

Jane Jenson, Susan D. Phillips

Staatsbürgerschaftsregime im Wandel - oder: Die Gleichberechtigung wird zu Markte getragen Das Beispiel Kanada¹

»KanadierInnen können sich nicht auf eine gemeinsame Religion oder Ethnizität oder auf Jahrhunderte von Mythen und Legenden beziehen, um eine einfache Antwort auf die Frage nach der nationalen Identität zu bekommen ... die öffentliche Krankenversicherung hat den ... enormen Vorteil eines konkreten, praktischen Beispiels gemeinschaftlichen Staatsbürgerrechts.« (Valpy 1996)²

»Der Gesundheitsminister [von Ontario] Jim Wilson sagte bei Anhörungen in Toronto, daß er nicht die Absicht habe, die quietschenden Räder 'besonderer Interessen', die von den Krankenversicherungs(provisionen) des Gesetzes betroffen waren, zu ölen. 'Die Regierung wird nicht denen, die am lautesten schreien, eine Sonderbehandlung zukommen lassen...' Roxanne Felice schreit nicht, aber sie findet, daß der Staat ihr trotzdem zuhören sollte. Sie glaubt nicht, daß ihr gemeinnütziger Sozialdienst, den sie in Niagara Falls leitet, eine besondere Interessengruppe ist, befürchtet aber, daß er als solche angesehen wird. 'Ich glaube, Gruppen werden oft als besondere Interessengruppe abgestempelt, aber ich denke, daß Leute Gruppen bilden, weil sie öffentliche Interessen haben.'« (Campbell 1996: D1)

Warum rufen Kürzungen und Reform des kanadischen Krankenversicherungssystems Bedrohungen nationaler Identität und Auseinandersetzungen über staatsbürgerliche Teilhaberechte hervor? Warum stehen die Grundlagen von Staatsbürgerschaft - nationale Identität, soziale Rechte, Demokratie - in dem Moment zur Debatte, da Bundesregierung und Provinzen anfangen, die Finanzierungsweise und die Schließung von Krankenhäusern zu diskutieren? Diese Fragen sollen mittels einer Analyse der gegenwärtigen Veränderungen des kanadischen Staatsbürgerschaftsregimes beantwortet werden. Die zufällig ausgewählten aber typischen Zitate der kanadischen »Nationalzeitung« sollen daher als Ausgangspunkt der Untersuchung dienen.

Die im zweiten Zitat erwähnten öffentlichen Anhörungen sind von der konservativen Regierung Ontarios im Januar 1996 organisiert worden. Die Regierung sah sich nach einer vehementen Kritik der Opposition gegen die

1 Dieses Papier wurde auf der Konferenz zu *Social and Political Citizenship in a World of Migration*, im Rahmen des European Forum am Europäischen Universitätsinstitut in Florenz, Italien, 22.-24. Februar 1996 vorgestellt.

2 Dies sind die Worte eines Ökonomen, Lars Osberg, die Valpy zustimmend zitiert.

Omnibus Bill (Bill 26), die im November 1995 verabschiedet worden war, zu dieser Aktion gezwungen. Dieses Gesetz war

»... dazu bestimmt, der Regierung Flexibilität im Umgang mit Ontarios hartnäckigem Haushaltsdefizit zu verleihen. Es sah vor, Queen's Park [die Provinzregierung] zu ermächtigen, Ärzten vorzuschreiben, wo sie praktizieren konnten, sowie die Schliessung von Krankenhäusern einzuleiten. Gemeinden sollten das Recht zur Erhebung neuer Steuern sowie zur Angleichung von Lizenzgebühren erhalten. Außerdem war die Deregulierung von Medikamentenpreisen ... geplant.« (Campbell 1996: D1)

Wie diese - auszugsweise - Liste verdeutlicht, beabsichtigte die Regierung eine grundsätzliche Umgestaltung der Gewalten einzuleiten: zwischen Regierungsebenen, zwischen Staat und BürgerInnen und zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Auf der Basis solcher »Flexibilität« müßte die Regierung bei einer ganzen Reihe von Eingriffen die Legislative nicht mehr konsultieren. Mehr als 1200 ZeugInnen hatten sich für die Anhörungen eintragen lassen, nur 367 wurden zugelassen.

Obwohl dieser Vorfall nur eine von 10 kanadischen Provinzen betrifft, ist er beispielhaft für die Veränderungen des Staatsbürgerschaftsregimes, die in den 90er Jahren im ganzen Land stattfanden. Vor zwei Jahrzehnten war die Situation eine ganz andere. Das kanadische Staatsbürgerschaftsregime, wie es sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hatte, umfaßte Mitte der 70er Jahre landesweite Institutionen, die die BürgerInnen als individuelle »KanadierInnen« ansprach und damit für einige kurze Dekaden ganz Kanada zu einem einzigen politischen Raum machte, mit dem sich die BürgerInnen identifizieren konnten.³ Gleichzeitig gab es jedoch auch eine programmatische Anerkennung besonderer *Kategorien* von BürgerInnen und damit eine Legitimität für die intermediären Verbände der Zivilgesellschaft, die diese besonderen Interessen repräsentierten.⁴

Die Herausbildung dieses Regimes begann bereits in den Kriegsjahren. Seine ausgereifteste Form erreichte es mit der *Charter of Rights and Freedoms*, die 1982 in die Verfassung eingefügt wurde (Campbell 1996: D3). Das Staatsbürgerschaftsregime wurde in verschiedener Weise institutionalisiert, am deutlichsten durch die Verfassung und die zugehörigen Dokumente wie den *Citizenship Act*. Jedoch haben auch die staatliche Bürokratie, beratende Körperschaften, föderale und andere repräsentative Institutionen insbesondere das Parteiensystem diskursiv und praktisch zu diesem Regime beigetragen.

Obwohl die Normen des Regimes definitiv institutionalisiert und durch eine Reihe von Verbands- und Staatspraktiken materialisiert waren, blieben

3 Dem ging ein Staatsbürgerschaftsregime voraus, das sich als eines von »Insel-Gemeinschaften« beschreiben läßt, siehe Jenson (1991).

4 M.a.W., kanadische Politik drückte weit weniger Befürchtungen vor dem »mischief of faction« aus als z.B. in den USA vorherrschen. Siehe dazu Cohen/Rogers (1995).

sie nie unhinterfragt. Die Definitionen von Nation und gesamtkanadischer Identität wurden zumindest seit den 60er Jahren von den nationalistischen Bewegungen Quebecs und den indigenen Völkern angegriffen. Außerdem lehnten populistische Gruppierungen und die traditionelle Rechte die aktive Rolle des Staates ab.

Nichtsdestotrotz gab es über eine Reihe von Jahrzehnten einen bemerkenswerten Konsens über die Konstruktion der Staatsbürgerschaft, also über die Normen und Praktiken, die das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, die Bedingungen von Ein- und Ausschluss und die Grenzen des Nationalen regulierten. Diesen Konsens gibt es inzwischen nicht mehr. Er ist durch die politischen Auseinandersetzungen über die ökonomische Umstrukturierung im Kontext von Globalisierung und Staatsverschuldung, die Einrichtung der nordamerikanischen Freihandelszone und die Neubestimmung des politischen Raums infolge nationalistischer Auseinandersetzungen aufgebrochen worden. Die Politik des Neoliberalismus, die im Staat wie in der Zivilgesellschaft fest verankert ist, liefert viele der Begrifflichkeiten, mit denen Staatsbürgerschaft heute neu konstituiert wird.

Diese Veränderung des kanadischen Staatsbürgerschaftsregimes steht im Mittelpunkt des vorliegenden Aufsatzes. Das Regime, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte, war durch eine breite und kohärente institutionelle Verbindung zwischen Staat und BürgerInnen geprägt. Als Reaktion auf die ökonomischen und politischen Bedingungen des späten zwanzigsten Jahrhunderts wurde dieses Regime abgebaut und neu konstituiert. Statt Gleichberechtigung wird jetzt die Stärkung von marktwirtschaftlichen Strukturen angestrebt. Damit reduziert sich der Raum erheblich, in dem BürgerInnen gemeinsam, sozial und politisch handeln können. Die Anerkennung der Legitimität und Notwendigkeit von intermediären Verbänden, welche die Kluft zwischen den formalen Staatsbürgerschaftsrechten und dem tatsächlichem Zugang zu denselben verringern sollen, nimmt deutlich ab. Gleichzeitig wurde die bislang breit geteilte Ansicht, daß der Staat eine aktive Rolle bei der Überwindung dieser Kluft spielen sollte, durch die wachsende Unterstützung für neoliberale Definitionen von Markt, Staat und BürgerInnen, untergraben. Trotzdem bleiben in dieser noch andauernden Rekonfiguration des Staatsbürgerschaftsregimes die Positionen interessanterweise offen, denn demokratische Staatsbürgerrechte sind immer noch ein bedeutendes und mobilisierendes Konzept innerhalb der Zivilgesellschaft. Ein Beispiel dafür ist Frank Gue, ein Sprecher der Taxpayer Coalition Burlington Inc., einer Gruppe, deren fiskalischer Konservatismus sie eigentlich zu natürlichen Verbündeten der Regierung machen sollte. »Reform«, erklärte er Mitgliedern des Provinzparlaments im Hinblick auf Bill 26, »ist effektiv, wenn sie mit dem Volk, nicht für es gemacht wird« (Campbell 1996, D3).

1. Staatsbürgerschaftsregime: Raum und Zeit, Stabilität und Wandel

Die Arbeit historischer SoziologInnen hat von den Untersuchungen Marshalls am Ende des Zweiten Weltkriegs bis zu der jüngsten »Interessenexplosion«, die von Kymlicka und Norman (1994: 352) beschrieben wird, gezeigt, daß Staatsbürgerschaft eine soziale Konstruktion ist, die über Raum und Zeit variiert. Wie viele AutorInnen, Marshall eingeschlossen, bemerkt haben, war die von ihm dargestellte Geschichte der Zunahme ziviler, politischer und sozialer Rechte britische Geschichte.⁵ Andere Länder hatten eine andere Geschichte. Eine zweite Lehre Marshalls ist die Idee vom zeitlichen Wandel der Staatsbürgerschaft. Seine Geschichte handelt von neuen Rechten, die erlangt werden, und von neuen Gruppen, die Zugang zur Staatsbürgerschaft erreichen, sowie von Definitionen von Gemeinschaft, die sich mit der Zeit verändern.

Mit diesen beiden Einsichten Marshalls als Grundlage steht das Konzept von Staatsbürgerschaft auf zwei - theoretischen - Beinen. Erstens ist Staatsbürgerschaft eine historische Konstruktion, ihre Form daher veränderbar. Von den Formen der Staatsbürgerschaft sind dann auch die besonderen politischen Auseinandersetzungen, Entwicklungsprozesse und Institutionengefüge wie auch die zeitlich bestimmte Erlangung von Rechten beeinflusst. Da die Idee der Staatsbürgerschaft parallel mit den modernen Staaten entstand, ist der Raum, in dem diese Auseinandersetzungen ausgeglichen sowie Institutionen und Rechte etabliert wurden, bis heute in nationalen Grenzen eingebunden. Insofern können wir von Staatsbürgerschaftsregimen genauso wie von Wohlfahrtsstaatsregimen sprechen; das Staatsbürgerschaftsregime formt die institutionellen Arrangements, die Regeln und die Konzeptionen, die im Hinblick auf gegenwärtige Policy-Entscheidungen, Staatsausgaben und Problemdefinitionen von Staaten und BürgerInnen sowie für die Forderungen der BürgerInnen einflußreich sind.⁶

Ein Staatsbürgerschaftsregime beinhaltet die Repräsentation von Identitäten, der »nationalen« wie auch derjenigen der »ModellbürgerIn« und der »Nicht-Bürger/in«. Es enthält zusätzlich Repräsentationen der gewöhnli-

5 Marshall selbst hat dies sehr deutlich gemacht, siehe z. B. Marshall (1965:91). Die weit verbreitete Ansicht, daß er die von ihm dargestellte Entwicklung als eine allgemeine Geschichte der »Modernisierung« ansah, ist eher denen zu verdanken, die ihn populär machen wollten. Siehe z. B. Lipsets Einführung in die Anchor Collection (Marshall, 1965), die Marshall in die Modernisierungsliteratur einordnet.

6 Diese Definition ist eine modifizierte Version der Definition des Wohlfahrtsstaatsregimes in Esping-Anderson (1990:80). Obwohl wir die Definition Esping-Andersens übernommen haben, ist es wichtig darauf zu verweisen, daß unser Aufsatz eine Fallstudie ist und keine Festlegung von Regimetypen anstrebt. Der Vergleich mehrerer Typen von Regimen war dagegen der Ausgangspunkt von Esping-Andersons Analyse.

chen und legitimen sozialen Verhältnisse zwischen und innerhalb dieser Kategorien, wie auch der Grenzen des »Öffentlichen« und des »Privaten«. ⁷

Diese Repräsentation von Identitäten und sozialen Verhältnissen stellen die Grundlage von Ansprüchen der BürgerInnen dar. Durch die Repräsentation ihrer Identität können Gruppen und Individuen sich selbst und andere sowie die respektiven Interessen verstehen. Dabei spielt auch der Staat eine wichtige Rolle, da er die Macht hat, BürgerInnen im allgemeinen wie auch unter besonderen Kategorien anzuerkennen. Auf dieser Basis kann der Staat dann die Ansprüche von BürgerInnen verhandeln.

Das zweite theoretische Standbein des Staatsbürgerschaftsregimes baut auf den Vorstellungen über Stabilität und Wandel sozialer Verhältnisse auf, wie sie insbesondere von der Regulationsschule entwickelt wurden. Ohne diesen Ansatz im Detail zu beschreiben, genügt es festzustellen, daß RegulationistInnen von einer gewissen Stabilität sozialer, ökonomischer und politischer Grundverhältnisse ausgehen, die uns erlauben, von der Existenz von Regimen zu sprechen. Mit dem Eintreten einer Krise - die grundsätzlich als eine Zunahme der immer präsenten Widersprüche eines Regimes definiert wird - kann es zu einem tiefgreifenden Wandel und einer Neuorientierung kommen. Ordnungs- und Legitimationsprinzipien können dabei zusammenbrechen und andere Konzeptualisierungen ermöglichen. Inhalt, Richtung und die langfristige Stabilität einer solchen Bewegung sind jedoch nicht von vornherein festgelegt, sondern das Produkt konkreter Auseinandersetzungen an bestimmten Orten (Lipietz 1987, Boyer 1986, Jenson 1989a).

Dementsprechend können auch Staatsbürgerschaftsregime nur als Festbeschreibung eines allgemeineren Modells von Staatsbürgerschaft an bestimmten Orten und im Wechselverhältnis mit einer allgemeinen Regulationsweise existieren. Genauso, wie wir von »Fordismus« nur abstrakt sprechen können und die jeweilige Form des Fordismus zu verschiedenen Zeitpunkten bestimmen müssen, nimmt auch ein allgemeines Modell von Nachkriegsstaatsbürgerschaft in jedem einzelnen Fall unterschiedliche Formen an. ⁸ Jedes Staatsbürgerschaftsregime entsteht aus den politischen Zusammenhängen eines nationalen Staates heraus. ⁹

7 Ausführlich werden diese Argumente in Brodie/Jenson (1988: Kapitel 1) und Jenson (1989b) entwickelt.

8 Zur Variabilität des »Fordismus« und der spezifischen Charakteristika von Kanadas durchlässigem Fordismus, siehe Jenson (1989a).

9 Offensichtlich stellt die Entstehung supranationaler politischer Einheiten mit Staatsbürgerschaftsvorgaben, wie zum Beispiel die Europäische Union mit dem Maastrichter Vertrag diese Behauptung zukünftig in Frage (Meehan 1993, Wiener 1995). Darüber hinaus sind Menschenrechtsbewegungen und andere transnationale Kräfte dabei, ein alternatives Modell von Mitgliedschaft hervorzubringen.

Als stabil kann man ein Regime betrachten, in dem der offiziell erklärte und der erwartete Status übereinstimmen, so daß die Repräsentation der BürgerInnen durch den Staat mit der Repräsentation der BürgerInnen selbst übereinstimmt. In den Nachkriegsregimen im Großteil von Westeuropa existierte eine derartige Übereinstimmung. Dieses Entwicklungsmodell war »sozialdemokratisiert«. Repräsentation war um und durch klassenbezogene Akteure organisiert. Eine um die Produktion zentrierte Politik war bestimmend für die Praxis der sozialdemokratischen Nordischen Länder wie auch für die korporatistischen Länder Kontinentaleuropas. Soziale Rechte galten für die ModellbürgerIn, die in den meisten Ländern durch den entlohnten männlichen Arbeiter dargestellt wurde. Die Rechte anderer Kategorien von BürgerInnen existierten als eine Abweichung von dieser Grundform. Andere Lebenssituationen wurden auf diese Grundform bezogen: so gab es Renten für »alte« Arbeiter; Arbeitslosengeld für diejenigen »ohne Arbeit«; Bildung und Ausbildung für die »jungen und zukünftigen Arbeiter«. Aktivitäten, die nicht auf die entlohnte Arbeit bezogen wurden (Kinder gebären und aufziehen zum Beispiel) wurden entweder durch ein getrenntes - und unterbewertetes - Programm oder als Zuschlag für die »Familien von Arbeitern« eingestuft. Dieses Regime kam in die Krise, als es nicht länger möglich war, alle Widersprüche aufzufangen, die daraus resultierten, daß der entlohnte (männliche) Arbeiter nicht mehr länger als Staatsbürgerschaftsnorm gelten konnte. Sowohl ökonomische Umstrukturierungen als auch die Forderungen neuer Gruppen nach Anerkennung trugen zu einer Verschiebung der verschiedenen Repräsentationen bei. Das Staatsbürgerschaftsregime wurde daher in den letzten beiden Jahrzehnten als Teil einer grundsätzlichen Umgestaltung - der »Krise des Fordismus« - auch selbst grundsätzlich verändert.

Allerdings verändert sich ein Staatsbürgerschaftsregime weder zügig noch problemlos. In Zeiten ökonomischer und politischer Turbulenz, bei einer grundsätzlichen Umstrukturierung der Rolle des Staates, der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt, wie auch zwischen »öffentlicher« und »privater« Sphäre, können sich jedoch die Definitionen des »Nationalen« wie auch der »ModellstaatsbürgerIn« verschieben.¹⁰ Staatsbürgerschaftsregime werden zu solchen Zeiten besonders leicht unter Druck gesetzt, gerade weil sie eine zentrale Komponente des Entwicklungsmodells sind, das gesellschaftliche Verhältnisse ordnet und stabilisiert. Wenn das Entwicklungsmodell in eine Krise gerät, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß dies ebenso für das darin enthaltene Staatsbürgerschaftsregime gilt (vgl. Jenson 1989b; 1991).

10 Zu einer Anwendung dieses Ansatzes für die Definitionen des Nationalen und der Nationalismus-Politik in Kanada siehe Jenson (1993).

Die theoretische Annahme der RegulationistInnen besagt, daß das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen um neue *Rechte, Identitäten* und *Zugang*¹¹ nie im voraus festliegt. Während man einerseits erwarten kann, daß die historisch geschaffenen Repertoires und das institutionalisierte Policy-Erbe Einfluß auf die künftige Entwicklungsrichtung haben wird, ist es andererseits keineswegs garantiert, daß die Krisenpolitik entlang desselben Entwicklungsstrangs verläuft. Umbruch und Neuorientierung sind möglich. Daher können nur Fallstudien darüber Aufschluß geben, ob und wie sich möglicherweise allgemeine Muster herauskristallisieren. Als ein Beitrag dazu präsentiert dieser Aufsatz den Zerfall des kanadischen Staatsbürgerschaftsregimes der Nachkriegszeit.

2. Die Anerkennung von BürgerInnen

Grob verallgemeinernd kann man sagen, daß Staatsbürgerschaft ein System von Einschluß und Ausschluß etabliert. Sie definiert Grenzen, indem sie den Staatsbürgerschaftsstatus der Eingeschlossenen anerkennt und ihn den Ausgeschlossenen verweigert. Diese Feststellung von innen und außen führt direkt zu zwei weiteren Dimensionen von Staatsbürgerschaft: Staatsbürgerschaft als Zuschreibung von Rechten und Staatsbürgerschaft als Grundlage des Gefühls von Zugehörigkeit zu einer besonderen Gemeinschaft (Kymlicka/Norman, 1994:352). Einige Studien zur Staatsbürgerschaft haben Einschluß und Ausschluß auf die politische Grenze der Nationalität bezogen (BürgerIn eines Landes).¹² Abgrenzungen sind jedoch nie auf nationale Grenzen eingeschränkt geblieben. Interne Abgrenzungen haben schon immer *full citizens*, Personen, die alle Bürgerrechte inne hatten, von *nationals* mit eingeschränkten Rechten, also einer Art »zweiter Klasse BürgerIn« getrennt.¹³ Diese internen Unterschiede zeigen, wie

11 Diese drei Dimensionen von Staatsbürgerschaft sind von Wiener (1995) übernommen.

12 Dies ist ein Element von Staatsbürgerschaft, das Brubaker (1992) anspricht und dabei grundsätzlich die beiden Konzepte von Staatsbürgerschaft und Nationalität als überlappend darstellt. Soysal (1994) konzentriert ihre Studie auch auf Nationalität, jedoch mit der Intention, die Durchlässigkeit von Staatsbürgerschaftsregimen gegenüber Nicht-BürgerInnen in Ländern mit GastarbeiterInnen zu demonstrieren.

13 Verschiedene Untersuchungen haben die rechtliche Dimension von Staatsbürgerschaft noch weiter spezifiziert, um so das Ausmaß von Ungleichheit oder eine Hierarchie von Rechten *innerhalb* desselben Staatsbürgerschaftsregimes zu bestimmen. Die Grundfrage ist dabei, welche BürgerInnen haben Zugang zu welchen Rechten. Auch der reale Zugang zu dem verfassungsmässig definierten Ideal »universeller Rechte« wurde untersucht. So zeigten z. B. Studien zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht die ungleiche Verteilung sozialer Staatsbürgerschaftsrechte durch Wohlfahrtsstaatsregime, die den männlichen Ernährer als Modellbürger betrachteten (Hernes 1987). Es resultieren auch Unterschiede daraus, daß einige Sozialprogramme als Staatsbürgerschaftsrechte definiert wurden, während andere Programme eher als Hilfe oder Wohlfahrtsmaßnahme betrachtet wurden (Nelson 1990).

wichtig die verschiedenen Formen der Anerkennung von BürgerInnen sind.

Viele Untersuchungen über die Identitätsdimension von Staatsbürgerschaft gehen von der Annahme aus, daß die Staatsbürgerschaftspraxis ein Gefühl von Gemeinschaftsloyalität unter den Zugehörigen auslöst, quasi als eine Art von Dankbarkeit. Tatsächlich wurde seit dem 19. Jahrhundert vielfach angenommen, daß die Ausdehnung politischer und mehr noch sozialer Rechte, die in der Staatsbürgerschaft eingeschlossen sind, den revolutionären Drang der Arbeiterklasse beruhigen würde. Die Begründung von Identität erfolgt hier über Rechte: Zugang zu Rechten wird ein Gefühl von Zugehörigkeit schaffen.¹⁴

Eine solche Formulierung greift jedoch zu kurz, um den Inhalt staatsbürgerlicher Identität zu beschreiben. Wie erkennen wir eine BürgerIn? Wie sieht eine ModellstaatsbürgerIn in unterschiedlichen Staatsbürgerschaftsregimen aus? Was ist die Modellbeziehung zwischen BürgerInnen und Staat? Das Schweigen über solche Fragen ist zweifellos auf drei Tendenzen zurückzuführen: Staatsbürgerschaft gilt als nationenbildend, daher wird angenommen, daß eine »nationale« Identität aus der Ausdehnung von Rechten resultiert; »universelle« Forderungen des Staatsbürgerschaftsdiskurses werden für die Realität gehalten, ohne daß man sich Rechenschaft darüber ablegt, daß BürgerInnen zweiter-Klasse existieren könnten; und eine »gesellschaftszentrierte« Staatstheorie verstellt den Blick auf mögliche »Interessen des Staates« an besonderen Repräsentationen staatsbürgerlicher Identitäten.¹⁵ Wenn wir zu verstehen beginnen, daß Staatsbürgerschaft weit mehr als eine Abgrenzung zwischen NationalbürgerInnen und nicht-NationalbürgerInnen bedeutet, daß Unterschiede zwischen BürgerInnen bestehen können, und daß staatliche Institutionen an der Politik der Anerkennung beteiligt sind, dann müssen wir uns fragen, unter welchen Umständen der Staat die Repräsentation seiner BürgerInnen ändern wird, und wann sich staatsbürgerliche Ansprüche verändern.

14 Genau diese Formulierung wurde von den Institutionen der Europäischen Union angewandt, die seit den 70er Jahren explizit an einem Konzept für eine gemeinsame Staatsbürgerschaft als die Union stützender Strategie gearbeitet haben (Wiener 1995: Kapitel 3).

15 Sozialdemokraten verschiedener Couleur haben am ehesten Staatsbürgerschaftspolitik als eine »politische Auseinandersetzung« angesehen, die normalerweise von der organisierten ArbeiterInnenklasse geführt wird. Aber klassische MarxistInnen, die wenig Interesse an »Staatsbürgerschaft« gezeigt haben und den Staat als »bestes politisches Gehäuse für den Kapitalismus« betrachtet haben, sahen Rechte lediglich als Belange der bürgerlichen Gesellschaft. Zwar wurden einige Korrekture dieser Sichtweise angeboten, dennoch gibt es relativ wenig Reflexionen zu der Frage *warum* der Staat daran interessiert sein könnte, seine Anerkennung bestimmter Identitäten zu verändern.

Im vorliegenden Aufsatz suchen wir nach der Art und Weise, in der staatliche Institutionen - sowohl intendiert als auch nicht-intendiert - eine Politik der Anerkennung betreiben. Tatsächlich beinhaltet die staatliche Festlegung von Rechten und Zugängen, daß der Staat an der Repräsentation von BürgerInnen untereinander teilhat. Staatliche Institutionen haben jedoch nie die Macht, diese Identitäten zu »etablieren«. Ansprüche auf Anerkennung werden in der Zivilgesellschaft gebildet, oft in Form von Forderungen nach veränderten Machtverhältnissen. Der Staat kann solche Ansprüche anerkennen und dadurch einige Identitäten festigen, aber die Identität bleibt Besitz der AnspruchstellerIn und wird durch eine kollektive Politik geschaffen (vgl. Jenson 1991).¹⁶

In Kanada, wie auch in vielen anderen Ländern, ist das Staatsbürgerschaftsregime in der Krise und wird unter Druck umstrukturiert. Die neuen Bedingungen sind deutlich andere als in Marshalls Welt, die die berühmten dreifachen Rechte etabliert hatte. Sie sind sogar verschieden von der Welt, in der soziale Bewegungen eine differenzierte Staatsbürgerschaft zu schaffen versuchten. Mehr als ein Jahrzehnt neokonservativ geprägter Politik hat neue Definitionsangebote für eine marktorientierte und individualisierte Staatsbürgerschaft hervorgebracht.

3. Gleichberechtigte Staatsbürgerschaft: Anerkennung von Kategorien, Öffnen von Zugang

Das kanadische Staatsbürgerschaftsregime war ein integrierter Teil des nach dem Zweiten Weltkrieg vorherrschenden Entwicklungsmodells. Wie bei zahlreichen anderen Industrieländern auch war das kanadische Modell ein fordistisches, allerdings eines, das ungewöhnlich offen gegenüber den Auswirkungen der internationalen Wirtschaft war. Außerdem war es weniger sozialdemokratisiert als viele europäische Staatsbürgerschaftsregime (Jenson 1989a). Die besondere Prägung dieses Modells ist auf einen Wandel der Machtverhältnisse zwischen Bund und Provinzen zurückzuführen. Als Ergebnis der Finanzkrise der Provinzen in den 30er Jahren und den Anforderungen der Kriegsmobilisierung konnte die bundesstaatliche Ebene in Wirtschaft und Gesellschaft weit mehr Autorität als je zuvor gewinnen. Daher war sie in der Lage, den kanadischen Wohlfahrtsstaat einschließlich des Staatsbürgerschaftsregimes zu formen sowie neue soziale Rechte zu etablieren, was in zwei Schüben

16 Dies wird hier hervorgehoben, da es in der kanadischen Politikwissenschaft eine starke Tendenz gibt, die gegenwärtige Spannweite der Ansprüche von AkteurInnen an staatliche Politik fast ausschließlich auf das Handeln von Staatsinstitutionen zurückzuführen. Siehe z. B. Cairns (1995: 182, 190, 202), der die gegenwärtige Art von Identitätspolitik auf die Charta zurückführt. Die These von Pals (1993: 279) ist, daß der Staat durch das Innenministerium die Gruppenidentitäten schafft, indem er die Gruppen unterstützt.

geschah: in einem zu Beginn der 40er Jahre und einem weiteren in den 60er Jahren.¹⁷

Die gesetzliche Regelung der kanadischen Staatsbürgerschaft im »Citizenship Act« von 1946 fiel in die ersten Jahre des fordistischen Entwicklungsmodells.¹⁸ Die Turbulenzen der ökonomischen und politischen Bedingungen zu Kriegszeiten gaben den Anstoß zu der Herausbildung eines Staatsbürgerschaftsdiskurses, der das Staatsbürgerschaftsregime über die nächsten vier Dekaden hinweg bestimmte (Bourque/Duchastel i.E.)

Befürchtungen über mangelnde Loyalität von ImmigrantInnen aus gegnerischen Staaten sowie die Notwendigkeit, Unterstützung für den Krieg zu mobilisieren, bildeten die Basis für eine neue staatliche Institution, die »Staatsbürgerschaftsabteilung« (citizenship branch), die schließlich im Innenministerium angesiedelt wurde. 1944 wurde dieser neuen Abteilung ein Sammelsurium von Kompetenzen übertragen, einschließlich der Förderung weiblicher Teilnahme an den Kriegsanstrengungen und »Fitnessprogrammen mit Volkstanz«. Die Grundlage war jedoch das Staatsbürgerschaftsausbildungsprogramm (Pal 1993: 75-76).

In der Nachkriegsjahren wurde die Sorge um Loyalität durch Identität ersetzt. Zur Einführung des Staatsbürgerschaftsgesetzes sagte der Innenminister, daß dieses Gesetz »einen Gemeinschaftsstatus für alle Menschen in diesem Lande bringen wird, der sie als KanadierInnen zusammenhält« (Pal 1993: 79). Diese Identität zu schaffen und die Staatsbürgerschaft auszuformen, lag jedoch nicht allein in der Verantwortung des Staates. Diese Aufgabe wurde geteilt, bzw. »ausgelagert«. Schon 1951 vergab die Abteilung Gelder an freiwillige Organisationen für Programme im Staatsbürgerschaftsbereich (Pal 1993: 85). Diese Teilung der Verantwortung war eine logische Folge der Gesellschaftssicht der Staatsbürgerschaftsabteilung.

»Die [Staatsbürgerschafts]Abteilung hat wiederholt deutlich gemacht, daß ihr Konzept von Staatsbürgerschaft auf einem Pankanadismus aufbaut, der eine gemeinsame »kanadische« Geschichte beinhaltet, einige alte Vorurteile ausräumte und nüchtern seine Verantwortung einzuschätzen vermochte. ... die Abteilung operierte in der Tat mit einem eigentümlich organischen Verständnis von Gesellschaft: ihre Mission war es, den Gruppen zu helfen, die Individuen in einer Gemeinschaft miteinander zu verknüpfen, die sich über ihre Aufgabe, eine verantwortliche, demokratische Regierung zu unterstützen im klaren war.« (Pal 1993: 85-86)

17 Jedoch blieb der Föderalismus die zentrale politische Institution in Kanada. Allerdings gaben die nationalen Institutionen, die in der Ära von Kanadas durchlässigem Fordismus etabliert wurden, den KanadierInnen dieselben sozialen und ökonomischen Rechte und Vergünstigungen, ohne Rücksicht auf ihren Wohnort. Dies war aufgrund eines Finanztransfers möglich, obwohl die Provinzen die Hoheit über zahlreiche Sozial- und Arbeitsbereiche sowie den Ausbildungs- und den Gesundheitssektor hatten. Verhandlungen und Verträge zwischen dem Bund und den Provinzen wurden zum Herzstück dieses Modells.

18 Wie Tilly (1989) gezeigt hat, gingen Staatswerdung und Krieg historisch Hand in Hand. Das Kanada der 40er Jahre stellt darin keine Ausnahme dar.

Daher waren die Grundprinzipien des Nachkriegsstaatsbürgerschaftsregimes auch nicht einfach als liberale zu bezeichnen; kollektive Verantwortlichkeit existierte und der Staat hatte seinen Platz als Ausdruck und Garant dieser Gemeinschaftlichkeit.¹⁹ Auch war die geförderte staatsbürgerliche Identität eine nationale und paßte damit zu den anderen Institutionen, die den Fordismus regulierten. So entstand erstmalig ein gesamtkanadisches Parteiensystem (Smith 1988), und von der Massey Commission on the Arts wurde in den frühen 50er Jahren der Schutz einer eigenen nationalen Kultur, die sich auch in einer »kanadischen« Literatur ausdrückte, zum Ziel erklärt.

Zusätzlich dehnte der Staat gesamtkanadische soziale und ökonomische Staatsbürgerschaftsrechte aus, von denen einige eine direkte Verbindung zwischen dem Einzelnen und der Bundesregierung herstellten. Die Familienhilfe und die Renten wurden von der Bundesregierung ausgezahlt. Arbeitslosengeld war ein landesweites Programm; die Arbeitslosen holten sich ihre Unterstützung in einem Büro des Bundes ab, wobei ihr Wohnort keine Rolle spielte.²⁰ So wurde zum ersten Mal die Vorstellung von individuellen »KanadierInnen« und einem Set nationaler Institutionen zum Bestandteil des Alltagslebens. Ein zusätzlicher Aspekt dieser Programme waren die in den 50er Jahren beginnenden Finanztransfers zwischen den Provinzen, die dazu bestimmt waren, die regionalen Unterschiede des Steueraufkommens und der Ausstattung zu minimieren. Alle KanadierInnen sollten die gleichen Lebenschancen haben - egal ob sie im wohlhabenden Toronto oder im verarmten Neufundland lebten.

Die Ausweitung sozialer und ökonomischer Rechte hielt durch die 60er Jahre hindurch, die den Höhepunkt des kanadischen Fordismus bildeten, an. Innerhalb des Nachkriegsregimes gab es keinen radikalen Bruch. Ein Diskurs der Gleichberechtigung und der sozialen Entwicklung ersetzte die liberale Begründung sozialer Rechte vorheriger Jahrzehnte (Maioni 1994). Zusätzlich gab es seit den 50er Jahren Programme zur Angleichung der Entlohnung, die nationale Standards für das Pro-Kopfeinkommen der Provinzen setzten. Die 60er Jahre brachten eine zweite Welle der Ausdehnung fordistischer Institutionen und es gab ein wachsendes Bewußtsein für Gleichstellungsfragen. In diesen Jahren unterschieden sich die sozialen

19 Dieses Verständnis von staatlicher Verantwortung für kollektive Ziele wie auch die Vorstellung, daß derartige Ziele existieren, ist ein Erbe sowohl der kanadischen Tories wie der Sozialdemokraten (vgl. Horowitz 1968). Für eine Analyse der Veränderungen, die von diesem Prinzip weg und zur Reform der Sozialpolitik führte, vgl. Maioni (1994: 117ff).

20 Allerdings wurden seit 1966 Kompetenzen auch wieder in die Provinzen verlagert, so daß es auf der Basis solcher institutioneller Arrangements nicht überrascht, daß die Provinzidentitäten stark blieben und oft mit der Identität als KanadierIn konkurrierten.

Rechte kanadischer StaatsbürgerInnen noch deutlicher von denen in den USA (Noël et al. 1993: 185-86).

Der Diskurs von Gleichberechtigung und sozialer Gerechtigkeit war überzeugend und führte zu einer ganzen Reihe von Vorschlägen: von der Parteienfinanzierung bis zur Krankenfürsorge. Eine breite Vielfalt von Institutionen beteiligte sich daran, den StaatsbürgerInnen Zugang zum Staat zu verschaffen. Dabei waren nicht Individuen, sondern Organisationen die Hauptakteure. In den 40er Jahren und dann wieder in den 60ern gewannen die Gewerkschaften an Bedeutung und erreichten das kollektive Vertretungsrecht für ihre Mitglieder gegenüber Arbeitgebern und Staat. Die Parteien veränderten ihre Gestalt und entwickelten elaboriertere Methoden der internen Diskussion und der Auswahl ihres Führungspersonals. Schließlich organisierte sich auch die New Democratic Party als Vertretung der Interessen von ArbeiterInnen und ihren Organisationen. In den 80er Jahren brachte die nationalistische Bewegung Quebecs, gefolgt von der englischkanadischen nationalistischen Bewegung, Parteien und Verbände hervor. Frauen in Quebec gründeten in den 60er Jahren einen Dachverband, um für Frieden und gegen Atomwaffen zu arbeiten.

Die Sorge um eine »kanadische« Identität blühte. Teilweise war dies auf die Quebecer NationalistInnen zurückzuführen, die das übrige Kanada mit der Frage konfrontierte, was die Existenz zweier Sprachgruppen für die Definition des Landes bedeutete. Ergebnisse dieser Herausforderung waren der Official Languages Act (1969) und die Erarbeitung einer multikulturellen Politik (1971), sowie ein neues Interesse an der Staatsbürgerschaftsabteilung des Innenministeriums, die die Verantwortung für multikulturelle Programme und für die Official Language Minority Groups (Anm.d.Ü.: Gruppen, deren Sprache als eine Minoritätensprache anerkannt ist) erhielt.

Die Herausforderung bestand jedoch nicht lediglich in der Sprache. Die Strategie der Quebecer NationalistInnen war es, den Staat für ihr Entwicklungsprojekt einzuspannen, insbesondere, um einen hochentwickelten, säkularen und vor allen Dingen aktiven Staat zu schaffen, der die Fähigkeit haben sollte, die Quebecer Gesellschaft in die Moderne zu katapultieren. Zentrale Elemente waren dabei die Eliminierung religiöser Institutionen im Gesundheits- und Ausbildungsbereich und die Entwicklung von Sozialprogrammen für die französisch sprechenden QuebecerInnen. Der Ausbau des kanadischen Wohlfahrtsstaates war sowohl eine Antwort auf die aus Quebec kommenden Initiativen wie auch eine Reaktion auf den verstärkten Diskurs über soziale Gerechtigkeit, der von Motiven, die auf die Bildung einer Nation abzielten, überlagert war. Fragen der Gleichberechtigung wurden damit zu Fragen von nationaler Identität.

Eine ähnliche Vermischung von Themen gab es auch durch die englischkanadische nationalistische Bewegung, die in den 60er Jahren entstanden

war. Angesichts des wachsenden Einflusses der USA in Wirtschaft und Kultur warnten sowohl die Linke als auch die Rechte, daß Kanada einen Verlust von Souveränität und Identität riskiere (Grant 1963, Taylor 1970). Nur ein Staat, der aktiv eine ökonomische Strategie zur Unterstützung kanadischer Kultur, kanadischen Besitzes und der Aufrechterhaltung kanadischer »Besonderheit« verfolge, könne diese Bedrohung von Kanadas kultureller, ökonomischer und politischer Autonomie abwehren.

Nationalistische Bewegungen haben diese Themen in die Zivilgesellschaft getragen, aber dieser Diskurs wurde mittels verschiedener Kommissionen zur Zukunft Kanadas auch in den staatlichen Institutionen geführt. Insbesondere die Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism war eine wichtige Quelle neuer Ideen. Das erneute Aufleben der Sozialdemokratie mit der Gründung der NDP (National Democratic Party) 1961 zwang die Liberalen, über ihre politische Strategie nachzudenken. Während dessen ging die städtische Linke - angeführt von einer Leitfigur des kanadischen Nachkriegsinternationalismus, Lester B. Pearson, und danach von Pierre Trudeau auf die Liberalen zu. Der progressive Diskurs sozialer Gerechtigkeit erlangte so eine stärkere Position innerhalb der Liberalen Partei.²¹

Die Reform des Wahlsystems und der Parteienfinanzierung wurde durch das Ziel einer gleichen Behandlung aller Parteien durch die Medien sowie durch die Anerkennung der Tatsache, daß die Ressourcen der verschiedenen sozialen Gruppen recht ungleich waren, bestimmt. Nachdem das Wahlsystem erstmals 1974 von allen politischen Parteien anerkannt wurde, konnte in der Folge der Zugang der Parteien zu den Medien reguliert, die Wahlkampffinanzierung der reichsten Parteien begrenzt und öffentliche Gelder für die weniger bemittelten Kandidaten bereitgestellt werden (Paltiel 1970). Auch wurden Gesetze zur Regulierung des Verhaltens von professionellen LobbyistInnen formuliert (Pross/Stewart 1993: 112-14). Gleichberechtigter Zugang und fairer Wettbewerb wurden als ein integraler Bestandteil der Demokratie angesehen. Die Verwirklichung der politischen Staatsbürgerschaftsrechte erforderten sowohl Regulierung und wie auch staatliche Unterstützung für diese Basisinstitutionen, die den BürgerInnen Zugang zu ihren Rechten garantierten.

Zusätzlich erhöhte der Staat seine Unterstützung für andere intermediäre Organisationen. So erweiterte die Staatsbürgerschaftsabteilung des Innenministeriums ihre identitätsbildenden Aktivitäten in den frühen 70er Jahren. Sie finanzierte verstärkt Verbände, die diejenigen BürgerInnen organisierten, deren Identität durch die staatliche Politik gefördert werden sollte: insbesondere multikulturelle Gruppen und Official Language Minorities.

21 Kanada's »Makler-Parteien« (wie die Liberalen) umfaßten immer ein breites Spektrum von Positionen. Daher ist bei ihnen vor allem das interne Kräftegleichgewicht wichtig.

Das Ministerium unterstützte jedoch auch Gruppen, die sozial Benachteiligte repräsentierten, sowie Frauen- und Eingeborenengruppen. Bernard Ostry, ein früherer, für Staatsbürgerschaft verantwortlicher Beamter sagte, Ziel der Abteilung sei es

»hauptsächlich durch Programme, die die Partizipation unterstützten und das Gefühl sozialer Ungleichheit minderten, ein Gefühl kanadischer Staatsbürgerschaft zu entwickeln und zu verstärken« (zit. n. Pal, 1993:109).

1974 wurde das »Women's Program« als separate Abteilung des Ministeriums geschaffen. Ziel des Programms war es, die Organisation kollektiver Aktivitäten zu unterstützen und voranzutreiben, indem es die Basisfinanzierung für Frauenzentren und Frauenrechtsgruppen, die von den Gemeinden getragen wurden, bereitstellte. In der Programmevaluierung, die das Innenministerium durchführte, wird betont:

»Die dem Women's Program zugrundeliegende Philosophie zielt nicht darauf ab, Einzelpersonen Ausgleichszahlungen zu verschaffen. Es wird vielmehr angenommen, daß schwache und benachteiligte Teile der Bevölkerung nur durch Organisation und kollektive Aktionen ihre Lage verbessern können.« (Canada Dept. of Secretary of State 1985: 19)

Die Repräsentation von Frauen als einer eigenständigen Kategorie von BürgerInnen wurde Mitte der 70er Jahre noch durch die Gründung zweier weiterer Institutionen verstärkt. Zuerst wurde die CACSW (Canadian Advisory Council on the Status of Woman) als eine halb-autonome Körperschaft zur Durchführung von Forschungs- und Regierungsberatung in Frauenfragen eingerichtet. Dann wurde »Status of Women« als eine eigenständige Abteilung eingerichtet. Alle drei Institutionen wurden als »Women's State« bekannt.²²

Aber nicht nur das Innenministerium finanzierte intermediäre Institutionen der Zivilgesellschaft, auch andere Abteilungen der Bundesregierung verfuhrten so. Derartige Finanzierungen gründeten in der Annahme, daß starke Organisationen der BürgerInnen für eine gesunde Gesellschaft wichtig seien, und in der Auffassung, daß der Staat dafür verantwortlich sei, den BürgerInnen die Ausübung ihrer Rechte zu ermöglichen. Wenn einige Interessen derart benachteiligt wurden, daß ihre kollektive Artikulation schwierig wurde, dann war staatliche Unterstützung (inklusive Finanzierung) notwendig, um gleichberechtigten Zugang und faire Repräsentation zu gewährleisten (Phillips 1991: 196-97).

Wir können nun das Staatsbürgerschaftsregime des goldenen Zeitalters des kanadischen Fordismus folgendermaßen zusammenfassen: Soziale Gerechtigkeit und Gleichberechtigung waren zentrale Ziele dieses Regimes.

22 Der Begriff Women's State wurde von Sue Findlay (1987) geprägt. Er ist mittlerweile allgemein gebräuchlich, um das Women's Program, die CACSW und Status of Women sowie eine Reihe kleinerer Programme in anderen Abteilungen, die auch für Fraueninteressen zuständig sind, zu bezeichnen.

Die StaatsbürgerInnen erhielten neue soziale und ökonomische Rechte durch Umverteilung in einem gesamtkanadischen System und es wurden Anstrengungen für einen gleichberechtigten Zugang zur politischen Macht unternommen.

Der Diskurs dieses Regimes verband die Konsolidierung einer kanadischen Identität mit der Gleichbehandlung benachteiligter Gruppen. Als ein Ergebnis erhielten sog. »advocacy-groups«, die sich um soziale Gerechtigkeit für Frauen, Behinderte, indigene Völker und Minderheiten jeglicher Art bemühten, einen diskursiven Raum, um ihre Forderungen nach »kategorialer Gleichberechtigung« zu stellen (Jenson 1991).

Den Kulminationspunkt dieses Regimes bildete die »Charter of Rights and Freedoms«. Einerseits stattete sie die BürgerInnen mit gesamtkanadischen Rechten aus und stellte damit gleichzeitig fest, daß die Unterschiede zwischen den Provinzen abgebaut werden müssen. Die Bundesregierung hatte dies 1960 mit einer »Bill of Rights« versucht, war aber nicht in der Lage gewesen, die Opposition der Provinzen zu überwinden (Cairns 1995: 189, 198). Die Verankerung gesamtkanadischer Staatsbürgerschaftsrechte in der Verfassung dauerte bis 1982 und gelang dann auch nur auf Kosten des Ausschlusses von Quebec. Gleichzeitig schloß die »Charter of Rights and Freedom« auch kollektive Rechte und ihren Schutz, sowie die Anerkennung der multinationalen Zusammensetzung Kanadas und die Verantwortung des Staates für die Beseitigung vergangener Ungleichheiten ein. Damit stellte die Charter eine verfassungsmässige Anerkennung von vielen Gruppen her, die schon früher durch die staatliche Finanzierung unterstützt worden waren.

Es ist wichtig festzuhalten, daß die Charter zugleich Höhepunkt wie auch Beginn der Destabilisierung des Staatsbürgerschaftsregimes der Nachkriegszeit war. Die Verankerung des Regimes in der Verfassung fand gerade zu der Zeit statt, als die Politiker zu verstehen begannen, daß das fordistische Regime an seine Grenzen gelangt war. Langsam aber sicher begann sich eine neokonservative Agenda in der Bundesregierung, den Wirtschaftskreisen, im Parteiensystem und in verschiedenen Interessengruppen herauszubilden. Die Opposition gegenüber »besonderen Interessen« wie auch gegen Staatsausgaben und ökonomische Gleichberechtigung kam langsam hervor. Damit wurde aber auch das bisherige Staatsbürgerschaftsregime in Frage gestellt.

Mit der zunehmenden Krise des Fordismus und einer immer deutlicher werdenden neokonservativen Agenda wurden die Widersprüche unübersehbar. Institutionen und Gruppen, die den Zugang zu Rechten förderten und staatliche Gelder zur Beseitigung sozialer Ungleichheiten verlangten, wurden mit der post-fordistischen Einschränkung der staatlichen Hilfen zur Realisierung ökonomischer und politischer Staatsbürgerschaftsrechte kon-

frontiert. Als der kanadische Staat begann, nicht nur Sozialprogramme zu kürzen, sondern auch die Grundprinzipien der sozialen und ökonomischen Staatsbürgerschaft über eine Sozialreform neu zu definieren, wurde er von den verschiedensten Gruppen, die benachteiligte Interessen repräsentierten, angegriffen.

In den 90er Jahren begann der Staat darüber nachzudenken, ob es sinnvoll war, weiterhin seine KritikerInnen zu finanzieren. Allerdings kann die gekürzte Unterstützung der intermediären Institutionen nicht nur als Konsequenz eines schlaue gewordenen Staates, der sich von seinen nervenden KritikerInnen trennen will, interpretiert werden. Das Staatsbürgerschaftsregime wurde rekonstituiert. Die Anerkennung von StaatsbürgerInnen verlief nicht mehr über die intermediären Institutionen, stattdessen wurde die Verantwortung für die Härten des Lebens individualisiert. In einer ähnlichen Weise veränderte sich der Diskurs über den Zugang zu Rechten, indem die Repräsentation buchstäblich zu Märkte getragen wurde.

4. Die Veränderung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft

Die Krise des fordistischen Entwicklungsmodells, die in allen entwickelten Industrieländern in der Mitte der 70er Jahre eintrat, traf Kanada in besonderer Weise, da es sich hier sowohl um eine hochindustrialisierte Wirtschaft als auch um eine umfangreiche Rohstoffproduktion handelte. Die Erkenntnis der Ernsthaftigkeit der Krise und die Entwicklung einer politischen Gegenstrategie wurde aber bis spät in die 80er Jahre hinausgeschoben (Noël et al. 1993).

Da die politische Regulation innerhalb des Nachkriegsmodells vor allem die Institutionen des Föderalismus beeinflusst hatte, manifestierte sich die Krise des Fordismus auch als Verfassungskrise (Jenson 1989a). Verfassungspolitik war das Gebiet, auf dem der größte Teil der aktuellen Debatten über die wirtschaftliche Umstrukturierung ausgefochten wurde. Ein Wandel konnte nur schwer durchgesetzt werden, da er das Handeln von 11 Regierungen voraussetzte. Und schließlich ist eine Verfassungsreform auch eine äußerst umständliche Art, Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu initiieren. Es überrascht daher nicht, daß die Veränderungen, die vorgenommen wurden, vor allem Einzelpersonen betrafen, etwa über das Steuersystem (Gray 1990; Rice/Prince 1993).

In der Debatte über die wirtschaftliche Umstrukturierungen wurden nicht nur ökonomische Fragen angesprochen, es wurden auch Forderungen nach Demokratie und Transparenz laut. Viele zivilgesellschaftliche Gruppen werteten die Entwicklung der 80er Jahre, vor allem das Free Trade Agreement mit den USA, als ein Zeichen dafür, daß der Staat aufgehört hatte, auf die BürgerInnen zu hören. Daraus resultierte die Zunahme öffentlicher

»Anhörungen« und neuer Formen von »Partnerschaften« in der Ausführung politischer Programme (Phillips 1991). Obwohl beides als Ausdehnung des Raumes staatsbürgerlicher Aktivität angesehen werden kann, ist es wichtig, sie in ihrem jeweiligen Kontext zu betrachten: sie wurden beide durch institutionelle Aktivitäten des Staates oder der Parteien begleitet, wodurch ihre Rolle als Repräsentationsraum für organisierte Interessen eingeschränkt wurde.

Das veränderte Verhältnis von Staat und Gesellschaft wirkte sich in einer Reduzierung der Unterstützung von Gruppen, die benachteiligte Interessen repräsentieren, aus. Es wurden nun weniger Kategorien von StaatsbürgerInnen als unterstützungswürdig anerkannt und die Mittel zur Durchsetzung ihrer Belange wurden gekürzt. Am deutlichsten war hier die zunehmende Veränderung des Women's State im Jahre 1995. Auch wurde die Fähigkeit der »advocacy-groups« BürgerInnen gegenüber dem Staat zu repräsentieren, in Frage gestellt. Schließlich wurden auch soziale Dienstleistungen und Programme umstrukturiert. Sie waren nun weniger von sozialer Gerechtigkeit und dem Pan-Kanadismus geprägt. Stattdessen wurden sie dezentralisiert, was vermutlich viele verschiedene Formen von Zugehörigkeit und unterschiedliche Leistungsniveaus produzieren wird. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge, dann wird auch klar (was schon das Zitat am Anfang des Papiers andeutete), daß die Kürzungen in der Gesundheitsfürsorge auch die Definition der Nation in Frage stellen.

Institutioneller Wandel

Der institutionelle Wandel innerhalb der Bundesregierung hat die Zahl der anerkannten Interessengruppen vermindert und zur Schließung verschiedener kritisch orientierter Zentren geführt. So begann man die Abteilung der Regierung, die am weitestgehenden in die Staatsbürgerschaftspolitik und die Entwicklung von sozialen Programmen involviert war, abzubauen. Nachdem 1993 Kim Campbell das Amt der Premierministerin angetreten hatte, wurden viele Programme des Innenministeriums aufgegeben oder in anderen Abteilungen plaziert, so daß sie nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Intension fortgeführt werden konnten. Außerdem waren viele gesellschaftliche Interessen nicht mehr im Kabinett repräsentiert. Unter dem Deckmantel überschüssige Regierungsausgaben zu kürzen, wurde der Umfang des Kabinetts unter Campbell auf 25 und unter der liberalen Regierung von Jean Chretien auf 23 Mitglieder reduziert, während es unter Mulroney eine Höchstzahl von 40 Mitgliedern gab, die u.a. Jugendliche, SeniorInnen und kleine Betriebe repräsentierten.²³

23 Unter Chretien wurden die früheren Ministerien für Multikulturalismus und Frauen fusioniert und nur noch von einem »Staatssekretär« vertreten.

Ebenso wurden halböffentliche Körperschaften, die zwischen Zivilgesellschaft und Staat standen, wegrationalisiert. 1992 wurden sowohl der »Economic Council of Canada« wie auch der »Science Council«, beides beratende Körperschaften der Regierung, aufgelöst. Begründet wurde dies mit dem Argument, private Forschungsinstitute seien angemessenere Beratungseinrichtungen.²⁴ 1995 wurde auch das CACSW, mit der Begründung man wolle doppelte Aktivitäten vermeiden und somit die öffentlichen Leistungen verbessern, stillgelegt.

Das Parlament und die politischen Parteien haben ebenfalls zur Veränderung der Institutionen beigetragen. So hat während des letzten Jahrzehnts die repräsentative Fähigkeit von Kanadas »Maklerparteien« abgenommen und aus Unzufriedenheit haben sich viele Menschen Interessengruppen zugewandt, die Kampagnen zu den wichtigsten Angelegenheiten durchführen. Weder im Wahlkampf von 1988 noch in der Auseinandersetzung um die Verfassung 1992 war es den Parteien möglich, die Debatte zu dominieren (Clarke et al. 1996, Hiebert 1991). Im Verfassungsreferendum wurde das von der Regierung vorgelegte Dokument nach einer Kampagne, in der sich insbesondere das »National Action Committee on the Status of Women« (NAC) engagierte, abgelehnt (Pal/Seidle 1993). Die Referendumsniederlage wurde weitgehend als eine Niederlage von »Eliten« interpretiert, auf welche die Liberale Partei im Wahlkampf von 1993 mit dem Versprechen reagierte, die Rolle des Parlaments zu stärken und mit mehr Offenheit und Integrität zu regieren (Liberal Party 1993: 92).

Ironischerweise wurde die rechtspopulistische Reform Party zur Nutznießerin dieser Politikverdrossenheit und des verstärkten Gewichts der Rolle des Parlaments. Diese PopulistInnen argumentieren, daß die einzige legitime Repräsentationsform die direkte Verbindung zwischen den Individuen und ihren Abgeordneten ist. Diese »advocacy-groups« werden in dem Diskurs der Partei delegitimiert, es seien keine »echten KanadierInnen«.

Die Kritik an den »besonderen Interessen« hat bis weit über die Abgeordneten der Reformpartei hinaus Widerhall gefunden. Tatsächlich scheint der Konflikt zwischen den »advocacy-groups« und den gewählten Abgeordneten, eine »Wir oder sie« Mentalität hervorgerufen zu haben. Parteien und Parlament versuchen die Repräsentation zu monopolisieren. So verfiel z.B. auch der Bericht der Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (RCERPF), deren Hauptziel die Stärkung der repräsentativen Fähigkeiten der politischen Parteien war, in die Sprache der besonderen Interessen. Die RCERPF war eine starke Verfechterin der Legitimität öffentlicher Parteifinanzierung und staatlicher Unterstützung, um eine faire

24 So lagerte die Bundesregierung z.B. 1992 die Organisation von öffentlichen Anhörungen über die Verfassung und 1994 über den Staatshaushalt in private Forschungsinstitute aus.

und gleichberechtigte Repräsentanz benachteiligter Gruppen zu sichern. Der Bericht bestand jedoch auf der Beibehaltung des Unterschiedes zwischen »guter« Repräsentation durch starke Parteien und der Repräsentation »besonderer Interessen« durch Interessengruppen (Dobrowolsky/Jenson 1993).

Der Abbau des »Women's State«

Der Abbau, der im Hinblick auf den Haushalt relativ unwichtigen Bundesinstitutionen für Frauen, hat weitreichende Auswirkungen. Die Institutionen des »Women's State« entstanden in den 70er Jahren als Antwort auf die Forderungen der Frauen nach realen Staatsbürgerschaftsrechten, die die Benachteiligung von Frauen aufheben würden.

Wie schon oben erwähnt wurde, lagen die Ursprünge des Women's Program (einer der wichtigsten Institutionen des Women's State) in der Staatsbürgerschaftsabteilung des Innenministeriums und sein explizites Ziel war es, die Möglichkeiten zu politischer Aktion und Organisation von Frauen zu verbessern. Von Anfang an definierten sich die Feministinnen, die dieses Programm leiteten, als Anwältinnen der Frauenbewegung, der gegenüber sie sich auch verantwortlich fühlten. Sie entwickelten enge Verbindung zu Frauengruppen und suchten nach Wegen, um staatliche Ressourcen für die Frauenbewegung zu mobilisieren (Findlay 1987: 39-40). Der ursprüngliche Haushalt für das Women's Program war minimal, 200.000 CA\$ für das Jahr 1974, aber 1985 umfasste er schon 10.8 Mio. CA\$.

Das Women's Program war mit Staatsbediensteten besetzt und war abgesehen von seinen Zielgruppen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Staates wenig sichtbar. Diese relative Unsichtbarkeit endete auf dramatische Weise Mitte der 80er Jahre als das Women's Program mit einer neu entstandenen antifeministischen Gruppe, »REAL Women« konfrontiert wurde und sich die Frage stellte, ob das Programm nur feministische Gruppen oder auch konservative Organisationen finanzieren sollte.²⁵ Der Druck nahm zu, als NAC, ein aktiver Verband von Frauengruppen, 1986-88 die Opposition gegen das Free Trade Agreement (FTA) mit den USA anführte (Bashevkin 1991: Kap. 6). NAC erhielt einen Großteil seiner Mittel aus dem Women's Program. 1989 wurde die Finanzierung des Programms eingefroren und 1990 wurden signifikante Kürzungen angekün-

25 Das Programm verweigerte die Bereitstellung von Mitteln für REAL (Realistic, Equal and Active for Life) Women. Die Organisation war rechtslastig und zielte auf die Aufrechterhaltung traditioneller Geschlechterverhältnisse ab, anstatt Frauen das »Erforschen aller Optionen« zuzugestehen. Konservative Parlamentsmitglieder wurden für REAL Women mobilisiert und begannen von der Regierung Erklärungen über die alleinige Finanzierung »feministischer« Gruppen und Projekte einzufordern. In den folgenden Jahren gelang es der Gruppe, Geld aus dem Programm zu erhalten.

dig.²⁶ Diese Kürzungen hielten auch an, als 1993 die Liberalen den Konservativen in der Regierung folgten.

Die zweite wichtige Institution des Women's State, das CACSW (Canadian Advisory Council on the Status of Woman), wurde 1973 als eine unabhängige Beratungsstelle gegründet, die nur gegenüber dem zuständigen Ministerium verantwortlich war. Die Stärke der Beratungsstelle lag in ihrer unabhängigen Forschungskapazität, obwohl diese auf der Basis eines minimalen Haushalts operierte (Burt 1995: 375).

Ein entscheidender Vorfall ereignete sich 1981 als das Ministerium das CACSW dazu zwang, eine Konferenz über die Regierungsvorschläge zur Verfassungsreform abzusagen, da eine zu kritische Haltung befürchtet wurde. Während dieser Vorfall die Frauenbewegung mobilisierte, blieb unter dem Strich ein großer Verlust für das CACSW (Kome 1983). Innerhalb des Staates galt das Council nur noch als Vertreter der Frauenbewegung. Gleichzeitig hatte es aber nicht die volle Unterstützung der Frauenbewegung, die dem Council vorwarf, durch Selbstzensur eine Wiederholung von 1981 vermeiden zu wollen (Findlay 1988: 90, Burt 1995).

Der Women's State wurde 1995 ohne große Öffentlichkeit faktisch abgeschafft. Women's Program und Status of Women wurden zusammengeschlossen, das CACSW aufgelöst. Die Regierung erklärte diese Entscheidungen in vielfältiger Weise. Die wichtigste Rechtfertigung war eine Effizienzsteigerung und Kostensenkung durch die Vermeidung von Doppelangeboten. Tatsächlich gab es aber kaum Überlappungen außer der Tatsache, daß alle drei Institutionen das Wort »Women« im Titel trugen.²⁷ Viel Geld wurde durch diese Reorganisation auch nicht gespart.

Angriffe auf die Kapazität und Glaubwürdigkeit der »advocacy-groups«

Der Wandel im Staatsbürgerschaftsregime manifestierte sich auch im direkten Angriff auf die Glaubwürdigkeit und die Organisationsbasis der »advocacy-groups«. Ein erster Schritt war die Reduzierung der direkten Finanzierung. 1986-87 begann die konservative Regierung Stipendien und Beiträge selektiv zu kürzen.²⁸ Oft wurde damit die öffentliche Reaktion auf diese Aktionen getestet.

26 Vor allem wurde die Grundfinanzierung zugunsten der Projektfinanzierung gekürzt. Im Resultat wurden die Mittel für NAC halbiert (Phillips 1991: 196-205).

27 Die drei Körperschaften waren für sehr unterschiedliche Funktionen zuständig. Das Women's Program war für Stipendien zuständig, das CACSW widmete sich hauptsächlich der Forschung und Status of Women war für die Entwicklung von politischen Konzepten und für die Koordination zuständig.

28 Eine Gruppe unterlag jedoch nicht den Kürzungen. Die Tories finanzierten weiterhin Verbände sprachlicher Minderheiten und multikulturelle Gruppen, während sie Frauen und Eingeborenenverbänden die Gelder strichen (Phillips 1991).

Mit der Reorganisierung und Reduzierung der Finanzierung begann lediglich der Angriff auf die Legitimität und die Glaubwürdigkeit Gruppen, die benachteiligte Interessen vertreten. Die Repräsentation selbst wurde in Frage gestellt: Können die Gruppen tatsächlich beanspruchen, daß sie jemanden repräsentieren? Die Konservativen starteten diesen Prozess, und die Liberalen haben ihn dann noch beschleunigt. Die Initiative ist sowohl unter PolitikerInnen der Regierung als auch der oppositionellen Reformpartei populär und sie hat auch Unterstützung durch die Medien erfahren. Dabei beschäftigte sich die Debatte jedoch nicht mit »LobbyistInnen« im allgemeinen oder wirtschaftlichen Verbände, sondern lediglich mit den »advocacy-groups«.

5. Die Neudefinition von Regierung durch »Partnerschaften«

Die Rede von der »Partnerschaft« wurde in den frühen 90er Jahren unter den Konservativen zu einem Modewort für eine neue Form des Regierens und die Liberalen behielten es bei. Öffentlich-private Partnerschaften sollten eine Alternative zu staatlichen Programmen und Dienstleistungen darstellen. Im Kontext ökonomischer Einschränkungen war dabei die Kostenreduktion ein wichtiges, jedoch nicht das einzige Ziel dieser Partnerschaften. Sie sollten auch die Qualität der Serviceleistungen verbessern, da die partnerschaftlichen Organisationen die Bedürfnisse der KlientInnen, mit denen sie in kontinuierlicher Verbindung stehen, oft besser erkennen und daher auch flexibler auf sie reagieren können.²⁹ Zusätzlich erlauben Partnerschaften lokale Unterschiede in der Art der bereitgestellten Dienstleistungen und sowie ihre lokale Kontrolle. Sie sind daher mit dem Rückzug von nationalen Standards kompatibel.

Wirkliche Partnerschaften beinhalten allerdings auch eine Teilung der Macht. Die ersten Erfahrungen weisen jedoch darauf hin, daß sich die kanadischen Regierungen eher halbherzig auf solche Beziehungen einließen und daß sie vor allem nicht gewillt waren, mit ihren PartnerInnen Macht zu teilen. Stattdessen bevorzugten sie den üblichen top-down Ansatz. Viele der sogenannten Partnerschaften sind lediglich Verträge, in denen der Staat alle Regeln festlegt. Trotzdem fühlen sich viele Organisationen des sog. »Dritten Sektors« (d.h. des nicht-kommerziellen, gemeinnützigen Bereichs, der neben dem Staats- und dem privat-kommerziellen Sektor existiert) davon angezogen, entweder, weil sie das Projektgeld als Ersatz für den Verlust der Grundlagenfinanzierung benötigen, oder weil sich der Staat von bestimmten Dienstleistungen zurückgezogen hat.

Diese Partnerschaften können die Natur der »Partner« aus dem Dritten Sektor ändern; dies gilt insbesondere für soziale Bewegungen. Die Ori-

29 Für eine Diskussion dieser Vorteile und die Durchführung von Partnerschaften, siehe Salamon (1995: 111), Seidle (1995: 145) und Kernaghan (1993: 57-76).

ginalität der neuen sozialen Bewegungen besteht gerade darin, daß sie nicht an bestimmte Orte gebunden waren, sondern breitere, oft sehr unterschiedliche soziale Gruppierungen repräsentierten und dynamische, veränderbare Netzwerke statt konventionell institutionalisierter Organisationen bildeten. Die teilweise sehr spezifischen Regeln der Vertragspartnerschaften können sie jedoch dazu zwingen, ortsgebundener zu werden (etwa dadurch, daß sie Dienstleistungen gegenüber ganz bestimmten Gemeinden erbringen) und die Informalität der Bewegungen kann in eine formalisierte und professionalisierte Organisation übergehen (Mendell, 1994: 79).

Die angestrebten Partnerschaften kreieren eine Hierarchie von Gruppen mit einigen, die sich exklusiv auf Dienstleistungen beschränken am oberen Ende und denen, die sich auf die Vertretung benachteiligter Interessen spezialisieren und die als unnötig abgeschrieben werden, am unteren Ende. Für die Partnerorganisation können Gelegenheiten für »civic management« (Putnam 1995: 66) abnehmen, denn es ist schwieriger, innerhalb einer partnerschaftlichen Verbindung zugleich für bestimmte politische Veränderungen einzutreten, insbesondere, wenn der Staat weiterhin die Machts-träge in der Hand hält.

In Anbetracht des ökonomischen Drucks entsteht noch ein weiteres Problem. Oft wird, nachdem eine Partnerschaft gegründet wurde, der staatliche Beitrag zum Vertrag beträchtlich gekürzt. Entgegen dem populären Mythos, daß solche Kürzungen freiwillige Leistungen hervorbringen würden, die die Lücken füllen könnten, zeigt die Erfahrung in den USA, daß die Reaktion eher in der Kommerzialisierung der Leistungen liegt. Die Organisationen beginnen, Benutzergebühren zu erheben sowie andere Einnahmequellen zu suchen, so daß sie mehr und mehr in die Privatwirtschaft integriert werden. Zusätzlich beginnen kommerzielle Unternehmen diese Nischen auszutesten, oft mit dem Ergebnis, daß die Freiwilligenorganisationen nach und nach verschwinden (Salomon 1995: 240).

Bisher sind die kanadischen Regierungen davon ausgegangen, daß die nicht kommerziellen Organisationen nicht nur eine ausreichende Infrastruktur besitzen, sondern auch die Teilnahme an staatlich initiierten Partnerschaften begrüßen würden. In Wirklichkeit haben diese Organisationen jedoch nur begrenzte Budgets und wenige festangestellte MitarbeiterInnen. Und angesichts der andauernden Angriffe auf ihre Glaubwürdigkeit sind viele Organisationen, die die Infrastruktur für solche Partnerschaften bieten könnten, zumindest nicht zu den Bedingungen des Staates an einer Beteiligung interessiert.

Vor allem sind aber die Prinzipien, nach denen die Dienstleistungen der öffentlich-privaten Partnerschaften erfolgen und ausgebaut werden, ganz andere, als bei direkten staatlichen Leistungen. Dies kann sowohl positive als

auch negative Konsequenzen haben. Während vom Staat erwartet wird und er auch am besten dazu geeignet ist, standardisierte Dienstleistungen über weite geographische Regionen hinweg zu garantieren, sind die meisten freiwilligen Organisationen partikular und bieten Dienstleistungen an, die auf ihre spezifische Basis zugeschnitten sind. Sie sind darüberhinaus geographisch ungleichmäßig verteilt.³⁰ Während staatliche Institutionen den gleichen Zugang für alle ausgewiesenen NutzniesserInnen betonen müssen, operieren freiwillige Organisationen häufig auf einer »first-come first-served« Basis. Daher tragen Partnerschaften, selbst wenn sie oft die effektiveren Mittel für die Bereitstellung von Dienstleistungen haben, zu einer zunehmenden Abkehr von dem Pan-Kanadismus bei, der ein zentrales Element des Staatsbürgerschaftsregimes der Nachkriegszeit war. Falls Kanada diesen Weg weiter verfolgt, hätte dies weitreichende Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft.

6. Die Restrukturierung des Föderalismus

Schließlich ist das alte föderale Modell, das auf der Intervention der Bundesregierung in die Sozialpolitik beruhte, von Grund auf umgestaltet worden. Der Haushalt von 1995 enthält einen neuen Superblock, den Canada Health and Social Transfer (CHST), der eine Reihe älterer Programme ersetzt. Die gleichzeitige Streichung von 6 Mrd CA\$ Bundeszuschüssen über einen Zeitraum von zwei Jahren - eine Kürzung von 37% - markiert einen signifikanten Rückgang derjenigen bundesstaatlichen Ausgaben, die während der fordistischen Nachkriegsperiode aktiv zur Sicherung gleicher Lebensbedingungen für die Individuen wie auch für die Regionen beigetragen hatten. Die Idee des CHST ist vor allem eine Stabilisierung und Reduzierung der Bundesausgaben aber auch das Angebot größerer Flexibilität an die Provinzen, zu einer Zeit, in der die nationaler Einheit durch das Selbstständigkeitsreferendum in Quebec in Frage gestellt wird.

Unter dem Imperativ des Defizitabbaus hatte die ursprüngliche Planung des neuen Transferprogramms eine jährliche Abnahme der Zahlungen vorgesehen, was auf eine komplette Auflösung in 10 bis 15 Jahren hinausgelaufen wäre. Damit wäre auch die Fähigkeit der Bundesregierung, nationale Standards für Medicare zu setzen, Kanadas beliebtestes und die Nation definierendes Programm, in Frage gestellt worden.³¹ Die kanadische Öffentlichkeit war jedoch nicht bereit, den Verlust nationaler Standards bei

30 Für eine detailliertere Diskussion des Unterschiedes zwischen der Bereitstellung von Dienstleistungen durch den Staat und den sog. dritten Sektor, siehe Smith/Lipsky (1993: 127-46) und Hall/Reed (1995: 4-5).

31 Für eine Diskussion über die Gestaltung des CHST und die Antwort der Bundesregierung auf öffentliche Kritik, siehe Phillips (1995).

der Krankenversicherung hinzunehmen. Die heftige Kritik führte zu einem ausweichenden Verhalten der Regierung Chrétien: sie versprach, stabile Transferzahlungen beizubehalten, während sie den Provinzen aber gleichzeitig eine größere Flexibilität im Design sozialer Programme gewähren wollte.

Zur selben Zeit, als die Transfers für die Sozialprogramme gekürzt wurden, stockte man die Haushaltstitel für die regionale Angleichung auf. Damit wird die Botschaft vermittelt, daß »regionale Angleichung unser wichtigstes Sozialprogramm ist« und »wir ein Volk sind, das zwar größere regionale Ungleichheiten ablehnt, aber die Ungleichheit zwischen den Individuen akzeptiert« (Banting 1995: 5, 8). Diskussionen über die Umverteilung von Einkommen und den unterschiedlichen individuellen Wohlstand könnten dann in Zukunft auf die lokale Ebene begrenzt werden. Mit der Eliminierung gesamtkanadischer Sozialprogramme könnte »Kanada« selbst als ein relevantes Konzept die Geltung verlieren (Banting, 1995: 10). Mit der zunehmenden Verlagerung der Sozialprogramme auf die lokale Ebene werden auch andere Identitäten und Gemeinschaften produziert. Allerdings sind die Möglichkeiten für kollektive Aktion, die essentiell für die Konstruktion von Identitäten sind, auf der lokalen Ebene begrenzt. Es könnte zunehmend schwieriger werden, gesamtgesellschaftliche Konzeptionen beizubehalten, so daß die Individualisierung der Staatsbürgerschaft komplett würde.

Anhand dieser Entwicklungen erkennt man eine neue, negative Bewertung der Interessengruppen als legitimer und zentraler Institutionen innerhalb des Staatsbürgerschaftsregimes. Im Rahmen einer neokonservativen Politik wird versucht, die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft neu zu strukturieren. Es wird nicht mehr als staatliche Aufgabe angesehen, den Gruppenzusammenhalt zur Stärkung von Individuen zu unterstützen. Die Verantwortung zur Schaffung von Solidarität und zur Unterstützung der Benachteiligten bei der Wahrnehmung ihrer Rechte ist nicht mehr Bestandteil des Staatsbürgerschaftsregimes. Die Individuen sollen sich selbst helfen durch Referenden, Petitionen und während öffentlicher Anhörungen zusätzlich zu den Wahlen. Die öffentliche Vertretung kollektiver Interessen muß jetzt ein Produkt harter, wettbewerbsfähiger Kompetenz von Organisation bei der Mobilisierung von Geld und Unterstützung auf dem Marktplatz der Ideen sein.

Bedeutet dies nun das Ende einer »breiten« Zivilgesellschaft und eine neue Ära des atomisierten Individualismus? Gibt es in dem sich neu herausbildenden Staatsbürgerschaftsregime noch einen Ort für organisierte Interessen? Die Antwort auf diese Fragen lautet Nein. In einer Zeit abnehmender staatlicher Intervention verwandeln sich die organisierten Gruppen in DienstleisterInnen und repräsentieren den Staat innerhalb der

Zivilgesellschaft. Interessenvertretung ist vielleicht out, aber Dienstleistungen sind in.

7. Die Neugestaltung des Staatsbürgerschaftsregimes: Gegenläufige Tendenzen?

Die Endresultate der Neustrukturierung sind noch nicht sichtbar, auch gibt es keinen sanften Übergangsprozeß. Stattdessen wird eine Reihe von Widersprüchen sichtbar. Die abnehmende Präsenz des Staates bedeutet, daß viele Dienstleistungen, die einmal direkt gewährt wurden, jetzt in einen Sektor gemeinnütziger und freiwilliger Organisationen umgeleitet werden. Und wie die jüngsten Veränderungen des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Provinzen zeigen, wird ihre Finanzierung den Provinzen aufgebürdet. Die Ära der nationalen Standards und der gesamtkanadischen Dienstleistungen ist am Verschwinden, indem die Bundesregierung ihre Teilnahme an den Programmen und Institutionen reduziert, die das Entwicklungsmodell der Nachkriegszeit auszeichneten. In ihrem Bemühen, mit dieser Last umzugehen, verlagern die Provinzregierungen ihrerseits diese Dienstleistungen in die lokalen Gemeinden.

Die Umleitung von Dienstleistungen bedeutet jedoch auch, daß der Staat mehr denn je auf den »Dritten Sektor« angewiesen ist. Allerdings machen die Diskurse und Praktiken, die die Vertretung der Benachteiligten als Ausdruck »besonderer Interessen« delegitimieren, den entsprechenden Gruppen die Arbeit nicht leicht. Sie waren immer Vertreter, die intervenieren, um Programme und Policies zu fordern, die sie als notwendig erachten. Zusätzlich sind diese Gruppen auch die Basis für ziviles Engagement; sie tragen zu individueller Partizipation und zur Entwicklung der Zivilgesellschaft bei. Sie können nicht einfach ihre Aktivitäten aufspalten, um die einfachen DienstleisterInnen zu werden, die sich die Regierung anscheinend wünscht. Zusätzlich bedrohen Mittelkürzungen ihre Existenz. Der Anti-Interessen Diskurs und der Eifer beim Abbau sogenannter »öffentlicher Töpfe« könnten die Fähigkeit des Dritten Sektors, seine neue Rolle wahrzunehmen, untergraben. Die gegenwärtige Annahme der Regierung, daß die Gruppen auf die Regierungsprioritäten reagieren werden und in dem Maße, wie die staatlichen Maßnahmen abgebaut werden, bereit sind, die Überreste aufzusammeln, könnte sich als falsch erweisen.

Wichtige Entscheidungsbefugnisse und Dienstleistungen sind in die lokalen Gemeinden verlagert worden. Doch auch diese Gemeinden sind geschwächt. WissenschaftlerInnen mit so unterschiedlichen Orientierungen wie Margit Mayer (1991) und Christopher Lasch (1995) haben die wachsende Fragmentierung urbaner Kulturen festgestellt. Dies ist nicht nur in polarisierten Beschäftigungs- und Klassenstrukturen beobachtbar, sondern

auch in einer zunehmenden Trennung des urbanen Raums. Ohne integrierte geographische Gemeinden und ohne glaubwürdige Gruppen, die sozialverankerte Gemeinschaften organisieren, ist es wahrscheinlich, daß viele Individuen ihre Verbindung sowohl zur Zivilgesellschaft wie auch zum Staat verlieren.

Ein letzter Widerspruch besteht darin, daß mit der Verdrängung oder Schwächung der intermediären Institutionen zwischen individuellen StaatsbürgerInnen und Staat, ein größerer Druck auf die Regierung entsteht, in einer offenen und kooperativen Weise zu reagieren. Die ganze Staatsmaschinerie wird jedoch reduziert und eher auf die Information, als auf die Anhörung der StaatsbürgerInnen orientiert. Ein mit einem dramatisch schrumpfenden Staat kombinierter Populismus könnte fatale Effekte hervorbringen.

Eine Auflösung dieser Widersprüche ist noch nicht in Sicht. Auch wenn der Staat und die sozialen Kräfte enthusiastisch versuchen, die Institutionen des existierenden Staatsbürgerschaftsregimes immer weiter abzubauen, bleibt doch bei vielen StaatsbürgerInnen Skepsis und auch Nostalgie für die Inhalte des Nachkriegsregimes. Die Staatsbürgerschaftspolitik ist so zu einem Bestandteil der täglichen Politik geworden. Daher wird auch das neue Staatsbürgerschaftsregime, das noch im Werden ist, durch die noch andauernden Debatten über eine Reform der Sozialpolitik, über die Wirtschaftspolitik, über die Machtverteilung zwischen dem Bund und den Provinzen und über das Fortbestehen eines einheitlichen Landes erst noch geformt werden.

Aus dem Englischen übersetzt von *Antje Wiener*

Literatur

- Banting, Keith G. (1995): *Who R Us?*, Paper presented to the Canadian Association of Business Economists, Ottawa, May 2nd, 1995.
- Bashevkin, Sylvia B. (1991): *Toeing the Lines: Women and Party Politics in English Canada*, Toronto.
- Begin, Monique (1992): The Royal Commission on the Status of Women in Canada: Twenty Years Later, in: Backhouse, Constance; Flaherty, David H. (Eds.), *Challenging Times: The Women's Movement in Canada and the United States*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, S.21-38.
- Bourque, Gilles; Duchastel, Jule (im Erscheinen): *L'identité canadienne et la citoyenneté particulariste. Analyse des débats constitutionnels 1941-1992*.
- Brodie, Janine; Jenson, Jane (1988): *Crisis, Challenge and Change: Party and Class in Canada*, Ottawa: Carleton University Press.
- Burt, Sandra (1986): Women's Issues and the Women's Movement in Canada since 1970, in: Cairns, Alan; Williams, Cynthia (Eds.), *The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.
- Burt, Sandra (1995): The Several Worlds of Policy Analysis: Traditional Approaches and Feminist Critiques, in: Burt, Sandra; Code, Lorraine (Eds.), *Changing Methods: Feminists Transforming Practice*, Peterborough: Broadview Press, S.357-378.
- Cairns, Alan C. (1995): *Reconfigurations. Canadian Citizenship and Constitutional Change*, Toronto: McClelland and Stewart.

- Campbell, Murray (1996): 1.289 squeaky wheels, in: *Globe and Mail*, 20. Januar 1996.
- Canada, Department of Secretary of State, Program Evaluation Directorate (1985): *Evaluation of the Women's Program*, Ottawa: Secretary of State.
- Canada, Department of Secretary of State, Standing Committee on Human Resources Development (1995): *Security, Opportunities and Fairness: Canadians Renewing their Social Programs*, Ottawa.
- Clarke; Jenson; LeDuc; Pammett (1995): *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in the Era of Restructuring*, Toronto: Gage.
- Cohen, Joshua; Rogers, Joel (1995): Secondary Associations and Democratic Governance, in: Wright, Erik O. (Ed.), *Associations and Democracy*, London: Verso.
- Dobrowsky, Alexandra; Jenson, Jane (1993): Reforming the Parties: Prescriptions for Democracy, in: Phillips, Susan D. (Ed.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?*, Ottawa: Carleton University Press, S. 43-82.
- Grant, George (1963): *Lament for a Nation*, Toronto: McClelland and Stewart.
- Gray, Gratton (alias Ken Battle) (1990): Social Policy by Stealth, in: *Policy Options*, 11, 2.
- Hernes, Helga M. (1987): *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*, Oslo: Norwegian University Press.
- Heibert, Janet (1991): Interest Groups and Canadian Federal Elections, in: Seidle, F. Leslie (Ed.), *Interest Groups and Elections in Canada*, Toronto: Dundurn Press, S. 3-76.
- Horowitz, Gad (1968): *Canadian Labour in Politics*, Toronto: University of Toronto Press.
- Jenson, Jane (1989a): 'Different' but not 'exceptional': Canada's Permeable Fordism, in: *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 26, #1.
- Jenson, Jane (1989b): Paradigms and Political Discourse. Protective Legislation in France and the United State Before 1914, in: *Canadian Journal of Political Science*, XXII, June.
- Jenson, Jane (1991): Citizenship and Equity: Variations across Space and in Time, in: Heibert, Janet (Ed.), *Political Ethics: A Canadian Perspective*, Toronto: Dundurn Press, S. 195-264.
- Jenson, Jane (1993): Naming Nations: Making nationalist claims in Canadian public discourse, in: *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 30, #3, August.
- Kernaghan, Kenneth (1993): Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Considerations, in: *Canadian Public Administration*, 36, 1, spring, S. 57-76.
- Kome, Penny (1983): *The Taking of Twenty-Eight: Women Challenge the Constitution*, Toronto: The Women's Press.
- Kymlicka; Norman (1994): *The Return of the Citizen: A Survey of recent Work on Citizenship Theory*, in: *Ethics*, #104, January, S. 352-381.
- Lasch, Christopher (1995): *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, New York: W. W. Norton.
- Lindquist, Evert (1994): Citizens, Experts and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process, in: Phillips, Susan D. (Ed.), *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*, Ottawa: Carleton University Press, S. 91-128.
- Maioni, Antonia (1994): Ideology and Process in the Politics of Social Reform, in: Banting Keith; Battle, Keith (Eds.), *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform*, Kinston, ON: School of Policy Studies, Queen's University.
- Marquardt, Richard (1995): *The Voluntary Sector and the Federal Government: A Perspective in the Aftermath of the 1995 Federal Budget*, Ottawa: Canadian Council for International Co-operation.
- Marshall, T. H. (1965): *Class, Citizenship and Sozial Development*, New York: Anchor.
- Mayer, Margit (1991): Politics in the Post-Fordist City, in *Socialist Review*, 21, 1, S. 105-124.
- Meehan, Elizabeth (1993): *Citizenship and the European Community*, London: Sage.
- Nelson, Barbara (1990): The Two Track Welfare State, in: Gordon, Linda (Ed.), *Women, the State and Welfare*, Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Noël et al (1993), in: Jenson, Jane et al, *Production, Space, Identity: Political Economy faces the 21st Century*, Toronto: Canadian Scholars Press.
- Pal, Leslie A. (1993): *Interest of State: The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

- Pal, Leslie A.; Seidle, F. Leslie (1993): Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation, in: Phillips, Susan D. (Ed.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?*, Ottawa: Carleton University Press, S. 143-202.
- Paltiel, K.Z. (1970): *Political Party Financing in Canada*, Toronto: McGraw-Hill.
- Phillips, Susan D. (1991): How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships wit Interest Groups, In: Abele, Frances (Ed.), *How Ottawa Spends 1991-92: The Politics of Fragmentation*, Ottawa: Carleton University Press, S. 183-227.
- Phillips, Susan D. (1995): The Canada Health and Social Transfer: Fiscal Federalism in Search of a Vision Canada, in: Brown, Douglas M.; Rose, Jonathan (Eds.), *The State of the Federation 1995*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Phillips, Susan D. (im Erscheinen): Political Strategies of the Canadian Women's Movement: Who's Speaking? Who's Listening?, in: Jhappan, Radha (Ed.), *Women's Legal Strategies*, University of Toronto Press.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pross, A. Paul; Stewart, Iain S. (1993): Lobbying the Voluntary Sector and the Public Purse, in: Phillips, Susan D. (Ed.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?*, Ottawa: Carleton University Press, S. 109-142.
- Putnam, Robert D. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in: *Journal of Democracy*, 6,1, January, S. 65-78.
- Rice, James J.; Prince, Michael J. (1993): Lowering the Safety Net and Weakening the Bonds of Nationhood: Social Policy in the Mulroney Years, in: Phillips, Susan D. (Ed.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?*, Ottawa: Carleton University Press, S. 381-416.
- Royal Commission on the Status of Women (1970): *Report*, Ottawa: Royal Commission on the Status of Women.
- Salamon, Lester M. (1991): Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government: Toward a Theory of Government Non-Profit Relations in the Modern Welfare State, in: *Journal of Voluntary Action Research*.
- Smith, David (1988): Canadian Political Parties and National Integration, in: Gagnon, A.-G.; Tanguay, Brian (Eds.), *Canadian Parties in Transition*, Toronto: Nelson, S. 130-151.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: Chicago University Press.
- Taylor, Charles (1970): *Patterns of Politics*, Toronto: McClelland and Stewart.
- Tilly, Charles (1990): Coercion, Capital and European States, Ad 990-1992, Oxford: Blackwell.
- Valpy, Michael (1996): Health care under the knife, in: *Globe and Mail*, 7. Februar, 1996.
- Wiener, Antje (1995): Building Institutions: The Developing Practice of European Citizenship, unpublished PhD thesis, Department of Political Science, Carleton University.