Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 76 (1996)
Heft: 4

Artikel: Kanada : das Modell des föderalen Vielvölkerstaats vor dem Aus?
Autor: Münch, Peter Ludwig
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165575

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Peter Ludwig Münch, *geboren 1960 in München, studierte Neuere Geschichte, Politikwissenschaft und Orientalistik an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. 1986–1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr in München/Neubiberg. 1993 Promotion zum Dr. phil. hist. Zur Zeit Abfassung einer Habilitationsschrift mit dem Thema «Wirtschafts- und Sozialpolitik in Australien».*

Kanada: Das Modell des föderalen Vielvölkerstaats vor dem Aus?

Neben der Schweiz gilt vor allen Dingen Kanada als das zweite schon klassische Modell für eine in einem Föderalstaat organisierte Gesellschaft, deren multikulturelle Strukturen von Territorialität gekennzeichnet sind. Doch im Gegensatz zur Schweiz, wo es gelang, unterschiedliche, in bestimmten Regionen konzentrierte Volksgruppen dauerhaft unter einem staatlichen Dach zusammenzuführen, sind die zentrifugalen Tendenzen im kanadischen Staatsverband seit fast einem Vierteljahrhundert immer stärker geworden.

Auch nachdem sich am 30. Oktober des vergangenen Jahres eine äusserst knappe Mehrheit der Québecer für einen Verbleib ihrer frankophonen Provinz im mehrheitlich englischsprachigen Kanada ausgesprochen hat, will die Diskussion um ein Auseinanderbrechen der Konföderation – was hier Bundesstaat meint – nicht verstummen. Denn gefreut hätte sich über einen Sieg der Separatisten um *Lucien Bouchard* auch deren seit mittlerweile acht Jahren existierender anglophoner Gegenpart, die Reformpartei von *Preston Manning.*

Beide Politiker sind heute der Überzeugung, dass Kanadier angelsächsischer und französischer Herkunft nicht mehr in einem gemeinsamen Staatswesen zusammenleben können und dass das Modell des Multikulturalismus und Bilingualismus gescheitert sei. Es lebten eben zwei Nationen auf einem Staatsgebiet, und jede von ihnen brauche ihren eigenen Nationalstaat. Auch in den Westprovinzen werden die Rufe nach einer separaten Föderation von rein englischsprachigen Provinzen immer lauter.

Doch: Was wären die Folgen einer Staatsneugründung am 30. Oktober 1995 gewesen? Hätten sich die Probleme des Landes auf dem Wege einer nationalstaatlichen Lösung bereinigen lassen? Könnte man beide Volksgruppen heute wirklich noch voneinander trennen? Territorial voneinander getrennt sind beide Nationalitäten nur auf den ersten Blick. Zwar konzentriert sich die Frankophonie geographisch in der Provinz Québec, doch demographisch findet man sie weit verteilt. Jeder fünfte Frankokanadier lebt ausserhalb dieses weitgehend geschlossenen Siedlungsraums. Französischsprachige Inseln finden sich im ganzen Land, von Neubraunschweig – wo sie 32,7 Prozent der dortigen Gesamtbevölkerung umfassen – bis in die Westprovinzen hinein – wo, wie z. B. in Manitoba, immer noch 5 Prozent der Einwohner Französisch als Muttersprache angeben. Daneben gehören in dieser Provinz fast 20 Prozent noch anderen Sprachfamilien an. Die Strukturen in Kanada sind heute also nicht mehr nur ethnisch segmentiert, sondern in zunehmendem Masse auch fragmentiert.

Würde die «Confederation» heute auseinanderbrechen, so würden sich die Träume eines Lucien Bouchard und eines Preston Manning kaum erfüllen, denn die zu souveränen Staaten gewordenen Provinzen wären in sich wieder multikulturelle Gebilde. Das trifft auch auf Québec selbst zu, wo man in den siebziger und achtziger Jahren eine «sanfte ethnische Säuberung» durchführen wollte. Die «unilingualistische» Sprachenpolitik der Regierung *Lévesque*, die den dortigen Minderheiten das Grundrecht auf Erziehung in der eigenen Muttersprache zu verwehren gedachte, führte zwar zu einer kurzfristigen Abwanderung von anglophonen «Québécois». Doch dieser noch 1990 von *Karl Lenz* festgestellte Trend hin zur «Entmischung» der beiden Volksgruppen hat sich zwischenzeitlich wieder umgekehrt: War in den Jahren von 1970 bis 1986 der Anteil der französischsprachigen «Québécois» an der Gesamtbevölkerung von 80 auf fast 85 Prozent angestiegen, so ist er mittlerweile wieder auf den Stand von 1971 zurückgefallen.

Zu alledem sind sich die Québécois – für sich allein genommen – in der Frage der Sezession selbst nicht einig: Zwar stimmten 60 Prozent von ihnen beim letzten Referendum für ein *Québec libre,* doch die anderen 40 Prozent fühlten sich noch immer als Kanadier. Die Volksabstimmung hat eine gespaltene Nation hinterlassen, und die Trennlinien sind bei weitem nicht nur ethnischer Natur.

Genau dieser Art wären indes jene Konflikte gewesen, die im Falle eines Sieges der Separatisten gedroht hätten: Denn das Recht auf nationale Selbstbestimmung haben auch die nicht nur im Norden der Provinz lebenden Ureinwohner für sich reklamiert. Der von einigen ihrer Vertreter ausgegebene Slogan *«If Canada is separable, so is Quebec»* zeigte, dass der Zerfall von Vielvölkerstaaten überall die Gefahr einer «Balkanisierung» mit sich bringt. Und diese Gefahr ist noch lange nicht abgewendet. Lucien Bouchard hat bereits ein nächstes Referendum angekündigt, denn der Zugewinn, den seine Bewegung seit dem letzten Abspaltungsversuch 1980 verzeichnen kann, scheint ihn zu weiteren Aktivitäten dieser Art zu ermutigen. Aber auch die Wandlungen im Meinungsbild aller Kanadier begünstigen die Separatisten und Regionalisten andernorts.

Schon die letzten Bundeswahlen im Herbst 1993 haben gezeigt, dass immer weniger an ein Überleben des Bilingualismus glauben: Von den beiden alten, systemtragenden Föderalistenparteien brach die eine – die der Konservativen – völlig in sich zusammen. Auch die Liberalen verdankten ihren Sieg dem Stimmverhalten der Wähler in Ontario, der letzten Hochburg derer, die noch an eine gemeinsame Zukunft aller Bürger der Konföderation glauben. In den Westprovinzen wurden die dort traditionell starken Konservativen von den Reformern verdrängt und nur ein Jahr später verloren die Liberalen ihre einstige «Stammprovinz» Québec bei den Wahlen zur dortigen Nationalversammlung an den Block der Separatisten. Auf den Oppositionsbänken im Bundesparlament in Ottawa tummeln sich heute Abgeordnete, die eigentlich nur beabsichtigen, das Hohe Haus funktionsunfähig zu machen.

Die Krise des kanadischen Föderalstaats könnte weltweit dazu beitragen, den Föderalismus als Integrationsmodell für andere, etwa noch zu schaffende multikulturelle Verbundsysteme in Misskredit zu bringen.

Die Volksabstimmung hat eine gespaltene Nation hinterlassen, und die Trennlinien sind bei weitem nicht nur ethnischer Natur.

Der Zerfall von Vielvölkerstaaten bringt die Gefahr einer Balkanisierung mit sich.

Die Krise des politischen Systems

Um den Zusammenhalt Kanadas in der Zukunft sichern zu können, sind tiefgreifende Reformen nötig. Doch die alten Föderalistenparteien haben sich bislang als zu unbeweglich erwiesen, um die dringend notwendige Reformierung des politischen Systems des Landes in die Wege zu leiten. Denn gerade im Bereich der politischen Institutionen hat ein typisch kanadischer Defekt zur gegenwärtigen Krise mit beigetragen, wenn er sie nicht sogar verursacht hat. So hat das Fehlen eines Organs, durch welches die Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Zentralstaats, des Dominion of Canada, hätten mitwirken können, seit jeher zentrifugale Entwicklungsströme begünstigt. Zwar gibt es einen Senat in Ottawa; dessen Bestellung durch die Ernennung seiner Mitglieder durch den Bundespremier aber zeigt den anachronistischen Charakter dieser Institution. Alle Versuche, dieses «Oberhaus» zu reformieren, sind bislang fehlgeschlagen. Folgerichtig haben die Provinzen auch die ihnen nach dem im «British North America Act 1867» festgelegten Muster der vertikalen Gewaltenteilung unterstehenden Kompetenzbereiche – wie z. B. den der Sozialpolitik (vgl. *Rainer-Olaf Schultze:* «Das politische System Kanadas im Strukturvergleich», Bochum 1985.) – gegen den Zugriff des Dominion verteidigt und auch alle Initiativen zur Erweiterung ihrer Exekutivgewalten mit den fehlenden Einflussmöglichkeiten auf bundespolitische Entscheidungen begründet. Dabei ging es in erster Linie um steuerrechtliche Gesetzgebungskompetenzen.

1867 hatten alle Provinzen im Zuge der Gründung der «Confederation» auf ihre diesbezüglichen Rechte verzichtet. Seither haben sie eins um das andere wieder zurückgeholt. Die Verfassung des Jahres 1982 ermächtigte sie schliesslich auch wieder dazu, die auf ihren Territorien geförderten Bodenschätze und die daraus gefertigten Produkte selbst zu besteuern. Das kam vor allen Dingen den an Rohstoffen reichen Westprovinzen zugute, für die

diese Einnahmequelle ebenso wichtig ist wie für Québec die Einkommenssteuer, die dort ebenfalls nicht vom Bund eingezogen werden kann.

Spätestens 1982 begann die langsame Entwicklung des kanadischen Bundesstaats zu einem Staatenbund. Diese Entwicklung aufzuhalten, schickten sich nicht nur die Zentralregierung, sondern auch die Provinzen selbst an. Doch schon der «Meech Lake Accord» des Jahres 1987 hätte im Falle seiner Verwirklichung dem genau entgegengewirkt: Die «Ausgabenkompetenz» des Bundes wäre eingeschränkt, das Prinzip der Mischfinanzierung ausgehöhlt worden, und jeder Gliedstaat hätte ein gesondertes Vetorecht im Falle einer Verfassungsänderung und damit bei den noch geplanten Verfassungskonferenzen besessen. Aber schon das Ratifizierungsverfahren, das dem Kompromiss des Jahres 1987 folgte, förderte dessen kontraproduktiven Charakter zutage: Weil Neubraunschweig und Manitoba ihre Zustimmung dann doch noch zurückzogen, wurde «Meech Lake» nie Realität. Eines bewiesen die Konferenzen der achtziger Jahre und der beginnenden neunziger Jahre aber auch: Eine geschlossene Front aller anglophonen Gliedstaaten gegen Québec gab es nur selten. Im Gegenteil: Dessen Sonderwünsche haben auch immer die anderen Provinzialregierungen zu eigenen Initiativen ermuntert. Der 1991 verfasste «Allaire Report», der für Québec *«exklusive Exekutivgewalt»* in 22 Kompetenzbereichen forderte, veranlasste auch die anderen Einzelstaaten, eine Ausdehnung ihrer Zuständigkeiten zu fordern. Der «Charlottetown Accord» kam 1992 diesen Wünschen in grossem Umfang entgegen: Die Bereiche Einwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik und damit – worauf in Québec seit jeher grosser Wert gelegt wurde – Massnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen wären z. B. unter die Provinzialgesetzgebung gefallen. Doch das Vorhaben scheiterte an einem Referendum und mit ihm makabererweise zur gleichen Zeit auch die jahrzehntelang anvisierte Senatsreform. Nach schier endlosem Ringen wäre beinahe endlich ein Forum geschaffen worden, auf welchem die Gliedstaaten hätten lernen können, eine gemeinsame Politik zu betreiben, auf welchem sie – wie die Länder im deutschen Bundesrat – in konstruktiver Weise in Dialog zueinander hätten treten können. Aber auch heute noch sehen sie sich wie eh und je jeder für sich als Einzelkämpfer gegen die Zentralmacht. Eine gleichwohl *zentrale* Institution, durch welche die Stellung der den Gesamtstaat konstituierenden Einzelstaaten hätte gestärkt und deren Zusammenhalt gleichzeitig hätte gefördert werden können, gibt es immer noch nicht.

Eine geschlossene Front aller anglophonen Gliedstaaten gegen Québec gab es nur selten.

Auch heute noch sehen sich alle als Einzelkämpfer gegen die Zentralmacht.

Das Scheitern der Bundespolitik in solchen Fragen ist indes auch das der sie gestaltenden Bundesparteien. Die Erosionsprozesse, welche die Parteienlandschaft seit einiger Zeit prägen, haben sich auf das politische System ausgewirkt und ebenfalls den Zerfall des Föderalstaats beschleunigt.

Die Krise der Parteien

Kennzeichnend für das Parteiensystem des Landes ist, dass die beiden grossen «Föderalistenparteien» – bzw. deren Bundesorganisationen – keine gesamtkanadischen Parteien im eigentlichen Sinne sind. «Konservativ» oder «liberal» zu sein, das meinte in Kanada niemals nur, einen bestimmten gesellschafts- oder wirtschaftspolitischen Standpunkt zu vertreten. Die «Tories» waren und sind in erster Linie eine angelsächsische Partei. Wer hingegen als Frankokanadier in die Politik gehen wollte, der war seit jeher bei den Liberalen an der einzig richtigen Adresse. So gab es bislang keinen konservativen Regierungschef, der einen französischen Namen trug. Die Liberalen hingegen waren von ihrer Gründungsstruktur her eigentlich jene Partei, die am ehesten noch als Bindeglied zwischen den beiden «Gründernationen» hätte wirken können. In den 1850er und 1860er Jahren als Zusammenschluss der Reformkräfte der beiden Kanadas, der «Clear Grits» in Upper Canada, dem heutigen Ontario, und den «Rouges» in Bas-Canada, dem heutigen Québec, entstanden, wurde ihr Profil im 20. Jahrhundert aber immer französischer. Seit *Wilfrid Laurier* haben mit den Ausnahmen von *William Lyon, Mackenzie King* und *Lester Bowles Pearson* vor allen Dingen frankophone Premiers wie *Louis St. Laurent* und *Pierre Elliott Trudeau* und mit letzterem auch andere Vertreter der «French Power» wie *Jean Marchand* und *Gérard Pelletier* das Erscheinungsbild des Parti Libéral geprägt.

Der Wechsel zwischen liberalen und konservativen Regierungschefs scheint seither vor allen Dingen dem Interessenausgleich zwischen den «founding nations / peuples fondateurs» zu dienen. Die Spielregeln des «representation by population», nach denen schon das allererste Bundeskabinett zusammengestellt wurde, dominieren heute mehr denn je die Politik des Landes. So folgte auf die konservativen Kabinette *Mulroney* und *Campbell,* die zuvor die Ära Trudeau beendet hatten, natürlicherweise 1993 das liberale unter *Jean Chrétien.*

Die Reformpartei von Preston Manning und der Bloc Québécois sind, so widersprüchlich das auch klingen mag, eigentlich nur Nachfolgeorganisationen der Föderalistenparteien. Sie haben sich entlang jener Trennlinien entwickelt, die zu überwinden den Altparteien nicht gelang. Im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen sind sie aber nicht mehr konsensorientiert.

Das alte Spiel der Konsensfindung unter Abwägung von Partikularinteressen aber funktionierte spätestens seit «Meech Lake» nicht mehr. Die Partikularinteressen durch ein einziges, gesamtkanadisches zu ersetzen, das war noch das Ziel von Pierre Elliott Trudeau. Doch die «Stille Revolution», welche die bis in die sechziger Jahre hinein sozioökonomisch benachteiligten Frankokanadier emanzipieren sollte, machte aus den Québécois mehrheitlich keine überzeugten Bürger der Konföderation, sondern separatistische Nationalisten.

Am sozialen Wandel gescheitert sind auch die Konservativen in den Westprovinzen. Auch hier drängten mit dem wirtschaftlichen Aufschwung seit den sechziger Jahren neue Gesellschaftsschichten nach vorne, deren Absorbierung der unbeweglichen Partei nicht gelang. Sie hatte der wie überall geringer werdenden Neigung, den eigenen Kuchen mit «R. O. C.» (= Rest of Canada) nicht mehr teilen zu wollen, nichts entgegenzusetzen. In Meech Lake wollte dann ein konservativer Premier Québecs Interessen im Sinne des altbewährten Musters der Konsensfindung nachkommen, was ihn für viele im Westen zum «Verräter» machte.

«Verräter», das wollten auch die Liberalen Québecs nicht mehr sein und schwenkten in den achtziger Jahren auf den separatistischen Mainstream in ihrer Provinz um. So waren sie selbst die Initiatoren des letztjährigen Referendums und nicht etwa der 1994 erst an die Regierung gekommene Block. Wirklich föderalistisch ist nur mehr die Bundespartei der Liberalen geblieben. Der Vorschlag von Bundespremier Jean Chrétien, wieder über den Status Québecs als «distinct society» verhandeln zu wollen, ist aber nichts anderes als eine Neuauflage der vor fünf Jahren schon einmal gescheiterten Meech-Lake-Pläne. Dieser Vorstoss beweist einmal mehr, wie sehr auch die politische Führung der Bundes-Liberalen in der Vergangenheit lebt.

Die generelle Eignung von föderativen Systemen zur Entwicklung multikultureller Verbundsysteme kann aufgrund kanadischer Erfahrungen noch nicht in Frage gestellt werden.

Die Krise des kanadischen Föderalstaats – eine Krise der föderalistischen Idee?

Die Probleme, die zur gegenwärtigen Krise dieses nordamerikanischen Föderalstaats geführt haben, rühren nicht aus der bi- bzw. multikulturellen Struktur der Gesellschaft per se, sondern sind mit spezifisch kanadischen Defekten des politischen und des Parteiensystems verbunden. In anderen Ländern, in denen die Partizipation der Gliedstaaten an der Bundespolitik gewährleistet ist oder wo Parteien die politische Landschaft dominieren, die nicht die Partikularinteressen der jeweiligen Sprachgemeinschaft in den Vordergrund stellen, sind ganz andere Gegebenheiten vorzufinden. Die generelle Eignung von föderativen Systemen zur Entwicklung multikultureller Verbundsysteme kann aufgrund kanadischer Erfahrungen somit noch nicht in Frage gestellt werden.

Spezifisch kanadische Probleme bedürfen auch spezifisch kanadischer Lösungsvorschläge. Eine Lösungsvariante könnte – neben einer dringend notwendigen Senatsreform – eine Umwandlung der parlamentarischen Monarchie in eine Republik sein. Meinungsumfragen zeigen, dass eine erhebliche Anzahl von Québécois eine englische Königin als Staatsoberhaupt nicht mehr akzeptiert. Die republikanischen Traditionen in einer Provinz, die 26 Jahre vor Ausbruch der Französischen Revolution britisch wurde und deren Flagge die *Fleurs De lis* der Bourbonen trägt, halten sich zwar in Grenzen. Eine Alternative zu einer föderativen Republik Kanada scheint es da aber wohl nicht zu geben. ✦