

Föderalismus und Wohlfahrtsstaat im historischen Kontext: Der Fall Kanada

Jörg Broschek*

Föderalismus und Wohlfahrtsstaat in Kanada haben sich stets wechselseitig beeinflusst. Das Entwicklungsmuster folgte dabei allerdings nie einem einzigen, im Zuge der Staatsgründung 1867 institutionell verankerten Pfad. Es wurde vielmehr von zwei widerstreitenden Logiken bestimmt, die unter sich verändernden Kontextbedingungen auf unterschiedliche Weise zum Ausdruck kamen: einer pankanadischen sowie einer provinzbasierten Konzeption von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Der interstaatliche Föderalismus ermöglichte es Bund und Provinzen in erster Linie auf der Basis freiwilliger Verhandlungen oder aber unilateral sozialstaatliche Programme einzuführen und weiterzuentwickeln. Gegenstand von Reformen waren dabei nicht nur die sozialstaatlichen Programme selbst; vergleichsweise häufig zielten sie darüber hinaus auch auf eine Veränderung des institutionellen Rahmens, in den diese eingebettet sind. Institutionelle Elemente wie die Erstbesetzung wohlfahrtsstaatlicher Politikbereiche durch die Provinzen, die „spending power“ des Bundes sowie der Steuerdualismus haben eine Entwicklungsdynamik begünstigt, die sich kaum mit einer engen Konzeption von Pfadabhängigkeit angemessen verstehen und erklären lässt.

1. Einleitung

Vergleichende Wohlfahrtsstaats- und Föderalismusforschung haben sich in der Vergangenheit weitgehend isoliert voneinander entwickelt. Während die an Gøsta Esping-Andersen anknüpfende Literatur die Entstehung, Charaktereigenschaften und den Wandel des Wohlfahrtsstaates in erster Linie als Resultat der Stärke von Gewerkschaften und linken Parteien, Muster von Klassenkoalitionen sowie dem Regimetyp selbst erklärt (vgl. Esping-Andersen 1990, 1996; kritisch: Borchert 1998), dominierte in der vergleichenden Föderalismusforschung die Vorstellung eines mehr oder weniger unidirektionalen Trends in Richtung Politikverflechtung, Zentralisierung und einem Bedeutungsverlust der Gliedstaaten im Kontext des Auf- und Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Strukturen (kritisch: Schultze 1984). Erst in jüngerer Zeit rückte die Frage nach dem Einfluss von Mehrebenenstrukturen auf die Staatstätigkeit und insbesondere die Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Politik wieder verstärkt ins Zentrum der vergleichenden Politik-

* Für Anregungen und konstruktive Kritik danke ich den anonymen Gutachtern der PVS sowie den Teilnehmern des Workshops „Regieren unter den Bedingungen des Föderalismus“, der im Rahmen der gemeinsamen Tagung von SVPW, ÖGPW und DVPW „Governance, Partizipation und Demokratie“ am 14. und 15. November 2003 an der Universität Bern stattfand und wo Teile dieses Beitrages in einer Frühfassung zusammen mit Rainer-Olaf Schultze vorgestellt wurden. Ihm danke ich besonders für die mehrmalige Diskussion früherer Versionen des Texts.

wissenschaft (vgl. Pierson 1995; Münch 1997; Obinger 2002). Als zentrale Variablen, die die Dynamik der Staatstätigkeit erklären, werden einerseits die jeweilige institutionelle Konfiguration des Föderalismus, das Zusammenspiel von Föderalismus und Parteiensystem sowie dessen gesellschaftliche Voraussetzungen betrachtet (vgl. u.a. Benz 2002; Wachendorfer-Schmidt 2000). Andererseits wurde jüngst auch die Frage diskutiert, ob föderative Arrangements überhaupt einen eigenständigen und unabhängigen Einfluss auf die Staatstätigkeit haben, oder ob durch die forschungsübliche Dichotomie föderativ – unitarisch nicht tiefer liegende Ursache-Wirkungszusammenhänge verdeckt werden (Braun 2000, 2002a; Keman 2000).

Der kanadische Fall ist für diese Fragestellungen ein aufschlussreiches Beispiel und bietet dabei nicht zuletzt aufgrund der hohen Übereinstimmung mit dem interstaatlichen Idealtyp die Möglichkeit, Hypothesen über den Zusammenhang von Föderalismus und wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsdynamik für die vergleichende Forschung zu formulieren. Die Entstehung, Ausprägung und Entwicklung des kanadischen Wohlfahrtsstaates kann ohne den Föderalismus nicht verstanden werden. Die vielfältigen, regional definierten gesellschaftlichen Konfliktlinien und deren Vermittlung in einem durch lose Kopplungen charakterisierten politisch-institutionellen Arrangement führten zu einem vergleichsweise hohen Maß an Dynamik. Konkret wurde und wird diese bestimmt von zwei widerstreitenden Kontinuitätslinien, die sich in der Vergangenheit auf unterschiedliche Weise manifestierten: einer pankanadischen sowie einer konföderalen beziehungsweise provinzbasierten Konzeption von Föderalismus und Wohlfahrtsstaat.

2. Analytische Überlegungen

2.1 Horizontale und vertikale Konfliktdimensionen in der Sozialpolitik

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung rückt traditionell den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, vermittelt durch intermediäre Organisationen, Muster von Klassenkoalitionen sowie deren Einbindung in politisch-institutionelle Arrangements ins Zentrum des Interesses. Vernachlässigt wird dabei oftmals die Rolle territorialer Konflikte, die, je nach Ausprägung und Aktualität, den sozioökonomischen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit regional „brechen“ können. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht dann nicht mehr nur die Frage wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung zwischen Individuen, sondern auch zwischen Regionen, Gliedstaaten oder – wie im EU-Kontext – zwischen Nationalstaaten.

Sozialpolitik kann deshalb über zwei Konfliktdimensionen verfügen. Die *horizontale* Dimension umfasst Konflikte über Fragen der Absicherung von Risiken durch Markt, Familie und Zivilgesellschaft auf der einen, der staatlichen Sphäre auf der anderen Seite. Je nachdem, wie umfangreich die Versorgung und Absicherung durch öffentliche Träger und Güter erfolgt, können bekanntlich in Anlehnung an Gøsta Esping-Andersen drei wohlfahrtsstaatliche Regime unterschieden werden: das liberale, das konservative und das sozialdemokratische (Esping-Andersen 1990, 1996). Die spezifischen Machtkonstellationen zwischen den Großorganisationen von Kapital und Arbeit beziehungsweise linken und rechten Parteien als zentrale Träger des sozioökonomischen

Konflikts spiegeln sich dabei in der wohlfahrtsstaatlichen Struktur des jeweiligen Regimes wider.

Sind die Gesellschaften innerhalb eines politischen Systems auch entlang territorial definierter Konflikte gespalten, so kann indessen der sozioökonomische Konflikt *vertikal* überlagert werden. Gerade der Bereich wohlfahrtsstaatlicher Politik ist in besonderem Maße von der Ausbildung zweier „robuster und belastbare[r] Hintergrundüberzeugungen“ abhängig: Vertrauen und Solidarität (Offe 1996: 104). Die Entwicklung dieser gesellschaftlich- und politisch-kulturellen Voraussetzungen ist dabei weder statisch noch a priori vorhanden, sondern das Ergebnis historischer Prozesse. Eine entscheidende Rolle bei der Formation solcher Hintergrundüberzeugungen spielt dabei nicht zuletzt die Fähigkeit politischer Entscheidungsträger, durch den Einsatz wohlfahrtsstaatlicher Programme materielle Output-Legitimation herzustellen. Dadurch wird zum einen die Perzeption von Solidaritäten, Loyalitäten und Konfliktlagen beeinflusst, zum anderen können sich Prozesse der kompetitiven Staatsbildung (*competitive state building*) entfalten, die dann erheblichen Einfluss auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsdynamik haben (Banting 1995; Pierson/Leibfried 1998). Die Ursache für sozialpolitische Reformen sind dann eben gerade nicht die Konflikte zwischen Kapital und Arbeit, sondern das Interesse der politischen Akteure auf den jeweiligen Systemebenen, diese als Legitimationsquelle zu instrumentalisieren. Je stärker ausgeprägt diese territorial definierten Konflikte sind, desto mehr wird die Frage umstritten sein, inwieweit die Bürger landesweit in den Genuss von ähnlich umfangreichen sozialpolitischen Leistungen kommen und einheitlichen Standards unterliegen. Die soziale Dimension der Staatsbürgerschaft (im Sinne Marshalls) ist dann nicht notwendigerweise an die Mitgliedschaft in der gesamtstaatlichen Gemeinschaft geknüpft, sondern kann zumindest in sozialpolitischen Teilbereichen von der gliedstaatlichen Ebene bestimmt sein.

2.2 Föderalismus und Politikentwicklung

In Anlehnung an Karl Loewenstein (1957) lassen sich zwei Idealtypen, der intra- und der interstaatliche Föderalismus, unterscheiden. Diese Typologie ist vor allem in der kanadischen Politikwissenschaft gebräuchlich (vgl. Smiley 1971; Cairns 1979; Smiley/Watts 1985) und wurde von Rainer-Olaf Schultze (1993) in die deutsche Diskussion eingeführt. Föderalismus kann demnach als ein dreidimensionales Phänomen konzipiert werden, wobei die drei Dimensionen aufeinander bezogen sind und ein einseitig nicht auflösbares Spannungsverhältnis bilden (siehe Tabelle 1). Die konkreten Fälle müssen dieser inneren Logik zumindest prinzipiell entgegenkommen, andernfalls verschärfen sich Widersprüchlichkeiten und Krisen. Der kanadische Fall findet dabei weitgehend seine Entsprechung in den Konstruktionsprinzipien des interstaatlichen Modells.

Die übergreifende Zielsetzung liegt hier in der Gewährleistung eines möglichst weit gehenden Grades an relativer Handlungsautonomie der beiden Systemebenen durch lose Kopplungen. In institutioneller Hinsicht wird dies vor allem durch die Möglichkeit, unilateral oder aber auf der Basis freiwilliger Kooperation mit realen Exit-Optionen zu agieren, abgesichert. Diese relative Entscheidungsautonomie wird idealtypisch flankiert durch ein Steuertrennsystem, das es den Akteuren überhaupt erst ermöglicht,

Tabelle 1: Inter- und Intrastaatlicher Föderalismus im Vergleich

	<i>Interstaatlicher Föderalismus</i>	<i>Intrastaatlicher Föderalismus</i>
Institutionell		
Entscheidungsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • kaum wechselseitige Verankerung von Mitspracherechten • lose Kopplung und Dualismus der Strukturelemente • Kompetenzverteilung nach Politikfeldern bzw. dualistische Kompetenzaufteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • starke wechselseitige Verankerung von Mitspracherechten • enge Kopplung und Politikverflechtung • funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten bzw. integrierte Kompetenzaufteilung
Finanzföderalismus	<ul style="list-style-type: none"> • Steuertrennsystem/Steuerdualismus • vertikaler Finanzausgleich mit niedrigem Umverteilungseffekt 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinschaftssteuersystem • horizontaler Finanzausgleich mit hohem Umverteilungseffekt
Prozessual		
Parteien und Parteiensystem(e)	<ul style="list-style-type: none"> • vertikale Inkongruenz • vertikale Integration niedrig 	<ul style="list-style-type: none"> • vertikale Kongruenz • vertikale Integration hoch
Handlungsorientierungen	<ul style="list-style-type: none"> • Unilateralismus und/oder freiwillige Kooperation • Wettbewerb 	<ul style="list-style-type: none"> • Multilateralismus in Zwangsverhandlungssystemen • Konsens
Politische Kultur	<ul style="list-style-type: none"> • heterogen 	<ul style="list-style-type: none"> • homogen
Inhaltlich/Normativ/Problemstrukturen		
Sozioökonomischer Kontext	<ul style="list-style-type: none"> • starke, territorial verfestigte Disparitäten und Konflikte 	<ul style="list-style-type: none"> • relativ schwach ausgeprägte Disparitäten
Zielvorstellung	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie 	<ul style="list-style-type: none"> • Integration
Föderalismusverständnis ...	<ul style="list-style-type: none"> • konföderal 	<ul style="list-style-type: none"> • unitarisch
... auf Gesellschaft bezogen	<ul style="list-style-type: none"> • Vielfalt der Lebensbedingungen, Asymmetrien 	<ul style="list-style-type: none"> • Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

Quelle: Eigene Darstellung.

die für ihre Entscheidungen notwendigen finanziellen Ressourcen eigenständig zu mobilisieren.¹ Die Parteien als zentrale Akteure bei der Artikulation regional definierter Konflikte sind im interstaatlichen Modell vertikal kaum integriert, das heißt die Parteiorganisationen auf Bundes- und Gliedstaatenebene existieren weitgehend unabhängig voneinander. Dies gilt auch für die Parteiensysteme, die sich auf beiden Systemebenen erheblich voneinander unterscheiden und folglich durch Inkongruenz charakterisiert sind (vgl. Grande 2002).

Der engen Konzeption des Pfadabhängigkeitstheorems zufolge prägen die mehr oder weniger kontingenten Schlüsselentscheidungen während einer kurzen formativen Phase

¹ Vgl. zu systematischen Überlegungen im Zusammenhang mit dem Finanzföderalismus Braun (2002b).

die nachfolgende Entwicklung. Die theoretisch verfügbare Bandbreite an Handlungsalternativen nimmt mit zeitlichem Abstand zu einer kritischen Weggabelung kontinuierlich ab – auch und gerade wenn sich die historischen Kontextbedingungen verändern (vgl. Pierson 2000: 263). Ein vergleichsweise hohes Konfliktpotenzial aufgrund vielfältiger gesellschaftlicher Spaltungen in Kombination mit lose gekoppelten politisch-institutionellen Rahmenbedingungen führen indessen zu einem höheren Maß an Dynamik. Für den gesamtstaatlichen Zusammenhang bedeutet dies, dass kritische Weggabelungen erstens öfter zu beobachten sind als in politikverflochtenen Systemen und zweitens einen weniger starken Einfluss auf die nachfolgenden Entscheidungen ausüben. Dies liegt in der Tatsache begründet, dass die politischen Kosten, um von einer gefällten Entscheidung unter veränderten Opportunitätsstrukturen wieder abzuweichen und eine andere Alternative zu wählen, niedriger sind. Die Möglichkeit des *opting in* und *opting out* sowie relative Finanzautonomie sind dabei von zentraler Bedeutung. Dies gilt zunächst vor allem für die Policy-Ebene, wo Strukturreformen leichter zu realisieren sind.

Es gilt sodann aber auch für das politisch-institutionelle Arrangement selbst. Dem neo-institutionalistischen Argumentationsmuster folgend fungieren Institutionen in der Regel als unabhängige Variablen, welche die Interessenformation und -artikulation prägen, indem sie politischen Akteuren Machtressourcen zuteilen und diese zugleich zementieren – sie sind „historisch geronnene Verteilungsentscheidungen“ (Lehmbruch 1999). In kritischen Phasen können diese verfestigten Machtstrukturen allerdings aufbrechen und somit selbst zu abhängigen Variablen werden, beispielsweise im Rahmen von Verfassungsreformen oder inkrementeller und kumulativer Prozesse institutionellen Wandels (vgl. Thelen/Steinmo 1992; Thelen 2003). Im Föderalismus kann dies dann beispielsweise eine Neuverteilung von Entscheidungs- und/oder Finanzierungskompetenzen zur Folge haben.

Aufgrund der vergleichsweise hohen Handlungsautonomie der Gliedstaaten spielt schließlich ein weiteres Phänomen eine wichtige Rolle, nämlich die Koexistenz mehrerer Entwicklungspfade in Politikbereichen, in denen sie eine mehr oder weniger exklusive Entscheidungskompetenz haben. Kommt es hier im historischen Prozess zur Erstbesetzung (*pre-emption*) von Politikfeldern, kann es zur Ausbildung unterschiedlicher Regime auf Gliedstaatenebene kommen, die nicht notwendigerweise zu einer Konvergenz im gesamtstaatlichen Zusammenhang führen müssen. Die Diffusion neuer Ideen beschränkt sich dann nur auf diejenigen Gliedstaaten, die ein Interesse an deren Umsetzung haben, wohingegen in Politikbereichen, deren Zuordnung umstritten ist, sich Prozesse der kompetitiven Staatswerdung entfalten können.

3. Kanadischer Föderalismus und Wohlfahrtsstaat im historischen Kontext

3.1 Föderalismus: Entwicklungspfade im Überblick

Unabhängig von der grundlegenden Übereinstimmung mit den Konstruktionsprinzipien des interstaatlichen Modells ist die Entwicklung des kanadischen Föderalismus durch ein hohes Maß an Wandel gekennzeichnet. Zwar konzipierte der British North

America Act (BNA) von 1867 einen unitarischen Bundesstaat. Die im Rahmen von zwei Dezentralisierungswellen² sich vollziehende „Konföderalisierung“ der kanadischen Politik war indes bereits damals politisch-institutionell wie gesellschaftlich angelegt.

Die erste Phase des *dual federalism* war charakterisiert durch ein weitgehend unabhängiges Nebeneinanderher von Bund und Provinzen, die jeweils für sich in den ihnen zugeordneten Kompetenzbereichen agierten. Die ausgeprägte Zentralisierung resultierte erstens aus der Zuweisung von zur damaligen Zeit wichtigen Staatsfunktionen gemäß sec. 91 des BNA wie Handel, Verteidigung, Währung oder Staatsbürgerschaft an den Bund, während umgekehrt die Provinzen gemäß sec. 92 vergleichsweise unbedeutende Politikbereiche wie Bildung, Gesundheit sowie die Residualkompetenz über die *property and civil rights* innehatten. Zweitens war Ottawa gewillt, mittels einer Reihe von Reservekompetenzen in Gestalt der *power of disallowance*, der *declaratory power* sowie der Befugnis, sämtliche Gesetze zur Aufrechterhaltung von *peace, order and good government* zu erlassen, diese Position gegenüber selbstbewusst agierenden Provinzpremiers wie Oliver Mowat in Ontario oder Honoré Mercier in Quebec auch durchzusetzen. Neben diesen rechtlichen Instrumenten begünstigte drittens der Finanzföderalismus den Bund. Obwohl der Steuerdualismus prinzipiell beiden Systemebenen Zugriff auf die wichtigsten Steuerquellen erlaubt, erhob der Bund während dieser Phase einen Großteil der damals ertragreichen indirekten Steuern sowie Zölle. Auf der Ausgabenseite gestattete es die aus mehreren Artikeln abgeleitete (und nach wie vor höchst umstrittene) *spending power* dem Bund, Ausgaben in sämtlichen Politikbereichen zu tätigen.³

Den Premierministern John A. Macdonald (konservativ) und Wilfrid Laurier (liberal) gelang es dabei weitgehend erfolgreich, die dem Bund im BNA zugewiesenen Machtressourcen gegenüber den nach mehr Autonomie strebenden Provinzen Ontario und Quebec durchzusetzen. Ein Streit entbrannte dabei vor allem um die sogenannte *First National Policy*, einem groß angelegten Entwicklungsprogramm des Bundes zur Schaffung eines einheitlichen Marktes mittels Schutzzollpolitik und Industrieförderung. Aufgrund nur schwach ausgeprägter intrastaatlicher Kanäle, die eine direkte Repräsentation der Gliedstaateninteressen auf der gesamtstaatlichen Ebene ermöglicht hätten, reagierten diese mit der Ausbildung horizontaler institutioneller Arrangements.⁴ Im Jahr 1887 wurde, initiiert durch Mowat und Mercier, in Quebec-City die erste *Premiers' Conference* abgehalten. Dies war insofern eine institutionelle Weichenstellung, als an dieses typische Muster horizontaler Kooperation seit den 1960er Jahren wieder verstärkt angeknüpft wurde und es seit Mitte der 1990er Jahre abermals deutlich aufgewertet worden ist. Trotz des bis etwa zu Beginn des Ersten Weltkrieges anhaltenden

2 Vgl. zu den Dezentralisierungswellen im Detail Broschek/Schultze (2003), Broschek (2004). Zu teilweise leicht abweichenden Periodisierungen des kanadischen Föderalismus siehe Simeon/Robinson (1990), Banting (1998).

3 Ottawa beruft sich beim Einsatz der *spending power* vor allem auf sec. 91 (1a) und 91 (3) des British North America Act (BNA). Diese Artikel erlauben dem Bund „[...] to legislate in relation to public property [...]“ sowie „[...] the raising of money by any mode or taxation.“ Zur Rolle der *spending power* im Detail vgl. Telford (2003).

4 Es ist in der kanadischen Politikwissenschaft umstritten, ob intrastaatliche Mechanismen im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren haben oder aber von den Verfassungsvätern aufgrund der unitarischen Grundkonzeption des BNA niemals wirklich vorgesehen waren (vgl. hierzu Smiley 1971; Smith 1984).

moderaten Dezentralisierungstrends, der zudem durch eine Reihe von Urteilen zu Gunsten der Provinzen durch das für Kompetenzstreitigkeiten damals noch zuständige *Judicial Committee of the Privy Council (JCPC)* begünstigt wurde,⁵ konnten die zentripetalen, auf Integration hin orientierten Kräfte die zentrifugalen noch überlagern.

Dies gilt ebenso für die Phase des *cooperative federalism*, der als neues, relativ kohärentes Muster in den frühen 1930er Jahren unter dem Premier W.L. Mackenzie King Gestalt annahm und bis etwa Anfang der 1970er Jahre die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen prägte. Unter dem Eindruck von Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg wurde unter King die sogenannte *Second National Policy* angestoßen, die die Integrationskapazität des kanadischen Föderalismus wieder nachhaltig stärkte. Sie kann wie schon die *First National Policy* durchaus als Paradigma im Sinne Kuhns bzw. Peter Halls (1993) verstanden werden: In Anbetracht qualitativ neuartiger Krisen und Herausforderungen, denen die alten wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeptionen immer weniger gewachsen waren, wurden die allgemeinen Ziele und Instrumente auf eine neue Grundlage gestellt. Sie beinhalteten vor allem die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Programme, eine keynesianisch inspirierte Nachfragesteuerung mittels Fiskal- und Geldpolitik sowie eine kontrollierte Liberalisierung des Handels, insbesondere mit den USA. Grundsätzlich ist diese Phase durch eine wachsende Interdependenz der Ebenen charakterisiert. Obwohl der Bund durch seine fiskalpolitische Kapazität die notwendigen Voraussetzungen für die Implementation wirtschafts- und sozialpolitischer Programme erfüllte, war er aufgrund der Kompetenzverteilung auf die Kooperation der Provinzen angewiesen. Wichtige Impulse kamen dabei zum einen von politikberatenden Institutionen, allen voran der *Rowell-Sirois-Kommission* (1937) sowie dem *Marsh-Report* (1943), zum anderen von Parteien und Parteiensystem, wobei sich die durch den Föderalismus bedingte vertikale Inkongruenz als zentral erwies. Vor allem in der von der Weltwirtschaftskrise besonders betroffenen westlichen Peripherie artikulierte sich Protest und äußerte sich in einer zunehmenden Fragmentierung und Neuausrichtung der Parteiensysteme im Bund und den Provinzen. CCF (*Co-operative Commonwealth Federation*) und *Social Credit* erzielten Erfolge sowohl im Unterhaus, als auch auf Provinzebene. Der CCF sowie die 1961 gegründete sozialdemokratische Nachfolgepartei NDP (*New Democratic Party*) waren beispielsweise seit 1935 ununterbrochen im Unterhaus vertreten, in Saskatchewan stellten sie in den letzten 60 Jahren 44 Jahre lang die Regierung.

Mit dem Beginn der Stillen Revolution in Quebec zu Beginn der 1960er Jahre deuteten sich langsam Erosionserscheinungen des *cooperative federalism* an. Die zentrifugalen Kräfte im kanadischen Föderalismus bestimmten zusehends die Mehrebenenbe-

5 Vgl. hierzu Stevenson (1989: 43ff.). Hintergrund für diese Auseinandersetzungen ist das seit jeher umstrittene Grundverständnis, worauf der kanadische Staat beruhe. Grob können vier Interpretationen unterschieden werden: (1) als Zusammenschluss von Provinzen, wobei Bund und Provinzen gleichberechtigten Status haben; (2) als Zusammenschluss von zwei bzw. unter Einbeziehung der *First Nations* von drei Nationen; (3) pankanadisch als Nation, in der der Bund einen deutlich höheren Stellenwert innehat als die Provinzen sowie (4) erst in jüngerer Zeit konzipiert als Rechtsgemeinschaft, die weniger durch politisch-territoriale Entitäten, sondern vielmehr als Gemeinschaft von Trägern individueller und kollektiver Grundrechte konstituiert ist. Zu den Interpretationen in ihren einzelnen Varianten und historischen Erscheinungsformen vgl. Rocher/Smith (2003).

ziehungen. Eine Vielzahl von Faktoren trug zu dieser Entwicklungsdynamik bei. So begannen neben Quebec auch andere Provinzen aus unterschiedlichen Gründen mehr Autonomie vom Bund zu fordern beziehungsweise unabhängig von Ottawa ihre eigenen Entwicklungsstrategien voranzutreiben. In Saskatchewan gewann das bereits unter den CCF-NDP-Regierungen unter Tommy Douglas begonnene *province building* eine neue Qualität. Eine gut ausgebildete und effektiv organisierte Verwaltung ermöglichte in den 1970er Jahren unter Allan Blakeney den Aufbau eines „Entrepreneurial State“ mit mächtigen *Crown Corporations* wie *SaskOil* oder die *Potash Corporation of Saskatchewan* (vgl. Rasmussen 2001). In Alberta erfolgte ebenfalls eine, bereits in ihren Grundzügen unter der *Social Credit* Ära erkennbare Transformation zu einem „provincial state“ in den 1970er Jahren unter der konservativen Regierung Peter Lougheed, allerdings mit anderen Zielsetzungen: „The Lougheed government demonstrated a much greater willingness than Social Credit to use the power of the state to obtain its policy objectives. [...] While Social Credit emphasized social development, the Lougheed government emphasized economic development with the state as a strong actor“ (Smith 2001: 286).

Spätestens mit der Regierungsübernahme durch die separatistische *Parti Québécois* in Quebec 1976 befand sich der kanadische Föderalismus in einer neuen Entwicklungsphase, dem *contested federalism*. Die zentrifugalen Kräfte überlagerten nun die zentripetalen, und die Bundesregierungen unter Pierre E. Trudeau und Brian Mulroney konnten diese zweite Dezentralisierungswelle nicht mehr bremsen oder gar umkehren. Im Gegenteil: Trudeaus unilaterale Ansätze mittels Verfassungsreform und den Versuchen einer sozialdemokratisch-zentralistischen *Third National Policy* sowie die Bemühungen um eine im Konsens erzielte „Nationale Aussöhnung“ mit Quebec und dem Westen unter Mulroney beschleunigten teilweise sogar auf jeweils eigene Weise die zentrifugale Dynamik (vgl. Milne 1986).

Zwischen 1990 und 1995 spitzten sich die Auseinandersetzungen dramatisch zu. Erstens scheiterte auf der verfassungspolitischen Ebene der von Trudeau Ende der 1960er Jahre angestoßene Verfassungsreformprozess endgültig. Es gelang der seit 1984 amtierenden konservativen Regierung unter Mulroney nicht, die Zustimmung Quebecs zur 1982 verabschiedeten *Charter of Rights and Freedoms* sowie dem *Constitution Act* zu gewinnen. Im Jahr 1990 ließen die Parlamente in Newfoundland und Manitoba die Ratifizierungsfrist für den zuvor ausgehandelten und höchst umstrittenen *Meech Lake Accord* verstreichen. Im Oktober 1992 scheiterte schließlich der nicht weniger polarisierende Nachfolgekompromiss, der *Charlottetown Accord*, im Rahmen eines kanadaweiten Referendums (vgl. Schultze 1997). Die folgende Unterhauswahl 1993 reflektierte zweitens die Dominanz zentrifugaler Kräfte nun auch auf Parlamentsebene stärker denn je zuvor. Die regierenden Konservativen verloren nicht nur ihre Mehrheit, sie wurden nahezu bedeutungslos: Sie behielten zwei der ursprünglich 169 Mandate. Gleichzeitig zog die rechtspopulistische *Reform Party* mit 52 Mandaten ins Unterhaus, ebenso wie der separatistische *Bloc Québécois*, dem es sogar gelang, mit 54 Sitzen die offizielle Opposition zu stellen. Die Liberalen unter Jean Chrétien gingen als klare Sieger aus der Wahl hervor, während sich die Konservativen bis heute nicht von dem Umbruch erholen konnten.⁶ Drittens scheiterte 1995 das von der *Parti Québécois*-Regierung unter

⁶ Im Dezember 2003 wurde Paul Martin nach längeren innerparteilichen Rivalitäten als Nachfol-

Jacques Parizeau lancierte Unabhängigkeitsreferendum denkbar knapp. Verschärft wurde diese Situation schließlich viertens durch ein anhaltend schlechtes wirtschaftliches Klima sowie durch eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote, die Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung dramatisch anwachsen ließen.

Im Kontext dieser Entwicklungen hat sich seit Ende der 1990er Jahre abermals ein neues Muster in den Mehrebenbeziehungen herausgebildet (vgl. Broschek 2004). Bund und Provinzen bemühen sich, den gewachsenen Interdependenzen durch einen neuen kooperativen Ansatz gerecht zu werden. Dies soll auf der Basis einer partnerschaftlichen und gleichberechtigten Beziehung erfolgen, die gleichzeitig die Legitimität der jeweils anderen Entscheidungsebene anerkennt und relative Handlungsautonomie – gerade für die Provinzen – gewährleistet. Zwar konnte der sich seit den 1970er Jahren abzeichnende und zuletzt dramatisch beschleunigte Dezentralisierungstrend unter anderem durch eine Reihe von multilateralen Rahmenabkommen und Verträgen zwischen Bund und Provinzen jüngst gebremst, wenn nicht gar umgekehrt werden. Grundsätzliches Problem des *collaborative federalism* (vgl. Lazar 1998; Cameron/Simeon 2000) sind jedoch noch immer teils sehr unterschiedliche Problempereptionen und ein fehlender Grundkonsens darüber, was den kanadischen Staat ausmacht. Politisch-praktisch schlägt sich dies erstens nieder in einem noch immer hohen Maß an Unilateralismus vor allem seitens des Bundes sowie zweitens in einem verstärkten Bemühen der Provinzen, sich horizontal abzustimmen und den Föderalismus von unten zu erneuern. Die deutliche Aufwertung der ursprünglich von Mercier und Mowat lancierten Premierministerkonferenzen seit Mitte der 1990er Jahre, die jüngst mit dem *Council of the Federation* auf eine neue institutionelle Grundlage gestellt wurden, ist hierfür ein wichtiges Indiz.

3.2 Der kanadische Wohlfahrtsstaat

Die unterschiedlichen Grundverständnisse dessen, worauf der kanadische Staat beruht, kommen in keinem Bereich der Staatstätigkeit stärker zum Ausdruck als in wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern. Analytisch können mit Blick auf das Verhältnis von Bund und Provinzen drei Konzeptionen unterschieden werden, die in den einzelnen historischen Entwicklungsphasen wohlfahrtsstaatliche Politik in Kanada auf jeweils spezifische Weise bestimmten (Banting/Boadway 2004). Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Bürger in föderativen Systemen immer Mitglieder in zwei Solidargemeinschaften sind: der gesamtstaatlichen sowie der gliedstaatlichen. Bezogen auf den Status der sozialen Komponente der Staatsbürgerschaft können entsprechend zwei Extrempole definiert werden: Im einen Fall sind sie in erster Linie Mitglied des gesamtstaatlichen Zusammenhangs, was eine starke Rolle des Bundes in der Sozialpolitik impliziert. Diese pan-kanadische Konzeption ist zu unterscheiden von einer rein provinzbasierten. Solidarische Umverteilung erfolgt hier vor allem innerhalb der Provinzen, während im ersten

ger Jean Chrétien vereidigt. Bei der Unterhauswahl vom 28. Juni 2004 gelang es der im Dezember 2003 aus Resten der *Progressive Conservatives* sowie der *Reform Party* bzw. der *Canadian Alliance* neu gegründeten *Conservative Party of Canada* nicht, die regierenden Liberalen abzulösen. Immerhin regiert Paul Martin seither im Rahmen einer Minderheitsregierung.

Fall die Umverteilung zwischen Regionen sowie die relative Gleichheit der Bürger im Gesamtstaat bestimmend sind.

3.2.1 Formative Phase und Expansion

Kanada zählt bekanntlich zu den wohlfahrtsstaatlichen Nachzüglern (vgl. Obinger/Wagschal 2000). Diese Aussage ist vor allem treffend, wenn man die gewaltigen Veränderungen im Rahmen der *Second National Policy* sowie der weiteren Expansionsphase bis in die 1970er Jahre mit dem rudimentären Charakter der frühen Sozialpolitik kontrastiert. Dennoch wäre es unzulässig, dieser ersten Phase keinerlei Bedeutung beizumessen, denn auch in Kanada kam es im Kontext von Urbanisierung und Industrialisierung nach der Konföderation zu verstärktem sozialstaatlichen Handlungsbedarf. Im Kontext des *dual federalism* entwickelten die Provinzen dabei ein für damalige Verhältnisse beachtliches Maß an sozialpolitischer Aktivität: Die Ausgaben für Programme in den Bereichen Sozialfürsorge, Gesundheit und Bildung stiegen seit 1867 kontinuierlich an und nahmen in fast allen Provinzen einen Anteil von ca. 40 Prozent des jeweiligen Haushalts ein (Rice/Prince 2000: 38). Es entstand in dieser ersten formativen Phase ein provinzbasierter und seinem Charakter nach rudimentär-liberaler Wohlfahrtsstaat, wobei auch hier – föderalismusbedingt – Unterschiede zu verzeichnen sind. Zum einen kam es zu der vor allem in kritischen Phasen in Kanada in Erscheinung tretenden Diffusion von Programmen, wie zum Beispiel im Fall der Mindestlohngesetzgebung.

Zum zweiten führte die Dominanz der Provinzen dazu, dass sich die Ausgestaltung und das Leistungsniveau von sozialpolitischen Programmen beachtlich unterschieden (vgl. Rice/Prince 2000: 40f.). Am deutlichsten wird dies im Bereich der Sozialfürsorge. In einer synchron wie diachron vergleichenden Untersuchung über deren Entwicklung identifiziert Gerard Boychuk in der formativen Phase vier unterschiedliche Regime auf Provinzebene: ein residuales in Quebec, Saskatchewan und Prince Edward Island; ein marktorientiertes in Nova Scotia und New Brunswick; ein konservatives in Ontario, Manitoba, Alberta und British Columbia sowie ein redistributives in Newfoundland (Boychuk 1998: 24ff.). Die historische Erstbesetzung durch die Provinzen stellte somit eine wichtige Weichenstellung für die Ausbildung eines provinzbasierten Wohlfahrtsstaates im Bereich der Sozialfürsorge dar und begünstigte die Entwicklung von mehreren Pfaden, die in ihren politischen Zielsetzungen wie in den Instrumenten zum Teil deutlich variieren.

Im Kontext des *cooperative federalism* wandelte sich der bis dahin nahezu vollständig provinzbasierte Wohlfahrtsstaat fundamental. Der Handlungsbedarf wurde ständig größer, während die Provinzen mit dieser Situation zunehmend überfordert waren. Gleichzeitig stieg das sowohl wahltaktisch wie aus dem Motiv des *nation building* gespeiste Interesse Ottawas, ein eigenes wohlfahrtsstaatliches Profil zu entwickeln. In einigen Politikbereichen setzte sich deshalb im Laufe der 1940er und 1950er Jahre das alternative pankanadische Konzept durch oder koexistierte mit dem provinzbasierten. Zudem hatten die Auseinandersetzungen über die Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Programme meistens einen entscheidenden Einfluss auf deren Ausgestaltung. Carolyn Tuohy hat deshalb treffend von den „Zwei Welten“ innerhalb der kanadischen Sozialpolitik gesprochen: Universalistische Programme mit einem vergleichsweise hohen Maß

an Umverteilung und Absicherung auf der einen, bedürfnisabhängige und fokussierte Handlungsprogramme auf der anderen Seite (Tuohy 1993).

Bei der Etablierung aller wohlfahrtsstaatlichen Teilbereiche hatten das föderative Arrangement sowie die vorherrschende Akteurskonstellation eine entscheidende Wirkung auf die weitere Entwicklung. So verwarf ein Urteil des JCPC im Jahr 1937 den Versuch der konservativen Bundesregierung unter Richard Bennett, im Rahmen eines großen Wurfs den Grundstein für einen pankanadischen Wohlfahrtsstaat zu legen. Der 1935 verabschiedete *Employment and Social Insurance Act* wurde für verfassungswidrig erklärt und die Gesetzgebung zur Sozialversicherung klar als exklusive Kompetenz den Provinzen zugeordnet. Im Jahr 1940 einigten sich Bund und Provinzen schließlich auf eine Verfassungsänderung, die den Bereich der Arbeitslosenversicherung vollständig in die Bundeskompetenz übertrug. Im Rahmen des *Unemployment Insurance Act* entstand 1941 eine durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanzierte Sozialversicherung, die bis in die 1970er Jahre schrittweise ausgebaut und durch den Bund subventioniert wurde: Erfasste sie im ersten Jahr noch lediglich 42 Prozent der Arbeitnehmerschaft, stieg der Anteil der Versicherten bis 1971 auf 96 Prozent (Rice/Prince 2000). Im Zuge dieser Reformen wurden die Leistungen auf etwa zwei Drittel des letzten Nettolohnes angehoben und dynamisiert. Die Arbeitslosenversicherung ist aufgrund der starken regionalen Disparitäten dabei stark redistributiv. Ihr Ausbau wurde vor allem durch eine Koalition zwischen liberalen Bundesregierungen und den strukturschwachen Atlantikprovinzen vorangetrieben. Aufgrund des hohen Anteils an saisonalen Arbeitskräften entwickelte sich die Arbeitslosenversicherung – in Kombination mit vom Bund finanzierten Sonderregelungen und Zuschüssen – für einen Großteil der dort ansässigen Bevölkerung zu einem wichtigen Einkommensbestandteil. So fließt mit Abstand der größte Anteil der Transfers pro Kopf nach Newfoundland, Prince Edward Island und New Brunswick, während Ontario und Alberta zu den wichtigsten Nettozahlern pro Kopf zählen (vgl. Banting 1995). Neben der Arbeitslosenversicherung waren drei weitere, allerdings steuerfinanzierte Bausteine des kanadischen Wohlfahrtsstaates in exklusiver Bundeskompetenz: 1945 wurde das *Family Allowances* Programm, ein universelles Kindergeld, und 1951 die *Old Age Security* (OAS), eine universelle Grundrente, eingeführt. Bedürfnisabhängig war hingegen lediglich das *Guaranteed Income Supplement* (GIS) von 1966, das die Grundrente für die unteren Einkommensgruppen ergänzte.

Eine andere Dynamik entfaltete sich hingegen in der Rentenversicherung. Wie im Bereich der Arbeitslosenversicherung war Ottawa auch hier von der Zustimmung der Provinzen abhängig, bevor die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Sozialversicherung geschaffen werden konnte. Anders als im Fall des *Unemployment Insurance Act* unterschieden sich hier jedoch die Vorstellungen der Bundesregierung sowie der Schlüsselprovinzen Quebec und Ontario deutlich voneinander. Das konservativ regierte Ontario, zudem Sitz des Großteils der privaten Renten- und Lebensversicherer, widersetzte sich erfolgreich den Bestrebungen der liberalen Bundesregierung sowie Quebecs, eine weitaus stärker umverteilende und auf höherem Niveau absichernde Rentenversicherung einzuführen. Die Verfassungsänderung von 1964 beinhaltete außerdem die Vorkehrung, dass für zukünftige Änderungen des *Canada Pension Plan* (CPP) die Zustimmung von zwei Dritteln der Provinzen, die mindestens zwei Drittel der Bevölkerung repräsentieren müssen, erforderlich wurde (vgl. Banting 1985). Dieses, für kana-

dische Verhältnisse außergewöhnlich hohe Maß an Politikverflechtung wurde aber gleichzeitig durch eine Exit-Option ergänzt. Jede Provinz kann aus dem CPP jederzeit aussteigen und eine eigene, provinzbasierte Versicherung einführen. Diese Möglichkeit wurde bislang nur von Quebec wahrgenommen, das – allerdings in Koordination mit dem CPP – den *Quebec Pension Plan* entwickelte. Die verflochtenen Entscheidungsstrukturen in diesem wohlfahrtsstaatlichen Teilbereich ermöglichten es der Provinzregierung Ontarios, auch in der Folgezeit einzelne Initiativen der Bundesregierung oder progressiver Provinzen mit dem Ziel, den CPP durch ein universalistischeres Regime zu ersetzen oder zumindest im bestehenden Rahmen die Leistungen deutlich zu erhöhen, zu verhindern. Auch in Quebec selbst waren aufgrund der Interdependenzen mit dem CPP den Bemühungen, ein generöseres System zu etablieren, enge Grenzen gesetzt.

Eine dritte Konzeption von Wohlfahrtsstaatlichkeit fasste schließlich in der Gesundheitspolitik Fuß, ein Politikbereich, der wie kein anderer bis heute die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Provinzen bestimmt. Die Provinzen spielten auch hier von Beginn an eine zentrale Rolle. So weist ihnen zum Beispiel sec. 92 (7) des BNA die Kompetenz über Krankenhäuser zu, und sec. 92 (13), die *property and civil rights*-Klausel, wurde vom JCPC im Rahmen des *Employment and Social Insurance Act*-Urteils 1937 als Basis für deren Kompetenz über sämtliche Sozialversicherungen interpretiert.

Anders als im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung verhielten sich die liberalen Bundesregierungen unter Mackenzie King und Louis St. Laurent zunächst zurückhaltend gegenüber der Option, in der Gesundheitspolitik aktiv zu werden. Den Anstoß für progressive Reformen gaben vielmehr die Initiativen der CCF/NDP-Regierungen in Saskatchewan unter Tommy Douglas (vgl. im Detail Johnson 2004). Auf die Experimente Saskatchewan mit der öffentlichen Versicherung von Krankenhausleistungen im Rahmen des *Hospital Insurance Acts* (1947) reagierte Ottawa zehn Jahre später mit dem *Hospital Insurance and Diagnostic Services Act*, in dem die hälftige Finanzierung der öffentlichen Krankenhausdienstleistungen der Provinzen festgeschrieben wurde. Die Ausdehnung vom Krankenhausbereich auf das nahezu gesamte Spektrum medizinisch notwendiger Leistungen folgte in den 1960er Jahren nach demselben Muster: Zunächst setzte die sozialdemokratische NDP-Regierung in Saskatchewan gegen erbitterten Widerstand der Ärzteschaft den *Medical Care Insurance Act* 1962 durch. Die neugewählte liberale Bundesregierung unter Lester B. Pearson griff das Modell auf, schuf mit dem 1966 verabschiedeten *Medical Care Act* ein neues Mischfinanzierungsprogramm und knüpfte die Transferzahlungen an vier Kriterien: öffentliche Verwaltung der Gesundheitspläne, Finanzierung aller medizinisch notwendigen Leistungen, universelle Abdeckung aller in der jeweiligen Provinz ansässigen Bewohner sowie die Gewährleistung des Versicherungsschutzes auch außerhalb der Provinz (vgl. Banting/Boadway 2004). Im Jahr 1971 verfügten alle Provinzen über Gesundheitspläne, die den von Ottawa formulierten Bedingungen entsprachen.

Sowohl im Bereich der Einkommenssicherung als auch im Gesundheitssystem fassten also in der Mitte des 20. Jahrhunderts universalistische Ideen Fuß. Artikuliert wurden sie zum einen durch eine Vielzahl von Kommissionen, insbesondere der *Rowell-Sirois*-Kommission, sowie dem *Marsh*-Report, das kanadische Äquivalent zum *Beve-*

ridge-Report (vgl. Rice/Prince 2000); zum zweiten durch die unterschiedlichen Erscheinungsformen westlicher Protestparteien wie dem *Social Credit*, vor allem aber der CCF-NDP; zum dritten schließlich durch die Bundesregierungen zumeist liberaler Provenienz, die zusehends gewillt waren, eine zentrale Rolle bei der Schaffung eines pankanadischen Wohlfahrtsstaates zu spielen. Dass die Ideen in unterschiedlicher Weise zum Tragen kamen, kann unmittelbar auf den Föderalismus zurückgeführt werden. So plädierte aus denselben Gründen wie im Bereich des CPP die Regierung Ontarios – unterstützt von der dort ansässigen Versicherungsbranche – dafür, die öffentliche Gesundheitsversorgung auf untere Einkommensgruppen und Rentner zu beschränken (vgl. Banting 1995). Ebenso opponierte die *Social Credit*-Regierung in Alberta, obwohl sie zunächst selbst in der frühen, vergleichsweise progressiven Ära zu den Vorreitern in der Gesundheitspolitik gezählt hatte, später vehement gegen die Einführung „sozialistischer“ Elemente im Gesundheitswesen (Maioni 2002). Aufgrund der losen Kopplung der Mehrebenenstrukturen waren hier die konservativen Gegner des Systems jedoch nicht in der Lage, die Diffusion universalistischer Ideen zu blockieren, denn:

1. Es bedurfte keiner Verfassungsänderung wie im Bereich des CPP und der Arbeitslosenversicherung. Zentrales Instrument des Bundes war nämlich seine *spending power*, auf deren Basis er mischfinanzierte Transfers lancierte, welche die Provinzen theoretisch hätten ablehnen können. In der Folge entstand ein System, das zwei widerstreitende Prinzipien relativ erfolgreich miteinander vereinbarte: Zum einen entwickelten und verwalteten die Provinzen ihre eigenen Gesundheitspläne. Sie behielten so ein gewisses Maß an Handlungsspielraum und blieben vor allem als Erbringer der Leistungen sichtbar. Zum anderen konnte der Bund über die Formulierung von Bedingungen und den Einsatz seiner *spending power* ein pankanadisches und universalistisches System forcieren, das im Rahmen seiner Strategie des *nation building* maßgeblich dazu beitrug, den zentrifugalen Kräften im kanadischen Föderalismus entgegenzuwirken.
2. Die territoriale Konzentration von Interessen, insbesondere in Gestalt der sozialdemokratischen CCF-NDP, ermöglichte überhaupt erst die Experimente mit progressiven Konzepten und verhalf der Gesundheitspolitik, getragen von einer wachsenden Zahl von Befürwortern, zu einer wichtigen Quelle für die Herstellung von Output-Legitimation. So gab die Ärzteschaft in Saskatchewan wie auch in anderen Provinzen bald ihren Widerstand auf, da sich schnell die damit für sie einhergehenden Vorteile abzeichneten: Ihre Einkommen stiegen nach der Einführung in den meisten Provinzen deutlich an, außerdem mussten sie keine unbezahlten Behandlungen mehr durchführen, und das System schuf somit auch ein weitaus höheres Maß an Einkommenssicherheit (vgl. Tuohy 1993). Darüber hinaus verhalf mit Sicherheit auch der Dienstleistungscharakter des Gesundheitswesens zur Etablierung des universalistischen Regimes. Infolgedessen konnte sich im Unterschied zum Bereich der Einkommenssicherung hier ein großer Kreis profitierender Berufsgruppen entwickeln, die der Koalition der befürwortenden gesellschaftlichen Kräfte zuträglich war.

Der Finanzföderalismus und vor allem die *spending power* erwiesen sich für Ottawa als die wichtigsten Instrumente in der Expansionsphase und ermöglichten vor allem, die institutionellen Barrieren in Form der mehr oder weniger exklusiven Kompetenzvertei-

lung zugunsten der Provinzen zu überwinden. Aufbauend auf den *Wartime Tax Collection Agreements* kam es dabei in der Nachkriegszeit zu Abkommen zwischen Bund und Provinzen, den sogenannten *Tax Collections Agreements*.⁷ Erstmals im Jahr 1957 vereinbart, sicherten sie dem Bund einen ausreichenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen unter anderem dadurch, dass die Provinzen nicht willkürlich die Bemessungsgrundlage oder Hebesatzstruktur ändern konnten. Obwohl seit Ende des Zweiten Weltkrieges der Bundesanteil langsam, aber kontinuierlich schrumpfte, lag er bis in die 1960er Jahre deutlich über dem der Provinzen: 1950 betrug er noch 65 Prozent vom Gesamtsteueraufkommen und sank bis ins Jahr 1999 auf 47 Prozent (Brown 2002: 62). Die mischfinanzierten, konditionalen Transfers des Bundes fanden sich dabei in vielen wohlfahrtsstaatlichen Teilbereichen, wobei die Bedingungen variierten. Die detailliertesten Bestimmungen gab es in der Gesundheitspolitik, während sie im Bereich der Sozialfürsorge weitaus lockerer waren. Für Mittel aus dem 1966 eingeführten *Canada Assistance Plan* (CAP), der eine Reihe einzelner Programme wie die Arbeitslosenhilfe bündelte, konnten sich alle Provinzen qualifizieren, sofern ihr Sozialfürsorgeprogramm generell sämtliche bedürftige Personen unterstützte und nicht bestimmten Gruppen – und insbesondere Bürgern der eigenen Provinz – vorbehalten war. Neben diesen politikfeldbezogenen Transfers wurde schließlich 1957 noch ein vertikaler Finanzausgleich beschlossen, das *Equalization Program*. Es zielte darauf ab, den Steuerertrag der ärmsten Provinzen auf einen nationalen Standard anzuheben, dessen Index aus dem durchschnittlichen Steueraufkommen der fünf reichsten Provinzen ermittelt wurde (vgl. Hobson/St-Hilaire 2000; Brown 2002).

3.2.2 Restrukturierung: *Province building* versus Pankanadismus

Die Erosionserscheinungen des *cooperative federalism* und der damit einhergehende Bedeutungszuwachs der zentrifugalen Kräfte im kanadischen Föderalismus spiegelten sich unmittelbar in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates wider. Der pankanadische und unilaterale Politikansatz Trudeaus, dessen zentrales Element neben der Sprachen-, Multikulturalismus- und Verfassungsreformpolitik auch die weitere Expansion sozialstaatlicher Programme beinhaltete, stieß auf teils heftigen Widerstand insbesondere Albertas und Quebecs. Gleichzeitig nahm der Bedarf an höheren Steuereinnahmen seitens der Provinzen aufgrund der Expansion des Wohlfahrtsstaates kontinuierlich zu. Die Dynamik der kompetitiven Staatsbildung war deshalb insbesondere auch eine Auseinandersetzung über den Finanzföderalismus. Bis Anfang der 1990er Jahre kann die für andere Länder typische Strategie des „Defunding“, das heißt die Aushöhlung des Wohlfahrtsstaats über die gezielte Erosion der Steuergrundlagen zum Beispiel durch Steuersenkungen und Defizitreduktion (vgl. Pierson 1994), so gut wie nicht beobachtet werden. Im Gegenteil, die Akteure auf beiden Systemebenen waren vielmehr bemüht, ihre Einnah-

⁷ Im Bereich der Einkommenssteuer wurde die Kooperation bislang am stärksten vertieft: Unter dem seit 1962 bestehenden *tax on tax*-System erhebt der Bund für die Provinzen mit Ausnahme Quebecs die Einkommenssteuer und bestimmt dabei eine einheitliche Steuerbemessungsgrundlage sowie die Hebesatzstruktur. Der Anteil, der den Provinzen zukommt, wird dann als Prozentsatz der insgesamt zu entrichtenden Einkommenssteuer ausgewiesen.

menanteile auf Kosten der jeweils anderen zu erhöhen, um die finanziellen Grundlagen für ihre Strategien des *province* bzw. *nation building* auszubauen.

Eine kritische Weggabelung im Finanzföderalismus markierte dabei die Einführung des *Established Programs Financing* (EPF) im Jahr 1977, infolgedessen der Einnahmenanteil der Provinzen erstmals über dem des Bundes lag, ein bis heute nicht mehr umgekehrter Trend. Das EPF reflektiert, obwohl es von Bund und Provinzen im Konsens ausgehandelt wurde, das Ende der Expansionsphase auf der Ebene des Finanzföderalismus. Es bündelte eine Reihe bestehender Mischfinanzierungsprogramme in der Gesundheits- und Bildungspolitik in einem *block grant*, wobei der CAP als letztes bedeutendes konditionales Programm bestehen blieb. Die Finanztransfers des Bundes wurden zudem aufgeteilt in eine *cash*- und eine *tax*-Komponente, die jeweils die Hälfte des Transfers umfassen sollten. Zudem wurde eine mittelfristige Regelung vereinbart, die die jährlichen Zuwachsraten der *cash*-Komponente an das GNP koppelte und somit nicht nur den Bund weiterhin in das Risiko von Kostensteigerungen einband, sondern auch den Provinzen ein gewisses Maß an Planungssicherheit gewährleistete (vgl. Hobson/St-Hilaire 2000). Im Vergleich zum vorherigen System von Mischfinanzierungen, im Rahmen derer der Bund die Hälfte der Kosten und auch der Kostensteigerungen der Provinzen mitgetragen hatte, bedeutete das EPF eine moderate Entkopplung der Transfers von den Ausgaben. Im Kontext schwierigerer ökonomischer Rahmenbedingungen, aufgrund derer Finanzminister MacEachen das Entstehen eines vertikalen Steuerungleichgewichts (*vertical fiscal imbalance*) zulasten des Bundes monierte, war dies das Hauptmotiv der Trudeau-Regierung, dem neuen Arrangement zuzustimmen. Zudem hatte der Einsatz der *spending power* im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eine nicht-intendierte Nebenwirkung, die vor allem Trudeau als vehementem Gegner asymmetrischer Arrangements ein Dorn im Auge war: Quebec stieg aus nahezu allen Mischfinanzierungsprogrammen aus und konnte vielfach Sonderregelungen aushandeln, was dem Eindruck eines besonderen Stellenwerts der Provinz im kanadischen Föderalismus Vorschub leistete (vgl. Milne 1986). Vor allem für die finanzstarken Provinzen hatte das EPF entscheidende Vorteile. Die Steuerkomponente und der Wechsel vom *conditional* zum *block funding* implizierte einen wichtigen Schritt in Richtung mehr Autonomie. Zudem waren für sie aufgrund ihres höheren Steueraufkommens die Punkte naturgemäß von größerem Wert als für die finanzschwachen Provinzen. Dadurch beschleunigte sich allerdings der Dezentralisierungstrend und verschärfte die horizontalen Steuerungleichgewichte sowie Disparitäten erheblich.

Nachdem Trudeau 1980 nach einer knapp einjährigen Zwischenregierung unter dem Konservativen Joe Clark wieder an die Regierung kam, versuchte er, den anhaltend zentrifugalen Tendenzen im Rahmen einer zentralistisch angelegten und unilateral durchgeführten Strategie gegenzusteuern. Diese Strategie beinhaltete die Fortsetzung der Verfassungsreform, die wirtschafts- und industriepolitisch angelegte *Third National Policy* (vgl. Smiley 1987) sowie die Schärfung des sozialpolitischen Profils Ottawas auf Kosten der Provinzen. Die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Provinzen auf dem Felde der Sozialpolitik kulminierten schließlich im symbolisch höchst aufgeladenen *Canada Health Act* (CHA) von 1984. Ausgangspunkt waren die offenkundigen Verstöße einzelner Provinzen gegen die auch nach Einführung des EPF geltenden vier Bedingungen, und zwar vor allem durch die Einführung von Nutzergebühren. Für die

Trudeau-Regierung war dies ein willkommener Anlass, den Bund als Garant eines universalistischen, pankanadischen Gesundheitswesens zu profilieren. So kürzte die Regierung 1982 mit der Begründung, dass sich das vertikale Ungleichgewicht aufgrund der Ausgabenpolitik der Provinzen weiter verschärft habe, zunächst die Transfers im Rahmen des EPF. Zwei Jahre später wurde dann gegen den Widerstand aller Provinzen, aber einstimmig im Unterhaus der CHA verabschiedet. Er erweiterte die bereits bestehenden vier Bedingungen um die des gleichberechtigten Zugangs, denn dieser würde konterkariert durch die Einführung von Nutzergebühren (vgl. Maioni 2002; Banting/Boadway 2004).

3.2.3 Konsolidierung und Neujustierung

Nach dem gescheiterten Experiment der sozialdemokratisch-zentralistischen *Third National Policy* schlug Trudeaus konservativer Nachfolger im Amt des Premierministers, Brian Mulroney, seit 1984 wieder einen Weg ein, der im Ergebnis den sich bereits länger abzeichnenden Dezentralisierungsprozess abermals verstärkte. Während die politische Tagesordnung in erster Linie bestimmt war von der Verfassungsreform, wurden im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der postkeynesianischen Ära unter Mulroney eher moderate Reformen durchgeführt. Hauptelemente waren die Abschaffung der *Family Allowances*, Kürzungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung sowie des CAP und Privatisierungen von *Crown Corporations* (vgl. Borchert 1995; Schneider 1997). Gleichzeitig versuchte der Bund, durch die Einführung der *Goods and Service Tax* (GST) eine neue Einkommensquelle zu erschließen. Dieser zunächst eher inkrementelle Konsolidierungskurs änderte sich abermals nachhaltig im Kontext des Übergangs vom *contested* zum *collaborative federalism* zu Beginn der 1990er Jahre. Wie schon im Fall der Gesundheitspolitik in den 1940er und 1960er Jahren gingen die Initiativen für einen fundamentalen Kurswechsel von einzelnen Provinzen aus, diesmal allerdings unter umgekehrten Vorzeichen (vgl. Schultze 2004). Die konservativen Regierungen unter Ralph Klein (seit 1993) und Mike Harris (seit 1995) radikalisierten die bislang von allen Regierungen eher zaghaft angestoßenen Konsolidierungsmaßnahmen innerhalb ihrer Provinzen, indem sie die ihnen durch das föderative Arrangement eingeräumten Handlungsmöglichkeiten voll ausschöpften. In Alberta beschloss Ralph Klein im Zuge seiner *Klein-Revolution* einen „Krieg“ gegen das Haushaltsdefizit und die Staatsschulden zu führen, deren Ursache er in den wachsenden öffentlichen Ausgaben sah. Der radikale Politikwechsel, durch den es gelang, das Haushaltsdefizit innerhalb von nur einem Jahre in einen Überschuss zu verwandeln, beinhaltete vor allem eine drastische Kürzung der Gesamtausgaben in Höhe von 20 Prozent, einen einschneidenden Personalabbau im öffentlichen Dienst sowie neue, marktkonformere Wege bei der Bereitstellung von staatlichen Leistungen (vgl. Smith 2001). Ein ähnlich radikaler Politikwechsel wurde ab 1995 in Ontario im Rahmen der *Common Sense Revolution* durchgeführt (vgl. Cameron/White 2000).

Die seit 1993 wieder amtierende liberale Bundesregierung vollzog diesen radikalen Politikwandel auf der Bundesebene im Haushaltsjahr 1995/96 und veränderte damit unilateral den Handlungskontext auch derjenigen Provinzen, die ursprünglich einen anderen Weg als in Alberta und Ontario eingeschlagen hatten. Die beiden zentralen

Strategieelemente des neuen Finanzministers Paul Martin waren abermals die *spending power* und die Arbeitslosenversicherung. Zunächst verkündete Martin in der *Budget Speech* 1995 die Einführung des *Canada Health and Social Transfer* (CHST) im Haushaltsjahr 1996/97, der den CAP sowie das EPF in einem *block grant* bündelte und die *cash*-Komponente drastisch kürzte: zunächst um 3,8 Mrd. \$ und im darauffolgenden Jahr um nochmals 2,2 Mrd. \$. Gleichzeitig wurden den Provinzen weitere Steuerpunkte übertragen. Mit der Einbeziehung der Transfers für die Sozialfürsorge in den neuen *block grant* wurde auch das letzte bedeutende mischfinanzierte Programm aus der Ära des *cooperative federalism* abgeschafft. Schließlich wurden die Provinzen nicht nur durch das abrupte und unilaterale Vorgehen Ottawas überrascht, sondern auch im Hinblick auf die weitere Zukunft der Bundestransfers im Unklaren gelassen: Der CHST enthielt anders als das EPF keine verbindlichen Bestimmungen über die mittelfristige Entwicklung des Finanzvolumens (vgl. Hobson/St-Hilaire 2000; Brown 2002).

Der CHST stellt mit Sicherheit den wichtigsten Einschnitt in den intergouvernementalen Beziehungen der 1990er Jahre dar. Aber auch die – ebenfalls in der *Budget Speech* 1995 verkündete – Reform der Arbeitslosenversicherung hatte nachhaltige Auswirkungen auf die Provinzen. Im Rahmen des 1996/97 beschlossenen *Employment Insurance Act* wurde zum einen der Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in dem Ottawa traditionell eine wichtige Rolle gespielt hatte, weitgehend dezentralisiert. Zum anderen wurde der anspruchsberechtigte Personenkreis stark eingeschränkt. Nach Schätzungen sank die Zahl von Arbeitslosen, die Leistungen aus dem Programm bezogen, auf etwa 40 Prozent (Hobson/St-Hilaire 2000). Während ein Großteil der Arbeitslosen seither von den jeweiligen Sozialfürsorge-Regimes der Provinzen abhängig ist, avancierte die Reform zu einem zentralen Bestandteil der Konsolidierungsstrategie des Bundes.⁸

Die Konsolidierungsmaßnahmen waren weitaus durchgreifender als zunächst von vielen Beobachtern erwartet. In Kombination mit einer gut laufenden Konjunktur stellte sich bereits im Haushaltsjahr 1997/98 ein erster Überschuss in Höhe von 3,8 Mrd. \$ ein, der zwei Jahre später sogar auf 12,7 Mrd. \$ und dann nochmals auf 18,1 Mrd. \$ anstieg. Auf der Basis dieser gewonnenen Handlungsspielräume versuchte die liberale Bundesregierung seither wieder verstärkt, ihr wohlfahrtsstaatliches Profil durch neue Aktivitäten zu schärfen. Im Unterschied zur Expansionsphase im *cooperative federalism* zielen die Reformen allerdings nicht mehr in erster Linie auf die Aufrechterhaltung eines pankanadischen Wohlfahrtsstaates auf der Basis sozialer Bürgerrechte und Expansion, sondern setzen fokussiert an den Bedürfnissen spezifischer Bevölkerungsgruppen an. Auf der Instrumentenebene spiegelt sich diese Entwicklung durch den Wandel von Mischfinanzierungsprogrammen hin zu Steuererleichterungen und neuen Transfers wider, die direkt – und an den Provinzen vorbei – an Personen und Institutionen gerichtet sind.

Während Martin die 1997 angekündigte Einführung eines *Seniors' Benefit*, der die universelle OAS bis 2001 durch einen Steuervorteil für Rentner mit unterem und mittlerem Einkommen ersetzen sollte, in Anbetracht sich regenden Protestes nochmals zurücknahm, setzte sich das neue Muster in der Familienpolitik durch. Die Förderung

⁸ So summierten sich die Überschüsse der Arbeitslosenversicherung infolge der Reform zwischen 1997 und 2001 auf insgesamt 36,6 Mrd. \$ und lagen jährlich im Durchschnitt bei 7,3 Mrd. \$ (Canada, Department of Finance, 2003).

von Familien mit Kindern und insbesondere die Bekämpfung von Kinderarmut bilden ein Kernelement der neuen Ausgabenpolitik. Entsprechend sind der Ausbau und die Finanzierung von Horten und Kindertagesstätten, großzügigere Regelungen für Elternschaftsurlaub sowie die Gesundheitsvorsorge für Kinder Themen, die die politische Agenda auf beiden Systemebenen seit einigen Jahren zunehmend bestimmen (vgl. White 2002). Dem traditionellen Muster hätte dabei die Einführung eines zweckbestimmten Transfers, der den Aufbau von Einrichtungen auf Provinzebene gefördert hätte, entsprochen, denn in diesem Bereich variieren die Leistungen von Provinz zu Provinz deutlich. Stattdessen führte Ottawa 1993 den *Canada Child Tax Benefit* (CCTB) ein, der das universelle *Family Allowance Program* ersetzte und 1998 durch den *National Child Benefit* (NCB) erweitert wurde. Der *basic benefit* im Rahmen des CCTB ist ein Steuervorteil für untere und mittlere Einkommensgruppen mit einem Jahreseinkommen von bis zu 80.000 \$. Das NCB stockt den Steuervorteil für die unteren Einkommensgruppen nochmals deutlich auf. Ein ähnliches Muster findet sich bei der Förderung bedürftiger Studenten, die im Rahmen des *Millennium Scholarship*-Programms durch Stipendien gefördert werden. Einen zweiten neuen Ausgabenschwerpunkt bildet zudem die Bildungs- und Forschungspolitik. Seit Ende der 1990er Jahre definierte der Bund auch hier seine Rolle sukzessive neu, vor allem durch neue Transfers an Personen und Organisationen, so neben den *Millennium Scholarships* zum Beispiel durch die *Canada Research Chairs* oder die *Canadian Foundation of Innovation*.

Die neue Strategie hat für Ottawa den entscheidenden Vorteil, selbst deutlicher in Erscheinung zu treten und nicht – wie in der Vergangenheit – vermittelt durch die Provinzen. Zudem sind die neuen Programme mit deutlich weniger finanziellem Aufwand und Risiko verbunden als im Kontext des *cooperative federalism*. Die Kostensteigerungen der Provinzen, die der Bund früher automatisch zur Hälfte mitgetragen hatte, sind heute für ihn kaum mehr von Bedeutung. Das selektive Design der neuen Programme spart ebenfalls beträchtliche Summen beim Bund ein. Nach Berechnungen von Gerard Boychuk sparte er durch die Abschaffung des CAP bis ins Jahr 2001 6 Mrd. \$. Dem standen neue finanzielle Verpflichtungen im Rahmen des CCTB und NCB von lediglich 1,7 Mrd. \$ gegenüber (Boychuk 2001: 127f.). Der neue Trend setzte sich vor allem nach dem Rücktritt von Finanzminister Martin weiter durch. Im Haushaltsplan 2003, der ein rekordverdächtiges Ausgabenwachstum für die zwei Folgejahre in Höhe von 15 Prozent vorsah, summierten sich die Ausgaben im Rahmen direkter Transfers oder Steuervergünstigungen auf ca. 20 Mrd. \$, in etwa zweieinhalb mal soviel Geld, wie im Rahmen der *casb*-Komponente des CHST der Sozialfürsorge der Provinzen gewidmet ist (vgl. im Detail McIntosh 2004). Selbst die Gesundheitspolitik blieb von dem fundamental gewandelten Rollenverständnis Ottawas nicht unberührt, obwohl sich gerade die liberalen Bundesregierungen unter Chrétien und Martin stets als Wahrer eines universalistischen, pankanadischen Ansatzes darzustellen versuchten. Der Finanzierungsanteil des Bundes im Rahmen der *casb*-Komponente sank von 41,3 Prozent im Jahr 1975 auf 12,8 Prozent im Jahr 2000 (Banting/Boadway 2000: 17).

Die Provinzen reagierten auf den Unilateralismus Ottawas mit unterschiedlichen Strategien (vgl. Broschek 2004). Erstens forderten vor allem die finanzstarken Provinzen mehr Autonomie, indem sie zum einen Ottawa die Legitimation absprachen, die

Transfers an jegliche Bedingungen zu knüpfen, und zum anderen weitere Freiheiten bei der Gestaltung der Steuern verlangten. Seit 1998 laufen deshalb Verhandlungen zwischen dem Bund und einzelnen Provinzen, bei denen sich ein Wandel der TCAs abzeichnet. Die bisherigen *tax on tax*-Arrangements werden dabei zusehends durch *tax on income*-Systeme ersetzt, bei denen die Provinzen mehr Einfluss auf die Ausgestaltung der Hebesatzstruktur sowie der Bemessungsgrundlage ausüben können (vgl. Brown 2002). Neben dieser bilateralen Strategie versuchten sie zweitens, die horizontale Interessenkoordination und Positionsbestimmung gegenüber dem Bund auszubauen. Mitte der 1990er Jahre kam es im Zuge dieser Bemühungen zunächst zu einer Wiederbelebung der jährlichen Premierministerkonferenzen. Diese wurden im Dezember 2003 durch den *Council of the Federation* ersetzt, der dieses interprovinzielle Kooperationsmuster institutionell verfestigt und weiter vertieft. Drittens forcierten sie Verhandlungen mit Ottawa für ein sozialpolitisches Rahmenabkommen mit dem Ziel, den Unilateralismus des Bundes institutionell zu begrenzen. Im 1999 beschlossenen *Social Union Framework Agreement* (SUFA) konnten die Provinzen allerdings nur einen begrenzten Erfolg verzeichnen. Die separatistische Regierung Quebecs unter Lucien Bouchard verweigerte schließlich sogar die Zustimmung, da es die *opting out*-Regelungen verwässert sah und zudem die – erstmals erfolgte – explizite Anerkennung der *spending power* durch die Mehrheit der Provinzen nicht hinzunehmen bereit war.⁹ Viertens schließlich gelang es ihnen erfolgreich, den Bund wegen der chronischen Unterfinanzierung des Gesundheitssystems öffentlich unter Druck zu setzen. Sie machten sich nun selbst das ursprünglich in den 1970er und 1980er Jahren von Ottawa ins Feld geführte Argument des vertikalen Steuerungleichgewichts zu Eigen und behaupteten, dass der Bund seine Finanzen zunächst auf Kosten der Provinzen saniert habe und seine neue fiskalpolitische Stärke nun nutze, um gezielt in Politikbereichen zu agieren, die nicht nur aus wahltaktischen Erwägungen heraus vielversprechend sind, sondern zudem im Kompetenzbereich der Provinzen liegen. Es besteht, so die Argumentation der Provinzen, ein eklatantes Missverhältnis zwischen den wieder wachsenden Einnahmen des Bundes und dessen eigentlichen, verfassungsrechtlich normierten Aufgabenverpflichtungen (vgl. Lazar et al. 2004). Zusehends problematisch entwickelte sich außerdem die Verwendung der CHST-Mittel durch die Provinzen, die sich dazu gezwungen sahen, die knapperen Mittel vornehmlich in das Gesundheitswesen zu investieren – auf Kosten insbesondere der Sozialfürsorge (vgl. Boychuk 2001).

Dieser Problemzusammenhang bestimmt seither die politische Tagesordnung, eine mittel- oder gar langfristig tragfähige Neuordnung ist bislang allerdings nicht in Sicht. Den Provinzen gelang es dabei immerhin, dem Bund zusätzliche Gelder abzurufen:

9 Die strittigsten Punkte waren die Forderungen der Provinzen, *opting out* bei gleichzeitiger finanzieller Kompensation für alle neuen von der Bundesregierung initiierten Programmen zuzulassen sowie die Verpflichtung des Bundes, keine neuen Programme ohne Mehrheit der Provinzen einzuführen. Das SUFA sieht indessen lediglich eine Konsultationspflicht Ottawas bei Änderungen in bereits existierenden Programmen sowie ein *opting out* nur bei neuen mischfinanzierten Programmen vor. Außerdem gestand der Bund zu, letztere nicht ohne Zustimmung einer Mehrheit der Provinzen einzuführen. Für neue direkte Transfers oder Steuervergünstigungen muss der Bund die Provinzen lediglich drei Monate vorher informieren. Zusammen mit der expliziten Anerkennung der *spending power* war der Kompromiss für Quebec nicht zustimmungsfähig (zum SUFA im Detail vgl. die Beiträge in McIntosh 2002 sowie Gagnon/Segal 2000).

erst im Rahmen des *Health Care Accords* 2000, der im Wesentlichen eine Erhöhung der *cash*-Komponente des CHST um jährlich 2 Mrd. \$ beinhaltete, und dann nochmals im Rahmen des *Health Care Accords* 2003, einer Vereinbarung, im Rahmen derer eher halbherzig versucht wurde, die Vorschläge der zuvor von Chrétien eingesetzten Reformkommission unter dem ehemaligen Premier Saskatchewan, Roy Romanow, umzusetzen (vgl. McIntosh 2004).

4. Kontinuität und Wandel: Erstbesetzung, Entwicklungssequenzen und kritische Weichenstellungen

Die Entstehung, Expansion und Umstrukturierung des kanadischen Wohlfahrtsstaats beziehungsweise seiner Regime war immer in hohem Maße bedingt durch den Föderalismus – ihre jeweilige Dynamik verhielt sich weitgehend reziprok (vgl. auch Banting 2005). Veränderte sozioökonomische und politisch-kulturelle Kontextbedingungen wurden auf jeweils spezifische Weise durch das föderative Arrangement verarbeitet. Schematisch vereinfacht lassen sich entsprechend komplementär zu den Entwicklungsphasen des kanadischen Föderalismus jeweils vier Sequenzen des Wohlfahrtsstaates unterscheiden. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand dabei stets der Zielkonflikt zwischen einer provinzbasierten oder konföderalen Konzeption von Wohlfahrtsstaatlichkeit auf der einen und dem Pankanadismus auf der anderen Seite.

Der zunächst im Rahmen des BNA eingeschlagene unitarische Pfad konnte sich dabei von Beginn an nie wirklich reproduzieren. Es gelang den zentralistisch gesinnten Eliten im Bund bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts allenfalls, den anhaltend stärker werdenden zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken, um somit den Dezentralisierungstrend mittelfristig abzubremsen. Die ursprünglich wichtigen institutionellen Machtressourcen in Gestalt der klassischen Reservekompetenzen verloren dabei sukzessive an Bedeutung. So wurde beispielsweise die *power of disallowance* letztmals 1943 eingesetzt, 1961 die *reserve* sowie die *declaratory power*. Stattdessen entwickelte sich die *spending power* zur entscheidenden Machtressource, insbesondere um institutionelle Restriktionen in Form von exklusiven Entscheidungskompetenzen der Provinzen zu umgehen. Weder die Expansion durch die Einführung von Mischfinanzierungsprogrammen noch die Konsolidierung und Neujustierung des kanadischen Wohlfahrtsstaates durch drastische Kürzungen, direkte Transfers und Steuervergünstigungen für spezifische gesellschaftliche Gruppen im Kontext des *contested* und *collaborative federalism* wären ohne sie denkbar gewesen.

Für die Provinzen erwies sich indes die Erstbesetzung von sozialpolitischen Entscheidungskompetenzen als zentral, die allerdings erst unter den veränderten sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen seit Ende der 1920er Jahre langsam zum Tragen kamen. Ähnliches gilt mit Blick auf den Finanzföderalismus, wo die Provinzen seit den 1960er Jahren verstärkt versuchten, von ihren ebenfalls bereits im BNA angelegten Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Das Wahrnehmen von *opting out*, der Übergang von *conditional* zu *block grants* im Rahmen des EPF 1977 sowie die Neuordnung der TCAs waren zentrale Voraussetzungen, um ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Entwicklungsstrategien im *contested federalism* eigenständig durchsetzen zu können.

Obwohl die liberalen Bundesregierungen unter Trudeau auch in dieser Phase weiterhin versuchten, an den Prinzipien einer keynesianisch inspirierten Wirtschafts- und Sozialpolitik festzuhalten, markierten der Beginn der Stillen Revolution in Quebec sowie die unterschiedlich motivierten Strategien des *province-building* in anderen Provinzen eine zweite entscheidende Weichenstellung nach der Aufbauphase. Erfolgte diese noch weitgehend im Rahmen eines kooperativen Klimas in den intergouvernementalen Beziehungen, wurden diese seit den 1970er Jahren in hohem Maße von Prozessen der kompetitiven Staatswerdung bestimmt. Mit der unter Mulroney und Chrétien endgültig vollzogenen Abkehr vom keynesianischen Nachkriegsmodell sowie den einschneidenden Ereignissen zu Beginn der 1990er Jahre hat sich schließlich im Kontext des *collaborative federalism* abermals eine neue Rollenverteilung von Bund und Provinzen eingespielt. Diese ist vor allem durch die Tatsache charakterisiert, dass der Bund als einziger Akteur mit Ausnahme der Provinz Alberta seit Ende der 1990er Jahre kontinuierlich Haushaltsüberschüsse verzeichnete und somit über neue Handlungsspielräume verfügt. Die finanziellen Mehreinnahmen fließen allerdings nicht mehr primär an die Provinzen, sondern direkt an Individuen oder werden zur Tilgung der Staatsschulden herangezogen. Ob damit der seit Ende der 1960er Jahre anhaltende Dezentralisierungsprozess nachhaltig gestoppt oder umgekehrt ist, bleibt abzuwarten.

5. Zusammenfassung

Ausgehend vom kanadischen Fallbeispiel lassen sich abschließend für die vergleichende Forschung folgende Hypothesen formulieren:

- (1) *Gøsta Esping-Andersen* und die an seine Überlegungen anknüpfenden Autoren konstatieren eine Reformlogik, die im Wesentlichen bestimmt ist durch das jeweilige wohlfahrtsstaatliche Regime. Am kanadischen Beispiel konnte indessen gezeigt werden, dass Reformen hier vielmehr Ausdruck der Dynamik territorialer Konflikte sowie ihrer Vermittlung durch den Föderalismus sind. Der kanadische Wohlfahrtsstaat sowie dessen Entwicklungsdynamik sind in viel größerem Maße ein Resultat der Auseinandersetzungen zwischen Bund und Provinzen als zwischen sozialdemokratischen und konservativen Parteien beziehungsweise zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.
- (2) Es geht deshalb neben dem Ausgleich und der Umverteilung zwischen Individuen mindestens ebenso sehr um die Umverteilung zwischen Regionen und Provinzen. Dies gilt gerade für die Sozialpolitik im Kontext einer wachsenden zentrifugalen Entwicklungsdynamik, da sie sich in besonderem Maße als Legitimationsressource für *credit claiming* eignet. Dass die Mehrebenenstruktur diese Dynamik in gewisse Bahnen lenkt, zeigen die divergierenden Entwicklungslinien in der Rentenpolitik und dem Gesundheitswesen: In beiden Teilbereichen war der politische Diskurs bei deren Etablierung stark von universalistischen Ideen geprägt. Durchsetzen konnten sich diese allerdings nur im Gesundheitswesen. Dieses Beispiel relativiert im Übrigen auch den hohen Stellenwert, der dem unabhängigen Einfluss von politischen Ideen in der neo-institutionalistischen Literatur bisweilen beigemessen wird (vgl. auch Ziblatt 2002).

- (3) Während der deutsche, politikverflochtene Fall trotz „externer Schocks“ und drastischer endogener Veränderungen durch ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit gekennzeichnet zu sein scheint (vgl. Lehnbruch 2002), schlagen sich Kontextveränderungen im kanadischen Fall viel unmittelbarer in politischem Wandel nieder. Vertikal und schwach integrierte Parteien und ein inkongruentes Parteiensystem erleichtern im lose gekoppelten Föderalismus nicht nur die Artikulation von Protest, sondern ermöglichen es den politischen Akteuren auch, eigene programmatische Akzente durch Experimentieren oder *opting out* selbstständig auf Gliedstaaten-ebene zu implementieren. Infolgedessen ist der Innovationsgrad im Bereich materieller wie institutioneller Politik vergleichsweise hoch.
- (4) Der sozialstaatliche Wandel im Föderalismus folgte dabei weder eindeutig dem Muster politischer Unitarisierung noch dem einer Deregulierungsspirale. Die Realität ist widersprüchlicher. So kam es einerseits während der Expansionsphase zu Prozessen der Zentralisierung, so im Fall der Arbeitslosenversicherung. Andererseits behielten die Provinzen wie in der Gesundheitspolitik trotz der Implementation kanadaweiter Standards ein erhebliches Maß an Autonomie, die es ihnen gestattete, eigene Prioritäten bei der Leistungserbringung zu setzen. Der Bereich der Sozialfürsorge ist sogar seit jeher nahezu vollständig provinzbasiert, mit der Folge, dass unterschiedliche Regime nebeneinanderher existieren.
- (5) Gegenwärtig knüpfen die von den Provinzregierungen unternommenen Versuche, horizontale Kooperationsformen untereinander zu institutionalisieren, an die Zusammenarbeit in Zeiten des *cooperative federalism* an. Diese sind und bleiben allerdings weit von dem bundesrepublikanischen Modell politikverflochtener Konsensfindung entfernt.

Aus der Erfahrung des kanadischen Mehrebenensystems abgeleitet, kann man also festhalten:

- dass zum einen interstaatliche, von losen Kopplungen bestimmte Föderalstaaten ein beachtliches Potenzial an politisch-institutionellen Wandlungsmöglichkeiten aufweisen – und dies nicht nur gemessen an der Reformträgheit politikverflochtener Systeme, und
- dass zum zweiten die Möglichkeit strukturellen *policy*-Wandel zu realisieren, weit über das übliche Maß an Anpassungsreformen hinausreicht.

Literatur

- Banting, Keith*, 1985: Institutional Conservatism: Federalism and Pension Reform, in: *Imsael, Jacqueline* (Hrsg.), *Canadian Social Welfare Policy. Federal and Provincial Dimensions*. Kingston/Montreal, 48–74.
- Banting, Keith*, 1995: The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), *European Social Policy*. Washington D.C., 269–300.
- Banting, Keith*, 1998: The Past Speaks to the Future: Lessons from the Postwar Social Union, in: *Lazar, Harvey* (Hrsg.), *Non-Constitutional Renewal*. Kingston, 39–69.
- Banting, Keith*, 2005 (im Erscheinen): Canada – Nation-building in a Federal Welfare State, in: *Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Castles, Francis G.* (Hrsg.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge.

- Banting, Keith/Boadway, Robin*, 2004: Defining the Sharing Community: The Federal Role in Health Care, in: *Lazar, Harvey/St-Hilaire, France* (Hrsg.), *Money, Politics and Health Care. Reconstructing the Federal-Provincial Partnership*. Montreal/Kingston, 1–77.
- Benz, Arthur*, 2002: Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden, 9–50.
- Borchert, Jens*, 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a.M.
- Borchert, Jens*, 1998: Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: *Lessenich, Stephan/Ostner, Illona* (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*. Frankfurt a.M./New York, 137–176.
- Boychuk, Gerard*, 1998: Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada. Kingston.
- Boychuk, Gerard*, 2001: Aiming for the Middle: Challenges to Federal Income Maintenance Policy, in: *Pal, Leslie* (Hrsg.), *How Ottawa Spends 2001–2002: Power in Transition*. Don Mills, 123–144.
- Braun, Dietmar*, 2000: Territorial Division of Power and Public Policy-Making: An Overview, in: *Braun, Dietmar* (Hrsg.), *Public Policy and Federalism*. Aldershot, 1–26.
- Braun, Dietmar*, 2002a: Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Baden-Baden, 97–116.
- Braun, Dietmar*, 2002b: Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden, 333–362.
- Broschek, Jörg*, 2004: Collaborative Federalism in Kanada: Eine neue Ära in den Beziehungen zwischen Bund und Provinzen?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35, 428–448.
- Broschek, Jörg/Schultze, Rainer-Olaf*, 2003: Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003*. Baden-Baden, 333–366.
- Brown, Douglas*, 2002: Fiscal Federalism: The New Equilibrium Between Equity and Efficiency, in: *Bakvis, Herman/Skogstad, Grace* (Hrsg.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Don Mills, 59–84.
- Cairns, Alan C.*, 1979: From Interstate to Intrastate Federalism. Kingston.
- Cameron, David/Simeon, Richard*, 2000: Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship, in: *Peters, Guy/Savoie, Donald* (Hrsg.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal/Kingston, 58–118.
- Cameron, David/White, Graham*, 2000: Cycling into Saigon. The Conservative Transition in Ontario. Vancouver/Toronto.
- Canada, Department of Finance*, 2003: Fiscal Reference Tables. Ottawa.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1990: The Three States of Welfare Capitalism. Princeton.
- Esping-Andersen, Gosta* (Hrsg.), 1996: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London.
- Gagnon, Alain/Segal, Hugh* (Hrsg.), 2000: The Social Union without Quebec. 8 Critical Analyses. Montreal.
- Grande, Edgar*, 2002: Parteiensystem und Föderalismus – Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden, 179–212.
- Hall, Peter*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275–296.
- Hobson, Paul A./St-Hilaire, France*, 2000: The Evolution of Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Putting Humpty Together Again, in: *Lazar, Harvey* (Hrsg.), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*. Kingston, 159–188.
- Johnson, Al*, 2004: Dream No Little Dreams. A Biography of the Douglas Government of Saskatchewan, 1944–1961. Toronto.

- Keman, Hans*, 2000: Federalism and Policy Performance: A Conceptual and Empirical Inquiry, in: *Wachendorfer-Schmidt, Ute* (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London/New York, 196–227.
- Lazar, Harvey*, 1998: Non-Constitutional Renewal: Toward a New Equilibrium in the Federation, in: *Lazar, Harvey* (Hrsg.), *Non-Constitutional Renewal*. Kingston, 3–35.
- Lazar, Harvey/St-Hilaire, France/Tremblay, Jean-François*, 2004: Vertical Fiscal Imbalance: Myth or Reality?, in: *Lazar, Harvey/St-Hilaire, France* (Hrsg.), *Money, Politics and Health Care. Reconstructing the Federal-Provincial Partnership*. Montreal/Kingston, 135–187.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1999: Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, in: *Der Bürger im Staat* 49, 114–119.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden, 53–110.
- Loewenstein, Karl*, 1957: *Political Power and the Governmental Process*. Chicago.
- Maioni, Antonia*, 2002: Health Care in the New Millennium, in: *Bakvis, Herman/Skogstad, Grace* (Hrsg.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, Legitimacy*. Don Mills, 87–104.
- McIntosh, Tom* (Hrsg.), 2002: *Building the Social Union: Perspectives, Directions and Challenges*. Regina.
- McIntosh, Tom*, 2004: Intergovernmental Relations, Social Policy and Federal Transfers After Romanow, in: *Canadian Public Administration* 47, 27–52.
- Milne, David*, 1986: Tug of War. Ottawa and the Provinces under Trudeau and Mulroney. Toronto.
- Münch, Ursula*, 1997: *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*. Opladen.
- Obinger, Herbert*, 2002: Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 235–271.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), 2000: Von Pionieren und Nachzügler – Eine Einleitung, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrieländern*. Frankfurt a.M./New York, 8–21.
- Offe, Claus*, 1996: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration, in: *Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M./New York, 99–136.
- Pierson, Paul*, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge.
- Pierson, Paul*, 1995: Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy, in: *Governance* 8, 449–478.
- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94, 251–267.
- Pierson, Paul/Leibfried, Stephan*, 1998: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), *Standort Europa*. Frankfurt a.M., 11–57.
- Rasmussen, Ken*, 2001: Saskatchewan: From Entrepreneurial State to Embedded State, in: *Brownsey, Keith/Howlett, Michael* (Hrsg.), *The Provincial State in Canada. Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough, 241–275.
- Rice, James/Prince, Michael*, 2000: *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto.
- Rocher, François/Smith, Miriam*, 2003: The Four Dimensions of Canadian Federalism, in: *Rocher, François/Smith, Miriam* (Hrsg.), *New Trends in Canadian Federalism*. Peterborough, 21–44.
- Schneider, Steffen*, 1997: Von der neoliberalen Agenda zur Fourth National Policy? Entwicklungslinien kanadischer Wirtschaftspolitik in den 80er und 90er Jahren, in: *Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen* (Hrsg.), *Kanada in der Krise? Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum, 123–163.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 1984: Entwicklungen des Föderalismus in Deutschland, Kanada und Australien: Wider den Fatalismus unbefragter Unitarisierungsannahmen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15, 291–304.

- Schultze, Rainer-Olaf*, 1993: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2, 225–255.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 1997: Verfassungspolitik im kanadischen Föderalismus seit Beginn der 80er Jahre, in: *Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen* (Hrsg.), *Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum, 3–42.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 2004, Bundesstaaten unter Reformdruck: Kann Deutschland von Kanada lernen?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2, 191–211.
- Simeon, Richard/Robinson, Ian*, 1990: *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*. Toronto.
- Smiley, Donald V.*, 1971: The Structural Problem of Canadian Federalism, in: *Canadian Public Administration* 14, 326–343.
- Smiley, Donald V.*, 1987: *The Federal Condition in Canada*. Toronto.
- Smiley, Donald V./Watts, Ronald L.*, 1985: Intrastate Federalism in Canada. Toronto.
- Smith, Jennifer*, 1984: Intrastate Federalism and Confederation, in: *Brooks, Stephen* (Hrsg.), *Political Thought in Canada. Contemporary Perspectives*. Toronto, 258–277.
- Smith, Peter J.*, 2001: Alberta: Experiments in Governance – From Social Credit to the Klein-Revolution, in: *Brownsey, Keith/Howlett, Michael* (Hrsg.), *The Provincial State in Canada. Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough, 277–308.
- Stevenson, Garth*, 1989: *Unfulfilled Union. Canadian Federalism and National Unity*. Toronto.
- Telford, Hamish*, 2003: The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying?, in: *Publius* 33, 23–44.
- Thelen, Kathleen*, 2003: How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis, in: *Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, 208–240.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven*, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 1–32.
- Tuohy, Carolyn*, 1993: Social Policy: Two Worlds, in: *Atkinson, Michael* (Hrsg.), *Governing Canada: Institutions and Public Policy*. Toronto, 275–305.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute*, 2000: Introduction, in: *Wachendorfer-Schmidt, Ute* (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London/New York, 1–20.
- White, Linda*, 2002: The Child Care Agenda and the Social Union, in: *Bakvis, Herman/Skogstad, Grace* (Hrsg.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, Legitimacy*. Don Mills, 105–123.
- Ziblatt, Daniel*, 2002: Recasting German Federalism? The New Politics of Fiscal Decentralization in Post-Unification Germany, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 624–652.