

Schriften zum Internationalen Recht

Band 57

**Kanadische Verfassungsinstitutionen
im Wandel: Unitarisierung
durch Grundrechtsschutz**

Von

Bettina Zimmermann



Duncker & Humblot · Berlin

BETTINA ZIMMERMANN

**Kanadische Verfassungsinstitutionen im Wandel:
Unitarisierung durch Grundrechtsschutz**

Schriften zum Internationalen Recht

Band 57

Kanadische Verfassungsinstitutionen im Wandel: Unitarisierung durch Grundrechtsschutz

Von

Dr. Bettina Zimmermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zimmermann, Bettina:

Kanadische Verfassungsinstitutionen im Wandel : Unitarisierung
durch Grundrechtsschutz / von Bettina Zimmermann. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Internationalen Recht ; Bd. 57)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07397-5

NE: GT

Diese Arbeit wurde
mit finanzieller Unterstützung der
Gesellschaft für Kanada-Studien e.V. gedruckt.

Alle Rechte vorbehalten
© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65
Printed in Germany

ISSN 0720-7646
ISBN 3-428-07397-5

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1990 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand Frühjahr 1991.

Für die Anregung des Themas und die Betreuung der Bearbeitung danke ich besonders herzlich Herrn Professor Dr. Michael Bothe, der in zahlreichen Gesprächen mit großem Verständnis die Arbeit gefördert hat. Durch seine Unterstützung konnten außerdem viele Kontakte in Kanada geknüpft werden, was eine unerläßliche Voraussetzung für die Herstellung dieser Arbeit war. Zu Dank bin ich auch Herrn Professor Dr. Erhard Denninger verpflichtet, der mir das vorliegende Dissertationsthema vermittelte. Herrn Privatdozent Dr. Sigurd Littbarski danke ich herzlich für die unermüdliche Hilfe bei der Durchsicht des Manuskripts. Ferner sei an dieser Stelle Frau Sonja Simon für die Durchführung der Schreibarbeiten Dank gesagt. Schließlich gilt mein Dank vor allem der Volkswagenstiftung, die durch ihre großzügige finanzielle Unterstützung die vorliegende Arbeit erst ermöglichte.

Frankfurt am Main, im November 1990

Bettina Zimmermann

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
Teil 1	
Verfassungsrechtliche Lage Kanadas vor Inkrafttreten des Canada Act 1982	19
A. Die Gründung des kanadischen Bundesstaates	19
B. Die Aufhebung der imperialen Rechtsetzungsbefugnis Großbritanniens	20
C. Der Schutz der Grundrechte von 1867-1982	21
I. Grundrechtsschutz unter dem British North America Act 1867	21
II. Die Ereignisse des 2. Weltkrieges und die Folgen für den Grundrechtsschutz	24
III. Die Problematik einer verfassungsrechtlichen Kodifizierung der Grundrechte	26
IV. Der Erlaß einfachgesetzlicher Grundrechtskodifikationen	29
1. Grundrechtsschützende Bundesgesetzgebung	29
2. Grundrechtsschützende Provinzgesetzgebung	32
3. Antidiskriminierungsgesetzgebung	35
4. Zusammenfassung zum Grundrechtsschutz	36
D. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Ereignisse ab 1970 bis zum Inkrafttreten des Canada Act 1982.	37
I. Reforminitiativen zum Erlaß einer Grundrechtscharta in den Jahren 1970-1978 ...	37
II. Die Verfassungskrise aufgrund der separatistischen Bestrebungen in den Westprovinzen und in Quebec	38

III. Verfassungsverhandlungen zwischen dem Bund und den Provinzen nach dem Quebec-Referendum (Juni-September 1980)	41
IV. Einseitiges Vorgehen des Bundes im Oktober 1980 und der hieraus resultierende Rechtsstreit	45
V. Verfassungsverhandlungen zwischen dem Bund und den Provinzen im November 1981	47
VI. Das Inkrafttreten des Canada Act 1982	49
E. Abschließende Bemerkungen	50

Teil 2

Verfassungsrechtliche Lage Kanadas nach Inkrafttreten des Canada Act 1982: Grundrechtsschutz über die Canadian Charter of Rights and Freedoms und die sich hieraus ergebenden Veränderungen für die föderative kanadische Rechtsordnung	52
A. Problemstellung	52
B. Angleichungsgesetzgebung zur Canadian Charter of Rights and Freedoms	53
I. Angleichungsgesetzgebung des Bundes und der Provinzen	53
1. Betrachtung zum Umfang der Angleichungsgesetzgebung	58
2. Betrachtung zum Zeitraum des Erlasses der Angleichungsgesetzgebung	60
3. Betrachtung zum Inhalt der Angleichungsgesetzgebung	62
4. Das Fehlen von Angleichungsgesetzgebung in Quebec	63
a) Das Gebrauchmachen von Art. 33 (override clause)	64
b) Die Reform der Quebec-Charta und die hierzu ergangene Angleichungsgesetzgebung	69
c) Abschließende Bemerkungen zur Rechtslage in Quebec	72
II. Zusammenfassung	74

C. Unitarisierung durch Grundrechtsschutz am Beispiel der zu Art. 8 und Art. 15 Canadian Charter of Rights and Freedoms erlassenen Angleichungsgesetzgebung	75
I. Vorbemerkung	75
II. Art. 8: Schutz vor unangemessenen Durchsuchungen oder Beschlagnahmen	77
1. Schutz vor unangemessenen Durchsuchungen oder Beschlagnahmen vor Einführung von Art. 8	77
2. Schutzbereich und Auslegung des Art. 8	81
3. Überblick über die gesetzgeberische Reaktion auf die Einführung von Art. 8	88
4. Darstellung und Vergleich der zu Art. 8 erlassenen Angleichungsgesetzgebung	94
a) Reform von strafrechtlichen Durchsuchungs- und Beschlagnahmenvorschriften	94
aa) Erfordernis eines richterlichen Durchsuchungsbefehls	94
bb) Telefonisch erteilter Durchsuchungsbefehl	95
cc) Durchsuchungen oder Beschlagnahmen ohne richterlichen Durchsuchungsbefehl	97
(a) Gefahr im Verzug-Regelung	97
(b) Durchsuchungen oder Beschlagnahmen von Transportmitteln	99
(c) Plain View-Regelung	99
(d) Sonstige Regelungen	100
dd) Die Ausführung von Durchsuchungen und Beschlagnahmen	101
(a) Ort und Zeit der Durchsuchung	101
(b) Die Durchführung von Beschlagnahmen	101
(c) Die Anwendung von Zwang	103
ee) Zwischenergebnis	103
b) Reform von verwaltungsrechtlichen Kontrollrechten	105
aa) Voraussetzungen zur Kontrolle von Geschäftsräumen	105
bb) Voraussetzungen zur Kontrolle von privatem Wohnraum	106
cc) Die Ausführung von Kontrollen	107

(a) Die Zeit der Kontrolle	107
(b) Die Durchführung von Beschlagnahmen	108
(c) Die Anwendung von Zwang	109
dd) Zwischenergebnis	109
c) Ergebnis	111
III. Art. 15: Schutz der Gleichheitsrechte	112
1. Schutz der Gleichheitsrechte vor Einführung von Art. 15	113
2. Schutzbereich und Auslegung des Art. 15	119
3. Überblick über die gesetzgeberische Reaktion auf die Einführung von Art. 15	126
4. Darstellung und Vergleich der zu Art. 15 erlassenen Angleichungsgesetzgebung	129
a) Diskriminierungen aufgrund der Religion	130
aa) Eidesleistung	131
bb) Schulgebete	133
cc) Sonntagsruhe	136
dd) Zwischenergebnis	141
b) Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts	143
aa) Geschlechtsspezifische Gesetzessprache	144
bb) Hinterbliebenenrente nach dem Rentenversicherungsrecht	146
cc) Hinterbliebenenrente nach dem Unfallversicherungsrecht	149
dd) Vaterschaftsurlaub und Vaterschaftsgeld	150
ee) Zwischenergebnis	152
c) Diskriminierungen aufgrund des Alters	154
aa) Verbindliches Rentenalter	155
bb) Volljährigkeitsalter	164
cc) Zwischenergebnis	164
d) Diskriminierungen aufgrund von Behinderung	165
aa) Mindestlohnregelung	166

Inhaltsverzeichnis	13
bb) Zugang zu Wahllokalen	167
cc) Zwischenergebnis	168
e) Ergebnis	169

Teil 3

Schlußbetrachtung	172
--------------------------	-----

Teil 4

Zusammenfassung	180
------------------------	-----

Anhang 1: Gesetzestexte:

The Canadian Bill of Rights	183
Charte des droits et libertés de la personne	186
Canada Act 1982	209

Anhang 2: Gesetzesänderungen zu Art. 8 Canadian Charter of Rights and Freedoms	229
---	-----

Literaturverzeichnis	239
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

A.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
A.C.	Appeal Cases (Law Reports)
A.C.W.S.	All-Canada Weekly Summaries
a.F.	alte(r) Fassung
A.G.	Attorney General
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Aug.	August
B.C.	British Columbia
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
B.N.A. Act	British North America Act
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
c.	Chapter
C.A.	Cour d'appel (Recueils de jurisprudence du Québec)
Can.	Canadian
C.B.R.	Canadian Bill of Rights
C.C.C.	Canadian Criminal Cases
C.C.R.F.	Canadian Charter of Rights and Freedoms
C.d.D.	Cahier de Droit
C.F.	Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada
C.L.Q.	The Criminal Law Quarterly
COM.	Commission
C.P.	Cour provinciale (Recueils de jurisprudence du Québec)
C.R.	Criminal Reports
C.R.C.	Codification des règlements du Canada
C.R.R.	Canadian Rights Reporter
C.S.	Cour supérieure (Recueils de jurisprudence du Québec)
C.S.M.	Consolidated Statutes Manitoba
C.S.N.S.	Consolidated Statutes of Nova Scotia
CTC	Canada Tax Cases
Dec.	December

ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
D.L.Q.	Receuil des décisions des droits et libertés de la personne
D.L.R.	Dominion Law Reports
Doc.	Document
DöV	Die öffentliche Verwaltung
D.T.C.	Dominion Tax Cases
ed.	edition
et cet.	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
f.	folgende
F.C.	Canada Federal Court Reports
ff.	fort folgende (Seite)
Fn.	Fußnote
G.A.	General Assembly
G.A.O.R.	General Assembly Official Reports
Hbd.	Halbband
Hon.	(The) Honourable
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
I.Q.A.J.	Institut Québécois d'Administration Judiciaire
i. V.m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
L.J.	Law Journal
L.Q.	Loi du Québec
L.R.	Law Reports
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
Ltd.	Limited
n.F.	neue(r) Fassung
No.	number/numéro
Nov.	November
Nr.	Nummer
N.S.R.	Nova Scotia Reports
Oct.	October
O.R.	Ontario Reports
Ott.	Ottawa
Q.A.C.	Quebec Appeal Cases
Q.B.	Law Reports - Queen's Bench Division
P.E.I.	Prince Edward Island
R.	Regina
R.D.U.S.	Revue de droit de l'Université de Sherbrooke
Reg.	Regulation

Res.	Resolution
Rev.	Review/Revue
R.D.J.	Revue de droit judiciaire
R.J.Q.	Recueils de jurisprudence du Québec
R.J.T.	Revue Juridique Thémis
R.R.O.	Revised Regulations Ontario
R.S.	Revised Statutes
R.S.C.	Revised Statutes of Canada
S.	Seite
S.A.	Statutes of Alberta
Sask.	Saskatchewan
S.C.	Statutes of Canada
S.C.R.	Supreme Court Reports (Canada)
S.Ct.	Supreme Court Reporter (USA)
sec.	section
sec. ed.	second edition
S.M.	Statutes of Manitoba
S.N.	Statutes of Nova Scotia
sog.	sogenannt
S.Q.	Statutes of Quebec
StPO	Strafprozeßordnung
Supp.	Supplement
u.	und
u. a.	unter anderem
U.B.C.L.R.	University of British Columbia Law Review
U.K.	United Kingdom
U.N.	United Nations
U.N.G.A.O.R.	United Nations General Assembly Official Reports
U.N.T.S.	United Nations Treaty Series
U.S.	United States (Supreme Court) Reports
v.	versus
vgl.	vergleiche
Vict.	Victoria
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
W.W.R.	Western Weekly Reports
W.C.B.	Weekly Criminal Bulletin
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

Einführung

Die vorliegende Arbeit hat sich die Aufgabe gestellt, einen Beitrag zum Verständnis föderalistischer Verfassungssysteme zu leisten. Es geht um die Bearbeitung eines grundlegenden Problems der Föderalismusforschung, das lautet:

Welches sind die zentralisierenden oder unitarisierenden Faktoren im bundesstaatlichen System und inwieweit kommt insbesondere den Grundrechten eine unitarisierende Wirkung zu?

Die moderne Diskussion um diese Frage ist sehr stark durch die diesbezügliche Auseinandersetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika geprägt. Grundlegende gesellschaftspolitische Probleme wie z.B. die Frage der Rassengleichheit oder die Garantie der Verfahrensrechte von Angeschuldigten im Strafverfahren wurden in den USA über den verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz einer Lösung zugeführt, die eine weitgehende inhaltliche Angleichung von bundes- und einzelstaatlichem Recht zur Folge hatte¹. Dies hat - neben anderen Faktoren - zu einer gewissen Unitarisierung im föderativen System der Vereinigten Staaten von Amerika geführt. Es ist deshalb von rechtsvergleichendem Interesse, zu untersuchen, ob eine ähnliche Entwicklung auch im kanadischen Bundesstaat festzustellen ist, wo 1982 in Abwendung von der britischen Rechtstradition mit dem Canada Act 1982 eine verfassungsrechtliche Grundrechtscharta (The Canadian Charter of Rights and Freedoms) eingeführt wurde. Dies geschah mit dem erklärten Ziel, hierdurch einen Beitrag zur prekären staatlichen Integration Kanadas zu leisten. Es ist deshalb rechtsvergleichend nicht nur interessant, sondern auch für das kanadische Staatswesen selbst von ausschlaggebender Bedeutung festzustellen, ob diese integrierende Wirkung der Grundrechtscharta wirklich eingetreten ist.

Die Wirkung, die die kanadische Grundrechtscharta auf das bundesstaatliche System Kanadas bisher ausgeübt hat, läßt sich im Rahmen einer Dissertation nicht vollständig darstellen. Deshalb beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit einem wesentlichen Ausschnitt dieser Problematik, nämlich mit der gesetzgeberischen Umsetzung der Grundrechtscharta auf Bundes- und Provinzebene. Da die Grundrechtscharta Vorrangwirkung gegenüber der Bundes- und Provinzgesetzgebung besitzt, waren die kanadischen Gesetzgeber verpflichtet, nach Inkrafttreten der Canadian Charter of Rights and Freedoms ihre

¹ Näher hierzu S. 42.

² Zimmermann

Gesetzgebung der neuen Verfassungslage anzugleichen. Die Arbeit untersucht diesen Angleichungsprozeß und sucht die Frage zu beantworten, inwieweit diese von Amts wegen durchgeführten Rechtsreformen eine unitarisierende bzw. integrierende Wirkung der Grundrechtscharta erkennen lassen.

Da die Problematik der Angleichungsgesetzgebung nicht ohne die Vorgeschichte der kanadischen Grundrechtscharta verständlich ist, wird in Teil 1 ein historischer Abriss über den langjährigen Prozeß der verfassungsrechtlichen Verankerung des Grundrechtsschutzes in Kanada wiedergegeben. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, auf die Gründung des kanadischen Bundesstaates sowie auf die bis 1982 bestehende verfassungsrechtliche Abhängigkeit Kanadas von Großbritannien kurz einzugehen.

Sodann erfolgt in Teil 2 zunächst eine Gesamtübersicht über die vom Bund und von den Provinzen erlassene Angleichungsgesetzgebung. Die unitarisierende Wirkung der Grundrechtscharta kann allerdings nicht anhand der gesamten Angleichungsgesetzgebung überprüft werden. Um eine differenzierte Betrachtung der Angleichungsgesetzgebung zu ermöglichen, wurden deshalb für den Fortgang der Untersuchung zwei unterschiedliche Grundrechtsgarantien ausgewählt. Zum einen wird die rechtsvereinheitlichende Wirkung der Canadian Charter of Rights and Freedoms am Beispiel des eher technischen Verfahrensgrundrechts des Art. 8 (Schutz vor unangemessenen Durchsuchungen oder Beschlagnahmen) analysiert. Zum anderen geht es um eine nähere Untersuchung der harmonisierenden Wirkung des Gleichheitssatzes (Art. 15). Die Auswertung dieser Analyse wird auf die Frage der Unitarisierung durch Grundrechtsschutz eine weitgehend negative Antwort geben. Hieraus werden im Schlußteil (Teil 3) Folgerungen für das föderative System Kanadas, insbesondere im Hinblick auf die Frage einer verbesserten Integration der kanadischen Konföderation zu ziehen sein.

Im Endteil (Teil 4) werden schließlich die gewonnenen Ergebnisse zusammengefaßt.

Abschließend sei noch erwähnt, daß die Verfasserin zur Ausarbeitung der vorliegenden Arbeit 1988 einen fünfmonatigen und 1989 einen zweimonatigen Studienaufenthalt in Kanada verbrachte. Diese Aufenthalte haben dazu gedient, das umfangreiche Gesetzgebungsmaterial und die hierzu erschienenen Dokumente (Parlamentsdebatten, verfassungsrechtliche Studien etc.) sowie erklärende Literatur zur Grundrechtscharta zu beschaffen. Ferner führte die Verfasserin in dieser Zeit Informationsgespräche im Bundesjustizministerium (Human Rights Law Section) in Ottawa sowie in den Justizministerien aller zehn kanadischen Provinzen. Die aus diesen Gesprächen gewonnenen Erkenntnisse zum neuen Grundrechtsschutz in Kanada haben Eingang in diese Arbeit gefunden.

Teil 1

Verfassungsrechtliche Lage Kanadas vor Inkrafttreten des Canada Act 1982

A. Die Gründung des kanadischen Bundesstaates

Die Geschichte der kanadischen Konföderation beginnt am 1. Juli 1867¹. An diesem Tag trat der British North America Act 1867 (BNA Act) in Kraft, durch den die britischen Kolonien Nova Scotia, New Brunswick und die Provinz Canada (Ober- und Unterkanada, heute Ontario und Quebec) zum Dominion of Canada zusammengeschlossen wurden. Der Erlaß des BNA Act 1867 geht auf die sog. Quebec Resolution von 1864 zurück, mit der die britischen Kolonisten die englische Krone ersuchten, der Gründung einer kanadischen Konföderation zuzustimmen². Dieses Ersuchen gegenüber Großbritannien war erforderlich, weil die britischen Kolonien zu diesem Zeitpunkt in rechtlicher Abhängigkeit zum englischen Mutterland standen. Die gesetzgebenden Versammlungen in den Kolonien besaßen lediglich für interne Angelegenheiten eine Regelungsbezugnis (self government in local affairs). Für alle externen Angelegenheiten, z.B. Regelungen über den Außenhandel, die Kriegsführung sowie die Verteidigung, hatte dagegen das britische Parlament die Gesetzgebungskompetenz. Außerdem war es dem britischen Gesetzgeber erlaubt, englisches Recht in den Kolonien für anwendbar zu erklären oder durch den Erlaß sog. imperial statutes auf die Regelung interner Angelegenheiten der Kolonien Einfluß zu nehmen³. Es bestand also zu dieser Zeit für die Kolonien in legislativer Hinsicht eine umfassende britische Gesetzgebungsbefugnis. Aus diesem Grund konnte der Zusammenschluß der Kolonien Nova Scotia, New Brunswick und der Provinz Canada (Ontario und Quebec) zu einer Konföderation nur durch den britischen Gesetzgeber vorgenommen werden. 1865 stimmte die britische Krone auf einer

¹ Zur Entstehungsgeschichte der kanadischen Konföderation siehe *Careless*, Canada, A Story for Challenge, S. 31-249; *Sautter*, Geschichte Kanadas, S. 82 ff; *M. Dawson*, Government of Canada, S. 3-40; *Riege*, Nordamerika, Bd. 1, S. 63 ff; *Bothe*, Kompetenzstruktur, S. 52.

² Ausführlich hierzu *Careless*, S. 232 ff.

³ Zur Rechtsetzungsbefugnis Großbritanniens gegenüber den britischen Kolonien siehe *Hogg*, Const. Law, S. 8-12 u. 21 ff.