

ANALYSEN UND BERICHTE

Die Verfassungen karibischer Commonwealth-Staaten¹

Von *Karl Leuteritz*

1. Der karibische Raum

1.1 Historisch-politischer Überblick

Bei der wissenschaftlichen Behandlung des amerikanischen Doppelkontinents – mag es sich um seine geographischen, politisch-rechtlichen oder kulturell-zivilisatorischen Verhältnisse handeln – wird der karibische Raum oft vernachlässigt oder ausgeklammert. Auch Spezialliteratur zu dieser relativ kleinen Subregion ist selten.² Dies erklärt sich sicher zum Teil daraus, daß die gängigen Vorstellungen über Amerika – großräumige Flächenstaaten, kultursprachliche Dominanz des Englischen im Norden, des Spanischen und Portugiesischen im Süden – hier einfach nicht passen. Vielmehr weist das "amerikanische Mittelmeer" mit seiner vielgestaltigen Inselwelt – zu der hier auch die von nicht-iberischen Mächten kolonisierten kontinentalen Anrainergebiete gezählt werden müssen³ – eine kleinräumige kulturelle Vielfalt und Abwechslung auf, mag es sich auch um eine aus Europa importierte Vielfalt handeln.

Seit den Entdeckungsreisen des Kolumbus 1492 und in den folgenden Jahren war Spanien als Vormacht präsent. Das schon 1496 gegründete Santo Domingo war jahrzehntelang die erste Hauptstadt "Spanisch Indiens"⁴. Seine Alleinherrschaft büßte Spanien zwar durch Angriffe Frankreichs, Englands und der Niederlande (in dieser Reihenfolge) schon bald

¹ Dieser Aufsatz baut auf einem Referat auf, das am 8. Mai 1994 auf der Jahrestagung des Arbeitskreises Überseeische Verfassungsvergleichung in Köln gehalten wurde. Dieses wiederum wäre nicht möglich gewesen ohne den früheren Aufsatz des Verfassers "Das unabhängige Belize und seine Verfassung", VRÜ 1983, S. 151-162.

² Grundlegend bis heute *Helmut Blume*, Die Westindischen Inseln, 2. Aufl., Braunschweig 1973.

³ *Blume*, a.a.O., beschränkt sich, dem Titel entsprechend, auf die Inseln.

⁴ Hierzu wie zum folgenden *Blume*, a.a.O., S. 63 ff.

ein, konnte aber Teile seines karibischen Inselbesitzes wesentlich länger halten als seine Festlandsbesitzungen: Kuba und Puerto Rico verlor es erst 1898 als Folge des verlorenen Spanisch-Amerikanischen Krieges. Eine starke kulturelle Präsenz ist bis heute geblieben: Über die Hälfte der Bevölkerung der Region (in Kuba, der Dominikanischen Republik, Puerto Rico und den venezolanischen Antillen) spricht Spanisch.

Im 17. Jahrhundert begannen die aufstrebenden nordwesteuropäischen Seemächte England⁵, Frankreich und die Niederlande, die sich vorher auf Beutezüge gegen spanische Städte und Schiffskonvois beschränkt hatten, mit dem Erwerb von karibischen Inselstützpunkten. Hierfür boten sich die von den Spaniern vernachlässigten Kleinen Antillen an. In den Großen Antillen eroberte England 1655 Jamaika, während Frankreich 1697 die vertragliche Abtretung Haitis durch Spanien erreichte. Hier blieben die Besitzverhältnisse weitgehend stabil, während die Inseln der kleinen Antillen einer außerordentlichen Labilität der Herrschaftsausübung unterlagen: Das besonders umstrittene St. Lucia wechselte vierzehnmal den Besitzer, bis der Pariser Friede von 1814 die Verteilung der Hoheitsgebiete zwischen den drei Beteiligten dauerhaft – d.h. mit Wirkung bis heute – regelte.

Schon vorher hatte Frankreich seine wertvollste Besitzung Haiti aufgrund eines Skavenaufstands 1804 als zweiten unabhängigen Staat der westlichen Hemisphäre aufgeben müssen. Dessen seitherige, alles andere als beispielhafte politische Geschichte hat wohl dazu beigebracht, daß Frankreich seine verbleibenden Besitzungen um so fester an das Mutterland band: Seit 1946 bilden sie die drei Übersee-Départements Guadeloupe (mit Nebeninseln), Martinique und Französisch Guyana (mit dem heutigen Raumfahrtzentrum Kourou). Die Niederlande entließen Niederländisch Guyana 1975 als Surinam in die Unabhängigkeit, während die sechs Inseln der Niederländischen Antillen (die bekannteste ist Curaçao) heute einen autonomen Bestandteil des Königreichs der Niederlande bilden.

Bevor wir uns dem britischen Anteil als dem eigentlichen Gegenstand unserer Untersuchung zuwenden, muß hier noch auf drei weitere, eher unerwartete Teilnehmer am karibischen Insel-Machtspiel hingewiesen werden: Drei der Jungfern-Inseln (Virgin Islands) mit dem heutigen Touristenzentrum St. Thomas gehörten 1677 bis 1917 zu Dänemark, dessen kulturelles Erbe vom Erwerber USA liebevoll gepflegt wird. An die schwedische Herrschaft auf der heute französischen Insel Saint Barthélemy (Département Guadeloupe) von 1785 bis 1878 erinnert dagegen nur der Name des Hauptorts Gustavia. Vollends Episode blieb der Erwerb Tobagos 1651 bis 1682⁶ durch Herzog Jakob Kettler von Kurland, den

⁵ Erst nach der staatsrechtlichen Vereinigung mit Schottland 1707 kann man von Großbritannien sprechen.

⁶ So überzeugend gegenüber anderen unsubstantiierten Jahresangaben Reinhard Witram, Baltische Geschichten, Darmstadt 1973, S. 113, 116.

Onkel und Schwager des Großen Kurfürsten. Immerhin aber gibt es bei der Inselhauptstadt Scarborough die "Great Courland Bay".

Die USA als regionale Vormacht sind erst seit 1898 in diesem "Hinterhof" unmittelbar präsent, als sie dem im Krieg unterlegenen Spanien Kuba und Puerto Rico abnahmen. Kuba entließen sie 1902 in eine allerdings bis 1934 durch ein vertraglich verbrieftes Interventionsrecht beschränkte Unabhängigkeit. Puerto Rico blieb bis heute amerikanisch: bis 1917 als Militärstützpunkt, danach über verschiedene Stadien der Autonomie bis zum 1952 erreichten Status eines assoziierten Staates.⁷ Dieser wurde in verschiedenen Volksabstimmungen immer wieder bestätigt, wobei als ernsthafte Alternative entgegen den Vorstellungen mancher Entkolonialisierungspuristen niemals die Unabhängigkeit zur Debatte stand, sondern die völlige Eingliederung in die USA als 51. Staat. 1917 wurden die Puerto Rico benachbarten dänischen Jungferninseln für \$ 25 Mio. gekauft und bilden heute das Territorium der "US Virgin Islands" mit weitgehender innerer Selbstverwaltung.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß von den lateinamerikanischen Festlandstaaten nur Venezuela und Kolumbien karibischen Inselbesitz haben: Die westlich von Curaçao gelegene Insel Margarita bildet mit ihren Nebeninseln den venezolanischen Bundesstaat Nueva Esparta; zu Kolumbien gehört die vor der Küste Nicaraguas gelegene Ferieninsel San Andrés. Nur Venezuela aber betreibt eine aktive Karibik-Politik⁸, während sich Kolumbien wie die übrigen Anrainerstaaten völlig zurückhält.

1.2 *Die britischen Territorien*

Großbritannien verwaltet die Bestandteile seines 1814 festgeschriebenen karibischen Festlands- und Inselbesitzes⁹ teils einzeln, teils in Gruppen zusammengefaßt (Leeward Islands, Windward Islands) als Kolonien. Dabei wechselten die Zuordnungen,¹⁰ und kleinere Territorien wurden zusammengefaßt bzw. an größere angeschlossen. So entstand Britisch Guiana [sic] 1831 aus der Zusammenlegung der Kolonien Berbice, Demarara und Esse-quito; 1860 wurde Barbuda an Antigua, 1988 Tobago an Trinidad angeschlossen.

⁷ Amtlich: Commonwealth of Puerto Rico / Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

⁸ Mit residierenden Botschaften in allen unabhängigen Staaten.

⁹ Mit Ausnahme des noch unter spanischer Souveränität stehenden späteren Belize, das erst 1862 als Britisch Honduras Kronkolonie wurde: vgl. Leuteritz, Belize, a.a.O., S. 153.

¹⁰ Schon hieran wird deutlich, daß die englischen Bezeichnungen Leeward bzw. Windward Islands nicht mit den deutschen Bezeichnungen Inseln unter bzw. über dem Winde identisch sind. Vgl. Blume, a.a.O., S. 20.

Als nach dem zweiten Weltkrieg die Entkolonialisierungsbestrebungen einsetzten, faßte die britische Regierung 1958 ihren karibischen Inselbesitz mit Ausnahme der Bahamas zur Westindischen Föderation (Federation of the West Indies) zusammen. Das Vorhaben, so einen Staat von einem politischen und wirtschaftlichen Gewicht zur Unabhängigkeit zu führen, scheiterte an Diskrepanzen von mangelndem Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den einzelnen Inseln: Wirtschafts- und Verkehrsverbindungen waren – und sind zum Teil heute noch – viel stärker auf Großbritannien sowie auf die USA und Kanada ausgerichtet als auf die jeweils benachbarten Inseln. Nachdem sich eine Volksabstimmung in Jamaika 1961 im Widerspruch zu den Wünschen und Erwartungen der eigenen Regierung gegen den Verbleib in der Föderation ausgesprochen hatte, brach diese 1962 auseinander: Der Weg zur separaten Unabhängigkeit der einzelnen Territorien war vorgezeichnet.

Schon 1962 wurden Jamaika¹¹ und Trinidad und Tobago in die Unabhängigkeit entlassen. 1966 folgten Barbados und das nicht zur Föderation gehörende Guyana. Der britische Versuch, wenigstens die verbleibenden kleineren Inseln als "Assoziierte Westindische Staaten" ("Associated West Indian States") zusammenzuhalten (1967), scheiterte letztlich auch, nachdem Grenada 1974 den 1973 selbständig gewordenen Bahamas in die Unabhängigkeit gefolgt war und die restlichen Assoziierten Staaten 1975 beschlossen, nun ebenfalls getrennt die Unabhängigkeit anzustreben. Diese Bestrebungen waren 1978 für Dominica, 1979 für St. Lucia und St. Vincent, 1981 für Antigua und Barbuda und schließlich für St. Kitts und Nevis erfolgreich. Daß es bei dem recht gut entwickelten, wenn auch kleinen St. Kitts und Nevis so lange dauerte, lag daran, daß die Bewohner der zum ursprünglichen Assoziierten Staat St. Kitts-Nevis-Anguilla gehörenden Insel Anguilla schon 1967 gegen die Majorisierung durch die Kittitianer¹² rebelliert hatten und 1970 für die Rückkehr unter britische Herrschaft votierten, was die britische Regierung allerdings erst 1980 definitiv akzeptierte. Auch das schon länger auf die Unabhängigkeit vorbereitete Belize mußte wegen der Ansprüche Guatemalas auf das gesamte Territorium bis 1981 hierauf warten.¹³

Diese zwölf unabhängigen Staaten, die Gegenstand dieser Untersuchung sind, werden in der nachfolgenden *Tabelle 1* mit ihren wichtigsten politischen Daten aufgeführt.¹⁴ Hierbei

¹¹ Gleichzeitig wurden die vorher von Jamaika aus verwalteten Inselgruppen der Kaiman-Inseln (Cayman Islands) und der Turks- und Caicos-Inseln (Turks and Caicos Islands) unmittelbar London unterstellt.

¹² "Kittitians" auch da, wo die Insel als St. Christopher bezeichnet wird.

¹³ Einzelheiten bei Leuteritz, Belize, a.a.O., S. 153 ff.

¹⁴ Nach den jeweiligen Länderartikeln in Europa World Yearbook 1993, London 1993, und The International Yearbook and Statemen's Who's Who 1993/1994, East Grinstead 1993. Durch ergänzende Auskünfte des Auswärtigen Amtes gibt die Tabelle den Stand von Anfang 1994 wieder.

wurden im Interesse der Eindeutigkeit für die Ländernamen¹⁵, Amtsbezeichnungen¹⁶ Währungseinheiten¹⁷ und Parteinamen die englischen Bezeichnungen bzw. Abkürzungen gewählt.

Tabelle 1: Karibische Commonwealth-Staaten

Antigua and Barbuda

442 qkm, 63.880 Einwohner (davon Barbuda 161 qkm, 1.500 Einwohner)

Hauptstadt	St. John's
Unabhängig	1.11.1981; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elisabeth II., vertreten durch GG Sir Wilfred E. Jacobs (1981) PM Dr. Vera C. Bird, Sr. (ALP) (1981)
Parteien	ALP = Antigua Labour Party; UNDP = United National Democratic Party
Zweikammersystem	House of Representatives: 17 (ALP 15, UNDP 1, unab. 1)
Justiz	Eastern Caribbean Supreme Court in St. Lucia, 1 residierender Richter
Währung	EC\$ (2.70 EC\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 4,770 US\$

Commonwealth of The Bahamas

13.939 qkm, 254.685 Einwohner (29 bewohnte Inseln von ca. 700)

Hauptstadt	Nassau (New Providence)
Unabhängig	20.7.1973; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elisabeth II., vertreten durch GG Sir Clifford Darling (1992) PM Hubert A. Ingraham (FNM) (1992)
Parteien	FNM = Free National Movement; PLP = Progressive Liberal Party
Zweikammersystem	House of Assembly: 49 (FNM 33, PLP 16); Senate: 16 (9 / 4 / 3)
Justiz	Eigener Supreme Court
Währung	B\$ (1 B\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 11,720 US\$

Barbados

431 qkm, 257.082 Einwohner

Hauptstadt	Bridgetown
Unabhängig	30.11.1966; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elisabeth II., vertreten durch GG Dame Nita Barrow (1990) PM L. Erskine Sandiford (DLP) (1987)
Parteien	DLP = Democratic Labour Party; BLP = Barbados Labour Party
Zweikammersystem	House of Assembly: 28 (DLP 18, BLP 10); Senate: 21 (12 / 2 / 7)
Justiz	Eigener Supreme Court
Währung	Bds\$ (2.01 Bds\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 6,630 US\$

¹⁵ Vor allem wegen der Verwendung des vielschichtigen "Commonwealth" Begriffes durch die Bahamas und Dominica: Die amtliche deutsche Version "Bund" ist irreführend, da es sich in beiden Fällen um Einheitsstaaten handelt.

¹⁶ "GG" = Governor General; "PM" = Prime Minister, im Unterschied zum "Premier" eines abhängigen Gebietes mit Selbstverwaltung. So bei Nevis unter "Federation of St. Christopher and Nevis".

¹⁷ Hier bedarf nur der EC\$ einer Erklärung: Eastern Caribbean Dollar. In allen anderen Fällen ist der Währungsbezeichnung "Dollar" der jeweilige Landesname vorangestellt.

Belize	
22.965 qkm, 190.792 Einwohner	
Hauptstadt	Belmopan
Unabhängig	21.09.1981; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elisabeth II., vertreten durch GG Dr. Colville Young (1993)
Parteien	PM Dr. Manuel Esquivel (UDP) (1993)
Parteien	UDP = United Democratic Party; NABR = National Alliance for Belizean Rights; PUP = People's United Party
Zweikammersystem	House of Representatives: 28 (UDP 13, NABR 2, PUP 13); Senate: 8 (5 / 2 / 1)
Justiz	Eigener Supreme Court
Währung	BZ\$ (2 BZ\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 2,050 US\$
<hr/>	
Commonwealth of Dominica	
750 qkm, 71.183 Einwohner	
Hauptstadt	Roseau
Unabhängig	3.11.1978 als Republik; Verfassung vom gleichen Tage
Republik	Präsident: Sir Clarence H.A. Seignoret (1983)
Republik	PM Dame M. Eugenia Charles (DFP) (1980)
Parteien	DFP = Dominica Freedom Party; DUWP = Dominica United Workers' Party; LDP = Labour Party of Dominica
Einkammersystem	House of Assembly: 21 (DFP 11, DUWP 6, LPD 1) + 9 ern. Senatoren (5/4)
Justiz	Eastern Caribbean Supreme Court; 1 residierender Richter
Währung	EC\$ (2.70 EC\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 2,440 US\$
<hr/>	
Grenada	
344 qkm, 101.000 Einwohner (3 Grenadines: 39 qkm, 9.000 Einwohner)	
Hauptstadt	St. Georges's
Unabhängig	7.2.1974; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elisabeth II., vertreten durch GG Sir Reginald Palmer (1992); PM Nicholas Brathwaite (NDC) (1990)
Parteien	NDC = National Democratic Congress; GULP = Grenada United Labour Party; TNP = The National Party; NNP = New National Party
Zweikammersystem	House of Representatives: 15 (NDC 8, GULP 3, TNP 2, NNP 2) Senate: 13 (7 / 3 / 3)
Justiz	Eastern Caribbean Supreme Court; 2 residierende Richter
Währung	EC\$ (2.70 EC\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 2,180 US\$
<hr/>	
Co-operative Republic of Guyana	
214.969 qkm, 758.619 Einwohner	
Hauptstadt	Georgetown
Unabhängig	26.5.1966; Co-operative Republic: 23.2.1970; Verfassung vom 6.10.1980
Kooperative Republik	Präsident: Dr. Cheddi Jagan (PPP) (1992)
Parteien	VP & PM Sam Hinds (parteilos)
Parteien	PPP = People's Progressive Party; PNC = People's National Congress; WPA = Working People's Alliance; TUF = The United Force
Einkammersystem	53 direkt (Verhältniswahl), 12 (10 / 2) indirekt National Assembly (PPP 35 [28+7]; PNC 27 [23+4]; WPA 2 [1+1]; TUF 1)
Justiz	Eigener Supreme Court
Währung	G\$ (127 G\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 290 US\$

Jamaica

11.424 qkm, 2.374.193 Einwohner

Hauptstadt	Kingston
Unabhängig	6.8.1962; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elizabeth II, vertreten durch GG Sir Howard Cooke (1991) PM Percival J. Patterson (PNP) (1992)
Parteien	PNP = People's National Party; JLP = Jamaica Labour Party
Zweikammersystem	House of Representatives: 60 (PNP 65, JLP 15); Senate: 21 (13 / 8)
Justiz	Eigener Supreme Court
Währung	J\$ (22.18 J\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 1,380 US\$

Federation of St. Christopher and Nevis

262 qkm, 45.000 Einwohner (davon Nevis: 93 qkm, 9.000 Einwohner)

Hauptstadt	Basseterre (Nevis: Charlestown)
Unabhängig	19.9.1983; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elizabeth II, vertreten durch GG Sir Clement A. Arrindell (1983) PM Dr. Kennedy A. Simmonds (PAM) (1983)
Parteien	PAM = People's Action Movement; SKLP = St. Kitts Labour Party; NRP = Nevis Reformation Party; CCM = Concerned Citizens' Movement
Einkammersystem	National Assembly: 11 gewählte Abgeordnete (3 aus Nevis) (PAM 6, SKLP 2, NRP 2, CCM 1); 3 ernannte Senatoren (2 / 1) Nevis Island Administration: Premier Vance Amery (CCM) (1992) Nevis Island Assembly: 5 gewählte (CCM 3, NRP 2), 3 ernannte (2 / 1) Abgeordnete; Sezessionsrecht!
Justiz	Eastern Caribbean Supreme Court; 1 residierender Richter
Währung	EC\$ (2.70 EC\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 2,940 US\$

St. Lucia

616 qkm, 136.041 Einwohner (davon Nevis: 93 qkm, 9.000 Einwohner)

Hauptstadt	Castries
Unabhängig	22.2.1979; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elizabeth II, vertreten durch GG Sir Stanislaus A. James (1988) PM John G.M. Compton (UWP) (1982)
Parteien	UWP = United Workers' Party; SLLP = St. Lucia Labour Party
Zweikammersystem	House of Assembly: 17 (UWP 11, SLLP 6); Senate: 11 (6 / 3 / 2)
Justiz	Sitz des Eastern Caribbean Supreme Court
Währung	EC\$ (2.70 EC\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 2,660 US\$

St. Vincent and the Grenadines

389 qkm, 107.598 Einwohner (7 Grenadines: 44 qkm, 5.000 Einwohner)

Hauptstadt	Kingstown
Unabhängig	27.10.1979; Verfassung vom gleichen Tage
Königreich	Elizabeth II, vertreten durch GG Sir David Jack (1989) PM James F. Mitchell (NDP) (1984)
Parteien	NDP = New Democratic Party; SVLP = St. Vincent Labour Party
Einkammersystem	House of Assembly: 15 gewählte Abgeordnete (NDP 15; SVLP keine trotz 30%); 6 ernannte Senatoren (4 / 2)
Justiz	Eastern Caribbean Supreme Court; 1 residierender Richter
Währung	EC\$ (2.70 EC\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 1,730 US\$

Republic of Trinidad and Tobago	
5.128 qkm, 1.253.000 Einwohner (Tobago: 300 qkm, 33.300 Einwohner)	
Hauptstadt	Port of Spain (Tobago: Scarborough)
Unabhängig	31.8.1962; Republik: 1.8.1976; Verfassung vom gleichen Tage Tobago: Teilautonomie 1980, Vollautonomie 1987
Republik	Präsident Noor Mohammed Hassanali (1987) PM Patrick Manning (PNM) (1991)
Parteien	PNM = People's National Movement; UNC = United National Congress; NAR = National Alliance for Reconstruction
Zweikammersystem	House of Representatives: 36 (PNM 21, UNC 13, NAR 2); Senate: 31 (16 / 6 / 9) Tobago House of Assembly: 12 gewählte Abgeordnete (NAR 11, PNM 1), 3 ernannte (3 / -)
Justiz	Eigener Supreme Court
Währung	TT\$ (2.70 TT\$ = 1 US\$); Pro-Kopf-BSP 3,620 US\$

Bevor wir uns aber endgültig den Verfassungen der unabhängigen Commonwealth-Staaten zuwenden, seien noch zwei Bemerkungen erlaubt:

- Nicht alle britischen Besitzungen sind unabhängig geworden: Bei einigen steht die Kleinheit des Territoriums und der Bevölkerung der Eigenstaatlichkeit entgegen, während der Anschluß an einen größeren Nachbarstaat von den Bewohnern abgelehnt wird. Diese Territorien (der Ausdruck Kolonien wird vermieden) sind in der folgenden *Tabelle 2* aufgeführt:¹⁸

Tabelle 2: Verbleibende britische Hoheitsgebiete

Anguilla	88 qkm, 6.900 Einwohner; EC\$
British Virgin Islands	174 qkm, 16.749 Einwohner (25 bewohnte Inseln); US\$
Cayman Islands	241 qkm, 25.355 Einwohner (3 Inseln); 1 CI\$ = 1.20 US\$
Montserrat	84 qkm, 12.034 Einwohner; EC\$
Turks & Caicos Islands	497 qkm, 12.550 Einwohner (6 bewohnte Inseln); US\$

- Bei Betrachtung der Tabellen fällt auf, daß einige Staaten und Territorien eine gemeinsame Währung (den EC\$) und eine gemeinsame Gerichtsorganisation haben. Hierbei handelt es sich um Einrichtungen der ehemaligen "Associated West Indian States", die heute der Nachfolgeorganisation "Organization of Eastern Caribbean States" (OECS) zugeordnet sind. Diese verfügt neben der Zentralbank ECCB in Basseterre/St. Kitts und

¹⁸ Quellen wie oben Anm. 14.

dem Obergericht (Eastern Caribbean Supreme Court, ECSC) in Castries/St. Lucia auch über ein politisches Sekretariat in Kingstown/St. Vincent.¹⁹

Schließlich konnten sich die genannten Staaten und Territorien der Erkenntnis nicht verschließen, daß sie bei aller bewußt gepflegten Eigenständigkeit wirtschaftspolitisch nur gemeinsam auf Erfolg hoffen konnten. Nachdem sich die ursprünglich ins Auge gefaßte Freihandelszone (CARIFTA) als unzureichend erwiesen hatte, schlossen die "vier Großen" Barbados, Guyana, Jamaika und Trinidad & Tobago 1973 den Vertrag von Chaguaramas/Trinidad, mit dem der Gemeinsame Markt der Karibischen Gemeinschaft (Caribbean Community, CARICOM) geschaffen wurde.²⁰ Nachdem sich in den folgenden Jahren alle in *Tabelle 1* aufgeführten Staaten der Gemeinschaft angeschlossen haben²¹, die zur OECS gehörenden Territorien Anguilla und Montserrat als Vollmitglieder anerkannt wurden (schon 1974) und schließlich auch die Britischen Jungferninseln (British Virgin Islands) und die Turks- & Caicos-Inseln 1991 die assoziierte Mitgliedschaft erhielten²², umfaßt CARICOM die gesamte Commonwealth-Karibik mit Ausnahme der Kaiman-Inseln (Cayman Islands). Diese halten sich bewußt fern, um ihren Status als (relativ seriöse) Steueroase und als Bankenzentrum²³ nicht zu gefährden.

2. Verfassungen karibischer Commonwealth-Staaten

2.1 Gemeinsame Entstehungsgeschichte, Struktur

Wie schon erwähnt, erlangten die karibischen Commonwealth-Staaten ihre Unabhängigkeit von Großbritannien nicht durch revolutionäre Akte und einseitige Unabhängigkeitserklärungen, sondern in einem evolutionären Prozeß, der mit der schrittweisen Gewährung innerer Selbstregierung begann und in der Aushandlung einer Unabhängigkeitsverfassung zwischen der britischen Regierung und Vertretern der Regierung und der übrigen im Parlament des jeweiligen Territoriums vertretenen Parteien kulminierte.²⁴ Dabei gingen beide Seiten mit Entwürfen in die Verhandlungen, die sich an den Vorstellungen britisch ge-

¹⁹ Mitglieder: Antigua & Barbuda, Dominica, Grenada, St. Christopher & Nevis, St. Lucia, St. Vincent, Anguilla, Montserrat. Das gemeinsame Gericht ist auch für British Virgin Islands zuständig. Vgl. Europa World Yearbook, a.a.O., S. 103.

²⁰ Vgl. Europa World Yearbook, a.a.O., S. 101.

²¹ Zuletzt die Bahamas 1983.

²² Vollmitgliedschaft ist nicht möglich, da beide Territorien den US\$ als Währung haben.

²³ Schon 1982 waren in Georgetown/Grand Cayman mehr Banken registriert als in Frankfurt/Main.

²⁴ Margaret DeMerieux, Fundamental Rights in Commonwealth Caribbean Constitutions, Bridgetown/Barbados 1992, gibt eine eingehende Schilderung des Verfahrens (S. 14-17); vgl. auch die Rezension in diesem Heft, S. 237 ff.

schulter Verfassungsjuristen von parlamentarischer Demokratie orientierten, also letztlich am Vorbild des britischen Mutterlandes. Heraus kam dann ein um eine Präambel²⁵ und einen Grundrechtskatalog erweitertes Organisationsstatut²⁶, das auf der letzten von London erlassenen Territorialverfassung aufbaute und die britischen Vorbehaltsrechte – Außenpolitik, innere und äußere Sicherheit, öffentlicher Dienst – auf die Landesregierung überleitete. Daß aber auch in wichtigen Fragen Verhandlungsspielraum bestand, zeigt das Beispiel Dominica, das 1978 als Republik unabhängig werden konnte.

Als nächster Schritt stimmte dann das Parlament des betroffenen Territoriums der ausgehandelten Verfassung zu. Hierauf erließ das britische Parlament ein Unabhängigkeitsgesetz²⁷, das sich auf die Feststellung der Unabhängigkeit und die Ermächtigung an den Staatsrat (Privy Council) zum Erlaß der notwendigen Ausführungsbestimmungen beschränkte. Dieser erließ dann eine Unabhängigkeit-Verordnung²⁸, der die Verfassung als Anlage (schedule) beigefügt wurde. Mit Überreichung dieser Urkunde an den Regierungschef des unabhängig werdenden Landes durch ein Mitglied des britischen Königshauses trat dann die Verfassung in Kraft, und die Unabhängigkeit wurde völkerrechtlich wirksam.²⁹ Nur für Belize wurden bei der Londoner Verfassungskonferenz nur Empfehlungen erarbeitet, die Ausformulierung und Verkündung aber dem belizischen Parlament überlassen.³⁰ Die Überreichungszeremonie als protokollarischer Höhepunkt wurde aber auch hier zelebriert.

In zehn der zwölf unabhängigen karibischen Commonwealth-Staaten sind die ursprünglichen Verfassungen – zum Teil mit geringfügigen Änderungen – noch in Kraft. Trinidad & Tobago beschränkte sich beim Übergang zur Republik 1976 auf den Austausch des von der Königin ernannten Generalgouverneurs gegen einen gewählten Präsidenten mit fast identi-

25 Das 1962 als erstes unabhängig gewordene Jamaika kommt bis heute ohne Präambel aus.

26 Vgl. *DeMerieux*, Fundamental Rights, a.a.O., S. 2, 3.

27 Z.B. Jamaica Independence Act, 1962.

28 Z.B. Jamaica Independence Order in Council, 1962.

29 Daten s. *Tabelle 1*. Mit diesem umständlichen Verfahren zog man die Konsequenz aus den Unzuträglichkeiten, die sich im Verhältnis zum ältesten Dominion Kanada daraus ergeben hatten, daß dessen Verfassung Bestandteil eines britischen Gesetzes (British North America Act, 1867) war. Bis 1982 bedurfte jede kanadische Verfassungänderung der Zustimmung des britischen Parlaments. Vgl. *International Yearbook*, a.a.O., S. 104.

30 Vgl. *Leuteritz*, Belize, a.a.O., S. 156. Die dort geäußerte Vermutung eines Trends in diese Richtung hat sich allerdings nicht bestätigt: Die späteren Verfassungen von Antigua & Barbuda (1981) und St. Christopher & Nevis (1983) wurden wieder durch britische Staatsratsverordnung verkündet. Die Ausnahme für Belize wurde vermutlich gemacht, um dem neuen Gemeinwesen gegenüber dem guatemaltekischen Territorialanspruch eine augenfälligere demokratische Legitimation zu geben.

schen Befugnissen. Seine Verfassung³¹ entspricht nach wie vor dem, was man nach dem Verhandlungsort der Londoner Verfassungskonferenzen als "Marlborough House Typ" bezeichnen kann. In Guyana kam es dagegen 1970 durch Erklärung zur "Ko-operativen Republik" zu einem Bruch mit der Vergangenheit, der beim Erlaß einer neuen Verfassung 1980 auch formell vollzogen wurde, indem das guyanische Parlament in einem rechtlich umstrittenen Akt die britischen Rechtsgrundlagen der Unabhängigkeit (Unabhängigkeitsgesetz und -verordnung) einseitig aufhob.³² Seine Verfassung muß deshalb gesondert behandelt werden.

Die elf gemeinsam zu erörternden Verfassungen sind alle nach dem gleichen Schema gegliedert: Auf die Präambel³³ folgen Grundsatzbestimmungen über Staat und Verfassung (Kapitel I), Grundrechte und Grundfreiheiten (Kap. II)³⁴ und Staatsangehörigkeit (Kap. III). Die übrigen Kapitel bilden im wesentlichen ein Organisationsstatut: Staatsoberhaupt (Kap. IV)³⁵ und Exekutive (Kap. V), Parlament (Kap. VI), Rechtsprechende Gewalt (Kap. VII), Öffentlicher Dienst (Kap. VIII), Finanzen (Kapitel IX)³⁶ und Verschiedenes (Kap. X). Übergangs- und Schlußbestimmungen finden sich nur in der Verfassung von Belize.³⁷ In allen übrigen Fällen sind sie in der jeweiligen Mantelverordnung des britischen Staatsrats enthalten.³⁸

2.2 Grundsätze

2.2.1 Präambel

In allen Präambeln, deren rechtliche Bedeutung wegen ihres programmatischen Charakters zumindest teilweise umstritten ist³⁹, findet sich – meist unter Berufung auf die "göttliche

³¹ A Constitution for the Republic of Trinidad and Tobago (Trinidad and Tobago Constitution) Act vom 1.8.1976.

³² Art. 3, Verfassung von Guyana vom 6.10.1980; Wertung bei *DeMerieux*, Fundamental Rights, a.a.O., S. 13, 14.

³³ Bis auf Jamaika, vgl. oben Anm. 25.

³⁴ In Jamaika Kap. III, nach Staatsangehörigkeit Kap. III, vgl. *Leuteritz*, Belize, a.a.O., S. 157.

³⁵ Überschrift "Governor General", bei den beiden Republiken Dominica und Trinidad & Tobago logischerweise "President".

³⁶ Die Reihenfolge der Kapitel "Öffentlicher Dienst" und "Finanzen" variiert. Da der Inhalt völlig identisch ist, erübriggt sich eine Auflistung.

³⁷ Kapitel XI und XII; vgl. *Leuteritz*, Belize, a.a.O., S. 157, 160.

³⁸ Z.B. Art. 3 - 20 Jamaica Independence Order in Council, 1962.

³⁹ *DeMerieux*, Fundamental Rights, a.a.O., S. 6, 7, unter Anführung höchstrichterlicher Rechtsprechung.

Allmacht" – ein emphatisches Bekenntnis zur Freiheit, Demokratie (dem durch freie Wahlen zu ermittelnden Volkswillen) und zum Rechtsstaat (Rule of Law). Auch die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit und der Förderung des Allgemeinwohls findet sich überall.

Weitergehende Proklamationen haben Seltenheitswert. Antigua & Barbuda postuliert das Recht als "Ausdruck des öffentlichen Gewissens", dem sich der Einzelne zu unterwerfen habe, und Belize fordert eine Politik, die "die Umwelt schützt und Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen den Völkern fördert [...], wobei das Völkerrecht und geschlossene Verträge zu achten sind"⁴⁰, zweifellos eine Anspielung auf die völkerrechtlich fragwürdigen Gebietsansprüche des Nachbarn Guatemala.

2.2.2 *Staat und Verfassung, Staatsangehörigkeit*

Alle Verfassungen proklamieren in Art. 1 das neue Gemeinwesen als "unabhängigen, demokratischen Staat" und fügen mit Ausnahme von Belize, das statt dessen auf seine Doppelzugehörigkeit zur zentralamerikanischen und zur karibischen Region hinweist⁴¹, eine Beschreibung der Staatsform als konstitutionelle Monarchie – mit der britischen Königin (Her Majesty) als durch einen Generalgouverneur vertretenes Staatsoberhaupt – bzw. als Republik hinzu. Dabei wird die offizielle Staatsbezeichnung verwendet, die allerdings nur in vier Fällen vom gängigen Landesnamen abweicht.⁴² Dann folgt eine Aufzählung der Staatsymbole⁴³ und die Verweisung auf zwei Anlagen (schedules), von denen die eine die geographische Umschreibung des Staatsgebietes, die andere den Text der Nationalhymne enthält.

Art. 2 postuliert den Vorrang der Verfassung vor dem übrigen Landesrecht (Supreme Law of the Land) und eröffnet damit implizit den Weg zur richterlichen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher und gewohnheitsrechtlicher Bestimmungen.⁴⁴ Sie erfolgt nur

⁴⁰ Auch eine gerechte Weltwirtschafts- und -sozialordnung wird hier gefordert.

⁴¹ Warum das belizische Parlament die von der Verfassungskonferenz ausdrücklich empfohlene Staatsformbeschreibung weggelassen hat, bleibt unklar. Vgl. Leuteritz, Belize, a.a.O., S. 158.

⁴² Commonwealth of the Bahamas, Commonwealth of Dominica, Federation of St. Christopher and Nevis, Republic of Trinidad and Tobago; vgl. Tabelle 1. Dominica wählte wohl "Commonwealth" statt "Republic", um der ohnehin naheliegenden Verwechslung mit der Dominikanischen Republik (engl. Dominican Republik) nicht weiteren Vorschub zu leisten.

⁴³ Neben Flagge und Wappen werden hier ein Säugetier, ein Vogel, eine Blume und ein Baum genannt (z.B. Belize: Tapir, Tukan, schwarze Orchidee und Mahagoni).

⁴⁴ Vgl. DeMerieux, Fundamental Rights, a.a.O., S. 8, 9, mit einschlägiger Rechtsprechung.

im konkreten Einzelfall und obliegt den ordentlichen Gerichten mit Revisionsmöglichkeit an das "Judicial Committee of the Privy Council" in London.⁴⁵

Aus systematischen Gründen ist hier noch das Staatsangehörigkeitskapitel zu behandeln, obwohl in allen Verfassungen außer Jamaika die Grundrechte als Kapitel II (Art. 3 ff.) vorangestellt sind.⁴⁶ Entsprechend dem im angelsächsischen Rechtskreis vorherrschenden "*ius soli*" wird als Regelfall des Staatsangehörigkeitserwerbs die Geburt im Inland festgelegt. Aber auch Kinder *eines* inländischen Elternteils erwerben bei Geburt im Ausland die heimatliche Staatsangehörigkeit durch Geburt. Über die dadurch entstehenden Doppelstaatsangehörigkeiten wird nichts gesagt. Weitere Erwerbsgründe sind Heirat mit einem Inländer und Einbürgerung, wobei letztere für britische Staatsangehörige erleichtert ist.⁴⁷ Die ebenfalls hier geregelten Verlusttatbestände bieten keine Besonderheiten.

2.2.3 *Grundrechte und Grundfreiheiten*

Bei der Darstellung der Grundrechte können wir uns kurz fassen, da hierüber die umfängliche Monographie der an der "University of the West Indies"⁴⁸ lehrenden jamaikanischen Staatsrechtlerin *Margaret DeMerieux*⁴⁹ vorliegt, die den Gegenstand erschöpfend behandelt. Hier betraten die Verfassungsjuristen Neuland: Da es nicht anging, das auf den alt-ehrwürdigen Grundlagen der Freiheitsrechte⁵⁰ fußende Fallrecht Großbritanniens in eine für den Grundrechtskatalog einer modernen Verfassung passende Form zu gießen, fand man eine geeignete Vorlage in der zwar nicht britischen, gleichwohl aber für Großbritannien verbindlichen Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950.⁵¹ Deren Formulierungen hatten schon in die Unabhängisverfassung von Nigeria von 1960⁵² Eingang gefunden und wurden von dort her in die

⁴⁵ S. unten: 2.3.4.

⁴⁶ S.o. Anm. 34.

⁴⁷ Vgl. *Leuteritz*, Belize, a.a.O., S. 159.

⁴⁸ Diese aus Matrikularbeiträgen finanzierte Gemeinschafts-Universität aller karibischen Commonwealth-Staaten und Territorien mit Ausnahme Guyanas unterhält "branches" in Kingston/Jamaika (mit Zentralverwaltung und "Vice-Chancellor"), Port of Spain/Trinidad und Bridgetown/Barbados (hier die juristische Fakultät).

⁴⁹ Fundamental Rights in Commonwealth Caribbean Constitutions, 507 Seiten; vgl. oben Anm. 24.

⁵⁰ Magna Charta von 1213, Bill of Rights von 1688, Habeas Corpus-Gesetze von 1779 und 1816; vgl. *George W. Keeton / Dennis Lloyd*, The United Kingdom, The Development of its Laws and Constitutions, London 1955, S. 59-72.

⁵¹ BGBl. 1952 II, S. 685; vgl. *DeMerieux*, Fundamental Rights, a.a.O., S. 23.

⁵² Vgl. International Yearbook, a.a.O., S. 437: Die nigerianische Verfassung wurde 1966 außer Kraft gesetzt.

karibischen Unabhängigkeitsverfassungen übernommen, wo sie im Gegensatz zu ihrem nigerianischen Vorbild noch heute stehen. Nur Trinidad & Tobago scherte aus und wählte die zwar inhaltlich gleiche, aber anders formulierte "Canadian Bill of Rights"⁵³ von 1960 zum Vorbild. Hierbei ist es auch trotz erheblicher gesetzestechnischer Schwächen der Vorlage⁵⁴ in der republikanischen Verfassung von 1976 geblieben.⁵⁵

In allen anderen Verfassungen garantiert der Eingangsartikel dieses Kapitels allen im Inland befindlichen Personen "ohne Rücksicht auf Rasse, Herkunft, politische Meinung, Hautfarbe, Glauben oder Geschlecht, jedoch vorbehaltlich der Achtung der Rechte und Freiheiten anderer und des öffentlichen Interesses" folgende Rechte und Freiheiten: Recht auf Leben, Freiheit, Sicherheit der Person und rechtlichen Schutz; Freiheit des Gewissens, des mündlichen und schriftlichen Ausdrucks, der Versammlung und Organisation; Schutz des Eigentums, der Familie und der Privatsphäre. Schon ab 1966 (Barbados und Unabhängigkeitsverfassung von Guyana) wird dieser Katalog um das Verbot der Sklaverei und Zwangarbeit, der unmenschlichen Behandlung, der willkürlichen Durchsuchung (arbitrary search and entry) und der Rassendiskriminierung erweitert. Ab 1978 (Dominica) wird der Ausdruck "unmenschliche Behandlung" (inhuman treatment) durch "Folter" (torture) ersetzt, ab 1979 (St. Lucia, St. Vincent) der Schutz der Familie und Privatsphäre zumindest verbal verstärkt: Statt "Achtung" (respect) wird jetzt "Unverletzlichkeit" (inviolability) postuliert. Nur in Belize (1981) wird ein Recht auf Arbeit und freie Berufswahl in den Katalog aufgenommen und beim Versammlungs- und Organisationsrecht klargestellt, daß es politische Parteien und Gewerkschaften umfaßt.

In den folgenden Artikeln⁵⁶ werden diese Garantien spezifiziert. Wo einzelne Grundrechte unter Gesetzesvorbehalt stehen – wie die Eigentumsgarantie –, wird für Eingriffsgesetze ein Minimumstandard festgelegt, wie hier angemessene Entschädigung und Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung. Im Falle eines vom Staatsoberhaupt proklamierten oder durch Resolution des Parlaments festgestellten Notstands werden stärkere Eingriffe zugelassen, doch sind auch hier umfangreiche Schutz- und Rechtsmittelvorschriften für die Betroffenen vorgesehen. Für alle Grundrechtsverletzungen wird der Rechtsweg einschließlich der Revision an den britischen Staatsrat (Judicial Committee of the Privy Council)⁵⁷ eröffnet. Schließlich genießen die Grundrechte insoweit Bestandsschutz⁵⁸, als ihre Änderung nur

⁵³ DeMerieux, Fundamental Rights, a.a.O., S. 24, 25.

⁵⁴ Zusammenfassung in nur zwei Artikeln, erhebliche Überlappungen und Doppelformulierungen; vgl. DeMerieux, Fundamental Rights, a.a.O., S. 24, 25.

⁵⁵ In Kanada gilt inzwischen die besser redigierte "Canadian Charter of Rights, 1982".

⁵⁶ Jamaika kommt mit 14 Artikeln (13 - 26) aus, Belize benötigt 20 (3 - 22), die anderen liegen dazwischen.

⁵⁷ S. unten 2.3.5.

⁵⁸ Eine "ewige" Bestandsklausel würde als undemokratisch angesehen.

durch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament⁵⁹ und ein anschließendes Referendum möglich ist.

2.3 Staatsgewalt und Organisationsstruktur

2.3.1 Staatsoberhaupt

In den drei Kapiteln über die obersten Staatsorgane werden alle karibischen Commonwealth-Staaten mit Ausnahme Guyanas als parlamentarische Demokratien mit einem im wesentlichen auf formale Funktionen beschränkten Staatsoberhaupt organisiert. Dies ist in den neun Monarchien *de jure* die britische Königin als "Königin von ..." ⁶⁰, *de facto* der von ihr ernannte Generalgouverneur, der die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzen muß⁶¹; in den beiden Republiken ein gewählter Präsident mit gleichen Befugnissen. Er eröffnet die Parlamentssitzungen, fertigt die Gesetze aus⁶², ernennt und entläßt den Regierungschef und auf dessen Vorschlag die Ressortminister, entsendet und empfängt Botschafter usw. Auch der offizielle Oppositionsführer wird von ihm ernannt.

Die Wahl des Präsidenten weist in den beiden Republiken geringfügige Unterschiede auf: In Trinidad & Tobago (1976) wird er von beiden Kammern des Parlaments in gemeinsamer Sitzung als "Electoral College" gewählt. In Dominica (1979) dagegen gilt als Normalfall, daß sich Regierungschef und Oppositionsführer auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen, der dann ohne Wahlvorgang als gewählt erklärt wird. Nur im Falle der Nichteinigung kommt es zur Abstimmung im Einkammerparlament (House of Assembly). Die Amtszeit beträgt in beiden Fällen fünf Jahre; Wiederwahl ist einmal zulässig.

2.3.2 Parlament

Der politische Schwerpunkt liegt bei allen Verfassungen im Parlament. Dieses besteht, wie aus *Tabelle 1* ersichtlich, in acht Ländern aus zwei Kammern, in drei Ländern aus einer.

⁵⁹ Bei Zweikammerparlamenten in beiden Kammern.

⁶⁰ An die deshalb auch die Beglaubigungsschreiben der Botschafter gerichtet werden.

⁶¹ In Jamaika fehlt dieses Erfordernis. Wie die Ernennung zustandekommt – nämlich auf Vorschlag der Regierung –, wird nicht gesagt. Sie erfolgt auf unbestimmte Zeit (at Her Majesty's Pleasure). Es hat sich die Übung herausgebildet, den GG auch bei Regierungswechsel im Amt zu lassen.

⁶² Ob er, wie die Königin in Großbritannien, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz ausfertigen muß, ist umstritten: *DeMerieux, Fundamental Rights*, a.a.O., S. 5.

Gründe für diese Wahl sind nicht ersichtlich.⁶³ Die einzige Föderation (St. Kitts-Nevis) hat nur eine Kammer.

Die gewählte Kammer heißt in je fünf Ländern nach US-Vorbild "House of Representatives" bzw. nach englischer Kolonialtradition⁶⁴ "House of Assembly". St. Kitts-Nevis hat eine "National Assembly". Gewählt wird in Einmannwahlkreisen nach relativem Mehrheitswahlrecht. Tritt in einem Wahlkreis nur ein Kandidat an, wo wird er ohne Wahl zum Gewinner erklärt. Manche Verfassungen legen die Zahl der Abgeordneten definitiv fest, andere geben nur eine Mindestzahl an, die in allen Fällen inzwischen kräftig gesteigert wurde.⁶⁵ Die Zahl steht auch nicht unbedingt im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße: Zwar hat Jamaika als bevölkerungsstärkstes Land mit 60 auch die meisten Abgeordneten und das kleine St. Kitts-Nevis mit 11 die wenigsten, die Bahamas haben aber mit 0,25 Mio. Einwohnern 49 Abgeordnete und damit erheblich mehr Abgeordnete als Trinidad & Tobago mit 1,25 Mio. Einwohnern und 36 Abgeordneten.⁶⁶ Die Legislaturperiode beträgt einheitlich "höchstens fünf Jahre". Dadurch kann die Regierung wie in Großbritannien nach politischer Opportunität einen früheren Wahltermin festlegen.

Bei der Bildung der – wo vorhanden – nach US-Vorbild "Senate" genannten Zweiten Kammern mußte Neuland betreten werden. Eine bundesstaatliche Struktur als Grundlage⁶⁷ war nicht vorhanden, und die einzige einheitsstaatliche alte Commonwealth-Monarchie Neuseeland hat ein Einkammerparlament. So wurde entschieden, die Senatoren vom Generalgouverneur (bzw. Präsidenten) für die Dauer der Legislaturperiode der gewählten Kammer ernennen zu lassen, und zwar zunächst (Jamaika 1962) auf (bindenden) Vorschlag des Regierungschefs und des Oppositionsführers. Schon 1966 (Barbados) kamen "unabhängige" Senatoren hinzu, die in allen folgenden Verfassungen beibehalten wurden. Ernannt werden sie nach freiem oder an Konsultationen gebundenem Ermessen, wobei die Formulierungen stark voneinander abweichen.⁶⁸ Wie aus *Tabelle 1* ersichtlich, schwankt die Zahl der Senatoren stark, sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den gewählten Abgeordneten: Mit 8 Senatoren hat Belize sowohl absolut als auch relativ (28 Abgeordnete) den klein-

⁶³ Offenbar richtete man sich nach den Wünschen der jeweiligen Delegationen.

⁶⁴ Barbados 1639, Bahamas 1729.

⁶⁵ Z.B. Bahamas von 36 auf 49, Belize von 18 auf 28.

⁶⁶ Andere Diskrepanzen vgl. *Tabelle 1*.

⁶⁷ Außer in den USA besteht eine solche auch in den alten Commonwealth-Monarchien Kanada und Australien.

⁶⁸ Z.B. "discretion" (Antigua & Barbuda, Trinidad & Tobago), "own deliberate judgment" (St. Lucia), "after consultation with interests he considers appropriate" (Barbados, Grenada), "after consultations with Advisory Council" (Belize). In Jamaika gibt es seit 1984 dann unabhängige Senatoren, wenn kein Oppositionsführer vorhanden ist, wie damals nach Wahlboykott durch die PNP (Europa World Yearbook, a.a.O., S. 1567).

sten Senat, Trinidad & Tobago mit 31 Senatoren (bei 36 Abgeordneten) absolut, Antigua & Barbuda mit 17 Senatoren (bei ebenfalls 17 Abgeordneten) relativ den größten. In *Tabelle 1* ist angegeben, wieviele Senatoren jeweils auf Vorschlag des Regierungschefs bzw. Oppositionsführers nach Ermessen ernannt werden.⁶⁹ Auch dieses Verhältnis ist höchst unterschiedlich. Generell gilt nur, daß die Regierung zwar eine Mehrheit, aber keine Zweidrittelmehrheit hat.

Beide Kammern haben das Recht der Gesetzesinitiative, doch ist der Senat im normalen Gesetzgebungsverfahren auf ein aufschiebendes Veto beschränkt. In Finanzangelegenheiten (money bills) hat er kein Mitspracherecht.

Auch in den Einkammerparlamenten wollte man – ein völliges Novum! – auf ernannte Senatoren nicht verzichten (vgl. *Tabelle 1*). Sie treten als gleichberechtigte Mitglieder zu den gewählten Abgeordneten hinzu. Das Vorschlagsrecht beschränkt sich aber hier wieder nur auf Regierungschef und Oppositionsführer.

In allen Monarchien mit Ausnahme von Belize⁷⁰ ist auch "Her Majesty" Bestandteil des Parlaments, worin die aus mittelalterlichen Vorstellungen von der Einheit der "*curia regis*" gespeiste britische Tradition fortlebt. Dominica hat diese (in kontinentaleuropäischen Augen) Anomalie für den Präsidenten übernommen, Trinidad & Tobago nicht. Dieser Unterschied hat praktisch keine Bedeutung.

2.3.3 Regierung

Nach Konstituierung des Parlaments beruft der Generalgouverneur bzw. Präsident den Mehrheitsführer⁷¹ zum "Prime Minister" und ernennt auf dessen Vorschlag die Minister, die dem Parlament angehören müssen⁷² und gemeinsam das Kabinett bilden. Dabei ist für den Justizminister – Attorney General – eine fünfjährige juristische Praxis vorgeschrieben.

Die Regierung bedarf des Vertrauens des Parlaments, das ihr ja bei einigermaßen eindeutigen Mehrheitsverhältnissen auch sicher ist.

⁶⁹ In Antigua & Barbuda wird außerdem ein Senator vom "Council of Barbuda" vorgeschlagen. Von den 11 vom Regierungschef nominierten Senatoren muß einer auf Barbuda wohnhaft sein.

⁷⁰ Vgl. *Leuteritz*, Belize, a.a.O., S. 160.

⁷¹ Die Texte sagen "derjenige Abgeordnete, von dem der GG annimmt, daß er die Mehrheit der Abgeordneten hinter sich vereinen kann".

⁷² Und zwar mehrheitlich als gewählte Abgeordnete.

Der Führer der parlamentarischen Minderheit⁷³ wird zum Oppositionsführer berufen, den die Verfassungen ebenfalls zur Exekutive (im weiteren Sinne) zählen.

2.3.4 Besonderheiten: Föderation, Autonomie

An dieser Stelle sollen vereinzelte Besonderheiten im Staatsaufbau kurz erwähnt werden. Mit einer Ausnahme sind alle hier behandelten Staaten Einheitsstaaten, wenn dies auch nur in Antigua & Barbuda ausdrücklich gesagt wird.⁷⁴

Nur St. Kitts-Nevis ist, wie schon sein offizieller Name "Federation of St. Christopher and Nevis" (vgl. *Tabelle I*) sagt, ein Bundesstaat, wenn auch nach unseren Rechtsbegriffen ein "hinkender": Nur die Nebeninsel Nevis hat eigene Staatsorgane.⁷⁵ Für St. Kitts sind die Bundesorgane mit zuständig.⁷⁶ Ein Sezessionsrecht für Nevis wird ausdrücklich verbrieft, allerdings an die Überwindung hoher Hürden – Verabschiedung einer neuen Verfassung durch das Inselparlament, Zweidrittelmehrheit in der darauf folgenden Volksabstimmung – geknüpft.

In Trinidad & Tobago wurde Tobago nach jahrelangem politischen Ringen 1980 beschränkte, 1987 erweiterte Autonomie mit einem eigenen Parlament⁷⁷ gewährt. Eine eigene Exekutive besteht jedoch nicht.

Alle übrigen sog. Autonomieregelungen – Barbuda im Verhältnis zu Antigua⁷⁸ und das Kariben-Territorium⁷⁹ auf Dominica – gehören ausschließlich in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Die Zuweisung einer besonderen Ressortzuständigkeit für die zum Staatsgebiet gehörenden Nebeninseln in Grenada und St. Vincent schließlich begründet keine Autonomie.⁸⁰ *Mutatis mutandis* gilt dies auch für die weitgehend zeremoniellen

⁷³ Die Texte sagen "derjenige Abgeordnete, von dem der GG annimmt, daß er die Mehrheit derjenigen Abgeordneten hinter sich vereinen kann, die nicht die Regierung unterstützen".

⁷⁴ "... unitary, sovereign, democratic state".

⁷⁵ "Lieutenant Governor" als Vertreter der Krone, "Nevis Island Assembly" mit 5 gewählten und 3 ernannten Abgeordneten (und "Her Majesty"), dreiköpfige "Nevis Island Administration" mit einem "Premier" an der Spitze.

⁷⁶ Entfernt vergleichbar der Regelung für Bremen und Bremerhaven im kommunalen Bereich: Art. 148 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

⁷⁷ Mit 12 gewählten und 3 ernannten Abgeordneten.

⁷⁸ Als einzige staatsrechtliche Funktion hat der "Council of Barbuda" das Vorschlagsrecht für einen der 17 Senatoren.

⁷⁹ Carib Territory (Waitukubuli Karifuna).

⁸⁰ "Carriacou and Petit Martinique Affairs" in Grenada, "Grenadine Affairs" in St. Vincent.

Reste alter Autonomierechte der "Maroons" in Jamaika.⁸¹ Von der Praxis mancher Postverwaltungen, gelegentlich Briefmarken mit den Namen von Nebeninseln als Landesbezeichnung herauszugeben⁸², sollte man sich bei dieser Bewertung nicht irritieren lassen.

2.3.5 Rechtsprechung

Im Rechtsprechungskapitel wird die Unabhängigkeit der Richter und Gerichte garantiert und ein jeweils zweistufiger Gerichtsaufbau mit "Supreme Court" als erster und "Court of Appeal" als zweiter Instanz errichtet. Für die sechs OECS-Staaten⁸³ bestehen je ein gemeinsamer "Supreme Court" und "Court of Appeal" in Castries/St. Lucia, wobei ersterer in jedem Mitgliedsland durch einen (Grenada zwei) Einzelrichter (*puisne judge*) vertreten ist.

Als Revisionsinstanz fungiert das "Judicial Committee of the Privy Council" (mit "Rechtsausschuß des Staatsrates" nur unzulänglich zu übersetzen) in London, wie für alle diese Position anerkennenden "Realms and Territories" der britischen Krone mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, wo das Oberhaus (House of Lords) diese Funktion wahrt. In den monarchischen Verfassungen wird diese Instanz formal korrekt als "Her Majesty in Council" bezeichnet.⁸⁴

Die von *DeMerieux* geäußerte Vermutung, karibischer Unmut über die als zu liberal empfundene Rechtsprechung der Londoner Revisionsinstanz in Sachen Todesstrafe könne zur Übertragung von deren Zuständigkeit auf ein neu zu schaffendes karibisches Revisionsgericht führen⁸⁵, hat wohl nur sehr langfristige Realisierungschancen.

2.3.6 Öffentlicher Dienst

Für den Öffentlichen Dienst wird parteipolitische Neutralität gefordert und zu deren Sicherung ein Personalausschuß (Public Services Commission) geschaffen. Ihm sind alle Entscheidungen über Ernennungen, Beförderungen und Disziplinarmaßnahmen sowie die

⁸¹ Vgl. *Mavis C. Campbell*, The Maroons of Jamaica, Granby (USA) 1988; Besprechung in VRÜ 1989, S. 343 ff.

⁸² Antigua & Barbuda sogar für das unbewohnte Redonda!

⁸³ S.o. Anm. 19.

⁸⁴ Obwohl formal Ausschuß eines Exekutivorgans, ist das "Committee" tatsächlich ein unabhängiges Gericht, ebenso wie die formal zur Legislative gehörenden "Law Lords" im Oberhaus.

⁸⁵ *DeMerieux*, The Jamaican Constitution in Litigation on Civil and Political Rights – Repercussions and Resonances, VRÜ 1995, S. 225 ff., hier S. 237.

Besoldungsregelung vorbehalten. Er besteht aus einem Vorsitzenden und zwölf Mitgliedern, von denen je vier für den allgemeinen Verwaltungsdienst und für das Militär, je zwei für die Polizei und für die Justiz zuständig sind. Entsprechend ihrer Aufgabe genießen sie eine quasi-richterliche Unabhängigkeit.

2.3.7 *Finanzen*

Das Finanzkapitel enthält die üblichen haushaltsrechtlichen Grundsatzbestimmungen und sieht einen an Weisungen nicht gebundenen "Auditor General" als Rechnungsprüfungsinstanz vor.

2.3.8 *Verschiedenes*

Das mit "Verschiedenes" überschriebene Verfassungskapitel enthält hauptsächlich Legaldefinitionen. Mit Ausnahme von Jamaika wird hier aber auch ein Verhaltenskodex für Amtsträger formuliert, die keinen Disziplinarvorschriften unterworfen sind. Er ist hauptsächlich auf die Vermeidung von Interessenkonflikten gerichtet.⁸⁶ Außerdem finden sich hier die Bestandsklauseln (entrenchment clauses), die die Verfassungsänderung erschweren, aber nur in den neueren Verfassungen ab 1974 (Grenada) den gesamten Verfassungstext erfassen: In Jamaika (1962) können 84 von 138 Artikeln im normalen Gesetzbuchungsverfahren geändert werden, in den Bahamas (1973) immer noch 27 von 137.⁸⁷

Die Übergangs- und Schlußvorschriften sind, mit Ausnahme von Belize⁸⁸, nicht in den Unabhängigkeitsverfassungen selbst, sondern in der Mantelverordnung des britischen Staatsrates enthalten. Hier werden das aus den letzten Wahlen vor der Unabhängigkeit hervorgegangene Parlament und die von ihm gebildete Regierung bis zu den turnusmäßig fälligen Neuwahlen mit den in der neuen Verfassung vorgesehenen Befugnissen im Amt belassen. Nur der Generalgouverneur war jeweils neu zu bestimmen (bzw. in Dominica der Präsident zu wählen). Nach diesem Muster verfuhr auch die Republik-Verfassung von Trinidad & Tobago von 1976.

⁸⁶ Wie ernst diese Vorschrift genommen wird, erhellte daraus, daß in Belize die verdienstvolle Generalgouverneurin Dr. Minita Gordon sofort abgelöst wurde, als der (nie erhärtete) Verdacht aufkam, sie habe von Abwerbungsversuchen der bei den Wahlen nur knapp unterlegenen PUP bei Abgeordneten der Regierungskoalition im Herbst 1993 gewußt.

⁸⁷ Hierzu vgl. *DeMerieux*, Fundamental Rights, a.a.O., 11, 39, 49.

⁸⁸ Kap. XI und XII; vgl. *Leuteritz*, Belize, a.a.O., S. 161.

2.4 Der Außenseiter: Guyana

In Guyana ist so gut wie alles anders als in den übrigen karibischen Commonwealth-Staaten. Da aber seit dem politischen Neubeginn 1992 auf vielen Gebieten eine (Wieder-) Angleichung programmiert ist, können wir uns mit einem kurorischen Überblick begnügen.

Der augenfälligste Unterschied, das Verhältniswahlrecht zum Parlament, ist keine "Errungenschaft" der "Ko-operativen Republik". Vielmehr wurde es 1964 von den Briten eingeführt, um zu verhindern, daß der über eine strukturelle Mehrheit (durch die ethnisch indische Bevölkerungsmehrheit) verfügende Führer der marxistisch-leninistischen PPP, Dr. Cheddi Jagan, das Land in die Unabhängigkeit führte. Die Rechnung ging auf, und Guyana wurde 1966 unter dem 1964 als Chef einer Koalitionsregierung gewählten Forbes Burnham unabhängig. Dessen PNC (mit Rückhalt in der schwarzafrikanischen Bevölkerungsminderheit) hatte zwar auch ein marxistisch-leninistisches Programm, galt aber zu Recht als "flexibler". Bis zu seinem Tode 1985 konnte sich Burnham durch immer massive Wahlmanipulationen an der Macht halten, 1970 die Ko-operative Republik einführen und sich 1980 zu deren "exekutivem" Präsidenten machen. Erst unter dem Nachfolger Hoyte kam ein langsamer Reformprozeß in Gang. 1992 wurde aufgrund von endlich bereinigten Wählerlisten neu gewählt, und Dr. Jagan kam an die ihm so lange vorenthaltene Macht. Inzwischen war allerdings aufgrund der veränderten Weltlage von Marxismus-Leninismus keine Rede mehr.⁸⁹

Ein weiterer ererbter Unterschied ist, daß das guyanische Zivilrecht nicht auf dem sonst vorherrschenden "Common Law", sondern auf dem von den bis 1814 regierenden Niederländern eingeführten Pandektenrecht (Roman Dutch Law) aufbaut.

Der Verfassungstext ist vor allem in der Präambel, der Staatsdefinition (Art. 1), dem Staatszielkapitel (Art. 4-39) und den weit nach hinten gerückten Grundrechten (Art. 138-154) ideologisch überfrachtet. So wird Guyana als "im Übergang zum Sozialismus befindlicher Staat" definiert und werden die Beteiligung der Bürger und der "sozio-ökonomischen Gruppen" am Entstehungsprozeß, Sozialeigentum an den Produktionsmitteln, nationale Wirtschaftsplanung und Genossenschaftswesen (co-operativism) zu Grundpfeilern des Gemeinwesens erklärt. Die gesellschaftlichen Grundrechte werden garantiert, die Individualrechte aber unter den Vorbehalt der Souveränität und Demokratie gestellt. Die Meinungsfreiheit tritt hinter der Pflicht des Staates zurück, "für eine ausgewogene Unterrichtung der Öffentlichkeit" zu sorgen. Nachdem sich die beiden großen Parteien 1993 darauf geeinigt haben, das Staatsziel "Sozialismus" durch "Marktwirtschaft" zu ersetzen, dürften viele dieser Bestimmungen obsolet geworden sein.

⁸⁹ Hierzu vgl. Europa World Yearbook, a.a.O., S. 1327 ff.

Präsident wird der Spaltenkandidat der in den Parlamentswahlen siegreichen Partei, der daneben seinen Parlamentssitz beibehält. Er, nicht der von ihm ernannte "Prime Minister", führt den Vorsitz im Kabinett. Er kann auch die fünfjährige Legislaturperiode des Parlaments und damit seine eigene Amtszeit bis zu fünfmal um jeweils ein Jahr verlängern. Wiederwahl ist unbegrenzt zulässig.

Von den 65 Abgeordneten der "National Assembly" werden 53 nach den Grundsätzen der Verhältniswahl direkt gewählt, während 10 von den ebenfalls 10 kommunalen Vertretungskörperschaften (Regional Democratic Councils) und 2 von deren Dachorgan, dem "National Congress of Local Democratic Organs" entsandt werden. Letzterer bildet zusammen mit der "National Assembly" den "Supreme Congress of the People of Guyana", der aber keine originären Zuständigkeiten besitzt und nur *ad hoc* vom Präsidenten einberufen werden kann.

Trotz dieser bewußten Abkehr vom britischen Vorbild – auch die Revisionsmöglichkeiten an das "Judicial Committee of the Privy Council" wurden ersatzlos gestrichen – ist Guyana stets Mitglied des Commonwealth (dessen Generalsekretär es 1975 - 1990 stellte) und der CARICOM geblieben.

3. Bewertung und Bewährung

3.1 Westminster-Exportmodell

Es ist deutlich geworden, daß die Verfassungen der übrigen elf karibischen Commonwealth-Staaten vom kontinental-europäischen Muster erheblich abweichen, dafür aber eine große Familienähnlichkeit sowohl untereinander als auch mit den gewachsenen Institutionen Großbritanniens aufweisen. Die zunächst sich aufdrängende Feststellung, es handele sich um Verfassungen nach dem Westminster-Modell, bedarf gleichwohl der Modifizierung. Allein durch die Tatsache der Kodifizierung verändert dieses Modell seinen Charakter, indem es die von seinen Anhängern gerühmte Flexibilität verliert. Erst recht gilt dies für solche Passagen, wo britische "Constitutional conventions" ohne Rechtscharakter in bindendes Verfassungsrecht gegossen wurden, wie z.B. bei der Ernennung des Regierungschefs. Es ist deshalb angezeigt, nach dem Vorschlag von *Margaret DeMerieux* von einem "Westminster-Exportmodell" zu sprechen.⁹⁰

⁹⁰ *DeMerieux, Fundamental Rights, a.a.O., 4, 5: Westminster export-style.*

3.2 Praktische Erfahrungen

Auf dem Papier sind also die karibischen Commonwealth-Staaten als demokratische Gemeinwesen organisiert. Dem tut keinen Abbruch, daß die Verfassungen – mit "Her Majesty" als Bestandteil von Exekutive, Legislative und Rechtsprechung – die tatsächlich bestehende Gewaltenteilung eher verschleiern als betonen. Nur an der Präsenz von ernannten Senatoren in den Einkammerparlamenten von Dominica, St. Kitts-Nevis und St. Vincent könnten Puristen Anstoß nehmen.

Auch ihre praktische Bewährungsprobe haben die Verfassungen im großen und ganzen bestanden. Mit Ausnahme von Antigua & Barbuda, wo die Familie Bird ihre Herrschaft bisher behaupten konnte, ist es überall zu demokratischen Machtwechseln gekommen, die trotz vorangegangener oder nachfolgender Turbulenzen⁹¹ schließlich akzeptiert wurden. Allerdings dauerte es in einigen Fällen sehr lange, bis die "Gründerväter" abgelöst werden konnten. In Trinidad & Tobago hielt sich Sir Eric Williams bis zu seinem Tode 1981 an der Macht, in den Bahamas gelang die Ablösung von Sir Lynden Pindling erst 1992 unter dem Eindruck massiver Vorwürfe des Drogenhandels und der Korruption. In Jamaika dagegen hat sich – wie schon vor der Unabhängigkeit – bisher keine Regierung länger als zwei Legislaturperioden halten können.

Die für Guyana typische ethnische Polarisierung hat glücklicherweise nirgends Schule gemacht. Auch in Ländern mit vergleichbaren ethnischen Spannungen wie Trinidad & Tobago und Belize wurden und werden diese in den politischen Parteien integriert.

Der Ausnahmefall Grenada bestätigt im Grunde nur die Regel. Hier hatte der charismatische Maurice Bishop 1979 den exzentrischen Sir Eric Gairy (der den Glauben an UFOs als staatserhaltend deklariert hatte) in einem unblutigen Putsch gestürzt und eine "Revolutionäre Volksregierung" installiert, die zunächst unbestrittene Popularität genoß, sich aber politisch zunehmend an Kuba anlehnte. Erst nachdem im Oktober 1983 im Zuge interner Auseinandersetzungen Bishop mit drei Ministern und zwei weiteren Gefolgsleuten von den Doktrinären in seiner Regierung wegen "ideologischen Verrats" umgebracht worden war, bat der noch amtierende Generalgouverneur Sir Paul Scoon um Hilfe von außen, die von den USA – aber auch Jamaika und Barbados – nur zu gern gewährt wurde. Die Aufarbeitung dieser turbulenten Ereignisse dauerte dann von den ersten Neuwahlen 1984 noch bis 1991, scheint aber mit demokratischen Mitteln gelungen zu sein.

Diese Erfolgsgeschichte demokratischer Verfassungen steht in bemerkenswertem Gegensatz zur Entwicklung der meisten früher zu Großbritannien gehörenden Staaten Schwarz-

⁹¹ Gewalttätige Wahlkämpfe: Jamaika 1980, Bahamas 1992; Putschversuche: Trinidad & Tobago 1970, Dominica 1981.

afrikas. Die plausibelste Erklärung hierfür ist wohl das Fehlen tribaler Bindungen bei den durchweg – freiwillig oder unfreiwillig – eingewanderten Einwohnern der karibischen Staaten, die deshalb britische Traditionen und Institutionen als "eigene" übernahmen.⁹² So scheint die demokratische Zukunft der karibischen Commonwealth-Staaten durchaus gesichert.

⁹² Nachweise bei *DeMerieux, Fundamental Rights*, a.a.O., 11-19.

The Authors

Huygen, Nina, LL.M. (Amsterdam) in political science; LL.M. studies in international law.

Jones, Christina, Dr. iur., Ph.D., research associate at the Chair of Civil and International Law and Comparative Law, University of Bayreuth; publications on family and land law in Africa, human rights and Islamic law.

Marfording, Annette, lecturer in law, University of New South Wales, Sydney; publications on gender equality and the Japanese legal system.

Neves, Marcelo, Dr. iur., professor of law, Federal University of Pernambuco, Brasil, at Recife; publications on legal theory and Brasilian constitutional law.

Corrigendum

Bedauerlicherweise ist uns in VRÜ 29 (1996), Heft 2, ein Druckfehler unterlaufen.

Auf Seite 143 ist in *Tabelle 1: Karibische Commonwealth-Staaten* unter **Antigua und Barbuda** am Ende der Zeile zum Zweikammersystem einzufügen: Senate: 17 (1 1/4/1/1).

ABSTRACTS

The Constitutions of Caribbean Commonwealth States

By *Karl Leuteritz*

The Caribbean countries have not drawn much attention to their constitutional systems, yet. Independence from the respective colonial countries has not fully removed the legal ties with and the constitutional relationship to the European countries. The article introduces the twelve independent countries which are part of the British Commonwealth and distinguishes them from their neighbour countries.

The constitutions of eleven of the twelve Caribbean Commonwealth countries are very similar. Ten of these constitutions are still based on the original independence constitution, most of them with the British Queen as Head of State. And even in the case of Trinidad & Tobago only few constitutional changes followed the transformation into a republic in 1976. Thus these eleven constitutions following the original Marlborough House Type constitution are surveyed together regarding their constitutional history, their bills of rights, and their legislative, executive and judicial structures. Special and separate attention is given to the constitutional structures of Guyana which broke with the tradition of the independence constitution in 1970, proclaiming a co-operative republic and substituting it with a new constitution in 1980.

The constitutions of the Caribbean Commonwealth states show close similarities to the British model and have – with few exceptions – resulted in the development of democratic structures. As the constitutional structures in these countries are regarded by the respective population as its "own" structures, the author concludes that the development of democratic societal structures will also prove to be solid and effective in the future.

The Chiapas Rebellion and the Failure of Mexico's Indigenous Policy

By *Rainer Grote*

Mexico's indigenous peoples have been pushed to the very margins of society ever since the Spaniards conquered and destroyed the Aztec empire. After the policy of benevolent guardianship pursued by the Spanish Crown during colonial rule and the adoption of the doctrine of legal equality as guiding principle of official Mexican attitudes toward Indians