

# AUFSATZ

## Autonomie und institutionelle Handlungsspielräume regionaler Parteien: Katalonien, Quebec und Schottland im Vergleich

Sebastian Geßler

Die territorial konzentrierten nationalen Minderheiten Europas mobilisieren ihre Kräfte.<sup>1</sup> Die Schotten stimmten in einem letzten Endes spannenden Referendum am 18. September 2014 knapp gegen die Unabhängigkeit. Die Katalanen planten ein eigenes Referendum für den 9. November, das vom spanischen Verfassungsgericht auf Grund eines Normenkontrollantrags der Regierung außer Vollzug gesetzt wurde. Und in Belgien wurde bei den Wahlen am 25. Mai 2014 mit der Nieuw-Vlaamse Alliantie eine Partei stärkste Kraft, die offen für eine Abspaltung Flanderns eintritt. Die Gründung eines eigenen Staates und die Hoffnung auf Unabhängigkeit scheinen eine immer attraktivere Lösung darzustellen. Die Grünen reichen vom Fehlen institutionalisierter Beteiligungsmechanismen, über deren Ineffektivität bis dahin, dass diese Gruppen aus Prinzip über ihre Zukunft entscheiden wollen.

Seit etwa den 1960er Jahren haben regionale Parteien, die auf gesamtstaatlicher Ebene nationale Minderheiten darstellen, innerhalb ihrer Region aber die Mehrheitspositionen der Minderheitengruppe vertreten, in den Demokratien Westeuropas und Nordamerikas in regelmäßigen Abständen hohen Zuspruch in der Bevölkerung erfahren, wie etwa bei Wahlen zu den regionalen und gesamtstaatlichen Parlamenten. Das Aufkommen dieser regionalen Minderheitenparteien wurde in der Vergangenheit zumeist negativ als „throwbacks to the past“<sup>2</sup> oder gar als „revolt against modernity“<sup>3</sup> beurteilt. Die Konflikte, die aus dem Erstarken dieser Parteien entstehen, werden oftmals friedlich und innerhalb des politischen Institutionensystems ausgetragen, wie sich am Beispiel Quebecs, Kataloniens oder auch Schottlands zeigen lässt. In diesen Regionen haben sich die regionalen Minderheitenparteien die institutionellen Strukturen zunutze gemacht, um ihre Interessen vor allem in der substaatlichen Arena in den politischen Prozess einzubringen und umzusetzen. Dabei steht der Wandel des politischen Systems mit Hilfe der vorhandenen Institutionen im Zentrum. In einigen anderen Regionen wurde der Konflikt zwischen Mehrheit und Minderheit, zwischen Zentrum und Peripherie, jedoch lange Zeit gewaltsam geführt, wie etwa in Nordirland oder dem Baskenland.<sup>4</sup>

- 1 Unter Nation wird hier der Begriff der Staatsnation verstanden, der dem englischen „nation-state“ nahe kommt.
- 2 Eric Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge 1992.
- 3 Seymour Martin Lipset, The Revolt Against Modernity, in: ders. (Hrsg.), *Consensus and Conflict: Essays in Political Sociology*, New Brunswick 1985, S. 253 – 293.
- 4 Diese Beispiele werden in diesem Beitrag nicht weiter berücksichtigt. Für mehr Informationen vgl. klassisch Peter Waldmann, *Ethischer Radikalismus. Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte*, Opladen 1992. Vgl. zudem John Bew / Martyn Frampton / Iñigo Gurruchaga, *Talking to Terrorists: Making Peace in Northern Ireland and the Basque Country*, London 2009.

Die Schaffung substaatlicher Ebenen in vielen Staaten Westeuropas und die Vertiefung föderaler Strukturen in Nordamerika (insbesondere im kanadischen Bundesstaat) samt der damit verbundenen Verlagerung von Ressourcen förderten die Etablierung von regionalen Minderheitenparteien.<sup>5</sup> Diese Ressourcen können Parteien auf der regionalen Ebene nutzen, um ihre Anhänger zu mobilisieren und durch die Stärkung substaatlicher Institutionen „province-building“ zu betreiben.<sup>6</sup> Dies trifft umso mehr zu, als viele dieser Minderheitenparteien im Laufe ihrer Geschichte auf regionaler Ebene Regierungsverantwortung übernommen haben.

Doch die Konflikte um die Unabhängigkeits- oder Autonomiebestrebungen in den betroffenen Staaten allein als Pro- versus Contra-Positionen zu sehen, greift zu kurz. Vielmehr stehen den regionalen Minderheitenparteien oftmals verschiedene Handlungsstrategien offen. Dazu muss angemerkt werden, dass die Begriffe Souveränität, Unabhängigkeit und Autonomie in den verschiedenen Kontexten mit einem anderen Bedeutungszusammenhang versehen sind. Am Beispiel Quebecs lässt sich zeigen, dass von den Bestrebungen nach mehr Autonomie (Maître chez nous), über René Lévesques Konzept einer Souveraineté-Association bis hin zur völligen völkerrechtlichen Unabhängigkeit (Souveraineté/Indépendance) unterschiedliche Strategien angewendet und diskutiert wurden.<sup>7</sup> So genannte „separatistische Parteien“ bewegen sich auf diesem Kontinuum und innerhalb eines Spannungsfeldes zwischen nationaler Identität und völkerrechtlicher Souveränität einerseits und effizientem, leistungsfähigen Regieren im Rahmen der vorgegebenen Ordnung andererseits.<sup>8</sup> Handlungsfähigkeit bedeutet hier politische Autonomie, um innerhalb verschiedener Politikfelder eigenständig agieren zu können. Es kann aber im Kontext separatistischer Parteien auch die Möglichkeit völkerrechtlicher Selbstbestimmung implizieren.

Bei solchen Überlegungen spielt der institutionelle Kontext eine wichtige Rolle. Darunter fallen unter anderem die Kompetenz- und Machtverteilung innerhalb des Mehrebenensystems, die Parteien- und Wahlsysteme sowie der Parteienwettbewerb. Zu fragen ist insbesondere nach deren Einfluss auf die Regierungsfähigkeit der Minderheitenparteien. Welche der verschiedenen institutionellen Einrichtungen stellen dabei welche Handlungsspielräume bereit? Des Weiteren stellt sich daraus abgeleitet die Frage, wie es dazu kommt, dass sich innerhalb dieses institutionellen Kontexts (der über einen längeren Zeitraum hinweg relativ stabil ist) das politische System eher in Richtung Integration oder Separation bewegt. Drei regionale Minderheitenparteien sollen hierfür genauer betrachtet werden: die Parti Québécois (PQ), die Scottish National Party (SNP) und die Convergència i Unió (CiU) aus Katalonien. Der Analyse liegen folgende Thesen zu Grunde:

- 5 Vgl. Gary Marks / Liesbet Hooghe / Arjan Schakal (Hrsg.), *Regional Authority in 42 Countries, 1950–2006: A Measure and Five Hypotheses*, in: *Regional and Federal Studies*. Special Issue, 18. Jg. (2008), H. 2-3.
- 6 Lori Thorlakson, Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations, in: *Party Politics*, 15. Jg. (2009), H. 2, S. 157 – 177; Lori Thorlakson, Measuring Vertical Integration in Parties with the Party Organisation in Multi-Level Systems Sataset, in: *Party Politics*, 19. Jg. (2013), H. 5, S. 713 – 734.
- 7 Vgl. Steffen Schneider / Rainer-Olaf Schultze, Vom ethnischen Nationalismus zum Separatismus: Der Fall Québec, in: dies. (Hrsg.), *Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*, Bochum 1997, S. 315 – 348.
- 8 Vgl. Eve Hepburn, *Using Europe. Territorial Party Strategies in a Multi-Level System*, Manchester / New York 2010.

(1) Die Zusammensetzung des Parteiensystems, das Wahlsystem und die Struktur des Mehrebenensystems sind entscheidende Faktoren für die Regierungsfähigkeit der regionalen Minderheitenparteien. Sind sie an einer Regierung beteiligt, hängt ihre Handlungsfähigkeit vom Grad der Autonomie und der Struktur des Mehrebenensystems ab. Regionen mit einem hohen Grad an regionaler Finanzautonomie und Gesetzgebungskompetenz bieten den regionalen Minderheitenparteien größere Handlungsfähigkeit.

(2) Die elektorale Bedeutung der Region für die gesamtstaatliche Regierungspartei bestimmt die Einflussmöglichkeit der Regionen auf Bundesebene sowie die Stellung der regionalen Regierungspartei im Zusammenspiel der Systemebenen.

(3) Gesellschaftlicher Wandel kann innerhalb desselben Institutionensystems zu unterschiedlichen Übersetzungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Interessen in das politische System führen. Dies stellt die regionalen Minderheitenparteien vor neue Herausforderungen. Die Reaktion auf diese Veränderungen hat Auswirkungen auf deren Regierungsfähigkeit.

### 1. Parteiensystem und Parteienwettbewerb auf regionaler Ebene

Den drei Regionen Quebec, Katalonien und Schottland ist gemeinsam, dass sie jeweils Teil eines Mehrebenensystems sind, in dem es ein eigenes regionales Parlament und ein spezifisches regionales Parteiensystem gibt. Die Fähigkeit, eine Mehrheit der Mandate zu erringen, hängt unter anderem vom Wahl- und Parteiensystem der jeweiligen Region ab. Die Regierungsfähigkeit einer Partei kann jedoch nicht allein durch das Zusammenwirken eines spezifischen Wahl- und Parteiensystems erklärt werden. So führt etwa die relative Mehrheitswahl nicht automatisch zu einem Zweiparteiensystem. Zwar wecken diese quasi-kausalen Annahmen normative Erwartungen, aber auch auf Grund anderer kontingenter Erscheinungen treffen diese Zusammenhänge in der Realität oft nicht zu<sup>9</sup>, zumal die Wirkungen von Wahlsystemen multikausal und vom jeweiligen Kontext abhängig sind. Dies ändert allerdings nichts an der Relevanz dieser Variablen für die Erklärung der Zusammenhänge.

#### 1.1. Die Parteiensysteme

Die Parteiensysteme für die Wahlen in Quebec zum Regionalparlament (Assemblée nationale du Québec) und zum kanadischen Unterhaus sind asymmetrisch und von Grund auf verschieden. In Quebec findet sich eine strikte parteipolitische Trennung zwischen gesamtstaatlicher und regionaler Ebene. Die Parteien, die zur Wahl der Assemblée nationale antreten, treten nicht bei Wahlen zum Unterhaus an und umgekehrt. Dies bedarf einer Klarstellung in Bezug auf die liberale Partei. Zwischen der Parti liberal du Québec und der Liberal Party of Canada gibt es seit 1955 eine strikte organisatorische Trennung. Beide Parteien verbindet nicht viel mehr als der gemeinsame Name. Selbst der Austausch von Personen findet zwischen den Ebenen (fast) nicht statt. In dieses Bild passt auch, dass etwa führende

9 Vgl. Klaus von Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1984, S. 325; Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, Opladen 2009, S. 154.

**Tabelle 1: Parteiensysteme in Quebec, Schottland und Katalonien im Vergleich**

| Region     | Regionalwahl   | Gesamtstaatliche Wahl   |
|------------|--|---|
| Quebec     | Separatisten (PQ) vs. Autonomisten (PLQ), [CAQ]<br>keine Bundesparteien<br>Zwei(einhalf)parteiensystem                                     | BQ vs. Bundesparteien<br>Mehrparteiensystem mit dominanter Partei |
| Schottland | Gesamtstaatliche Parteien vs. SNP<br>Mehrparteiensystem  | Gesamtstaatliche Parteien<br>vs. SNP<br>Mehrparteiensystem        |
| Katalonien | Bundesparteien (PSC-PSOE, PPC) vs. CiU, ERC<br>Autonomisten (CiU) vs. Separatisten (ERC)<br>Mehrparteiensystem mit einer dominanten Partei | Bundesparteien (PSOE, PP)<br>vs. CiU, ERC<br>Mehrparteiensystem   |

Abkürzungen: Quebec: PQ = Parti Québécois, PLQ = Parti libéral du Québec, CAQ = Coalition Avenir Québec, BQ = Bloc Québécois; Schottland: SNP = Scottish National Party, Katalonien: PSC = Partit dels Socialistes de Catalunya (auch PSC-PSOE abgekürzt, da sie als eigenständige Partei zugleich die Funktion als regionale Schwesterpartei der PSOE erfüllt), PSOE = Partido Socialista Obrero Español, PPC = Partido Popular de Catalunya, CiU = Convergència i Unió, ERC = Esquerra Republicana de Catalunya, PP = Partido Popular.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 9).

Politiker der PLQ auf der Bundesebene für andere Parteien angetreten sind, wie etwa *Jean Charest*, der, bevor er für die PLQ Premier von Quebec wurde, Parteivorsitzender der Progressive Conservatives auf der Bundesebene war. Gleiches zählt für *Thomas Mulcair*, der unter *Jean Charest* Umweltminister in Quebec war, bevor er für die NDP Parteivorsitzender und Oppositionsführer im Unterhaus wurde. Bis zur Entstehung des Bloc Québécois (BQ) 1993 existierte keine spezifisch quebecische Partei im kanadischen Parteiensystem. Wahlen zur Assemblée nationale finden innerhalb eines Zweiparteiensystems statt, wenngleich sich in den letzten Jahren mit der Coalition Avenir Québec (CAQ) eine neue Partei im Parteiensystem etabliert und ihre Sitzzahl stabilisiert hat. Bei Wahlen zum Unterhaus kann man mit Blick auf den BQ zumindest bis 2011 von einer dominanten Partei innerhalb eines Mehrparteiensystems in Quebec sprechen.

In Katalonien und Schottland sind die Parteiensysteme hingegen relativ symmetrisch, und die größeren Parteien treten auf beiden Ebenen zu Wahlen an. Dabei lässt sich in beiden politischen Systemen ein ähnliches Phänomen in Bezug auf das Wahlverhalten der Bürger feststellen: Meist werden regionale Minderheitenparteien auf der regionalen Ebene und gesamtstaatliche Parteien auf der gesamtstaatlichen Ebene gewählt.<sup>10</sup> Dies wird unter anderem mit der besonderen Berücksichtigung regionaler Interessen durch regionale Minderheitenparteien auf regionaler Ebene begründet<sup>11</sup> und beeinflusst die Regierungsfähigkeit sowohl der CiU als auch der SNP auf der regionalen Ebene positiv, da ihre Stimmenanteile

10 Vgl. *Robert Linéira*, 'Less at Stake' or a Different Game? Regional Elections in Catalonia and Scotland, in: *Regional and Federal Studies*, 21. Jg. (2011), H. 3, S. 283 – 303; *Jose Ramon Montero / Joan Font*, El voto dual en Cataluña: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas, in: *Revista de Estudios Políticos*, 51. Jg. (1991), H. 73, S. 7 – 34.

11 Vgl. *Francesc Pallarés / José Ramon Montero / Francisco José Llera*, Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 27. Jg. (1997), H. 4, S. 135 – 169.

dadurch erhöht werden. Gleichzeitig besaß die CiU lange Zeit einen Vorteil, den die SNP in dieser Form nicht hatte: Sie war die dominante Partei innerhalb Kataloniens und konnte deshalb nur zwischen 2003 und 2010 von einer Dreierkoalition („tripartit“) von der Regierung abgelöst werden.

An dieser Stelle spielen auch gesellschaftliche Konfliktlinien (Cleavages) eine wichtige Rolle. Dabei ist die Zusammensetzung der Wahlklientel für die spätere Betrachtung relevant. Zwei Konfliktlinien sind in allen drei Regionen identisch, und überall handelt es sich bei den regionalen Minderheitenparteien, die für die Unabhängigkeit eintreten, vor allem um linke/sozialdemokratische Parteien. Dies ändert sich erst mit dem Kurswechsel der CiU ab 2012. Alle der dargestellten Parteien setzen sich jedoch zumindest für die Autonomie ihrer Region ein. Somit lässt sich erklären, dass gerade die SNP und die PQ den Wohlfahrtsstaat in Quebec und Schottland ausbauen beziehungsweise halten wollen: Zum einen sind es sozialdemokratische Parteien mit einer entsprechenden Wählerklientel, und zum anderen lassen sich diese Institutionen nutzen, um ein eigenes Staatsbildungsprojekt zu betreiben. Es finden sich aber auch Unterschiede zwischen diesen Parteien. So wird zum Beispiel die Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) vor allem von jungen, männlichen Wählern präferiert, die sich selbst im linken Spektrum verorten,<sup>12</sup> die SNP hingegen wird von einigen Autoren als Volkspartei angesehen, die zwar vor allem von der Arbeiterklasse gewählt wird, aber ebenfalls signifikante Wähleranteile in der Mittel- und Oberklasse besitzt.<sup>13</sup>

## 1.2. Die Wahlsysteme

Die Wahlsysteme der drei Regionen unterscheiden sich deutlich voneinander (vgl. Tabelle 2). In Quebec wird nach der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt, in Katalonien nach der Verhältniswahl in unterschiedlich großen Wahlkreisen, und das schottische Wahlsystem, das im angelsächsischen Sprachraum als „Additional Member System“ bezeichnet wird, ist eine Mischform von Mehrheits- und Verhältniswahlsystem, bei der

| Tabelle 2: Wahlsysteme in Quebec, Schottland und Katalonien im Vergleich (Stand 2014) |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | Quebec                                     | Schottland                                      | Katalonien  |
| Wahlsystem  | relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen | relative Mehrheitswahl mit Minderheitenschutz   | Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe |
| Wahlkreise  | 125  | 73  | –   |
| Wahlregionen  | –  | 8   | 4   |
| Größe der Wahlregionen  | –  | je sieben Abgeordnete nach Verhältniswahlsystem | 15, 17, 18 und 85 Abgeordnete                         |
| Anzahl der Abgeordneten   | 125  | 129   | 135   |

Quelle: Eigene Darstellung.

12 Vgl. John Etherington / Ana-Mar Fernández, Political Parties in Catalonia, in: David Hanley / John Loughlin (Hrsg.), Spanish Political Parties, Cardiff 2006, S. 74 – 107.

13 Vgl. Michael Keating, The Government of Scotland. Public Policy Making after Devolution, Edinburgh 2010, S. 54 f.

durch die zusätzlichen Listenkandidaten die Proportionalität des Gesamtergebnisses gewahrt bleiben soll. Das entscheidende Element ist die Tatsache, dass durch dieses System ein Minderheitenschutz zu Gunsten der zweit- und drittplatzierten Parteien implementiert wird. Jedes dieser Wahlsysteme hat innerhalb des jeweiligen Kontextes spezifische Auswirkungen, die die Möglichkeit regionaler Minderheitenparteien beeinflussen, regionale Wahlen zu gewinnen.

Das relative Mehrheitswahlsystem in Quebec hat ein stabiles Zweiparteiensystem mit der PLQ und alternierenden Gegenspielern hervorgebracht. Bis zur Mitte der 1960er Jahre war dieser Gegenspieler die Union Nationale (UN), die von der PQ abgelöst wurde. Das Aufkommen der PQ wurde durch zwei Faktoren unterstützt: dem gesellschaftlichen Wandel Quebecs und dem Mehrheitswahlsystem. Gegen Ende der 1970er Jahre bestand das Parteiensystem Quebecs aus der autonomistisch-föderalistischen PLQ und der separatistischen PQ. Dazwischen war für die UN kein Platz mehr.<sup>14</sup> Nach dem Tod von Parteiführer und Premier *Maurice Duplessis* und seines Nachfolgers *Paul Sauvé* 1959 verlor die UN im Gefolge des einsetzenden Modernisierungsprozesses der Stillen Revolution („révolution tranquille“) und dem Niedergang der Vormachtstellung der klerikal-konservativen Elite in Quebec zunehmend an Macht. Die PQ entstand 1968 aus einer Abspaltung der PLQ, die mehr Autonomie beziehungsweise Unabhängigkeit für Quebec forderte.<sup>15</sup> Sie formierte sich als eine sozialdemokratische Partei, die dem neuen quebecischen Nationalismus Rechnung trug. Dieser Nationalismus hatte sich im Laufe der Stillen Revolution verändert, denn die französische Sprache löste die Religion als zentrales Identifikationsmerkmal ab.<sup>16</sup> Nachdem die PLQ die Wahlen von 1973 mit einem erdrutschartigen Sieg von über 90 Prozent der Sitze gewonnen hatte, fungierte die PQ als offizielle Opposition in der Assemblée nationale, wurde nach diversen Skandalen der PLQ-Regierung in den Wahlen von 1976 die stärkste Kraft und übernahm die Regierungsgeschäfte (vgl. Tabelle 3a). Das Wahlsystem spielte für die Partei also eine elementare Rolle, denn da in den Wahlkreisen die relative Mehrheit der Stimmen genügte, erreichte sie mit einem Stimmanteil von 41 Prozent knapp 65 Prozent der Sitze in der Assemblée nationale.

Die Verhältniswahl ist hingegen ein Mechanismus, mit dem die möglichst proportionale Verteilung der Parlamentssitze sichergestellt werden soll. Zwar gelingt dies bei unterschiedlich großen Wahlkreisen nicht immer, aber im Regelfall werden zumindest Alleinregierungen verhindert. Die Größe der Wahlkreise hat Auswirkungen auf den Proporzeffekt. Dieser Effekt nimmt ab, je kleiner der Wahlkreis ist, was kleineren Parteien schadet.<sup>17</sup> In Katalonien wird die Proportionalität trotz unterschiedlicher Wahlkreisgrößen gewährleistet, was daran liegt, dass bei Wahlkreisen über fünf bis sechs Mandaten der verzerrende Effekt nachlässt.

Dem steht jedoch entgegen, dass durch die Verteilung der Sitze auf die Wahlregionen die weniger bevölkerten Teile des Hinterlandes (Girona, Lleida und Tarragona) disproportional gegenüber der Region Barcelona bevorzugt werden. Dieser Effekt stärkt die CiU, da

14 Vgl. *Réjean Pelletier*, L'Évolution du Système de Partis au Québec: In Bipartisme Tenace, in: *ders.* (Hrsg.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Laval 2012, S. 19 – 40.

15 Vgl. *Vincent Lemieux*, Le Parti libéral du Québec. Alliances, rivalités et neutralités, Sainte-Foy 1993, S. 102 ff; *Éric Montigny*, Le Parti Québécois: Vers une 'Dédémocratisation?', in: *Réjean Pelletier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 273 – 300.

16 Vgl. *Steffen Schneider / Rainer-Olaf Schultze*, a.a.O. (Fn. 7), S. 325 f.

17 Vgl. *Dieter Nohlen*, a.a.O. (Fn. 9), S. 93.

**Tabelle 3a: Wahlen und Regierungsparteien in Kanada und Québec**

| Québec |                                      | Kanada |   |
|--------|--------------------------------------|--------|---|
| Wahl   | Regierungspartei                     | Wahl   | Regierungspartei                          |
| 1960   | Parti libéral du Québec              | 1958   | Progressive Conservatives                 |
| 1962   | Parti libéral du Québec              | 1962   | Progressive Conservatives (Minderheit)    |
|        |                                      | 1963   | Liberals (Minderheit)                     |
| 1966   | Union Nationale                      | 1965   | Liberals (Minderheit)                     |
| 1970   | Parti libéral du Québec              | 1968   | Liberals                                  |
| 1973   | Parti libéral du Québec              | 1972   | Liberals (Minderheit)                     |
| 1976   | Parti Québécois                      | 1974   | Liberals                                  |
|        |                                      | 1979   | Progressive Conservatives (Minderheit)    |
| 1981   | Parti Québécois                      | 1980   | Liberals                                  |
| 1985   | Parti libéral du Québec              | 1984   | Progressive Conservatives                 |
| 1989   | Parti libéral du Québec              | 1988   | Progressive Conservatives                 |
| 1994   | Parti Québécois                      | 1993   | Liberals                                  |
| 1998   | Parti Québécois                      | 1997   | Liberals                                  |
|        |                                      | 2000   | Liberals                                  |
| 2003   | Parti libéral du Québec              | 2004   | Liberals (Minderheit)                     |
| 2007   | Parti libéral du Québec (Minderheit) | 2006   | Conservative Party of Canada (Minderheit) |
| 2008   | Parti libéral du Québec              | 2008   | Conservative Party of Canada (Minderheit) |
| 2012   | Parti Québécois (Minderheit)         | 2011   | Conservative Party of Canada              |
| 2014   | Parti libéral du Québec              |        |   |

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 3b: Wahlen und Regierungsparteien in Spanien und Katalonien**

| Katalonien |   | Spanien |  |
|------------|---|---------|--|
| Wahl       | Regierungspartei  | Wahl    | Regierungspartei                               |
|            |   | 1977    | Unión de Centro Democrático (Minderheit)       |
| 1980       | Convergència i Unió (Minderheit)  | 1979    | Unión de Centro Democrático (Minderheit)       |
| 1984       | Convergència i Unió   | 1982    | Partido Socialista Obrero Español              |
|            |   | 1986    | Partido Socialista Obrero Español              |
| 1988       | Convergència i Unió   | 1989    | Partido Socialista Obrero Español              |
|            |   |         | Partido Socialista Obrero Español (Minderheit) |
| 1992       | Convergència i Unió   | 1993    | Partido Popular (Minderheit)                   |
| 1995       | Convergència i Unió (Minderheit)  | 1996    | Partido Popular                                |
| 1999       | Convergència i Unió (Minderheit)  | 2000    |  |
|            | Partit dels Socialistes de Catalunya / Esquerra Republicana de Catalunya / Iniciativa per Catalunya Verds |         | Partido Socialista Obrero Español (Minderheit) |
| 2003       | Partit dels Socialistes de Catalunya / Esquerra Republicana de Catalunya / Iniciativa per Catalunya Verds | 2004    |  |
|            | Partit dels Socialistes de Catalunya / Esquerra Republicana de Catalunya / Iniciativa per Catalunya Verds |         | Partido Socialista Obrero Español (Minderheit) |
| 2006       | Convergència i Unió (Minderheit)  | 2008    | Partido Socialista Obrero Español (Minderheit) |
| 2010       | Convergència i Unió (Minderheit)  |         | Partido Popular                                |
| 2012       | Convergència i Unió (Minderheit)  | 2011    |  |

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3c: Wahlen und Regierungsparteien im Vereinigten Königreich und Schottland

| Schottland                  |                                      | Vereinigtes Königreich |                                   |
|-----------------------------|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Wahl                        | Regierungspartei                     | Wahl                   | Regierungspartei                  |
| 1999                        | Labour / Liberal Democrats           | 1992                   | Conservatives                     |
| 2003                        | Labour / Liberal Democrats           | 1997                   | Labour                            |
| 2007                        | Scottish National Party (Minderheit) | 2001                   | Labour                            |
| 2011                        | Scottish National Party              | 2005                   | Labour                            |
| Quelle: Eigene Darstellung. |                                      | 2010                   | Conservatives / Liberal Democrats |

sie im Hinterland prozentual meist wesentlich besser abschneidet als die Konkurrenz und somit in der Region Barcelona weniger Sitze benötigt als die Mitbewerber, um die Regierung bilden zu können.<sup>18</sup> Aber auch das Parteiensystem spielte in den 1980er Jahren eine wichtige Rolle bei den Siegen der CiU. So war die ERC durch innerparteiliche Konflikte oft viel zu sehr mit sich selbst beschäftigt. Außerdem wurden die Kommunisten der PSUC bereits Mitte der 1980er politisch irrelevant, und die katalanischen Sozialisten (PSC) mussten zwischen katalanischen Interessen und denen der spanischen Sozialisten, die zwischen 1982 und 1996 die Regierung in Madrid stellten, navigieren und litten oft unter deren unbeliebten Entscheidungen. Somit hatte die CiU innerhalb des katalanischen Parteiensystems lange Zeit keinen ernst zu nehmenden Widersacher und entwickelte sich zur dominanten Partei innerhalb des Mehrparteiensystems, wenngleich sie ab 1995 nur noch als Minderheitsregierung agierte. Insgesamt konnte sie sich im Konflikt mit der sozialistischen Zentralregierung als einziger Vertreter der katalanischen Sache stilisieren.<sup>19</sup>

Schottland besitzt noch ein relativ junges, mit dem Scotland Act von 1998 entstandenes Parteien- und Wahlsystem. Letzteres kann explizit nicht als Grabensystem bezeichnet werden.<sup>20</sup> Gewählt werden 73 Abgeordnete nach der relativen Mehrheitswahl in Wahlkreisen und 56 Abgeordnete nach dem Verhältniswahlrecht innerhalb acht unterschiedlicher Wahlregionen gleicher Größe (siehe Tabelle 2). Die 56 Listenabgeordneten werden anschließend wie folgt verteilt: Die Gesamtzahl der absoluten Wählerstimmen einer Partei in der entsprechenden Wahlregion wird durch den Faktor eins plus die Anzahl der gewonnenen Direktmandate der Partei innerhalb der Wahlregion geteilt. Dann wird nach der Methode d'Hondt verfahren und der Divisor immer um den Faktor eins erhöht.<sup>21</sup> Damit kann der Divisor für alle Parteien unterschiedlich sein. Kleineren Parteien wird durch dieses Verfahren ein Minderheitenschutz gewährt. Dieses System führt dazu, dass es in der Regel zu keinen Mehrheitsregierungen auf regionaler Ebene kommen kann; die Vielzahl der Parteien

18 Vgl. Òscar Barberà / Astrid Barrio, Convergència i Unió: from Stability to Decline?, in: Lieven De Winter / Margarita Gómez-Reino / Peter Lynch (Hrsg.), Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage, Barcelona 2006, S. 101 – 141.

19 Vgl. ebenda, S. 126.

20 Nach Dieter Nohlen, a.a.O. (Fn. 9), S. 519 herrscht in einem Grabensystem eine strikte Trennung zwischen den zwei kombinierten Wahlsystemen (meist Mehrheitswahl und Listenwahl). Dies ist im schottischen System so nicht gegeben, da die erzielten Direktmandate mit den Listenmandaten verrechnet werden.

21 Vgl. Parliament of the United Kingdom, Scotland Act 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46> (Abruf am 15. November 2014).

verhindert dies. Allerdings zeigt die Wahl von 2011, dass dies doch möglich ist, wenn eine Partei einen Großteil der Direktmandate gewinnt und bei den Zweitstimmen über einen signifikanten Vorsprung gegenüber der zweitplatzierten Partei verfügt. Ob die Wahlen 2011 ein Einzelfall waren, lässt sich noch nicht absehen.

Nach der ersten Wahl zum schottischen Parlament im Jahre 1999 wurde Labour mit Abstand die stärkste Partei und trat in eine Koalitionsregierung mit den Liberaldemokraten ein. Der Sieg war erwartet worden, da Labour zum einen den Scotland Act initiiert hatte und zum anderen in Schottland ihre Hochburgen besaß. Die SNP wurde zweitstärkste Partei und weil mit ihr auf absehbare Zeit – auch wegen ihrer Unabhängigkeitsbestrebungen – keine Partei koalieren wollte, bestand für die SNP damals keine echte Chance auf eine Regierungsbeteiligung.

In allen drei Regionen spielt der institutionelle Kontext eine wichtige Rolle für die Regierungsfähigkeit. Für die CiU und die PQ hatte das jeweilige Wahlsystem trotz unterschiedlichen Aufbaus lange Zeit dieselbe Wirkung: Es förderte die Regierungsfähigkeit beider Parteien durch seinen mehrheitsschaffenden Effekt. In Schottland hingegen hat der eingebaute Minderheitenschutz die Mehrheit für die SNP bis 2011 immer verhindert. Allerdings setzten sich die natürlichen Effekte des Proporzsystems auch in Katalonien seit Mitte der 1990er durch, was die CiU zwar nicht von der Regierung verdrängte, aber zu Minderheitsregierungen zwang.

## 2. Regieren im Mehrebenensystem – Regionale Autonomie und Handlungsfähigkeit

Im Folgenden soll der Fokus von den Institutionen, die den Input in das politische System steuern, zu den Institutionen, die für den Output verantwortlich sind, verschoben werden. *Arend Lijphart* hatte für „plurale Gesellschaften“ das Modell der Konkordanzdemokratie vor Augen, mit deren Hilfe Minderheiten an den politischen Prozessen auf zentralstaatlicher Ebene beteiligt werden sollten. So werde verhindert, dass diese von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden und ihre Verbundenheit zum politischen System verlieren.<sup>22</sup> Viele regionale Minderheitenparteien bevorzugen hingegen regionale Autonomie. Diese wird allerdings nicht automatisch erlangt, wenn eine regionale Ebene eingerichtet wird. Vielmehr müssen Kompetenzen an diese Ebene abgetreten werden und regionale Parlamente eigenständig über Politikinhalte entscheiden können. Regionale Minderheitenparteien sind in Bezug auf ihre Handlungsfähigkeit von der strukturellen Ausgestaltung des Mehrebenensystems und dem damit einhergehenden Grad an regionaler Autonomie abhängig.

Politisch-institutionell gesehen ähneln sich die Mehrebenensysteme vor allem darin, dass auf regionaler Ebene Einkammerparlamente und auf gesamtstaatlicher Ebene asymmetrische Zweikammerparlamente existieren. Allerdings ist Spanien das einzige Land, das mit dem Senat eine Repräsentation der territorialen Einheiten besitzt, wenngleich dieser mit weniger Kompetenzen als der Kongress ausgestattet ist und nur über ein suspensives Veto verfügt.<sup>23</sup>

22 *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999, S. 32 f.

23 Vgl. *Sandra Cordes / Désirée Kleiner-Liebau*, Der spanische Senat – Wandel territorialer Repräsentation zwischem dezentralen Einheitsstaat und Föderalstaat, in: *Gisela Riescher* (Hrsg.), Zweite Kammern, München 2010, S. 189 – 210.

**Tabelle 4: Institutionelle Ausgestaltung der politischen Systeme**

|                                   | Kanada  | Spanien   | Vereiniges Königreich   |
|-----------------------------------|---|---|---|
| Staatsaufbau                      | Föderalstaat  | Regionalisierter Staat  | Regionalisierter Staat  |
| Verfassung                        | Geschriebene Verfassung   | Geschriebene Verfassung   | Ungeschriebene Verfassung   |
| Parlamentssystem Bundesebene      | Asymmetrisches Zweikammerparlament                                | Asymmetrisches Zweikammerparlament                                | Asymmetrisches Zweikammerparlament                                |
| Parlamentssystem Region           | Einkammerparlament  | Einkammerparlament  | Einkammerparlament  |
| Wahlssystem Bundesebene           | Relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen                        | Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe             | Relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen                        |
| Wahlssystem Region                | Relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen                        | Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe             | Relative Mehrheitswahl mit Minderheitenschutz                     |
| Parteiensystem Bundesebene        | Gemäßigter Pluralismus mit alternierenden Parteien ohne Koalition | Gemäßigter Pluralismus mit alternierenden Parteien ohne Koalition | Gemäßigter Pluralismus mit alternierenden Parteien ohne Koalition |
| Parteiensystem Region             | Zwei(einhalf) parteiensystem                                      | Mehrparteiensystem mit einer dominanten Partei                    | Gemäßigter Pluralismus mit alternierenden Parteien ohne Koalition |
| Mehrheitsverhältnisse Bundesebene | Alleinregierung (Minderheitsregierung)                            | Alleinregierung (Minderheitsregierung)                            | Alleinregierung   |
| Mehrheitsverhältnisse Region      | Alleinregierung   | Alleinregierung (Koalitionsregierung)                             | Koalitionsregierung (Alleinregierung)                             |

Anmerkung: „Staatsaufbau“, „Parteiensysteme“ und „Mehrheitsverhältnisse“ sind Variablen, die Veränderungsprozessen unterworfen sind. In der Tabelle sind die derzeitigen Ausprägungen wiedergegeben.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven 1984, S. 211 – 222.

Auf der Ebene der Regierungen (vgl. auch Tabelle 3a, 3b und 3c) finden sich auf der gesamtstaatlichen Ebene überall Alleinregierungen, wobei es sich in Kanada und Spanien oft um Minderheitsregierungen handelt, die im spanischen Fall teils auf die Duldung durch regionale Minderheitenparteien angewiesen waren. Auf regionaler Ebene finden sich in Quebec Alleinregierungen, die über lange Zeit hinweg stabile Mehrheiten besaßen. Dies scheint sich gerade zu ändern, da es seit 2007 bereits zwei Mal zu Minderheitsregierungen kam. Katalonien zeichnet sich ebenfalls durch Alleinregierungen aus, wobei dies in den vergangenen Dekaden vor allem Minderheitsregierungen waren. Koalitionsregierungen wurden erst möglich, als die drei kleineren linken Parteien die absolute Mehrheit gegen die dominante CiU gewinnen konnten (2003 bis 2010). Wie oben bereits beschrieben ist das schottische System auf Koalitionsregierungen ausgelegt, wenngleich bisher auch Alleinregierungen mit absoluter Mehrheit und als Minderheitsregierung möglich waren. Die drei Mehrebenensysteme ähneln sich somit in den beschriebenen Variablen stark auf gesamtstaatlicher Ebene und unterscheiden sich teilweise (wenn man die Wahl- und Parteiensysteme berücksichtigt) auf der regionalen Ebene.

Auf einzelne dieser Variablen soll im späteren Verlauf noch einmal eingegangen werden. Zuerst bedarf es allerdings einer kurzen Analyse regionaler Autonomie – und somit der

Handlungsfähigkeit regionaler Minderheitenparteien in Regierungsverantwortung. Die regionale Ebene bedarf bekanntlich beachtlicher politischer Kompetenzen, um Politikfelder aktiv gestalten zu können. Regieren war für regionale Minderheitenparteien nicht nur deshalb wichtig, um damit ein Referendum über eine mögliche Unabhängigkeit durchzusetzen, sondern vor allem um ein eigenes gesellschaftliches Projekt auf regionaler Ebene zu verwirklichen.<sup>24</sup> Schließlich müssen sie sich, wie alle anderen Parteien auch, vor dem Wähler rechtfertigen. Im Falle Quebecs und Kataloniens stand etwa anfangs primär der Schutz der eigenen Sprache im Zentrum. PQ und CiU wollten verhindern, dass die französische beziehungsweise katalanische Sprache ausstirbt, und versuchten, diese im öffentlichen Raum wieder zu stärken. Aus diesem Grund war eines der ersten Projekte der neuen PQ-Regierung im Jahre 1977 die Implementierung der *Charte de la langue française* (Loi 101). Gleichzeitig wollte man in Quebec, aber auch in Schottland, die eigene Version eines Wohlfahrtsstaates verwirklichen. Dieser soll im Gegensatz zum gesamtstaatlichen Modell die Leistungen universell gestalten, generell weiter ausbauen und somit – in der Terminologie *Gösta Esping-Andersens*<sup>25</sup> – sozialdemokratischer geprägt sein.

Vor diesem kurz skizzierten Hintergrund stellt sich die Kompetenzverteilung zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene als eine Schlüsselkategorie für die Verwirklichung dieser regionalen Gesellschaftsprojekte dar. Gleichzeitig kommt es darauf an, wie stark die regionale Autonomie verankert ist. In Schottland etwa könnte die Autonomie jederzeit vom Unterhaus des Vereinigten Königreichs entlang des tradierten Grundsatzes der Parlamentssouveränität aufgehoben werden, wenngleich dies in der Realität wenig wahrscheinlich ist. Das schottische Parlament hat dabei kein Mitspracherecht.

Das Gegenstück bildet Kanada. Wie aus Tabelle 4 ersichtlich, ist von den drei Regionen nur Quebec Teil eines föderalen politischen Systems. Föderalismus bedeutet hier, dass (1) mindestens zwei Ebenen des Regierens existieren, (2) eine Mischung aus „Self-Rule“ und „Shared Rule“ existiert und (3) die Kompetenzverteilung verfassungsrechtlich verankert ist.<sup>26</sup> Für die Veränderung der Verfassung sind Kanada je nach Teillbereich verschiedene Quoren nötig, was in der Realität dazu geführt hat, dass es keine größeren, relevanten Änderungen seit der „Heimholung der Verfassung“ 1982 gegeben hat. Alle Anläufe – vor allem der Meech Lake und der Charlottetown Accord – scheiterten. Verfassungspolitik wird in Kanada folglich zumeist nur auf subkonstitutioneller Ebene betrieben.<sup>27</sup> Das garantiert letztlich den Status Quo für die Provinz.

Spanien befindet sich zwischen den beiden Polen. Die Kompetenzen Kataloniens werden im Autonomiestatut von 2006 geregelt, das nur gemeinsam durch das katalanische

24 Vgl. Michael Keating, *Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Houndsill 1996.

25 Vgl. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

26 Vgl. klassisch unter anderem William Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston / Toronto 1964; Daniel Elazar, *Federal Systems of the World*, Harlow 1994.

27 Vgl. Peter H. Russell, *Constitution*, in: John C. Courtney / David E. Smith (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford 2010, S. 21 – 38; Bettina Petersohn / Rainer-Olaf Schultze, *Ziele, Formen und Prozessstrukturen des Verfassungswandels in Mehrebenensystemen*, in: Sascha Kneip / Christoph Hönnige / Astrid Lorenz (Hrsg.), *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*, Wiesbaden 2011, S. 41 – 74; Arthur Benz / Nathalie Behnke, *The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 39. Jg. (2009), H. 2, S. 213 – 240.

**Tabelle 5: Auswahl von Kompetenzen der regionalen Einheiten innerhalb des Mehrebenensystems**

| Kompetenzen  | Quebec | Katalonien | Schottland                       |
|--|--------|------------|----------------------------------|
| Steuererhebung (z.B. regionale Einkommens-, Lohn- und Mehrwertsteuern), Besteuerung natürlicher Ressourcen | x      |            |                                  |
| Kultur/Sprache   | x      | x          |                                  |
| Bildung  | x      | x          | x                                |
| Zivilrecht   | x      | x          | (Großteil Zivil- und Strafrecht) |
| Polizei  | x      | x          | x                                |
| Gesundheitspolitik   | x      |            | x                                |
| Kommunale Einrichtungen  | x      | x          | x                                |
| Einwanderungspolitik   | x      |            |                                  |
| Umweltschutz   |        | x          | x                                |

Quelle: Eigene Darstellung.

Parlament, das spanische Parlament und ein Referendum in Katalonien geändert werden kann.<sup>28</sup> Damit sind die spezifischen Kompetenzen für die Region zwar nicht verfassungsrechtlich verankert, können aber auch nicht einseitig vom spanischen Parlament verändert werden. Insgesamt zeichnen sich die Mehrebenensysteme somit durch einen unterschiedlichen Grad an verfassungsrechtlicher Verankerung regionaler Autonomie aus.

Auf der Ebene der Gesetzgebungskompetenz verfügen alle Regionen im Wesentlichen über dieselben Kompetenzen (vgl. Tabelle 5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Politikfeldern innerhalb verschiedener gesellschaftlicher Kontexte, wie beispielsweise kulturell heterogenen oder homogenen Gesellschaften, ein unterschiedlicher Stellenwert zukommt. So sind die Kompetenzen Quebecs in der Einwanderungspolitik für die multi-/interkulturelle Provinz ein wichtiges Werkzeug. Entscheidend ist jedoch der Grad an finanzieller Autonomie. Die Regionen bedürfen finanzieller Mittel, um substantielle Politik betreiben zu können. Dabei sagt die Herkunft dieser Mittel etwas über die regionale Autonomie und die Handlungsfähigkeit von Parteien auf der regionalen Ebene aus. Es besteht nämlich ein signifikanter Unterschied zwischen der Tatsache, Steuergelder zugewiesen zu bekommen und Steuern selbst erheben zu können.<sup>29</sup> Hat die regionale Ebene dieses Recht, erhöht sich ihre Handlungsfähigkeit.

In Schottland besteht der Haushalt aus zugewiesenen Mitteln der Zentralregierung in London. Zwar hat das schottische Regionalparlament rechtlich die Möglichkeit, den Einkommensteuersatz um bis zu drei Prozentpunkte zu variieren, doch wird dies aus politischen Gründen nicht genutzt, zumal der finanzielle Spielraum nur circa zusätzliche fünf Prozent der Zuweisungen betragen würde.<sup>30</sup> In Katalonien bestand der Haushalt 2012 zu

28 Vgl. Parlament de Catalunya und Cortes Generales, Estatut d'autonomia de Catalunya, Artikel 222, <http://www.parlament.cat/activitat/cataleg/EstatutConsolidat.pdf> (Abruf am 15. November 2014).

29 Vgl. Gary Marks / Liesbet Hooghe / Arjan Schakal, a.a.O. (Fn. 5), S. 128.

30 Vgl. Franziska Höpcke, Funktionsmuster und -profile: Subnationalstaatliche Parlamente im Ver-

etwa 72 Prozent aus Steuermitteln. Der Großteil der Einnahmen kommt aus Steuern, die mit der gesamtstaatlichen Ebene geteilt werden (circa 61 Prozent), wie etwa 50 Prozent der Einkommen- und 50 Prozent der Mehrwertsteuer. Hinzu kommen circa elf Prozent der Steuereinnahmen aus von der Zentralregierung an die Autonomen Gemeinschaften abgetretenen Steuern, wie zum Beispiel die Vermögens- und Erbschaftssteuer.<sup>31</sup> Die Fiskalpolitik ist einer der zentralen Konfliktpunkte mit Madrid, denn obwohl Katalonien als der wirtschaftliche Motor Spaniens gilt, sieht sich die Region steigenden Schulden gegenüber, die vor allem durch den horizontalen Finanzausgleich entstehen, der Kapital in die anderen Regionen Spaniens umverteilt.<sup>32</sup> Die Provinz Quebec hat den größten finanziellen Spielraum aller drei Regionen, besitzt ein eigenes Steuersystem und erhebt eine eigene Einkommen- und Mehrwertsteuer. Quebec finanzierte 2013 etwa 80 Prozent seines Haushalts selbst und nur zu 20 Prozent durch Transferzahlungen aus Ottawa.<sup>33</sup> Zudem können kanadische Provinzen seit der „Heimholung“ der Verfassung 1982 auch den Abbau und den Vertrieb ihrer natürlichen Ressourcen eigenständig besteuern. Dennoch ist die finanzielle Ausstattung zwischen Bund und Provinzen von einem starken vertikalen Ungleichgewicht geprägt, denn letztere verfügen zwar einerseits insgesamt über mehr finanzielle Mittel, müssen aber auch für die meisten Kosten aufkommen. Dennoch lässt sich über die vergangenen Jahrzehnte ein Trend in Richtung zunehmender Eigenfinanzierung der Provinzen erkennen, wenngleich die Abhängigkeit vom Bund immer noch besteht.<sup>34</sup> So nutzt der kanadische Staat seine so genannte Federal Spending Power, um auf die Provinzpolitik Einfluss zu nehmen. Zwar hat er keine Kompetenzen im Bereich der Gesundheitspolitik, doch da dieses Politikfeld extrem kostenintensiv ist und die Provinzen nicht über genügend finanzielle Mittel verfügen, garantiert die Bundesregierung in Ottawa ihnen Zuschüsse, solange sie landesweite Mindeststandards akzeptieren, die von der Bundesregierung vorgegeben werden. Somit kann Ottawa indirekt aktiv auf die Provinzpolitik Einfluss nehmen, was vor allem die quebecische Regierung vehement kritisiert.<sup>35</sup>

Festzustellen ist, dass die Handlungsfähigkeit regionaler Minderheitenparteien, die auf regionaler Ebene Regierungsverantwortung übernehmen, nicht nur von der rechtlichen Verteilung von Kompetenzen abhängt. Ein ebenso wichtiger Punkt ist die finanzielle Autonomie der regionalen Handlungsebene. Regionen wie etwa Quebec, die über ein eigenes Steuersystem verfügen, besitzen mehr Spielraum, um eigenständig Politikinhalte zu implementieren, als Regionen, die auf gesamtstaatliche Zuwendungen oder gesamtstaatlich festgelegte Steuern angewiesen sind.

gleich, Baden-Baden 2014, S. 129 f.; *Michael Keating*, a.a.O. (Fn. 13), S. 171.

31 Vgl. *Antoni Castells*, Catalonia and Spain: Political and Fiscal Conflict, in: *Pôle Sud: Revue de science politique de l'Europe méridionale*, 40. Jg. (2014), H. 1, S. 59 – 80.

32 Vgl. unter anderem *Montserrat Guibernau*, Prospects for an Independent Catalonia, in: *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 27. Jg. (2014), H. 1, S. 5 – 23.

33 Die Zahlen beziehen sich auf Angaben der Regierung von Quebec.

34 Vgl. *Robin Boadway*, Canada, in: *Anwar Shah* (Hrsg.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal / Kingston 2007, S. 98 – 124; *Alain Noël*, Balance and Imbalance in the Division of Financial Resources, in: *Alain G. Gagnon* (Hrsg.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*, Toronto 2009, S. 273 – 302.

35 Vgl. *Alain Noël*, Quebec, in: *John C. Courtney / David E. Smith* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 27), S. 92 – 110; *Douglas M. Brown*, Fiscal Federalism: Maintaining the Balance?, in: *Herman Bakvis / Grace Skogstad* (Hrsg.), *Canadian Federalism*, Oxford 2012, S. 118 – 140.

### 3. Wandel regionaler Autonomie

Die Diskussion über einerseits die Fähigkeit regionaler Minderheitenparteien, auf regionaler Ebene Regierungsverantwortung zu übernehmen, und andererseits über deren Handlungsfähigkeit in einer solchen Regierung muss im Kontext von zwei Prozessen gesehen werden: (1) der Vertretung regionaler Interessen auf der gesamtstaatlichen Ebene und (2) der Interaktion zwischen den Regierungen beider Ebenen. Dabei ist die elektorale Bedeutung der Region für die (Regierungs-)Parteien der gesamtstaatlichen Ebene entscheidend. Unter elektoraler Bedeutung wird hier verstanden, wie wichtig – aus der wahlstrategischen Perspektive einer gesamtstaatlichen Partei – die jeweilige Region ist, um auf gesamtstaatlicher Ebene die Mehrheit der Mandate für das Parlament zu erringen, oder auf regionaler Ebene die Mehrheit der Mandate im substaatlichen Parlament. Ist die Bedeutung der Region gering, entweder weil sie nur wenige Abgeordnete entsendet oder weil der prozentuale Anteil der gewonnenen Sitze vernachlässigbar ist, dann wird die gesamtstaatliche Partei die Interessen dieser Region hintanstellen. Ist die Bedeutung der Region hoch, wird die Partei versuchen, deren Interessen zu akkommmodieren. Die Nichtberücksichtigung einiger Regionen auf der gesamtstaatlichen Ebene ist im politischen Prozess alltäglich. Problematisch wird dies erst, wenn die Minderheitengruppe eine gemeinsame Identität besitzt, die sie von den Mehrheitsgruppen unterscheidet. Dies kann sowohl auf der gesamtstaatlichen als auch auf der regionalen Ebene zu Gegenreaktionen führen, die regionale Minderheitenparteien über die Zeit hinweg stärken können.

Oben wurde bereits erwähnt, dass sich in den Mehrebenensystemen Spaniens und Schottlands unterschiedliches Wahlverhalten je nach Ebene erkennen lässt. Gleiches gilt für Kanada auf Grund der unterschiedlichen Parteiensysteme auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene. Der Sinn mag darin liegen, dass die Wähler erkennen, dass sie die Politik auf gesamtstaatlicher Ebene eher beeinflussen können, wenn sie gesamtstaatliche Parteien wählen, die auch eine potentielle Chance besitzen, die Regierungsverantwortung zu übernehmen.<sup>36</sup> Dadurch besteht die Möglichkeit, direkt auf Politikfelder der gesamtstaatlichen Ebene Einfluss zu nehmen oder auch mehr Autonomie für die regionale Ebene durchzusetzen.

#### 3.1. Interessenberücksichtigung auf der Bundesebene

Bei Wahlen zum gesamtstaatlichen Parlament lässt sich beobachten, dass es über die vergangenen Jahrzehnte immer eine einzige Partei war, die die Stimmen einer Region erhielt: In Quebec (meistens) die Liberalen, in Katalonien die Sozialisten und in Schottland die Labour Partei. Dies hatte mehrere Gründe: Die kanadischen Konservativen waren seit den 1960er Jahren vor allem eine Partei Westkanadas. In Schottland waren die Konservativen seit der Regierungszeit *Margaret Thatchers* für die Mehrheit der Schotten nicht wählbar. Für die Partido Popular (PP) bewirkte deren ausgeprägter spanischer Nationalismus, dass sie in Katalonien schlechter abschnitt, als im Rest Spaniens. Die Bedeutung der Regionen für die jeweiligen Regierungsparteien auf Bundesebene lässt sich in Tabelle 6 ablesen.

36 Zu dieser Debatte und ihrer Abbildung in der Realität in Quebec siehe unter anderem *Richard Johnston / André Blais / Henry E. Brady / Jean Crête*, Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election, Montreal 1992, S. 30, S. 230.

Tabelle 6: Anteil regionaler Abgeordneter in der Regierungsfraktion auf gesamtstaatlicher Ebene in den vergangenen 50 Jahren

| Katalonien/Spanien |                     |                   | Schottland/Vereinigtes Königreich |                     |                           | Quebec/Kanada |                     |                       |
|--------------------|---------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------------|---------------|---------------------|-----------------------|
| Wahl               | Prozent der Mandate | Regierungs-partei | Wahl                              | Prozent der Mandate | Regierungs-partei         | Wahl          | Prozent der Mandate | Regierungs-partei     |
| 1977               | 5                   | UCD (Minderheit)  | 1964                              | 14                  | Labour                    | 1963          | 36                  | Liberals (Minderheit) |
|                    |                     |                   | 1966                              | 13                  | Labour                    | 1965          | 42                  | Liberals (Minderheit) |
|                    |                     |                   | 1970                              | 7                   | Conservatives             | 1968          | 36                  | Liberals              |
|                    |                     |                   | 1974 (Feb.)                       | 14                  | Labour (Minderheit)       | 1972          | 51                  | Liberals (Minderheit) |
|                    |                     |                   | 1974 (Okt.)                       | 13                  | Labour                    | 1974          | 43                  | Liberals              |
|                    |                     |                   | 1979                              | 6                   | Conservatives             | 1979          | 1                   | PC (Minderheit)       |
|                    |                     |                   |                                   |                     |                           | 1980          | 50                  | Liberals              |
|                    |                     |                   | 1983                              | 5                   | Conservatives             | 1984          | 27                  | PC                    |
|                    |                     |                   | 1987                              | 3                   | Conservatives             | 1988          | 37                  | PC                    |
|                    |                     |                   | 1992                              | 3                   | Conservatives             | 1993          | 10                  | Liberals              |
| 1996               | 5                   | PP (Minderheit)   | 1997                              | 13                  | Labour                    | 1997          | 16                  | Liberals              |
|                    |                     |                   | 2001                              | 13                  | Labour                    | 2000          | 20                  | Liberals              |
|                    |                     |                   |                                   |                     |                           | 2004          | 15                  | Liberals (Minderheit) |
|                    |                     |                   | 2005                              | 11                  | Labour                    | 2006          | 8                   | CPC (Minderheit)      |
| 2008               | 15                  | PSOE (Minderheit) |                                   |                     |                           | 2008          | 7                   | CPC (Minderheit)      |
|                    |                     |                   | 2010                              | (1 Cons. MP)        | Conservatives und LibDems | 2011          | 3                   | CPC                   |
| 2011               | 6                   | PP                |                                   |                     |                           |               |                     |                       |

Abkürzungen: vgl. Tabelle 1.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle drei Länder zeigt sich, dass eine der beiden gesamtstaatlichen Parteien bei nationalen Wahlen bevorzugt gewählt wird und dass ein elementarer Unterschied zwischen Quebec und den anderen beiden Regionen besteht. Liberale Abgeordnete aus Quebec stellten bis 1980 bis zu 50 Prozent der Abgeordneten der Regierungsfraktion. In Schottland und Katalonien waren es im Schnitt nur 13 beziehungsweise 11 Prozent. Daher ist es nicht verwunderlich, dass gerade die liberale Minderheitsregierung *Lester B. Pearson*s das „Opting-Out“ der quebecischen Provinzregierung aus der Rentenpolitik Ende der 1960er Jahre erlaubte. Die Region war und ist für die Liberalen von hoher elektoraler Bedeutung. Ohne einen Großteil der Mandate aus Quebec ist eine liberal geführte Bundesregierung eher unwahrscheinlich, was die Partei nach dem Auftreten des BQ 1993 vor erhebliche Probleme stellte.

Die elektorale Bedeutung Schottlands ist für die Konservativen verschwindend gering, für Labour sehr hoch. Eine Mehrheit für Labour im Unterhaus ruht auch auf einer Mehrheit der 59 schottischen Sitze. Insofern war es nicht überraschend, dass ausgerechnet die Labour Regierung unter *Tony Blair* mit einem Referendum und dem Scotland Act 1998 die Devolution im Vereinigten Königreich vorantrieb. In Katalonien galt bis zu den Wahlen 2008 die PSOE als natürliche Wahl der Katalanen auf der zentralstaatlichen Ebene. Zwar ist die Region mit derzeit 47 Abgeordneten die zweitstärkste im spanischen Unterhaus, doch hat die PP es bisher noch nie geschafft, mehr als ein Viertel dieser Sitze zu erringen. In regionalen Wahlen besteht zudem für die PP in Katalonien keine Chance, an die Regierung zu gelangen. Dementsprechend sind vor dem ideologischen Hintergrund der PP Integrationsversuche katalanischer Interessen eher unwahrscheinlich. Auch für hier waren es die Sozialisten unter *José Luis Rodríguez Zapatero*, die 2008 mit dem Versprechen der Neuverhandlung des katalanischen Autonomiestatuts die Wahlen zum spanischen Parlament dank eines überdurchschnittlichen Ergebnisses in Katalonien gewinnen konnten. Dieses Stimmenpotential war wichtig für die Sozialisten, und so bemühte sich die PSOE-Führung immer wieder, antikatalanische Töne aus Kastilien und der Extremadura einzudämmen.<sup>37</sup>

Dennoch darf die Bedeutung der jeweiligen Fraktionen nicht überbewertet werden. In allen drei Mehrebenensystemen zeigt sich, dass die Einflussnahme regionaler Abgeordneter in gesamtstaatlichen Parteien sehr limitiert sein kann. So wurde zum Beispiel das reformierte katalanische Autonomiestatut, das später vom Verfassungsgericht fast vollständig gekippt wurde, in den parlamentarischen Verhandlungen im spanischen Parlament auch von sozialistischer Seite stark verwässert.<sup>38</sup> In Kanada nahmen trotz der starken Vertretung aus Quebec die Spannungen zwischen dem anglophonen Kanada und Quebec weiter zu; trotz oder vielleicht auch gerade weil zwei Quebecer in den 1970er und 1980er Jahren Premierminister Kanadas waren. Doch hatte *Pierre E. Trudeau* einerseits einen pakanadischen Individualismus vor Augen, der den Autonomiebestrebungen Quebecs zuwiderlief. Andererseits war *Brian Mulroney* nicht in der Lage, die Forderungen Quebecs angemessen zu berücksichtigen und zu erfüllen.<sup>39</sup> Außerdem darf – und das zeigt der Fall *Trudeau* sehr gut – nicht jeder Abgeordnete aus der entsprechenden Region als Anhänger eines regionalen Nationalismus gesehen werden. Alle Einwohner einer Region als homogene Gruppe zu fassen und als nationalistisch zu definieren, greift zu kurz. Es lassen sich vielmehr immer mehr Bürger mit multiplen Identitäten finden.<sup>40</sup>

Für alle drei Mehrebenensysteme gilt, dass regionale Gruppen in Regierungsfraktionen auf gesamtstaatlicher Ebene eine wichtige Rolle spielen können, wenn es um die Berücksichtigung regionaler Interessen geht. Ist die Region wahlstrategisch von geringer Bedeutung für die Regierungspartei, hat die territorial konzentrierte regionale Minderheit in allen drei Mehrebenensystemen schlechte Chancen, ihre Interessen durchzusetzen. Hierbei finden sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen den drei politischen Systemen.

37 Vgl. *Klaus-Jürgen Nagel*, Katalonien: Eine kleine Landeskunde, Stuttgart 2007, S. 25 – 33.

38 Vgl. ebenda; zudem *César Colino*, Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy, in: *Publius*, 39. Jg. (2009), H. 2, S. 262 – 288.

39 Vgl. *James Bickerton*, Crime et châtiment: le Parti progressiste-conservateur du Canada entre 1984 et 1993, in: *Politique et Sociétés*, 16. Jg. (1997), H. 2, S. 117 – 142.

40 Vgl. *Alfred Stepan / Juan Linz / Yogendra Yadav*, Crafting State-Nations: India and Other Multi-national Democracies, Baltimore 2011.

### 3.2. Regionale Regierung als gesamtstaatliche Opposition

Auf der regionalen Ebene lassen sich bei regionalen Minderheitenparteien in Regierungsverantwortung unterschiedliche Verhaltensmuster in der Interaktion mit der gesamtstaatlichen Ebene erkennen. Auf Grund ihrer verfassungsrechtlich, finanziell oder politisch eingeschränkten Handlungsfähigkeit sind sie auf diese Interaktion angewiesen, wobei es Unterschiede zwischen Alleinregierungen regionaler Minderheitenparteien und Koalitionsregierungen mit Ablegern gesamtstaatlicher Parteien (mit der regionalen Minderheitenpartei als größerem oder auch kleinerem Partner) geben kann. Die hier genannten Fälle des PQ, der SNP und der CiU fallen in die erste Kategorie. Es macht auch einen Unterschied, ob die gesamtstaatliche Regierungspartei sich einer regionalen Minderheitenpartei gegenüberstellt oder nicht. So weist etwa *Alex Wright* darauf hin, dass auftretende Konflikte zwischen Schottland und dem Vereinigten Königreich während der Zeit der Labour-Koalition bis 2007 in Schottland innerparteilich geregelt werden konnten und diese Mechanismen mit der neuen SNP-Regierung nicht funktionierten, zumal diese andere Interessen vertrat. Aber auch die SNP stand vor dem Dilemma zwischen Kooperation und Opposition.<sup>41</sup> Diese beiden Modi des Verhaltens gegenüber der gesamtstaatlichen Ebene stehen den regionalen Minderheitenparteien in Regierungsverantwortung offen. Verkürzt formuliert ließe sich sagen: je größer die Autonomie einer Region ist, desto konfrontativer kann die Partei gegenüber der höheren Ebene auftreten.

Von den drei regionalen Minderheitenparteien kann der PQ klar der konfrontativen Einstellung zugeordnet werden. Die höhere regionale Autonomie hat für Quebec und die PQ zur Folge, dass die Erwartungen an substantielle Politik gegenüber der PQ-Regierung höher sind. Die Bundesregierung kann deshalb nicht so einfach als „Sündenbock“ dargestellt werden wie in Katalonien oder Schottland, und regionale Regierungen müssen sich ihrer Verantwortung stellen, anstatt zu versuchen, diese an eine andere Ebene abzuschieben. Dies ist natürlich vor allem nach längeren Oppositionsphasen eine Gefahr für die Regierungsfähigkeit der PQ gewesen. In dieser Zeit konnte sie immer ihre nationalistisch-independistische Programmatik stärken, die sie dann in der Regierungsverantwortung nur teilweise umsetzen konnte und die zu zwei erfolglosen Referenden geführt hat.

Die schottische SNP hat es hingegen verstanden, mit einer nationalistischen, aber dennoch meist kooperativen Haltung die schottischen Interessen gegenüber London zu vertreten und sogar ein Referendum auszuhandeln, das trotz seines Scheiterns nun letztlich zu mehr Autonomie für das schottische Regionalparlament führen könnte. Da ein Unabhängigkeitsreferendum unilaterale nicht durchsetzbar war, musste die SNP kooperieren. Dennoch konnte sie sich teilweise durch eine leicht konfrontative Haltung gegenüber London profilieren und ihr Bild als Verteidigerin schottischer Interessen wahren, als zum Beispiel nach Ausbruch der Finanzkrise die Blockzuweisungen aus London für den schottischen Haushalt nicht mehr um durchschnittlich fünf Prozent pro Jahr stiegen, sondern stagnierten.<sup>42</sup>

41 Vgl. *Alex Wright*, The SNP and the UK Relations, in: *Hassan Gerry* (Hrsg.), The Modern SNP: From Protest to Power, Edinburgh 2009, S. 177 – 190.

42 Vgl. *Christopher Carman / Robert Johns / James Mitchell*, More Scottish than British. The 2011 Scottish Parliament Election, New York 2014, S. 16.

Die Regierungsfähigkeit der CiU hing im großen Maße davon ab, wie es ihr gelang, einen ständigen Zustrom an Kompetenzen aus Madrid nach Katalonien zu gewährleisten, um regionale Organisationen an sich zu binden und die Nationalisten davon abzuhalten, zur ERC abzuwandern. Diese Strategie, Kompetenzen durch eine kooperative Haltung auszuhandeln, war bis Ende der 1990er Jahre relativ erfolgreich.<sup>43</sup> Dafür musste die CiU mit der sozialistischen und später konservativen Regierung Spaniens zusammenarbeiten. Sie selbst konnte davon wahlaktisch allerdings nicht recht profitieren<sup>44</sup>, da sie sich dem Vorwurf ausgesetzt sah, nicht genug für Katalonien erreicht zu haben. Allerdings kann man seit 2006 von einer ausgeprägten politischen Konfrontation zwischen Madrid und Barcelona sprechen.<sup>45</sup> Die CiU, zusammen mit anderen katalanischen Parteien, stilisiert sich seit der „gescheiterten“ Reform des Autonomiestatuts und dem Aufkommen der Finanzkrise in Spanien als Verteidiger der katalanischen Interessen gegenüber Madrid. Die Situation stärkt derzeit regionale Minderheitenparteien in Katalonien, wenngleich dies nicht unbedingt der CiU nützt, sondern den oppositionellen Nationalisten der ERC.

Es lassen sich also unterschiedliche Strategien der regionalen Minderheitenparteien gegenüber der gesamtstaatlichen Ebene erkennen. Während die PQ meist konfrontativ der Bundesregierung gegenüberstand, waren die SNP und lange Zeit die CiU eher auf Kooperation der beiden Ebenen angewiesen, zumal beide Parteien in Regierungsverantwortung standen. Weder die CiU noch die SNP könnten ein Unabhängigkeitsreferendum ohne Zustimmung der gesamtstaatlichen Ebene abhalten, in Quebec ist dies hingegen möglich. Auf Grund der höheren regionalen Autonomie Quebecs sind die Handlungsspielräume der PQ größer, zugleich aber auch die Anforderungen an substantielle Politik.

#### 4. Institutionelle Stabilität und gesellschaftlicher Wandel

Die bisher beschriebenen Institutionen sind kein Selbstzweck. Das Parteien- und das Wahlsystem sind institutionelle Mechanismen, um gesellschaftliche Forderungen in das politische System zu überführen. Ein bestimmtes institutionelles Setting führt nicht automatisch zur Regierungsfähigkeit einer regionalen Partei, und die Autonomie der regionalen Ebene verändert sich nicht von selbst. Institutionen an sich wirken deshalb nicht generell integrativ oder separierend, sondern es hängt davon ab, wie etwa regionale Autonomie von den Akteuren genutzt wird.

Es bedarf der politischen Mobilisierung eines gesellschaftlichen Potentials, das durch die genannten institutionellen Mechanismen im politischen System abgebildet werden kann. Wenn diese Mobilisierung gelingt, kann es zu elementaren Veränderungen innerhalb des Mehrebenensystems kommen – sei es zu einer tieferen Integration der Region, sei es zu Unabhängigkeitsbestrebungen. Dafür sind an erster Stelle nicht die Institutionen an sich verantwortlich, sondern die gesellschaftlichen Strömungen, die diese Parteien und Interessen hervorbringen.

43 Vgl. *Scott L. Greer*, Nationalism and Self-Government. The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia, Albany 2007, S. 117 f.

44 Vgl. *Richard Gunther / José Montero / Juan Botella*, Democracy in Modern Spain, New Haven 2004, S. 189.

45 Vgl. *Montserrat Guibernau*, a.a.O. (Fn. 32).

Als eine mögliche Erklärung dieser Veränderungsprozesse können unterschiedliche Generationenerfahrungen dienen. Das Konzept der Generationen, das in diesem Beitrag allerdings nur als Ausblick dargestellt werden kann, bietet sich vor allem bei der Analyse Quebecs an. Auf Grund der zeitlichen Komponente läuft es Gefahr überdehnt zu werden, wenn man es auf die Fälle Schottlands und Kataloniens anwendet. Dennoch sollen auch für diese erste Phänomene und Trends dargestellt werden, die das Potential besitzen, eine eigene Generation zu politisieren und zu sozialisieren.

Folgt man *Karl Mannheim*<sup>46</sup>, entstehen im Prozess der Sozialisation politische Generationen als „Ergebnis von Erfahrungen sich wandelnder Lebensbedingungen, von Umbrüchen in der politischen Ordnung und von komplexen Prozessen der Übertragung von sozial-moralischen Leitideen und politischen Überzeugungssystemen. Dementsprechend gibt es kürzere und längere Generationszusammenhänge, zwischen denen größere und geringere Unterschiede bestehen“<sup>47</sup>; *Mannheim* spricht in diesem Zusammenhang von einem Potential, das eventuell geweckt werden könnte und dessen Aktivierung positiv mit der Geschwindigkeit des gesellschaftlichen Wandels zusammenhängt.<sup>48</sup> Damit ließe sich beispielsweise ein Zusammenhang der Entwicklungen in Quebec mit dem schwachen Auftritt der PQ in den vergangenen Wahlen herstellen.

Die Stille Revolution in Quebec war ein einschneidendes Ereignis, das die politische und sozioökonomische Modernisierung vorantrieb und die gesellschaftlichen Verhältnisse innerhalb eines Jahrzehnts komplett veränderte. Der oben beschriebene Aufstieg der sozialdemokratischen PQ fällt nicht zufällig in diese Zeit, als mit der Stillen Revolution auch die Schaffung eines spezifisch quebecischen Wohlfahrtsstaates folgte und der ethno-nationalistische Independismus Auftrieb erhielt.<sup>49</sup> Die politische Sozialisation einer ganzen „Generation“ in den 1960er Jahren und das Aktivieren dieser spezifischen Generationslagerung waren der Grundstock für die Konflikte der späteren Jahrzehnte. Die gesellschaftlichen und politischen Interessen konnten durch das relative Mehrheitswahlsystem Quebecs relativ einfach in das politische System transferiert werden und die PQ konnte die konservative UN erfolgreich im Parteiensystem ablösen, da sich diese durch den gesellschaftlichen Linksschwenk mit ihren auf Basis der Cleavages formulierten Deutungsmustern gegen PQ und PLQ nicht durchsetzen konnte.

Spätere Alterskohorten wurden anders sozialisiert; sie wuchsen in einem Quebec auf, das sich mehr regionale Autonomie erkämpft hatte und dessen Regierung über größere Handlungsfähigkeit verfügte. Andere Problemlagen, wie etwa die wirtschaftliche Entwicklung, wurden spätestens im neuen Jahrtausend wichtiger und verdrängten das Thema Unabhängigkeit. Man kann diesen Generationeneffekt auch an der Zustimmung zur Unabhängigkeit Quebecs ablesen: 1980 war bei den Menschen unter 35 die Zustimmung am höchsten,

46 Vgl. *Karl Mannheim*, Das Problem der Generationen, in: *ders. / Kurt H. Wolff* (Hrsg.), *Wissenschaftssoziologie*, Neuwied am Rhein / Berlin 1970, S. 509 – 565.

47 *Rainer Lepsius*, Generationen, in: *Martin Greiffenhagen / Sylvia Greiffenhagen* (Hrsg.), *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2002, S. 162 – 165.

48 Vgl. *Karl Mannheim*, a.a.O. (Fn. 46), S. 550.

49 Vgl. unter anderem *Christian Lammert*, *Nationale Bewegungen in Québec und Korsika 1960 – 2000*, Frankfurt am Main 2004, S. 83 ff.; *Udo Kempf* (Hrsg.), *Quebec: Wirtschaft – Gesellschaft – Politik*, Hagen 1999.

1995 bei denjenigen unter 55 und heutzutage bei den Menschen über 55 Jahren.<sup>50</sup> Dies mag einer der Gründe sein, die dazu führen, dass die PQ an Attraktivität verliert und sich mit der CAQ eine neue marktliberale Partei etabliert, die zwar (1) für mehr Autonomie steht – aber nicht für Unabhängigkeit – und die (2) vor allem in den Wahlkreisen und Hochburgen der PQ ihre Mandate gewinnt.<sup>51</sup> Bei den letzten Wahlen im April 2014 erzielte nämlich die PQ, die unter anderem auf Basis eines dritten Referendums ihren Wahlkampf führte, ihr bis dato schlechtestes Ergebnis seit 1970. Wirtschaftlich konservative Deutungsmuster scheinen bei den Wählern wieder zu wirken, und nach zwei verlorenen Referenden scheint die Begeisterung für die Unabhängigkeit derzeit gering. Dasselbe institutionelle System Quebecs, das Kanada zwischen den 1970er und 2000er Jahren zu desintegrieren drohte, führt derzeit dazu, dass die PQ seit 2003 über keine absolute Mehrheit der Mandate mehr verfügt (vgl. Tabelle 3a). Das Thema Unabhängigkeit ist in Quebec deswegen vorerst nicht mehr relevant. In Schottland und Katalonien stehen diese Prozesse (möglicherweise) noch bevor.

In Katalonien stand, wie oben beschrieben, die CiU, die eher eine ältere, katholische Wählerklientel vertritt, lange Zeit für einen pragmatischen Umgang mit Madrid.<sup>52</sup> Seit den Debatten um das Autonomiestatut von 2006 nimmt der Wunsch nach Unabhängigkeit aber kontinuierlich zu.<sup>53</sup> Die gleichzeitig auftretende Finanzkrise führt auch auf Grund des spanischen Systems des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs zu der paradoxen Situation, dass Katalonien als wirtschaftsstärkste Region trotzdem finanzielle und wirtschaftliche Probleme erlebt. Dies verursachte Gegenwehr in Barcelona, und in den vergangenen Jahren wurde die Bürgerbewegung für ein unabhängiges Katalonien immer stärker – mit der Folge, dass linke Parteien, wie beispielsweise Podemos, in ganz Spanien bei Umfragen zulegen. Die CiU plante außerdem für November 2014 zusammen mit anderen Parteien – darunter eine erstarkende ERC – ein Referendum. Gleichzeitig ist der Anteil gesamtstaatlicher Parteien bei den katalanischen Wahlen 2012 erstmals seit 1984 unter 30 Prozent gefallen (27,4 Prozent).<sup>54</sup>

Wird in Katalonien eventuell eine neue „links-independistische“ Generation sozialisiert, die die politische Landschaft innerhalb des Mehrebenensystems verändern wird? Diese Frage kann derzeit noch nicht beantwortet werden. Vielleicht ist aber ein erster Trend in den Wahlen zum spanischen Parlament 2011 zu sehen, als die katalanischen Sozialisten zum ersten Mal überhaupt von der CiU als stärkste Partei bei den gesamtspanischen Wahlen abgelöst wurden. Gleichzeitig erlebt die ERC, die sich schon seit langem für ein Unabhängigkeitsreferendum stark macht, in Katalonien einen Höhenflug in den Umfragewerten. Wenngleich eine absolute Mehrheit für die Partei – auch auf Grund der beschriebenen wahlsystematischen Lage – derzeit nicht erreichbar erscheint, führt sie dennoch die Umfragen an. Es besteht also durchaus die Möglichkeit, dass eine Unabhängigkeitsgeneration

50 Vgl. unter anderem *Sebastian Gessler*, Niedergang des Separatismus? Provinzwahlen in Quebec, in: *WeltTrends: Zeitschrift für internationale Politik*, 22. Jg. (2014), H. 98, S. 61 – 69.

51 Vgl. ebenda.

52 Vgl. *Scott L. Greer*, a.a.O. (Fn. 43); *John Etherington / Ana-Mar Fernández*, a.a.O. (Fn. 12).

53 Vgl. *Guillem Rico / Robert Liñera*, Bringing Secessionism into the Mainstream: The 2012 Regional Election in Catalonia, in: *South European Societies and Politics*, 19. Jg. (2014), H. 2, S. 257 – 280.

54 Vgl. *David Martí*, The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence?, in: *Regional & Federal Studies*, 23. Jg. (2013), H. 4, S. 507 – 516.

politisch sozialisiert wird, die auch noch auf mittlere oder längere Frist die katalanische Politik beeinflussen könnte. Dies dürfte vor allem für die CiU als Partei der rechten Mitte problematisch sein, weil es derzeit die linksnationalistische ERC stärkt und die CiU letztlich ihre Forderung nach Autonomie hin zu Unabhängigkeit wandeln müsste. Ob die derzeitigen Prozesse allerdings zeitlich begrenzt sind oder langfristig zu gesellschaftlichen und politischen Veränderungen führen, lässt sich noch nicht absehen.

Auch für Schottland ist es noch zu früh, verlässliche Prognosen zu wagen. Das schottische Parteiensystem ist allgemein eher im linken Spektrum angesiedelt. Die beiden größten Parteien sind sozialdemokratisch geprägt. Inhaltliche Unterschiede finden sich zwischen SNP und Labour nicht, außer beim Thema Unabhängigkeit<sup>55</sup> und bei der Frage, welche der Parteien die Politikinhalte besser durchzusetzen vermag.<sup>56</sup> Die Kampagne für die Unabhängigkeit könnte Startpunkt für einen politisch-gesellschaftlichen Wandel in Schottland sein. Einerseits hat sich die Mitgliederzahl der SNP auf mittlerweile über 80.000 innerhalb von zwei Monaten nach dem Referendum mehr als verdreifacht.<sup>57</sup> Zur selben Zeit zeigen die aktuellen Umfragen, dass die Partei bei den Unterhauswahlen im Mai ihren Stimmenanteil auf über 45 Prozent mehr als verdoppeln könnte. Andererseits ist nicht sicher, ob dies ein anhaltender oder nur ein vorübergehender Effekt ist. Wenn die SNP dauerhaft von diesem Erfolg profitieren kann und sich eine eigene Unabhängigkeitsgeneration in Schottland bildet, dann könnte selbst das schottische Wahlsystem die absolute Mehrheit der SNP nicht verhindern.

##### *5. Zusammenspiel von Institutionen und Gesellschaft im Mehrebenensystem*

Eine neoinstitutionalistische Sicht des Regierens betont das Zusammenspiel von politisch-institutionellen und gesellschaftlichen Einflussfaktoren. Dies gilt, wie gezeigt, wurde, in besonderer Weise für die Regierungsfähigkeit regionaler Minderheitenparteien in Mehrebenensystemen, aber auch für die Richtung der Politik, sowie für deren integrationistische oder separatistische Option. Natürlich sind einige Institutionensysteme flexibler und durch gesellschaftliche Mobilisierung einfacher in eine Richtung zu lenken (Quebec) als andere politische Systeme (Katalonien und Schottland), die absolute Mehrheiten in Parlamenten eher verhindern und deren regionale Autonomie eingeschränkt ist. Dabei spielen, wie oben ausgeführt wurde, die Parteien- und Wahlsysteme sowie die Konstruktion des Mehrebenensystems eine entscheidende Rolle. Der Grad regionaler Autonomie ermöglicht der PQ größere Handlungsspielräume als ihren Pendants in Katalonien und Schottland, wobei autonomes Handeln hier nicht nur über Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch über finanzielle Ressourcen bestimmt ist.

Gleichzeitig muss die elektorale Bedeutung der Region für die gesamtstaatliche Regierungspartei berücksichtigt werden. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel Quebecs und dem

55 Vgl. Michael Keating, a.a.O. (Fn. 13), S. 55.

56 Vgl. Robert Johns / James Mitchell / David Denver / Charlie Pattie, Valence Politics in Scotland: Towards and Explanation of the 2007 Election, in: Political Studies, 57. Jg. (2009), H. 1, S. 207 – 233.

57 Vgl. Scottish National Party, SNP membership reaches 80,000, <http://www.snp.org/media-centre/news/2014/oct/snp-membership-reaches-80000> (Abruf am 18. November 2014).

oftmals hohen Anteil seiner Abgeordneten in liberalen und konservativen Bundesregierungen bis in die 1990er Jahre hinein. Auf der anderen Seite befinden sich Schottland und Katalonien, die beide für die konservativen Parteien zum „verlorenen Territorium“ wurden und somit im Vergleich zu anderen Regionen ihre Interessen immer weniger einbringen konnten. Aber auch die Konflikte zwischen den Systemebenen können unterschiedlich ausgetragen werden. Während die CiU und die SNP oft auf Kooperation mit der gesamtstaatlichen Ebene setzen (mussten), konnte die PQ auf Grund der größeren Autonomie Quebecs konfrontativer auftreten.

Die dargestellten Institutionen haben Verstärkereffekte, die je nach gesellschaftlichem Kontext zu unterschiedlichen Ergebnissen führen und das Mehrebenensystem entweder eher in Richtung Separation oder Integration führen. Allerdings ist auch der Spielraum gesellschaftlicher Mobilisierung kontextabhängig. Bestimmte politisch sozialisierte Generationen können das bestehende Institutionensystem unterschiedlich stark unter Druck setzen. Dies konnte am Beispiel Quebecs veranschaulicht werden. Während das Thema Unabhängigkeit in Katalonien und Schottland erst noch am Anfang steht – wobei berücksichtigt werden muss, dass sich für beide Regionen noch keine verlässlichen Prognosen treffen lassen – scheint der Zenit in Quebec zumindest vorerst überschritten zu sein. Die Stille Revolution hat eine Generation derart politisch sozialisiert, dass die Unabhängigkeitsbewegung über mehrere Dekaden hinweg den politischen und gesellschaftlichen Diskurs in Quebec und Kanada mitprägen und die PQ mehrfach Wahlen gewinnen konnte. In den vergangenen beiden Dekaden nahm der Einfluss dieser Generation allerdings spürbar ab, was auch zur Erklärung des politischen Abstiegs der PQ beiträgt.