Jörg Broschek

Reforms at Risk: Die Energietransformation im kanadischen Bundesstaat an der Wegscheide

Zusammenfassung
Ansätze für eine energiepolitische Transformation im kanadischen Bundesstaat im Zeichen klimapolitischer Herausforderungen lassen sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen. Hatte sich der Wandel zunächst eher inkrementell vollzogen, war der Transformationsprozess seit 2006 auf der Bundesebene durch zwei relativ abrupte Strategiewechsel gekennzeichnet. Im selben Zeitraum traten zudem die Provinzen mit unterschiedlichen Maßnahmen verstärkt in Erscheinung, und zwar sowohl individuell als auch durch koordinierte Aktivitäten. Der Beitrag argumentiert, dass die spezifischen Bedingungen der kanadischen politischen Ökonomie in Verbindung mit institutionellen Faktoren (Westminster-Demokratie und dualer Föderalismus) den Transformationsprozess sowohl begünstigen als auch hemmen. Einerseits ermöglichen sie Policy-Innovationen auf beiden Systemebenen, andererseits erschweren sie jedoch die langfristige Konsolidierung von Wandel in der Energiepolitik, die seit jeher ein vergleichsweise konfliktintensives Politikfeld in Kanada darstellt.

Schlagworte: Bundesstaat, Energiepolitik, Kanada, Politische Steuerung, Transformation

Reforms at Risk: Energy Policy Transformation in Canada at the Crossroads

Abstract
Early efforts to transform Canadian energy policy in light of emerging concerns over climate change can be traced back to the 1980s. While policy changes to unfold incrementally, the pattern has changed since 2006. On the federal level, Canadian energy-policy underwent two rather abrupt changes. At the same time, provinces have become more engaged as well, both unilaterally and through coordinated efforts. The article argues that interaction of economic and institutional factors have both facilitated and hampered the politics of energy transformation in Canada. They have encouraged policy innovation on both levels of government, while at the same time they complicate the consolidation of policy change over time.

Keywords: Canada, energy policy, federalism, governance, transformation

1 Einleitung

> "Ontario's carbon tax era is over. Cancelling the cap-and-trade carbon tax is the right thing to do, a good thing to do and one more example of a promise made and a promise kept." (Government of Ontario, 2018).

Die Klima- und Energiepolitik der liberalen Bundesregierung unter Premierminister Justin Trudeau steht seit geraumer Zeit im Zentrum sowohl parteipolitischer als auch

intergouvernementaler Auseinandersetzungen zwischen Bund und Provinzen und zeichnet sich als das zentrale Wahlkampfthema der Unterhauswahl im Oktober 2019 ab. Eine sich formierende Allianz größtenteils neu gewählter konservativer Provinzpremiers sowie der konservative Oppositionsführer im Unterhaus, Andrew Scheer, versuchen mit unterschiedlichen politischen wie rechtlichen Mitteln, einzelne zentrale Reformschritte zu konterkarieren und wahlkampfstrategisch zu delegitimieren.

Der bundespolitische Politikwechsel seit Ende 2015 polarisiert dabei in zweifacher Hinsicht. Von konservativer Seite werden – erstens – die Kosten der liberalen Klimaschutzpolitik als nicht tragbare Belastung für die Mittelklasse und die Wirtschaft, insbesondere für den Energie- und Ressourcensektor, porträtiert, die den Wohlstand des Landes gefährdet. Die Premiers Scott Moe (Saskatchewan, seit 2018), Jason Kenney (Alberta, seit 2019), Brian Pallister (Manitoba, seit 2016), Doug Ford (Ontario, seit 2018) und Blaine Higgs (New Brunswick, seit 2018) lehnen dabei insbesondere die Einführung einer CO_2-Steuer ab, ein Kernelement der liberalen Klimaschutzpolitik. So löste etwa die im Juni 2018 neu gewählte konservative Provinzregierung Ontarios unter Doug Ford unverzüglich eines ihrer zentralen Wahlversprechen ein, aus dem Emissionshandelsverbund zwischen Ontario, Quebec und Kalifornien auszusteigen – ein Verbund, dem Kanadas bevölkerungsstärkste Provinz unter der liberalen Vorgängerregierung erst wenige Monate zuvor beigetreten war. Die Premiers der westkanadischen Provinzen kritisieren die Trudeau-Regierung zudem für die aus ihrer Sicht bestenfalls halbherzige Unterstützung der Ressourcenindustrie, vor allem durch die Expansion von Pipelines. Kaum weniger vehement ist die Kritik an der Bundesregierung – zweitens – von linker Seite. Die sozialdemokratische *New Democratic Party* (NDP), die Grünen, die jüngst eine Reihe von bemerkenswerten Wahlerfolgen auf Provinzebene verzeichnen konnten, sowie viele enttäuschte Trudeau-Wähler werfen der Bundesregierung ein erhebliches Glaubwürdigkeitsproblem vor. Dieses resultiert zunächst aus dem gebrochenen Wahlverspechen einer Wahlsystemreform, die mittelfristig möglicherweise eine „echte" klimapolitische Koalition unter Einschluss der beiden kleinen Parteien begünstigt hätte. Das Glaubwürdigkeitsproblem verschärfte sich weiter aufgrund der hochgradig umstrittenen Entscheidung, die Expansion der *Trans Mountain Pipeline* von Edmonton in Alberta nach Burnaby an der Pazifikküste zu genehmigen. Heftige Kritik erzeugte nicht nur die Tatsache, dass die Bundesregierung die Entscheidung trotz des Widerstandes der Provinzregierung British Columbias, zahlreicher Umweltschutzgruppen, Gewerkschaften sowie einer Vielzahl indigener Bevölkerungsgruppen traf, sondern auch, dass sie durch den Erwerb der Pipeline vom Betreiber Kinder Morgan für 4,5 Milliarden kanadische Dollar das Projekt sogar verstaatlichte. Eine ernstzunehmende Energie- und Klimaschutzpolitik beinhaltet für viele Aktivisten und Wähler[1] dieses Spektrums indes nicht die Förderung neuer Großinvestitionen im Energie- und Ressourcensektor, sondern den Ausstieg aus dem Abbau und Export nicht-erneuerbarer Ressourcen, insbesondere von Öl.

Der folgende Beitrag analysiert die Erfolgsbedingungen der von der liberalen Trudeau-Regierung eingeleiteten Transformationspolitik. Betrachtet man die eingangs skizzierte Momentaufnahme in einem größeren historischen Rahmen wird erkennbar, dass sich die kanadische Energie- und Klimaschutzpolitik an einer kritischen Weggabelung befindet. Entsprechend handelt es sich um eine Phase vergleichsweise hoher historischer Offenheit und Kontingenz. Der Beitrag argumentiert aus einer historisch-institutionalistischen Perspektive, dass sich dies unter anderem an der Dominanz „reaktiver Sequenzen" zeigen lässt. Reaktive Sequenzen repräsentieren einen Typus po-

litischer Dynamik, der von sich selbst verstärkenden Prozessen unterschieden werden kann (Falleti & Mahoney, 2015). Im Fall einer sich selbst verstärkenden Dynamik stabilisieren sich erste Reformschritte im Zeitverlauf und schaffen einen neuen Entwicklungspfad. Eine solche Stabilisierungsdynamik unterbleibt im Fall reaktiver Sequenzen, die durch eine Entwicklungsdynamik von Aktion und Gegenreaktion gekennzeichnet sind.

Die kritische Weggabelung in der kanadischen Klimaschutzpolitik resultierte erstens aus einem sich inkrementell und kumulativ zuspitzenden strukturellen Zielkonflikt in der kanadischen Politik zwischen den 1980er Jahren und der Wahl Stephen Harpers 2006. Auf der einen Seite zählt Kanada nicht nur zu den Ländern mit dem weltweit höchsten Pro-Kopf-Verbrauch an Energie. Der Energie- und Ressourcensektor sind seit jeher auch von enormer Bedeutung für den wirtschaftlichen Wohlstand Kanadas generell sowie für einzelne Provinzen im Besonderen. Auf der anderen Seite fanden transnationale Diskurse über nachhaltige Entwicklung und den Klimawandel bereits seit den 1980er Jahren starken Widerhall in der kanadischen Politik. Nach einer landesweiten Umfrage im November 2017 befürchten mehr als 85 Prozent der Kanadier schwerwiegende Konsequenzen ohne klimaschutzpolitische Maßnahmen (Anderson, 2017). Der Klimawandel wird in der Tat auch in Kanada zusehends erfahrbar aufgrund von Waldbränden und Überschwemmungen neuen Ausmaßes. Eine im April 2019 vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Studie zum Klimawandel kommt zu dem Ergebnis, dass die Erwärmung Kanadas deutlich schneller verläuft als bislang angenommen, und zwar doppelt so schnell wie im globalen Durchschnitt (Bush & Lemmen, 2019).

Dieser strukturelle Konflikt zwischen politisch-ökonomischen und politisch-ökologischen Zielen wird – zweitens – institutionell vermittelt durch Westminster-Demokratie und dualen Föderalismus. Beide Elemente des kanadischen Regierungssystems konzentrieren Machtressourcen auf Provinz- und Bundesebene und fördern institutionellen wie politischen Wettbewerb zwischen Systemebenen und politischen Parteien. Beide Bedingungen schaffen einerseits einen Anreiz für Regierungen auf Bundes- und Provinzebene, ambitionierte Reformvorhaben zu verabschieden. Sie erschweren andererseits die mittel- bis langfristige Konsolidierung von Strukturreformen insbesondere dann, wenn diese nicht von einer relativ breiten Koalition aus Gesellschaft und Politik getragen werden. Genau diese notwendige „Rekonfiguration politischer Dynamiken" (Patashnik, 2008) durch eine breit angelegte Reform, die nicht nur die Policy-Ebene selbst, sondern auch die Governance-Strukturen und Prozesse erfasst und so die Stabilisierung eines neuen Pfades befördert, ist weder der konservativen Harper-Regierung noch der liberalen Trudeau-Regierung bislang gelungen.

2 Politische Steuerung in Kanada: Rahmenbedingungen der Energietransformation

Die Extraktion und der Export natürlicher Ressourcen haben seit jeher eine existentielle Funktion für den wirtschaftlichen Wohlstand Kanadas.[2] Aus Sicht der kanadischen politischen Ökonomie resultieren daraus eher begrenzte Steuerungspotentiale für den kanadischen Staat. Zwar handelt der Staat durchaus mit einer gewissen Distanz zu Kapitalinteressen, um das System langfristig zu sichern, seine zentrale Funktion wird allerdings in der Förderung des Handels mit natürlichen Ressourcen gesehen. Dessen

bestenfalls „relative“ Handlungsautonomie (Albo & Jenson, 1989) ist zum einen eine Folge der extremen wirtschaftlichen Außenabhängigkeit, zum anderen der ökonomischen Regionalisierung und den daraus resultierenden Konflikten zwischen rohstoffreichen und rohstoffarmen Provinzen. Beide Faktoren verstärken sich wechselseitig. Ein Ansteigen der Ölpreise auf dem Weltmarkt führte beispielsweise zu wiederkehrenden Debatten über die Frage, ob Kanada Symptome der sogenannten „Holländischen Krankheit“ aufweist (so zuletzt 2012). Während der hohe Ölpreis Provinzen wie Alberta, Saskatchewan und Newfoundland einen Wirtschafts- und Einnahmenboom bescherte, sahen Politiker im kanadischen Zentrum darin eine Gefahr für den vor allem in Ontario und Quebec konzentrierten industriellen Sektor, der wegen des starken kanadischen „Petro“-Dollars mit Absatzproblemen konfrontiert war (Martin, 2012; Ibbitson, 2012; Gollom, 2012). Aus politikökonomischer Sicht stellen diese inter-regionalen Konflikte eine zentrale Restriktion für aktive politische Steuerung dar, da es für Bundesregierungen ausgesprochen schwierig ist, sie zu überbrücken und ein weitgehend akzeptiertes gesamtkanadisches Ziel zu formulieren.

Neo-institutionalistische Ansätze erkennen diese Handlungsrestriktionen an, sprechen dem kanadischen Staat allerdings ein größeres Maß an autonomer Steuerungsfähigkeit zu (Cairns, 1986; Lecours, 2005). Für Alan Cairns (1986) können beispielsweise die Handlungen politischer Parteien und staatlicher Akteure nicht auf rein ökonomische oder kulturelle gesellschaftliche Forderungen reduziert werden. Regierungen und bürokratische Akteure auf beiden Systemebenen versuchen demnach durchaus, politische und institutionelle Eigeninteressen zu formulieren und durchzusetzen. Die Voraussetzungen für erfolgreiche politische Steuerung haben sich mit der Transformation von Staatlichkeit im zwanzigsten Jahrhundert allerdings zusehends verschlechtert: Die Ausdifferenzierung und institutionelle Fragmentierung des politischen Systems, die Ausweitung und Politisierung von Staatstätigkeit sowie die zunehmende Verflechtung von Gesellschaft und Staat haben im Zeitverlauf Pfadabhängigkeiten geschaffen, die sich einer rationalen politischen Planung und Steuerung weitgehend entziehen. Politische Handlungsautonomie ist demzufolge zusehends durch Interdependenz begrenzt (Cairns, 1986, p. 57).

In der Tat erzeugten der Wandel von Staatlichkeit in Kanada in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Allgemeinen sowie die Entwicklung einer auf Ressourcenextraktion und -export basierenden „staples economy“ im Besonderen vielfach Pfadabhängigkeiten (Howlett & Brownsey, 2007; Innis, 2017; Wellstead, 2007). Aus einer vergleichenden Perspektive hingegen sind die institutionellen Rahmenbedingungen für innovative Politik indessen durchaus günstiger, als von kanadischen Vertretern oftmals unterstellt wird (Broschek, 2009).

Von Bedeutung ist dabei insbesondere die Kombination von Westminster-Demokratie und dualem Föderalismus. Beide Strukturmerkmale konzentrieren Handlungsressourcen sowohl auf Bundes- als auch auf Provinzebene, während die u. a. für Deutschland typischen innerstaatlichen Verhandlungskonstellationen in Gestalt von zwangsbasierter Politikverflechtung, Koalitionsregierungen oder korporatistischen Arrangements kaum existieren. Konkret verfügen Bund und Provinzen unabhängig voneinander über wichtige Kompetenzen in der Energie- und Klimaschutzpolitik. Die Bundeskompetenzen umfassen zunächst vor allem natürliche Ressourcen außerhalb der Provinzgrenzen (z. B. in den *Territories* oder an der Küste), die Atomenergie, interprovinziellen und internationalen Handel, überregionalen Umweltschutz sowie Politiken

im allgemeinen „nationalen“ Interesse (Wirtschaftsentwicklung, Forschung und Entwicklung, Energiesicherheit und -versorgung etc.) (Brownsey, 2006; Fertel, Bahn, Vaillancourt & Waaub, 2013). Qua Verfassung haben die Provinzen die Kompetenzen für natürliche Ressourcen wie Öl und Erdgas, die Regulierung ihres Elektrizitätsmarktes, sowie regionale Wirtschaftspolitik und -förderung.

Trotz der (tatsächlichen oder vermeintlichen) Intention der Verfassungsgeber, die Kompetenzen zwischen Bund und Provinzen „exklusiv“ durch zwei Listen (Secs. 91 und 92) zu trennen, wies der kanadische Föderalismus allerdings von Beginn an ein hohes Maß an institutioneller Ambiguität auf, die durch das dem Westminsterparlamentarismus inhärente Prinzip der Parlamentssouveränität weiter verstärkt wird (Broschek, 2020). Wichtig in diesem Zusammenhang sind die unterschiedlichen Reserve- und Residualkompetenzen und deren jeweilige Auslegung durch Gerichte[3], da die Kompetenzen über Umwelt- und Klimaschutzpolitik in der ursprünglichen Verfassung, dem *British North America Act* von 1867, nicht formal geregelt wurden. So erlaubt die vom *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC) im frühen 20. Jahrhundert in mehreren Urteilen sehr breit ausgelegte „property and civil rights clause“ den Provinzen, kommerzielle Aktivitäten, insbesondere Arbeitsmarktbeziehungen und die Regulierung von Handel und Industrie, innerhalb der Provinzen zu regeln. Dies umfasst auch klima- und energiepolitisch relevante Regelungen im Bereich des Umwelt-, Gesundheits- oder Konsumentenschutzes. Der Bund seinerseits beruft sich vor allem auf die „peace, order and good governance clause“ (POGG) sowie die sogenannte „spending power“, um bestimmte Maßnahmen zu begründen, die unter Umständen sogar die exklusiven Kompetenzen der Provinzen verletzen. Letztere erlaubt es ihm, Einnahmen „by any mode or system of taxation“ zu erheben und diese Mittel zudem relativ freizügig zu verwenden. Das JCPC und das *Supreme Court* haben in der Vergangenheit die Reichweite der POGG unterschiedlich ausgelegt. Drei Formen sind dabei von Bedeutung: Als eine Notfallkompetenz in außerordentlichen Situationen („emergency branch“), als eine klassische Residualkompetenz („residual branch“) sowie – wie oben bereits erwähnt – als generelle Kompetenz zur Regelung von Problemen im nationalen Interesse („national concern branch“).

Handlungsrestriktionen existieren dabei durchaus. Eine ausgesprochen wichtige Funktion kommt hier dem *Supreme Court* zu. Dessen Bedeutung hat nach Einführung der *Charter of Rights and Freedoms* und des *Constitution Act* im Jahr 1982 nochmals deutlich zugenommen. In Sec. 25 der *Charter* und Sec. 35 des *Constitution Act* wurden etwa weitreichende Selbstbestimmungsrechte für indigene Bevölkerungsgruppen verankert, die das *Supreme Court* auch relativ breit auslegt. Daraus ergibt sich zwar nicht automatisch ein formales Vetorecht für indigene Gruppen, allerdings hat das *Supreme Court* mehrmals entschieden, dass im Konfliktfall alle beteiligten Parteien einen konsensualen Ausgleich herbeiführen sollen. Diese institutionelle Restriktion spielt gerade für die Energiepolitik eine wichtige Rolle. So hat im August 2018 eine vorgelagerte Instanz, das *Federal Court of Appeal*, die geplante Erweiterung der *Trans Mountain Pipeline* von Edmonton/Alberta nach Burnaby/British Columbia in der gegenwärtigen Form als rechtswidrig zurückgewiesen, da die Bundesregierung die indigenen Bevölkerungsgruppen nicht in ausreichendem Maße konsultiert hat (McCarthy, Stueck & Lewis, 2018).

Die institutionelle Machtkonzentration befördert zudem einerseits Wandel, schafft dadurch aber auch ihre eigenen Probleme für eine Konsolidierung von Transforma-

tionspfaden. Politische Reformen bestehen immer aus zwei Phasen (Patashnik, 2008): Die Initiierung und erfolgreiche legislative Verabschiedung einer Reform einerseits, die mittel- bis langfristige Konsolidierung der Reform andererseits. Für den kanadischen Fall gilt ebenfalls, was Eric Patashnik (2008, p. 19) in seiner Studie „Reforms at Risk" für die Vereinigten Staaten festgestellt hat: Die zweite Phase ist wichtiger als die erste. Nur wenn es entsprechend gelingt, den Policy-Wandel durch eine breitere Rekonfiguration der Governance-Struktur dauerhaft abzusichern, ist eine langfristig erfolgreiche Transformationspolitik möglich.

Diese langfristige Stabilisierung von Reformpfaden wird in Kanada insbesondere durch zwei Faktoren erschwert: Die Logik des Parteienwettbewerbs sowie die relativ schwache Institutionalisierung intergouvernementaler Beziehungen. Richard Johnston hat jüngst in seiner umfassenden historisch-komparativen Studie das kanadische Parteiensystem treffend als „polarisierten Pluralismus" charakterisiert, das sich in mehrfacher Hinsicht von anderen Mehrheitsdemokratien unterscheidet (Johnston, 2017). Hierzu zählen insbesondere die in der Vergangenheit dominante Position der Liberalen Partei auf Bundesebene, herausgefordert durch die Konservativen (seit 2003 *Conservative Party of Canada*) von rechts sowie der sozialdemokratischen *New Democratic Party* (NDP) von links, das hohe Maß an Volatilität in der Wählerschaft, das sich immer wieder in erdrutschartigen Gewinnen und Verlusten für einzelne Parteien bei Unterhauswahlen entlädt, sowie die relativ unzusammenhängenden Entwicklungen in den Parteiensystemen auf Bundes- und Provinzebene. Für die energie- und klimapolitische Transformationspolitik von Belang ist gegenwärtig dabei vor allem die politische und wahlkampfstrategische Bedeutung des Themas, verbunden mit einem hohen Maß an Polarisierung.

Die parteipolitische Polarisierung prägt – zweitens – unmittelbar die intergouvernementalen Beziehungen, die selbst vergleichsweise schwach institutionalisiert sind. Policy-Interdependenzen werden durch eine Vielzahl unterschiedlicher Interaktionsmodi bewältigt. Diese entstehen oft ad hoc und variieren nach Intensität und zwischen Politikfeldern. Sie umfassen bloße Konsultation ebenso wie intensivere Kooperation zwischen Bund und Provinzen oder zwischen den Provinzen (und zunehmend unter Einschluss der drei Territorien). Für die Umwelt- und Energiepolitik ist dabei vor allem auf zwei intergouvernementale Gremien hinzuweisen: Der *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME) bietet den Umweltministern von Bund, Provinzen und Territorien einen Rahmen für gemeinsame Initiativen im Bereich der Umweltpolitik. Im Jahr 1998 einigten sich die Regierungen durch Kooperation im CCME beispielsweise auf ein Rahmenabkommen im Bereich der Umweltpolitik, den *Canadawide Accord on Environmental Harmonization* (Canadian Council of Ministers of the Environment, 1998; siehe auch Gattinger, 2015). Wichtig ist in diesem Kontext zudem der im Jahr 2004 gegründete und ausschließlich horizontale *Council of the Federation* (CoF). Dieser verfügt zwar nur über eine geringe institutionelle Kapazität mit einem kleinen Sekretariat in Ottawa, hat sich aber in den vergangenen Jahren intensiv mit der Energiepolitik befasst und sich im Jahr 2015 auf einen Rahmen für die zukünftige Entwicklung geeinigt, die sogenannte *Canadian Energy Strategy* (Council of the Federation, 2015).

Insgesamt schafft dieser institutionelle Handlungsrahmen günstige Voraussetzungen für Politikwechsel, und zwar auf beiden Ebenen des föderalen Systems. Die Kehrseite ist allerdings, dass Politikwechsel ebenso einfach wieder rückgängig gemacht oder durch Gegenmaßnahmen konterkariert werden können. Eine entscheidende Vo-

raussetzung stellt deshalb die Koordination der Aktivitäten auf beiden Handlungsebenen dar, um die Konsolidierung des Transformationspfades langfristig zu gewährleisten.

3 Transformationsmuster

3.1 Inkrementelle Umsteuerung von Mulroney zu Martin (1984 – 2006)

Seit etwa der Mitte der 1980er Jahre sieht sich die kanadische Energie- und Klimaschutzpolitik mit widersprüchlichen Handlungsanforderungen konfrontiert, die primär aus paradigmatischen Veränderungen im transnationalen Raum resultierten (Brownsey, 2006; VanNijnatten & MacDonald, 2003). Im Kontext des sich langsam entwickelnden transnationalen Diskurses über Klimaveränderung versuchte zunächst die konservative Regierung unter Brian Mulroney (1984 - 1993), Kanada als ökologischen Vorreiter zu positionieren. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf Kanadas aktive Rolle bei der Schaffung des internationalen Abkommens zum Schutz der Ozonschicht 1987 (*Montreal Protocol*) sowie der Vorbereitung der Rio-Konferenz 1992. Dieses klimapolitische Engagement fand nicht zuletzt Ausdruck in der Tatsache, dass Kanada als erstes Land das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sowie die Biodiversitätskonvention unterzeichnete. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Mulroney diese umweltpolitischen Initiativen selbstbewusst gegen die George Bush-Administration verteidigte (May, 2007, pp. 90 ff.). Auf der anderen Seite machte Mulroney wichtige Zugeständnisse an die Westprovinzen. Hierzu zählte insbesondere seine Deregulierungs- und Privatisierungspolitik im Energiesektor sowie das Freihandelsabkommen mit den USA (erweitert um Mexiko zum *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) 1994).

Der Grundwiderspruch zwischen einer konsequenten Klimaschutzpolitik und dem ökonomischen Imperativ der Ressourcenentwicklung verschärfte sich in der Folgezeit unter den liberalen Regierungen Jean Chretien (1993-2003) und Paul Martin (2003-2006). Eine ambitionierte Umweltpolitik war auch zentraler Bestandteil des liberalen Wahlprogramms von 1993. Insbesondere die Reduktion der CO_2-Emissionen geriet zusehends in den Fokus dieser Bemühungen. Bereits 1990, noch unter Mulroney, verpflichtete sich Kanada, die CO_2-Emissionen innerhalb von zehn Jahren auf dem Niveau dieses Jahres zu stabilisieren. Die Liberalen versprachen im Wahlkampf weitergehende Maßnahmen mit dem Ziel, die Emissionen bis 2005 im Vergleich zum Referenzjahr 1988 um 20 Prozent zu senken (VanNijnatten & MacDonald, 2003, p. 77). Nach langwierigen innenpolitischen Auseinandersetzungen verkündete die Chretien-Regierung zudem im Dezember 2002, dass sie das Kyoto-Protokoll ratifizieren würde, und legte hierzu einen Ratifikationsplan vor, den *Climate Change Plan for Canada* (Government of Canada, 2002). Auf dieses Rahmenabkommen einigten sich im Oktober die Energie- und Umweltminister von Bund und Provinzen in einer intergouvernementalen Konferenz.

Seine klimapolitischen Zielsetzungen verfehlte Kanada allerdings weitgehend. Zum einen fehlte es den konservativen wie liberalen Bundesregierungen an der notwendigen Entschlossenheit, den energie- und klimaschutzpolitischen Policy-Wandel konsequent umzusetzen, insbesondere durch einen breit angelegten Ansatz, der auch

die Governance-Strukturen umfasst. Die Klimaschutzpolitik hatte damals noch nicht den gleichen wahlkampfstrategischen Stellenwert wie in jüngerer Zeit. Im Vordergrund standen stattdessen bis etwa Mitte der 1990er Jahre der ungelöste Verfassungskonflikt mit Quebec, gefolgt von der Gesundheitspolitik oder Konflikten zwischen Bund und Provinzen über den Finanzausgleich.

Zum zweiten hat die Regionalisierung der politischen Ökonomie in Kombination mit dem dualen Föderalismus eine effektive Transformationspolitik erschwert. Provinzen mit reichen Öl- und Gasvorkommen, insbesondere Alberta, Saskatchewan und Newfoundland, aber auch andere Energieexporteure wie Quebec (Wasserkraft) haben in der Vergangenheit in enger Zusammenarbeit mit der ausgesprochen mächtigen Ressourcenindustrie nicht nur die Liberalisierung und Intensivierung der Nord-Süd-Integration weiter vorangetrieben, sondern auch die Bemühungen der klimaschutzpolitischen Umsteuerung durch den Bund oftmals zu konterkarieren versucht. Zu nennen ist hier allen voran die *Canadian Association of Petroleum Producers* (CAPP) mit Hauptsitz in Calgary, Alberta. Die CAPP repräsentiert ungefähr 150 Unternehmen, die insgesamt ca. 98 Prozent der kanadischen Öl- und Gasproduzenten ausmachen (Brownsey, 2006, p. 87), ist extrem gut vernetzt und verfügt über signifikante finanzielle, organisatorische und politische Ressourcen, die sie unter anderem dafür einsetzt, die Integration der kanadischen und US-amerikanischen Energiesektoren zu fördern. Insbesondere für den kanadischen Westen sind dabei die tatsächlichen oder vermeintlichen Kosten einer energiepolitischen Umsteuerung von existentieller Bedeutung. Bereits in den 1990er Jahren war die Provinz Alberta verantwortlich für mehr als 60 Prozent der Energieproduktion in Kanada. Die Ölsände im Norden der Provinz beinhalten ungefähr ein Drittel des weltweiten Ölvorkommens (VanNijnatten & MacDonald, 2003, p. 76). Zwischen 2009 und 2014 machten Einnahmen aus dem Erlös nicht-erneuerbarer Ressourcen 20 bis 30 Prozent der Gesamteinnahmen der Provinz aus. Die Nachbarprovinz Saskatchewan ist der zweitgrößte Ölproduzent des Landes. Sie besitzt eine stärker diversifizierte Energiewirtschaft mit Öl, Uran, Kohle sowie Erdgas, das durch neue technische Möglichkeiten erschlossen werden kann. Der Ölsektor allein trug im gleichen Zeitraum zu zwischen 13 und 24 Prozent der Provinzeinnahmen bei. Beide Provinzen sind nicht nur die größten Energieproduzenten, sondern auch die größten Energiekonsumenten, nicht zuletzt wegen der energieintensiven Erschließung und Verarbeitung des Rohöls. Die Ölsandindustrie Albertas verursachte im Jahr 2014 8,5 Prozent der gesamtkanadischen CO_2-Emissionen, der Öl- und Gassektor in Saskatchewan war für 32 Prozent der Provinzemissionen verantwortlich (Carter, Fraser & Zalik, 2017; Carter, 2018). Eine Kombination aus politisch-ökonomischen und institutionellen Faktoren erklärt daher den Widerstand vor allem der westkanadischen Provinzregierungen gegen eine ambitionierte Klimaschutzpolitik des Bundes.

3.2 Reaktive Sequenz I: Wandel der Transformationspolitik unter Harper (2006-2015)

Mit der Wahl der konservativen Regierung Stephen Harpers veränderte sich die Transformationsdynamik. Der inkrementelle Transformationspfad befindet sich seither in einer kritischen Weggabelung, die durch die Abfolge zweier reaktiver Sequenzen charakterisiert ist. Der strukturelle Zielkonflikt zwischen einer effektiven Klimaschutzpolitik

einerseits, einer wirtschaftspolitischen Strategie, die der Ressourcenextraktion und dem Export von Öl und Gas Priorität einräumt, andererseits hat sich während der letzten zehn Jahre weiter zugespitzt und konfrontierte die politischen Akteure auf Bundes- und Provinzebene mehr als in der Vergangenheit mit der Notwendigkeit, sich mit alternativen Reformkonzepten zu positionieren. Im Kern geht es dabei um die Frage, inwieweit das klassische Entwicklungsmodell der „staples economy" und die damit verbundenen Investitionskosten (in Infrastrukturprojekte und die kostenintensive Extraktion) angesichts vielfacher Unwägbarkeiten – allen voran die mögliche Energieunabhängigkeit der USA sowie die Volatilität des Ölpreises auf dem Weltmarkt – überhaupt noch zukunftsweisend ist. Zudem verschärfen sich die Legitimationsprobleme dieser Politik in dem Maße, wie die Folgen des Klimawandels auch in Kanada spürbar werden. Die Häufung von Naturkatastrophen seit 2013 (Überschwemmungen in Alberta 2013 und in Quebec und Ontario im Frühjahr 2017; Waldbrände in Alberta 2016 und British Columbia 2017 und 2018) bestimmt zusehends die Medienberichterstattung und politische Diskussion über die Folgen des Klimawandels. Auch der volkswirtschaftliche Schaden ist kaum mehr von der Hand zu weisen. In einem 2016 vorgelegten Report des parlamentarischen Beauftragten für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung wird beispielsweise ein sprunghafter Ausgabenanstieg des *Disaster Financial Assistance Arrangement Programmes* seit 2009 dokumentiert (Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2016, p. 2).

In seiner Programmatik gab Harper dabei von Beginn an zu erkennen, dass er einen klaren Strategiewechsel in der Energiepolitik anstrebte. Sein Ziel war es, Kanada als globale „Energie-Supermacht" (*energy super power*) zu etablieren (Brownsey, 2007; 2013). Indem er auf den starken Ausbau der Ressourcenextraktion und -export vor allem im Westen baute, löste er den Grundkonflikt zwischen klimaschutz- und energiewirtschaftlichen Zielen einseitig zu Gunsten letzteren auf. Entsprechend wurde der Förderung infrastrukturpolitischer und regulativer Maßnahmen Priorität eingeräumt, um den Ressourcenexport in die USA und nach Asien zu steigern. Zwar unterzeichnete Kanada den *Copenhagen Accord,* der eine Reduktion der CO_2-Emissionen bis 2020 um 17 Prozent vorsah (Referenzjahr 2005), allerdings nur, weil es ein nicht-bindendes Abkommen war. Dagegen verkündete Kanada im Dezember 2011 den Ausstieg aus dem verbindlichen Kyoto-Protokoll. In der Energiepolitik selbst konzentrierte sich die Harper-Regierung vor allem auf den massiven Ausbau von Pipelines, so etwa die hochgradig umstrittene *Trans Mountain Pipeline* oder die *Keystone Pipeline* von Alberta nach Texas.

Ganz im Sinne Patashniks (2008) umfasste der Policy-Strategiewechsel unter Harper auch die Governance-Ebene. Ein Kernelement von Harpers konservativer Transformationspolitik stellte sein Konzept des „open federalism" dar, das eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Bund und Provinzen durch eine strikte Trennung der Aufgabenverantwortung beinhaltete. Durch diese „orthodoxe" Interpretation des dualen Föderalismus sollten Interdependenzen und Kooperation mit den Provinzen und Territorien auf das minimal notwendige Maß reduziert werden. Mehr als seine Vorgänger konzentrierte er zudem die Macht im Prime Ministerial Office (PMO) und brachte entsprechende Gesetzesvorhaben durch *Omnibus Bills* im Schnellverfahren durch den parlamentarischen Prozess. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die zweifache Reform des *Navigable Waters Protection Act* im Jahr 2009 und 2012, im Rahmen derer die Anzahl der Gewässer sowie deren Schutz vor Umweltschäden durch Pipelines oder anderen

Folgewirkungen der Ressourcenextraktion drastisch reduziert und die Review- und Konsultationsvorgaben aufgeweicht wurden (Brownsey, 2013).

Die Provinzen ihrerseits passten sich den neuen Rahmenbedingungen auf unterschiedliche Weise an. Auf der einen Seite verschaffte die Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik vor allem den rohstoffreichen Provinzen neue Handlungsspielraume, den Ressourcenexport voranzutreiben. Auf der anderen Seite traten diese auch zunehmend mit umwelt- und klimaschutzpolitischen Initiativen in Erscheinung. Nahezu alle Provinzen initiierten teilweise recht ambitionierte Pläne zur Bekämpfung des Klimawandels, die auch in administrativen Reformen ihren Ausdruck fanden. So gründeten Newfoundland 2009 das *Office of Climate Change, Energy Efficiency and Emissions Trading*, Saskatchewan 2007 ein *Climate Change Secretariat* oder Alberta bereits 2003 den *Climate Change Emissions Management Act* (CCEMA). Dies ist insofern bemerkenswert, als gerade Alberta damit die erste Provinz war, die gesetzgeberische Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen erlies (Carter, 2018). Die neue, 2015 gewählte sozialdemokratische Provinzregierung unter Rachel Notley führte zudem noch im selben Jahr eine neue Klimawandelstrategie ein, die unter anderem die Einführung einer CO_2-Steuer und den Ausstieg aus kohlebasierter Energieerzeugung vorsah.

Zwei energie- und klimaschutzpolitische Innovationen in British Columbia, Quebec und Ontario hatten dabei eine besondere Bedeutung, da sie den Transformationsprozess im gesamtkanadischen Kontext nachhaltig prägen sollten. Die liberale Regierung British Columbias führte 2008 als erste Provinz eine CO_2-Steuer ein, die in den Folgejahren schrittweise erhöht und erweitert wurde. Diese Reform erwies sich als weitgehend erfolgreich, da dadurch der Verbrauch fossiler Brennstoffe deutlich reduziert werden konnte, in den ersten fünf Jahren um mehr als 17 Prozent pro Kopf (Elgie & McClay, 2013). Ein alternativer Pfad zur Besteuerung von Treibhausgasen wurde von Quebec und Ontario beschritten. Bereits 2009 verabschiedete die liberale Provinzregierung Ontarios den *Green Energy Act*. Damit beschloss die Provinz als erste Gebietskörperschaft in Nordamerika den kompletten Ausstieg aus kohlebasierter Energieerzeugung und verbesserte die Förderung erneuerbarer Energien. Sechs Jahre später kündigte die Regierung ein neues erweitertes Programm an, das zudem den Einstieg in die Besteuerung von Treibhausgasemissionen vorsah. Anders als British Columbia entschied sich Ontario für den Einstieg in ein im Entstehen begriffenes nordamerikanisches Emissionshandelssystem. Dieser Policy-Pfad baute auf ein bereits 2007 geschaffenes Kooperationsabkommen zwischen US-amerikanischen und kanadischen Gliedstaaten auf, die sogenannte *Western Climate Initiative* (WCI), das darauf zielte, ein nordamerikanisches Emissionshandelssystem zu etablieren (siehe auch Western Climate Initiative, 2013). Innerhalb dieser Initiative vereinbarten zunächst Kalifornien und Quebec 2014 ein Emissionshandelssystem. Ontario trat diesem im Rahmen des *Climate Change Action Plans* 2017 bei.

Beide Initiativen lenkten die öffentliche Diskussion verstärkt auf die Besteuerung von CO_2-Emissionen als Kernelement einer erfolgreichen energie- und klimaschutzpolitischen Umsteuerung. Diese Debatte ist einerseits hochgradig politisiert, denn die Besteuerung von Emissionen wird von den meisten Konservativen auf Provinz- wie Bundesebene vehement kritisiert. Anderseits demonstrieren die beiden unterschiedlichen Modelle auf Provinzebene die Flexibilität dieses Instruments und erlauben zudem, die jeweiligen Effekte unterschiedlicher Ausgestaltungen besser abzuschätzen.

Neben den uni- und bilateralen Initiativen versuchten die Provinzen darüber hinaus, ihren Führungsanspruch ungeachtet substantieller Interessendivergenzen durch

multilaterale horizontale Aktivitäten zu untermauern. In diesem Kontext spielte der CoF eine wichtige Rolle. Wegen der relativ geringen institutionellen Kapazität dieses intergouvernementalen Gremiums fokussieren die Provinzen sich auf wenige Themen, denen sie über einen gewissen Zeitraum Priorität einräumen. Die Energiepolitik steht interessanterweise seit 2007 kontinuierlich auf der Agenda. Die Provinzen einigten sich zunächst auf verschiedene Positionspapiere, die 2015 zur Formulierung eines Rahmenabkommens führten, der *Canadian Energy Strategy* (Council of the Federation, 2015). In diesem Abkommen bekräftigen sie die Notwendigkeit einer dauerhaften Kooperation, um die negativen Effekte der Energieextraktion sowie des Ressourcentransports zu minimieren und den Energieverbrauch zu reduzieren. Innerhalb dieser „shared vision" wird gleichzeitig konstatiert, dass einzelne Provinzen in sehr unterschiedlicher Weise von der Energietransformationspolitik betroffen sind, was wiederum eine Offenheit für variable Ansätze bei der Implementation erforderlich macht.

3.3 Reaktive Sequenz II: Die energiepolitische Wende des Bundes unter Trudeau seit 2015

Die Ablösung der Harper-Regierung nach fast zehn Jahren im Amt durch die liberale Bundesregierung unter Justin Trudeau führte erneut zu einem drastischen Politikwechsel. In der Tat können die Entwicklungen seit 2015 als zweite reaktive Sequenz beschrieben werden, was die Offenheit der gegenwärtigen Transformationspolitik verdeutlicht. Die Trudeau-Regierung demonstrierte von Beginn an Entschlossenheit, Kanadas klimaschutzpolitische Rückständigkeit durch tiefgreifende Reformen und eine neue Führungsrolle des Bundes zu beenden. Wie unter Harper beinhaltete der Regierungswechsel nicht nur programmatisch neue Policy-Initiativen, sondern auch prozedural eine Rekonfiguration der Governance-Strukturen durch eine Revitalisierung des kooperativen Föderalismus sowie breitangelegte Konsultationen u. a. mit indigenen Bevölkerungsgruppen, Wissenschaftlern, oder Vertretern der Kommunen.

Zu Trudeaus ersten Amtshandlungen zählte die Einberufung einer *First Ministers Conference* im November 2015 mit dem Ziel, ein ambitioniertes und verbindliches Rahmenabkommen zur Bekämpfung des Klimawandels zu formulieren. Das erste Treffen diente zunächst zur Vorbereitung der Pariser Klimaschutzkonferenz, die vom 30. November bis 12. Dezember stattfand und zu der Trudeau Vertreter der Provinzen, Territorien und indigenen Gruppen als Teil der kanadischen Delegation einlud. Kanada sollte entsprechend auf internationaler Ebene wieder eine wichtige Rolle im Klimaschutz einnehmen.

Dieser bundespolitische Strategiewechsel stand offenkundig in starkem Kontrast zur Politik unter Stephen Harper. Während dieser wissenschaftliche Expertise über den Klimawandel nicht nur ignorierte, sondern den Einfluss von Wissenschaftlern zum Beispiel durch öffentliche Anhörungen zu unterminieren suchte, lud Trudeau diese zu *Briefings* im Rahmen der intergouvernementalen Treffen mit den Provinzpremiers. Gleichzeitig lancierte die Bundesregierung eine enge Zusammenarbeit nicht nur der Regierungschefs, sondern auch auf den nachgeordneten Ebenen. Im Rahmen einer zweiten *First Ministers Conference* im März 2016 einigten sich die Vertreter auf die *Vancouver Declaration*, die wiederum auf der *Canadian Energy Strategy* des CoF so-

wie des Pariser Klimaschutzabkommens (*Conference of Parties* (COP) 21) basierte (Chahal, Jacques, Quintaneiro & Toner, 2017). Eine dritte Konferenz im Dezember 2016 beschloss schließlich das *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF), das alle Beteiligten mit Ausnahme der konservativen Provinzregierungen Saskatchewans und Manitobas unterzeichneten.

Zusammen mit einer Reihe anderer Maßnahmen[4], die die neue Bundesregierung 2016 und 2017 einführte, demonstriert dieser abrupte Strategiewechsel abermals die Innovationsfähigkeit kanadischer Politik. Zu Tage traten allerdings auch die typischen strukturellen Herausforderungen, derartige Politikwechsel zu stabilisieren. Gegenwärtig zeigt sich dies vor allem an zwei Konflikten, die seit 2017 die kanadische Politik bestimmt haben. Auf heftigen Widerstand seitens konservativer Politiker und Provinzregierungen stieß der im Juni 2018 verabschiedete *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*. Ein Kernelement dieses Pakets ist die Einführung einer CO_2-Steuer auf Bundesebene, die allerdings nur in den Provinzen wirksam wird, die bis Ende 2018 keine solche Steuer eingeführt haben. Unerheblich ist dabei, ob die Provinzen dem Modell des Emissionshandels oder der direkten Besteuerung folgen, solange die Besteuerung vom Bund definierte Mindeststandards erfüllt. Die konservativen Regierungen Ontarios (seit 2018), Manitobas, Saskatchewans, Albertas (seit Mai 2019) sowie New Brunswicks (2018) versuchen gegenwärtig unter Ausschöpfung aller verfassungspolitischen Möglichkeiten dies zu verhindern, allerdings bislang ohne Erfolg. In zwei Urteilen haben die höchsten Provinzgerichte in Saskatchewan sowie Ontario unlängst die Verfassungskonformität der CO_2-Steuer bestätigt – ein wichtiger Etappensieg für die liberale Bundesregierung, die diese Maßnahme primär mit der POGG rechtfertigte.

Ob der von der Trudeau-Regierung eingeleitete Politikwandel mittel- bis langfristig konsolidiert werden kann, hängt aber auch vom Ausgang der Unterhauswahl im Oktober 2019 ab. Die Klimaschutz- und Energiepolitik wird den Wahlkampf als zentrales Thema bestimmen. Ein Problem für die liberale Regierung ist dabei nicht nur die Mobilisierung gegen die CO_2-Steuer von konservativer Seite, sondern auch die Frustration vieler ehemaliger Trudeau-Wähler, denen die Umsteuerung nicht weit genug geht. Im Zentrum der Kritik steht dabei die liberale Strategie, eine drastische Reduktion der Treibhausgasemission in Kanada mit der gleichzeitigen Steigerung der Öl- und Gasexporte zu kombinieren (vgl. hierzu im Detail Dagg, Lippett, Masters & Toner, 2018; Toner, Cherniak & Force, 2016). Auf vehemente Kritik stieß insbesondere die Entscheidung, den Ausbau der *Trans Mountain Pipeline* nicht zu stoppen, sondern voranzutreiben. Als Anfang 2018 aufgrund eines Urteils des *Federal Court of Appeals* eine neue Verzögerung drohte und sich der Pipelinebetreiber Kinder Morgan daraufhin aus dem Projekt zurückzog, erklärte die Trudeau-Regierung kurzerhand, die Pipeline zu verstaatlichen und nach einem neuen Konsultationsverfahren durchzusetzen (McCarthy, Stueck & Lewis, 2018). Beachtliche Wahlerfolge Grüner Parteien auf Provinzebene zeigen, dass der liberale Ansatz an Grenzen stößt. So erzielten die Grünen bei den Provinzwahlen in British Columbia 16,8 Prozent (2017), in Quebec (Quebec solidaire) 16,1 Prozent (2018), New Brunswick 11,8 Prozent (2018) und in Prince Edward Island 30,6 Prozent (2019). Ein starkes Abschneiden der Grünen bei den Unterhauswahlen könnte dabei entweder den Konservativen zur Mehrheit verhelfen oder alternativ eine liberale Minderheitsregierung begünstigen, die dann auf die Unterstützung der NDP und möglicherweise einzelner Grüner Abgeordneter angewiesen wäre.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Im Zentrum dieses Beitrages stand die Frage nach den Erfolgsbedingungen für langfristig angelegte, umfassende Politikwechsel im kanadischen Bundesstaat. Wie gezeigt wurde, befindet sich die Energie- und Klimaschutzpolitik in Kanada seit der Wahl Stephen Harpers in einer kritischen Weggabelung, die auf eine längere Phase inkrementeller Anpassungsversuche liberaler wie konservativer Regierungen folgte. Diese kritische Weggabelung ist dabei charakterisiert durch reaktive Sequenzen, das heißt gegenläufige politische Reformmaßnahmen, die darauf zielen, zeitlich vorgelagerte Schritte zu konterkarieren und rückgängig zu machen. Insgesamt erschwert diese Dynamik die dauerhafte Stabilisierung eines Reformpfades.

Die Harper-Regierung versuchte zunächst einen Pfadwechsel einzuleiten, indem sie klimaschutzpolitische Zielsetzungen weitgehend aufgab und stattdessen einseitig die Förderung der Extraktion und des Exports nicht-regenerativer Ressourcen vorantrieb. Während dieser Phase, die als erste reaktive Sequenz charakterisiert werden kann, traten zudem die Provinzen mit eigenen Initiativen stärker in den Vordergrund. Unter der liberalen Regierung Trudeau folgte sodann eine zweite reaktive Sequenz, in der der Bund eine Führungsrolle in der Klimaschutzpolitik anzustreben versuchte, ohne jedoch einen zumindest langfristigen Ausstieg aus dem wirtschaftspolitischen Entwicklungsmodell der „staples economy“ anzustreben. Im Kontext einer sich verschärfenden parteipolitischen Polarisierung sowie des transnationalen wie landesweiten öffentlichen Diskurses über die immer deutlicher erfahrbar werdenden Folgen des Klimawandels sieht sich die Trudeau-Regierung mehr als alle Vorgängerregierungen mit dem Grundwiderspruch konfrontiert, wirtschaftlich-energiepolitische wie ökologische Zielsetzungen auszutarieren.

Sowohl Harper als auch Trudeau hatten einen ganzheitlichen Reformansatz insofern, als sie versuchten, die programmatischen und prozeduralen Voraussetzungen, die für eine erfolgreiche Transformationspolitik entscheidend sind, zu schaffen. Der Ansatz der Trudeau-Regierung scheint dabei vielversprechender zu sein. Die Praxis von Transformationspolitik im kanadischen Föderalismus, wie etwa im Kontext des Auf- und Ausbaus des Wohlfahrtstaates im 20. Jahrhundert, zeigt, dass sich Strukturreformen am ehesten durch eine Kombination von bundespolitischer Führung und kooperativer intergouvernementaler Zusammenarbeit bewerkstelligen lassen.

Die Analyse des kanadischen Falles bestätigt somit Patashniks (2008) Untersuchung der Erfolgsbedingungen von groß angelegten Policy-Reformen im US-amerikanischen Regierungssystem. Ob solche Reformen gelingen, lässt sich erst langfristig nach der formalen Verabschiedung eines Reformpakets bestimmen. Das entscheidende Kriterium für eine erfolgreiche Reform ist nicht deren Verabschiedung selbst, sondern die breitere Rekonfiguration politischer Dynamiken, die dem Policy-Wandel Stabilität und Dauerhaftigkeit verleiht. In der Tat sind die institutionellen Rahmenbedingungen für Politikwechsel in Kanada günstig. Dies kann von Vorteil sein, denn Veto-Positionen sind vergleichsweise schwach und die Voraussetzungen für Policy-Innovationen auf beiden Systemebenen günstig. Gleichzeitig birgt diese institutionelle Konfiguration den Nachteil, dass Transformationspfade anfällig sind für reaktive Sequenzen und ihre Absicherung und Konsolidierung entsprechend schwierig ist. Dies gilt umso mehr, wenn es um ein hochgradig konfliktintensives Politikfeld geht wie die Energie- und Klimaschutzpolitik, die in den vergangenen Jahren zusehends den politischen und insti-

tutionellen Wettbewerb zwischen politischen Parteien und Systemebenen in Kanada bestimmt hat. Eine langfristige Konsolidierung des seit 2015 eingeschlagenen Reformpfades unter Trudeau wurde dadurch bislang erschwert.

Ob sich die seit Ende 2015 eingeleitete zweite reaktive Sequenz in der Energie- und Klimaschutzpolitik in einen langfristigen Transformationspfad überführen lässt, wird sich höchstwahrscheinlich in den kommenden Monaten entscheiden. Nach einigen Rückschlägen zeichnet sich zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrages ab, dass der liberale Politikwechsel im Schatten der Hierarchie möglicherweise konsolidiert werden kann. In jüngsten Wahlumfragen (Juli 2019) liegen die Liberalen erstmals seit längerem wieder vor den Konservativen, und zwar vor allem in den strategisch wichtigen Provinzen Ontario, Quebec und British Columbia (Fournier, 2019). Eine liberale Minderheitsregierung, unterstützt von der NDP und Grünen Unterhausabgeordneten, ist gegenwärtig ein durchaus realistisches Szenario für die Unterhauswahl 2019. Die Urteile des Ontario und Saskatchewan *Court of Appeal* deuten zudem darauf hin, dass die Einführung der CO_2-Steuer durch den Bund keine Kompetenzüberschreitung darstellt. Sollte sich diese Auffassung im weiteren Verlauf durchsetzen, wird das *Supreme Court* sich dieser Interpretation wahrscheinlich anschließen und auf eine eigene Rechtsprechung verzichten. In dieser möglichen Konstellation müssten sich selbst die konservativen *Hardliner* in Provinzen wie Alberta, Saskatchewan und Ontario wieder verstärkt um verhandlungsbasierte Lösungen bemühen und mit konstruktiv-realistischen Vorschlägen den Policy-Wandel begleiten.

Anmerkungen

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

2 Die wirtschaftshistorische und wirtschaftspolitische Forschung hat hierfür den Begriff der „staples economy“ eingeführt (Innis, 2017). Für Harold Innis kann die Geschichte Kanadas aus der sequentiellen Entwicklung einzelner „staples“ verstanden werden. Entsprechend bestimmte die historische Dominanz jeweils einer für den Export bestimmten Primärresource (z. B. Biberfelle, Kabeljau, Holz, Getreide) die Herausbildung von spezifischen Siedlungsmustern, Infrastrukturprojekten und politischen Institutionen. Obwohl die kanadische Wirtschaft heute wesentlich stärker diversifiziert ist als im 19. und 20. Jahrhundert (Howlett & Brownsey, 2007; Wellstead, 2007), ist unbestritten, dass der Export nicht-erneuerbarer Ressourcen – vor allem Öl und Gas – eine maßgebliche Rolle für den wirtschaftlichen Wohlstand spielt.

3 Bis 1949 entschied das *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC) in London über Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Provinzen, seitdem das *Supreme Court of Canada* (SCC).

4 Das erste Budget der liberalen Regierung umfasste etwa Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, Infrastruktur und Forschung im Volumen von sieben Milliarden Dollar. Das zweite Budget fokussierte vor allem infrastrukturpolitische Instrumente im Volumen von knapp 22 Milliarden Dollar (Chahal, Jacques, Quintaneiro & Toner, 2017).

Literatur

Albo, Gregory & Jenson, Jane (1989). A Contested Concept: The Relative Autonomy of the State. In Wallace Clement & Glen Williams (Eds.). *The New Canadian Political Economy* (180-211). Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press.

Anderson, Bruce (2017). *For Canadian politicians, it’s riskier to ignore climate change than it is to propose solutions*. Political Risk & Climate Action. Verfügbar unter: http://abacusdata.ca/political-risk-climate-action/ [22. November 2018].

Broschek, Jörg (2009). Der kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse. Wiesbaden: VS Verlag.

Broschek, Jörg (2020). Bicameralism and the Consequences of Political Structuring in Canada: Lost Alternatives, Future Options. In Johanne Poirier & Alain G. Gagnon (Eds.). *Canadian Federalism and its Future: Actors and Institutions*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press (i.E.).

Bush, Elizabeth & Lemmen, Donald S. (2019). *Canada's Changing Climate Report*. Government of Canada: Ottawa.

Brownsey, Keith (2006). Canadian Energy Policy: Supply, Sustainability, and a Policy Vacuum. In Bruce Doern (Ed.). *How Ottawa Spends, 2006-2007: In From the Cold: The Tory Rise and the Liberal Demise* (73-94). Montreal: McGill-Queen's University Press.

Brownsey, Keith (2007). Energy Shift: Canadian Energy Policy Under the Harper Conservatives. In Bruce Doern (Ed.). *How Ottawa Spends, 2007-2008: The Harper Conservatives – Climate of Change* (143-160). Montreal: McGill-Queen's University Press.

Brownsey, Keith (2013). Energy Strategy under the Harper Government: Provincial and Industry-Led. In Bruce Doern & Christopher Stoney (Eds.). *How Ottawa Spends, 2013-2014, The Harper Government: Mid-Term Blues and Long-Term Plans* (127-145). Montreal: McGill-Queen's University Press.

Cairns, Alan (1986). The Embedded State: State-Society Relations in Canada. In Keith Banting (Ed.). *State and Society. Canada in Comparative Perspective* (53-86) (Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 31). Toronto: University of Toronto Press.

Canadian Council of Ministers of the Environment (1998). *Canada-wide Accord on Environmental Harmonization.* Verfügbar unter: https://www.ccme.ca/files/Resources/harmonization/accord_harmonization_e.pdf [29. Januar 2018].

Carter, Angela (2018). Policy Responses to the Climate Crisis in Canada's Petro-Provinces: Varieties of Carbon Entrenchment. *Studies in Political Economy, 99* (2), 151-174.

Carter, Angela, Fraser, Gail & Zalik, Anna (2017). Environmental Policy Convergence in Canada's Fossil Fuel Provinces? Regulatory Streamlining, Impediments, and Drift. *Canadian Public Policy, 43* (1), 61-76.

Chahal, Aman, Jacques, Zak, Quintaneiro, Marc & Toner, Glen (2017). Politics and Policy on the Federal- Provincial Journey to a Low-Carbon Future: A New Era of Canadian Energy/Environment Federalism? In Katherine A. H. Graham & Allan M. Maslove (Eds.). *How Ottawa Spends: 2017-2018* (158-179). Carleton University: School of Public Policy and Administration.

Commissioner of the Environment and Sustainable Development (2016). *Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development.* REPORT 2 Mitigating the Impacts of Severe Weather. Ottawa.

Council of the Federation (2015). *Canadian Energy Strategy*. Verfügbar unter: http://canadaspremiers.ca/wp-content/uploads/2013/03/canadian_energy_strategy_eng_fnl.pdf [17. Juli 2018].

Dagg, Travis, Lippett, Jonathan, Masters, Derek & Toner, Glen (2018). A Pan-Canadian Experiment: Pipelines, Carbon Pricing, and Partisan Politics Test the New Era of Energy/Environmental Federalism. In Katherine Graham & Allan Maslove (Ed.). *How Ottawa Spends 2018-19* (95-115). Carleton University: School of Public Policy and Administration.

Elgie, Stewart & McClay, Jessica (2013). BC's Carbon Tax Shift Is Working Well after Four Years ("Attention Ottawa"). *Canadian Public Policy, 39*, 1-10.

Falleti, Tulia & Mahoney, James (2015). The Comparative Sequential Method. In James Mahoney & Kathleen Thelen (Eds.). Advances in Comparative-Historical Analysis (211-239). Cambridge: Cambridge University Press.

Fertel, Camille, Bahn, Olivier, Vaillancourt, Kathleen & Waaub, Jean-Philippe (2013). Canadian energy and climate policies: A SWOT analysis in search of federal/provincial coherence. *Energy Policy, 63*, 1139-1150.

Fournier, Philippe (2019). This Week's 388Canada Projection: All Bets are Off. *Maclean's,* July 14, 2019. Verfügbar unter: https://www.macleans.ca/politics/ottawa/this-weeks-338canada-projection-all-bets-are-off/.

Gattinger, Monica (2015). A National Energy Strategy for Canada: Golden Age or Golden Cage of Energy Federalism? In Juneau Berdahl & Carolyn H. Tuohy (Eds.). *Canada: The State of the Federation 2012-2013* (39-69). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Gollom, Mark (2012, 18. Mai). Is Canada suffering from the Dutch Disease?. *CBC News, 18. Mai 2012*. Verfügbar unter: https://www.cbc.ca/news/canada/is-canada-suffering-from-dutch-disease-1.1140014 [26.08.2019].

Government of Canada (2002). *Climate Change Plan for Canada*. Verfügbar unter: http://publications.gc.ca/site/eng/9.648655/publication.html [26.08.2019].

Government of Ontario (2018). *Ontario Introduces Legislation to End Cap and Trade Carbon Tax Era in Ontario*. Press Release. Verfügbar unter: https://news.ontario.ca/ene/en/2018/07/ontario-introduces-legislation-to-end-cap-and-trade-carbon-tax-era-in-ontario.html [25. Juli 2018].

Howlett, Michael & Brownsey, Keith (2007). Introduction: Towards a Post Staples State? *Canadian Political Science Review, 1* (1), 1-7.

Ibbitson, John (2012, 16. Mai*).* East vs. West: Political success involves pitting group against group. *Globe and Mail, 16. Mai 2012*. Verfügbar unter: https://www.theglobeandmail.com/news/politics/east-vs-west-political-success-involves-pitting-group-against-group/article4184570/ [26.08.2019].

Innis, Harold (2017). *Essays in Canadian Economic History*. Toronto: University of Toronto Press.

Johnston, Richard (2017). *The Canadian Party System. An Analytic History*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Lecours, André (Ed.) (2005). *New Institutionalism. Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.

Martin, Lawrence (2012, 15. Mai). As an industrial nation, Canada is divided against itself. *Globe and Mail, 15. Mai 2012.* Verfügbar unter: https://www.theglobeandmail.com/news/politics/as-an-industrial-nation-canada-is-divided-against-itself/article4178717/ [26.08.2019].

May, Elizabeth (2007). Brian Mulroney and the Environment. In Raymond Blake (Ed.). *Transforming the Nation. Canada and Brian Mulroney* (381-392). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

McCarthy, Shawn, Stueck, Wendy, Lewis, Jeff (2018, 29. August). Trans Mountain Expansion halted as appeals court quashes Ottawa's approval. *Globe and Mail, 29. August 2018*. Verfügbar unter: https://www.theglobeandmail.com/business/industry-news/energy-and-resources/article-court-quashes-ottawas-approval-of-trans-mountain-expansion/ [26.08.2019].

Patashnik, Eric (2008). Reforms at Risk. What Happens after Major Policy Changes are Enacted. Princeton: Princeton University Press.

Toner, Glen, Cherniak, David & Force, Kevin (2016). Liberal Energy and Climate Change Governance: Rebalancing Energy/Environment Domain Post-Harper. In Bruce G. Doern & Christopher Stoney (Eds.). *How Ottawa Spends 2016-17: The Trudeau Liberals in Power* (167-190). Carleton University: School of Public Policy and Administration.

VanNijnatten, Debora & MacDonald, Douglas (2003). Reconciling Energy and Climate Change Policies: How Ottawa Blends. In Bruce Doern (Ed.). *How Ottawa Spends, 2003-2004: Regime Change and Policy Shift* (72-88). Oxford: Oxford University Press.

Wellstead, Adam (2007). The (Post) Staples Economy and the (Post) Staples State in Historical Perspective. *Canadian Political Science Review, 1* (1), 8-25.

Western Climate Initiative (2013). *Western Climate Initiative*. Verfügbar unter: http://westernclimateinitiative.org/index.php [26.08.2019].

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Jörg Broschek, Wilfrid Laurier University, Department of Political Science, 75 University Ave West, Waterloo, ON, N2L 3C5, Kanada
E-Mail: jbroschek@wlu.ca