷⁾ in Verbindung mit dem Allerhöchsten Erlasse vom 17. Mai 1907,¹⁸⁾ wonach der Staatssekretär des Reichskolonialamts zum Stellvertreter des Reichskanzlers im Geschäftskreise des Reichskolonialamts bestellt worden ist.

3. Die besonderen Grundlagen des Verordnungsrechts der übrigen, mit Verordnungsgewalt ausgestatteten Faktoren.

a. Das Verordnungsrecht des Gouverneurs.

Das dem Reichskanzler gemäss § 15 Abs. II des Schutzgebietsgesetzes zustehende Verordnungsrecht kann nach der Bestimmung des Abs. III den mit einem Kaiserlichen Schutzbriefe für ein bestimmtes Schutzgebiet versehenen Kolonialgesellschaften sowie den Beamten des Schutzgebiets übertragen werden. Für den heutigen Rechtszustand ist diese Bestimmung insofern nicht mehr zutreffend, als Kolonialgesellschaften, die mit einem Schutzbriefe für ein bestimmtes Schutzgebiet versehen sind, d. h. also staatliche Hoheitsrechte ausüben, nicht mehr vorhanden sind, nachdem das Reich sämtliche Schutzgebiete in eigene Verwaltung übernommen und die früher bestehenden Hoheitsrechte dieser Gesellschaften abgelöst hat.¹⁹⁾ Es kommen also jetzt für eine Delegation des Verordnungsrechts des

¹⁷⁾ RGesBl. No. 7.

¹⁸⁾ Riebow Bd. 11 S. 239.

¹⁹⁾ Solche Gesellschaften, die Landeshoheitsrechte auf Grund eines kaiserlichen Schutzbriefes ausübten, waren: in Deutsch-Ost-Afrika die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft (Schutzbrief vom 27. II. 1885, Riebow Bd. I S. 333), in Neu-Guinea und dem Bismarck-Archipel die Neu-Guinea-Kompagnie (Schutzbrief vom 17. V. 1885 und 13. XII. 1886, Riebow Bd. I S. 434, 436). Die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft trat durch Vertrag vom 20. XI. 1890 (Riebow Bd. I S. 382), die Neu-Guinea-Kompagnie durch Vertrag vom 23. V. 1889 (Riebow Bd. I S. 440) ihre Hoheitsrechte an das Reich ab, letztere übte sie später allerdings noch einmal wieder in der Zeit von 1892 bis 1899 aus (vgl. Riebow Bd. I S. 442; Bd. 5 S. 27).

Reichskanzlers nach § 15 Abs. III nur noch die Beamten des Schutzgebiets in Betracht.

Das Verordnungsrecht der Beamten²⁰⁾ ist — das folgt aus §§ 1 und 15 des Schutzgebietsgesetzes — immer ein abgeleitetes; es geht in seinem Ursprung stets auf das Verordnungsrecht des Kaisers oder das des Reichskanzlers zurück und gründet sich niemals unmittelbar auf das Schutzgebietsgesetz. Wir haben oben gesehen, dass auch das Verordnungsrecht des Reichskanzlers, obwohl es auf einer gesetzlichen Bestimmung beruht, nicht wesensverschieden vom Kaiserlichen Verordnungsrecht ist und sich daher auch nicht zu diesem in Gegensatz stellen kann. Ebenso wenig kann dies natürlich auch mit dem Verordnungsrecht der Kolonialbeamten der Fall sein. Dieses Beamtenverordnungsrecht hat zwei Wege zur Verfügung, auf denen es zur Entstehung gelangen kann: Einmal auf dem Wege der im Gesetz ausdrücklich durch § 15 Abs. III statuierten Delegation durch den Reichskanzler, sodann auf dem Wege der unmittelbaren Kaiserlichen Delegation. Obwohl diese im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt worden ist, muss man die Delegation des Verordnungsrechts durch den Kaiser unmittelbar auf die Landesbeamten ohne Inanspruchnahme des Reichskanzlers für zulässig halten. Es folgt dies einmal aus der allgemein anerkannten Delegationsbefugnis eines Verordnungsrechts von einer höheren Instanz auf nachgeordnete, es sei denn, dass es sich um die Ausübung eines Verordnungsrechts handelt, das auf Grund positiver gesetzlicher Bestimmung nur in der Hand der obersten Instanz wahrgenommen werden kann.²¹⁾ Sodann war aber auch im § 3, No. 2 des alten Schutzge-

Ueber das System der mit Landeshoheitsrechten ausgestatteten kolonialen Landgesellschaften, das für die heutige Zeit als überwunden gelten kann (es gibt gegenwärtig nur noch zwei, nämlich die britische Rhodesia-Kompagnie und die ebenfalls britische Nord-Borneo-Kompagnie) vgl. Zoepfl S. 975 ff.

²⁰⁾ Vgl. unten S. 44.

²¹⁾ v. Stengel in Hirth's Annalen, 1887 S. 905; Joel ebenda S. 215; Jellinek, S. 392.

bietsgesetzes vom 17. IV. 1886²²⁾ dem Kaiser ausdrücklich eine Delegationsbefugnis zugestanden. M. E. ist kein Grund zu der Annahme vorhanden, dass durch das neue Schutzgebietsgesetz, in welchem die Bestimmungen des § 15 Abs. III neu hinzukamen, jene kaiserliche Delegationsbefugnis, obwohl sie eine ausdrückliche Erwähnung nicht gefunden hat, erloschen sein soll. Denn der Grund, der zu jener Bestimmung des alten Schutzgebietsgesetzes führte, nämlich bei dem Erlassen von Verordnungen rein lokaler Natur nicht gleich den ganzen Verwaltungsapparat in Bewegung zu setzen, dürfte auch heute noch vorhanden sein.

Unter Beamten im Sinne des § 15 Abs. III sind m. E. die sämtlichen Landesbeamten der Schutzgebiete, nicht nur die an der Spitze der einzelnen Lokalverwaltungen stehenden, die jetzt sämtlich den Amtstitel „Gouverneur“ führen, zu verstehen. Bei einer jeden Delegation des Verordnungsrechts durch den Kaiser oder durch den Reichskanzler braucht m. E. der Instanzenzug der kolonialen Landesverwaltung nicht gewahrt zu bleiben. Es ist sehr gut möglich, dass z. B. der Reichskanzler zum Erlasse einer bestimmten Verordnung lokalen Charakters nicht den Gouverneur, sondern einen diesem unterstellten Beamten, etwa den Bezirksamtmann, ermächtigt. Es brauchte auch m. E. die Verordnungsbefugnis des Bezirksamtmanns im Fall einer solchen Delegation nicht erst von der Ermächtigung oder Zustimmung des Gouverneurs abhängig gemacht werden, ebensowenig wie der Kaiser es nötig hat, bei einer Delegation seines Verordnungsrechts an den Gouverneur die Ausübung von der Zustimmung des Reichskanzlers abhängig zu machen. Um die Einheitlichkeit der Verwaltung zu wahren, wird aber in den meisten Fällen das Verordnungsrecht stufenweise delegiert.²³⁾

²²⁾ RGesBl. S. 75.

²³⁾ Vgl. z. B. die kaiserliche Verordnung betr. die Einrichtung der Verwaltung und der eingeborenen Rechtspflege in den afrikanischen und Südsee-Schutzgebieten vom 3. Juni 1908 (Riebow Bd. 12 S. 164). § 2: Die in § 1 bezeichneten Befugnisse können mit

Der Reichskanzler hat von seiner Delegationsbefugnis auf Grund des § 15 Abs. III in erster Linie Gebrauch gemacht durch die Verfügung vom 27. September 1903 betreffend die seemannsamlichen und konsularischen Befugnisse und das Verordnungsrecht der Behörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee.²⁴⁾

Nach dieser Verfügung steht den Gouverneuren das im § 15 Abs. II für den Reichskanzler begründete Verordnungsrecht in gleichem Umfange wie diesem zu. Es findet durch diese Verfügung eine generelle Delegation dieses Verordnungsrechts an die Gouverneure statt. Eine solche generelle Delegation des kaiserlichen Verordnungsrechts gibt es naturgemäss nicht: sie hätte ja nun auch keinen praktischen Wert mehr. Sollte tatsächlich aber einmal den Gouverneuren ein Verordnungsrecht übertragen werden, das über den Umfang des im § 15 Abs. II dem Reichskanzler bestellten hinausgeht, so müsste in dem einzelnen Falle eine kaiserliche Spezialdelegation erfolgen. Der § 5 der Verfügung vom 27. September 1903 bestimmt nun: Die Gouverneure und der Landeshauptmann des Schutzgebietes der Marschall-Inseln, der Vize-Gouverneur zu Ponape und die Bezirksamtmänner zu Ponape Jap und Jaluit²⁵⁾ sind befugt, für den Bereich der ihnen unterstellten Gebiete polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen deren Nichtbefolgung Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen. Hinsichtlich der Ausübung dieses Verordnungsrechts ist den Gouverneuren völlig freie Hand gelassen, eine Genehmigung des Reichskanzlers für die zu erlassenden Bestim-

Ermächtigung oder Zustimmung des Reichskanzlers durch die Gouverneure wahrgenommen werden. Vgl. Kennel S. 54.

²⁴⁾ Riebow Bd. 7 S. 214.

²⁵⁾ Geändert durch die Verf. ds Reichskanzlers vom 27. II. 07 (Riebow Bd. 11 S. 120).

mungen ist nicht erforderlich.²⁶⁾ Die Verordnungen dürfen nur nicht die ihnen im § 5 der Verfügung gezogenen Grenzen überschreiten. Allerdings sind den Gouverneuren durch einen Runderlass des Staatssekretärs des Reichskolonialamts vom 4. Mai 1908 einige Anhaltspunkte für die Ausübung des Verordnungsrechts gegeben, diese sind aber nur formeller Natur und beschäftigen sich lediglich mit der Fassung und der Verkündigung der Verordnungen.²⁷⁾ Letztere hat nach dem Runderlass in der „üblichen Weise“ zu erfolgen, wobei auf die lokalen Verhältnisse der einzelnen Schutzgebiete Rücksicht genommen ist.²⁸⁾ Durch eine Verordnung des Reichskanzlers vom 24. Dezember 1909²⁹⁾ ist für die Verkündigung ferner noch bestimmt worden, dass alle gemäss § 15 des Schutzgebietgesetzes für die afrikanischen und Südsee-Kolonien erlassenen Verordnungen in dem amtlichen Kolonialblatt zu veröffentlichen sind. Das bezieht sich sowohl auf Verordnungen, die für sämtliche Schutzgebiete gelten, als auch für solche, deren Geltungsbereich sich nur auf ein bestimmtes Schutzgebiet erstreckt. Im letzteren Falle hat dann der Abdruck im Kolonialblatt erst nach der Veröffentlichung in dem betreffenden Schutzgebietsamtsblatt zu erfolgen. Hieraus ist aber nicht zu schliessen, dass die Publikation der Verordnung in der geschilderten Art die Voraussetzung für ihre rechtliche Wirksamkeit ist, wie etwa für die der Reichsgesetze die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt. Das geht aus dem Wortlaut der erwähnten Bestimmung m. E. nicht hervor. Sie ist nur eine Formvorschrift, deren Nichtbefolgung auf

²⁶⁾ Vgl. aber für Kiautschou die Verfügung des Reichskanzlers vom 27. April 1898 (Riebow Bd. 4 S. 167), welche die folgende Bestimmung enthält: Der Gouverneur hat die von ihm erlassene Verordnung ohne Verzug dem Reichskanzler (Reichs-Marine-Amt) zur Genehmigung vorzulegen.

²⁷⁾ Vgl. Riebow Bd. 12 S. 168.

²⁸⁾ In sämtlichen Schutzgebieten bestehen jetzt von den Gouvernements redigierte Amtsblätter, in denen sämtliche für das betreffende Schutzgebiet erlassene Verordnungen veröffentlicht werden. Vgl. oben S. 21.

²⁹⁾ Vgl. Deutsches Kolonialblatt Jahrg. 1910 S. 1.

die materielle Gültigkeit der Verordnungen keinen Einfluss hat.³⁰⁾

Das Bestreben der modernen Kolonialpolitik zielt darauf hinaus, der eingewanderten Kolonistenbevölkerung einen Anteil an der Verwaltung des Landes zu geben. Dieses Bestreben, das in seiner höchsten Entwicklung in den englischen Kolonien Kanada und Australien — parlamentarisch regierten Ländern — zum Ausdruck kommt, ist in seinen ersten Anfängen auch in den deutschen Kolonien vorhanden. Bei der zum Teil noch sehr geringen Bevölkerung an Kolonisten konnte von vornherein der Umfang, in welchem diese zur Mitwirkung an der Verwaltung herangezogen wurden, kein allzu bedeutender sein. So ist die Teilnahme der Kolonistenbevölkerung in sämtlichen Schutzgebieten bei der Landesverwaltung nur eine beratende.³¹⁾

Am ausgeprägtesten ist die Mitwirkung der Bevölkerung an der Verwaltung in der grössten deutschen Siedlungskolonie, nämlich in Deutsch-Südwest-Afrika. Hier steht dem Gouverneur als Repräsentant der Bevölkerung ein Gouvernementsrat, seit 1909 Landesrat bezeichnet, als beratendes Organ zur Seite.³²⁾ In den übrigen Kolonien sind zwar auch Gouvernementsräte eingerichtet, doch sind diese ausschliesslich beratende Organe, während dem Landesrat die Möglichkeit gegeben ist, beschlussfassendes Organ zu werden in den Angelegenheiten, die ihm vom

³⁰⁾ A. M. Sassen, in Zeitschrift f. Kolonialpolitik pp. Jahrg. 1910 S. 267.

³¹⁾ Von der Landesselbstverwaltung ist zu unterscheiden die Kommunalverwaltung einzelner Ortschaften in den Schutzgebieten. Vgl. v. Hoffmann, Einführung in das Kolonialrecht S. 62, anders Radlauer S. 10 ff.

³²⁾ Verordnung vom 28. Januar 1909 (sogenannte Selbstverwaltungsverordnung, Riebow Bd. 13 S. 19). Massgebend sind die Art. 105 ff. und die Ausführungsverordnung des Gouverneurs vom 10. November 1909 (Riebow Bd. 13 S. 625). Durch die Selbstverwaltungsverordnung wird sowohl die Landesselbstverwaltung wie die Kommunalverwaltung geregelt.

Reichskanzler zur Beschlussfassung überwiesen werden.³³⁾ Eine solche Ueberweisung ist bisher aber noch nicht erfolgt. Die Tätigkeit des Landesrats ist somit auch nur eine beratende und zwar bestimmt Art. 112 der Selbstverwaltungsordnung, dass der Landesrat vor Erlass von Gouvernementsverordnungen *gutachtlich* zu hören ist. Eine Einwirkung auf den Inhalt dieser Verordnungen ist ihm aber nicht möglich, wenigstens nicht in rechtlicher Hinsicht: Der Gouverneur ist an das Gutachten in keiner Weise gebunden. Hieraus folgt m. E., dass die Vorlage der zu erlassenden Verordnungen zur Begutachtung lediglich eine Formvorschrift nicht zwingender Natur ist. Das ist zwar nicht ausdrücklich ausgesprochen, muss aber deswegen angenommen werden, weil der Gouverneur, auch wenn eine Begutachtung erfolgt ist, nicht gezwungen werden kann, den Entwurf der Verordnung in irgend einer Weise abzuändern. Zur Stellung von Initiativanträgen ist der Landesrat zwar berechtigt, die Entscheidung über solche Anträge ist aber ausschliesslich beim Gouverneur.³⁴⁾ Gegenwärtig stellen also die Befugnisse des Landesrats noch keine Beschränkungen des Verordnungsrechts des Gouverneurs dar. Dass allerdings tatsächlich eine Einwirkung des Landesrats auf den Inhalt der zu erlassenden Gouvernementsverordnungen erfolgen kann, ähnlich wie die Gutachten der Handelskammer bei dem Erlass von Handelsgesetzen mitwirken können, ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber der früheren Rechtslage.

Für die Gouvernementsräte von Deutsch-Ost-Afrika, Kamerun, Neu-Guinea und Samoa ist die grundlegende Bestimmung die Verfügung des Reichskanzlers vom 24. Dezember 1903 betreffend die Bildung von Gouvernementsräten.³⁵⁾ Nach § 6 dieser Verfügung sind den Gouvernementsräten vor der Einreichung an das Reichskolonialamt zur Beratung vorzulegen

³³⁾ Art. 113 — Ueber die Gouvernementsräte vgl. Zeitschr. f. Kolonialpolitik Bd. 9 S. 835, Bd. 10 S. 924.

³⁴⁾ Art. 112.

³⁵⁾ Riebow Bd. 7 S. 284.

a) die Vorschläge für den jährlichen Haushaltsanschlag,

b) die Entwürfe der von dem Gouverneur zu erlassenden und in Vorschlag zu bringenden Verordnungen, soweit sie nicht lediglich lokale Bedeutung haben.

Die Gouvernementsräte haben lediglich auch nur beratende Stimme, ohne die Möglichkeit der rechtlichen Einwirkung auf die zu erlassenden Verordnungen. Die Vorlage der Verordnungen ist auch hier nur eine Formvorschrift wie beim Südwest-Afrikanischen Landesrat. Erfolgt die Vorlage eines Verordnungsentwurfes nicht, so hat der Gouverneur gemäss § 6 letzter Absatz dem Reichskolonialamt hierüber zu berichten. Würden sich an eine derartige Unterlassung Rechtsfolgen knüpfen, so hätte es m. E. in der Verfügung zum Ausdruck kommen müssen. Aus dem Wortlaut der Verfügung lässt sich eine Einschränkung des Verordnungsrechts des Gouverneurs nicht herleiten: Die Vorschriften des § 6 sind ebensowenig Voraussetzung für die materielle Wirksamkeit der Verordnungen wie es die des § 112 der südwestafrikanischen Selbstverwaltungsordnung sind.

b. Das Verordnungsrecht des Bezirksamtmanns.

Nachdem mit der Klärung der politischen Verhältnisse in sämtlichen Schutzgebieten die Zivilverwaltung durchgeführt oder doch in der Durchführung begriffen ist, sind an Stelle der Militärstationen und Militärbezirke Zivilverwaltungsbezirke getreten, an deren Spitze Bezirksamtänner stehen.³⁶⁾ Selbständige Verwaltungsbezirke sind in Deutsch-Südwest-Afrika auch die mit Distriktschefs besetzten sogenannten selbständigen Distriktsämter und in Kamerun die mit Bezirksleitern versehenen Verwaltungsbezirke, die als ein Uebergang zu den mit Bezirksamtännern besetzten betrachtet werden können. Hierher zu rech-

³⁶⁾ Vgl. Radlauer S. 130; die historische Entwicklung von der Militär- zur Zivilverwaltung ist bei den einzelnen Schutzgebieten dargestellt.

nen sind auch die Residenturen, wie sie in Deutsch-Ost-Afrika (Bukoba und Ruanda) und im Norden Kameruns bestehen, wo die Verwaltung sich darauf beschränkt, dass ein Resident (Zivil- oder Militärperson) dem Eingeborenen-Häuptling zur Seite steht, im übrigen aber die bisherige Stammes-Organisation der Eingeborenen unverändert aufrecht erhalten wird. Das Verordnungsrecht, das den erwähnten Beamten zusteht, ist seiner Natur nach wieder ein abgeleitetes: Es geht zurück auf das oben erwähnte Verordnungsrecht des Gouverneurs, das seinerseits auf § 5 der erwähnten Verfügung vom 27. September 1903 beruht. Der § 6 dieser Verfügung bestimmt nun weiter: „Die Gouverneure können die ihnen im § 5 erteilte Befugnis für bestimmte räumlich begrenzte Bezirke anderen Beamten des Schutzgebietes widerruflich übertragen.

Die Vorschrift des Absatzes I findet auf die Gouverneure von Togo und Samoa keine Anwendung.“

Von dieser Delegationsbefugnis haben nur die Gouverneure von Deutsch-Südwest-Afrika³⁷⁾ und von Neu-Guinea (für die Bezirksamtänner von Rabaul und Friedrich-Wilhelmshafen)³⁸⁾ Gebrauch gemacht, nicht dagegen die Gouverneure von Deutsch-Ost-Afrika und Kamerun. In diesen Schutzgebieten sowie in Togo und Samoa findet daher eine weitere Delegation des Verordnungsrechtes vom Gouverneur herab nicht mehr statt. Das Verordnungsrecht der Bezirksamtänner³⁹⁾ geht nun, wie oben erwähnt, auf das des Gouverneurs, dieses wieder auf das des Reichskanzlers zurück und begründet sich danach indirekt ebenfalls auf § 15 des Schutzgebietsgesetzes.⁴⁰⁾ Da nun das

³⁷⁾ Gouvernementsverfügungen vom 26. Februar 1901 und 23. November 1903 (Riebow Bd. 7 S. 259).

³⁸⁾ Gouvernementsverfügung vom 27. Juni 1911, Kolonialblatt S. 703.

³⁹⁾ In Deutsch-Südwest-Afrika haben auch die sogenannten selbständigen Distrikte ein solches Verordnungsrecht; vgl. Gouvernementsverfügung vom 14. November 1910 (Kolonialblatt S. 978).

⁴⁰⁾ Ein unmittelbar vom Reichkanzler abgeleitetes Verordnungsrecht haben nur die Bezirksamtänner der Mariannen und Ostkarolinen (vgl. oben S. 32).

Verordnungsrecht des Reichskanzlers nicht wesensverschieden von dem kaiserlichen Verordnungsrecht ist, so geht auch das Verordnungsrecht des Bezirksamtmanns schliesslich auf dieses als seinen letzten Ursprung zurück. In den Schutzgebieten, wo ein Verordnungsrecht des Bezirksamtmanns nicht besteht, beschränkt sich seine polizeiliche Verwaltungstätigkeit nur auf den Erlass polizeilicher Verfügungen. Hierbei ist er nur als ausführendes Organ des Gouverneurs tätig. Die Befugnis zum Erlasse solcher Polizeiverfügungen ist ihm durch eine Anzahl besonderer Gouvernementsverfügungen übertragen worden.⁴¹⁾

In Deutsch-Süd-West-Afrika besteht für das Verordnungsrecht des Bezirksamtmanns bzw. des Distriktschefs eine ähnliche Formvorschrift, wie es die Vorschrift der Hinzuziehung des Gouvernementsrats für das Verordnungsrecht des Gouverneurs ist: In bestimmten Fällen ist nämlich ein Bezirksrat zur *B e r a t u n g* hinzuzuziehen.⁴²⁾ Nach § 99 der Selbstverwaltungsverordnung hat dies in folgenden Fällen zu geschehen:

⁴¹⁾ Das Recht des Bezirksamtmanns bzw. Distriktschefs zum Erlasse polizeilicher Strafverfügungen begründet sich auf die kaiserliche Verordnung betr. Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 14. Juni 1905 (Riebow S. 169) und den hierzu von den Gouverneuren erlassenen Ausführungsbestimmungen, nämlich für Deutsch-Ostafrika vom 15. Juni 1906 (Riebow Bd. 10 S. 238), Deutsch-Südwestafrika vom 21. Dezember 1908 (Riebow Bd. 12 S. 552), Kamerun vom 24. September und 30. Oktober 1908 (Riebow Bd. 12 S. 402, 423), Togo vom 1. Februar 1910 (Kolonialblatt S. 209); Neuguinea, 10. September 1908 (Riebow Bd. 12 S. 378); Samoa, 6. Februar 1907 (Riebow Bd. 11 S. 90).

⁴²⁾ Die Organisation des Bezirksrats ist in den §§ 90 und 91 der Selbstverwaltungsordnung geregelt. § 90: Dem an der Spitze des Bezirksverbandes stehenden Beamten ist bei Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Bezirksverbandes ein Bezirksrat beigegeben. § 91: Der Bezirksrat besteht aus mindestens 4 gewählten Mitgliedern mit dem an der Spitze des Bezirksverbandes stehenden Beamten; vgl. Backhaus S. 58: „Der Bezirksamtmann ist zur Vorlage des Verordnungsentwurfes nicht verpflichtet,“ bezieht sich auf die jetzt aufgehobenen ostafrikanischen kommunalen Bezirksräte.

1. bei allgemeinen, das Interesse des Bezirks betreffenden grundlegenden Massnahmen, sofern nicht Gefahr im Verzuge ist,

2. bei Aufstellung des Bezirkshaushaltungsplanes.

Diese Hinzuziehung kann unterbleiben, wenn Gefahr im Verzuge ist, wie die Selbstverwaltungsverordnung angibt. Ebenso wie bei der Hinzuziehung der Gouvernementsräte zur Beratung ist auch für den Bezirksrat anzunehmen, dass eine Unterlassung der Hinzuziehung — auch wenn keine Gefahr im Verzuge lag — auf die materielle Wirkung, der ohne sein Zutun vom Bezirksamtman im Umfange seiner Verordnungsgewalt erlassenen Verordnungen keinen Einfluss hat. Denn da der Bezirksrat nicht das Recht der Beschlussfassung hat, so kann man m. E. in dem Erfordernis der Hinzuziehung zur Beratung nur eine Ordnungsvorschrift sehen. Eine Einschränkung des Verordnungsrechts liegt nicht vor. Im übrigen ist, wie noch unten erörtert werden soll, die Stellung des Bezirksamtmanns eine doppelte: er ist sowohl Organ der staatlichen Landes- wie der Kommunalverwaltung, seine Stellung ähnelt hierin der des Preussischen Landrats.⁴³⁾

c. Das Verordnungsrecht der kommunalen Verwaltungsorganisationen.

Die Grundlage für die Einrichtung einer Kommunalverwaltung in den Schutzgebieten bildet die kaiserliche Verordnung betreffend die Vereinigung von Wohnplätzen in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden vom 3. Juli 1899.⁴⁴⁾ Nach § 1 dieser Verordnung ist der Reichskanzler ermächtigt, Wohnplätze in den Schutzgebieten

⁴³⁾ v. Hoffmann, Einführung in das Kolonialrecht S. 66. — Radlauer S. 10 ff. sieht in den nur beratenden Gouvernementsräten die Anfänge einer Selbstverwaltung. — v. Hoffmann a. a. O. S. 62 bezeichnet diese Annahme als verfehlt, gegen letzteren ist aber anzuführen, dass in der Selbstverwaltungsverordnung bereits die spätere Möglichkeit der Beschlussfassung vorgesehen ist, mithin eine Grundlage für die Selbstverwaltung vorliegt.

⁴⁴⁾ Riebow Bd. 4 S. 78.

zu kommunalen Verbänden zu vereinigen, nach § 3 hat er ferner noch die näheren Bestimmungen über die Organisation dieser kommunalen Verbände zu erlassen. Von dieser Befugnis hat der Reichskanzler bisher nur für Deutsch-Südwest-Afrika und Deutsch-Ost-Afrika Gebrauch gemacht. Für Deutsch-Süd-West-Afrika wird die Kommunalverfassung, wie bereits erwähnt, ebenfalls in der Selbstverwaltungsverordnung geregelt, und zwar werden zwei Arten kommunaler Verbände, nämlich die Gemeinden und die Bezirksverbände gegründet. Den Gemeinden wird durch die genannte Verordnung ein Gesetzgebungs- und ein Verordnungsrecht auf bestimmten, ausdrücklich bezeichneten Gebieten verliehen.⁴⁵⁾ § 13 behandelt das Gesetzgebungsrecht und sagt: Die Gemeinden sind befugt, in dem gesetzlich zugelassenen und gesetzlich zugewiesenen Umfange auf den ihrer Verwaltung unterstehenden Gebieten Bestimmungen öffentlich-rechtlicher Kraft (Ortsgesetze) zu erlassen. Das Verordnungsrecht der Gemeinde wird im § 14 folgendermassen geregelt: Soweit ortsgesetzliche Regelung nicht ausdrücklich in dieser Verordnung oder in anderen Rechtsvorschriften verlangt wird, können die Gemeinde Angelegenheiten durch *Gemeindeverordnungen* (Allgemeine Anordnungen und Ordnungsvorschriften) geregelt werden, zu denen es nur des Beschlusses des Gemeinderats bedarf. — Die Gemeindeverordnungen sind öffentlich bekannt zu machen.

Nach § 80 ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde sowohl zu den erlassenen ortsgesetzlichen Vorschriften, als auch zu den für den Gemeindebezirk erlassenen allgemeinen Anordnungen erforderlich. — Unter den allgemeinen Anordnungen und Ordnungsvorschriften sind m. E. *Rechtsverordnungen* zu verstehen: Es wird der Gemeinde hiermit die gleiche Autonomie verliehen, wie sie den Preussischen Städten und Landgemeinden durch die Städteordnung und die verschiedenen Landgemeinde-

⁴⁵⁾ In der Selbstverwaltungsverordnung handelt Teil I, §§ 2 bis 104 von der Kommunalverfassung, Teil II, §§ 105 bis 115 vom Landesrat.

ordnungen gegeben ist. Durch § 47 wird der Gemeindevorsteher auch noch befugt, Zwangsmittel zur Durchführung dieser Verordnungen anzuwenden.

Mit der Südwestafrikanischen Gemeinde tritt neben dem Gouverneur und dem Bezirksamtmann auf dem Gebiete des Verordnungsrechts ein neuer rechtschaffender Faktor auf. Und zwar leitet die Gemeinde ihr Verordnungsrecht unmittelbar auf das dem Kaiser nach § 1 des Schutzgebietsgesetzes auf Grund der Schutzgewalt zustehende zurück, während das Verordnungsrecht des Gouverneurs und des Bezirksamtmanns seinen Ursprung im § 15 des Schutzgebietsgesetzes hat. Denn die Verordnung des Reichskanzlers vom 28. Januar 1909, durch welche das Verordnungsrecht der Gemeinde begründet wird, ist von ihm erlassen auf Grund einer besonderen kaiserlichen Delegation. Diese wird gegeben durch die kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1899 betreffend die Vereinigung von Wohnplätzen in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden. Hierdurch wird der Reichskanzler ermächtigt, die Kommunalverwaltung zu organisieren und mit in diese Organisation einbezogen ist die Verleihung des Verordnungsrechts an die Kommunen. Man muss wenigstens annehmen, dass der Begriff der Organisation eine derartige weite Auslegung erfahren soll, obwohl es m. E. bedenklich ist, aus der Organisationsbefugnis die Befugnis zur Erteilung eines so wichtigen Rechtes, wie es das Verordnungsrecht ist, herzuleiten. Aus § 15 Abs. 2 folgt m. E. die Möglichkeit einer solchen Delegation deswegen nicht, weil unter den Personen, denen das Verordnungsrecht delegiert werden kann, als einzige juristische Person nur die mit Schutzbrief versehene Kolonialgesellschaft aufgeführt ist. Im übrigen ist nach § 80 der Selbstverwaltungsverordnung die Rechtswirksamkeit einer Gemeindeverordnung stets von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, also des Gouverneurs, abhängig.

Neben den Gemeinden ist in Deutsch-Südwest-Afrika ein weiterer Träger der Selbstverwaltung der Bezirksverband. Diesem gehören die Gemeindeverbände und die au-

sserhalb der Gemeinde ständig niedergelassenen Personen an.⁴⁶⁾ Organ des Bezirksverbandes sind der Bezirksamtmann (oder der selbständige Distriktschef) sowie der Bezirksrat. Während nun aber der Bezirksrat als Organ der Landesselbstverwaltung lediglich eine beratende Stimme hat und das Verordnungsrecht des Bezirksamtmanns nicht beschränkt wird, ist er als Glied der Kommunalverwaltung beschlussfähig. Er hat nämlich nach § 98 zu entscheiden bei Bereitstellung der Mittel für Bezirksverbandsangelegenheiten (Kommunalhaushaltungsplan) und bei Entlastung der jährlich abzulegenden Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben in kommunalen Angelegenheiten. Ausführendes Organ der vom Bezirksrat erlassenen Beschlüsse ist der Bezirksamtmann: Er hat die nötigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Rahmen der Zuständigkeit des Bezirksverbandes nach der erfolgten Beschlussfassung zu erlassen.⁴⁷⁾ Durch diese Bestimmung wird die eigenartige Doppelstellung des südwest-afrikanischen Bezirksamtmanns geschaffen. Während er als Organ der Landesverwaltung unbeschränkt in seinem Verordnungsrecht ist und die nicht erfolgte Beratung eines Verordnungsentwurfs durch den Bezirksrat auf die materielle Wirksamkeit der Verordnung keinen Einfluss hat, ist er als Organ der Kommunalverwaltung an die Beschlüsse des Bezirksrats gebunden. Er hat sich beim Erlasse von Kommunalverordnungen genau an die ihm vom Bezirksrat gegebenen Direktiven zu halten. Im Falle einer zwischen den Mitgliedern des Bezirksrats und dem Bezirksamtmann bestehenden Meinungsverschiedenheit hinsichtlich des Erlasses derartiger Vorschriften ist die Entscheidung des Gouverneurs einzuholen.⁴⁸⁾ Das Verordnungsrecht des Bezirksamtmanns als Kommunalbeamter ist nun auf eine andere Weise abgeleitet, wie sein ihm als Landesbeamter zustehendes Verordnungsrecht; während letzteres auf der im § 6 der erwähnten Verfügung des Reichskanzlers vom 27. September 1903 statuierten De-

⁴⁶⁾ § § 84, 87, 102 der Selbstverwaltungsordnung.

⁴⁷⁾ § 101.

⁴⁸⁾ ebenda.

legationsbefugnis des Gouverneurs beruht, wird durch die Selbstverwaltungsordnung dem Bezirksamtman in seiner Eigenschaft als Kommunalbeamter unter Umgehung des Gouverneurs vom Reichskanzler unmittelbar ein Verordnungsrecht verliehen. Es ist dies die bei Auslegung des § 15 Schutzgebietsgesetzes in Betracht gezogene Möglichkeit, dass der Reichskanzler sein Verordnungsrecht jedem Schutzgebietsbeamten ohne Berücksichtigung des Instanzenzuges delegieren könne.⁴⁹⁾

Eine ähnliche Organisation wie in Deutsch-Süd-West-Afrika hat die Kommunalverwaltung in Deutsch-Ost-Afrika gefunden. Die massgebende Bestimmung hierfür ist die Verordnung des Reichskanzlers vom 18. Juli 1910, die als die deutsch-ostafrikanische Städteordnung bezeichnet wird.⁵⁰⁾

Im Gegensatz zur südwestafrikanischen Selbstverwaltungs-Verordnung kennt die Deutsch-ostafrikanische Städteordnung die Einrichtung des Bezirksverbandes nicht und schafft nur eine Kommunalverwaltung für die grösseren Ortschaften, die selbständige Gemeinden bilden. Diesen Gemeinden wird durch § 7 ein Verordnungsrecht überwiesen: die Stadtgemeinden sind befugt, auf den der Gemeindeverwaltung zugewiesenen Gebieten Bestimmungen öffentlichrechtlicher Kraft (Ortssatzungen) zu beschliessen. Ausgenommen sind Bestimmungen polizeilicher Natur. Das Verordnungsrecht der ostafrikanischen Stadtgemeinde ist also wesentlich beschränkter, wie das der südwestafrikanischen Gemeinde: Nach der Selbstverwaltungsordnung (§ 47)

⁴⁹⁾ Vergl. Kennel S. 60.

⁵⁰⁾ Hierdurch wurde die bisherige Kommunalverfassung auf neue Grundlage gestellt (vergl. Perels, Grundzüge des deutsch-ostafrikanischen Städterechts, Kol.-Ztg Bd. 27 S. 611). Die alte, durch Verordnung des Reichskanzlers vom 23. März 1901 (Riebow S. 192) und die Ausführungsverordnungen des Gouverneurs vom 2. 5. 1901 (Riebow Bd. 6 S. 306), 20. 11. 01 (Riebow Bd. 6 S. 420) 4. und 9. 3. 04 (Riebow Bd. 8 S. 56, 58) eingeführte Kommunalverfassung war in den Kreisen der Kolonisten auf Widerstand gestossen. Durch Verordnung des Reichskanzlers vom 31. März 1909 (Riebow Bd. 3 S. 216) wurde diese alte Kommunalverfassung aufgehoben. Ueber ihre Geschichte vergl. Radlauer S. 174 ff.

wird dem Gemeindevorsteher ausdrücklich die Anwendung von Zwangsmitteln zur Durchführung der Gemeindeverordnungen gewährt. Hieraus folgt, dass die südwestafrikanische Gemeinde auch polizeiliche Bestimmungen erlassen kann. Ein gewisser Einfluss bleibt der ostafrikanischen Gemeinde auf die für den Gemeindebezirk vom Gouverneur erlassenen Polizeiverordnungen insofern gewährt, als diese nach § 6 dem städtischen Rate zur Aeusserung vorzulegen sind, soweit sie die nach §§ 3, 4 den Gemeinden überwiesenen Aufgaben berühren. Doch ist diese Vorschrift auch nur als eine Ordnungsvorschrift anzusehen, ebenso wie die Vorschriften über Vorlegung der Verordnungsentwürfe beim Bezirks- und Gouvernementsrat. Schliesslich ist die ostafrikanische Kommunalverfassung auch darin nicht so freiheitlich ausgebaut, wie die südwestafrikanische, dass ein besonderer Gemeindevorsteher nicht vorgesehen ist, sondern nach § 9 an der Spitze der Gemeindeverwaltung ein städtischer Rat die Geschäfte führt. Nun besteht aber dieser städtische Rat ausser aus vier gewählten Mitgliedern aus dem Vorsteher des Bezirksamts. Dieser hat nach erfolgter Beschlussfassung die Verordnung zu erlassen. Hieraus ergibt sich die Folge, dass der ostafrikanische Bezirksamtmann als Landesbeamter zwar kein Verordnungsrecht hat, wohl aber in seiner Eigenschaft als Kommunalbeamter am Zustandekommen einer Verordnung in materieller und formeller Hinsicht mitwirken kann. Die Befugnis hierzu ist ihm durch den Reichskanzler unmittelbar in der deutschostafrikanischen Städteordnung delegiert worden.

Mit der zunehmenden Besiedelung der deutschen Schutzgebiete wird aller Voraussicht nach ein weiterer Ausbau der Kommunalverwaltung stattfinden und sich hieran eine Dezentralisation des Verordnungsrechtes mehr als bisher schliessen. Die Kolonialgeschichte zeigt, dass bei allen Kolonisten das Streben nach Selbstverwaltung sehr ausgeprägt ist. Dies wird auch die deutsche Kolonialverwaltung berücksichtigen müssen und im Laufe der Zeit zu einer weiteren Uebertragung des Verordnungsrechts auf die Organe der Landesselbstverwaltung und der Kommunalverwaltung schreiten.

Hermann Blanke's Buchdruckerei, Berlin C. 54
Kleine Rosenthalerstrasse 9.