SEPARATISMUS 21.07.2014 | Alain-G. Gagnon

Separatismus: Kanada als Vorbild?

Wie die Zentralregierung Québecs Autonomiestreben befördert hat – und was daraus zu lernen ist.

Die gegenwärtige Unabhängigkeitsbewegung in Katalonien und das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands bieten Anlass, noch einmal einen Blick auf die Souveränitätsbestrebungen Québecs zu werfen. In den 1970er, der ersten Hälfte der 1980er und der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erlebten wir ein gewaltiges Tauziehen zwischen den politischen Kräften in Kanada, die nach Zentralisierung und denen, die nach Dezentralisierung strebten. Beide Seiten waren kompromisslos zum Sieg entschlossen und trugen so zu vermehrten Spannungen und weiterer Polarisierung bei. Hinsichtlich der Rechte Québecs waren die Vorschläge Ottawas eher kosmetischer Natur. Die unnachgiebige Haltung der Zentralregierung nährte Québecs Feindseligkeit gegenüber Ottawa und lieferte Munition für immer neue Streitigkeiten über eine Verfassungsreform.

Wo kommt die Bewegung her?

Nach einer Reihe von Verfassungsinitiativen in den 1960er und 1970er Jahren sah sich Québec – einzige Provinz mit einer mehrheitlich französischsprachigen Bevölkerung – zwar relativ isoliert, versuchte aber, aktiv politisch zu agieren, statt sich den Entscheidungen zu beugen, die außerhalb des eigenen politischen Machtbereichs getroffen wurden.

Als die Parti Québécois (PQ) bei den Wahlen von 1976 die Mehrheit der Sitze in der Québecer Nationalversammlung errang, schlug sie einen neuen politischen Kurs ein, der auf ein Referendum über eine „Souveränitäts-Assoziierung“ hinauslief. Als Demokratien, die den historischen Konstitutionalismus respektierten, kamen Ottawa und andere kanadische Bundesstaaten zu dem Schluss, dass sie das Referendum nicht unterbinden könnten. Jedoch setzten sie alles daran,

Einfluss auf das Ergebnis zu nehmen und Québecs Initiative zum Scheitern zu bringen. Ottawa unterstützte die Kampagne der Abspaltungsgegner unter anderem mit folgenden düsteren Prognosen für Québec: wirtschaftliche Ungewissheit, politische Verwerfungen, zu tilgende Schulden, kein Zugang zu Absatzmärkten im restlichen Kanada, Wegfall von Unterstützung seitens der kanadischen Zentralregierung und von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst, Auseinanderbrechen von Familien, Abwanderungen und ähnliches mehr.

Die unnachgiebige Haltung der Zentralregierung nährte Québecs Feindseligkeit gegenüber Ottawa und lieferte Munition für immer neue Streitigkeiten über eine Verfassungsreform.

Am 20. Mai 1980 nahmen 85 Prozent der Wahlberechtigten am Referendum teil. 60 Prozent entschieden sich gegen den Vorschlag der Regierung in Québec. Nach der Niederlage der nationalistischen Kräfte in Québec reagierte Ottawa jedoch sehr hektisch mit einer Reihe von Verfassungsreformen, mit denen der Einfluss Québecs innerhalb der Föderation noch weiter beschnitten wurde. Der erste Schritt war die Beendigung der britischen Verfassungshoheit über Kanada (Verfassungsrepatriierung). Mit dem neuen Verfassungszusatz wurde Québec das historisch verbürgte Veto-Recht über Verfassungsänderungen entzogen. Nach den Vorstellungen der Zentralregierung sollten alle Provinzen gleichermaßen Einfluss auf den Verfassungsprozess haben. Alle neun englischsprachigen Provinzen stimmten dem zu.

Die Verfassungsänderungen führten dazu, dass die Unterstützung in Québec für die Liberale Partei auf Bundesebene stark zurückging und stattdessen die Konservativen Zulauf bekamen, die einen New Deal für Québec anstrebten. Bei den Wahlen zum kanadischen Unterhaus von 1984 und 1988 konnten die Progressiven Konservativen (PCP) die meisten Québecer Stimmen für sich verbuchen. Sie scheiterten allerdings in ihrem Vorhaben, Québec wieder für den Föderalismus zu begeistern. In der Folge kam es zu einer beispiellosen Mobilisierung seitens nationalistischer Kräfte, was dem auf Bundesebene neu gegründeten nationalistischen Bloc Québécois in allen Unterhauswahlen zwischen 1993 und 2008 Erfolge bescherte. Bei den Wahlen von 2011 gaben die Québecer allerdings ihre Stimme mehrheitlich der New Democratic Party.

1995: Neuer Anlauf Richtung Unabhängigkeit

Am 30. Oktober 1995 kam es zu einem zweiten Referendum mit einer noch nie dagewesenen Wahlbeteiligung von 94 Prozent. Die Abspaltungsgegner setzten sich mit einer denkbar knappen Mehrheit von gerade mal 1 Prozent durch.

Damit hatte Kanada erneut eine Chance, Québecs Forderung entgegenzukommen, den Status als „besondere Gesellschaft“ (société distincte) zurückzuerhalten. Ähnlich wie in den 1980er Jahren schlug die Zentralregierung jedoch wieder einen Kurs ein, der Québecs politische Ansprüche eher eindämmte als erfüllte. Statt zu versuchen, die politischen Spannungen zu entschärfen, reagierten die politischen Akteure in Ottawa auf Québecs Forderungen mit der Umsetzung einer aggressiven zentralistischen Agenda.

Parallel dazu entschied die Regierung in Ottawa, den Obersten Gerichtshof überprüfen zu lassen, ob Québec überhaupt das Recht habe, sich abzuspalten. In seinem Urteil stellte das Gericht am 20. August 1998 fest, dass Québec nicht einseitig seine Unabhängigkeit von Kanada erklären könne. Für den Fall, dass Québec seine Souveränität beantragen würde, legte das Gericht fest, dass die kanadische Regierung über die Bedingungen einer Abspaltung nach Treu und Glauben verhandeln müsse, sofern zwei Vorbedingungen erfüllt seien: Die den Québecern vorgelegte Referendumsfrage müsse „klar“ formuliert und die Mehrheit „deutlich“ sein.

Damit machte der Oberste Gerichtshof Kanadas eine wichtige Aussage darüber, wie die Regierung von Québec einen rechtlich abgesicherten Prozess der nationalen Selbstbestimmung in die Wege leiten könnte, und verpflichtete gleichzeitig alle Parteien zu gesamtkanadischen Gesprächen. Beide Seiten kürten sich umgehend zu Siegern des Gerichtsentscheids. Ottawa konzentrierte sich dabei auf den Gedanken, dass eine einseitige Unabhängigkeitserklärung illegal sei, während die Regierung in Québec sich erfreut darüber zeigte, dass der Oberste Gerichtshof Québecs Recht auf Selbstbestimmung unter bestimmten Umständen anerkennen würde.

Statt jedoch den Rat des Obersten Gerichtshofs ernst zu nehmen, wollte die Zentralregierung erneut mit Québec abrechnen und schlug dazu einen riskanten Kurs ein: Am 29. Juni 2000 verabschiedete der Senat den sogenannten Clarity Act (C-20). Mit diesem Gesetz wurden die Spielregeln für den Fall festgelegt, dass Québec (oder auch irgendein anderer Bundesstaat) ein neues Referendum auf den Weg bringen würde.

Es besagt u.a. folgendes:

- Das Unterhaus entscheidet, ob eine Referendumsfrage klar genug formuliert ist, bevor die Menschen abstimmen dürfen.
- Nur eine Frage zu einer eindeutigen Abspaltung gilt als klare Frage.
- Ottawa wartet erst den Wahlausgang ab, bevor es festlegt, was ein deutliches Ergebnis ist. Es wird angedeutet, dass 50% + 1 nicht akzeptiert werden, sondern eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist.
- Ottawa und andere Bundesstaaten der Föderation sowie die Nationen der Ureinwohner werden ggf. am Verhandlungsprozess teilnehmen.
- Ottawa kann sich über ein Wahlergebnis für die Abspaltung hinwegsetzen, wenn es den Eindruck hat, dass Aspekte des Clarity Bill nicht beachtet wurden und
- Es ist eine Verfassungsänderung notwendig, um die Abspaltung einer Provinz zu ermöglichen.

Diese Geste auf Seiten der Zentralregierung brachte Abgeordnete der Québecer Nationalversammlung dazu, noch im selben Jahr ein eigenes Gesetz über die Rechte Québecs und seiner Bevölkerung zu verabschieden (Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Quebec people and the Quebec state). Die politischen Spannungen nahmen noch erheblich zu, als die Regierung Québecs sich entschlossen zeigte, sich gegen jeden Versuch irgendeiner anderen Regierung zu wehren, ihre politische Autorität einzuschränken. Die Verabschiedung des genannten Gesetzes beendete allerdings, zumindest zeitweise, die endlosen Verfassungsstreitigkeiten zwischen Ottawa und Québec, da beide Seiten das Gefühl hatten, der jeweils anderen ihren Standpunkt klar gemacht zu haben.

Von einem „offenen“ zu einem „ruhenden“ Föderalismus

Seit der Wahl von Jean Charest als Premierminister Québecs im Jahr 2003 ist die nationale Frage in den Hintergrund gerückt. Das ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Konservativen auf Bundesebene die Wahlen von 2006 mit dem Mandat gewannen, einen neuen, als „offenen Föderalismus“ bezeichneten Ansatz zu erproben. Aufgrund dieser im

Dezember 2005 erstmals öffentlich verkündeten neuen Philosophie gelang es den Konservativen, sich in Québec einige Wählerstimmen zu sichern. Der offene Föderalismus war eine deutliche Abkehr von dem konfrontativen Ansatz der Liberalen auf Bundesebene. Genauer gesagt entwickelte der neue Ansatz eine viergleisige Strategie mit folgenden Zielen:

- Das gravierende Missverhältnis zwischen den Einnahmen und den Zuständigkeitsbereichen der Regierung zu beenden (vertikaler Finanzausgleich) und den Provinzen mehr Kompetenzen zu übertragen;
- die ausschließlich den Provinzen vorbehaltenen Zuständigkeiten zu respektieren;
- Ottawas finanzielle Möglichkeiten in den Bereichen einzuschränken, in denen die Zuständigkeit ausschließlich bei den Provinzen liegt und schließlich
- Québec eine Rolle in internationalen Foren einzuräumen, was mit einer eigenen Vertretung Québecs in der kanadischen UNESCO-Delegation begann.

Diese Philosophie des „offenen Föderalismus“ brachte den Konservativen (PCP) bei den gesamtkanadischen Wahlen von 2006 immerhin 24,6 Prozent der Québecer Stimmen ein. In den nächsten beiden Wahlen konnten sie diesen Erfolg allerdings nicht weiter ausbauen und bei den Wahlen von 2011 kam es schließlich zu einem politischen Wechsel, weil die Wähler sich en masse für die New Democratic Party entschieden, die wohl am weitesten links stehende Partei im Unterhaus.

Es ist möglich, dass Erfolge von nationalistischen Bewegungen in Spanien, im Vereinigten Königreich oder Belgien zu Ansteckung und Nachahmung führen und einen Schneeballeffekt auslösen.

Mit der Aussicht, die nach Unabhängigkeit strebenden nationalistischen Québecer in Schach zu halten, hat sich die gegenwärtige Regierung in Ottawa eine Zeit lang redlich bemüht, die Wähler in Québec nicht zu verprellen. Nachdem sie sich dort jedoch politisch nicht durchsetzen konnte, hat sie ihre Strategie wieder geändert und sich mehr um andere Regionen und Gemeinschaften außerhalb Québecs bemüht.

Schneeballeffekt der

Abspaltungen?

Vor diesem Hintergrund ist es schwer zu sagen, ob Québec zu der Welle neuer Staaten gehören wird, die den Vereinten Nationen beitreten sollen. Kurzfristig scheinen die politischen Bedingungen dafür nicht günstig zu sein. Es ist aber möglich, dass Erfolge von nationalistischen Bewegungen in Spanien, im Vereinigten Königreich oder Belgien zu Ansteckung und Nachahmung führen und einen Schneeballeffekt auslösen. Dafür wäre es aber nötig, den vielen starken politischen und wirtschaftlichen Kräften entgegenzuwirken, die gegen die Etablierung eines neuen Staates sind und entschieden gegen jede Schwächung Gesamtkanadas vorgehen würden. Auch die USA brachten in den letzten Jahren eine deutliche Präferenz für den Erhalt des Status quo in Kanada zum Ausdruck. Es wird nicht leicht für Québec werden, die Fähigkeit zu entwickeln, ein selbständiger Staat zu werden, wenn es ohnehin schon Schwierigkeiten hat, als Nation in einer multinationalen Föderation anerkannt zu werden. Vielleicht ist es aber gerade diese Verneinung ihrer Identität, die Québecs Gesellschaft eines Tages dazu bringen wird, die herrschende politische Dynamik umzukehren, die sich so häufig als nachteilig für sie erwiesen hat.



Alain-G. Gagnon
Montreal

Alain-G. Gagnon ist Inhaber des *Canada Research* Lehrstuhls in Québec und lehrt *Canadian Studies* an der Universität von Québec in Montreal. Er ist emeritierter Fellow der *Trudeau Foundation* und Mitglied der *Royal Society of Canada*. Neueste Veröffentlichungen sind: *Federal Democracies* (Routledge, 2010), *Québec: Staat und Gesellschaft* (Synchron, 2011), *Föderalismus als Verfassungsrealität* (Nomos, 2011) und *Das Zeitalter der Ungewissheiten* (Nomos, 2014).