

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Australien auf dem Weg zu einer Grundrechtscharta? Hintergründe und Ausgestaltung einer ersten „Bill of Rights“ in Australien*

I. Einleitung

Seit Australiens grundlegender Verankerung als Föderation im Jahre 1901¹ gibt es auf dem roten Kontinent eine lebhafte Diskussion über die Schaffung einer „Bill of Rights“, einer Festschreibung fundamentaler Menschen- bzw. Freiheits- und Gleichheitsrechte. Zuletzt war diese Diskussion signifikant in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts wahrzunehmen, doch gelang es den damaligen Regierungen unter *Whitlam* und *Hawke* nicht, eine Basis von Grundrechten gesetzlich in Australien zu etablieren. In der Folge wurde Australien zum einzigen "westlichen" Staat ohne eine Festschreibung von Grundrechten und musste sich daher in eine Reihe stellen mit Brunei und Burma, welche als letzte unter allen Nationen keine gesetzliche Fixierung von Grundrechten besaßen und bis heute auch nicht besitzen. Da selbst Afghanistan zu Beginn dieses Jahres eine neue Verfassung mit Grundrechten verabschiedet hatte, wuchs der politische Druck in Australien, dem Bild der historisch verwandten Staaten Neuseeland, Kanada und zuletzt Großbritannien (1998) nachzueifern und eine „Bill of Rights“ zu verabschieden. Dies ist nunmehr für einen Teil Australiens geschehen: Am 1. Juli 2004 ist der „Human Rights Act 2004“ gültig für das Australian Capital Territory in Kraft getreten.²

* Besonderer Dank gebührt Prof. *George Williams*, Anthony Mason-Professor und Direktor des Gilbert + Tobin Centre of Public Law at the Faculty of Law, University of New South Wales, für seine Unterstützung bei dieser Abhandlung.

¹ Näheres hierzu bei *Lane*, *An Introduction to the Australian Constitution*, 1994.

² Vgl. den Gesetzestext unter <http://www.legislation.act.gov.au/a/2004-5/default.asp>.

II. Eckpunkte des australischen Staatsgefüges

Um die Diskussion um die "Bill of Rights" Australiens vollständig erfassen zu können, sollte zunächst ein Blick auf das australische Staatsgefüge geworfen werden. Australien war ursprünglich eine Kolonie Großbritanniens und ist bis heute stark mit seinem "Mutterland" verbunden. Auch aus diesem Grund hat das common law in Australien eine starke Verwurzelung. Das Recht wird nicht nur durch das Parlament gesetzt, sondern um das Richterrecht (common law) ergänzt. In diesem Rechtssystem entscheidet besonders der Präzedenzfall über die Weiterentwicklung der bestehenden Rechtslage. Auch dem Parlament kommt ein hoher Stellenwert zu, da es durch die Rechtssetzung die Geschicke des Volkes bestimmt. Da Australien ein föderalistisches System hat, finden sich Parlamente auf beiden föderalen Ebenen. Es gibt ein Parlament für ganz Australien und weitere Parlamente in sechs Staaten und zwei Territorien.³

Australien besitzt keine verfassungsrechtliche Regelung, die es erlaubt, dass internationale Verpflichtungen unmittelbar auf der Ebene des nationalen Rechts Gültigkeit erlangen können. Deshalb gelten internationale Vereinbarungen zum Schutz von Menschenrechten bisher nur eingeschränkt, da eine vollständige und umfassende Umsetzung auf Bundes- wie Gliedstaats- und Territorienebene aktuell noch fehlt.⁴

III. Historischer Kontext

1. Gescheiterte Versuche einer Verfassungsänderung

Australien schaut auf eine lange Tradition der gescheiterten Versuche zurück, eine "Bill of Rights" für das ganze Land einzuführen. Dies hängt sicherlich auch mit den Schwierigkeiten zusammen, die eine Verfassungsänderung in Australien mit sich bringt. Eine erfolgreiche Änderung setzt nicht nur eine absolute Mehrheit in beiden Häusern des föderalen (gesamt-australischen) Parlaments, sondern erfordert auch eine Mehrheit aller Wähler wie

³ Die sechs Staaten Australiens sind: New South Wales, Queensland, Victoria, South Australia, Tasmania und Western Australia. Bei den beiden Territorien handelt es sich um: Australian Capital Territory und Northern Territory.

⁴ Hilary Charlesworth, *Australia's Split Personality: Implementation of Human Rights Treaty Obligations in Australia*, in: Alston und Chiam (Hg.), *Treaty-Making and Australia*, 1995, S.129. Zum Einflussumfang des nicht umgesetzten internationalen Rechts siehe die Entscheidungen: *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Teoh* (1995) 183 CLR 273; *Chow Hung Ching v The King* (1948) 77 CLR 449; *Bradley v The Commonwealth* (1973) 128 CLR 557; *Tasmanian Wilderness Society v Fraser* (1982) 153 CLR 270; *Kioa v West* (1985) 159 CLR 550; *Chu Kheng Lim v Commonwealth (Minister for Immigration, Local Government and Ethnic Affairs)* (1992) 176 CLR 1; *Dietrich v R* (1992) 177 CLR 292; *Kruger v Commonwealth* (1997) 146 ALR 126; *Bertran v Vanstone* (2000) 173 ALR 63.

auch eine Mehrheit der Staaten (mindestens vier von sechs). Mit anderen Worten: Eine Verfassungsänderung kann nur auf die Initiative des föderalen Parlaments zurückgehen und erfordert die Unterstützung in den einzelnen Staaten. Von den angestrebten 44 Änderungsversuchen blieben bislang 36 erfolglos, wobei es gerade in jüngerer Zeit nicht zu Veränderungen kam: Die letzten acht Initiativen scheiterten. Die letzte Verfassungsänderung erging 1977; sie befasste sich mit der Altershöchstgrenze von Richtern.

Versuche, eine nationale Verfassungsänderung herbeizuführen, die einen Bezug zu Grund- bzw. Freiheitsrechten aufwies, gab es 1944, 1967, 1973, 1985 und 1988. Die beiden letzten Referenden unter den Regierungen von *Whitlam* und *Hawke* hatten sich beide zur Aufgabe gemacht, fundamentale Menschenrechte in die Verfassung Australiens schriftlich aufzunehmen. *Whitlam* scheiterte daran, dass ihm durch Western Australia die notwendige Unterstützung verweigert wurde, da der Regierungschef dieses Staates, *Brian Burke*, aufgrund der Klausel "one vote, one value" Nachteile für den zukünftigen Wahlausgang in seinem Staat befürchtete. *Hawke* fehlte die Unterstützung der Wähler. Als er seine "Bill of Rights" zur Wahl stellte, erhielt er nur 30,33 % ja-Stimmen für seine Sache und musste 68,19 % nein-Stimmen hinnehmen. Zurückzuführen war dieses schlechte Ergebnis wohl hauptsächlich auf den starken Widerstand der Opposition und ein fehlendes Verständnis für den Vorschlag in der Bevölkerung.

Die Misserfolge, eine "Bill of Rights" in Australien zu etablieren, haben ihren Ursprung sicherlich nicht in dem Umstand, dass die Australier kein Bedürfnis nach einer Stärkung ihrer Rechte hätten. Eine 1997 von den Politikwissenschaftlern *Galligan* und *McAllister* durchgeführte Befragung zeigte vielmehr, dass 72% der Befragten eine "Bill of Rights" unterstützen wollten, 54% empfanden ihre Rechte als nicht ausreichend geschützt. Diese Zahlen indizieren, dass die Problematik nicht bei der Bereitschaft der Bevölkerung zu sehen ist, ein Referendum zu tragen. Es ist die fehlende Einbindung in den Entscheidungsprozess im Vorfeld des Referendums, ein Mangel an notwendiger politischer Bildung, die Gestaltung des Vorschlags und die fehlende politische Führungsstärke.⁵ Gerade die Ereignisse von 1988 verdeutlichten, dass eine Verfassungsänderung nur mit höchster politischer Vorsicht und Anstrengung erfolgreich durchgeführt werden kann. Es hätte daher einer breiteren politischen Basis bedurft wie auch einer medienwirksameren und eindeutigeren Darstellung der politischen Absicht.

2. *Problemfälle der Vergangenheit und Gegenwart*

Der "Human Rights Act 2004" wurde nicht nur in eine Vergangenheit der gescheiterten Versuche einer Verfassungsänderung "hineingeboren". Ihm gingen auch Ereignisse voraus,

⁵ *Williams*, The case for an Australian Bill of Rights, 2004, S.64 f.

die eklatant die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Fixierung von verbindlichen Freiheits- und Gleichheitsrechten verdeutlichten. Die wohl wichtigsten Ereignisse sind das "regime of mandatory sentencing" des Northern Territory aus dem Jahre 1997, das unabhängig von den Umständen des Einzelfalls eine Mindestfreiheitsstrafe bei kleineren Vergehen vorsah, sowie die aktuelle Gesetzgebung im Zuge von Antiterrormaßnahmen.

a) *"regime of mandatory sentencing"*

Durch die Einführung einer Mindestfreiheitsstrafe für die Begehung von kleineren Vergehen⁶ im Northern Territory stieg die Rate der Menschen in den Gefängnissen des Territoriums alarmierend an. Sie betraf hauptsächlich Bürger, die den Aborigines angehörten. Die bedrückenden Ausmaße der Vorschrift wurden erstmals deutlich, als ein 21-jähriger Aborigine eine Freiheitsstrafe von einem Jahr verbüßte, weil er Kekse für \$23 entwendet hatte und damit Aufmerksamkeit in den Medien auf sich zog. Im Jahr 2000 manifestierte sich der Widerstand gegen das "mandatory sentencing" an dem Schicksal eines 14-jährigen Aborigine-Jungen, der sich nach 24 Tagen seiner 28-tägigen Haft das Leben nahm. Er verbüßte diese Haft, da er zuvor Farben im Wert von \$50 entwendet hatte. "Mandatory sentencing" wurde in der Folge von anerkannten Persönlichkeiten öffentlich als die "Antithese der Gerechtigkeit" und als "rassistisch" qualifiziert, da es sich vorrangig gegen die in der Minderheit befindlichen Aborigines wendete. Auch führende Politiker sowie anerkannte Juristen sahen in der umstrittenen Regelung einen groben Verstoß gegen die internationalen Verpflichtungen Australiens zum Schutz der Menschenrechte und qualifizierten "mandatory sentencing" als einen rassistischen Akt. Sie appellierten an die Politik, die sich jedoch ablehnend äußerte. Selbst das höchste Gericht Australiens, der High Court, musste seine Hilflosigkeit bei der bestehenden Gesetzeslage eingestehen, und auch internationaler Druck vermochte nicht einen Zustand einer Menschenrechtskonformität herbeizuführen. Erst nach einem Regierungswechsel im Jahre 2001 wurde die beklemmende Gesetzeslage wieder geändert. Die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Menschen waren der Politik hilflos ausgeliefert gewesen.

b) *Antiterrorgesetzgebung*

Ein neue Gefahr für die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Australier ist mit der zunehmenden Bedrohung durch den Terror verbunden. Aber nicht nur der Terror stellt eine Bedrohung dar, sondern auch die mit ihm verbundenen Gesetzeswerke. Die Antiterrorgesetze zeichnen sich zum einen dadurch aus, dass sie den Begriff des "Terrors" nicht konkret definieren können und somit die Möglichkeit von Missbrauch bieten; zum anderen räumen sie dem Attorney-General (in seiner Rolle vergleichbar mit dem deutschen Innen- oder

⁶ Bei einem Verstoß musste der Täter für 14 Tage ins Gefängnis, beim zweiten Verstoß 90 Tage und beim dritten Verstoß mindestens zwölf Monate.

Justizminister) die Befugnis ein, gefährliche Gruppierungen zu verbieten. Dabei reicht die Befugnis so weit, dass auch Gruppen erfasst werden, die friedlich Unabhängigkeitsbewegungen unterstützen. Ebenfalls ausgeprägt sind die Befugnisse der Staatsgewalt gegenüber *Unverdächtigen*. Diese können festgenommen werden, wenn dies für die Terrorbekämpfung notwendig erscheint. Dabei reichen die Eingriffsbefugnisse zum Teil weiter als die Eingriffsbefugnisse, die den Behörden in anderen Staaten gegenüber Verdächtigen zur Verfügung stehen. Australier haben somit mit schärferen Eingriffen zu rechnen als dies in Kanada, England oder den USA der Fall ist.⁷ Den Australiern fehlt es in dieser schwierigen Phase, in der es gilt, die Interessen einer wirksamen Terrorbekämpfung und die Interessen am Erhalt von Freiheiten und Rechten der Bürger auszubalancieren, an einer Verfestigung von schriftlich niedergelegten Grundrechten und Grundwerten. Freiheits- und Gleichheitsrechte sind nicht verbindlich grundgelegt worden.

IV. Bestehende Rechte der Bürger

Auch wenn es in Australien derzeit keine umfassende, föderale "Bill of Rights" gibt, wäre es verfehlt, zu glauben, in Australien würde es gar keine Rechtspositionen des Einzelnen geben. Viele wichtige Freiheiten und Rechte werden auch jetzt schon geschützt. Es gibt einzelne ausdrückliche Gewährleistungen in der Verfassung sowie Rechte, die nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt, dieser aber entnommen werden können, und schließlich Rechtspositionen, die auf einfachgesetzlichen Gewährleistungen beruhen.

1. Verfassungsrechtliche Garantien

Ausdrückliche in der Verfassung verankerte Rechte sind das Recht zu wählen, das Recht auf ein gerichtliches Verfahren mit Geschworenen, Religionsfreiheit, die Gleichberechtigung der Mitglieder der verschiedenen Staaten Australiens, die Gewährleistung des Rechtswegs, die angemessene Entschädigung für eine Enteignung und der freie Handel innerhalb der Staaten. Nicht alle dieser Rechte sind in gleichem Maße geschützt bzw. ausgeprägt. Das in Sektion 41 der Verfassung garantierte Recht zu wählen steht beispielsweise nur den Menschen zu, die im Jahre 1902 ein Alter von 21 Jahren hatten. Da diese Personen heute 124 Jahre alt sein müssten, läuft die Regelung im Ergebnis leer. Betrachtet man die Religionsfreiheit gemäß Sektion 116 der Verfassung, dann ist dem Parlament zwar untersagt, per Gesetz eine Religion einzuführen, die Religionsausübung zu überwachen, die freie Ausübung der Religion zu verhindern oder religiöse Anforderungen an ein Amt zu stellen, doch werden diese Gewährleistungen sehr restriktiv durch den High Court, den höchsten Gerichtshof, ausgelegt. Keine Klage konnte bisher gestützt auf Sektion 116 der

⁷ *George Williams, The case for an Australian Bill of Rights, 2004, S.27 ff.*

Verfassung gewonnen werden. Demgegenüber wurde das Recht auf freien Handel innerhalb der Staaten Australiens schon viele Male herangezogen, um föderales oder einzelstaatliches Recht außer Kraft zu setzen. Im Jahre 1988 stützte etwa der High Court auf diese Vorschrift seine Argumentation, um den Handel mit Fisch aus Tasmanien in den übrigen Staaten Australiens zu ermöglichen.⁸

Die Freiheits- und Gleichheitsrechte, die die australische Verfassung schützt, sind nicht auf die ausdrücklich aufgeführten Garantien begrenzt. In der nahen Vergangenheit hat der High Court Australiens vielmehr andere Rechte in der Verfassung verankert gesehen. Teilweise wurde darin schon der Ansatz für eine implizierte "Bill of Rights" erkannt.⁹ Einige genannte Garantien waren das Recht auf Meinungsfreiheit und das Recht auf Freizügigkeit¹⁰ sowie das Recht auf politische Kommunikation¹¹.

Allgemein ist der Schutzzumfang der verfassungsrechtlich gewährleisteten Garantien nur sehr begrenzt. Nicht nur, dass bruchstückhaft einzelne Rechte aufgegriffen werden, manche Rechte schützen auch nur vor Eingriffen des föderalen Parlaments (z.B. die Gewährleistung des Rechtswegs), nicht aber vor Eingriffen einzelstaatlicher exekutiver Macht. Hinzu kommt, dass die einzelnen Staaten ebenfalls unterschiedliche Positionen vertreten. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Rechte der Bürger. So wird eine angemessene Entschädigung für eine Enteignung nur bei Enteignungen durch die Staaten garantiert, nicht aber bei Eingriffen der staatlichen Gewalt in den Territorien (z.B. Northern Territory). Einen noch geringeren Schutz erfahren Ausländer. Diese kommen nicht in den Genuss von Rechten der Staatsbürger. Letztlich gibt es auch keine hinreichenden verfassungsrechtlich verankerten Klagemöglichkeiten, um Rechtsverstöße geltend zu machen bzw. für den Schaden durch Rechtsverstöße Ersatz zu verlangen.¹²

2. Einfachgesetzliche Rechte

Australiens Bürger erfahren auch durch einfachgesetzliche Regelungen Zuwächse hinsichtlich ihrer Rechtsposition. Gesetze wie der *Aboriginal Land Rights Act 1976*, *Administrative Appeal Tribunal Act 1975* oder der *Ombudsman Act 1976* haben die Rechte der Adressaten ebenso verbessert wie Antidiskriminierungsgesetze auf allen Ebenen des Staates (föderalistisch wie auch einzelstaatlich). Gleichwohl haben diese Rechtsstellungen eine ganz typi-

⁸ *Cole v. Whitfield* [1988] HCA 18.

⁹ *Williams*, The case for an Australian Bill of Rights, 2004, S.42 f.

¹⁰ *Miller v. TCN Channel Nine PTY LTD* (1986) 161 CLR 556 F.C. 86/061.

¹¹ Siehe hierzu auch den *Political Broadcast and Political Disclosures Act 1991*.

¹² *Street v. Queensland Bar Association* [1989] HCA 53.

sche Schwäche gemein, die es verhindert, sie mit verfassungsrechtlich verankerten Rechtspositionen gleichzustellen. Sie sind in ihrem Bestand von der Gunst der Parlamente abhängig, die die Rechte ebenso schnell wieder nehmen können, wie sie diese Rechte zuvor den Bürgern gaben. Obwohl es einen politisch deutlich vernehmbaren Druck gibt, einmal gewährte Rechte nicht zu entziehen, ist dies in Australien durchaus eine denkbare Option. Dies zeigt der Fall des *Racial Discrimination Act*, der in Teilen verändert wurde, um rassistische Gesetze - die in Australien entsprechend der gesamtstaatlichen Verfassung erlassen werden dürfen (!) - zu Lasten von Aborigines zu ermöglichen.

3. *Rechtsgarantien vermittelt durch das common law*

Auch das common law ist eine Quelle für individuelle Rechte des Einzelnen in Australien. Dies hat sich bereits in einigen Fällen gezeigt. In dem Verfahren *Dietrich v R* aus dem Jahre 1992 entwickelte der High Court etwa das Recht des Einzelnen, einen Rechtsbeistand hinzuziehen zu können, wenn er eines schweren Verbrechens angeklagt sein sollte.¹³ Die Schutzbereitschaft des common law darf jedoch nicht überbewertet werden. Gerade die richterliche Zurückhaltung spricht gegen ein ausgeprägtes Bemühen um den Schutz von Menschenrechten. Viele Richter sehen es als die Aufgabe des Parlaments an, die Rechte des Einzelnen zu schützen, nicht aber als ihre eigene Verpflichtung. Nichtsdestotrotz finden sich einige Fälle, in denen die Richter sich veranlasst sahen, gesetzliche Regelungen im Sinne eines ausgeprägten Freiheitsrechtsschutzes auszulegen.¹⁴

V. **Der Human Rights Act 2004**

Der dargestellte Schutzzumfang von Freiheits- und Gleichheitsrechten wurde durch den Erlass des "Human Rights Acts 2004" zumindest für die Bürger des Australian Capital Territory erheblich aufgewertet. Die gesetzliche Regelung wurde am 2. März 2004 durch das Parlament des Australian Capital Territory verabschiedet und trat am 1. Juli 2004 in Kraft. Damit gilt auf australischem Boden erstmals eine "Bill of Rights". Dem Erlass ging eine intensive Öffentlichkeitsarbeit voraus, wobei insbesondere 49 öffentliche Foren abgehalten wurden.

¹³ *Dietrich v R* (1992) 177 CLR 292.

¹⁴ *Coco v R* [1994] HCA 15.

1. *Die einzelnen Garantien*

Vorrangiges Ziel der Gesetzgebung ist es, die Menschenrechte in einer Form zu schützen, wie es bereits im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 niedergelegt worden war.¹⁵ So finden sich unter anderem das Recht auf Leben (Abschnitt 9 des "Human Rights Act 2004"), der Schutz von Familie und Kindern (Abschnitt 11), das Recht auf freie Meinungsäußerung (Abschnitt 16) und das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Abschnitt 21) wie auch Gleichheitsrechte (Abschnitt 8) in der "Bill of Rights" wieder. Gleichzeitig wurden in der Endfassung des Gesetzes bestimmte Problemfelder bewusst ausgespart. So beschränkte man etwa das Recht auf Leben ausdrücklich auf die Zeit nach der Geburt (Abschnitt 9 (2)), um so einer Diskussion über den Schutz vor Abtreibung gezielt aus dem Wege zu gehen. Zudem folgte die Regierung bei der Gestaltung der "Bill of Rights" nicht den Empfehlungen beratender Gremien, auch ökonomische, soziale und kulturelle Rechte wie beispielsweise das Recht auf ausreichende Ernährung, Kleidung und Unterkunft sowie Ausbildung in die Gesetzesfassung aufzunehmen. Man befürchtete, aufgrund angespannter staatlicher Haushaltslagen diesen Garantien möglicherweise nicht gerecht werden zu können.

2. *Anwendbarkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Geltungskraft*

Im Gegensatz etwa zur amerikanischen oder deutschen Verfassung ist die "Bill of Rights" des Australian Capital Territory kein Konstrukt, das die Rechte der Menschen in eine Verfassung kleidet und somit quasi "in Stein meißelt". Vielmehr handelt es sich um einen gewöhnlichen Akt parlamentarischer Gesetzgebung, wie er sich auch in Neuseeland und Großbritannien in dieser Form finden lässt.¹⁶ Zudem ist die "Bill of Rights" des Capital Territory Australiens verstärkt auf das nationale Parlament ausgerichtet, in dessen Händen nicht nur die Etablierung der Rechte auf nationaler Ebene liegt, sondern letztlich auch deren effektive Durchsetzung und Erhaltung. Die Rolle der Gerichte ist nicht so stark betont wie in den USA, wo die Justiz befugt ist, verfassungswidrige Gesetze zu verwerfen.

Werden zukünftig nationale Gesetze geschaffen, schreibt Abschnitt 37 des "Human Rights Act 2004" fest, dass der Attorney-General schriftlich zum Gesetzgebungsgegenstand dahingehend Stellung nehmen muss, ob der Gesetzesentwurf den Menschenrechten entspricht. Gemäß Abschnitt 38 hat zudem eine parlamentarische Kommission darüber zu befinden, ob

¹⁵ Eine Version des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte kann unter folgender Internetadresse abgerufen werden: <http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/un/int-bill/ipbprde.htm>.

¹⁶ Eine Fassung der englischen Gesetzgebung findet sich unter: <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980042.htm>; eine neuseeländische Fassung ist unter http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nz01000_html einsehbar.

Fragen der Menschenrechte durch die angestrebte Gesetzgebung tangiert werden. Relativiert wird dieses enge, formelle Kontrollverfahren jedoch durch Abschnitt 39 des "Human Rights Act 2004", der Geltungskraft, Anwendbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit nationalen Rechts auch bei Verstößen gegen Abschnitt 37 und 38 als unberührt wissen will. Eine weitere Schwächung erfahren die Rechtsgarantien der "Bill of Rights" dadurch, dass Abschnitt 28 sie von vornherein bestimmten Begrenzungen unterwirft. Demgemäß kann jede nationale Gesetzesvorschrift die Anwendung der neu geschaffenen Rechtsgarantien limitieren, soweit die nationale Vorschrift einer freien und demokratischen Gesellschaft genügt. Hat das nationale Recht darüber hinaus das Gesetzgebungsverfahren erfolgreich durchlaufen und ist es erst einmal in Kraft getreten, kann es in der Folge durch die nationalen Gerichte nicht mehr außer Kraft gesetzt werden. Vielmehr ist es Aufgabe der Gerichte, das nationale Recht im Lichte der Rechtsgarantien der "Bill of Rights" auszulegen und ihnen auf diesem Wege die größtmögliche Geltungskraft zu verleihen, wobei der Zweck der nationalen Vorschrift von gleichem Gewicht und ebenfalls heranzuziehen ist. Abschnitt 30 (1) und (2) der "Bill of Rights" will durch diese Festlegung sicherstellen, dass die gerichtliche Interpretation nicht den Willen des Gesetzgebers außer Acht lässt und die Rechte der "Bill of Rights" über den Gesetzgeber stellt. Ist eine Interpretation des nationalen Rechts, die sich im Einklang mit den Rechtsgarantien der "Bill of Rights" befindet, unter diesen Vorgaben nicht möglich oder lässt das nationale Recht durch seine strikte und eindeutige Fassung keinen Raum für eine Interpretation, bleibt nur noch die Möglichkeit, die "Unvereinbarkeit" nationalen Rechts mit der "Bill of Rights" auszusprechen ("declaration of incompatibility", Abschnitt 32). Diese Feststellung steht nur dem Supreme Court, dem höchsten Gericht des Australian Capital Territory, zu. Sie veranlasst den Attorney-General zur Stellungnahme innerhalb von sechs Monaten, wobei der Attorney-General allerdings nicht dem Supreme Court, sondern gemäß Abschnitt 33 dem Parlament, und weil dies der gewählte Körper im Staatsgefüge ist, damit auch dem Volk zu berichten hat. Ähnlich der rechtlichen Ausgestaltung des englischen "Human Rights Act 1998" obliegt es dann dem Parlament, das Gesetz zu ändern oder aber unberührt zu lassen. So verbleibt das letzte Wort schließlich beim Parlament und unterliegt nur der Kontrolle des Wählers.

3. *Human Rights Commissioner*

Eine für das deutsche Rechtssystem unbekannt Größe ist die Ernennung eines Menschenrechtsbeauftragten ("human rights commissioner"). Dieser hat gemäß Abschnitt 41 des "Human Rights Act 2004" die Pflicht, die Auswirkungen des nationalen Rechts auf die Menschenrechte zu untersuchen und den Attorney-General darüber in Kenntnis zu setzen. Zudem hat der Menschenrechtsbeauftragte Bildungsarbeit über die Menschenrechte und den "Human Rights Act 2004" in der Gesellschaft zu leisten wie auch den Attorney-General in der Handhabung des Gesetzeswerks zu unterstützen.

VI. Stimmen zum Human Rights Act 2004

Der "Human Rights Act 2004" hat nicht nur positive Resonanz erfahren, sondern auch Kritik. Hauptangriffspunkt war die unterbliebene Einführung einer effektiven Rechtsschutzmöglichkeit bei Verletzungen von garantierten Rechten. Es gibt kein verfahrensrechtliches Instrument, um den Eingriff in ein Recht gerichtlich überprüfen bzw. Schadensersatzansprüche klären zu lassen. Auch fehlen wichtige Rechte wie etwa das Recht auf Selbstbestimmung. Manche vermissen zudem ökonomische, soziale und kulturelle Rechte.

Allerdings ist diesen Stimmen entgegenzuhalten, dass mit dem Erlass des "Human Rights Act 2004" ein erster Schritt in die richtige Richtung gegangen wurde. Mit der Einführung der "Bill of Rights" wurde nur ein Prozess weitergeführt, der vor langer Zeit begonnen hat und noch lange nicht zu Ende ist. Vor dem Hintergrund der rechtshistorischen Entwicklung des Gesetzes war der Erlass des "Human Rights Act 2004" eine grundlegende Ausrichtung der Politik hin zu einem schriftlich fixierten Regelwerk, um zu einer Stärkung von Bürgerrechten und politischen Rechten zu gelangen. Sobald das Verständnis und das Vertrauen in den "Human Rights Act 2004" und mit ihm in festgeschriebene Grundrechte wächst, wird sich die Chance zu einer Erweiterung des vorliegenden "Zwischenstands" bieten. Deshalb ist auch der "Human Rights Act 2004" auf eine Erweiterungsmöglichkeit in der Zukunft ausgerichtet. Abschnitt 43 und 44 verpflichten nämlich den Attorney-General, sowohl nach einem Jahr als auch nach fünf Jahren zu überprüfen, welche Auswirkungen der "Human Rights Act 2004" auf die Praxis hatte, um so über Erfolg und Misserfolg seiner Einführung zu befinden. Auf diese Weise ist auch zu ermitteln, ob der Umfang der nunmehr erfassten Rechtsgarantien um ökonomische, soziale und kulturelle Rechte erweitert werden soll. Damit setzt der "Human Rights Act 2004" keinen Schlussstrich unter die Debatte um die Einführung von Menschen- bzw. Grundrechten in Australien, sondern stößt diese vielmehr für ganz Australien erneut an.

Der "Human Rights Act 2004" hat insbesondere die Aufmerksamkeit von Premierminister *Howard* auf sich gezogen, der als ein vehementer Gegner einer "Bill of Rights" gilt. In einem Radiointerview mit *John Laws* in Sydney bezeichnete *Howard* die "Bill of Rights" im Australian Capital Territory als "ridiculous"¹⁷. Sie sei unerwünscht und begrenze Rechte, anstatt sie aufzuwerten. Er befürworte deshalb lediglich eine "Bill of Responsibilities", führt jedoch nicht aus, welchen Gehalt diese haben sollte. Es erscheint ironisch, dass *Howard* noch am selben Tag im Rahmen einer Feier zum *Commonwealth Day* die Bedeutung der demokratischen Prinzipien herausstellte. Er bezeichnete die Gesetzbindung der Gewalten, die Meinungsfreiheit und den Schutz der Menschenrechte als Fundamente der Demokratie, obgleich diese Garantien im föderalistischen Australien bislang noch nicht

¹⁷ Auszüge des Interviews finden sich bei *Williams*, *The case for an Australian Bill of Rights*, 2004, S.75.

gesetzlich gewährleistet sind. Auch verwundert es, dass *Howard* einen Monat später einer neuen Verfassung für den Irak seine Unterstützung zusagte und damit auch eine "Bill of Rights" verband: Er unterstütze mit Nachdruck "the adoption of a new constitution in Iraq, including a Bill of Rights"¹⁸.

VII. Ausblick

Die Stellungnahme des australischen Premierministers *Howard* mag für Ernüchterung bei denen sorgen, die sich eine föderale "Bill of Rights" wünschen. Doch selbst ein so einflussreicher Mann kann die politische Stimmung in der Bevölkerung nicht abschließend kontrollieren. Die Veränderung wird sich in den Köpfen der Menschen vollziehen müssen. Dies setzt allerdings eine hinreichende politische Bildung auf breiter Basis voraus. Erschreckend erscheint es vor diesem Hintergrund, dass eine Studie der *Constitutional Commission* aus dem Jahre 1987 nachwies, dass nur 47% der befragten Australier wussten, dass ihr Land überhaupt eine geschriebene Verfassung hat. Nach einer Umfrage der *Civics Expert Group* aus dem Jahre 1994 verstanden lediglich 18% der befragten Bevölkerung den Inhalt der Verfassung, wobei fast ein Viertel dieser Menschen nicht das höchste nationale Gericht benennen konnte.¹⁹ Neben diesen bedrückenden Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass sich für viele Australier das bisherige System bereits als ausreichend darstellt, so dass von Experten spürbare Veränderungen und Auswirkungen der "Bill of Rights" nur bei Minderheiten erwartet werden, die bislang durch das System gefallen waren.²⁰ Es wird abzuwarten sein, welche Impulswirkung der ersten "Bill of Rights" Australiens bei dieser Ausgangslage für das gesamte Staatsgebiet zukommen wird.

Martin Kment, Sydney / Münster

¹⁸ Einzelheiten des Interviews können bei *Williams*, *The case for an Australian Bill of Rights*, 2004, S.75 nachgelesen werden.

¹⁹ Siehe hierzu ausführlich *Williams*, *The case for an Australian Bill of Rights*, 2004, S.79.

²⁰ *Williams*, *Doing the right thing?*, uniken Juli 2004, S.6.

debate; and gives comparatively references to regional/African constitutions in order to illustrate alternative concepts of constitutional implementation suitable to Sudan's domestic, heterogenic needs.

Australia on the road to a Bill of Rights?

Background and Composition of a first Bill of Rights in Australia

By *Martin Kment*, Münster

Australia is occupied with an intensive trend-setting debate about a Bill of Rights (either statutory or constitutional) for Australia. Many arguments have been made for or against it. Some think a Bill of Rights would actually restrict rights, because to define rights is to limit them. Others argue a Bill of Rights would recognize and protect universal rights, including many that are not currently protected by Australian law. The discussing is fierce.

Despite all obstacles, Australia has its first Bill of Rights now. On 2 March 2004, the Australian Capital Territory parliament passed the *Human Rights Act*. This historic new Act came into force on 1 July 2004 and applies to more than 300,000 people who live in the Australian Capital Territory (ACT). The primary purpose of the Bill of Rights is to protect the rights of the people as listed in the International Covenant on Civil and Political Rights. The Bill of Rights is not part of the constitution. As an ordinary Act, the ACT Bill of Rights can be amended in the future to extend or contract the protected rights, or it could be repealed. All that would take a majority vote in the Legislative Assembly. Furthermore, the Bill of Rights is limited to the ACT and is not applied throughout Australia. None the less, it may mark the beginning of wider change by providing a model for others to follow. This makes the Bill of Rights so important and worth looking at. Its historical and legal context as well as its content will be subject to the article.

Bureaucratic State, Rural Powers and Development in Africa: The Emergence of Peasant's Power

By *Jean Njoya*, Yaoundé

The article refers to new phenomena generated by international disorder in the closed structure of the state: The emergence of local (communal) powers that some authors refer to as the "rebellion of the social". In fact, rural organisations which have for long been