
Laurence McFalls

Getrennt sind wir stark: Der kanadische Föderalismus als Modell?

Die Kanadier reden gern von Föderalismus. Darin sind sie Weltmeister. Mehr als die Bürger anderer Föderationen sind die Kanadier nach meiner Auffassung mit der konstitutionellen Gewaltenteilung befaßt. Ich weiß nicht, wie das bei den Belgiern ist, aber die US-Amerikaner nehmen trotz ihrer Geschichte der Bewegungen für die Rechte einzelner Bundesstaaten und dazu eines Bürgerkriegs heute ihr Bundesstaatensystem als selbstverständlich an und glauben – wie bei so vielen anderen Dingen –, daß die übrige Welt genauso ist oder sein sollte. Daher sprechen selbst gebildete Amerikaner von der „Bundesregierung“ eines anderen Landes, wenn sie in Wirklichkeit eine zentrale Regierung meinen. Die Deutschen debattieren etwas mehr über ihr föderales System, aber auch nur, um die Effektivität ihrer 16-Länder-Kleinstaaterei zu hinterfragen und nicht das föderale Prinzip an sich.

In Kanada jedoch ist das öffentliche Leben praktisch durchdrungen von dem konstitutionellen Gerede und der Rangelei, die das Aufkommen jeglicher Reformkonzepte effektiv verhindert, ob nun von links oder von rechts. Tageszeitungen und Ätherwellen und gelegentlich sogar Bars und Cafés sind erfüllt von Diskussionen in Englisch und Französisch um fehlgeschlagenen Föderalismus, erneuerten Föderalismus, ermüdeten Föderalismus, asymmetrischen Föderalismus, dezentralisierten Föderalismus, Neo-Föderalismus, (Exekutiv-)Föderalismus, flexiblen Föderalismus, *la camisole de force du fédéralisme*, das schöne Risiko des Föderalismus, kolonialen Föderalismus oder auch über das Ende des Föderalismus. Es gibt unzählige Formen und Interpretationen des Föderalismus im öffentlichen Diskurs in Kanada. Ein Grund für diese terminologische Verwirrung liegt in der fehlenden Eindeutigkeit kanadischer föderaler Institutionen, die hier kurz dargelegt werden soll. Ein weiterer und wesentlicher Grund liegt jedoch in dem Umstand, daß der kanadische Föderalismus weniger ein institutionelles System als vielmehr ein politischer Diskurs ist: kanadische staatliche Autorität beruht weniger auf einer Teilung der Gewalten als auf einer Teilung der Meinungen. Bei dem Fehlen einer klaren Trennung der Machtbefugnisse von Föderation und Provinzen sowie einer formalen zentralen Institution, die die Föderation konstituierenden Teile (die zehn Provinzen und zwei Territorien) vertritt, haben ständige öffentliche Debatten, Konflikte und schließlich eine sprachliche Verwirrung Kanada in

der Tat ermöglicht, nur als eine Gemengelage miteinander konkurrierender ethnischer und regionaler Interessen zu überleben.

In den vergangenen dreißig Jahren haben die gegensätzlichen konstitutionellen Interpretationen und Bestrebungen, in erster Linie die des frankophonen Québec in Opposition zu dem des anglophonen übrigen Kanada, das man jetzt schon ROC (für „rest of Canada“) nennt, zu einer permanenten Krise geführt, deren Ende sich viele Kanadier nur als ein Auseinanderbrechen des Landes vorstellen können.

Wenngleich die Kanadier darin übereinstimmen, daß ihre Föderation in der Krise steckt, benutzen sie doch ganz verschiedene Begriffe um diesen Zustand zu beschreiben und können daher häufig nicht einmal darüber miteinander kommunizieren, um eine Lösung zu finden. Die englischsprechenden Kanadier apostrophieren diesen Zustand als Krise der „nationalen Einheit“, während die Québécois, die sich als eine deutlich vom englischen Kanada getrennte Nation verstehen, von der „konstitutionellen Debatte“ sprechen. Selbst wenn die Kanadier dieselben Begriffe verwenden, ändert sich ihre Bedeutung in der Zeit und im Raum. Beispielsweise bezog sich der Begriff „Kanadier“ ursprünglich nur auf die Nachkommen der französischen Siedler des St.-Lorenz-Tales; die englischsprechenden Kolonisten wurden „Engländer“ genannt und sahen sich auch selbst so. In unserem Jahrhundert, insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg, wurden die „Engländer“ zu „Kanadiern“, und die ursprünglichen „Canadiens“ wurden zu Frankokanadiern und dann in der Regel zu „Québécois“. Vom konstitutionellen Standpunkt aus gesehen noch signifikanter erscheinen die fast gegensätzlichen Bedeutungen, die die englisch- und französischsprachigen Kanadier dem Begriff Föderation unterlegten, um die Gründung des Dominions Kanada im Jahre 1867 zu bezeichnen (wobei Dominion ein weiterer Begriff war, den man mit Absicht verwendete, um die Empfindlichkeiten der amerikanischen Republikaner nicht mit einem nördlich von ihnen liegenden „Königreich“ zu treffen). Für die anglophonen „Fathers of the Federation“ beschrieb dieser Begriff den Prozeß, in dessen Verlauf die britischen nordamerikanischen Kolonien ihre neue Unabhängigkeit zu einem einzigen zentralisierten Staat verschmolzen. Der frankophone „Père de la Fédération“, George-Étienne Cartier, der als einer der Eisenbahninvestoren die Interessen der „Väter“ an einem mächtigen zentralisierten Staat teilte, mußte die Föderation an seine Landsleute in der späteren Provinz Québec mit dem Argument verkaufen, daß sie in einem zumindest föderalen, wenn nicht sogar wirklich föderativen System ihre politische Autonomie wiedergewinnen würden.

Der kanadische Föderalismus wurde also in einem semantischen Nebel geboren. Der Chefarchitekt der sog. Föderation und der erste Premierminister Kanadas, Sir John A. Macdonald, hatte zwar die Absicht, einen einheitlichen Staat nach dem Modell von Westminster mit der höchsten Ge-

walt des Parlaments zu schaffen, aber um die Akzeptanz des neuen Staatswesens und seiner Verfassung bei der frankophonen Mehrheit in Québec zu erlangen und um regionalistischen Widerstand auch in den Küstenprovinzen zu vermeiden, kam Macdonald mit den anderen anglophonen Gründern aus Zentral-Kanada (d.h. Ontario und Québec) überein, den Provinzregierungen gewisse Befugnisse der Legislative und Besteuerung abzutreten. Macdonald erwartete und hoffte, daß die Regierungen der Provinzen mit ihrer ausschließlichen Macht über Belange des Gesundheits- und Bildungswesens, der Wohlfahrt und mit den unentwickelten Einkunftsquellen aus direkter Besteuerung nicht viel mehr als glorifizierte Munizipalitäten unter der Oberherrschaft der Bundesregierung und des Parlaments in Ottawa bleiben würden. Die föderale Regierung nahm in der Tat beträchtlichen Einfluß auf die Regierungen der einzelnen Provinzen – durch die Ernennung der Gouverneure, die in den Provinzen Gesetzgebung verzögern oder verhindern konnten; durch die konstitutionelle Vorherrschaft in geteilten und verbleibenden legislativen Befugnissen; durch die Subventionierung der Budgets der Provinzen sowie durch die Notverordnungs Klausel über „Frieden, Ordnung und gute Regierung“ aus der Präambel des *Constitution Act* von 1867. Die Regierungen der einzelnen Provinzen hatten und haben im Gegensatz dazu keinen formalen institutionellen Mechanismus, um Entscheidungen der Bundesregierung zu beeinflussen. Der Senat repräsentiert als obere Kammer des Parlaments zwar nominell die einzelnen Regionen auf Bundesebene, hat jedoch wenig effektive legislative Gewalt und auch keine Legitimation durch das Volk. Seine Mitglieder werden nach einer Formel für regionale Repräsentation vom Premierminister ernannt, der dieses Vorrecht dazu gebraucht, alte Freunde und Parteigetrec mit Pfünden zu belohnen. Aus diesem Grunde hat Westkanada, dessen zahlenmäßig geringere Bevölkerung dieser Provinz wenig Einfluß auf Bundesangelegenheiten gibt, in letzter Zeit einen „triple-E“-Senat gefordert, d.h. einen Senat, der gewählt, effektiv und gleichermaßen repräsentativ für die einzelnen Provinzen ist, wohingegen Zentralkanada mit 60 Prozent der Gesamtbevölkerung und effektiver Kontrolle des Parlaments die Abschaffung des Senats verlangt.

Obwohl die zentralisierenden Tendenzen der britischen konstitutionellen Tradition in Kanada den Provinzen anfangs kaum irgendwelche Machtbefugnisse zugestanden, war die derselben Tradition entspringende Offenheit für informelle, schrittweise Verfassungsveränderungen und die unklare Teilung gewisser Gewalten durch den *Constitution Act* der Entwicklung der Beziehungen zwischen Bund und Provinzen zu einem authentischeren föderalen System durchaus förderlich. Ironischerweise haben die zentralkanadischen Provinzen Ontario und Québec – trotz oder wegen der Vorherrschaft Zentralkanadas in der Bundesregierung –, in der Vergangenheit den Kampf für die Rechte der Provinzen angeführt. Der Anstoß zur Föde-

ration ging ursprünglich von Ontarios kommerziellen, industriellen und landwirtschaftlichen Interessen (und den Verbündeten in der anglophonen Geschäftswelt Montréals) aus, die die Union der britischen Nordamerikakolonien als ein Mittel gesehen hatten, die weiten, ressourcenreichen Gebiete der nördlichen Prärien und der Rocky Mountains sowie der Arktis unter ihre Kontrolle zu bekommen. Aber in den siebziger und achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts zögerte Ontarios Premierminister Oliver Mowat, auch ein Vater der Föderation, durchaus nicht, die Autorität des Bundes aus der Sicht der partikularen Interessen Ontarios herauszufordern. Im 20. Jahrhundert ist es nun Québec, die einzige Provinz, in der die frankophone Minderheit die politische Macht inne hat, die den Kampf um die Autonomie und letztendlich für volle Souveränität der Provinzen anführt, wie wir sehen werden. British Columbia und Alberta haben auch gelegentlich (erst wieder im vergangenen Herbst) versucht, mit Separatismus zu drohen, um der zentralkanadischen ökonomischen und politischen Herrschaft die Kontrolle über ihre Naturschätze zu entreißen. (Die relative strukturelle Armut der Küstenprovinzen und die daraus resultierende Abhängigkeit von Subventionen und Transferzahlungen des Bundes haben Autonomiebestrebungen behindert, obwohl gerade sie sich anfänglich der Föderation entgegenstellten, wobei Neufundland bis 1949 ausgehalten hatte.) Es gelang den Provinzen, größere legislative und fiskalische Befugnisse zu gewinnen, trotz der ursprünglich im Gesetz über die Verfassung (*Constitution Act*) vorgesehenen Zuweisung des Hauptanteils dieser Befugnisse an die Bundesregierung, da die Gewaltenteilung in den Paragraphen 91 und 92 dieses Gesetzes verschiedenen widerstreitenden Interpretationen unterliegt und die Gerichte den Intentionen der Gründerväter dabei kein juristisches Gewicht beigemessen haben. Beispielsweise gibt Paragraph 91 Absatz 2 der Bundesregierung die Vollmacht, Handel und Gewerbe zu regulieren, und läßt somit offensichtlich die Gestaltung der Wirtschaftspolitik in den Händen der Bundesregierung. Gleichzeitig verweist Paragraph 92 Absatz 13 Eigentum und Bürgerrechte in die Gerichtsbarkeit der Provinzen, so daß diese in der Lage waren, ihre eigene Handels- und Wirtschaftspolitik zu betreiben. Eines der eigentümlichen Ergebnisse dieser ambivalenten Gewaltenteilung bestand darin, daß es bisweilen größere Handelsschranken zwischen den Provinzen gegeben hat als zwischen Kanada und seinen Außenhandelspartnern (in den meisten Fällen den USA, mit denen Kanada selbst vor der NAFTA 80 Prozent seines Außenhandels abwickelte). Während also die Provinzregierungen auf diese Weise in die Bundesrechtsprechung 'eingriffen', hat die Bundesregierung – in erster Linie durch ihre größere Finanzstärke – partielle und manchmal auch völlige Kontrolle über die früher ausschließlich provinziale Gerichtsbarkeit ausgeübt. Beispielsweise unterliegen die Krankenhäuser und somit das Gesundheitswesen nach Paragraph 92 Absatz 7 allein der Gerichtsbarkeit der

Provinzen, doch das kanadische Gesetz über das Gesundheitswesen (*Canada Health Act*) erlaubt Ottawa, den Provinzen nationale Standards aufzuzwingen, indem es Transfergelder zuweist oder zurückhält.

Wenn auch verschiedene maßgebliche Gerichtsentscheidungen etwas Ordnung in das Durcheinander provinzieller und föderaler Rechtsbefugnisse gebracht haben, so haben doch das Fehlen klarer verfassungsrechtlicher Richtlinien, akzeptabler Verfassungszusatzklauseln und formaler Vermittlungsinstanzen zwischen Bundes- und Provinzregierungen die Struktur des kanadischen Föderalismus zum Ergebnis reiner Machtpolitik werden lassen. Das wohl deutlichste Eingeständnis der Willkürlichkeit der Grundlagen des kanadischen Föderalismus erfolgte im Jahre 1981 mit der *Patriation Reference* an den Obersten Gerichtshof. Im Zusammenhang mit dem ersten Referendum über die Souveränität Québecs von 1980 schlug die liberale Bundesregierung unter Pierre Trudeau einen einseitigen Zusatzartikel zur Verfassung von 1867 vor, die eine Charta der Rechte einschließen und den letzten kolonialen Überrest beseitigen sollte, wonach nämlich Zusatzartikel zur Verfassung die förmliche Billigung des britischen Parlaments erforderten. Als acht Provinzregierungen das Recht der Bundesregierung in Frage stellten, die Verfassung ohne ihre Zustimmung abzuändern, legte das Oberste Gericht mit salomonischer Weisheit fest, daß die Aktivitäten der Bundesregierung zwar legal, aber verfassungswidrig seien, weil eine informelle konstitutionelle Konvention vorschreibe, daß die Bundesregierung nach Konsultation und in Übereinstimmung mit den Provinzregierungen bzw. mit einer großen, aber nicht genauer definierten Anzahl von diesen (!) zu handeln hätte, daß aber letztendlich die Bundesregierung und das Parlament die alleinige legale Entscheidungs- und Handlungsgewalt hätten. Im Laufe der Ereignisse erhielt die Bundesregierung dann in der Tat die Einwilligung der Provinzen, mit Ausnahme von Québec – unglücklicherweise, wie zu zeigen sein wird. Bei den Verhandlungen mit den Provinzen über die Abänderung kehrten Trudeau und seine Regierung zur informellen Praxis des „exekutiven Föderalismus“ zurück, wonach sich die Provinzregierungen und die Bundesregierung durch Aushandeln auf der exekutiven Ebene in die legislativen und fiskalischen Befugnisse teilen. Dieses Feilschen geschieht gelegentlich öffentlich, multilateral und auf Premierministerebene, wie bei den jährlichen *First Minister's Conferences*, doch häufiger auf untergeordneter ministerialer bzw. Verwaltungsebene, bilateral und nicht öffentlich. Wenig demokratischer bzw. legislativer Kontrolle unterworfen, hat diese Form des außerkonstitutionellen Föderalismus auf der Ebene der Exekutive zur Desillusionierung der Kanadier über ihre Politiker (*Politikverdrossenheit à la canadienne*) und, wiederum fatalerweise, in den letzten Jahren zur Zurückweisung der Vorschläge ihrer Regierungen zur konstitutionellen Erneuerung des Föderalismus geführt.

Der in letzter Zeit in die Kritik geratene exekutive Föderalismus, der in Kanada als Ersatz für eine formale, zwischen Bundes- und Provinzregierungen vermittelnde Institution entstand, hatte ursprünglich eine gewisse Berechtigung in dem Mythos um die Föderation. Sie war die Idee einer Gruppe zentralkanadischer Politiker und britischer imperialer Bürokraten, die den amerikanischen Expansionismus fürchteten, wurde allein von Eisenbahn- und Handelsinteressen getragen und von einer Legislative jenseits des Atlantik zum Gesetz erhoben. Aber als sie wirklich ins Leben trat, bot sie dem neuen kanadischen Staat kein legitimierendes Gründungsprinzip bzw. keinen Gründungsmythos (außer vielleicht einen Rest Antiamerikanismus). Zurückschauend und ohne viel Rücksicht auf die historischen Fakten entstanden jedoch zwei Föderationstheorien, um die sich entwickelnde föderale Praxis zu begründen. Die erste, von einem Richter aus Québec in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts vorgebracht und als „Kompakt-“ oder „Kontrakttheorie“ des kanadischen Föderalismus bekannt, behauptete, daß die Föderation der britischen nordamerikanischen Provinzen ein „Kompakt“ zwischen diesen und dem Parlament des Empire war und daß jede Veränderung in den föderalen Gewalten daher die Zustimmung der Provinzen erfordere. Die zweite Theorie, die für das frankophone Québec der Annahme der Föderation implizit zugrunde lag und von Henri Bourassa um die Jahrhundertwende formuliert wurde, war die „dualistische“ Theorie, die davon ausging, daß die Föderation eine Übereinkunft zwischen zwei Gründungsvölkern, den Anglo- und Frankokanadiern war.¹ Diese Theorie hatte eine gewisse historische Grundlage in der Union der beiden Kanadas, die der Föderation vorausgegangen waren. 1791 hatten die Briten die eroberte Kolonie Kanada in Ober-Kanada (die künftige Provinz Ontario) und Unter-Kanada (das künftige Québec) geteilt, um den Loyalisten, die vor der amerikanischen Revolution geflohen waren und sich nördlich des Ontariosees niederließen, eine partiell selbstverwaltete Kolonie anzubieten, in der die Englischsprechenden die Mehrheit bildeten. Zugleich hatten Frankophone und – erstmalig in der britischen Geschichte – Katholiken in Unter-Kanada politische Rechte bekommen. Als dann die liberal-demokratischen Aufstände von 1837 in Ober- und Unter-Kanada in der frankophonen Kolonie nationalistische Züge annahmen, hatte Großbritannien entschieden, auf Empfehlung von Lord Durham und der anglophonen Geschäftswelt von Montréal die politische Union der beiden Kanadas anzuordnen, um die Assimilation der französischen in die

1 Bourassa entwickelte dann noch eine dritte Theorie der Föderation als „Doppel-Kompakt“, d.h. dein gleichzeitiger Vertrag zwischen den Provinzen wie auch den Gründernationen. Diese Theorie rechtfertigte die Idee, daß Québec – als einzige Provinz, in der die Frankophonen den Mehrheitsstatus inne haben – der politisch-institutionelle Ausdruck der frankokanadischen Nation sei und somit das Recht habe, bilateral mit dem übrigen Kanada zu verhandeln. Dieser Theorie liegt auch die Vorstellung von Québec als Nationalstaat zugrunde.

wachsende englische Bevölkerung zu erzwingen. Das einzige Problem bei diesem Plan bestand darin, daß zu jener Zeit die Franzosen noch immer die Mehrheit darstellten. Um dieses Problem zu umgehen, räumte die Gesetzgebende Versammlung der Vereinigten Provinz Kanada dem anglophonen Westkanada und dem frankophonen Ostkanada gleiche Vertretungsrechte ein. Aus diesem Prinzip der paritätischen Repräsentation – und im Gegensatz zur beabsichtigten Wirkung der Union – entstand die föderale Praxis dualer Ministerien und doppelter Mehrheiten, wenn die Gesetzgebung beide Teile der Provinz betraf. Diese ungeschriebene konstitutionelle Tradition wurde zur Basis der „dualistischen“ Theorie der Föderation, die bis heute die Pläne der Québecer Nationalisten für Souveränität und Assoziation (wie im Referendum von 1980 vorgeschlagen) bzw. eines souveränen Québec in ökonomischer Partnerschaft mit Kanada (wie 1995 vorgeschlagen) inspiriert.

In Kanadas erstem Jahrhundert ließen diese beiden Interpretationen von Föderation den Föderalismus überleben und sich entfalten. Als reines Konstrukt der Phantasie schuf die Kontrakttheorie nichtsdestoweniger das diskursive Feld, auf dem die föderale Regierung und die Provinzregierungen miteinander streiten und ihre jeweiligen Machtbereiche teilen konnten. Dieser Theorie war eine Drohung des Separatismus inhärent: eine Provinz, die eine föderale Gewalt nicht billigte, konnte theoretisch aus dem Vertrag ausscheiden. Solche separatistischen Drohungen laut wurden, wie sie gelegentlich aus den westlichen Provinzen laut wurden, genießen wenig Glaubwürdigkeit, da ihr legaler Status dubios ist und weil eine Gewaltenteilung in jedem Falle weiterer Verhandlungen bedarf. Weniger verhandelbar sind hingegen die Grundsätze von Gerechtigkeit und nationaler Identität, auf denen die dualistische Föderationstheorie beruht. Für die Frankokanadier war das Gleichheitsprinzip der Gründervölker die *conditio sine qua non* ihres Überlebens als kleine sprachliche Gemeinschaft in Nordamerika und daher ein gewaltiger Anreiz, ihre nationalen Bestrebungen mit dem Aufbau des kanadischen Staates zu identifizieren. Die Anglokandier ihrerseits, die im Jahre 1867 dank Einwanderung und Assimilation eine rasch wachsende Mehrheit bildeten, hatten jedoch keinen Grund, ihren Bundesstaat als Partnerschaft zwischen Gleichen mit den Frankokanadiern zu sehen. In den Jahren unmittelbar nach der Bildung der Föderation machten sie oft und unmißverständlich deutlich, daß sie nicht die Absicht hegten, den Frankophonen die Beteiligung an der Besiedlung des Westens zu gestatten und daß der durch die Verfassung gewährleistete Schutz für die Rechte sprachlicher Minderheiten sich nur auf die Anglophonen in Québec beziehen würde. Aus diesem Grund zogen sich die Frankokandier, während Hunderttausende von ihnen Ende des 19. Jahrhunderts in die USA emigrierten, in ihr Kernterritorium Québec zurück (in den Gebieten außerhalb Québecs und in den unmittelbar angrenzenden Regionen assimilierten sie

sich sehr schnell in die anglophone Mehrheit). Der kanadische Föderalismus gab der Provinz Québec genügend Macht zur Bewahrung der französischsprachigen 'Kulturnation', die sich dort konzentrierte, doch die Frankokanadier mußten in der Bundespolitik auch ihren permanenten Minderheitenstatus akzeptieren, selbst wenn Bundespolitiker, wenn sie in Québec weilten, hyperkritisch den Mythos vom Dualismus kultivierten.

Gelegentlich machte die Realität der Herrschaft der englischen Mehrheit (wie etwa die Erhängung von Louis Riel 1885, die Einberufungskrise von 1917 und das Einberufungsreferendum von 1942) den dualistischen Gleichheitsmythos unhaltbar und erzeugte separatistische Stimmungen in Québec. Im größten Teil des ersten Jahrhunderts kanadischer staatlicher Existenz war es jedoch im Grunde ohne Bedeutung, daß die englischen und die französischen Kanadier entgegengesetzte Auffassungen von der Föderation hatten, denn sie lebten zum größten Teil in verschiedenen physischen und diskursiven Räumen, oder, wie es ein Schriftsteller beschrieb, „in den zwei Einsamkeiten“. Solange sie wenig voneinander wußten und auch wenig vom gemeinsamen Bundesstaat erwarteten, funktionierte die paradoxe Formel „getrennt sind wir stark“ (*divided we stand*) ganz gut für den kanadischen Föderalismus. Heute noch leben die Anglokanadier und die Québecer in den „zwei Einsamkeiten“, aber am Vorabend des Zweiten Weltkrieges änderten sich – wie auch anderswo auf der Welt – ihre Erwartungen an den Staat radikal, was sowohl im anglophonen Kanada als auch in Québec zu zwei neuen politischen Nationalismen führte, die in einem gemeinsamen Bundesstaat nicht mehr in Einklang gebracht werden können.

Seit der Eroberung von 1760 haben die Frankokanadier eine klar umrissene und starke Identität als kulturelle und sprachliche Minderheit in Nordamerika. Die Engländer, die sich vor 1760 in den Küstenprovinzen angestellt hatten und in der Folgezeit Kanada kolonisierten, verstanden sich selbst nach der Schaffung des Dominion Kanada noch nicht als Kanadier. (Sir John A. Macdonald, der erste Premierminister, sagte: „Ich wurde als britischer Staatsbürger geboren und werde als solcher sterben.“) Während die Frankokanadier sich Kanadas automatische Einbeziehung in die Kriege Großbritanniens widersetzten, insbesondere in den Burenkrieg und den Ersten Weltkrieg, sahen die Anglokanadier bis 1930 keine Notwendigkeit für eine unabhängige Außenpolitik. Kanadas relativ massive Einbeziehung in den Zweiten Weltkrieg, die eine rasche Erweiterung der Kapazitäten und Befugnisse der Bundesregierung erforderte, führte sowohl zu größerer Selbstbehauptung seitens der Bundesregierung als auch zu einem Stolz der Anglokanadier auf „ihre“ Regierung in Ottawa, mit der sie sich identifizierten. So bekam Kanada unmittelbar nach dem Krieg sein eigenes Bürgerschaftsgesetz, ersetzte den Justizausschuß des Britischen *Privy Council*, durch seinen eigenen Obersten Gerichtshof und ließ zum

erstmals einen in Kanada geborenen Generalgouverneur ernennen. Die Bundesregierung begann sich fortan „nationale“ Regierung zu nennen und ließ stillschweigend das „Dominion“ aus Kanadas Staatsbezeichnung fallen. Doch trotz all dieser „Kanadianisierung“ Britisch-Nordamerikas nach dem Krieg rief die Annahme der eigenen Flagge mit dem roten Ahornblatt im Jahre 1965 noch herzerreißende Debatten und Widerstand all derer hervor, die der britischen Flagge, dem *Union Jack*, gegenüber noch immer loyal blieben.

Parallel zu dieser Entwicklung einer neuen Identifizierung der Anglokanadier mit ihrem Bundesstaat durchliefen die Frankokanadier in Québec eine noch dramatischere kulturelle und politische Transformation, die „stille Revolution“. Nach der Niederlage des frankokanadischen politischen Nationalismus in der Rebellion von 1837, in der als Strafe folgende Vereinigung Kanadas sowie in den ersten Jahren der Föderation war der frankokanadische Nationalismus im folgenden Jahrhundert der „grande noirceur“, der „große Schwarzmacher“, d.h. konservativ, auf Überleben bedacht und ethnokulturell ausgerichtet. Mit dem Bildungswesen und der Sozialpolitik in den Händen der katholischen Kirche, mit klientelistischen frankophonen Politikern unter der Kontrolle von Staat und Patronage und der Wirtschaft unter Leitung anglokanadischer und amerikanischer Investoren und Manager war die frankophone Gesellschaft von Québec arm, ländlich geprägt und traditionell und hatte die größten Familienstärken in der entwickelten Welt. Doch in den sechziger Jahren fielen die Geburtenraten in Québec auf das niedrigste Niveau in der Welt, die Frankophonen verließen scharenweise die katholische Kirche, und das traditionalistische Québec stützte sich auf die progressivsten Sitten in Nordamerika. Diese kulturelle Revolution, die ihre Wurzeln in der Urbanisierung und Industrialisierung der Kriegs- und Nachkriegszeit hatte, folgte unmittelbar der politischen Revolution, die die liberale Regierung von Jean Lesage mit ihrer Wahl 1960 in Gang gesetzt hatte und mit ihrer Wiederwahl 1962 unter der liberal-nationalistischen revolutionären Losung „Maitres chez nous“, Herren bei uns selbst, noch weiter beschleunigte. Lesage und seine Minister, unter ihnen auch René Lévesque, der dann 1968 den Souveränität anstrebenden *Parti Québécois* gründete, errichteten einen modernen, technokratischen Wohlfahrtsstaat in Québec und schufen mit der Nationalisierung der Hydroelektrizität und der Verwirklichung staatlich geführter Pläne für wirtschaftliches Wachstum die Bedingungen für die Entstehung einer großen frankophonen Mittelklasse. Eine Identifizierung mit dem Staat Québec fügte damit dem traditionellen ethnokulturellen frankokanadischen Nationalismus ein starkes politisches oder staatsbürgerliches Element hinzu. Seit den sechziger Jahren verstanden sich französischsprachige Nationalisten in Québec nur als „Québécois“ und artikulierten einen politisch-nationalistischen Diskurs, um sich deutlich von den traditionellen franko-

kanadischen Ethnonationalisten zu unterscheiden (und diese zu verunglimpfen).

Man muß nicht eigens betonen, daß das Wiedererstarken eines mächtigen politischen Nationalismus in Québec Mitte der sechziger Jahre eine ernste Bedrohung für den kanadischen Föderalismus darstellte. Über das gesamte politische Spektrum hinweg in Québec forderten Politiker die Achtung der föderalistischen Prämisse von der dualistischen Theorie der Föderation. Die Führer der konservativen *Union Nationale* drückte diesen Konsens am treffendsten aus in dem Titel eines 1965 erschienenen Buches: „Gleichheit oder Unabhängigkeit“. Diese Drohung blieb im englischen Kanada nicht ungehört, und für einige Jahre sah es aus, als ob die französischen und die englischen Kanadier zum erstenmal in ihrer Geschichte zu einer Verständigung gelangen könnten. Die Hauptparteien der föderalen Opposition, die Konservativen und die Neuen Demokraten, überwandten kurzerhand und mit vielen internen Reibereien ihre zentralisierenden Traditionen und nahmen in ihren Plattformen offiziell die dualistische Theorie für Kanada als einen binationalen Staat an, während die liberale Regierung von Lester Pearson eine Königliche Kommission über Zweisprachigkeit und Bikulturalismus ernannte, die die dualistische Theorie offiziell als den einzigen Weg zur Abwendung einer Verfassungskrise übernahm. Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre veröffentlichte diese Kommission einige Studien, die die politische und ökonomische Diskriminierung dokumentierten, unter der die Frankophonen in Kanada einschließlich in Québec litten, und sprach Empfehlungen zum Schutz und zur Förderung individueller und kollektiver Rechte der Frankophonen aus. Diese Empfehlungen kamen jedoch zu spät, denn 1968 war der Nobelpreisträger und Diplomat Pearson in den Ruhestand gegangen und als liberaler Führer und Premierminister der Föderation durch den kompromißlosen und charismatischen jungen Pierre Elliot Trudeau ersetzt worden.

Trudeau hatte eine englische Mutter und einen französischen Vater, war kosmopolitisch in seinen Anschauungen, Erfahrungen und seiner Bildung und als Philosoph und Praktiker ein völliger Individualist. Für die frankokanadischen bzw. Québécois Nationalisten hatte und hat er nur Verachtung übrig. Er tat sie polemisch, aber vielleicht auch aufrichtig überzeugt als gefährliche Ethnonationalisten ab. Um einen Ausweg aus Kanadas konstitutioneller Krise zu finden, verwarf er die Idee von einer Erhebung der frankokanadischen oder Québécois Nation in den gleichen Status mit der anglokanadischen Nation in einem binationalen Staat. Statt dessen bot er eine Vision Kanadas als einer einzigen politischen Nation an, in der alle Kanadier als Individuen gleiche Rechte und alle zehn Provinzen die gleichen Machtbefugnisse haben sollten. Um diese Vision mit Leben zu erfüllen, schlug Trudeau von seinen ersten Tagen als Justizminister in der Pearson-Regierung an vor:

1. offizielle Zweisprachigkeit, damit sich jeder Kanadier „von Küste zu Küste“ zu Hause fühlen könne,
2. eine Charta der Rechte und Freiheiten, um individuelle Bürgerrechte und Rechte auf Ausübung der Muttersprache in der Verfassung zu verankern,
3. die *patriation* der Verfassung, um Kanadas Souveränität zu vollenden und das Verfahren der Verfassungszusätze sowie die Beziehungen zwischen der Bundes- und den Provinzregierungen zu klären.

Trudeaus nationale und konstitutionelle Vision, die mit dem Gesetz über die Amtssprache (*Official Languages Act*) von 1969 und der *patriation* und Verkündung der Charta der Rechte und Freiheiten 1982 vollendet wurde, kam dem politischen Nachkriegsnationalismus und der Identität der Anglokanadier sehr nahe, doch für die Nationalisten Québecks war sie ein Fluch und trug zum Entstehen der derzeitigen Verfassungskrise in Kanada bei. Für die Anglokanadier schien die offizielle Zweisprachigkeit in ganz Kanada, der außerhalb von Québec, Nouveau Brunswick und dem Gebiet um Ottawa mehr in der Theorie als wirklich existiert, hinreichend zu sein, wenn nicht gar ein viel zu weit gehendes Zugeständnis an die Forderungen der Frankophonen nach Gleichbehandlung. Bei der Inkraftsetzung des offiziellen Bilingualismus ignorierte Trudeau jedoch die andere Hälfte der Empfehlungen der Königlichen Kommission, nämlich den Bikulturalismus, der die Rechte auf Ausübung der sprachlichen Rechte in einen Zusammenhang mit einer kulturellen Gemeinschaft gebracht hatte. Statt dessen hieß Trudeau offiziell den Multikulturalismus willkommen, der die kulturelle Identität fragmentierte und zu einem individuellen Wesenszug machte. So sahen die Frankophonen in Québec (bzw. genauer auf der Insel Montréal, dem einzigen Ort in Kanada, wo Zweisprachigkeit eine gelebte Realität ist) den offiziellen Bilingualismus, losgelöst vom Bikulturalismus, als eine assimilationistische Bedrohung an, da die Verfügbarkeit von Schulen, Dienstleistungen und Arbeitsplätzen in Englisch bedeutete, daß die assimilative Zugkraft des Englischen auf die Einwanderer, von denen Kanadas Zukunft nach wie vor abhängt, dann noch stärker würde. Im Ergebnis erhob die liberale Regierung von Robert Bourassa 1974 Französisch zur einzigen Amtssprache in Québec, behielt aber englischsprachige Dienstleistungen bei. 1976 schaffte die erste Regierung des *Parti Québécois* mit ihrem bekannten Gesetz 101 (*Loi 101*) Englisch auf kommerziellen Werbeträgern ab und sehränkte den Zugang zu englischen Primar- und Sekundarschulen für die englischsprechende Bevölkerungsgruppe ein. Diese Maßnahmen, die mehr dazu bestimmt waren, die französische Sprache zu schützen als das Englische zu eliminieren (wie sollte das in Nordamerika auch gehen?), provozierten einen massiven Aufschrei im englischen Kanada und juristischen Widerstand, besonders im Namen der Charta-Rechte nach 1982.

Es erübrigt sich zu erwähnen, daß die Wertschätzung für die Charta, Trudeaus zweite große Reform, bei Anglokanadiern und Québecern sehr unterschiedlich ausfiel. Wie die Anglokanadier schätzten die Québecer die individuellen Rechte und Freiheiten, die in der Charta garantiert sind, aber es fällt ihnen schwer zu akzeptieren, daß die Kanadische Charta den individuellen Rechten Priorität vor kollektiven Rechten gibt und daß sie gegenüber dem Québecer Recht Vorrang hat. Als Glieder der kulturellen Mehrheit erkennen die Anglokanadier nicht an, daß Minderheiten kollektive Rechte brauchen, die bisweilen in individuelle Rechte eingreifen. Aus den gleichen Gründen haben sie kein Verständnis für Québecs Opposition gegen die formale Gleichheit der Provinzen und die majoritäre Verfassungszusatzklausel, die beide mit der Charta und der *patriation* 1982 angenommen wurden. Für die Anglokanadier schien die Gleichheit der Provinzen, die die Bundesregierung sich mehr als nur formal durch die Egalisierung von Transferzahlungen zu fördern bemühte, nicht nur immanent angemessen, sondern sie schien ihrer Identifizierung zuerst mit dem kanadischen Staat und erst an zweiter Stelle mit ihrer Provinz zu entsprechen. Die Québecer identifizieren sich nicht nur mit Québec als ihrer nationalen Regierung, sondern können sich gar nicht vorstellen, ohne besondere, d.h. ungleiche Befugnisse bei Kanada zu bleiben, um die Fortexistenz ihrer besonderen Nation zu schützen. In ähnlicher Weise bestehen sie darauf, daß Québec das Recht haben soll, Verfassungszusätze, die ihre Fähigkeit berühren, einen besonderen kulturellen und politischen Charakter zu wahren, durch ihr Veto zu Fall zu bringen. Dagegen ermöglicht der *Constitution Act* von 1982, daß sieben Provinzen mindestens 50 Prozent der Bevölkerung vertreten können, um die Verfassung zu ändern.

Kurz: Während Englisch-Kanada Trudeaus Verfassungsreformen als einen Ausdruck ihrer kanadischen nationalen Identität und Bestrebungen begrüßte, verweigerte Québec ihre Anerkennung. In der Tat wurde das Reformpaket, das zum Verfassungsgesetz von 1982 wurde und als Antwort auf die Unzufriedenheit mit dem Föderalismus gedacht war, die die Québecer in ihrem Referendum von 1980 geäußert hatten, zwischen Trudeau und neun der Premierminister der Provinzen, in Abwesenheit von Québecs Premier René Lévesque, in der „Nacht der langen Messer“ in seine endgültige Form gebracht. Kanada schuf sich so eine neue Verfassung trotz der einstimmigen Ablehnung durch die Québecer Nationalversammlung, trotz der Weigerung Québecs, diese Verfassung zu unterzeichnen und trotz seines fehlgeschlagenen Antrags, dem Obersten Gericht Québecs das traditionelle Vetorecht zu belassen. So stand der kanadische Föderalismus am Ende von Trudeaus 16jähriger, nahezu ununterbrochener Amtszeit in einer viel ernsteren Sackgasse als in den sechziger Jahren: Québec hatte die Verfassung formal abgelehnt, während sich das übrige Kanada in seiner Zustimmung und Unterstützung für eine Form des zentralisierenden

Föderalismus verhärtet hätte. Die letzten 15 Jahre der kanadischen Geschichte bestanden aus einer ergebnislosen Suche nach konstitutioneller Klärung, und jeder der pausenlos aufeinander folgenden Versuche endete mit größerer gegenseitiger Entfremdung.

Der erste Versuch war der von Brian Mulroney, dem konservativen irischen anglophonen Québecer, der 1984 zum Premierminister von Kanada gewählt wurde. Ihm gelang es, in geheimen Verhandlungen im Frühjahr 1987 am Lac Méeeh alle Premierminister der Provinzen zur Zustimmung zu den Minimalbedingungen zu bewegen, die Québecs neuer liberaler Premierminister Bourassa gestellt hatte, damit seine Provinz der Verfassung beitreten könne, einschließlich eines Vetos für Québec und der Anerkennung Québecs als einer „distinkten Gesellschaft“. Obwohl diese Bedingung weit entfernt war von der Anerkennung Québecs als Nation, wie sie die dualistische Föderationstheorie vorsah, wurde sie zum Haupthindernis des sogenannten Meech Lake Accord, das von den Gesetzgebenden Versammlungen aller zehn Provinzen gebilligt werden mußte, um verfassungsmäßig bindend zu sein. Als die Frist für die Billigung im Jahre 1990 herannahte, wurde die von der Trudeauschen Vision des Föderalismus inspirierte Opposition in Englisch-Kanada so stark, daß die parlamentarischen Verzögerungsverfahren in Neufundland und in Manitoba die Übereinkunft mit Unterstützung der Bevölkerung zu Fall brachten. 1992 gelang es Mulroney wiederum, die Premiers der Provinzen zur Zustimmung zu einer stark abgemilderten Fassung des Meech Lake Akkord zu bewegen, dem *Charlottetown Accord*, den Bourassa, ein Föderalist, in einem verzweifalten Versuch, die separatistische Stimmung herumzureißen, die sich in Québec und in seiner eigenen Partei nach der Zurückweisung des *Meech Lake Accord* ausgebreitet hatte, akzeptiert hatte. Diese neue Übereinkunft sollte in einem kanadaweiten Referendum gebilligt werden, das im Oktober 1992 stattfand. Trotz der Unterstützung aller Premiers der Provinzen und aller föderalen Parteien (außer dem neuen separatistischen *Bloc Québécois*) und trotz der ungehinderten Propaganda der Bundesregierung zugunsten eines neuen Abkommens, dessen juristische Form nicht einmal rechtzeitig für das Referendum fertiggestellt war, erlitt das *Charlottetown Accord* aus mehreren Gründen eine Niederlage: aufgrund der Unbeliebtheit von Mulroneys konservativer Regierung (sie mußte ein Jahr später in Schimpf und Schande abtreten); weil die Kanadier die geheimen Absprachen ihrer Politiker ebenso verabscheuten wie die speziellen Interessen dienende Politik der „Volksbefragungen“; besonders aber, weil die Anglokanadier der Überzeugung waren, daß Québec zu viel zugestanden wurde und die Québecer andererseits glaubten, daß sie zu wenig bekämen.

In diesem konstitutionellen Klima brachte die bundesweite Wahl 1993 einen überwältigenden Sieg für die Liberalen unter Trudeaus früherem Justizminister Jean Chrétien in Englisch-Kanada und für den separatistischen

Bloc Québécois unter Mulroneys früherem Umweltminister Lucien Bouchard in Québec. Das folgende Jahr erlebte in Québec die Rückkehr des Parti Québécois an die Macht, der versprach, innerhalb eines Jahres ein Referendum über die Abspaltung von Kanada abzuhalten. So kam Kanada am 30. Oktober 1995 in jenem versprochenen Referendum mit nur 50.000 Stimmen Mehrheit noch einmal vor der Spaltung und, wie einige Hitzköpfe in Englisch-Kanada es gern gesehen hätten, vor einem Bürgerkrieg davon. Einige Tage vor dem Referendum waren Zehntausende Anglokandier nach Montréal gefahren, um ihre „Liebe“ zu Québec zu erklären, und Jean Chrétien hatte zugesagt – wie Pierre Trudeau 15 Jahre zuvor –, die notwendigen Verfassungsänderungen herbeizuführen, damit Québec in der Föderation bleiben kann. Kurz nach dem Referendum verabschiedete die liberale Mehrheit im Unterhaus nicht-bindende Resolutionen, die Québec als eine besondere Gesellschaft anerkannten, und boten Québec und vier weiteren „Regionen“ Kanadas ein Verfassungsveto an. Das war natürlich zu wenig und kam überdies zu spät. Lucien Bouchard, der das Amt des Premiers von Québec annahm, nachdem er in dem Referendum fast die Separatisten zum Sieg geführt hätte, versprach, bis Ende des Jahrhunderts ein weiteres Referendum abzuhalten.

Was hält nun wohl die Zukunft für Kanada bereit? Und welche Lehren könnten wir aus den kanadischen Erfahrungen mit dem Föderalismus ziehen? Kanadas konstitutionelle Zukunft (aber nicht unbedingt seine ökonomische, kulturelle oder gar demokratische Zukunft) sieht trübe aus, denn die kanadischen Föderalisten und die Québecer Separatisten haben einander keine Kompromisse zu bieten und ihren Anhängern wenig, das sie inspirieren könnte. Die ältere wie die neuere Geschichte konstitutioneller Mißverständnisse und gescheiterter Übereinkünfte sowie die Verhärtung der konstitutionellen Positionen in Québec und besonders in Englisch-Kanada lassen uns wenig Hoffnung auf eine durchdachte, ausgehandelte Erneuerung des Föderalismus zu einem stärker konföderalen Arrangement. Noch entmutigender als Kanadas Fehlschläge ist jedoch das Fehlen einer politischen Vision bei den heutigen Führern. Dem föderalistischen Lager fehlt ein Führer von der intellektuellen und persönlichen Statur eines Pierre Trudeau. Welche Mängel sein liberal-individualistisches und zentralisierendes Herangehen an den kanadischen Föderalismus auch immer gehabt haben mag, er bot zumindest den Anglokandiern eine utopische Vision dessen, was Kanada sein könnte: eine kosmopolitische, egalitäre Gesellschaft. Die derzeitige liberale Bundesregierung ist bestenfalls effizient bei der Ausbalancierung ihres Budgets, wenn sie dabei auch ihre redistributive Fähigkeit eingebüßt hat und damit die Möglichkeit, einigende nationale Standards zu setzen und zu erhalten. Obgleich sie konstitutionelle Reformen versprochen hat, um Québecs traditionellen Forderungen gerecht zu werden, den sogenannten Plan A, hat die Regierung mehr Zeit und Energie

auf „Plan B“ verwendet, d.h. auf die Abschreckung der Québecer vor dem Separatismus mit Androhung ökonomischer Vergeltung und einer territorialen Teilung Québecs. Der Föderalismus ist auf brutale Gewalt reduziert. Wie Meinungsumfragen ergeben haben, ist die Strategie dieser Bundesregierung kurzzeitig effektiv gewesen, aber auf lange Sicht muß ein solcher neokolonialer Diskurs die „weichen“ Québecer Nationalisten in das separatistische Lager treiben.

Während die Zukunft des kanadischen Föderalismus kaum vielversprechend aussieht, scheint der Québecer Nationalismus auch in der Sackgasse zu stecken. Im großen und ganzen in Opposition zur englischen Dominanz definiert, hat dem früheren frankokanadischen und jetzigen Québecer Nationalismus oft ein positives eigenes Projekt gefehlt. Wenn die Geschichte Kanadas eine Geschichte der englischen Vorherrschaft und eine Beleidigung der Franzosen gewesen ist, war doch das Joch des kanadischen Föderalismus nie so unerträglich, daß die Québecer für die nationale Befreiung Leib und Leben riskiert hätten. (Daher ist es trotz ständiger Verfassungskonflikte in Kanada doch praktisch nie zu gewaltsamen politischen Auseinandersetzungen gekommen.²) In den sechziger und siebziger Jahren brachte der Québecer Nationalismus einen sozialdemokratischen Gesellschaftsentwurf voran, und bis heute ist Québec die einzige Bastion der Sozialdemokratie in Nordamerika. Doch der Québecer Nationalismus hat auch immer eine konservative Komponente gehabt. Der Führer des *Parti Québécois* und Premier Lucien Bouchard ist zwar beliebt und charismatisch, scheint jedoch dieser konservativen Tradition anzugehören und hat sich offenbar zu einem Haushaltskürzungswettbewerb mit der Bundesregierung entschlossen. Es ist durchaus noch nicht abzusehen, ob die Québecer sich gern von einem der ihren die Sozialleistungen kürzen lassen wollen. Wie der *Parti Québécois* aus öffentlichen Anhörungen vor dem Referendum von 1995 gelernt hat, kann es wohl sein, daß die Québecer nicht in Kanada bleiben wollen, aber sie wollen Kanada nur für etwas Besseres verlassen.

Mit dem gegenwärtigen Bankrott des föderalistischen Diskurses und der Blutarmut des Québecer nationalistischen Diskurses steht der kanadische Föderalismus in einer Sackgasse und so vielleicht in seinem höchsten Entwicklungsstadium. Er überlebte ein erstes Jahrhundert nicht, weil die konstitutionelle Gewaltenteilung klar und kohärent gewesen wäre, sondern weil er selbst vieldentig war, und diese Ambivalenz gestattete den verschiedenen Ebenen von Regierung und den Anglo- und Frankokanadiern,

2 Die Oktoberkrise von 1970 bestand in der stümperhaften Entführung des Québecer Regierungministers Pierre Laporte, die mit seiner Ermordung durch eine terroristische Gruppe des „Front de Libération du Québec“ endete. In jener Zeit verhängte die Regierung das Kriegsrecht in Montréal und setzte die Gültigkeit der Habeas-Corpus-Akte zeitweilig aus. Es ist umstritten, ob die extreme Reaktion der Regierung einschließlich der Verhaftung von verdächtigen Radikalen in ganz Kanada gerechtfertigt war.

konkurrierende und sich selbst legitimierende Diskurse über den Föderalismus zu kultivieren. Dieses kanadische Föderalismusmodell als eine Teilung der Meinungen anstelle der Gewalten konnte weder die Expansion der Regierungskapazitäten der Föderation noch die von Québec überleben. Der daraus resultierende 30jährige Konflikt zwischen der Bundesregierung und der Regierung von Québec hat deutlich gezeigt, daß Englisch-Kanada und Québec unvereinbare Auffassungen von und Bestrebungen nach einer Föderation haben. Heute scheint die Verfassungsdebatte völlig erschöpft und in eine Warteschleife eingetreten zu sein. Vielleicht ist dieser Stillstand des Diskurses das neue Modell des kanadischen Föderalismus, und ich habe den Verdacht, dieser Zustand wird andauern, bis entweder die Québecer Nationalisten ein inspirierendes nationales Projekt vorstellen oder die Anglikanadier erkennen, daß sie Québec nicht im Namen einer schwer zu definierenden 'nationalen Einheit' zu unterdrücken brauchen und das binationale Modell von Kanada akzeptieren.

Aus dem Englischen von Gudrun Middell