

STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Die Stellung Puerto Ricos im Verbande der Vereinigten Staaten von Amerika

Als am 25. Juli 1952 für Puerto Rico eine eigene Verfassung in Kraft trat, wurde damit der Entwicklungsgeschichte der Vereinigten Staaten ein Element zugefügt, dessen Bedeutung für die Zukunft sich noch nicht ganz übersehen läßt, das jedoch schon heute Anlaß zu staatsrechtlicher Betrachtung bietet.

Am Ende des vorigen Jahrhunderts bestanden die Vereinigten Staaten von Amerika aus 45 Staaten, dem District of Columbia mit der Bundeshauptstadt sowie fünf Territorien, die zwar Bestandteile der Union bildeten, indessen noch nicht die Rechte eines Gliedstaates besaßen (Oklahoma, New Mexico, Arizona, das Indian Territory und Alaska). Mit Ausnahme des 1867 von Rußland an die Vereinigten Staaten abgetretenen und von deren Grenze durch die rund 850 km lange pazifische Küste Kanadas getrennten Alaska bildeten diese Gebiete eine geschlossene kontinentale Landmasse, die im Laufe einer 125-jährigen Entwicklung aus den revolutionären Anfängen der Unabhängigkeitskämpfe durch teils friedliche, teils kriegerische Gebiets-erwerbungen zu ihrem nunmehrigen Bestand abgerundet worden war. Mit der Verleihung der Staatsrechte an Oklahoma, mit dem das Indian Territory verbunden wurde (1907), New Mexico und Arizona (1912) fand diese kontinentale Entwicklung ihr Ende.

Inzwischen war jedoch die Wendung der Vereinigten Staaten zu einem Hinausgreifen über den kontinentalen Raum mit dem kurzen Kriege gegen Spanien 1898 eingetreten. Sie ist mit dem Namen Theodore Roosevelt verknüpft, wenn dieser auch erst 1901 durch die Ermordung McKinleys Präsident und verantwortlicher Leiter der amerikanischen Außenpolitik wurde.

Der den spanisch-amerikanischen Krieg abschließende Pariser Friede vom

10. Dezember 1898 brachte den Vereinigten Staaten die tatsächliche Herrschaft nicht nur über die vor ihren Küsten liegenden beiden Antilleninseln Cuba und Puerto Rico, sondern auch über die durch die ganze Breite des pazifischen Ozeans von ihnen getrennten Philippinen und die Insel Guam. Sie standen nunmehr vor der Aufgabe, sich mit diesen Gebietserwerbungen, zu denen im gleichen Jahre das in Verfolg örtlicher Unruhen annektierte Hawaii, 1899 ein Teil der Samoainseln und später (1917) die durch Kauf von Dänemark erworbenen Jungferninseln (St. Thomas u. a.) kamen, staats- und verwaltungsrechtlich auseinander zu setzen.

Cuba wurde alsbald zu einem selbständigen Staat erklärt, dessen Unabhängigkeit freilich durch die ihm auferlegte Einräumung eines amerikanischen Flottenstützpunkts in Guantánamo und noch mehr durch die auf Verlangen des amerikanischen Senats der neuen Verfassung eingefügte »Enmienda Platt« vom 22. Mai 1903 empfindlich beeinträchtigt wurde, die Cuba zu einem Quasi-Protectorat der Vereinigten Staaten machte¹⁾. Erst 30 Jahre später verzichteten diese auf die ihnen hierdurch eingeräumten weitgehenden Interventionsrechte; der Flottenstützpunkt blieb bestehen.

In demselben Jahre erhielten die Philippinen durch den Philippine Independence Act vom 24. März 1934 ihre Selbständigkeit nach Ablauf einer Übergangszeit von 10 Jahren zugesichert. Durch Proklamation des Präsidenten Truman vom 4. Juli 1946 wurde alsdann die volle staats- und völkerrechtliche Unabhängigkeit wirksam.

Man wird in der Behandlung dieser beiden Länder dieselben Grundgedanken erblicken können, die nach dem ersten Weltkriege zur Erfindung des Mandatssystems des Völkerbunds geführt haben.

Hawaii und Alaska drängen schon seit längerer Zeit nach Aufnahme in den Bund als vollberechtigte Gliedstaaten. Die Entscheidung hierüber dürfte durch parteipolitische und bezüglich Hawaiis auch durch rassenpolitische Rücksichten stark beeinflusst werden. Die weitere Entwicklung bleibt hier abzuwarten.

Die übrigen Außengebiete (*outlying territories*: Guam, die amerikanischen Samoainseln und die amerikanischen Jungferninseln) befinden sich noch in einem in Einzelheiten verschiedenen Zustande kolonialer Verwaltung²⁾. Am meisten sind aus dem kolonialen Status bisher die Jungferninseln heraus-

1) Vgl. Verdross, Völkerrecht 1950, S. 255.

2) So auch F. M. van Asbeck, Recueil des Cours Bd. 71, S. 349: «Tout en refusant de se considérer comme une puissance coloniale, les États-Unis ont administré ces territoires entièrement dans l'ordre du statut colonial pur.» – Ebenso Kettleborough, The State Constitutions and the Federal Constitution and Organic Laws of the Territories and other Colonial Dependencies of the USA, Indianapolis 1918.

gehoben worden, die bereits 1936 ein beschränkte Selbstverwaltung gewährendes Organisationsgesetz erhalten haben.

Puerto Rico wurde nach seiner Abtretung im Pariser Frieden zunächst unter amerikanische Militärverwaltung gestellt. In dem vom amerikanischen Kongreß beschlossenen Organisationsgesetz vom 12. April 1900 (Foraker Act) wurden die Inselbewohner zu Bürgern Puerto Ricos "under the protection of the United States" erklärt³⁾. Eine Entscheidung des Supreme Court vom 27. Mai 1901⁴⁾ bezeichnete die Insel als "territory appurtenant and belonging to the United States but not a part of the United States". Die Abhängigkeit von diesen als »Besitzung (*possession*)« drückte sich darin aus, daß die Ernennung des Gouverneurs und einer Anzahl anderer leitender Beamter sowie der Mitglieder des Obergerichts dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vorbehalten blieb. Eine formale, praktisch aber wenig bedeutsame Verbindung mit dem amerikanischen Kongreß wurde in der Weise hergestellt, daß Puerto Rico einen "Resident Commissioner" wählen konnte, der im Repräsentantenhause einen Sitz ohne Stimmrecht einnimmt, wie das auch für Hawaii und Alaska der Fall ist.

Daß die amerikanische Regierung nicht die Absicht hatte, die Herrschaft über die Insel im Sinne des späteren Mandatssystems mit dem Ziele einer schließlichen Gewährung voller Unabhängigkeit auszuüben, ging demnächst daraus hervor, daß durch Bundesgesetz vom 2. März 1917 (Jones Act) den Bewohnern das amerikanische Bürgerrecht verliehen wurde, ohne daß sich aber an dem Status der Insel sonst etwas wesentliches änderte.

Puerto Rico hatte 1898 bei einem Flächeninhalt vom 8865 qkm eine Bevölkerung von weniger als 1 Million Einwohner, die sich bis 1950 auf 2,2 Millionen vermehrt hat. Die Bevölkerungsdichte hat sich also in einem halben Jahrhundert mehr als verdoppelt und übertrifft heute mit etwa 250 Einwohnern je qkm alle amerikanischen Staaten außer Rhode Island, was für die vorwiegend landwirtschaftliche Struktur der Insel eine bedrohliche Übervölkerung bedeutet. Andererseits lag darin eine gewisse Anwartschaft auf Gewinnung der Staatlichkeit. In neuerer Zeit ist denn auch immer wieder in mehr oder weniger bestimmter Form die Rede davon gewesen, daß Puerto Rico als 49. Staat – also noch vor Hawaii und Alaska – in die Union aufgenommen werden solle. Die nunmehr gefundene Lösung ist jedoch anders ausgefallen.

Durch ein Bundesgesetz vom 8. August 1947 erhielt die Bevölkerung Puerto Ricos das Recht, ihren bis dahin vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannten höchsten Exekutivbeamten, der ebenso wie in allen Glied-

³⁾ 31 Stat. at Law 77, chap. 191.

⁴⁾ *Downes v. Bidwell*, 182 U. S. 244, Supreme Court Reporter Vol. 21, S. 770 ff.

staaten der Union die Bezeichnung "Governor" führt, fortan selbst zu wählen. Die Wahl war von der amerikanischen Bundesregierung zu bestätigen. Noch während der Amtszeit des ersten aus solchen Wahlen hervorgegangenen Govenors beschloß der Kongreß der Vereinigten Staaten durch ein weiteres Gesetz vom 3. Juli 1950 (Public Law No. 600), daß Puerto Rico berechtigt sein solle, sich selbst eine Verfassung zu geben, für die gewisse Bedingungen vorgeschrieben waren, um sicherzustellen, daß der dadurch zu schaffende staatsrechtliche Zustand zu dem der Gliedstaaten der Union passe, ohne daß aber damit der Status eines solchen erworben werden sollte. Das Verhältnis Puerto Ricos zu den Vereinigten Staaten sollte vielmehr in the nature of a compact geregelt werden⁵⁾.

Dieses Gesetz wurde durch einen darin vorgesehenen Volksentscheid in Puerto Rico am 4. Juni 1951 gebilligt, worauf eine verfassungsgebende Versammlung am 6. Februar 1952 den Entwurf einer Verfassung beschloß, dem ein erneuter Volksentscheid vom 3. März 1952 zustimmte⁶⁾. Der amerikanische Kongreß genehmigte den Entwurf mit drei Änderungen von untergeordneter Bedeutung in einer Joint Resolution (H. J. Res. 430), die vom Präsidenten der Vereinigten Staaten am 3. Juli 1952 unterzeichnet wurde⁷⁾. Nach der Annahme dieser Änderungen durch die verfassungsgebende Versammlung ist die Verfassung mit ihrer Verkündung am 25. Juli 1952 in Kraft getreten. Neben ihr bleiben einzelne Teile des Gesetzes von 1917 auf Grund des § 4 des Gesetzes vom 3. Juli 1950 unter der Bezeichnung Puerto Rico Federal Relations Act weiter in Kraft, während die übrigen durch § 5 aufgehoben worden sind⁸⁾.

Die einzelnen Bestimmungen der neuen Verfassung lehnen sich an diejenigen der amerikanischen Gliedstaaten an. Als Abweichung ist hervorzuheben, daß dem Governor kein ständiger Vertreter (Lieutenant Governor) zur Seite gestellt ist, sondern diese Vertretung gegebenenfalls durch den Staatssekretär ausgeübt wird, zu dessen Ernennung der Governor deshalb der Zustimmung beider Häuser des Parlaments bedarf.

Interessant ist jedoch das nunmehr begründete Verhältnis Puerto Ricos zu den Vereinigten Staaten als Ganzes. In Absatz I des Vorspruchs der neuen Verfassung heißt es, daß sie geschaffen werde "within our union with the United States of America". Puerto Rico ist also ohne Zweifel keine Kolonie, Besitzung oder Dependency im Sinne eines Schutzgebiets der Vereinigten

⁵⁾ Documents on American Foreign Relations Bd. XII (1950), S. 263.

⁶⁾ A. a. O., Bd. XIII (1951), S. 291, und Dept. of State Bulletin Bd. 26 (1952), S. 721.

⁷⁾ Dept. of State Bulletin Bd. 27 (1952), S. 91.

⁸⁾ Die neue Verfassung ist abgedruckt in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Januar 1953, S. 153.

Staaten mehr, ist aber auch kein Teil der mit der Bundesverfassung bezweckten und durch ihr Inkrafttreten hergestellten "more perfect Union", sondern steht zu dieser in einem Unionsverhältnis besonderer Art. Im Vorspruch werden unter den Grundlagen für die neue Ordnung "our citizenship of the United States of Amerika" und "our loyalty to the principles of the federal constitution" angeführt. Unter den Verfassungsbestimmungen selbst findet sich in Art. VI sec. 16 demgemäß auch die, daß die Beamten und Angestellten der Regierung Puerto Ricos nicht nur auf dessen Verfassung und Gesetze, sondern auch auf die Verfassung der Vereinigten Staaten zu vereidigen sind. Die Landesverfassung wird als "Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico" bezeichnet. Über die Bedeutung des Ausdrucks "Commonwealth", die die verfassunggebende Versammlung als angemessene englische Übersetzung der von ihr gewählten spanischen Bezeichnung "Estado Libre Asociado" erklärt hatte, besteht z. Zt. anscheinend noch keine feste Ansicht⁹⁾. Feststehen dürfte jedoch, daß der Ausdruck "State" im englischen Wortlaut vermieden werden mußte, um den Unterschied zu den 48 Gliedstaaten hervortreten zu lassen.

Sind nun aus der Verwendung des Ausdrucks "Commonwealth" an sich staatsrechtlich relevante Schlüsse zu ziehen? Wenn gelegentlich behauptet worden ist¹⁰⁾, das Wort lasse sich in keine andere Sprache übersetzen, so wird man dem nicht beipflichten können. Der von Webster gegebenen Definition¹¹⁾ dürfte das deutsche Wort »Gemeinwesen« entsprechen. Wenn Webster fortfährt: "Commonwealth, formerly freely used in a general sense of state or community, is now generally, if not always, restricted to those states or communities which are considered as free or popular", so wird auch hierdurch die Übersetzung des Ausdrucks mit »Gemeinwesen« nicht ausgeschlossen; indessen ist damit auch nichts erklärt. Daß "Commonwealth" mit »Staat« nicht schlechthin gleichbedeutend sein soll, hatte sich schon bei seiner ersten offiziellen Verwendung für die in England 1649 durch Oliver Cromwell geschaffene Organisation gezeigt, die den revolutionären Gegensatz zu der gestürzten monarchischen Staatsordnung zum Ausdruck bringen sollte. Andererseits haben – wohl in Erinnerung an diesen revolutionären Ursprung – auch in den Vereinigten Staaten die Verfassungen einiger Glied-

⁹⁾ Rupert Emerson, Puerto Rico and American Policy toward Dependent Areas, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Januar 1953, S. 9 ff.

¹⁰⁾ L. S. Amery, My Political Life, London 1953, Bd. 2, Kap. 12 – zitiert bei H. Duncan Hall in American Political Science Review Vol. 47 (1953), S. 997.

¹¹⁾ "The body of people constituting a state or politically organized community, a body politic, hence, a state, especially one constituted by a number of persons united by compact or tacit agreement under one form of government and system of laws."

staaten (Massachusetts, Pennsylvania, Virginia und Kentucky) "Commonwealth" als amtliche Bezeichnung ihrer Gemeinwesen gewählt, ohne daß sich daraus irgendein Unterschied zu den anderen Gliedstaaten ergäbe¹²⁾. Endlich dient das Wort seit 1901 zur Charakterisierung des durch die Vereinigung der britischen Kolonien in Australien gebildeten britischen Dominions¹³⁾.

Eine neue Bedeutung hat "Commonwealth" nun in der jüngsten Umgestaltung des britischen Weltreichs erhalten. Die Selbstständigkeitsbestrebungen der Dominions hatten noch während des ersten Weltkriegs dazu geführt, daß auf der Reichskonferenz von 1917 die Umbildung des "British Empire" zu einem aus »autonomen Nationen« bestehenden "Imperial Commonwealth" ins Auge gefaßt wurde. Bei der für England charakteristischen Abneigung gegen eine geschriebene Verfassung wurde die weitere Erörterung zunächst vertagt; die heraufziehende Reform fand indessen ihren Ausdruck praktisch bereits in der Mitunterzeichnung des Versailler Vertrags durch die Dominions. Auf der Reichskonferenz von 1926 erschien der von General S m u t s schon 1921 vorgeschlagene Name "British Commonwealth of Nations" erstmals in einem Ausschußbericht in dem Satz: "They (die Dominions) are autonomous communities within the British Empire . . . united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations"¹⁴⁾.

Die auf dieser und der nächsten, vier Jahre später folgenden Reichskonferenz gefaßten Beschlüsse fanden ihren Niederschlag im Statute of Westminster, 1931¹⁵⁾, in dessen Vorspruch es heißt: "inasmuch as the Crown is the symbol of the free association of the members of the British Commonwealth of Nations, and as they are united by a common allegiance to the Crown". Auf diese Weise ist die Bezeichnung "British Commonwealth of Nations", wenn sie sich auch in den einzelnen Artikeln des Statuts nicht findet, sozusagen verfassungsmäßig festgelegt. Das gemeinsame Symbol der Krone findet seinen Ausdruck darin, daß in Verfolg der Commonwealth-Konferenz vom Dezember 1952 am 29. Mai 1953 überall Proklamationen erlassen wurden, in denen die Worte "Head of the Commonwealth" in den Titel der neuen Königin eingefügt waren. Daß Indien hierbei eine Ausnahme machte, da es sich auf Grund des Indian Independence Act, 1947, durch seine Verfassung vom 26. November 1949 eine republikanische Staatsform gegeben hatte, hat insofern keine Bedeutung, als auch der indische Premierminister die

¹²⁾ In den Konföderationsartikeln vom 9. 7. 1778 erscheint die Bezeichnung noch nicht.

¹³⁾ The Commonwealth of Australia Constitution Act 63 & 64 Vict., c. 12 – July 9, 1900. Verfassungssammlung des britischen Foreign Office, London 1938, S. 57 ff.

¹⁴⁾ Cmd. 2768; vgl. Duncan H a l l, a. a. O., S. 1006 f.

¹⁵⁾ 22 Geo. V, c. 4. – December 11, 1931. Verfassungssammlung des britischen Foreign Office. London 1938, Bd. 1, S. 1 ff.

Königin nach ihrem Regierungsantritt in einer Botschaft als "the new Head of the Commonwealth" begrüßt und damit die Zugehörigkeit Indiens zu diesem Commonwealth anerkannt und zum Ausdruck gebracht hatte.

Das britische Commonwealth ist eine historisch gewordene, einer juristischen Analyse und Definition schwer zugängliche Gemeinschaft von Staaten, staatsähnlichen Gebilden und Gebieten kolonialen Charakters, die durch Tradition und das gemeinsame Symbol der Krone zusammengehalten wird und sich in einer ständigen Entwicklung befindet. Auf diese Gemeinschaft *sui generis* passen die verschiedenen bisher unternommenen Versuche einer Subsumierung unter die gebräuchlichen Kategorien staats- oder völkerrechtlicher Betrachtungsweise nur bedingt. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn versucht wird, diese Gemeinschaft soziologisch als einen Klub oder als eine Familie zu begreifen¹⁶⁾, worin ordentliche und außerordentliche Mitglieder oder volljährige und minderjährige Angehörige miteinander leben. Die ordentlichen (volljährigen) Mitglieder sind diejenigen, denen nach der bisher gebräuchlichen Ausdrucksweise der Dominion-Charakter zukommt (neben dem Vereinigten Königreich selbst sind es nach dem formellen Ausscheiden des Irischen Freistaats im April 1949 z. Zt. sieben: Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika, Indien, Pakistan und Ceylon) und die deshalb Sitz und Stimme in den Commonwealth-Konferenzen haben, während die übrigen sich bis zur Gewinnung einer eigenen Staatlichkeit (Volljährigkeit) mit einer beschränkteren Rechtsstellung begnügen müssen.

Mit dem nur historisch zu verstehenden Gebilde des Commonwealth lassen sich die Vereinigten Staaten in ihrem heutigen Zustande nicht vergleichen. Im Gegensatz zu der sich aus der Kolonialzeit herleitenden Entwicklungsgeschichte des britischen Weltreichs, in der das Mutterland von Anfang an die zentrale Stellung gehabt hat, hatten sich die Vereinigten Staaten seit der Unabhängigkeitserklärung und der Annahme der Verfassung zwar in ihrem Bestande, aber nicht grundsätzlich verändert. Ihre staatsrechtliche Entwicklung bestand darin, daß die Zahl der Staaten durch die Eingliederung zunächst noch rückständiger Territorien allmählich vergrößert wurde. Diese Vergrößerung vollzog sich innerhalb eines Raumes, der dem neu entstandenen Staat von vornherein geographisch sozusagen vorgezeichnet war. Staatsrechtliche Probleme, die eine neue konstruktive Lösung verlangen, sind erst mit dem Hinausgreifen über diesen Raum entstanden, und es handelt sich jetzt darum, "the legal and constitutional structure for the American Empire"¹⁷⁾ zu fin-

¹⁶⁾ K. C. W h e a r e, The nature and structure of the Commonwealth, The Am. Pol. Science Review, Vol. 47 (1953), S. 1016.

¹⁷⁾ So R u p e r t E m e r s o n, a. a. O. Übrigens hat schon Chief Justice M a r s h a l l diesen Ausdruck gebraucht, wie in der in Anm. 4 angeführten Entscheidung erwähnt wird.

den. Dieser Ausdruck trägt der Tatsache Rechnung, daß die Stellung der Vereinigten Staaten in der Welt sich seit der Jahrhundertwende verändert hat.

Die seit dem Inkrafttreten der Verfassung Puerto Ricos darüber erschienene Literatur stellt im allgemeinen die Einzigartigkeit der für die Eingliederung der Insel in den amerikanischen Herrschaftsbereich gefundenen Lösung in den Vordergrund, die nirgends sonst eine Parallele finde. Insbesondere sei es abwegig, die Stellung Puerto Ricos mit der eines Dominions im britischen Commonwealth vergleichen zu wollen. Das ist insofern zweifellos richtig, als sich die Organisation des "American Empire" von der des heutigen "British Commonwealth of Nations" grundlegend unterscheidet. Eher könnte man an ein Protektorat denken, da die Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten Puerto Ricos der amerikanischen Regierung vorbehalten bleibt. Aber auch diese Konstruktion ist nicht haltbar. In den ersten Jahren nach der Abtretung Puerto Ricos an die Vereinigten Staaten hat es allerdings die Stellung eines staatsrechtlichen (kolonialen) Protektorats gehabt¹⁸⁾. Wann dieser Zustand sein Ende erreicht hat, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls besteht er heute nicht mehr. Für ein völkerrechtliches Protektorat sind aber völkerrechtliche Begründungsakte notwendig, an denen es fehlt, da sich die Rechtsstellung Puerto Ricos ausschließlich auf staatsrechtlicher Grundlage entwickelt hat.

Es kommt überhaupt weniger darauf an, ob sich die heutige Form des Commonwealth of Puerto Rico unter eine der gebräuchlichen Kategorien subsumieren läßt, als vielmehr darauf, ob nicht vielleicht der Charakter des amerikanischen Staatsverbands sich durch die Ausdehnung seines Herrschaftsbereichs geändert hat oder in einer notwendigen Änderung begriffen ist. Die Männer von Philadelphia konnten nicht ahnen, daß schon nach wenig mehr als einem Jahrhundert das von ihnen errichtete Gebäude sich als zu eng erweisen und sich die Notwendigkeit ergeben würde, "imperial wards"¹⁹⁾ darin einen Platz zu geben. Was diese Münder für einen Namen tragen, hat dabei keine wesentliche Bedeutung. Man könnte sie mit einem einst dem deutschen Staatsrecht angehörenden Ausdruck »Reichsländer« nennen.

Der britischen Krone als Symbol der Zusammengehörigkeit aller Teile des Commonwealth haben die Vereinigten Staaten nichts Gleichartiges gegenüberzustellen. Auch sie bedürfen aber eines nationalen Symbols, das im ersten Jahrhundert ihrer Geschichte in der Unabhängigkeitserklärung und bis zu gewissem Grade auch in der Person George Washingtons erblickt wurde. Der "Glorious Fourth" war damals der nationale Feiertag.

¹⁸⁾ Das Gesetz von 1900 sprach von einer "protection of the United States".

¹⁹⁾ Rupert Emerson, a. a. O., S. 10.

Seit dem Bürgerkrieg ist hierin allmählich eine Änderung eingetreten. Einmal ist die Person *Washingtons* durch die *Lincolns* nach und nach etwas in den Hintergrund gedrängt worden, da nun die Erinnerung an den Märtyrerpräsidenten lebendiger war als die an den nationalen Führer der Befreiungskriege. Wichtiger ist jedoch, daß das mit der Unabhängigkeitserklärung verbundene revolutionäre Bewußtsein allmählich einem Nationalgefühl Platz machte, das seine Antriebe nicht aus internationalen Gegensätzen, sondern aus der eigenen Kraft erhielt. *Lincoln* hatte die Union und damit auch die Verfassung gerettet, die nun lebendiger als bisher in das allgemeine Bewußtsein trat²⁰). Dies wurde dadurch unterstützt, daß kein Geringerer als *Gladsone* 1878 in einer amerikanischen Zeitschrift diese Verfassung als »das schönste Werk, das je durch menschliche Handlung und Zielsetzung im rechten Augenblick verwirklicht worden ist«, bezeichnete²¹), was in den Vereinigten Staaten einen nachhaltigen Eindruck machte.

Die Stärke der amerikanischen Verfassung liegt in erster Linie darin, daß das in Philadelphia erzielte Kompromiß sich auf die wirklich wesentlichen Punkte beschränkt und dadurch eine Kürze der Urkunde ermöglicht hat, wie sie nirgends sonst erreicht worden ist. Freilich kann nicht jede Einzelfrage unmittelbar aus dem Verfassungstext entschieden werden. Deshalb ist die veränderten Zeitverhältnissen entsprechende Auslegung nach dem System der Gewaltentrennung der unabhängigen Rechtsprechung des Supreme Court anvertraut, der auf diese Weise gleichsam eine verfassungsgebende Funktion erhalten hat²²). Dabei sind die Verfassung und die Vereinigten Staaten nicht schlecht gefahren. Verfassungsänderungen sind seit dem Bürgerkrieg nur in geringer Zahl und regelmäßig nur unter scharfen Meinungskämpfen vorgenommen worden. Daß sich das nicht geändert hat, wird durch die kürzliche Behandlung des *Bricker* Amendments im amerikanischen Senat deutlich. Übereilten Verfassungsänderungen auf Grund zeitbedingter, nicht genügend ausgewogener Tendenzen hat ja auch der von den Männern von Philadelphia in weiser Voraussicht aufgenommene Grundsatz vorgebeugt, daß jede Verfassungsänderung nicht nur einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Kongresses, sondern außerdem der Zustimmung von drei Vierteln der 48 Staatslegislaturen bedarf. Daß dieser konservative Grundsatz bisher nur einmal versagt hat, indem das die *prohibition* enthaltende XVIII. Amend-

²⁰) R. H. Gabriel, *The Course of American Democratic Thought, An Intellectual History since 1815*, gibt eine sehr lebendige Darstellung der Entwicklung dieser neuen amerikanischen Symbolik. Deutsche Ausgabe Berlin: Duncker & Humblot 1951, S. 413 ff.

²¹) *North American Review*, September 1878.

²²) Der einstige Präsidentschaftskandidat, Staatssekretär und spätere Chefrichter Charles E. Hughes hat einmal gesagt, die Verfassung sei das, wofür der Supreme Court sie erkläre (*Addresses and Papers* 1916, S. 185).

ment unter ungenügender Vorausberücksichtigung alsbald eintretender höchst unerfreulicher Folgeerscheinungen angenommen und deshalb nach wenigen Jahren wieder aufgehoben wurde, ist ein überzeugender Beweis für die bezüglich der Unantastbarkeit der Verfassung überwiegend konservative Gesinnung des amerikanischen Volkes.

Die neue Verfassung Puerto Ricos, eines Landes mit einer zahlreichen, fast durchweg fremdstämmigen und fremdsprachigen Bevölkerung, legt zunächst die Frage nahe, ob damit eine wirkliche Dauerlösung gefunden worden ist oder ob das in ihr liegende Kompromiß nicht eines Tages doch wieder dadurch in Frage gestellt werden könnte, daß die Alternative Gliedstaat oder volle Unabhängigkeit erneut Gegenstand eines politischen Meinungskampfes wird. Zunächst hat sich die Bevölkerung mit großer Mehrheit für das Kompromiß und gegen die volle Unabhängigkeit ausgesprochen, wobei die z. Zt. sehr günstige Regelung von Zoll- und Steuerfragen eine wichtige Rolle gespielt haben dürfte. Aber es gibt auch eine Unabhängigkeitspartei, und die Verhältnisse können sich ändern.

Der letzten Generalversammlung der Vereinten Nationen im November 1953 lag ein Antrag der Vereinigten Staaten vor, ihre Verpflichtung zur regelmäßigen Berichterstattung gemäß Art. 73 lit. e der Satzung aufzuheben, da Puerto Rico mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung als ein "*self-governing commonwealth*" betrachtet werden müsse. Nach längerer Debatte ist dem Antrage schließlich in der Hauptsache mit 26 zu 16 Stimmen bei 18 Enthaltungen entsprochen worden. Schon in der Ausschlußberatung war von verschiedenen Seiten (Guatemala, Mexico, Sowjetunion, Indien, Jugoslawien u. a.) lebhafter Widerspruch laut geworden, und erst nach einer von dem Vertreter der Vereinigten Staaten im Namen des Präsidenten Eisenhower abgegebenen Erklärung, daß Puerto Rico auf seinen Wunsch jederzeit größere Freiheiten oder sogar volle Unabhängigkeit erhalten könne, ist der Beschluß, der im Grunde nur ein Minderheitsbeschluß ist, zustande gekommen²³⁾.

Das jüngste Attentat puertoricanischer Nationalisten im amerikanischen Repräsentantenhause gibt immerhin zu denken, wenn auch seine Bedeutung vielleicht nicht überschätzt werden darf. Aber auch das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu den lateinamerikanischen Ländern, zu denen Puerto Rico seiner Struktur nach nun einmal doch gehört, könnte für die weitere Entwicklung eine Rolle spielen.

Eine zweite Frage ist, ob die übrigen Außengebiete über kurz oder

²³⁾ U. N. Bulletin Vol. 15 (1953), S. 539, 564.

lang ebenfalls nach dem Muster Puerto Rico organisiert werden können oder ob dafür andere Lösungen gefunden werden müssen.

Endlich aber muß man sich fragen, ob nicht die irgendwie geartete Inkorporierung dieser verschiedenartigen Gebiete neue verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen wird. Sie können und werden ohne Zweifel eine Lösung finden; ob aber die Vereinigten Staaten selbst sich dabei nicht der Form eines American Commonwealth of Nations nähern müssen, kann nur die Zukunft lehren.

(Abgeschlossen am 11. März 1954)

Gesandter a. D. Dr. Erich K r a s k e, Berlin

SCHWEDEN

Der Schutz des Völkerrechts im schwedischen Strafrecht

Das tragische Auseinanderfallen von Völkerrecht und politischer Wirklichkeit wird – kaum jemand kann heute ernsthaft daran zweifeln – weitgehend davon verursacht, daß die Unrechtsfolgen, die sich an einen völkerrechtlichen Unrechtstatbestand knüpfen, juristisch oder faktisch zumeist nicht mit jenen vergleichbar sind, die im Bereich der staatlichen Gemeinschaften bei der Begehung krimineller Handlungen einzutreten pflegen. Die Kriminalisierung der ernstesten Verstöße gegen das Völkerrecht und die Existenz von Strafdrohungen gegenüber allen Normenadressaten der Völkerrechtssätze, die sie verletzen, ist daher eine Voraussetzung für die Existenz einer funktionsfähigen und wirksamen Völkerrechtsordnung. Niemand wird dabei verkennen, daß nicht das bloße Vorhandensein völkerrechtlicher Strafbestimmungen, die auf internationaler Ebene geschaffen werden, sondern nur die hinter der einzelnen Sanktionsdrohung stehende Strafmacht den erforderlichen Präventiveffekt ausstrahlen und Rechtstreue erzwingen kann. Nur diese wird daher über den wirklichen Wert eines etwaigen künftigen Völkerstrafrechtskodex und eines eventuellen Internationalen Kriminalgerichtshofs entscheiden.