

### Rechtliche Natur und Bedeutung der südwest-afrikanischen Bergrezesse.

(Schluß.)

Tatsächlich geht die am 26. Februar 1909 erlassene Verordnung des Reichskanzlers betreffend die Kaiserliche Bergverordnung für Deutsch-Südwestafrika weiter als § 3, wobei ohne Kenntnis des Aktenmaterials sich nicht sagen läßt, inwieweit diese Abweichung zwischen Verordnung und Bergrezeß auf Absicht, und inwieweit sie etwa auf unklaren Vorstellungen über die Tragweite der vorhandenen Bestimmungen beruhte. — Im einzelnen geht die Verordnung zunächst räumlich<sup>43)</sup> weiter als der Sperr-Rezeß. Sie bezieht sich nicht nur auf das Sperrgebiet, sondern auf das gesamte Schutzgebiet. Außerhalb des Sperrgebiets sind somit sämtliche Abgaben aus dem Bergrezeßgebiet in voller Höhe von zehn Prozent an die Gesellschaft abzuführen. — Die Verordnung geht ferner sachlich weiter. Sie bezieht sich nicht nur auf Diamanten, sondern auf Edelsteine überhaupt. Innerhalb des gesamten Bergrezeßgebiets, d. h. des durch den Bergrezeß von 1908 betroffenen Gebiets, sind somit die Abgaben für etwaige Edelsteine außer Diamanten in voller Höhe von zehn Prozent an die Gesellschaft abzuführen. — Die Verordnung geht endlich auch zeitlich weiter als der Sperrrezeß. In zeitlicher Hinsicht sind drei Arten von bergrechtlichen Verleihungen zu unterscheiden: Zunächst die Bergbaufelder, deren Verleihung vor dem 1. Oktober 1908 beantragt und vollzogen worden ist (§ 10<sup>III</sup> des Bergrezeßes von 1908); sodann die Felder, deren Verleihung zwar vor dem 1. Oktober 1908 beantragt, aber erst nach diesem Tage vollzogen worden ist; endlich die Felder, deren Verleihung beziehungsweise Umwandlung erst nach dem 1. Oktober 1908 beantragt und vollzogen worden ist. (§ 3 des Sperr-Rezeßes). § 1 der Abgabenverordnung vom 26. Februar 1909 sagt: „An Stelle der im § 64 der Kaiserlichen Bergverordnung für Südwestafrika vom 8. August 1905 festgesetzten Förderungsabgabe wird . . . eine Abgabe von 10 vom Hundert des Wertes erhoben.“ Hiernach sollen die neuen Abgaben also überall dort gelten, wo

<sup>43)</sup> Hierauf hat schon Gerstenhauer in Schneiders Jahrbuch über die deutschen Kolonien, III. Jahrgang S. 199 hingewiesen, er nimmt an, das sei „offenbar nur aus Versehen“ erfolgt.

bisher die Abgaben aus § 64 der Bergverordnung gegolten hatten, d. h., da von deren Geltung nach § 10<sup>III</sup> des Berggesetzes von 1908 nur die erste der vorhin bezeichneten Feldergruppe ausgenommen war, sowohl für die zweite wie für die dritte dieser Gruppen. Da das Einverständnis der Gesellschaft aber nur bezüglich der dritten Gruppe vorliegt, so sind innerhalb des Bergrezessgebiets die Abgaben von den Feldern der zweiten Gruppe in voller Höhe von zehn Prozent an die Gesellschaft abzuführen.

Von der Erhöhung auf zehn Prozent ausgenommen soll der Schutzgebietsfiskus sein bezüglich „seiner im Bergrechtsgebiet der Kolonialgesellschaft bisher belegten Felder“. — Diese Ausnahmebestimmung, die wichtig ist wegen des nachher zu besprechenden Abgabenteilrechts der Gesellschaft, hat in § 6 des Sperr-Reszesses einen sehr ungenauen Ausdruck gefunden, wie bereits von Perels 5 Anm. treffend betont worden ist. Man muß den Wortlaut, der eigentlich das Gegenteil besagt, aber mit Perels in der geschehenen Weise auslegen, da andernfalls der § 6 überhaupt zweck- und sinnlos wäre. — In der Abgabenverordnung vom 26. Februar 1909 hat die Ausnahmebestimmung überhaupt keinen Ausdruck gefunden. — Endlich gibt noch zu erheblichen Zweifeln Anlaß die Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich des § 6. Da die sonstigen Bestimmungen des Sperr-Reszesses sich nur auf das Sperrgebiet beziehen, insbesondere nur für dieses eine Abgabenerhöhung vorgesehen worden ist, so muß man nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen annehmen, daß auch der § 6, obwohl er nicht ausdrücklich diese Einschränkung trifft, ebenfalls nur für das Sperrgebiet gelten soll. Da nun aber durch die Verordnung vom 28. Februar 1909, wie wir sahen, auch im übrigen Bergrezessgebiet und ohne Ausnahme bezüglich der fiskalischen Felder die erhöhte Abgabe eingeführt worden ist, so sind innerhalb des Bergrezessgebiets unter Ausschluß des Sperrgebiets die Abgaben von sämtlichen fiskalischen Feldern in voller Höhe von zehn Prozent an die Gesellschaft abzuführen. Zu einem gegenteiligen Ergebnis könnte man nur gelangen, wenn man aus der Entstehungsgeschichte des § 6 die entgegengesetzte Absicht der Beteiligten nachweisen könnte.

Durch die Erhöhung der Förderungsabgaben sind die sonstigen bergrechtlichen Abgaben, insbesondere die Feldsteuer des § 63 der Bergverordnung unberührt geblieben. Der Sperr-Reszess sagt nichts darüber, an wessen Stelle die neue Abgabe treten soll, und sagt insbesondere nichts davon, daß sie an die Stelle aller bisherigen Abgaben treten solle. Die Abgabenverordnung vom 26. Februar 1909 sagt sogar ausdrücklich in § 1 das Gegenteil, daß sie nämlich „an Stelle der im § 64 der Kaiserlichen Bergverordnung . . . festgesetzten Förderungsabgaben“ treten solle. Wenn demgegenüber in Zeitungsberichten aus dem Schutzgebiet betont wird, daß in den Vorverhandlungen ausdrücklich die Ersetzung sämtlicher Bergbauabgaben durch die erhöhte Abgabe zwischen den Vertretern der Kolonialgesellschaft und der Mineninteressenten im Beisein des Vorstehers der Kaiserlichen Bergbehörde festgestellt worden sei, so ist das jedenfalls gegenüber dem § 1 der Abgabenverordnung ohne jede Bedeutung

und die Weigerung der im Sperrgebiet tätigen Gesellschaften, die Feldessteuer anzuerkennen und zu entrichten, rechtlich ganz unhaltbar. Die einzige Bedeutung, die das Zutreffen jener Zeitungsbehauptungen hätte, läge darin, daß zu einer Aufhebung der Feldessteuer im Sperrgebiet ein einseitiger Staatsakt ausreichend und eine Einverständniserklärung der Kolonialgesellschaft nicht erforderlich wären.

Durch § 4 verbunden mit § 3 ist weiter im Sperrgebiet auch die Person des auf Grund des § 3 und der Abgabenverordnung *Abgabenerichtigten* geändert worden.

Ein unmittelbarer Anspruch der Kolonialgesellschaft gegenüber den Abgabenschuldnern besteht nicht mehr. Die Abgaben werden von der Regierung für sich selbst erhoben. Eine unmittelbare Zahlung der Schuldner an die Gesellschaft ist ohne rechtliche Bedeutung.

Zu Zukunft besteht vielmehr lediglich ein Anspruch der Gesellschaft gegen den Fiskus auf Anteilnahme an den „auf Grund des § 3 eingehenden Abgaben“. Der Anspruch ist ein öffentlich-rechtlicher von derselben Art wie der sogenannte Beteiligungsanspruch des Grundeigentümers nach § 86 der Bergverordnung. — Der Anspruch bezieht sich nur auf die „auf Grund des § 3“ eingehenden Abgaben. Bezüglich aller weiteren, also bezüglich der schon erwähnten Feldessteuer, aber auch bezüglich einer räumlich, sachlich, zeitlich oder ihrer Höhe nach über § 3 hinausgehenden Förderungsabgabe besteht kein bloßer Beteiligungsanspruch, sondern der Anspruch auf den vollen Betrag nach §§ 2, 11 des Berggesetzes von 1908. — Der Anspruch bezieht sich nur auf die „eingehenden Abgaben“. An Abgabenausfällen nimmt die Gesellschaft ebenso wie an den Eingängen entsprechend teil. — Die Höhe des Beteiligungsanspruchs gegen den Fiskus ist ein für allemal auf  $3\frac{1}{3}\%$  des Wertes der normierten Abgaben festgesetzt. Sie bleibt selbst dann, wenn die staatliche Abgabe unter diesen Betrag erniedrigt werden sollte und also von einer „Beteiligung“ der Gesellschaft an dem staatlichen Abgabenertrag nicht mehr gesprochen werden könnte. Sie kann ermäßigt werden nur mit Zustimmung der Gesellschaft.

In dem Schlußprotokoll zu dem Sperr-Vertrag vom gleichen Tage wird in Absatz 3 und 4 noch ausgesprochen, daß die Gesellschaft bei Zustimmung zu den vorgedachten Abänderungen von gewissen Voraussetzungen bezüglich der künftigen Gestaltung des *Diamantenausfuhrzolls* ausgegangen sei. Verpflichtungen sollten dadurch nicht begründet werden. Es handelt sich daher nicht um publizistische Versprechen, sondern um bloße Verheißungen, deren Nichterfüllung nur aus dem Gesichtswinkel der öffentlich-rechtlichen *exceptio doli*, d. h. nur dann rechtserheblich wäre, wenn die Gesellschaft den Nachweis erbringen könnte, daß das Kolonialamt bei Abschluß des Berggesetzes überhaupt nicht die Absicht hatte, jene Verheißungen zu erfüllen.

3. Den Schluß des Sperr-Vertrages macht wiederum eine *Schiedsgerichtsklausel*. Sie ist wichtig aus denselben Gründen, die wir bezüglich der Klausel im Berggesetz von 1908 bereits dargelegt haben.

c) Der Mairezeß von 1910.

Ihren vorläufigen Abschluß hat die Dernburgsche Vertragspolitik in dem Abkommen mit der Deutschen Kolonialgesellschaft für Südwestafrika vom 7. Mai 1910 (Kol.-Bl. S. 410) gefunden.

I. Als Rezeßbeteiligte treten darin auf der Staatssekretär des Kolonialamts und die Vertreter der Kolonialgesellschaft.

II. Gegenstand des Rezeßes bilden nicht nur die Berg-, sondern auch die Landrechte der Gesellschaft. Der Rezeß bezieht sich räumlich auf das gesamte Gebiet der Gesellschaft.

III. Über die rechtliche Natur dieses Rezeßes, der selbst übrigens durchweg in §§ 2<sup>i</sup>, 9, 10 die Bezeichnung „Vertrag“ und „Vertragsschließende“ verwendet, gilt dasselbe wie bezüglich der früheren Rezeße. Wenn der Mairezeß auch in notarieller Form abgeschlossen worden ist, weil das Kolonialamt sich durch die ganz ungerechtfertigten Drohungen der Gesellschaft mit einer Geltendmachung der Nichtigkeit des Rezeßes wegen mangelnder Form tatsächlich hatte einschüchtern lassen, so hat diese notarielle Form zwar überflüssige Kosten verursacht, aber die rechtliche Natur des Rezeßes als eines einseitigen Verwaltungsaktes auf Unterwerfung nicht beeinträchtigt.

IV. Betrachtet man den Inhalt des Rezeßes im einzelnen, so findet man darin eine Sammlung von verschiedenartigen, unter sich in keinem engeren juristischen Zugehörigkeitsverhältnis stehenden Bestimmungen.

1. Der Rezeß beginnt mit einer Bestätigung und Erläuterung des Bergrezeßes von 1908.

In § 1 heißt es: „Der Bergrezeß . . . wird unter Entfagung aller Einreden gegen seine Rechtsbeständigkeit erneut bestätigt.“ Die Worte „Entfagung aller Einreden“ sollen sich auf die Frage der Nichtigkeit wegen mangelnder Form beziehen; nach unseren früheren Ausführungen über diese Frage sind sie also gegenstandslos; im übrigen sind sie unjuristisch, da die Nichtigkeit wegen Formmangels ein von Amts wegen zu beachtender Umstand ist, kein Einrederecht darstellt, daher auch nicht verzichtbar ist. Die Nichtigkeit des Rezeßes wegen Formmangels vorausgesetzt, hätte die sogenannte Bestätigung lediglich die Bedeutung einer erneuten Vorannahme des Bergrezeßes mit Wirkung vom 7. Mai 1910 ab. In § 4<sup>a</sup> wird die Fortgeltung des Rezeßes nochmals besonders hervorgehoben.

§ 2 enthält eine Erläuterung des Bergrezeßes hinsichtlich der Frage, welches sein räumliches Geltungsgebiet sei.

Im allgemeinen wird dieses Gebiet kartennäßig nur „in großen Zügen“ festgestellt und die genauere Feststellung für später vorbehalten.

Im einzelnen sollte eine bindende Feststellung nur über zwei Punkte erfolgen. — Nach § 2<sup>i</sup> „besteht . . . Einverständnis unter den Vertragsschließenden, daß die Entscheidung der Frage, ob und inwieweit der Kolonialgesellschaft im Gebiete der roten Nation Bergrechte zustehen, im ordentlichen Rechtswege zum Ausdruck gebracht wird“. Die Beteiligten verpflichten sich zugleich, um die Ent-

scheidung vor den zu schaffenden Kolonialgerichtshof zu bringen, bis zum 11. März 1911 keine „gerichtlichen Schritte“ zu unternehmen. Bis zur Entscheidung des fraglichen Rechtsstreits sollen die auflaufenden Bergabgaben vom südwestafrikanischen Landesfiskus „in Verwahr genommen“ werden. Da weder durch Vertrag noch durch verwaltungsbehördliche Verfügung ein an sich nicht vor die ordentlichen Gerichte gehörige Sache diesen zugewiesen werden kann, so dürfte jenes Einverständnis gegenstandslos sein, da die im Streit befindlichen „Bergrechte“ nicht privatrechtliches Bergwerkseigentum, sondern publizistische Rechte darstellen. — Sodann wird in § 2<sup>II</sup> das für die Folge der Kürze halber sogenannte „nördliche Diamantengebiet“, nämlich das Gebiet zwischen dem 26° nördlicher Breite und dem Kuisib als zum Bergrezekgebiet gehörend erklärt und die Auszahlung der bis dahin vom südwestafrikanischen Landesfiskus einbehaltenen Abgaben aus diesem Gebiet versprochen. Nach dem Grundsatz von der Verbindlichkeit jedes Verwaltungsakts<sup>44)</sup> besteht daher unzweifelhaft zurzeit eine solche Verpflichtung, selbst wenn das nördliche Diamantengebiet in Wahrheit nicht zum Rezekgebiet gehörte und daher die Übernahme jener Verpflichtung gesetzwidrig wäre. Dagegen müßte nach dem weiteren Grundsatz von der Aufsehtbarkeit jedes Verwaltungsakts wegen Gesetzwidrigkeit<sup>45)</sup>, falls jene Voraussetzung vorläge, ein Widerruf des § 2<sup>II</sup> durch einseitigen Staatsakt als zulässig erachtet werden; hiergegen könnte man auch nicht etwa mit Simon<sup>46a)</sup> sich darauf berufen, daß nach dem Inhalt der Vereinbarungen zwischen Kolonialamt und Gesellschaft das nördliche Diamantengebiet unbedingt als zum Rezekgebiet gehörig habe angesehen werden müssen und eine Abweichung hiervon wegen Verstoßes gegen Treu und Glauben unzulässig sei; denn hier ist abermals unter dem Bann der Vertragstheorie die zwingende Natur des öffentlichen Rechts, bei dem stets die materielle Rechtslage entscheidet, übersehen. Ob jene Voraussetzung zutrifft, soll hier aus Raumrücksichten unerörtert bleiben<sup>46)</sup>.

2. Nach § 3 sind Kolonialamt und Kolonialgesellschaft „darüber einig, daß das Eigentum an dem gesamten Landgebiet der letzteren, soweit es nicht bereits verkauft ist, an den südwestafrikanischen Landesfiskus mit dem Tage des Vertragsabschlusses übergeht“ mit gewissen des einzelnen aufgeführten Ausnahmen; zugleich tritt nach § 4 a. E., § 8 der Fiskus in gewisse privatrechtliche Verpflichtungen der Gesellschaft bezüglich des Gesellschaftsgebiets ein. Soweit in dem übereigneten Grundeigentum nicht etwa solche Bestandteile stecken, die von der Gesellschaft durch gewöhnlichen privatrechtlichen Kaufvertrag (nicht durch Konzessionen, insbesondere die Verträge mit den Häuptlingen) erworben sind, kennzeichnet sich der § 3 als ein mit Ein-

<sup>44)</sup> Vgl. *K o r m a n n*, *System* 199 f., 220 f.

<sup>45)</sup> Vgl. *K o r m a n n*, *System* 388 f.

<sup>46)</sup> Vgl. über die Frage einerseits das Gutachten von *W e i t S i m o n* über die Gebührensansprüche der Deutschen Kolonialgesellschaft usw., andererseits die *Überitzbuchter Diamantendenschrift* S. 23 f.

verständnis der Gesellschaft ergehender Widerruf der Landkonzessionen und bedarf daher auch nicht der privatrechtlichen Form des notariellen Vertrags.

3. Eine neue Ausgestaltung des von der Gesellschaft geführten öffentlichen Unternehmens bringen die Betriebspflichten, die in § 4 bezüglich des der Gesellschaft verbliebenen Ländereigentums und in § 5 mit Rücksicht auf die Diamantenverwertung statuiert sind.

4. Eine neue Sonderberechtigung auf Grund des § 94 der Bergverordnung enthält § 4<sup>4</sup>: „Der Kolonialgesellschaft steht . . . . . das ausschließliche Recht zu, auf dem von ihr abgetretenen Gebiet Marmor und Guano aufzusuchen.“ Hinzu treten gewisse Nebenrechte (§ 4 Satz 4 f.).

5. Ein Rechtsanspruch auf weitere Sonderberechtigungen besteht nach dem den § 8<sup>1</sup> des Berggesetzes von 1908 aufhebenden § 6 nicht mehr. Die freiwillige Erteilung von Sonderberechtigungen auf Grund des § 94 der Bergverordnung ist dadurch nicht ausgeschlossen.

6. Eine Abänderung der Verordnung vom 26. 2. 1909 bereitet § 7 vor, in dem sich die Gesellschaft damit einverstanden erklärt, daß in dem nördlichen Diamantengebiet die Förderungsabgabe für nachweislich dort geförderte „Edelsteine“, also nicht bloß für Diamanten, von 10 auf 4% herabgesetzt wird und daß ihr Anteil sich auf 2% vermindert; zu dieser Herabsetzung an sich war das Einverständnis der Gesellschaft zwar nicht erforderlich, wohl aber dazu, daß ihr in Zukunft nur 2% zufließen sollten. Die Feldbesteuer bleibt auch hier unberührt.

7. § 9 enthält eine bedingte Schiedsgerichtsklausel.

Die Schiedsgerichtsklausel bezieht sich auf die „Streitigkeiten aus dem vorliegenden Vertrag und aus dem Berggesetz“, also ohne die in dem Berggesetz vorgesehene Beschränkung auf vermögensrechtliche Streitigkeiten. Die besondere Schiedsgerichtsklausel des Sperr-Gesetzes wird dadurch nicht berührt. Aus den früher dargelegten Gründen muß auch die neue Schiedsgerichtsklausel als nichtig betrachtet werden.

Die neue Schiedsgerichtsklausel soll im übrigen nur eine befristete und bedingte sein und nur gelten bis zu dem Zeitpunkt, in dem „eine letzte Instanz für das südwestafrikanische Schutzgebiet in der Heimat“ eingeführt wird, ohne daß bei dieser die Revision gegen *duas conformes* allgemein ausgeschlossen ist. Von diesem Zeitpunkt ab sollen für die Entscheidung die *ordentlichen Gerichte* des Schutzgebiets zuständig sein. Aus den vorhin bei Besprechung des § 2<sup>1</sup> dargelegten Gründen muß auch diese Zuständigkeitsvereinbarung als gegenstandslos oder als nichtig betrachtet werden.

8. Die Schlußbestimmung des § 10 ist ohne rechtliche Bedeutung.

#### d) Die geltende Rechtslage.

Zum Schluß soll hier noch die geltende Rechtslage, wie sie sich durch die drei Gesetze allmählich gestaltet hat, in kurzer zusammenfassender Darstellung

gezeichnet werden. Die Gesichtspunkte, die bei dieser Darstellung befolgt werden, sind diejenigen, die für die weitere politische Vertwertung unserer juristischen Betrachtungen von Wert sein dürften.

I. Danach sind zunächst diejenigen Bestimmungen der Rezesse auszuscheiden, die gemäß unserer früheren Erörterungen gegenstandslos oder nichtig sind.

Gegenstandslos ist § 5 des Bergrezesses<sup>47)</sup> über die Abgabepflicht nach § 54 der Bergverordnung vom 18. August 1889. Gegenstandslos ist ferner § 1 des Mairezesses bezüglich der, in Wahrheit nicht bestehenden, Einreden gegen den Bergrezeß<sup>48)</sup>. Gegenstandslos, wenn nicht nichtig, sind weiter § 2<sup>I</sup> und § 9 des Mairezesses, soweit darin die Anrufung der ordentlichen Gerichte in Aussicht genommen wird<sup>49)</sup>. Gegenstandslos, weil eine juristische Verpflichtung nicht begründend, sind endlich die Verheißungen über die Gestaltung des Diamantenausfuhrzolles im Schlußprotokoll zu dem Sperrrezeß<sup>50)</sup>.

Nichtig sind die verschiedenen Schiedsgerichtsklauseln in § 12 des Bergrezesses<sup>51)</sup>, § 8 des Sperr-Rezesses<sup>52)</sup> und § 9 des Mairezesses<sup>53)</sup>. Nichtig sind ferner die Bestimmungen in §§ 3, 11 des Bergrezesses insoweit, als sie etwa Änderungen des bestehenden Rechts durch die Gesetzgebung verhindern wollten<sup>54)</sup>.

II. Wenn wir nun nach Auscheidung dieser gegenstandslosen oder nichtigen Bestimmung die geltende Rechtslage betrachten, so tauchen dabei etwa folgende Hauptfragen auf, bezüglich deren die künftige Diamantopolitik wird prüfen müssen, ob ihre nach dem geltenden Recht gebotene Beantwortung sich mit dem öffentlichen Wohl verträgt, und bezüglich deren sie gegebenenfalls eine Abänderung des geltenden Rechts wird anstreben müssen auf den Wegen, die wir in unseren Erörterungen über „die allgemeinen Grundsätze“ für Aufhebung und Beschränkung der kolonialen Landkonzessionen als rechtliche Möglichkeiten nachgewiesen haben.

1. Mehr von theoretischer als von praktischer Bedeutung ist unter den gegebenen Verhältnissen die erste Frage: Wer ist Inhaber der Berghoheit? Sie kann grundsätzlich dahin beantwortet werden, daß die Berghoheit dem Reich zusteht. Aber dies freilich nur grundsätzlich, da Rudimente einer Berghoheit der Kolonialgesellschaft sich in den Abgabenerhebungsrechten des § 2<sup>II</sup>, <sup>III</sup> des Bergrezesses noch erhalten haben<sup>55)</sup>. So wurde auch in der

47) S. v. S. 184, 186.

48) S. v. S. 196.

49) S. v. S. 197, 198.

50) S. v. S. 195.

51) S. v. S. 190.

52) S. v. S. 195.

53) S. v. S. 198.

54) Vgl. v. S. 188, 189.

55) S. v. S. 186.

Schluszfügung der Reichstagslandkonzession in der Generaldiskussion<sup>56)</sup> richtig ausgeführt: „wir haben nicht erreichen können, daß die Gesellschaften alle Hoheitsrechte aufgegeben haben“; freilich fuhr der Redner dann unjuristisch fort: „die Kolonialgesellschaft für Südwestafrika darf auch künftig für alle Zeiten ohne jede zeitliche Beschränkung in dem großen Gebiet, das ihr zusteht, alle diejenigen Abgaben erheben, die der Fiskus für sich außerhalb dieses Gebietes erhebt“, — eine Tatsache, die an sich zwar richtig war, aber, abgesehen von den vorhin erwähnten Sonderfällen des § 2<sup>II</sup>, III des Berggesetzes, nicht auf einem Hoheitsrecht der Gesellschaft beruhte. Eine unrichtige Fragestellung ist es, wenn man fragen wollte, wem das „Bergregal“ zustünde; es ist zwar nicht zu bestreiten, wenn Arndt in seinem Gutachten S. 29 sagt, daß das Bergregal dem Reiche im Bergwerksgebiet der Kolonialgesellschaft nicht zustand und nicht zusteht; dies folgt aber nicht, wie Arndt anscheinend andeuten will, daraus, daß das Bergregal der Gesellschaft zustehet, sondern es folgt lediglich daraus, daß der Rechtsbegriff des Bergregals seit der Kaiserlichen Bergverordnung von 1889 überhaupt aufgehört hat zu existieren.

2. Praktisch von weit größerer Bedeutung ist die zweite Frage: Wie sind derzeit die Abgabenverhältnisse geregelt?, — wobei an dieser Stelle nur die Förderungsabgaben berücksichtigt werden sollen. Allgemein läßt sich die Frage dahin beantworten, daß wir dabei auf einen außerordentlich unübersichtlichen Rechtszustand in den verschiedenen Teilen des Schutzgebietes stoßen, selbst wenn wir im folgenden ein für allemal von den Besonderheiten absehen, die sich aus der Übergangsbestimmung in § 10<sup>III</sup> des Berggesetzes bezüglich der vor dem 1. Oktober 1908 von der Kolonialgesellschaft verliehenen Bergbaufelder sowie aus Sonderrechten anderer Konzessionsgesellschaften ergeben.

Ziemlich einfach freilich ist noch die Frage nach der Höhe der Abgaben.

Für die Mineralien mit Ausnahme der Edelsteine gelten für das ganze Schutzgebiet die Sätze der Bergverordnung vom 8. August 1905; dies im „übrigen Schutzgebiet“ ohne weiteres, im Rezeßgebiet (d. h. Land- und Konzessionsgebiet) der Kolonialgesellschaft aber auf Grund der §§ 1, 2 des Berggesetzes.

Bei den Förderungsabgaben für Edelsteine ist zu unterscheiden. Im nördlichen Diamantengebiet gilt in Verfolg von § 7 des Mairezesses eine Förderungsabgabe von 4%, während sonst im ganzen Schutzgebiet, sowohl im sonstigen Rezeßgebiet wie auch in dem „übrigen Schutzgebiet“ in dem früher angenommenen Sinne dieses Wortes, auf Grund der Verordnung vom 26. Februar 1909 statt der 2%-Abgabe der Bergverordnung die erhöhte Abgabe von 10% Platz greift, abgesehen von der getrennt zu erörternden Abgabepflicht der fiskalischen Felder.

<sup>56)</sup> Schlußbericht A 83.

Bei der Frage, wer gegenüber dem Abgabenschuldner formaljuristisch Abgabeberechtigter ist, müssen folgende Rechtsgebiete unterschieden werden.

Im Sperrgebiet ist bezüglich der Diamanten Abgabeberechtigter der Staat<sup>57)</sup>, unbeschadet des alsbald zu besprechenden Beteiligungsrechtes der Gesellschaft, während bezüglich der übrigen, insbesondere auch der sonstigen Edelsteinabgaben, die Gesellschaft abgabeberechtig ist<sup>58)</sup>.

Eine Ausdehnung der für das Sperrgebiet bestehenden Regelung auf das nördliche Diamantengebiet war wohl in § 7 des Mairezeßes beabsichtigt<sup>59)</sup>, so daß man wohl unbedenklich auch hier bezüglich der Edelsteinabgaben, aber nicht im übrigen, den Staat als den Abgabeberechtigten betrachten kann.

Dagegen ist im „übrigen Rezeßgebiet“ die auf § 21 des Vergrezeßes beruhende Regelung erhalten geblieben, wonach zwischen der Gesellschaft und dem Abgabenschuldner ein unmittelbares Schuldverhältnis besteht<sup>60)</sup>.

Im „übrigen Schutzgebiet“ ist Abgabeberechtigter der Staat, aber, im Unterschied von dem Sperrgebiet und dem nördlichen Diamantengebiet, ohne Beschränkung durch ein Beteiligungsrecht der Gesellschaft.

Die gleichen Rechtsgebiete wie bezüglich der vorigen Frage haben wir auch bei der Frage nach der Verteilung der Abgaben zwischen Gesellschaft und Staat zu unterscheiden.

Im Sperrgebiet steht auf Grund des § 3 des Sperrezeßes der Gesellschaft eine Abgabe von  $3\frac{1}{3}\%$  zu, während der Rest der zurzeit im ganzen 10% betragenden Abgabe dem Fiskus bleibt.

Im nördlichen Diamantengebiet steht der Gesellschaft auf Grund des § 7 des Mairezeßes eine Abgabe von 2% zu, während der Rest der zurzeit im ganzen 4% betragenden Abgaben dem Fiskus verbleibt.

Im übrigen Rezeßgebiet taucht die aufgeworfene Frage nicht auf, da hier die Abgabe ungeteilt in die Kasse der Gesellschaft fließt.

Im übrigen Schutzgebiet endlich taucht sie deshalb nicht auf, weil hier die Abgaben umgekehrt ungeteilt in die fiskalischen Kassen fließen.

Bezüglich der Abgabepflicht des Fiskus kann verwiesen werden auf die früheren Erörterungen<sup>61)</sup>.

3. Eine besondere Bedeutung kommt endlich der Frage zu, inwieweit für die Zukunft der Verwaltung durch die Rezeße Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit auferlegt sind. Wohl gemerkt: Der Verwaltung, da die Gesetzgebung durch jene Beschränkungen ja nicht getroffen werden kann und diese, falls sie die Gesetzgebung binden wollten, nicht wären!

57) S. o. S. 195.

58) Vgl. o. S. 187, 195.

59) Vgl. o. S. 198.

60) Vgl. o. S. 187, 195.

61) S. o. S. 194.

Eine unmittelbare Bindung der Abgabenhöhe sowie der Feldesgrößen enthält lediglich der § 3 des Bergrezeßes<sup>62)</sup>. Er ist durch die späteren Rezeße nicht völlig aufgehoben, sondern nur teilweise räumlich und sachlich eingeengt worden. Er gilt nicht mehr im Sperrgebiet bezüglich der Höhe der Abgaben auf Diamanten, und er gilt nicht mehr bezüglich der Abgaben auf alle Edelsteine in dem nördlichen Diamantengebiet; dagegen gilt er bezüglich der sonstigen Abgaben in diesen Gebieten und ferner bezüglich aller Abgaben im übrigen Rezeßgebiet.

Eine mittelbare Bindung der Abgabenhöhe besteht einerseits nach § 2II des Bergrezeßes<sup>63)</sup> insofern, als der Staat von der Einführung einer Gewinnbeteiligung im „übrigen Schutzgebiet“ Abstand nehmen muß, wenn er nicht der Kolonialgesellschaft das Recht auf eine gleiche Einführung geben will. Und sie besteht andererseits dort, wo und insofern als der § 3 des Bergrezeßes aufgehoben worden ist; denn wenn auch der Staat im Sperrgebiet die Diamantenabgabe unter 3 1/3% und im nördlichen Diamantengebiet die Edelsteinabgabe unter 2% herabsetzen kann, so könnte er dies doch nur, wenn er bereit ist, der Kolonialgesellschaft aus eigenen Mitteln jene Abgabe weiter zu zahlen<sup>64)</sup>.

Eine unmittelbare Bindung bezüglich der Erteilung von Sonderberechtigungen besteht nicht.

Durch § 6 des Mairezeßes ist der Rechtsanspruch der Kolonialgesellschaft auf Erteilung solcher Berechtigungen aufgehoben worden<sup>65)</sup>.

Eine unmittelbare Bindung in der Weise, daß anderen Personen als der Kolonialgesellschaft, insbesondere dem Fiskus, Sonderberechtigungen nicht verliehen werden dürfen, hat entgegen der Ansicht des Reichsjustizamts nie bestanden. Freilich ergibt sich eine mittelbare Bindung aus dem § 11 des Bergrezeßes dadurch, daß der „Fiskus“ nicht etwa aus der Verpachtung der ihm kraft Sonderberechtigung zustehenden Felder Einnahmen erzielen darf<sup>66)</sup>.

III. Über die Frage, inwieweit Bestimmungen des geltenden Rechts möglicherweise der Aufhebung unterliegen, die durch einseitige Abänderung derselben seitens des Staates geltend zu machen wäre, haben wir schon an den in Betracht kommenden Stellen gesprochen<sup>67)</sup>.

<sup>62)</sup> S. v. S. 189.

<sup>63)</sup> S. v. S. 186.

<sup>64)</sup> Vgl. v. S. 195.

<sup>65)</sup> S. v. S. 197.

<sup>66)</sup> Vgl. Perels 7, Arndt 27f., sowie in der Kreuzzeitung 1910 Nr. 525 2. Beilage.

<sup>67)</sup> S. v. S. 193 bezüglich § 6 des Sperrezeßes; S. 194 bezüglich der Aufhebung der Feldbesteuer; S. 196 bezüglich des § 2II des Mairezeßes.

anzunehmen, daß, sofern nicht ein formelles Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben ist, zur Regelung der betreffenden Angelegenheit eine königliche Verordnung genügt. Was speziell die wichtigste holländische Kolonie, Niederländisch-Ostindien, anlangt, so beruht ihre Organisation auf einem in der Form des Gesetzes erlassenen Regierungsreglement vom 2. September 1854, nach welchem an der Spitze der Kolonie ein vom König ernannter Generalgouverneur steht, der namentlich das Recht hat, über alle Angelegenheiten, die nicht durch Gesetz oder Verordnung geregelt sind, Verordnungen zu erlassen, und sogar in dringlichen Fällen, vorbehaltlich nachträglicher Genehmigung, in die Zuständigkeit der gesetzgebenden Gewalt einzugreifen.

Anlangend endlich die belgische Kongokolonie, so hat das Gesetz vom 18. Oktober 1908 sur le gouvernement du Congo belge (Moniteur belge vom 19. und 20. Oktober 1908 Nr. 293—294 S. 5887 ff.) zwar in Artikel 7 Abs. 1 den selbstverständlichen Satz ausgesprochen: „La loi intervient souverainement en toute matière“, aber in Abs. 2 hinzugefügt: „Le Roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets sauf quant aux objets qui sont réglées par la loi.“

Das Gesetz vom 18. Oktober 1908 hat nun selbst gewisse Gegenstände unmittelbar geregelt. So enthält das 2. Kapitel (Art. 2—6) Bestimmungen über die Rechte der Belgier, Fremden und Eingeborenen in der Kongokolonie.

In Art. 9 ist ferner bestimmt, daß kein Regierungsakt des Königs ohne Gegenzeichnung eines Ministers gültig ist, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Nach Art. 11 haben die Gold- und Silbermünzen, welche in Belgien Kurs haben, unter denselben Bedingungen auch in der Kolonie Umlaufsfähigkeit. Dagegen hat der König auch das Recht, für die Kolonie besondere Münzen prägen zu lassen, die im Mutterlande keine Umlaufsfähigkeit erhalten.

Zu den Gegenständen, die zwar nicht im Gesetz vom 18. Oktober 1908 selbst geregelt sind, die aber nach demselben durch formelles Gesetz geregelt werden müssen, gehört nach Art. 12 das Budget, nach Art. 13 die in bezug auf die Generalrechnung der Kolonie auszusprechende Entlastung der Regierung und nach Art. 14 die Aufnahme von Schulden zu Lasten der Kolonie.

Ebenso soll nach Art. 15 ein Spezialgesetz die Regeln für Eisenbahn- und Bergwerkskonzessionen und die Besession und Konzession von Staatsgütern (biens domaniaux) festsetzen.

Dagegen heißt es in Art. 16: „Le contingent de la force publique est fixé annuellement par décret“ und in Art. 17: „La justice civile et la justice militaire sont organisé par décret.“

Neben dem Rechte, gesetzvertretende Verordnungen zu erlassen, das dem König nach Art. 7 zusteht, hat er natürlich auch das Recht zum Erlaß von Ausführungsverordnungen. In dieser Beziehung sagt Art. 18: „Le pouvoir executif appartient au Roi. Il est exercé par voie de règlements et d'arrêts.“

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß auch in der belgischen Kongo-Kolonie dem Souverän ein weitgehendes Ordnungsrecht eingeräumt ist, dem gegenüber die Mitwirkung des Parlaments tunlichst zurücktritt.

Ein solches Zurücktreten des Parlaments in bezug auf die koloniale Gesetzgebung ist eben notwendig, was namentlich die Engländer, trotz der großen Macht des Parlaments, stets anerkannt haben.

Kolin weist in dieser Beziehung (Le droit de l'Uganda S. 104) darauf hin, daß zweifellos jedenfalls für die britischen Untertanen in Uganda, obwohl dasselbe nicht als Kolonie, sondern nur als Protektorat<sup>12)</sup> gilt, formelle Gesetze erlassen werden könnten, daß aber nichts mehr als ein solches Vorgehen dem Geiste der englischen Kolonialeinrichtungen entsprechen würde. Im gleichen Sinne habe auch De Loozer (Handleiding tot de Kennis van het staats- en administratiefrecht van Nederland'sch Indie, 3. Aufl. 1904 S. 165) in bezug auf Niederländisch-Indien gesagt, daß nicht das positive Recht, sondern allein die politische Klugheit den Gesetzgeber des Mutterlandes hindern kann, die koloniale Gesetzgebung in seiner Hand zu vereinigen und den lokalen Gesetzgeber ohnmächtig zu machen. Die Engländer besitzen, wie Kolin hervorhebt, in hohem Grade diese politische Weisheit; sie sind infolge ihres Nationalcharakters und ihrer langen Erfahrung in kolonialen Dingen praktisch und realistisch.

Ein Grund, den bezüglich der Schutzgebiete bestehenden Rechtszustand abzuändern, wonach dem Kaiser die Ausübung der „Schutzgewalt“ übertragen und demselben namentlich auch das Recht, gesetzvertretende Verordnungen zu erlassen, eingeräumt ist, besteht in keiner Weise.

Da dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt durch Reichsgesetz, also durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag übertragen wurde, kann diese Befugnis in der gleichen Weise eingeschränkt und sogar wieder genommen werden, ohne daß er dagegen Widerspruch erheben könnte. Die gesetzgebenden Faktoren des Reichs haben dadurch, daß sie dem Kaiser die Ausübung der Schutzgewalt übertragen haben, keineswegs darauf verzichtet, Gesetze für die Schutzgebiete zu erlassen und dadurch in die dem Kaiser eingeräumte Befugnis einzugreifen, wie dies auch wiederholt geschehen ist. Da es nun bestritten ist, auf welchen Rechtstitel sich dieses Recht der gesetzgebenden Faktoren des Reiches stützt, so muß auf diese Frage etwas näher eingegangen werden.

---

<sup>12)</sup> Der Unterschied zwischen Kolonie und Protektorat liegt nach englischem Staatsrechte darin, daß eine Kolonie (Dominion) von der britischen Staatsgewalt in jeder Hinsicht beherrscht wird, während unter einem Protektorat ein ausländisches Gebiet verstanden wird, in welchem der englischen Krone durch Verträge, Konzessionen, Übung oder andere gesetzliche Mittel Gewalt und Herrschaft zusteht. Wird dieser Zustand nach dem Foreign Jurisdiction Act v. J. 1890 durch Parlamentsakt anerkannt, so hat zwar das Parlament, wie im Text hervorgehoben ist, das Recht, bei gesetzgeberischen Akten mitzuwirken, die englische Untertanen betreffen, tatsächlich macht es aber von diesem Rechte keinen Gebrauch, sondern überläßt alles der Krone.

Es wird nämlich in dieser Beziehung geltend gemacht<sup>13)</sup>, daß ein Recht der Teilnahme für Bundesrat und Reichstag an der Gesetzgebung für die Schutzgebiete nicht aus Art. 4 Nr. 1 N.B. hergeleitet werden könne, weil die Reichsverfassung in den Schutzgebieten niemals Geltung hatte und auch jetzt nicht hat.

In der Reichsverfassung habe der Reichssouverän bestimmt, wer an seiner Stelle die Staatsgewalt ausüben soll, und als solche Organe den Bundesrat und Kaiser bzw. Reichstag bezeichnet. Durch diese Regelung der Handhabung der Reichsgewalt sei der Souverän gebunden, sie sei, so wie geschehen, auszuüben. Diese Bindung gehe aber nur soweit, als die Reichsverfassung gilt, hatte also anfänglich nur innerhalb des durch Art. 1 N.B. bezeichneten Gebiets Bedeutung. Auf anderweitige Gebiete erstreckt sich die Bindung nicht. Ein solcher Fall sei zum ersten Male vorgekommen, als durch den Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 französische Landesteile an das Reich abgetreten wurden. Diese waren seitdem der Reichsgewalt rechtlich unterworfen, wurden aber erst am 28. Juni 1871 dem Reichsgebiete eingefügt. In der Zwischenzeit seien, da die Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen nicht galt, die Gesetze nicht in der in der Reichsverfassung vorgeschriebenen Weise, sondern in der Form von Verordnungen des Generalgouverneurs erlassen worden. An diesem Beispiele zeigten sich recht deutlich die Folgen der fehlenden Geltung der Reichsverfassung in einem der Reichsgewalt unterworfenen Gebiete. Es fehlen hier für die Ausübung der Reichsgewalt die auf Grund der Reichsverfassung bestehenden Organe, bzw. wenn sie tätig werden, so haben sie nicht die gesetzliche Grundlage, die sie für ihr Wirken im Reichsgebiete im Sinne des Art. 1 N.B. besitzen. Dies gelte natürlich auch für die Schutzgebiete. Soweit nicht durch ein besonderes Kolonialgesetz etwas anderes bestimmt sei, hätten die Einrichtungen der Reichsverfassung, insbesondere Kaiser, Bundesrat und Reichstag, keinen formell gesetzlichen Bestand.

Wenn trotzdem eine Ausübung der deutschen Staatsgewalt schon vor der dem Kaiser durch das Gesetz vom 17. April 1886 erteilten Ermächtigung vorgekommen sei und eine wiederholte gesetzgeberische Betätigung in bezug auf die Schutzgebiete vorliege, so frage es sich, durch welche Rechtstitel diese Tätigkeit sich rechtfertigen lasse.

Die Regierungshandlungen des Kaisers in den von ihm auf Grund des Art. 11 N.B. erworbenen Gebieten hätten in der Tat vor dem Gesetz vom 17. April 1886 des formellen Rechtstitels überhaupt entbehrt, es habe eine lediglich tatsächliche Vertretung des Reichssouverän vorgelegen, während jetzt der Kaiser durch § 1 des Gesetzes vom 17. April 1886 zu dieser Vertretung rechtlich legitimiert ist.

<sup>13)</sup> Ebler von Hoffmann, Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung in der Zeitschrift für Kolonialpolitik usw. Bd. VII (1905) S. 362 ff. — Cassen, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien (1909) S. 26 ff.

Dagegen fehle eine gesetzliche Regelung der Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag bei der Kolonialgesetzgebung, wie solche z. B. bei dem Gesetz vom 30. März 1892 vorliege, da die Reichsverfassung in den Schutzgebieten nicht in Geltung stehe. Es habe sich jedoch für den Satz: „Die Kolonialgesetzgebung wird ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag“, ein Gewohnheitsrecht gebildet. Da aber das Mitwirkungsrecht von Bundesrat und Reichstag nur auf Gewohnheitsrecht beruhe, nicht aber durch formelles Gesetz geschützt sei, so könne dasselbe durch den Kaiser, der in Beziehung auf die Schutzgebiete das volle, nur durch formelle Gesetze eingeschränkte Gesetzgebungsrecht besitze, im Wege der Verordnung wieder beseitigt werden, stehe daher auf schwachen Füßen.

Ob Hoffmann und Sassen den Nachweis für das von ihnen behauptete Gewohnheitsrecht erbracht haben, kann dahin gestellt bleiben, da der Ausgangspunkt ihrer Ausführungen, daß aus der Nichtgeltung der Reichsverfassung in den Schutzgebieten folge, daß Bundesrat und Reichstag kein Recht zur Mitwirkung bei der Kolonialgesetzgebung besitzen, durchaus verfehlt ist.

Die Reichsverfassung bestimmt, abgesehen von ihrem sonstigen Inhalte, namentlich welche Organe namens der juristischen Persönlichkeit des Reichs Willenserklärungen abzugeben befugt sind. (Bundesrat, Reichstag, Kaiser) und daß insbesondere Reichsgesetze von Bundesrat und Reichstag erlassen werden.

Selbstverständlicherweise haben die Willenserklärungen der Organe des Reichs in erster Linie Wirkung und Bedeutung für das Reichsgebiet, in welchem die Reichsverfassung in Kraft steht. Ihre Wirkung und Bedeutung geht aber vielfach darüber hinaus. Ganz abgesehen davon, daß die Willenserklärungen des Kaisers, die derselbe auf Grund des Art. 11 RV. (völkerrechtliche Vertretung des Reichs) abgibt, nicht bloß für das Reichsgebiet, sondern auch für das Ausland wirksam sein sollen, so gilt dies auch von den Reichsgesetzen, von denen viele ihre Wirkung über das Reichsgebiet erstrecken. Es braucht in dieser Beziehung nur auf das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz hingewiesen zu werden, dessen Bedeutung darin liegt, daß durch dasselbe die Gerichtsbarkeit über die in den Konsulargerichtsbezirken, also in ausländischen Gebieten sich aufhaltenden Reichsangehörigen geregelt ist. Ebenso sind die Strafgesetze und die Gesetze über die Wehrpflicht auch für die Angehörigen im Auslande verbindlich.

Dem steht nicht entgegen, daß es in Art. 2 RV. heißt: „Innerhalb dieses Bundesgebiets übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung . . . aus,“ denn diese Bestimmung hat nur die Bedeutung, daß die Reichsgesetzgebung territorialen Charakter hat, und daß für die Reichsgesetze das ganze Bundesgebiet grundsätzlich eine Einheit bildet.

Die Reichsgesetzgebung ist eben die solenne Form, in der die Willenserklärung des Reiches erfolgt, gleichgültig, ob diese Willenserklärung bloß innerhalb des Bundesgebiets oder auch außerhalb desselben wirksam sein soll.

Daraus folgt auch, daß durch Reichsgesetz ein vom Kaiser auf Grund des Art. 11 N. erworbenes ausländisches Gebiet, obwohl in demselben selbstverständlich die Reichsverfassung nicht gilt, mit dem Bundesgebiete vereinigt und dessen rechtliche Stellung zum Reiche und seiner Verfassung geregelt werden kann. Wäre dies nicht der Fall, so wäre nicht einzusehen, wie die gesetzgebenden Faktoren das Recht gehabt haben sollten, das Gesetz vom 9. Juni 1871 über die Wiedervereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Reiche zu erlassen. Das gleiche gilt für die Schutzgebiete.

Die gesetzgebenden Faktoren können die Verhältnisse aller Gebiete und aller Personen regeln, die der Reichsgewalt unterworfen sind, gleichgültig, ob die betreffenden Gebiete zum Bundesgebiete gehören oder nicht, und ob in denselben die Reichsverfassung in Kraft steht oder nicht. Zur Begründung des Rechts des Bundesrats und Reichstags zum Erlasse von Kolonialgesetzen braucht man sich daher nicht auf ein angebliches Gewohnheitsrecht zu berufen. Dieses Recht versteht sich nach der verfassungsmäßigen Stellung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs von selbst. Wie dieselben befugt waren, das Schutzgebietsgesetz zu erlassen, können sie auch andere Gesetze für die Schutzgebiete erlassen.

Reichsgesetze kommen nach Art. 5 N. durch übereinstimmende Mehrheits-Beschlüsse des Bundesrats und Reichstags zu Stande. Die Sanktion des Kaisers ist nicht erforderlich. Dies gilt auch von den formellen Kolonialgesetzen, bei denen ebenfalls die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag ausreicht.

Demgegenüber wird nun behauptet<sup>14)</sup>, daß dem Kaiser in bezug auf die formellen Kolonialgesetze sowohl das Recht der Initiative wie der Sanktion zustehe. Zur Begründung dieser Behauptung wird angeführt, daß nach § 1 SchGG. für die Ausübung der Kolonialstaatsgewalt, also auch der Kolonialgesetzgebung, der Kaiser der einzige berechtigte Vertreter des Souveräns geworden sei.

Daraus folge zunächst, daß der Kaiser auch das Recht der Gesetzesinitiative für Kolonialgesetze habe. Denn es sei ein unbezweifeltes Sach, daß der Souverän bzw. sein gesetzlicher Vertreter das Recht der Initiative hat.

Ebenso habe der Kaiser als der einzige gesetzmäßige und alle anderen ausschließenden Vertreter des Souveräns die Sanktion der formellen Kolonialgesetze.

Diese Auffassung ist verfehlt. Es ist eine durch nichts begründete *petitio principii*, daß der Kaiser nach § 1 SchGG. der einzige gesetzmäßige Vertreter des Reichsouveräns ist, und daß namentlich der Bundesrat auf sein Sanktionsrecht in bezug auf formelle Kolonialgesetze verzichtet habe. Durch § 1 SchGG. wurde dem Kaiser lediglich die Ausübung der Schutzgewalt über-

<sup>14)</sup> Ebler v. Hoffmann a. a. O. S. 370 ff. Cassen S. 38.

tragen, ohne daß ihm das Recht der Initiative und der Sanktion in bezug auf formelle Kolonialgesetze eingeräumt worden wäre.

Wie in Elsaß-Lothringen in bezug auf Landesgesetze, die in der Form von Reichsgesetzen ergehen, dem Kaiser kein Recht der Initiative und der Sanktion zusteht, ebensowenig steht ihm ein solches Recht in bezug auf formelle Kolonialgesetze zu<sup>15)</sup>.

Für elsäß-lothringische Landesgesetze hat erst das Gesetz vom 2. Mai 1877 betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen dem Kaiser das Recht der Sanktion und Initiative übertragen, indem es daselbst in § 1 heißt: „Landesgesetze werden mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der Landesausschuß denselben zugestimmt hat.“

Daneben ist aber in § 2 die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung, also durch übereinstimmende Beschlüsse des Bundesrats und Reichstags, ohne Sanktion des Kaisers ausdrücklich vorbehalten. Für die Schutzgebiete fehlt eine Vorschrift, welche in ähnlicher Weise den Erlaß formeller Kolonialgesetze, also das Sanktionsrecht in bezug auf dieselben, eingeräumt hätte. Es ist auch falsch, den Kaiser als den einzig berechtigten Vertreter des Reichsouveräns in bezug auf die Schutzgebiete zu bezeichnen. Er ist dies nur, soweit sich dies aus dem Schutzgebietsgesetz ergibt, welches ja in bezug auf die Zivil- und Strafjustiz die Reichsgesetzgebung ausdrücklich vorbehalten hat.

Formelle Kolonialgesetze werden daher, wie andere Reichsgesetze, ohne Sanktion des Kaisers nach Art. 5 N.B. allein von Bundesrat und Reichstag erlassen.

Soll der Kaiser das Recht der Sanktion in bezug auf formelle Kolonialgesetze haben, so müßte ihm ein solches Recht erst durch Reichsgesetz eingeräumt werden. Ein Anlaß hierzu besteht aber nicht, da in den Schutzgebieten die Voraussetzung, welche die Einräumung des Sanktionsrechts an den Kaiser in bezug auf elsäß-lothringische Landesgesetze — Vorhandensein einer den Reichstag vertretenden Landesvertretung — nicht gegeben ist.

Wenn hiernach kein Zweifel daran bestehen kann, daß die gesetzgebenden Faktoren des Reichs, Bundesrat und Reichstag, befugt sind, trotz des § 1 SchGG. formelle Kolonialgesetze zu geben und namentlich auch ohne Mitwirkung des Kaisers das Schutzgebietsgesetz selbst zu ändern, ohne daß dies erst noch besonders durch formelles Reichsgesetz ausgesprochen werden muß, so werden doch in der Regel Gesetze für die Schutzgebiete vom Kaiser in der Form der Verordnungen erlassen, soweit nicht der Kaiser in bezug auf dieses Recht teils durch das SchGG. selbst, teils durch andere Reichsgesetze beschränkt ist.

15) Vgl. Leband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Bd. II S. 250.

Die als formelle Reichsgesetze ergehenden Kolonialgesetze werden vom Kaiser, wie andere Reichsgesetze, unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ausgefertigt und publiziert.

Ebenso bedürfen aber auch die gesetzvertretenden Verordnungen des Kaisers und alle seine sonstigen Regierungsakte in bezug auf die Schutzgebiete der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, ohne daß dies im Schutzgebietgesetz ausdrücklich bestimmt ist, da die Ausübung der Schutzwalt dem „Kaiser“ übertragen ist, der Kaiser aber nur unter den Beschränkungen mit staatsrechtlicher Wirksamkeit handeln kann, die die Reichsverfassung enthält. Die Notwendigkeit der Gegenzeichnung der Regierungsakte, die der Kaiser auf Grund des § 1 SchGG. vornimmt, auf ein Gewohnheitsrecht stützen zu wollen, ist daher ebenso überflüssig wie verfehlt. Deshalb besteht auch kein Anlaß, eine bezügliche Bestimmung in das Schutzgebietgesetz aufzunehmen, zumal ja dadurch, daß in § 15 SchGG. dem Reichskanzler ein weitgehendes Verordnungsrecht beigelegt wurde, zum Ausdruck gebracht ist, daß derselbe an der Spitze der Kolonialverwaltung steht.

Die wichtigste Beschränkung des kaiserl. Verordnungsrechts besteht auf dem Gebiete der Rechtspflege und Justizverwaltung, da durch die §§ 2 und 3 SchGG. bestimmt ist, daß in diesen Beziehungen das *RGG.*<sup>10)</sup> vom 7. April 1900 und die in demselben bezeichneten Reichsgesetze und preußischen Gesetze zur Anwendung zu kommen haben. Auf dem Gebiete der Zivil- und Strafrechtspflege hat also das kaiserliche Verordnungsrecht nur in sofern Spielraum, als das SchGG. selbst, dann das *RGG.* und schließlich die darin in bezug genommenen, in den Schutzgebieten in Kraft gesetzten Gesetze Verordnungen zulassen. Auch bezüglich des Personenstandes ist das kaiserliche Verordnungsrecht beschränkt, da nach § 7 SchGG. auf die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes in den Schutzgebieten die §§ 2 bis 9, 11, 12 und 14 des Gesetzes vom 4./5. 70 über die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Reichsangehörigen im Auslande entsprechende Anwendung finden.

Die Gerichtsverfassung in den Schutzgebieten ist durch das SchGG. und das *RGG.*, bzw. das Gerichtsverfassungsgesetz in ihren Grundzügen geregelt; ebenso ist für die Einrichtung der Standesämter und ihre Befugnisse das Gesetz vom 4. Mai 1870 im Zusammenhang mit § 7 SchGG. maßgebend.

Im übrigen hat der Kaiser auf Grund des § 1 SchGG. das Recht, sowohl die Organisation der *Behörden* in den Schutzgebieten zu regeln, wie auch die Behörden zu bestimmen, denen die oberste Leitung der Kolonialverwaltung anvertraut ist.

Dieses Recht des Kaisers dadurch beschränken zu wollen, daß die Grundzüge der Behördenorganisation gesetzlich festgelegt werden, ist um so weniger veranlaßt, als die sog. Organisationsgewalt ein Bestandteil der vollziehenden

<sup>10)</sup> *RGG.* = Konsulargerichtsbareitsgesetz v. 7. April 1900.

Gewalt und nicht der gesetzgebenden ist, und Bundesrat und Reichstag ohnehin bei Feststellung des Haushaltsetats für die Schutzgebiete eine mittelbare Einwirkung auf die Behördenorganisation ausüben können.

Wie der Kaiser die Behördenorganisation durch Verordnung bestimmen kann, so kann er an und für sich auch die rechtliche Stellung der Kolonialbeamten ohne Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag regeln. Der Kaiser hat auch von dieser Befugnis durch die Verordnung vom 9. August 1898, betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten, Gebrauch gemacht, durch welche das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 nebst den daselbe abändernden bzw. ergänzenden Gesetzen auf die Beamten in den Schutzgebieten für anwendbar erklärt wurde.

Durch das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910 wurde jedoch die Materie reichsgesetzlich geregelt, so daß in dieser Beziehung nunmehr das kaiserliche Ordnungsrecht beseitigt bzw. beschränkt ist, nachdem bereits durch das Gesetz vom 31./5. 87 wenigstens eine teilweise Beschränkung eingetreten war.

Was die einzelnen Verwaltungszweige, abgesehen von der bereits erwähnten Justizverwaltung, anlangt, so ist auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung eine Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs (Bundesrat und Reichstag) in keiner Weise gegeben. Da die Reichsverfassung in den Schutzgebieten nicht gilt, und die Schutzgebiete nicht zum Reichsgebiet im Sinne des Art. 1 N. B. gehören, so ist der Kaiser, namentlich bei Aufgabe eines Schutzgebietes, Veränderungen in den Grenzen der Schutzgebiete usw., an die Zustimmung des Bundesrats und Reichstags nicht gebunden. Ebenso wenig bedarf der Kaiser bei Kriegserklärungen, wenn dieselben lediglich die Schutzgebiete betreffen sollten, nicht der Zustimmung des Bundesrats (Art. 11, Abs. 2), wie auch unter den gleichen Voraussetzungen internationale, die Schutzgebiete betreffende Verträge allein vom Kaiser abgeschlossen werden können (Art. 11, Abs. 3 N. B.).

Auf dem Gebiete der Finanzverwaltung kann der Kaiser durch Verordnung Steuern, Zölle, Gebühren und sonstige öffentliche Abgaben einführen. Dagegen muß nach dem Gesetz vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete, § 1, das Budget für die Schutzgebiete alljährlich durch Reichsgesetz festgestellt werden, wie auch nach § 4 die Aufnahme einer Anleihe zur Bestreitung außerordentlicher Bedürfnisse eines Schutzgebietes im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen hat. Ebenso hat die Entlastung über die Verwendung der Einnahmen der Schutzgebiete nach §§ 2 und 3 durch Bundesrat und Reichstag zu erfolgen.

Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung ist das Ordnungsrecht des Kaisers grundsätzlich ebenfalls ein unbeschränktes. Eine Schranke liegt aber in § 14 SchGG, wonach den Angehörigen der im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgesellschaften in den Schutzgebieten Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährleistet sind und die freie und öffentliche Aus-

übung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und die Einrichtung von Missionen der bezeichneten Religionsgesellschaften keinerlei gesetzlicher Beschränkung und Hinderung unterliegen. Eine andere Schranke für das kaiserliche Ordnungsrecht kann darin erblickt werden, daß nach § 9 SchGG. Ausländern, welche in den Schutzgebieten sich niederlassen, sowie Eingeborenen durch Naturalisation vom Reichskanzler oder von dem durch den Reichskanzler hierzu ermächtigten Beamten erteilt werden kann, und daß auf die Naturalisation und das durch dieselbe begründete Verhältnis die Bestimmungen des Gesetzes über Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870, sowie Art. 3 Nr. und § 4 des Wahlgesetzes für den Deutschen Reichstag entsprechende Anwendung finden. An und für sich nämlich muß der Kaiser auf Grund des § 1 SchGG. als befugt gelten, über die Anwendbarkeit des Gesetzes vom 1./6. 70 nach freiem Ermessen zu bestimmen und auch festzustellen, welche rechtliche Stellung den auf Grund des Gesetzes vom 1./6. 70 naturalisierten Personen einzuräumen sei. Wenn nun in § 9 SchGG. in dieser Beziehung gesetzliche Vorschriften gegeben sind, so liegt darin zweifellos eine Beschränkung des kaiserlichen Ordnungsrechts. Was endlich § 10 SchGG. anlangt, wonach durch kaiserliche Verordnung Eingeborenen der Schutzgebiete in Beziehung auf das Recht zur Führung der Reichsflagge den Reichsangehörigen gleichgestellt werden können, daß aber diese Gleichstellung nicht die Wirkung hat, daß das betreffende Schiff als deutsches Seefahrzeug im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 und § 3 Abs. 1 des Seemannsversicherungsgesetzes vom 30. Juni 1900 gilt, — so kann diese Vorschrift nicht als eine Beschränkung, sondern als eine Erweiterung des kaiserlichen Ordnungsrechts betrachtet werden. Gegenüber den Vorschriften des Gesetzes vom 22. Juni 1899 betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe wäre es nämlich mindestens zweifelhaft gewesen, ob der Kaiser die Eingeborenen ohne die in § 10 a. a. O. liegende Ermächtigung den Reichsangehörigen hätte gleichstellen können.

Sichtlich der Seeresverwaltung liegt eine Beschränkung des kaiserlichen Ordnungsrechts in dem Gesetz vom 18. Juli 1896 betr. die kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst. Dieses Gesetz bestimmt in § 1, daß zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Bekämpfung des Sklavenhandels, in den genannten Schutzgebieten Schutztruppen verwendet werden, deren oberster Kriegsherr der Kaiser ist. In § 2—4 sind Bildung und Ergänzung der Schutztruppen, sowie die Rechtsverhältnisse der denselben zugeordneten Militärpersonen und in §§ 5—17 die Versorgungsansprüche dieser Personen geregelt<sup>17)</sup>, während die Bestimmungen über die Erfüllung der Wehrpflicht in den Schutzgebieten im allgemeinen dem kaiserlichen Ordnungsrecht anheimgegeben sind.

<sup>17)</sup> An die Stelle dieser Bestimmungen sind jetzt die einschlägigen Vorschriften der Militär-Pensionsgesetze vom 31. Mai 1906 und 17. Mai 1907 getreten.

Der im Vorstehenden gegebene kurze Überblick läßt ersehen, daß trotz des § 1 SchGG. die gesetzgebenden Faktoren keineswegs darauf verzichtet haben, gesetzgeberische Anordnungen in der Form von Reichsgesetzen für die Schutzgebiete zu geben und dadurch den Kaiser in seinem Rechte zu beschränken. Am weitesten geht diese Beschränkung auf dem Gebiete der Rechtspflege und Justizverwaltung, während auf den Gebieten der inneren Verwaltung und der Finanzverwaltung dem kaiserlichen Verordnungsrecht der größte Spielraum gelassen ist.

Es wird nun zu untersuchen sein, ob und in welchem Umfange etwa das kaiserliche Verordnungsrecht auszudehnen oder einzuschränken ist, und welche Änderungen überhaupt an dem gegenwärtig geltenden Kolonialrechte vorzunehmen sind.

### III.

In § 2 des Gesetzes vom 17. April 1886 war vorgegeschrieben, daß sich das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren einschließlich der Gerichtsverfassung für die Schutzgebiete, nach den Vorschriften des Gesetzes über die Konsulargerichtsbareit vom 10. Juli 1879 bestimmen, nur die Festsetzung des Zeitpunktes des Inkrafttretens des Gesetzes vom 10. Juli 1879 in den Schutzgebieten wurde kaiserlicher Verordnung anheimgegeben.

Das Gesetz vom 10. Juli 1879 regelte selbständig im wesentlichen nur die Verfassung der Konsulargerichte, im übrigen erklärte es, was das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren anlangt, einfach die einschlägigen Vorschriften der Reichsgesetze und preussischen Gesetze in den Konsulargerichtsezirken für anwendbar.

Da die Zivilprozeßordnung, die Konkursordnung und die Strafprozeßordnung nicht in allen ihren Bestimmungen in den Konsulargerichtsezirken anwendbar erschienen, so hatte das Gesetz vom 10. Juli 1879 verschiedene Modifikationen dieser Gesetze für die Konsulargerichtsezirke vorgenommen. Auch mit diesen Maßgaben waren das Gesetz vom 10. Juli 1879 und die von demselben in Bezug genommenen Reichsgesetze und preussischen Gesetze für die Schutzgebiete noch nicht brauchbar.

Das Gesetz vom 17. April 1886 ließ daher in § 3 zu, daß verschiedene Änderungen dieser Gesetze durch kaiserliche Verordnung getroffen werden, namentlich war nach Ziffer 1 des § 3 der Kaiser ermächtigt, in den Schutzgebieten auch andere als die im § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 10. Juli 1879 bezeichneten Personen (Reichsangehörige und Schutzgenossen) der Gerichtsbarkeit zu unterwerfen.

Durch die Novelle vom 7. Juli 1887, bzw. die Novelle vom 18. März 1888, wurde dann der Kaiser noch weiter ermächtigt, die Rechtsverhältnisse an unbeweglichen Sachen in einer von den Vorschriften des preussischen Rechts abweichenden Weise zu regeln<sup>18)</sup>.

<sup>18)</sup> Die Novelle v. 2. Juli 1899 betrifft lediglich die auf die Kolonialgesellschaften bezüglichen Vorschriften der SchGG., kommt daher nicht in Betracht.

In § 4 des Gesetzes vom 17. April 1886 war, wie schon erwähnt, ferner bestimmt, daß das RG. vom 4. Mai 1870 betr. die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Reichsangehörigen im Auslande in den Schutzgebieten mit der Maßgabe Anwendung finden soll, daß dasselbe durch kaiserliche Verordnung auch auf andere Personen als Reichsangehörige ausgedehnt werden kann und an Stelle des Bundeskonsuls der vom Reichskanzler ermächtigte Beamte tritt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes wurde ebenfalls kaiserlicher Verordnung überlassen.

Auf Grund der in den §§ 2 und 4 des Gesetzes vom 17. April 1886 erteilten Ermächtigung wurde das Gesetz vom 10. Juli 1879 mit seinen Nebengesetzen und das Gesetz vom 4. Mai 1870 mit den durch §§ 3 und 4 des Gesetzes vom 17. April 1886 und der Novelle vom 17. Juli 1887 bzw. 25. März 1888 für zulässig erklärten Modifikationen in den einzelnen Schutzgebieten durch eine ganze Anzahl kaiserl. Verordnungen in Kraft gesetzt. Dabei wurde ausdrücklich bestimmt, daß der deutschen Gerichtsbarkeit alle Personen unterliegen, die sich in den Schutzgebieten aufhalten, oder bezüglich deren, hiervon abgesehen, ein Gerichtsstand nach den zur Geltung kommenden Gesetzen begründet ist, die Eingeborenen jedoch nur soweit sie dieser Gerichtsbarkeit besonders unterstellt werden.

Am 1. Januar 1900 trat in dem bisherigen Rechtszustande Deutschlands insofern eine gewaltige Umwälzung ein, als an diesem Tage das bürgerliche Gesetzbuch mit seinen Nebengesetzen, die Grundbuchordnung vom 24. März 1897, das Gesetz vom gleichen Tage über die Zwangsvollstreckung usw. und das Gesetz vom 17. Mai 1898 über die freiwillige Gerichtsbarkeit Geltung erlangten. Gleichzeitig traten das neue Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897, die Zivilprozeßordnung und die Konkursordnung, sowie das Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Novellen vom 17. Mai 1898 in Kraft.

Diese umfassende Kodifikation veranlaßte am 7. April 1900 den Erlaß eines neuen Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes, durch welches zunächst die erwähnten Gesetze den Verhältnissen der Konsulargerichtsbezirke angepaßt, gleichzeitig aber die Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes vom 10./7. 79 vorgenommen wurden, die sich als wünschenswert erwiesen hatten.

Der Erlaß eines neuen Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes machte bei der engen Verbindung zwischen Kolonialrecht und Konsularrecht eine Novelle zum Schutzgebietsgesetz notwendig, die am 25. Juli 1900 erging. Nach § 2 des Schutzgebietsgesetzes in der Fassung dieser Novelle finden auf die Gerichtsverfassung in den Schutzgebieten die Vorschriften der §§ 5, 7 bis 15, 17, 18 des Gesetzes vom 7. April 1900 mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, daß an die Stelle des Konsuls der vom Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte, und an Stelle des Konsulargerichts, das in Gemäßheit der Vorschriften über das letztere zusammengesetzte Gericht des Schutzgebiets teilt.

Dieser Bestimmung entsprechend hat in den Schutzgebieten der ganze die Gerichtsverfassung regelnde Abschnitt des Gesetzes vom 7. April 1900 zu gelten, mit Ausnahme des § 4, der die Bestimmung der Konsulargerichtsbezirke dem Reichskanzler überträgt, des § 6, der von der Ermächtigung des Konsuls zur Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den Reichskanzler handelt und des § 16, der die Bestimmung der Personen, welche die Verrichtungen der Gerichtsschreiber, Gerichtsvollzieher und Gerichtsdienere auszuüben haben, dem Konsul überträgt.

In § 3 des Gesetzes vom 25. Juli 1900 ist ferner gesagt, daß in den Schutzgebieten die im § 19 des Gesetzes vom 7. April 1900 bezeichneten Vorschriften der Reichsgesetze und preußischen Gesetze gelten, und daß die Vorschriften der §§ 20 bis 22, des § 23 Abs. 1 bis 3 und 5, der §§ 26, 29 bis 31, 33 bis 35, 37 bis 45, 47, 48, 52 bis 75 des Gesetzes vom 7. April 1900 entsprechende Anwendung finden.

Der gegenwärtige Rechtszustand ist demnach folgender.

Der zum dritten Abschnitt (Allgemeine Vorschriften über das anzuwendende Recht §§ 19—30) des Gesetzes vom 7. April 1900 gehörige § 19 bestimmt, daß in den Konsulargerichtsbezirken grundsätzlich zu gelten haben: 1. die dem bürgerlichen Recht angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze und der daneben innerhalb Preußens im bisherigen Geltungsbereiche des preußischen allgemeinen Landrechts in Kraft stehenden allgemeinen Gesetze sowie die Vorschriften der bezeichneten Gesetze über das Verfahren und die Kosten in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Konkursachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit; 2. die dem Strafrecht angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze, sowie die Vorschriften dieser Gesetze über das Verfahren und die Kosten in Strafsachen.

Von den übrigen zum 3. Abschnitt gehörigen Paragraphen sind hervorzuheben § 20, nach welche die in § 19 erwähnten Vorschriften keine Anwendung finden, soweit sie Einrichtungen und Verhältnisse voraussetzen, an denen es für die Konsulargerichtsbezirke fehlt und daß durch kaiserliche Verordnung die hiernach außer Anwendung bleibenden Vorschriften, soweit sie zu den im § 19 Nr. 1 erwähnten gehören, näher bezeichnet, auch andere Vorschriften an deren Stelle getroffen werden können, ferner § 21, nach welchem 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 maßgebenden Vorschriften geregelt werden können, endlich § 22, welcher zuläßt, daß durch kaiserliche Verordnung bestimmt werden kann, inwieweit die Vorschriften der Gesetze über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst, von Photographien, von Erfindungen, von Mustern und Modellen, von Gebrauchsmustern und von Warenbezeichnungen, in den Konsulargerichtsbezirken Anwendung finden oder außer Anwendung bleiben.

Schließlich ist noch § 30 hervorzuheben, welcher bestimmt, von welchem Zeitpunkte ab neue Gesetze in den Konsulargerichtsbezirken Geltung erlangen.

Von dem vierten Abschnitt (Besondere Vorschriften über das bürgerliche Recht §§ 31—40) sind alle Paragraphen in den Schutzgebieten für anwendbar erklärt, mit Ausnahme des § 32, der ausspricht, daß die Vorschriften des Schutzgebietgesetzes über die Kolonialgesellschaften auch für die Konsulargerichtsbezirke entsprechende Anwendung finden, und § 36, der von der Geltung des Gesetzes vom 4. Mai 1870 handelt, da in dieser Beziehung in § 7 des Gesetzes vom 25. Juli 1900 Vorsorge getroffen ist.

Ebenso hat der fünfte Abschnitt (Besondere Vorschriften über das Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, in Konkursachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit §§ 41—48) in den Schutzgebieten in allen seinen Vorschriften zu gelten, mit Ausnahme des § 46, der von der Zwangsvollstreckung handelt.

Dagegen findet der sechste Abschnitt (Besondere Vorschriften über das Strafrecht §§ 49—51) in den Schutzgebieten keine Anwendung. In § 49 ist nämlich bestimmt, daß in den Konsulargerichtsbezirken die von der dortigen Staatsgewalt erlassenen Strafgesetze insoweit Anwendung finden, als dies durch Herkommen oder durch Staatsverträge bestimmt ist, nach § 50 kann ferner durch kaiserliche Verordnung angeordnet werden, inwieweit in den Konsulargerichtsbezirken die strafrechtlichen Vorschriften der allgemeinen Gesetze Anwendung finden, die innerhalb Preußens im bisherigen Geltungsbereich des allgemeinen Landrechts in Kraft stehen. Endlich ist in § 51 dem Konsul ein Polizeiverordnungsrecht eingeräumt.

Ein Anlaß, diese durch die besonderen Verhältnisse der Konsulargerichtsbezirke bedingten Vorschriften auch in den Schutzgebieten für anwendbar zu erklären, bestand in keiner Weise, zumal in § 6 Z. 1 SchGG. vom 25. Juli 1900 bestimmt ist, daß durch kaiserliche Verordnung in Vorschriften über Materien, die nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind, Gefängnis bis zu einem Jahre, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände angedroht werden kann.

Der siebente Abschnitt (Besondere Vorschriften über das Verfahren in Strafsachen §§ 52—72) findet in allen seinen Bestimmungen Anwendung, ebenso der achte Abschnitt (Besondere Vorschriften über die Kosten §§ 73—76) mit Ausnahme des § 76, der bestimmt, daß, soweit die Gebühren der Rechtsanwälte durch Ortsgebrauch geregelt sind, dieser zunächst zur Anwendung zu kommen hat.

Im Anschlusse an die in den Schutzgebieten für anwendbar erklärten Vorschriften über die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren enthält § 6 Ziffer 2, 3, 4, 6, 7, 8 und 9 die zulässigen Modifikationen, die durch kaiserl. Verordnung an diesen Vorschriften getroffen werden können. Hervorzuheben ist, daß nach Ziffer 6 des § 6 die nach dem Gesetz vom 7. April 1900 begründete

Zuständigkeit des Reichsgerichts einem Konsulargericht oder einem Gerichtshof im Schutzgebiete übertragen werden kann.

Wird der jetzt dem Reichstage zur Beschlußfassung vorliegende Gesetzesentwurf über die Schaffung eines Konsular- und Kolonialgerichtshofs Gesetz, so wird natürlich die Bestimmung gegenstandslos.

Durch kaiserliche Verordnung vom 9. November 1900 wurde das SchGG. in der Fassung der Novelle vom 25. Juli 1900 vom 1. Januar 1901 ab in den Schutzgebieten in Kraft gesetzt (§ 1).

Da bereits in § 4 bzw. § 7 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. Juli 1900 gesagt ist, daß die Eingeborenen den deutschen Gesetzen und der deutschen Gerichtsbarkeit nur insoweit unterliegen, als dies durch kaiserliche Verordnung bestimmt wird, so enthält die V. vom 9. November 1900 keine Vorschrift über den persönlichen Geltungsbereich der deutschen Gesetze, wie sich eine solche in den Verordnungen fand, durch welche das Gesetz vom 17./4. 86 in den einzelnen Schutzgebieten eingeführt wurde. Es ist nur in § 2 V. vom 9. November 1900 der Begriff der Eingeborenen festgestellt.

In § 3 der V. v. 9. Nov. 1900 ist bestimmt, daß die im § 19. des Gesetzes vom 7. April 1900 bezeichneten, dem bürgerlichen Rechte angehörenden Vorschriften außer Anwendung bleiben, soweit sie die Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum und die sonstigen Berechtigungen betreffen, für welche die sich auf Grundstücke beziehenden Vorschriften gelten. Soweit diese Vorschriften noch nicht durch kaiserliche Verordnung geregelt waren, wurde der Reichskanzler, und, mit dessen Genehmigung, der Gouverneur ermächtigt, bis auf weiteres die erforderlichen Bestimmungen zu treffen.

Dagegen finden nach § 4 die Vorschriften der Gesetze über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst, von Photographien, von Erfindungen, von Mustern und Modellen, von Gebrauchsmustern und Warenbezeichnungen Anwendung.

Die §§ 5, 6, 7 und 8 enthalten Vorschriften über die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft in Strafsachen, die Zulässigkeit der Unterlassung der Beiziehung von Besitzern in der Hauptverhandlung in gewissen Sachen, die Gerichtsbarkeit in den zur Zuständigkeit der Schwurgerichte gehörenden Strafsachen, und die Bestellung von Gerichten zweiter Instanz, in den einzelnen Schutzgebieten an Stelle des Reichsgerichts.

Der § 9 trifft Vorschriften über den Vollzug der Todesstrafe.

Der § 10 überträgt dem Reichskanzler und mit dessen Genehmigung den Gouverneuren das Recht, für die Zustellungen, die Zwangsvollstreckungen und das Kostenwesen einfachere Anordnungen zu treffen.

Nach § 11 ist der Reichskanzler befugt, Notare zu ernennen, deren Zuständigkeit gemäß § 11 Abs. 2 übrigens auf die Beurkundung von Rechtsgeschäften unter Lebenden beschränkt ist.

Endlich ist in § 12 den Gouverneuren die Befugnis beigelegt, im Gnadenwege einen Strafausschub bis zu 6 Monaten zu bewilligen.

Durch das SchGG. vom 25. Juli 1900, das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 7. April 1900 und die von diesem Gesetze in Bezug genommenen Reichsgesetze und preussischen Gesetze, dann die kaiserliche Verordnung vom 9. November 1900 und die zahlreichen, im Anschlusse an diese Verordnung ergangenen weiteren Verordnungen, ist das materielle wie formelle Zivil- und Strafrecht in den Schutzgebieten ausführlich geordnet, und zwar auch jetzt noch im innigsten Anschlusse an das in den Konsulargerichtsbezirken geltende Recht.

Allerdings ist gegenüber dem früheren Rechtszustande nach einer doppelten Richtung eine Besserung zu konstatieren, einmal insofern, als in dem SchGG. vom 25./7. 00 das Territorialitätsprinzip zur Geltung gelangt und sowohl im SchGG vom 25./7. 00 wie auch im RGG. vom 7./4. 00 dem Verordnungsrechte des Kaisers ein größerer Spielraum eingeräumt ist, als dies nach den Gesetzen vom 10. Juli 1879 und 17. April 1886 der Fall war.

Trotzdem sind die Schwierigkeiten, die sich aus der Verbindung des Kolonialrechts mit dem Konsularrecht ergeben haben, keineswegs beseitigt. Im Gegenteile sind aus der Fassung des RGG. vom 7./4. 00 gegenüber der Fassung des RGG. vom 10./7. 79 neue Zweifel entstanden<sup>19)</sup>. In § 3 RGG. vom 10./7. 79 hieß es nämlich: „In betreff des bürgerlichen Rechts ist anzunehmen, daß in den Konsulargerichtsbezirken die Reichsgesetze, das Preussische Allgemeine Landrecht und die das bürgerliche Recht betreffenden allgemeinen Gesetze derjenigen preussischen Landesteile, in welchen das allgemeine Landrecht Gesetzeskraft hat, gelten.“ Ebenso war in § 4 gesagt: „In betreff des Strafrechts ist anzunehmen, daß in den Konsulargerichtsbezirken das Strafgesetzbuch und die sonstigen Strafbestimmungen der Reichsgesetze gelten.“

Aus der Fassung dieser Bestimmungen war zu schließen, daß es bei der Entscheidung der Frage, welche Reichsgesetze und preussischen Gesetze in den Konsulargerichtsbezirken und daher gemäß § 2 des Gesetzes vom 17. April 1886 auch in den Schutzgebieten anzuwenden seien, lediglich darauf ankam, ob die betreffenden Gesetze nach der Gesamtheit ihrer Bestimmungen als privatrechtliche Gesetze, bzw. Strafgesetze anzusehen sind, während es gleichgültig war, ob diese Gesetze daneben auch noch Bestimmungen des öffentlichen Rechts, also namentlich des Verwaltungsrechts, enthielten. Andererseits war es zweifellos, daß Gesetze verwaltungsrechtlichen Inhalts, auch wenn sie neben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften auch privatrechtliche oder strafrechtliche Bestimmungen enthielten, in den Schutzgebieten nicht anwendbar waren.

In dem RGG. vom 7. April 1900 ist dagegen in § 19 gesagt, daß in den Konsulargerichtsbezirken 1. die dem bürgerlichen Rechte angehörnden Vorschriften der Reichsgesetze bzw. der preussischen Gesetze, und 2. die dem Strafrecht angehörnden Vorschriften der Reichsgesetze gelten.

<sup>19)</sup> Vgl. v. Hoffmann in der Zeitschrift für Kolonialpolitik usw. VIII, S. 168.

Die veränderte Fassung des Gesetzes vom 7. April 1900 will man nun dahin auslegen, daß es für die Frage der Anwendbarkeit der betreffenden Reichsgesetze und preussischen Gesetze in den Schutzgebieten nicht darauf ankommt, ob die Gesetze als Ganzes dem Privatrecht bzw. Strafrecht zuzurechnen sind, sondern welchen Charakter die einzelnen gesetzlichen Vorschriften haben.

Ist diese Ansicht wichtig, so ergibt sich allerdings die bedenkliche Konsequenz, daß verschiedene Gesetze nur teilweise in den Schutzgebieten gelten. So würden von der Gewerbeordnung nur die privatrechtlichen und die strafrechtlichen Vorschriften in Geltung sein, nicht aber die verwaltungsrechtlichen, von dem Sprengstoffgesetz vom Jahre 1884 nur die strafrechtlichen usw.

Man kann nicht wohl annehmen, daß der Gesetzgeber eine derartige Ungeheuerlichkeit gewollt hat. Immerhin sind in dieser Hinsicht Zweifel möglich, deren Lösung durch die Praxis um so schwieriger ist, weil die Frage, ob ein Gesetz oder eine einzelne gesetzliche Vorschrift dem öffentlichen oder dem Privatrecht angehört, gar nicht leicht zu lösen ist.

Wird, wie später noch vorgeschlagen werden wird, der Kaiser im Schutzgebietsgesetz ermächtigt, an den nach §§ 2 und 3 SchGG. in den Schutzgebieten geltenden Gesetzen auch noch andere als die in § 6 SchGG. vorgesehenen Änderungen durch mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende Verordnungen vorzunehmen, so kann hier im Wege der authentischen Interpretation geholfen werden, indem durch kaiserliche Verordnung bestimmt wird, welche der in Frage stehenden Gesetze in den Schutzgebieten gelten, bzw. in Kraft zu setzen sind und welche nicht.

#### IV.

In den Abschnitten II und III ist, wenn auch nur ganz kurz, eine Darstellung der Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete und der Rechtsordnung in denselben nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung gegeben worden. Nunmehr handelt es sich darum, zu untersuchen, ob und in welchen Punkten etwa diese Gesetzgebung einer Änderung bedarf.

In dieser Hinsicht wird wohl darüber Übereinstimmung herrschen, daß von einer Einführung der Reichsverfassung in den Schutzgebieten keine Rede sein kann, und daß daher auch die Schutzgebiete nicht als Reichsgebiet im Sinne des Art. 1 N.B. betrachtet werden können. Deshalb ist es auch ausgeschlossen, daß die Reichsgesetze von selbst in den Schutzgebieten in Kraft treten, ihre Geltung in den Schutzgebieten kann stets nur auf ausdrücklicher Anordnung beruhen. Die Schutzgebiete bilden, wie die Kolonien anderer Staaten, mit Rücksicht auf ihre geographische Lage, ihre wirtschaftlichen und ethnographischen Verhältnisse, besondere Rechtsgebiete, und dabei muß es auch bleiben.

Wie bereits früher bemerkt, besteht auch kein Anlaß, die grundlegende Bestimmung des SchGG. (§ 1), wonach dem Kaiser die Ausübung der Schutz-

gewalt und namentlich auch der gesetzgebenden Gewalt übertragen ist, zu beseitigen oder abzuändern. Es kann sich nur darum fragen, in welchem Umfange der Kaiser durch Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag in der Gesetzgebung für die Schutzgebiete und in der Regierung und Verwaltung derselben beschränkt werden soll. Es liegt in der Natur der Sache, daß mit der Konsolidierung der Verhältnisse in den Schutzgebieten mehr und mehr Gegenstände durch formelles Reichsgesetz werden geregelt werden und dadurch eine Einschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechts erfolgt, wie dies bereits durch das Gesetz vom 30. März 1892 über das Finanzwesen, das Kolonialbeamten-gesetz usw. geschehen ist. Andererseits ist es angezeigt, das Verordnungsrecht des Kaisers dadurch zu erweitern, daß er ermächtigt wird, im Verordnungswege die Verquickung des Kolonialrechts mit dem Konsularrecht zu beseitigen. Aber auch von einer anderen Beschränkung muß der Kaiser befreit werden.

Der Kaiser ist nämlich in der freien Ausübung der Schutzgewalt nicht bloß dadurch beschränkt, daß gewisse Angelegenheiten durch formelles Reichsgesetz geregelt werden müssen, sondern auch dadurch, daß dem Reichskanzler in § 15 SchGG. ein ziemlich weitgehendes, selbständiges Verordnungsrecht eingeräumt worden ist. Nach § 15 hat nämlich der Reichskanzler das Recht, 1. die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Anordnungen zu erlassen und 2. für die Schutzgebiete oder für einzelne Teile derselben polizeiliche oder sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen deren Nichtbefolgung Gefängnis bis zu 3 Monate, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzuordnen.

Daß in diesem, nicht auf Delegation seitens des Kaisers, sondern auf Gesetz beruhenden selbständigen Verordnungsrecht des Reichskanzlers eine Beschränkung des kaiserlichen Verordnungsrechts liegt, ist klar, ebenso klar ist aber, daß diese Beschränkung in jeder Hinsicht verfehlt ist<sup>20)</sup>.

Was nämlich zunächst die Ausführungsverordnungen anlangt, so war die Einräumung des Rechts zum Erlaß derselben an den Reichskanzler überflüssig, da der Kaiser selbst jederzeit dieses Recht dem Reichskanzler übertragen konnte, wie er dies auch auf Grund des Gesetzes vom 17. April 1886, in welchem sich eine dem § 15 SchGG entsprechende Bestimmung nicht fand, wiederholt getan hat. Die Einräumung des Rechts zum Erlaß von Ausführungsverordnungen an den Reichskanzler durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift ist aber auch insofern bedenklich, weil, wie schon angedeutet, darin eine Beschränkung des Kaisers liegt, der in das dem Reichskanzler übertragene Recht nicht eingreifen und z. B. an Stelle des Reichskanzlers Beamte der Schutzgebiete zum Erlaß von Ausführungsverordnungen nicht ermächtigen darf.

<sup>20)</sup> Vgl. Stengel, Gesetzgebung und Verordnungsrecht in den deutschen Schutzgebieten. Zeitschrift f. Kolonialpolitik usw. 1909, S. 258 ff.

Ebenso liegt die Sache bei den Strafverordnungen des Reichskanzlers. Die bezügliche gesetzliche Bestimmung ist überflüssig, weil der Kaiser, wenn er von dem ihm nach § 6 Z. 1 SchGG. zustehenden Strafverordnungsrecht Gebrauch machen will, jederzeit die Möglichkeit hat, den Reichskanzler zum Erlaß von Strafverordnungen zu ermächtigen. Dieselbe ist aber insofern bedenklich, als dadurch dem Reichskanzler ein mit dem kaiserlichen Verordnungsrecht konkurrierendes Verordnungsrecht beigelegt wurde, dessen Abgrenzung gegenüber dem kaiserlichen Rechte keineswegs klar und zweifellos ist.

In dieser Beziehung braucht bloß darauf hingewiesen zu werden, daß der § 15 SchGG. in der Praxis in der Weise ausgelegt wurde, daß der Reichskanzler auf Grund desselben in den Schutzgebieten auch Steuern und Zölle einführen könne, eine Auslegung, die mindestens äußerst zweifelhaft ist.

Der § 15 SchGG. verdankt seine Entstehung in der That nur dem Umstande, daß die gesetzgebenden Faktoren des Reichs, Bundesrat und Reichstag sich über die Grundzüge des konstitutionellen Staatsrechts, soweit dieselben das Verhältnis von Gesetzgebung und Verordnungsrecht betreffen, nicht klar gewesen sind.

Wenn nämlich in Reichsgesetzen oder Landesgesetzen der Kaiser oder Reichskanzler bzw. der Landesherr oder Minister zum Erlasse von Rechtsverordnungen, mögen dieselben den Charakter von Ausführungsverordnungen oder sonstigen Verordnungen haben, ausdrücklich ermächtigt werden, so hat dies seinen Grund darin, daß nach den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechts Anordnungen, die die Untertanen in der persönlichen Freiheit und in der freien Verfügung über ihr Vermögen beschränken, nur mit Zustimmung der Volksvertretung, d. h. in der Form des Gesetzes erlassen werden können. Soll also ein Organ des Staates zum Erlasse von Rechtsvorschriften in der Form der Verordnung befugt sein, so muß es dazu die Ermächtigung durch formelles Gesetz erhalten haben. Für die Schutzgebiete kommt aber in Betracht, daß in § 1 SchGG. dem Kaiser die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, wenn auch mit verschiedenen hier nicht weiter ins Gewicht fallenden Ausnahmen übertragen ist, so daß er grundsätzlich auf allen Verwaltungsgebieten Rechtsvorschriften in der Form der Verordnung erlassen kann. Soweit dieses Recht des Kaisers geht, ist für die Schutzgebiete der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung beseitigt. Zur Einräumung eines selbständigen, mit dem kaiserl. Verordnungsrechte des Kaisers konkurrierenden Verordnungsrechts an den Reichskanzler war daher kein Anlaß gegeben.

Daß dem Reichskanzler ein solches Verordnungsrecht übertragen wurde, läßt sich auch nur daraus erklären, daß in § 4 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes vom 10. Juli 1879 dem Richterkonsul die Befugnis eingeräumt worden war, Polizeiverordnungen zu erlassen. Das richtige wäre gewesen, wenn das Gesetz vom 17. April 1886 den § 4 des Gesetzes vom 10. Juli 1879, weil überflüssig, in den Schutzgebieten für nicht anwendbar erklärt hätte. Es ist

dies aber nicht geschehen, vielmehr wurde dem Richter im Schutzgebiete das nach § 4 des Gesetzes vom 10. Juli 1879 zustehende Verordnungsrecht übertragen, und nur in § 3 Z. 2 des Gesetzes vom 17. April 1886 das bei solchen Verordnungen zulässige Strafenmaximum erhöht. Die Novelle vom 15. März 1888 hat dann allerdings dieses Verordnungsrecht der Richter im Schutzgebiete beseitigt, dafür aber in § 11 (§ 15 der Nov. v. 25. 7. 00) dem Reichskanzler das bereits erwähnte selbständige Verordnungsrecht beigelegt. Bei einer Revision des Schutzgebietsgesetzes muß dieses selbständige Verordnungsrecht fallen, da wie erwähnt dasselbe nicht bloß nicht notwendig, sondern vielmehr bedenklich ist.

Wird der § 15 SchGG. beseitigt, so wird dadurch von selbst eine größere Konzentration des Verordnungsrechts in der Person des Kaisers eintreten, während gegenwärtig in dieser Beziehung eine recht bedenkliche Zersplitterung besteht. Diese Konzentration wird sich namentlich auch in einer Beziehung wohlthätig fühlbar machen. Das dem Kaiser durch § 1 SchGG. eingeräumte Recht, gesetzvertretende Verordnungen zu erlassen, kann derselbe nämlich an und für sich auf den Reichskanzler oder Beamte der Schutzgebiete weiter übertragen, soweit sich nicht aus dem Gesetze ergibt, daß die betreffenden Verordnungen vom Kaiser selbst erlassen werden sollen. Dies ist anzunehmen in allen den Fällen, in denen im Schutzgebietsgesetze selbst ausdrücklich eine kaiserl. Verordnung vorgeschrieben ist, nämlich §§ 4, 6, 7 Abs. 3, § 10 und § 16.

Selbstverständlicherweise muß auch eine Delegation als ausgeschlossen gelten, wenn nach dem Konsulargerichtsbarkeitsgesetze vom 7. April 1900 oder dessen Nebengesetzen die Regelung gewisser Angelegenheiten durch kaiserl. Verordnung vorgesehen oder zugelassen ist, §§ 20, 21, 22, 23 Abs. 1, §§ 33, 37, 39, 50 des Gesetzes vom 7. April 1900.

Es handelt sich dabei immer um Angelegenheiten, bei denen mit Rücksicht auf ihre Wichtigkeit die Anordnung des Ministers oder eines sonstigen Beamten nicht für ausreichend erachtet wird.

Es wirft sich aber die Frage auf, ob nicht die Befugnis des Kaisers, sein Verordnungsrecht weiter zu übertragen, noch mehr beschränkt werden soll, als dies durch die erwähnten gesetzlichen Vorschriften geschehen ist.

Es kommt dabei in Betracht, daß, wenn der Gesetzgeber den Kaiser ermächtigte, Angelegenheiten durch Verordnungen zu regeln, für welche nach den Grundsätzen des modernen Staatsrechts ein formelles Gesetz notwendig ist, angenommen werden kann, daß dies unter der Voraussetzung geschah, daß die betreffenden Verordnungen auch vom Kaiser selbst und nicht etwa vom Reichskanzler oder einem anderen Beamten, wenn auch mit kaiserl. Ermächtigung, erlassen werden.

Namentlich wird angenommen werden können, daß in allen Fällen, in denen es sich um die Auflegung und Einführung von Steuern, Zöllen und sonstigen öffentlichen Abgaben oder um Zwangsbefugnisse der Verwaltungs-

behörden handelt, dies stets durch kaiserl. Verordnung und nicht durch Verordnung des Reichskanzlers oder des Gouverneurs geschieht. Derartige Befehle der Untertanen, wie auch Zwangsmaßregeln gegen ihre Person und ihr Vermögen, namentlich zum Zwecke der Vollstreckung obrigkeitlicher Verfügungen beruhen im Mutterlande stets auf formellen Gesetzen. Es entspricht daher der Wichtigkeit der Sache, wenn in den Schutzgebieten mindestens eine kaiserl. Verordnung ergeht, soweit nicht formelle Kolonialgesetze vorliegen. Es ist keineswegs gleichgültig, ob gewisse Anordnungen in der Form kaiserl. Verordnungen ergehen oder vom Reichskanzler bzw. dessen Stellvertretern dem Staatssekretär des Kolonialamts oder den Gouverneuren getroffen werden. Ist die Regelung der Angelegenheit nur durch eine kaiserl. Verordnung möglich, so wird eine solche nur veranlaßt werden, wenn es durch die Verhältnisse unbedingt geboten ist, auch wird eine solche Verordnung nach jeder Richtung sorgfältig vorbereitet werden. Sind dagegen der Reichskanzler bzw. der Staatssekretär des Kolonialamts und die Gouverneure mit einem weitgehenden Ordnungsrecht ausgestattet, so besteht die Gefahr, daß diese Beamten, namentlich wenn sie autokratische Neigungen besitzen, die ihnen eingeräumte Machtfülle in einer Weise ausüben, die nicht immer sachgemäß ist und namentlich auch von ihrem Ordnungsrechte häufiger Gebrauch machen, als nach Lage der Sache geboten erscheint, zumal die Aufhebung und Abänderung der von Beamten erlassenen Anordnungen mit wenigen Umständen verbunden ist, als der kaiserl. Verordnungen.

Daß die im Vorstehenden hervorgehobenen Bedenken nicht aus der Luft gegriffen sind, ergibt ein Blick auf die bisherige Entwicklung unserer kolonialen Gesetzgebung. Die wichtigsten, in die Verhältnisse der Bevölkerung tief eingreifenden Anordnungen, z. B. über Steuern und Zölle, sind vom Reichskanzler oder auf Grund der von demselben erteilten Ermächtigung von den ersten Beamten der Schutzgebiete getroffen worden, so daß man mitunter den Eindruck gewinnt, daß nicht der Kaiser, sondern die genannten Beamten die gesetzgebende Gewalt in den Schutzgebieten auszuüben haben.

Auf gewissen Gebieten tritt auch eine Reglementierungssucht zutage, die manchen Mißgriff verursacht hat, wie auch das fortwährende Ändern erlassener Verordnungen nicht dazu beitragen kann, das Gefühl der Rechtssicherheit hervorzuheben.

Um diesen Mißständen entgegenzutreten, wird es übrigens genügen, wenn der § 15 SchGG. gestrichen wird. Wird das selbständige Ordnungsrecht des Reichskanzlers beseitigt, so kommt dadurch klar zum Ausdruck, daß der Kaiser allein dasjenige Organ ist, das die gesetzgebende Gewalt in den Schutzgebieten ausübt. Eine Beschränkung des Rechtes des Kaisers, sein Ordnungsrecht auf den Reichskanzler oder Beamte der Schutzgebiete zu übertragen, in weiterem Umfange eintreten zu lassen, als dies durch die erwähnten Vorschriften bereits geschehen ist, in denen ausdrücklich eine kaiserl.

Verordnung verlangt wird, ist weder veranlaßt noch gut ausführbar. Man wird es dem Ermessen des Kaisers überlassen müssen, sein Verordnungsrecht weiter zu übertragen, in der sicheren Erwartung, daß dies nur ausnahmsweise und nur in minder wichtigen Fällen geschehen wird.

Der Kaiser ist bei Erlaß von Verordnungen insofern an die Zustimmung bzw. Mitwirkung des Reichskanzlers gebunden, als der Reichskanzler die kaiserlichen Verordnungen gegenzuzeichnen hat. Die Mitwirkung einer anderen Behörde ist dagegen in dieser Beziehung nicht gegeben. Es ist aber wohl in Erwägung zu ziehen, ob nicht wieder ein Kolonialrat zu schaffen ist, wie er auf Grund des Allerh. Erlasses vom 10. Oktober 1894 bis zu seiner durch Allerh. Erlaß vom 17. Februar 1908 erfolgten Aufhebung bestanden hat.

Diese Frage kann mit guten Gründen bejaht werden, wie es sich auch empfiehlt, in das Schutzgebietsgesetz eine Bestimmung aufzunehmen, daß ein Kolonialrat bestehen muß, wenn auch die Vorschriften über die Zusammensetzung des Kolonialrats und die genauere Abgrenzung seiner Zuständigkeit kaiserlicher Verordnung zu überlassen ist.

Allerdings wird der Kolonialrat grundsätzlich nur Gutachten abzugeben haben, aber es liegt in der Natur der Sache, daß ein solches Kollegium, wenn es richtig zusammengesetzt ist, sehr bald einen bedeutamen Einfluß auf die Kolonialregierung auszuüben in der Lage sein wird. Namentlich wird es verhüten können, daß unzweckmäßige und überflüssige Verordnungen ergehen und von dem Rechte des Kaisers, sein Verordnungsrecht auf den Reichskanzler und andere Beamte zu delegieren, kein zu weitgehender Gebrauch gemacht wird. Man kann sogar sagen, daß die Mitwirkung des Kolonialrats bei Erlaß kaiserlicher Verordnungen bis zu einem gewissen Grade den Erlaß formeller Kolonialgesetze zu ersetzen vermag.

Daß in dieser Beziehung der Kolonialrat durch die im Allerh. Erlaß vom 17. Februar 1908 in Aussicht genommene Sachverständigen-Kommissionen, die niemals die Autorität des Kolonialrats erlangen werden, nicht ersetzt werden kann, bedarf wohl keiner Hervorhebung.

## V.

Die Schutzgebiete sind überseeische Provinzen des Reichs, die seiner gesetzgebenden, richterlichen und vollziehenden Gewalt in jeder Hinsicht untergeben sind. Dies schließt aber nicht aus, daß ihnen eine gewisse Autonomie eingeräumt wird. Im Gegenteil entspricht dies sowohl der in der modernen Gesetzgebung zur Geltung gelangten Richtung, den Provinzen, Gemeinden und sonstigen Kommunalverbänden möglichst die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten anzuvertrauen, als auch den Forderungen, die gegenwärtig in bezug auf die Behandlung der Kolonien durch das Mutterland aufgestellt werden.

Selbstverständlicherweise sind auch in der Gegenwart die europäischen Staaten durch ihr eigenes Interesse zur Erwerbung von Kolonien veranlaßt

worden, und das Mutterland sucht auch jetzt noch aus den Kolonien möglichst viele Vorteile zu ziehen, das früher übliche System fiskalischer und kommerzieller Ausbeutung durch das Mutterland, das nicht bloß Spanien und Portugal, sondern alle Kolonialstaaten befolgten, ist aber jetzt allenthalben aufgegeben. Man sucht die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Kolonien tunlichst zu fördern, indem man mit Recht erwartet, daß aus blühenden Kolonien sich von selbst mittelbar und unmittelbare Vorteile für das Mutterland ergeben werden.

Das Aufgeben des alten Kolonialsystems — des sog. *pacte colonial* — hat die ganz natürliche Folge gehabt, daß den Kolonien auch in rechtlicher Beziehung eine größere Unabhängigkeit und Selbständigkeit dem Mutterlande gegenüber eingeräumt worden ist. Am weitesten geht bekanntlich die Autonomie bei den englischen Repräsentativkolonien mit verantwortlicher Regierung (*responsible government*), in denen eine Volksvertretung besteht, die bei den für die betreffende Kolonie zu erlassenden Gesetzen ein Zustimmungsrecht hat. Aber auch die Kolonien anderer Staaten nehmen häufig, wenigstens in der einen oder anderen Richtung, eine unabhängige Stellung ein. So haben namentlich die meisten französischen Kolonien eine gewisse Autonomie und insbesondere ein weitgehendes Bestimmungsrecht<sup>21)</sup>. Allerdings ist keiner der französischen Kolonien ein so weitgehendes Maß von Autonomie eingeräumt, wie den englischen Repräsentativkolonien mit verantwortlicher Regierung. Es hat dies einen doppelten Grund. Einmal besteht in Frankreich in viel geringerem Grade als in England die Neigung zur Dezentralisation und zur Einräumung einer weitgehenden Autonomie an Provinzen und Kommunalverbände. Sodann kommt in Betracht, daß die französischen Kolonien durchweg keine Ansiedlungskolonien, sondern Plantagenkolonien sind, in denen, abgesehen von den Antillen und Réunion, das farbige Element überwiegt. Trotzdem hat Frankreich seinen Kolonien eine ziemlich weitgehende Selbständigkeit eingeräumt, die namentlich in den mit umfassenden Befugnissen auf dem Gebiete der Finanzverwaltung ausgestatteten Generalräten zum Ausdruck kommt. Jede Kolonie ist eine selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit mit eigenem Vermögen, eigenen Einnahmen, die auch aus verschiedenen in der Kolonie und für ihre Zwecke erhobenen Steuern und Abgaben bestehen und einem selbständigen Budget. In denjenigen Kolonien, in denen ein Generalrat besteht, der aus auf je sechs Jahre auf Grund des allgemeinen Wahlrechts gewählten Mitgliedern zusammengesetzt ist, wird das lokale Budget der Kolonie vom Gouverneur nach erteilter Zustimmung des Generalrats festgestellt. In den übrigen Kolonien holt der Gouverneur vor der Festsetzung des Budgets das Gutachten des ihm zur Unterstützung beigegebenen Rates (*conseil privé, conseil d'administration*) ein, der ein aus höheren Beamten, Offizieren und einigen Notabeln der Kolonie

<sup>21)</sup> Girault, *Principes de colonisation*. 3. Aufl., Bd. II, S. 239 ff.

zusammengesetztes Kollegium bildet, dessen Gutachten der Gouverneur in gewissen Fällen einzuholen hat.

Auch in den deutschen Schutzgebieten zeigen sich bereits Anfänge einer kolonialen Autonomie. Als die erste Maßregel, die in dieser Hinsicht ergriffen wurde, kann der Erlaß des Gesetzes vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete bezeichnet werden.

In § 1 des Gesetzes ist nämlich bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden müssen, der vor Beginn des Etatsjahres durch Gesetz festgestellt wird, während vorher ein besonderes Budget für die Schutzgebiete nicht aufgestellt wurde, sondern die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete in den allgemeinen Reichshaushaltsetat eingestellt wurden.

Die Feststellung eines besondern Budgets für die Schutzgebiete hat nicht bloß formelle, sondern insofern auch materielle Bedeutung, als sie der erste Schritt zur finanziellen Selbständigkeit und zur Autonomie der Schutzgebiete war, denn von einer Autonomie der Kolonien kann erst dann gesprochen werden, wenn sie in der Lage sind, die Kosten ihrer Verwaltung wenigstens in der Hauptsache selbst zu bestreiten und infolgedessen auch die Stellung selbständiger, dem Mutterlande gegenüber unabhängiger, vermögensrechtlicher Persönlichkeiten mit eigenen Einnahmen und Ausgaben und besonderen Aktiv- und Passivvermögen einnehmen. Daß das Gesetz vom 30./3. 92 in diesem Sinne aufzufassen ist, ergibt sich aus § 5: „Für die aus der Verwaltung eines Schutzgebiets entstehenden Verbindlichkeiten haftet nur das Vermögen dieses Gebiets.“ Dieser Vorschrift entsprechend richten sich z. B. die Gehaltsansprüche der in der Verwaltung eines Schutzgebietes angestellten kaiserlichen Beamten nicht an die Reichskasse, sondern an die Kasse des betr. Schutzgebiets (Art. 1 B. v. 9. August 1898 betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten und § 1 Abs. 1 Z. 1 des Kolonialbeamtengesetzes vom 8. Juni 1910). Ebenso können die einzelnen Schutzgebiete Schulden kontrahieren, für welche lediglich das Vermögen des betr. Schutzgebiets haftet. (§ 4 des Gesetzes vom 30./3. 92.) Daß das Gesetz vom 30./3. 92 vorschrieb, daß die Feststellung des Budgets für die Schutzgebiete und die Ermächtigung zur Aufnahme einer Anleihe oder zur Übernahme einer Bürgschaft zu Lasten der Schutzgebiete in der Form eines Reichsgesetzes zu erfolgen hat, hatte einen doppelten Grund.

Zunächst fehlt es in den Schutzgebieten an Organen, die in bezug auf die Feststellung des Budgets und der Ermächtigung zur Aufnahme von Anleihen die Organe des Mutterlandes ersetzen könnte. Namentlich fehlt es noch an einer Vertretung der Kolonisten, die in der angegebenen Richtung den Reichstag zu ersetzen geeignet wäre. Sodann kommt aber in Betracht, daß die Schutzgebiete in finanzieller Beziehung noch keineswegs auf eigenen Füßen stehen, sondern noch sehr erhebliche Zuschüsse vom Mutterlande notwendig haben, um

ihre Bedürfnisse bestreiten zu können. Es werden also vor allem den Schutzgebieten eigene Einnahmen aus den Kronländereien, Steuern, Zöllen usw. zu verschaffen sein. Sodann muß festgestellt werden, welche Ausgaben der Kolonialverwaltung aus den eigenen Einnahmen der einzelnen Schutzgebiete zu bestreiten sind. Die Frage, welche Kosten dem Mutterlande, welche den Kolonien zur Last fallen, ist im einzelnen Falle nicht immer leicht zu lösen, immerhin lassen sich gewisse Grundzüge aufstellen. So können jedenfalls die Kosten der Erwerbung der Schutzgebiete ihnen nicht aufgebürdet werden, so daß von ihnen die Verzinsung und Amortisierung dieser Aufwendungen, zu denen auch die Kosten der Unterdrückung von Aufständen im Interesse der Befestigung der deutschen Herrschaft gehören, nicht zugemutet werden kann. Ebenjowenig ist dies der Fall bei den Aufwendungen für militärische Zwecke, bei denen es sich nicht, oder doch nicht in erster Linie um die Interessen einzelner Kolonien, sondern um das Interesse der gesamten Machtstellung des Mutterlandes handelt, wie dies bei einem Teile der Aufwendungen für Kiautschou der Fall ist, das für Deutschland vor allem als Flottenstützpunkt in Betracht kommt. Schließlich können auch die Kosten der Zentralregierung der Kolonien den einzelnen Schutzgebieten nicht aufgebürdet werden, so daß in der Hauptsache die Kosten der Lokalverwaltung, die Kosten der Aufrechterhaltung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit in den Schutzgebieten, dann die Einrichtungen und Maßregeln der Förderung des Verkehrs, der wirtschaftlichen Entwicklung, des Gesundheitswesens, Unterrichtswezens usw. dem Etat der einzelnen Schutzgebiete zu überbürden sein werden. Wie die dem Mutterlande einerseits und die den Kolonien andererseits zur Last fallenden Lasten zu scheiden sind, so ist bei den letzteren wieder zwischen den der ganzen Kolonie und den einzelnen Teilen derselben, wie Gemeinden, oder als Kommunalverbänden organisierten Bezirken zum Vorteile gereichenden Aufwendungen zu unterscheiden, wenn sich auch diese Unterscheidung erst allmählich durchführen läßt, je nachdem lebensfähige Kommunalverbände in einem Schutzgebiete sich entwickeln, die in der Lage sind, Lasten auf sich zu nehmen.

Wie durch das RG vom 30./3. 92 die Grundlage für eine Autonomie der Schutzgebiete geschaffen ist, so sind auch bereits Ansätze zur Ausbildung von Organen für die Selbstverwaltung vorhanden. In gewissem Sinne können hier die Gouvernementsräte erwähnt werden, welche durch B. des Reichskanzlers vom 24. Dezember 1903 für Deutsch-Ostafrika, Deutsch-Südwestafrika, Kamerun, Togo, Deutsch-Neuguinea und Samoa und durch B. B. des Gouverneurs vom 13. März 1899 und 14. März 1907 für Kiautschou gebildet wurden. Sie sind aus Beamten und sonstigen weißen Einwohnern der Schutzgebiete gebildete, den Gouverneuren beigegebenen Kollegien, denen vor der Einreichung an das Kolonialamt zur Beratung vorzulegen sind: 1. die Vorschläge über den jährlichen Haushaltsetat, 2. die Entwürfe der von dem Gouverneur zu erlassenden oder in Vorschlag zu bringenden Verordnungen, soweit sie nicht bloß lokale Bedeutung haben. Auch noch andere Angelegen-

heiten kann der Gouverneur dem Gouvernementsrat zur Beratung unterbreiten.

Viel bedeutender sind natürlich die Kommunalverbände, die bereits in einigen Schutzgebieten gebildet worden sind<sup>22)</sup>.

Den Ausgangspunkt der Entwicklung bildet die kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1899 (Kol.-Bl. S. 506. D. Kol.-Ges.-B. Bd. IV S. 78), durch welche der Reichskanzler ermächtigt wurde, Wohnplätze in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden zu vereinigen, die die Eigenschaft von juristischen Personen haben. Die näheren Bestimmungen über die Organisation der kommunalen Verbände, insbesondere über den Erwerb und Verlust der Zugehörigkeit, über die Rechte und Pflichten der Mitglieder, über die Vertretung nach innen und außen usw. hat nach § 3 der Verordnung der Reichskanzler zu erlassen.

Von dieser Ermächtigung machte der Reichskanzler zunächst für Ostafrika Gebrauch, indem durch Verfügung vom 29. März 1901 (Kol. Bl. S. 207 D. Kol.-Ges.-B. Bd. VI S. 292) die durch Verfügung vom 31. März 1900 (Kol. Bl. S. 425) jedoch abgeändert wurde, die Wohnplätze der in Deutsch-Ostafrika bestehenden Bezirksämter zu je einem das Gebiet des betreffenden Bezirksamts umfassenden Verbände vereinigt wurden, dessen Organ ein aus drei oder fünf Mitgliedern unter dem Vorstehe des Bezirksamtmanns bestehender Bezirksrat ist, der namentlich den Wirtschaftsplan des Bezirks zu begutachten und die Rechnung des Bezirks zu prüfen hat.

Noch bedeutender ist die B. des Reichskanzlers vom 28. Januar 1900 (Kol. Bl. S. 141 ff.), durch welche die Selbstverwaltung in Südwestafrika organisiert, und zu diesem Zwecke Gemeinden zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten durch Gemeindevorsteher und Gemeinderat, dann Bezirksverbände mit Bezirksräten, und schließlich zur Unterstützung des Gouverneurs bei Wahrnehmung der Interessen des Schutzgebiets als beratendes und in gewissen Fällen beschließendes Organ im Landesrat geschaffen wurde, der teils aus von den Bezirksverbänden gewählten, teils vom Gouverneur ernannten Mitgliedern besteht. —

Es ist vorauszu sehen, daß der Ausbau der Selbstverwaltung in den deutschen Schutzgebieten noch weitere Fortschritte machen wird. Es besteht aber kein Anlaß, auf die Selbstverwaltung der Schutzgebiete bezügliche allgemeine Bestimmungen in das Schutzgebietsgesetz aufzunehmen, und zwar schon aus dem Grunde, weil in dieser Beziehung die Verhältnisse in den einzelnen Schutzgebieten zu verschieden sind und es der Regierung daher überlassen bleiben muß, zu beurteilen, ob und in welchem Zeitpunkte und in welchem Umfange etwa Einrichtungen der Selbstverwaltung in einem Schutzgebiete zu schaffen sind.

---

<sup>22)</sup> Radlauer, Finanzielle Selbstverwaltung u. Kommunalverwaltung der Schutzgebiete, 1910. — Dr. Kütz, Die Selbstverwaltung für Südwestafrika, 1909. — Derselbe, Deutsch-Südafrika im 25. Jahre deutscher Schutzherrschaft, 1909.

Gänzlich verfehlt ist aber jedenfalls der in § 7 des Rombergischen Gesetzes enthaltene Vorschlag, wonach die Landesräte befugt sein sollen, Kommissare nach Deutschland zu senden, denen im Reichstag die Stellung der Bevollmächtigten zum Bundesrat, im Bundesrat beratende Stimme in bezug auf die Angelegenheiten der Schutzgebiete, und in einem etwaigen Bundesratsausschuß für die Schutzgebiete sogar Sitz und Stimme haben sollen.

Ein solcher Vorschlag beruht auf einer völligen Verkennung der Grundlagen der Reichsverfassung einerseits und der Stellung der Schutzgebiete zur Reichsgewalt andererseits.

## VI.

Die Verbindung des Kolonialrechts mit dem Konsularrecht war, wie schon wiederholt betont wurde, zweifellos ein Mißgriff. Nachdem sich jedoch das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren einschließlich der Gerichtsverfassung in den Schutzgebieten auf Grund dieser Verbindung gebildet und entwickelt haben, erscheint es als das beste, den bestehenden Rechtszustand zunächst aufrecht zu erhalten, zumal ja sowohl durch das RG. vom 7./4. 00 wie durch das SchGG. vom 25./7. 00 das kaiserliche Verordnungsrecht in einer Weise erweitert wurde, daß zunächst den dringendsten Bedürfnissen genügt ist.

Dagegen wäre für die Zukunft eine allmähliche Loslösung des Kolonialrechts vom Konsularrecht anzubahnen in der Weise, daß der Kaiser ermächtigt wird, durch mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende Verordnungen an nach Maßgabe des SchGG. und des RG. vom 7. April 1900 in den Schutzgebieten geltenden Gesetzen über das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren einschließlich der Gerichtsverfassung, auch noch andere Abänderungen vorzunehmen, als sie bereits durch das SchGG. und RG. für zulässig erklärt sind.

Durch eine derartige *a l l g e m e i n e*, dem Kaiser erteilte Ermächtigung wäre die Möglichkeit gegeben, das Kolonialrecht nach und nach auf eigene Füße zu stellen und vom Konsularrecht loszulösen. Andererseits bestände keinerlei Gefahr, daß auf Grund dieser Ermächtigung überflüssige Änderungen an dem bestehenden Rechtszustande vorgenommen werden, zumal in dieser Beziehung die Zustimmung des Bundesrats eine gewisse Garantie bietet. Außerdem könnte noch vorgeschrieben werden, daß derartige Verordnungen dem Reichstage beim nächsten Zusammentritte zur *K e n n t n i s n a h m e* vorzulegen sind, damit derselbe prüfen kann, ob durch solche Verordnungen der bei Erlass des Gesetzes vom 17. April 1886 durch die Verbindung des Kolonialrechts mit dem Konsularrecht verfolgte Zweck, die Reichsangehörigen auch in den Schutzgebieten des Schutzes der deutschen Gesetze und der deutschen Rechtspflege teilhaftig werden zu lassen, nicht etwa vereitelt würde.

Es wird in dieser Beziehung genügen, wenn die Verordnungen bloß zur Kenntnisnahme und nicht auch zur Genehmigung vorgelegt werden, da,

falls die nachträgliche Genehmigung des Reichstags eingeholt werden müßte, bis zur erfolgten Genehmigung ein immerhin bedenklicher Zustand der Unge-  
wißheit gegeben wäre, während andererseits sicherlich die Kolonialverwaltung  
eine Verordnung wieder aufheben oder abändern würde, wenn der Reichstag  
bei der Kenntnisnahme gegen dieselbe entschiedenen Widerspruch erhoben hätte.

Der Zweck der Bestimmung des SchGG., daß in den Schutzgebieten das  
RGG. bzw. die in demselben in Bezug genommenen Reichsgesetze und preußi-  
schen Gesetze in Kraft treten sollen, ist der, daß in bezug auf das bürgerliche  
Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren die in den Schutzgebieten  
sich aufhaltenden Reichsangehörigen des Schutzes und der Vorteile der  
deutschen Gesetze teilhaftig sein sollen, wie dies ja selbst bezüglich der in den  
Konsulargerichtsbezirken sich befindenden Reichsangehörigen der Fall ist.

Durch die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Straf-  
prozeßordnung sind die Reichsangehörigen namentlich auch insofern gesichert,  
als sie bei gerichtlichen Verfolgungen ihrem ordentlichen Richter nicht ent-  
zogen, nicht willkürlich vor Gericht gestellt, verhaftet oder Hausdurchsuchungen  
unterworfen werden dürfen, das Briefgeheimnis gewahrt werden muß usw.  
Dagegen gelten die übrigen den Schutz der Person und des Eigentums  
bezweckenden, ausschließlich dem öffentlichen Rechte angehörigen deutschen  
Gesetze, wie das Reichspressgesetz, das Reichsvereinsgesetz, das Freizügigkeits-  
gesetz usw. nicht in den Schutzgebieten.

Es wirft sich daher die Frage auf, ob nicht in das SchGG. eine ähnliche  
Bestimmung aufgenommen werden soll, wie sie sich im belgischen Kolonial-  
gesetz vom 18. Oktober 1908 Art. 2 findet, wo es heißt:

„Tous les habitants de la colonie jouiront des droits reconnus par les  
articles 7 alinéas 1<sup>er</sup> et 2, 8 à 15, 16, alinéa 1<sup>er</sup> 17, alinéa 1<sup>er</sup> 21, 22, 24  
de la Constitution belge.“

„Aucune mesure ne peut être prise en matière de presse que conforme-  
ment aux lois et aux décrets qui la régissent.“

„Nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit  
de particuliers ou de sociétés“.

„Des lois régleront à bref délai en ce qui concerne les indigènes les  
droits réels et la liberté individuelle“.

Die belgische Verfassung zählt nämlich im II. Titel (Art. 4—24) die sog.  
Grundrechte auf, welche den Belgiern eingeräumt sein sollen. Diese Grund-  
rechte, von denen in Nachbildung der belgischen Verfassung sich auch ein Kata-  
log in der preussischen Verfassung Art. 4 ff. findet, beruhen auf dem Gedanken,  
daß der einzelne Staatsangehörige in seiner persönlichen Freiheit und in der  
Unverletzlichkeit seines Eigentums gegen jedermann geschützt sein soll und daß  
namentlich auch die Behörden des Staates in diese Freiheit und Unverletz-  
lichkeit nur unter den vom Gesetz festgestellten Voraussetzungen und in den gesetz-  
lich vorgeschriebenen Formen eingreifen dürfen.

Zu diesen Grundrechten gehören daher Freizügigkeit, Niederlassungs- und Verehrungsfreiheit, Pressfreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Bekenntnisfreiheit, Unverletzlichkeit des Eigentums und der Wohnung usw.

Von diesen Grundrechten hat Art. 2 des Gesetzes vom 18. Oktober 1908 einzelne allen Bewohnern der Kongokolonie, also nicht bloß den belgischen Staatsangehörigen, sondern auch den Ausländern und bis zu einem gewissen Grade wohl auch den Eingeborenen eingeräumt.

Hervorzuheben sind folgende Artikel der belgischen Verfassung. Art. 7 Abs. 1 und 2:

„La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus dans la loi et dans la forme qu'elle prescrit.“ Art. 8: „Nul ne peut être distrait contre son gré du juge, que la loi lui assigne.“ Art. 9: „Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.“ Art. 10: „Le domicile est inviolable.“ Art. 11: „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.“ Art. 12: „La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.“ Art. 13: „La mort civile est abolie, elle ne peut être rétablie.“ Art. 14: „La liberté des cultes, celle de leur exercice publique, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute manière sont garanties, sauf la répression des délits à l'occasion de l'usage de ces libertés.“ Art. 15: „Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.“ Art. 16 Abs. 1: „L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes sauf en ce dernier cas la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.“ Art. 17 Abs. 1: „L'enseignement est libre, toute mesure préventive est interdite, la répression des délits n'est réglée que par la loi.“ Art. 21: „Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par un ou plusieurs personnes, Les autorités constituées ont seul le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.“ Art. 22: „Le secret des lettres est inviolable. La loi déterminera quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.“

Dagegen sind die von der Vereins- und Versammlungsfreiheit, dann der Pressfreiheit handelnden Artikel 18 und 19 der belgischen Verfassung in Art. 2 des Kolonialgesetzes vom 18. Oktober 1908 nicht aufgeführt. Es wird jedoch in Abs. 2 des Art. 2 gesagt, daß in bezug auf die Presse keine Maßregel ergriffen werden darf, die nicht den betreffenden Gesetzen und Verordnungen entspricht.

Das Schutzgebietsgesetz enthält eine einzige Vorschrift, die sich auf ein sog. Grundrecht bezieht, nämlich § 14, welcher lautet: „Den Angehörigen der im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften werden in den

Schutzgebieten Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährleistet, die freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen der bezeichneten Religionsgesellschaften unterliegen keinerlei gesetzlicher Beschränkung noch Hinderung.“

Diese Bestimmung ist offenbar dem Abs. 3 des Art. 6 der Kongoakte nachgebildet, wo es heißt: „Gewissensfreiheit und religiöse Duldung werden sowohl den Eingeborenen wie den Landesangehörigen und Fremden gewährleistet. Die freie und öffentliche Ausübung aller Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen, welcher Art Kultus dieselben angehören mögen, soll keinerlei Beschränkung noch Hinderung unterliegen.“

Der § 14 SchGG. ist aber nicht so allgemein und vernünftiger gefaßt, als Art. 6 Abs. 3 der Kongoakte. Nach dem Wortlaute des Art. 6 der Kongoakte und mit Rücksicht auf den Umstand, daß die Türkei zu den Teilnehmern an der Kongokonferenz und zu den Unterzeichnern der Kongoakte gehörte, wäre eigentlich anzunehmen, daß im konventionellen Kongobeden-alle religiösen Kulte, also auch die nichtchristlichen, die mohammedanischen und sonstigen heidnischen Kulte, Freiheit und Schutz genießen sollen, und daß diese Freiheit sich nicht bloß auf die christlichen Missionen beschränkt, obwohl im Abs. 2 des Art. 6 nur die christlichen Missionen ausdrücklich erwähnt sind. Daß die Bestimmung des Art. 6 in diesem Sinne ihre Bedenken hatte, ist zweifellos. Indem auch jedem heidnischen Kultus Freiheit gewährt würde, würden auch verwerfliche Gebräuche geschützt, wie die aus religiösen Gründen vorkommenden Menschenopfer. Daß dies nicht gewollt sein kann, ist wohl klar. Jedenfalls ist aber die betreffende Bestimmung der Kongoakte möglichst unglücklich gefaßt.

Dem gegenüber spricht § 14 SchGG. bloß von den im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften. Aber auch in dieser Fassung ergeben sich manche Zweifel, z. B. über die Frage, welche Religionsgemeinschaften als im Deutschen Reiche anerkannt zu gelten haben<sup>24</sup>). Außerdem ist die Bestimmung des § 14 SchGG. insofern nicht ohne Bedenken, als dieselbe benutzt werden kann, um das Vorgehen der Kolonialverwaltung gegen Missionen, die sich in politische Dinge einmischen oder zu Unruhen Anlaß geben, als ungesetzlich darzustellen.

An eine Änderung des § 14 SchGG. ist nun nach Lage der Sache nicht zu denken.

Dagegen besteht kein Anlaß, noch andere auf sog. Grundrechte bezügliche Bestimmungen aufzunehmen.

Die in der declaration des droits de l'homme vom Jahre 1791 enthaltenen Sätze, die dann als Vorschriften über die allgemeinen Menschenrechte oder sog.

<sup>24</sup>) Freytag, Religion u. Mission im deutschen Kolonialrecht, Zeitschrift für Kolonialpolitik usw. X (1908) S. 300 ff.

Grundrechte in die meisten konstitutionellen Verfassungen übergegangen sind, enthalten durchweg nur allgemeine Grundsätze, welche der Gesetzgebung der betreffenden Staaten im Interesse des Schutzes der persönlichen Freiheit und der Unverletzlichkeit des Eigentums als Richtschnur dienen sollen. Unmittelbar praktische Bedeutung erlangen diese Vorschriften erst durch die besonderen Gesetze, in welchen bestimmt ist, unter welchen Voraussetzungen trotz des allgemeinen Prinzips von den Behörden in die persönliche Freiheit und in die Unverletzlichkeit des Eigentums eingegriffen werden darf. Es kommt also weniger auf die in den Verfassungsurkunden enthaltenen allgemeinen Sätze als darauf an, ob und in welchem Umfange dem Grundsätze der Unverletzlichkeit der Person und des Eigentums der Untertanen in den hier in Betracht kommenden besonderen Gesetzen Rechnung getragen ist.

So enthält die Reichsverfassung vom 16. April 1871 nicht wie die vom Jahre 1849 einen Abschnitt über die Grundrechte. Dagegen sind in den Reichsgesetzen die meisten dieser Grundrechte zur Anerkennung und Durchführung gelangt, wie die Freizügigkeit, die Verehelichungsfreiheit, die Gewerbefreiheit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Pressefreiheit, der Schutz der Person gegen willkürliche Freiheitsberaubung, die Unverletzlichkeit der Wohnung, der Grundsatz, daß niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden soll usw.

Soweit die hier in Betracht kommenden Gesetze, wie das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, das Gerichtsverfassungsgesetz usw. in den Schutzgebieten eingeführt sind, haben auch die betreffenden „Grundrechte“ dasselbst Geltung erlangt. Es kann sich also nur darum fragen, ob nicht die Einführung noch anderer hier in Betracht kommender Gesetze, wie des Freizügigkeitsgesetzes, des Pressegesetzes, des Vereinsgesetzes, der Gewerbeordnung usw. im Schutzgebieten ausgesprochen werden soll.

Diese Frage muß unbedingt verneint werden. Ganz abgesehen davon, daß von der Einführung gewisser Gesetze, wie des Pressegesetzes, des Vereinsgesetzes und des Freizügigkeitsgesetzes in abschbarer Zeit und in unveränderter Gestalt keine Rede sein kann, wäre eine derartige Bestimmung deshalb verfehlt, weil durch dieselbe die Regierung in ihren Anordnungen zu sehr gebunden wäre.

Die Verhältnisse in den Schutzgebieten sind so verschieden von denen des Mutterlandes, daß es unzulässig ist, die hier in Betracht kommenden mütterländischen Gesetze einfach auf die Kolonien zu übertragen. So wäre es, wie wohl ziemlich allgemein anerkannt ist, nicht zulässig, den Grundsatz der Freizügigkeit in demselben Umfange in den Schutzgebieten zur Durchführung zu bringen, wie im Mutterlande<sup>25)</sup>. Man wird es der Regierung überlassen müssen, in dieser Beziehung die geeigneten Vorschriften zu erlassen. Das gleiche gilt z. B. in bezug auf die Gewerbefreiheit.

<sup>25)</sup> Stengel, Die Zulässigkeit der Ausweisung aus den Schutzgebieten. Zeitschr. f. Kolonialpolitik usw., Bd. XI (1909) S. 861 ff.

Daß die Regierung willkürliche Maßregeln ergreifen wird, ist um so weniger anzunehmen, als sie ja in allen diesen Fragen der Kontrolle und Kritik des Reichstags unterliegt.

Gewiß werden später auf manchem der hier in Rede stehenden Gebiete formelle Kolonialgesetze sich als notwendig erweisen, vorläufig ist aber ein solches Eingreifen noch nicht erforderlich.

## VI.

Die Kolonialgesetze sind zunächst darauf berechnet, für die Nichteingeborenen, also die in den Kolonien angesiedelten oder sich daselbst aufhaltenden Weißen und die denselben gleichgestellten Personen zu gelten. Für die Eingeborenen sind, soweit sie nicht nach ihrem Stammesrecht leben, vielfach besondere gesetzliche Vorschriften erlassen, da es mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Rasse sowohl wie des Kulturzustandes nicht angeht, die Eingeborenen und die Nichteingeborenen derselben Rechtsordnung zu unterwerfen.

Diesen Standpunkt nimmt auch das SchGG. vom 25. Juli 1900 ein. Dem Territorialitätsprinzip entsprechend geht es zwar von der Auffassung aus, daß auch die Eingeborenen, als Untertanen des Reichs, seiner Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit unterstehen, es bestimmt aber in den §§ 4 und 7, daß sie den deutschen Zivil- und Strafgesetzen und der deutschen Gerichtsbarkeit nur insofern unterliegen, als dies durch kaiserliche Verordnung bestimmt wird. Dadurch ist der Kolonialregierung die Möglichkeit gegeben, das Privat- und Strafrecht der Eingeborenen, abweichend von den für die übrigen Bewohner der Schutzgebiete maßgebenden Vorschriften der deutschen Gesetze, zu regeln und namentlich in dieser Beziehung die Rechtsordnung der Eingeborenen soweit als möglich aufrecht zu erhalten. Da das SchGG. vom 25. Juli 1900 in viel bestimmterer Weise als das Gesetz vom 17. April 1886 auf dem Boden des Territorialitätsprinzips steht, war es notwendig, zu bestimmen, daß die Eingeborenen dem deutschen Rechte in den angegebenen Beziehungen nur dann unterliegen sollen, wenn dies durch kaiserliche Verordnung vorgeschrieben wird. Dagegen war ein solcher Vorbehalt zugunsten des kaiserlichen Verwaltungsrechts auf den übrigen Verwaltungsgebieten nicht notwendig, da dasselbe hier nicht in dem Maße eingeschränkt ist, wie bezüglich der Zivil- und Strafrechtspflege, der Kaiser vielmehr sowohl die Verhältnisse der Nichteingeborenen wie der Eingeborenen nach seinem Ermessen regeln kann.

Während es durch die Verhältnisse gerechtfertigt und geboten ist, den Eingeborenen in bezug auf das Privatrecht und Strafrecht eine Sonderstellung einzuräumen, ist es unzulässig, die Eingeborenen hinsichtlich der polizeilichen Vorschriften, Maßnahmen und Einrichtungen anders zu behandeln als die Weißen.

Vorschriften der Gesundheitspolizei, Baupolizei, Forstpolizei, Jagd- und Fischereipolizei, Maßregeln, die sich auf das Gewerbetwesen, den Handel und Verkehr, die Seeschifffahrt usw. beziehen, können nur dann wirksam sein, wenn

sie für alle in den Schutzgebieten sich aufhaltende Personen, mögen dieselben Weiße oder Farbige sein, unbedingt Geltung haben.

Ebenso ist es selbstverständlich, daß Zollvorschriften und Vorschriften in bezug auf Verbrauchsabgaben für jedermann bindend sein müssen, während die direkten Steuern bei den Eingeborenen anders gestaltet sein können, als bei den Weißen.

Die Regelung der Verhältnisse der Eingeborenen, soweit dieselbe überhaupt vorgenommen wurde, erfolgte bisher im Wege der Verordnung. Nun wird in dem Romberg'schen Gesetzentwurf (6. Titel §§ 81—101) vorgeschlagen, in das neue Schutzgebietsgesetz eine Anzahl von die Eingeborenen betreffenden Vorschriften aufzunehmen. Diesem Vorschlage kann aber nicht zugestimmt werden. Ganz abgesehen davon, daß es vom Standpunkt der Gesetzgebungstechnik als verfehlt erscheinen muß, solche Spezialbestimmungen in ein Gesetz aufzunehmen, welches lediglich die Grundlagen der Kolonialverfassung enthalten soll, besteht auch kein Anlaß, in bezug auf die Regelung der Verhältnisse der Eingeborenen das Ermessen der Kolonialregierung einzuengen und Vorschriften gesetzlich festzulegen, von denen nicht ohne weiteres feststeht, daß sie für die Verhältnisse der Eingeborenen passen.

Dazu kommt noch, daß die Ansichten über die richtige Behandlung der Eingeborenen so auseinandergehen, daß sich bei Beratung derartiger Bestimmungen im Reichstage schwer eine Einigung erzielen lassen wird.

Andererseits wird man zur Regierung nach den bisher von ihr in bezug auf die Eingeborenen ergriffenen Maßregeln das Vertrauen haben können, daß sie auch in Zukunft die Eingeborenen wohlwollend und gerecht behandeln und deren Wohlergehen zu fördern bestrebt sein wird, ohne durch schlecht angebrachte Nachgiebigkeit und übertriebene Humanität die Interessen des Mutterlandes zu schädigen.

Daß auf diesem Gebiete mit allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen nicht viel erreicht wird, ergibt sich übrigens aus dem Romberg'schen Entwurfe selbst, wo in den §§ 84 und 85 eine ganze Anzahl von die Eingeborenen betreffenden Verhältnissen und Gegenständen der Regelung durch kaiserl. Verordnung oder durch Verordnung des Reichskanzlers bzw. der Gouverneure überlassen ist.

Carl von Stengel, Professor.