

Verteilung der gesetzgeberischen Zuständigkeit zwischen Dominion und Provinzen in Canada *)

Am 28. Januar 1937 hat das Judicial Committee of the Privy Council 7 Berufungen gegen Gutachten des Supreme Court of Canada über verfassungsrechtliche Fragen beschlossen (T. L. R. LIII pp. 325 bis 341). Die gegenwärtige Regierung — Makenzie King — hatte von dem ihr zustehenden Recht¹⁾ Gebrauch gemacht, die soziale Gesetzgebung der früheren Regierung — Bennet — auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch den Supreme Court of Canada prüfen zu lassen. Es handelt sich um einen den amerikanischen N. R. A.-Entscheidungen ähnlichen Fall. Ein wesentlicher Unterschied liegt darin, daß in den U. S. A. nach Aufbau des neuen Verwaltungsapparates wirkliche Streitfälle geprüft wurden, in Canada vor Durchführung der Gesetze ihre Verfassungsmäßigkeit allgemein begutachtet worden ist. Hier soll eine dieser Entscheidungen besprochen werden: A. G. for Canada v. A. G. for Ontario e. others. Die grundsätzlichen Fragen sind in allen Entscheidungen die gleichen; die Erörterung der Einzelheiten würde über diesen Rahmen hinausgehen. Der Entscheidungstext stammt von Lord Atkin.

Der Entscheidung liegt folgender Tatbestand zugrunde:

Die Übereinkommen des Internationalen Arbeitsamts über die Begrenzung der Arbeitszeit in der Industrie — vom 29. November 1919 — über Sonntagsruhe in der Industrie — vom 19. November 1921 — und über Festsetzung von Mindestlöhnen und die Schaffung von staatlichen Schlichtungsstellen — vom 16. Juni 1928 — sind von Canada am 1. März 1935 und 12. April 1935 ratifiziert worden, nachdem beide Häuser des Bundesparlaments im Februar bzw. März 1935 ihre Zustimmung erklärt hatten. Die Ratifikation ist in ordnungsmäßiger Form dem Völkerbund angezeigt worden. — Die diesen internationalen Übereinkommen entsprechenden innerstaatlichen Gesetze sind am 5. Juli²⁾, 4. April³⁾ und 28. Juni 1935⁴⁾ von dem Governor General unterzeichnet worden und sollten 3 Monate nach Erlass besonderer Proklamationen in Kraft treten. Vor Erlass dieser Proklamationen fanden die Wahlen statt; die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze wurde angezweifelt, und

*) Auf die völkerrechtliche Seite der behandelten Entscheidungen wird in dem Bericht über völkerrechtliche Entscheidungen aus dem britischen Empire im nächsten Heft der Zeitschrift noch eingegangen werden (D. Red.).

1) Durch den Act respecting the Supreme Court of Canada — 6. Edw. VII. c. 139 — ist die Regierung ermächtigt worden, den Supreme Court um Gutachten zu bitten. Vgl. auch A. G. of Ontario v. A. G. of Canada (1912) A. C. 571.

2) An Act to provide for limiting the Hours of Work in Industrial Undertakings — 25 e. 26 Geo. V c. 63. —

3) An Act to provide for a weekly day of rest — 25 e. 26 Geo. V. c. 14 —.

4) An Act to provide for Minimum Wages — 25 e. 26 Geo V c. 44 —.

die in die Regierung berufene Opposition setzte das mit dieser Entscheidung endende Verfahren in Gang.

Für das Verständnis der Entscheidung ist folgendes zu berichten:

Canada hat eine bundesstaatliche Verfassung — British North America Act (B. N. A. A.) —¹⁾. Die Gewalten sind zwischen Bund und Provinzen aufgeteilt. Die hier maßgebenden Bestimmungen sind:

Art. 91. It shall be lawful for the Queen, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

Art. 92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,

13. Property and Civil Rights in the Province.

Art. 132. The Parliament and Government of Canada shall have all powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.

Die drei Gesetze über Arbeitszeit, Arbeitsruhe und Löhne betreffen »Property and Civil Rights in the Province« im Sinne feststehender Rechtsprechung, gehören daher zur Zuständigkeit der Provinzen. Das Judicial Committee hatte zu entscheiden, ob die Tatsache, daß der Bundesstaat durch einen verbindlichen internationalen Vertrag verpflichtet war, die Gesetze zu erlassen, diese gemäß Art. 132 B. N. A. A. gültig macht, obwohl ihr Erlaß ohne den Vertrag gemäß Art. 92 Ziff. 13 B. N. A. A. zur Zuständigkeit der Provinzen gehörte; oder ob, abgesehen von Art. 132, die Zuständigkeit zur Gesetzgebung für »Peace, Order and good Government« infolge der erlangten Souveränität Canadas jetzt das Recht umfaßt, die zur Erfüllung internationaler Verträge erforderlichen Gesetze zu erlassen.

Der Privy Council hat die Gesetze für ungültig erklärt. Diese Entscheidung ist von sozialer und politischer Bedeutung. Rechtlich ist die Entscheidung aus drei Gründen bemerkenswert: erstens, weil einige Grundsätze englischen Bundesstaatsrechts mit vollendeter Klarheit dargestellt sind; zweitens, weil sie eine neue Wendung in der Auslegung des B. N. A. A. bedeutet; drittens, weil von ihr möglicherweise ein neuer Anstoß zur Änderung des B. N. A. A. ausgehen wird.

1. Der rechtliche Gehalt der Entscheidung.

Es ist rechtlich korrekt, wenn auch wenig praktisch, darauf hinzuweisen, daß es sich um ein Gutachten handelt, das abgeändert wer-

¹⁾ 1867. 30 Vic. c. 3.

den kann und das nicht verbindlich ist, nicht um die Entscheidung eines Streitfalles, die unabänderlich ist, und deren Rechtssätze die unteren Gerichte binden.

Die Entscheidung beginnt mit der Feststellung, daß »within the British Empire« Recht nur durch ein vom Parlament im Zusammenwirken von Unterhaus, Oberhaus und König verabschiedetes Gesetz geschaffen werden kann und niemals durch die bloße Ratifikation eines internationalen Vertrages. Die Ratifikation bindet das Land, innerstaatsrechtlich gesehen aber nur die Exekutive, nicht den Landesgesetzgeber; sie ändert nie das Recht, auch dann nicht, wenn die beiden Häuser des Parlaments der Ratifikation zugestimmt haben. Das erste Ergebnis der Entscheidung ist, daß die Bundesexekutive berechtigt war, die Übereinkommen zu ratifizieren und Canada dadurch zu binden; Canada verletzt einen internationalen Vertrag, falls es nicht sein Recht diesen Verträgen entsprechend ändert.

Der Streit hier geht um die darauf folgende Frage: wer ist der für die Änderung des hier maßgebenden Rechts zuständige Gesetzgeber? Diese Gesetzgeber sind gemäß Art. 92 Ziff. 13 B. N. A. A. die verschiedenen Parlamente der Provinzen, es sei denn, daß Art. 132 oder Art. 91 B. N. A. A. die Zuständigkeit des Bundes begründen.

Zu der Frage der Rechtfertigung der Gesetzgebung nach Art. 132 sagt die Entscheidung:

The obligations are not obligations of Canada as part of the British Empire, but of Canada by virtue of her new status as an international person, and do not arise under a treaty between the British Empire and foreign Countries.

Das Argument, 1867 habe der Gesetzgeber die Möglichkeit, Canada könne selbst internationale Verträge machen, gar nicht erwogen, daher sei eine ausdehnende Auslegung des Art. 132 geboten, hat das Judicial Committee verworfen:

While it is true, as was pointed out in the Radio case (vgl. unten) that it was not contemplated in 1867 that the Dominion would possess Treaty-making powers, it is impossible to strain the section so as to cover the un contemplated event.

2. Die Bedeutung der Entscheidung für die Auslegung der Artt. 91 und 92.

Der B. N. A. A. ist als Grundgesetz Canadas so aufgebaut, daß den Provinzen durch Art. 92 bestimmte Rechtsmaterien zugewiesen sind, und alle anderen Rechte dem Bundesstaat zustehen. Die Rechte der Provinzen sollten verhältnismäßig klein sein. Die richterliche Auslegung der Ziff. 13 des Art. 92 »Property and Civil Rights in the Province« hat jedoch die Zuständigkeiten des Bundesstaates erheblich eingeschränkt und hat die ursprüngliche Absicht des Gesetzes in das Gegenteil verkehrt. Das Ergebnis einer Reihe von Entscheidungen des Judicial Committee ist in einem Satz Lord Haldanes zusammengefaßt:

It appears to their Lordships, that it is not now open to them to treat *Russel v. The Queen*¹⁾ as having established the general principle that the mere fact that Dominion legislation is for the general advantage of Canada, or is such that it will meet a mere want which is felt throughout the Dominion, renders it competent if it cannot be brought within the heads enumerated specifically in section 91²⁾.

Diese Entscheidung stellt daher fest, daß die oben zitierte Einleitung zu Art. 91 praktisch dadurch stark eingeschränkt ist, daß »property and civil rights in the Provinces« — Art. 92 Ziff. 13 — eine sehr ausdehnende Auslegung gefunden hat.

Ebenfalls im Jahre 1925 hatte die Regierung den Supreme Court of Canada um ein Gutachten zu der Frage gebeten, die jetzt entschieden worden ist, wie die zur Durchführung der Übereinkommen des Internationalen Arbeitsamtes erforderlichen Gesetze erlassen werden müßten³⁾. Das Gutachten war dahin erstattet worden, daß die Provinzen die Gesetze erlassen müßten, und daß zur Zuständigkeit des Bundesstaates nur die Gesetze gehörten, die für die Bundesangestellten und für die Gebiete, die keiner Provinz unterstehen, verbindlich sein sollten.

Mit diesen Entscheidungen von 1925 schien die Entwicklung zur Ausdehnung der Zuständigkeiten der Provinzen ihren Höhepunkt erreicht zu haben, und die beiden Entscheidungen aus dem Jahre 1932 über den Flugverkehr und den Rundfunk schienen neue Entwicklungsmöglichkeiten anzukündigen⁴⁾.

Inzwischen war das Statute of Westminster Gesetz geworden (1931), durch das Canada ein souveräner Staat geworden war, und damit waren neue Aufgaben für den Bundesstaat erwachsen, die möglicherweise die Auslegung der Verfassung beeinflussten. Auf Grund dieser beiden Entscheidungen nahmen canadische und englische Juristen an, daß für die Gesetzgebung zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen der Bundesstaat ausschließlich zuständig sei, und zwar auf Grund der Einleitung zu Art. 91 B. N. A. A. 5). Die Entscheidung in der Frage des Luftrechts

1) (1882), 7 A. C. 829; vgl. auch *Hodge v. The Queen* (1883) 9. A. C. 117; ferner 10. A. C. 282; 12. A. C. 575. und *A. G. for Ontario v. A. G. for the Dominion* (1896) A. C. 348, 362.

2) *Toronto Electric Commissioners v. Snider e. others* (1925) A. C. 396 at p. 412.

3) *In Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour Reference* (1925) Can. S. C. R. 505.

4) *In Re Regulation and Control of Aeronautics in Canada* (1932) A. C. p. 54 und *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* (1932) A. C. p. 314.

5) Vgl. u. a. *Keith, The Constitutional Law of the British Dominions*, 1933, S. 300 zu Art. 132: No doubt the section did not contemplate the time when Canada would make her own treaties, but the Privy Council has had no trouble in overriding so technical a point . . . by basing legislative power on the General legislative authority of the Dominion. S. 329 zu Art. 91: So in the case of Radio Communication in Canada the Privy Council rejected entirely any power of regulation by the provinces, relying on the general power to legislate for the peace, order and good government of the Dominion . . .

stützt diese Meinung nur in einem Satz, der für die Entscheidung nicht erforderlich war, da die Zuständigkeit des Bundesstaates unzweifelhaft nach Art. 132 begründet war. In dem Rundfunk-Fall ist die Zuständigkeit des Bundesstaates aus Art. 91 gefolgert worden mit der Begründung, daß Rundfunk unter keines der aufgezählten und den Provinzen gemäß Art. 92 vorbehaltenen Rechte fällt. Immerhin, die Fassung der Begründungen in diesen beiden Entscheidungen ließ erwarten, daß das Judicial Committee die Einleitung zu Art. 91 mit Rücksicht auf die neuen und weitreichenden Aufgaben des Bundesstaates in Zukunft stärker berücksichtigen werde. Und nur dieser Meinung über die voraussichtliche Richtung der künftigen Auslegung der Verfassung durch das Judicial Committee ist es zu verdanken, daß in dem hier besprochenen Fall drei der sechs Richter des Supreme Court of Canada unter Aufgabe der 1925 vertretenen Ansicht den Bundesstaat für zuständig erklärt haben.

Die Entscheidung des Judicial Committee hat die Erwartungen nicht erfüllt. Lord Atkin entscheidet die Frage abschließend dahin:

It follows . . . that no further legislative competence is obtained by the Dominion from its accession to international status and the consequent increase in the scope of its executive functions. It is true . . . that as the executive is now clothed with the powers of making treaties, so the Parliament of Canada . . . has imposed on it responsibilities in connexion with such treaties. . . There is no existing constitutional ground for stretching the competence of the Dominion Parliament so that it becomes enlarged to keep pace with enlarged functions of the Dominion executive. . . In other words, the Dominion cannot merely by making promises to foreign countries clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it birth.

3. Die Änderung des British North America Act.

Diese Entscheidung versagt dem British North America Act in diesem Punkt das im englischen Recht so oft mit Erfolg angewandte Verfahren, ein bestehendes Gesetz durch richterliche Auslegung den völlig veränderten Verhältnissen anzupassen. Die Rechtslage kann nur durch eine Verfassungsänderung den neuen Verhältnissen angepaßt werden, und man wird der Bedeutung der Entscheidung des Judicial Committee nicht gerecht, wenn man nicht ein Wort über die großen Schwierigkeiten einer solchen Änderung sagt.

Der neue Status der Dominions läßt es ihnen mit ihrer Würde schwer verträglich erscheinen, das Parlament von Westminster um eine Änderung ihrer Verfassung zu bitten. Da in der Canadischen Verfassung keine Vorsorge für eine Verfassungsänderung getroffen ist, kann sie nur durch Gesetz des Parlaments in Westminster geändert werden, es sei denn, daß man eine verfassungsgebende Versammlung für zuständig halten kann. Diese letzte Möglichkeit ist verschiedentlich erörtert worden.

Sie stößt aber auf politische wie rechtliche Schwierigkeiten, die kaum überwindlich erscheinen.

Die Änderung kann daher praktisch nur durch ein Gesetz des Parlaments von Westminster erfolgen. Für ein solches Gesetz gilt sec. 4 des Statute of Westminster 1931¹⁾:

4. No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act shall extend or be deemed to extend, to a Dominion as part of the law of that Dominion, unless it is expressly declared in that Act that that Dominion has requested, and consented to, the enactment thereof.

Dieser Rechtssatz ist in der Präambel zu dem Statute of Westminster als ein Verfassungsbrauch wie folgt formuliert worden:

And whereas it is in accord with the established constitutional position that no law hereafter made by the Parliament of the United Kingdom shall extend to any of the said Dominions as part of the law of that Dominion otherwise than at the request and with the consent of that Dominion.

Der Rechtssatz der sec. 4 trifft nur auf den Bundesstaat Canada zu; die Beziehung des Parlaments von Westminster zu den canadischen Provinzen ist lediglich durch einen Verfassungsbrauch geregelt, der praktisch zu dem gleichen Ergebnis führt. Dieser Verfassungsbrauch ist inhaltlich dem gleich, der für die Dominions in der Präambel zu dem Statute of Westminster formuliert ist. Ein den British North America Act ändernder Entwurf würde daher von dem Parlament in Westminster nur auf Grund der geforderten Bitte und Zustimmung verabschiedet werden, wobei Zweifel darüber besteht, wer zustimmen muß. Auf der einen Seite wird die Meinung vertreten, daß die beiden Häuser des Parlaments von Ottawa in gemeinsamer Entschliebung die Entwürfe dem König vorlegen und um ihre Verabschiedung durch das Parlament von Westminster bitten sollten. Auf der anderen Seite wird verlangt, daß gleichlautende Entwürfe in der gleichen Weise von den Provinzparlamenten und dem Dominion-Parlament vorgelegt werden müßten. Welche von beiden Meinungen richtig ist, hätte das Parlament von Westminster zu entscheiden. Und nach der bisherigen Übung wird man annehmen können, daß irgendeine Willensäußerung der Provinzen verlangt werden wird. Ob allerdings Resolutionen der Parlamente erfordert, oder ob Erklärungen der Exekutive als genügend angesehen werden würden, ist zweifelhaft.

In jedem Fall ist es wenig wahrscheinlich, daß die Frage der Verfassungsänderung vorankommen wird, obwohl die Entscheidung des Judicial Committee das Bedürfnis für eine Regelung verstärkt hat, weil sie einen Ausweg geschlossen hat.

Moltke.

¹⁾ 22 e. 23 Geo V., c. 4. 1931; abgedr. in dieser Zeitschr., Bd. III, S. 286.