

# Québec auf der internationalen Bühne



Oktober 2005

Nummer 1

Internet-Version verfügbar auf: [www.mri.gouv.qc.ca](http://www.mri.gouv.qc.ca)



**Monique Gagnon-Tremblay**  
Ministerin für internationale Beziehungen

*Die besondere Stellung Québecs innerhalb der kanadischen Föderation, die Notwendigkeit der Entfaltung seiner kulturellen Identität, und die Erfordernisse der Entwicklung seines Wohlstands machen eine Präsenz Québecs auf der internationalen Bühne unabdingbar. In Übereinstimmung mit seinen verfassungsmäßigen Kompetenzen ist Québec der Ansicht, dass es sich an Verhandlungen zu internationalen Abkommen beteiligen können sollte. Auch alle anderen kanadischen Provinzen, die dies wünschen, sollten dies tun können. Dazu muss Québec innerhalb der kanadischen Verhandlungsdelegationen seinen Standpunkt geltend machen können. Dies muss dann gelten, wenn die Verhandlungen Themen betreffen, die in den Kompetenzbereich Québecs fallen oder seine spezifischen Interessen berühren.*

## Québec in internationalen Foren

*Die Ausübung der Kompetenzen Québecs gegenüber internationalen Organisationen und Konferenzen*

### Die Entwicklung der internationalen Beziehungen

#### Der Einfluss der Globalisierung auf das föderative System Kanadas

Das internationale Handeln von Québec erhält unter den Vorzeichen der Globalisierung eine zunehmende Berechtigung. Die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik beginnen sich aufzulösen und die Globalisierung wirkt immer stärker auf jene Kompetenzen zurück, die von der Quebecer Regierung ausgeübt werden. Dies gilt nicht nur für Bereiche, die die Identität Québecs prägen, wie Sprache, Kultur und Bildung. Vielmehr betrifft dies auch andere strategische Interessen Québecs, wie

Gesundheit, Arbeit, Handel, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz oder Personenrechte.

Darüber hinaus sind diese identitätsstiftenden und strategischen Themenschwerpunkte Gegenstand einer ständig wachsenden Zahl bindender internationaler Normen, die innerhalb der internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vereinbart werden.

Die kanadische Bundesregierung unterzeichnet in zunehmendem Maße internationale Abkommen, deren Umsetzung vollständig oder zumindest teilweise Aufgabe der Provinzen ist. Zusätzlich ist derzeit bei internationalen Regierungsorganisationen festzustellen, dass diese mehr und mehr dazu übergehen, Aktionspläne

auszuarbeiten, um langwierige und schwierige Verhandlungen über Abkommen zu vermeiden. Der rein administrative Charakter solcher Aktionspläne trägt dazu bei, dass die kanadische Bundesregierung vorgeben kann, ganz Kanada zu vertreten, da sie nicht dazu verpflichtet ist, deren Umsetzung rechtskräftig zu garantieren. Selbstverständlich bedeutet die Tatsache, dass die Regierung in Ottawa Verpflichtungen eingeht, die sie nicht absichern kann, oder Aktionspläne unterzeichnet, die sie nicht imstande ist umzusetzen, einen Eingriff in die Kompetenzen der Provinzen und könnte unter Umständen sogar die Glaubwürdigkeit Kanadas im Ausland schmälern.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Regierung von Québec ihre verfassungsmäßig garantierten Kompetenzen auch jenseits der eigenen Grenzen im internationalen Bereich in vollem Umfang auszuüben, und zwar unter Beachtung der kanadischen Außenpolitik. Dies folgt der Logik der Regierung von Québec, die ihr Handeln an dem Bestreben orientiert, sich innerhalb der kanadischen Föderation wie auch auf internationaler Ebene zu behaupten. Alle Bereiche, die in der kanadischen Föderation zur ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung der Provinzen gehören, sind heute Gegenstand von Entscheidungen, Verhandlungen und Abkommen auf internationaler Ebene. Viele der Empfehlungen und Normen, nach denen sich die Regierungen richten, werden nunmehr häufig in internationalen Foren entschieden.

Der Quebecer Premierminister Jean Charest hat mehrmals nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Beteiligung der Provinzen an internationalen Foren hingewiesen. Diese besteht besonders dann, wenn Vertragsverhandlungen in Bereichen geführt werden, die zu deren Kompetenzen gehören:

*„Wir möchten gemeinsam mit der [kanadischen] Bundesregierung am Verhandlungstisch sitzen, wenn der Diskussionsgegenstand die Kompetenzen Québécois berührt. Ich möchte nicht mehr, dass die kanadische Regierung Québec in die Pflicht nimmt, ohne dass Québec dabei ein Wort mitzureden hat.“* (Rede vor der staatlichen Verwaltungsschule ÉNAP am 25. Februar 2004). Am 8. November 2004 unterstrich der Quebecer Regierungschef diese Position bei einer Rede in Charlottetown: *„Was bei uns zu den Kompetenzen Québécois gehört, gehört überall zu den Kompetenzen Québécois“.*

## **Die Interessenbereiche Québécois in den internationalen Foren**

Die internationalen Organisationen und Konferenzen, an denen Québec besonderes Interesse hat, betreffen neun Bereiche, für die Québec eine verfassungsmäßige Verantwortung hat oder die für die Quebecer Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sind.

### **Kultur, Bildung und Identität**

Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) befasst sich mit den meisten der Identitätsfragen, zu denen die Regierung von Québec sich gerne mit eigener Stimme äußern möchte. Die UNESCO arbeitet aktuell an einem Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt und wird sich schon bald mit weiteren Themen beschäftigen, die für Québec von Belang sind.

So arbeitet die UNESCO beispielsweise im Bereich der Bildung eine Konvention gegen Doping im Sport aus. Auf dem Gebiet der Wissenschaften entwirft sie eine Erklärung über universelle Normen zur Bioethik. Außerdem wird sie sich mit Fragen der Jugendpolitik, der künstlerischen Erziehung (auf dem Weltgipfel in Lissabon 2006), der Pflege des immateriellen Kulturerbes, der beruflichen und praktischen Ausbildung sowie der Informationsgesellschaft auseinandersetzen. Da die Beschäftigung der UNESCO mit diesen Themen zu bindenden Erklärungen und Konventionen führen könnte, möchte Québec sich an der Ausarbeitung der jeweiligen kanadischen Position beteiligen,

insbesondere deshalb, weil die Regierung von Québec und die Quebecer Gesellschaft in diesen Bereichen über umfangreiche Erfahrungen verfügen und weil sie von den Entscheidungen der UNESCO direkt betroffen sind.

Darüber hinaus sind für Québec auch andere Organisationen von Interesse, die sich mit Fragen beschäftigen, deren Inhalte den Kern der Quebecer Identität betreffen. Das sind beispielsweise Fragen des Privatrechts, der Bildung oder der Kultur.

### **Wirtschaftliche und soziale Entwicklung**

Die Arbeit der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* ist angesichts der vorrangigen Stellung, die die Regierung von Québec den Themen Wohlstand und Solidarität beimisst, von größter Bedeutung. Mittelfristig wird es in der OECD um die Themen Umweltschutz, Verwaltung von Gesundheitssystemen und -infrastrukturen, Einwanderung, Überalterung der Bevölkerung, wirtschaftliche und territoriale Entwicklung, Sicherheitswirtschaft, Beschäftigung, Bildung, staatliche Steuerung, Energie und Biotechnologien gehen.

Die OECD bietet ihren Mitgliedsstaaten die Möglichkeit des Gedankenaustauschs, um ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien zu entwickeln, zu vergleichen und abzustimmen. Sie dient darüber hinaus der Einigung in Bezug auf Strategien der Innen- wie der Außenpolitik, die im Zusammenhang mit der Globalisierung eine kohärente Einheit bilden müssen. Mehrere Minister und Gremien der Quebecer Regierung beteiligen sich bereits an verschiedenen Arbeitsgruppen der

OECD, die sich mit Themen beschäftigen, welche den Verantwortungsbereich der Provinzen berühren.

Ein Gebiet, auf dem sich die zunehmenden Auswirkungen der internationalen Abkommen auf die Kompetenzen der Provinzen besonders stark bemerkbar machen, ist der Handel. Die mit den öffentlichen Diensten, einschließlich Bildungs- und Gesundheitswesen, den Finanzdiensten und der Vergabe von öffentlichen Aufträgen verbundenen Fragestellungen, um nur einige zu nennen, sind für die Quebecer Regierung von größter Bedeutung. Eine Beteiligung letzterer an den multilateralen Verhandlungen der Welthandelsorganisation ist in strategischer Hinsicht somit unabdingbar.

Das Gleiche gilt für die regionalen Handelsvereinbarungen, insbesondere die der NAFTA mit Bezug auf Arbeitsmarkt und Umweltschutz. Weiterhin interessiert sich die Quebecer Regierung seit dem Amerikagipfel in Québec im April 2001 auch für die Arbeit der *Organisation der amerikanischen Staaten*, zumal deren Übereinkommen, und insbesondere die Erklärung und der Aktionsplan des Quebecer Gipfeltreffens, mehrere seiner Kompetenzbereiche wie Bildung, Arbeitsmarkt und Justizwesen, berühren.

### **Arbeit und Beschäftigung**

Die *Internationale Arbeitsorganisation* befasst sich mit mehreren Fragestellungen, die im Kompetenzbereich Québecs liegen. Unter anderem geht es dabei um die Förderung von Arbeitsplätzen für Jugendliche, die Auseinandersetzung mit atypischen Formen der Beschäftigung, die Anwendung der Arbeitsgesetze auf Selbstständige, die Arbeitsbeziehungen, die Maßnahmen zur Aufwertung der Arbeitskraftressourcen und zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit, die Bestimmungen zur sozialen Absicherung, die Vorschriften zu Gesundheit und Arbeitssicherheit, die Festlegung von Mindestanforderungen im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen, die Integration von ausländischen Arbeitnehmern und nicht zuletzt um die Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme insgesamt im Kontext der Globalisierung.

Innerhalb der Vereinten Nationen nimmt die Organisation aufgrund ihrer dreigeteilten Struktur eine einmalige Stellung ein. Arbeitgeber, Erwerbstätige und Regierungen sind gleichermaßen an ihrer Arbeit beteiligt. Ihre in hohem Maße normative Tätigkeit berührt verschiedene Lebensbereiche der Bürger.

### **Gesundheitswesen**

Die Gefahren von Pandemien wie SARS, Krankheitsmutationen, Arzneimittelresistenz oder HIV/Aids sowie die staatlichen Maßnahmen, um diese zu bekämpfen, sind Gegenstand der Diskussionen, die innerhalb der *Weltgesundheitsorganisation (WHO)* geführt werden. Diese Unterorganisation der Vereinten Nationen hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass weltweit das höchstmögliche

Gesundheitsniveau erreicht wird. Für Québec, wie für die anderen Provinzen, sind diese verschiedenen Herausforderungen von größtem Belang. Deshalb muss Québec die Arbeit dieser Organisation mitverfolgen können. In diesem Zusammenhang soll auf ein aktuelles Beispiel verwiesen werden: Weil die Regierung von Ontario keinen direkten Zugang zur WHO hat, war es für sie während der SARS-Epidemie im Jahr 2003 äußerst schwierig, sich bei den internationalen Gesundheitsbehörden Gehör zu verschaffen.

### **Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz**

Die Regierung von Québec hat beschlossen, sich konsequent für nachhaltige Entwicklung einzusetzen. Die internationalen Organisationen und Konferenzen werden sich mit dieser so grundlegenden Frage und mit der gesamten Problematik des Umweltschutzes in Zukunft noch viel intensiver beschäftigen. Der Schutz der Biodiversität und die Erhaltung der Wasservorkommen und Waldbestände werden zu einer immer größeren Herausforderung.

Im Zusammenhang damit wurden bzw. werden mehrere neue internationale Normen geschaffen. Diese betreffen die Biosicherheit, den Zugang zu genetischen Ressourcen (Biodiversitätskonvention), die Luftqualität, den Klimaschutz (Kyoto-Protokoll), den Schutz der Ozonschicht (Montrealer Protokoll), Chemikalien und Pestizide (Rotterdam Konvention) und persistente organische Schadstoffe (Stockholmer Abkommen).

Zudem hat die Quebecer Regierung 1992 am Erdgipfel in Rio de

Janeiro und 2002 am Gipfeltreffen für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg teilgenommen. Sie verfolgt außerdem ständig die Tätigkeiten der *Kommission für nachhaltige Entwicklung*, seit diese 1993 ins Leben gerufen wurde. Die Kommission ist seither zum wichtigsten Gremium für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen geworden.

Aufgrund der außerordentlichen Bedeutung des Quebecer Forstwesens für die Provinz wünscht die Regierung ebenfalls, an den bevorstehenden Verhandlungen im Rahmen der Aktivitäten des *Waldforums der Vereinten Nationen* teilzunehmen. Dieses Forum, das im Oktober 2000 geschaffen wurde und dessen Aufgabe es ist, über die Verwaltung, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Waldbestände zu wachen, muss ein Verwaltungsrahmenmodell vorschlagen, das sich möglichst auf alle Arten von Wäldern anwenden lässt.

Die Zielstellungen der Biodiversitätskonvention sind der Schutz der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung biologischer Bestände und die gerechte und faire Verteilung der Vorteile aus der Nutzung genetischer Ressourcen. Im Juni 2004 hat Québec einen dreijährigen Aktionsplan aufgestellt, der wesentlicher Bestandteil seines Nachhaltigkeitsplanes ist. Die Regierung von Québec ist der Ansicht, dass es ihr ermöglicht werden muss, ihre Interessen im Bezug auf die Umsetzung und die weitere Entwicklung der Konvention und ihrer Protokolle geltend zu machen.

Eine solche Beteiligung würde ihr wiederum helfen, ihre Sachkenntnis auf diesem Gebiet zu erweitern.

Die Klimaschutzkonvention der Vereinten Nationen gibt einen Rahmen für die gemeinsamen Bemühungen der Regierungen im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels vor. Québec hat dieser Konvention verbindlich zugestimmt und zusätzlich seinen eigenen Aktionsplan verabschiedet. Ein weiteres wesentliches Abkommen, das auch Auswirkungen auf Québec haben wird, ist das am 16. Februar 2005 in Kraft getretene Kyoto-Protokoll, das rechtlich bindende Beschränkungen im Bereich der Treibhausgasemissionen vorsieht. Québec verfolgt außerdem genauestens das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, dessen Aufgabe insbesondere darin besteht, Partnerschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu fördern.

### **Informationsgesellschaft**

Der *Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS)*, der im Jahr 2003 ins Leben gerufen wurde und an dem sich Mitgliedsstaaten der UNO, Vertreter des öffentlichen und des privaten Sektors sowie Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligen, verfolgt insbesondere das Ziel, Entwicklungsländern den Zugang zu den Informationstechnologien zu erleichtern. Weiterhin geht es in diesem Forum um Fragestellungen wie die Festlegung internationaler Normen für Internet und E-Business oder die Förderung kultureller Vielfalt im elektronischen Informationsaustausch, den Schutz der Privatsphäre und den Zugang zum Informationsangebot. Québec verfügt über ein umfangreiches fachliches Potential

auf dem Gebiet der Informationstechnologien und möchte im Bereich des E-Governments eine führende Stellung einnehmen. Daher erscheint eine Beteiligung Québecs am WSIS sinnvoll.

### **Personenrechte**

Die *Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen* ist das wichtigste Gremium der UNO im Bereich der Personenrechte. Eine der Hauptaufgaben der Kommission ist die Ausarbeitung von Grundnormen im Hinblick auf die Personenrechte. Québec nimmt als Mitglied der kanadischen Delegation seit 1975 an den Sitzungen der Kommission und an wichtigen Treffen zur Problematik der Grundrechte teil. Die Teilnahme Québecs ist nicht nur deshalb so wichtig, weil es hier seine Sachkenntnis einbringen kann, sondern auch, weil es seine Gesetzgebung ebenfalls an die neuen Normen anpassen muss.

### **Stellung der Frau**

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist einer der Grundpfeiler der Gesellschaft Québecs. Bei den Tätigkeiten und Empfehlungen der *Kommission der Vereinten Nationen zur Stellung der Frau* geht es um die Förderung der Rechte der Frau im politischen, wirtschaftlichen, zivilen und sozialen Bereich und im Bereich der Bildung. Die Regierung von Québec nimmt als Mitglied der kanadischen Delegation seit mehreren Jahren an den internationalen Konferenzen zur Stellung der Frau teil und konnte so die weltweiten Veränderungen genau verfolgen und seine offizielle Politik auf diesem Gebiet entsprechend angleichen.

### **Angelegenheiten der Ureinwohner**

Die Aufgabe des *Ständigen Forums für indigene Fragen*, das dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen angegliedert ist, besteht darin, Empfehlungen im Bezug auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Kultur, die Bildung, die Gesundheitsfürsorge, den Umweltschutz und die Personenrechte zu formulieren. Die Regierung von Québec verfolgt die Tätigkeiten dieser Instanz genauestens und befasst sich eingehend mit den Empfehlungen, da diese einen Einfluss auf die von den Provinzen ausgeübten Kompetenzen im Bezug auf die Ureinwohner haben. ■

---

## **Ein Rahmen für die Beteiligung von Québec**

### **Kanadische Verfassung und Quebecer Gesetzgebung**

Die kanadische Verfassung schweigt zur Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen. Québec beruft sich in seinem internationalen Handeln insbesondere auf das Urteil des Rechtsausschusses des *Privy Council* in London von 1937 in der Angelegenheit der Arbeitskonventionen. Dieses Urteil besagt, dass die Umsetzung von internationalen Abkommen jenen legislativen Gewalten zukommt, denen die verfassungsmäßige Kompetenz im

betroffenen Bereich zusteht. Das bedeutet, die kanadische Bundesregierung ist nicht für die Umsetzung eines internationalen Abkommens zuständig, das in den verfassungsmäßigen Kompetenzbereich der Provinzen fällt.

Das Gesetz über das Ministerium für Internationale Beziehungen von Québec legt fest, dass „jegliche größere internationale Verpflichtung“ durch die Nationalversammlung von Québec gebilligt werden muss und dass die Regierung einen Erlass, der sie an eine solche Verpflichtung bindet, erst nach der Billigung durch die Nationalversammlung annehmen und der kanadischen Bundesregierung auch erst dann ihre Zustimmung geben darf.

Artikel 22.1 des Gesetzes über das Ministerium für Internationale Beziehungen legt außerdem fest, dass die Regierung von Québec ihre Einwilligung sowohl bei der Unterzeichnung als auch bei der Ratifizierung bzw. der Beitrittserklärung der Regierung Kanadas geben muss, bevor letztere auf internationaler Ebene aktiv wird und zwar bei sämtlichen Aktionen, die die verfassungsmäßigen Kompetenzen Québecs berühren.

### **Die Praxis der internationalen Beziehungen von Québec**

Québec hat im Laufe der Jahre wertvolle Erfahrungen gesammelt was die Ausweitung seiner Kompetenzen auf die internationale Ebene betrifft; dies sowohl im Hinblick auf die Beziehungen mit internationalen Organisationen als auch bei der Beteiligung an internationalen Konferenzen. Als souveräner Staat ist jedoch Kanada rechtmäßiges Mitglied in den internationalen Regierungsorganisationen. Québec kann folglich nur innerhalb der kanadischen Delegation bzw. über deren Vermittlung handeln, wenn es offizielle Beziehungen zu den internationalen Organisationen, deren Aktivitäten seine Kompetenzbereiche betreffen,

unterhalten will. Somit muss Québec für jedes Thema, das in einer internationalen Regierungsorganisation behandelt wird und das für die Provinz von strategischem Interesse ist, die Modalitäten seiner Beteiligung neu verhandeln. Diese Modalitäten können von der kanadischen Bundesregierung jederzeit wieder infrage gestellt werden.

Im Falle des Einverständnisses der kanadischen Bundesregierung können Quebecer Minister und Ministerialbeamte bei bestimmten multilateralen Konferenzen Teil der kanadischen Delegation werden. Im Laufe der vergangenen Jahre hat sich Québec, als Mitglied der kanadischen Delegation, an der Ausarbeitung einiger internationaler Abkommen, insbesondere in den Bereichen Arbeit, Umweltschutz und Personenrechte, beteiligt. Die Art der Einbindung Québecs ist jedoch stets davon abhängig, ob es einen formellen Mechanismus für die Abstimmung zwischen der kanadischen Bundesregierung und den Regierungen der Provinzen gibt oder nicht.

### **Internationale Abkommen**

Am stärksten formalisiert sind die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen auf dem Gebiet der Personenrechte. Die Provinzen beteiligen sich derzeit an fast allen Phasen der Ausarbeitung von internationalen Abkommen in diesem Bereich. Dazu gehören beispielsweise der ursprüngliche Entwurf zur Resolution der Menschenrechtskommission, die Ratifizierung eines neuen Abkommens, internationale Verhandlungen und Gespräche über die Auswirkungen auf innerkanadisches Recht. Für die Unterzeichnungs- und die

Ratifizierungsphase gibt es außerdem eine festgeschriebene Vorgehensweise, nach der die kanadische Bundesregierung erst die Einwilligung der Provinzen einholen muss, bevor sie handelt. Aufgrund dieser formellen Regelung konnte Québec sich umfassend in die von Kanada vertretenen Positionen einbringen.

Bei den Personenrechten wird von den Mitgliedsstaaten erwartet, dass sie regelmäßig Ergebnisberichte abgeben. Jede Provinz ist für ihren eigenen Bericht zuständig, der dann ungekürzt in den kanadischen Bericht übernommen wird.

Was die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation anbelangt, so gibt es hierfür in Kanada eine informelle Regelung, nach der die Provinzen der Bundesregierung ihren Standpunkt vortragen können, wenn diese eine Stellungnahme ausarbeitet. Für die Beteiligung Québecs an den Verhandlungen über internationale Abkommen im Bereich des Umweltschutzes gibt es allerdings, abgesehen von den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll, keine genauen Festlegungen.

Die Internationale Arbeitsorganisation erwartet von ihren Mitgliedsstaaten, dass diese ihr verschiedene Berichte über den jeweils aktuellen Stand ihrer Bemühungen im Hinblick auf die Einhaltung der Arbeitskonventionen vorlegen. Die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation selbst nimmt im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Arbeitskonventionen, im Falle eines föderalen Gliedstaates, Bezug auf die zuständige Behörde. Trotzdem wer-

den die Ergebnisberichte Québecs nicht durchgängig in die Berichte Kanadas übernommen.

Im Hinblick auf die multilateralen Handelsvereinbarungen gibt es in Kanada Abspracheregelungen zwischen Bundesregierung und Provinzregierungen, zu denen eine jährliche Ministerkonferenz, interministerielle Konferenzen und vierteljährliche Treffen von Ministerialbeamten gehören, in denen es jeweils um die aktuellen Verhandlungen und Streitfälle geht. Die Regierung von Québec bedauert es aber, dass ihre Vertreter nicht an den Verhandlungen selbst teilnehmen können.

Die Verantwortung für die Umsetzung von internationalen Abkommen obliegt in Kanada sehr häufig, zum Teil oder in vollem Umfang, den Provinzen. Diese Verantwortung setzt die Teilhabe der Provinzen an den Kontrollmechanismen voraus, die eingerichtet wurden, um über die Umsetzung der entsprechenden Abkommen oder Beschlüsse zu wachen.

Im Falle von Rechtsstreitigkeiten vor der Welthandelsorganisation wird die Vertretung vor dem WTO-Streitschlichtungsorgan von einem Bundesstaatsanwalt übernommen, auch dann, wenn der Streit eine von Québec getroffene Maßnahme zum Gegenstand hat. Die Quebecer Regierung beteiligt sich in diesem Fall am Verfassen der Prozessschrift und einer ihrer Vertreter nimmt an der Verhandlung teil. Möchte Kanada jedoch gegen die Entscheidung eines anderen Landes vorgehen, kann Québec sich nicht am Verfassen der Prozessschrift beteiligen und wird auch nicht zur Verhandlung geladen.

Schließlich beteiligt die Quebecer Regierung sich noch an der Ausarbeitung der Stellungnahmen, die den internationalen Organisationen vorgelegt werden müssen, wenn bei ihnen Beschwerden in Bezug auf bestimmte Beschlüsse Québecs eingegangen sind. Die Quebecer Regierung kann sich vor allem dann einbringen, wenn Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen Untersuchungen in Kanada durchführen.

### *Internationale Gipfeltreffen, Konferenzen und Arbeitsgruppen*

Bei Gipfeltreffen und großen Themenkonferenzen, die die Vereinten Nationen veranstalten, werden Erklärungen oder Aktionspläne angenommen. Die meisten internationalen Organisationen – oder Instanzen, die ihnen untergeordnet sind – halten jährlich bzw. alle zwei Jahre Sitzungen ab.

Wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen oder ihre verschiedenen Unterorganisationen die Durchführung eines Forums anordnen, das für Québec von Belang

ist, setzt das Ministerium für Internationale Beziehungen die zuständige Person des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten Kanadas davon in Kenntnis, dass die Quebecer Regierung an dem Treffen teilnehmen möchte. Die Regierung in Ottawa kann dann Koordinierungstreffen anberaumen und das Ministerium für Internationale Beziehungen verhandelt über die Entsendung einer bestimmten Anzahl von Vertretern Québecs als Teil der kanadischen Delegation.

Das Ministerium für Internationale Beziehungen kümmert sich ebenfalls um die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen der Quebecer Regierung und den internationalen Organisationen. Bei Themen, die sich mit den Kompetenzbereichen Québecs überschneiden, unterstützt das Ministerium die Beteiligung der betreffenden, für die entsprechenden Bereiche zuständigen Quebecer Ministerien und Gremien an der Tätigkeit der internationalen Arbeitsgruppen. Wünscht die Regierung Québecs offizielle Kontakte zu den internationalen Organisationen, können diese durch Vermittlung der kanadischen Bundesregierung hergestellt werden. ■

---

## Vorschlag für eine Vereinbarung über die Beteiligung Québecs an internationalen Foren

Mit Ausnahme der Treffen der Internationalen Organisation der Francophonie hängt die Teilnahme Québecs an internationalen Foren von den jeweiligen Umständen ab und ist darüber hinaus nur selten mit einem Mitspracherecht im engeren Sinne verbunden. Die Schaffung einer formellen Regelung würde Québec einerseits einen sicheren und festen Rahmen für seine Beteiligung bieten und ihm so die Wahrnehmung seiner internationalen Verantwortung erleichtern. Andererseits könnten so auch die ständigen Auseinandersetzungen, die sich aus den willkürlichen Entscheidungen über die Beteiligung Québecs an bestimmten Vorhaben ergeben, beendet werden.

Eine Vereinbarung im Hinblick auf den Status Québecs innerhalb der kanadischen Abordnungen bei bestimmten internationalen Organisationen und Konferenzen wäre keineswegs die erste ihrer Art, da ähnliche Abkommen bereits getroffen wurden. So gibt es bereits seit 1975 Modalitäten und Regelungen für die Umsetzung von Vereinbarungen im Bereich der Menschenrechte, die Québec dazu befähigen, sowohl an der Ausarbeitung der Abkommen auf diesem Gebiet mitzuwirken als auch an den Sitzungen der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und an anderen wichtigen Treffen teilzunehmen.

Von diesem Beispiel ausgehend müsste die zu treffende Teilnahmevereinbarung die Beteiligung Québecs an der Vorbereitungsphase, an den Verhandlungen, bei der Umsetzung und der Verlaufskontrolle der bei den internationalen Organisationen und Konferenzen getroffenen Beschlüsse festschreiben. Speziell bezüglich der UNESCO müsste die Vereinbarung darüber hinaus besondere Regelungen zur Beteiligung Québecs an deren Tätigkeiten enthalten.

### *In der Vorbereitungsphase*

Als Mitglied internationaler Organisationen verfügt die kanadische Bundesregierung über strategische Informationen zu deren Aktivitäten, die für Québec von Belang sind. Sie hat Kenntnis von allem, was im Namen der Gesamtheit der kanadischen Provinzen insgesamt getan wird. Eine Stellungnahme im Hinblick auf internationale Maßnahmen, das Verfassen eines Berichtes, die Aufstellung eines Aktionsplanes oder die Ausarbeitung einer Erklärung durch die kanadische Bundesregierung setzt voraus, dass Québec sich zum betreffenden Gegenstand äußert. Damit Québec einen umfassenden und sinnvollen Beitrag leisten kann, muss die Quebecer Regierung im Vorfeld rechtzeitig über die Vorhaben der kanadischen Bundesregierung unterrichtet werden.

In diesem Zusammenhang wäre es angebracht, sich an dem Modell für die Beteiligung der Provinzen auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Angelegenheiten der Ureinwohner zu orientieren, das seit 1975 existiert. Dieser Regelung zufolge erhalten die Provinzen in Vorbereitung auf die Sitzungen der Menschenrechtskommission ein Exemplar der Resolutionentwürfe, die für sie von Belang sind, und werden aufgefordert, Vorschläge hinsichtlich der kanadischen Stellungnahme zu machen. Der Vertreter Québecs nimmt an den jährlichen Sitzungen der Kommission teil und beteiligt sich außerdem, gemeinsam mit dem kanadischen Delegierten, an den Arbeitsgruppen zur Einigung über die Resolutionen. Bei Vorlage eines Entwurfs zu einem internationalen Abkommen sind die Provinzen dazu angehalten, sich in allen Verhandlungsphasen zu den verschiedenen von den Mitgliedsstaaten eingebrachten Vorschlägen zu äußern.



### ***In der Verhandlungsphase***

Über die Anzahl der Vertreter Québecs, die die Bundesbehörden für die offizielle kanadische Delegation zulassen, wird häufig debattiert. Die Argumente der kanadischen Bundesregierung für eine Verringerung der Zahl der Quebecer Vertreter reichen von der Absicht, die Anzahl der Teilnehmer insgesamt zu reduzieren, bis zur gebotenen Gleichberechtigung gegenüber den anderen Provinzen. Es kommt allerdings nur selten vor, dass alle Provinzen in der Delegation vertreten sein möchten. Québec ist häufig, und dies bereits von der Vorbereitungsphase an, die einzige Provinz, die diesen Wunsch äußert.

Auch wenn mehrere Präzedenzfälle vorliegen, liegt es im alleinigen Ermessen der kanadischen Bundesregierung, ob sie den Vertretern Québecs ein Mitspracherecht einräumt oder nicht. Québec beteiligt sich zwar an der Ausarbeitung der kanadischen Stellungnahmen, an denen aber in der Folge, je nach Stand der Verhandlungen, häufig noch Änderungen durch die kanadische Seite vorgenommen werden müssen. Die Teilnahme von Vertretern Québecs an den internationalen Gesprächsrunden im engeren Sinne, d.h. in der Phase, in der Kompromisse zwischen den verschiedenen Parteien ausgehandelt werden, ist somit absolut unerlässlich, damit die Interessen

Québecs in angemessener Weise gewahrt werden können und damit Québec gegebenenfalls die Möglichkeit hat, Absprachen mit den Verhandlungsführern des Bundes zu treffen. Diese Forderung ist, aufgrund der in zunehmendem Maße die Zuständigkeit der Provinzen berührenden Fragestellungen, insbesondere auf dem Gebiet des Handels von höchster Bedeutung.

Die Mitgliedsstaaten der internationalen Organisationen und diejenigen, die an internationalen Konferenzen teilnehmen, haben oft Gelegenheit, dort ihre Positionen zu vertreten, selbst dann, wenn es nicht zu formellen Verhandlungen kommt. Immer dann, wenn die besprochenen Themen einen direkten Bezug zu seinen Kompetenzbereichen haben, müsste Québec, noch bevor der Bund seine Position darlegt, dazu angehört werden, ähnlich wie es auch bei den Sitzungen der Menschenrechtskommission gehandhabt wird.

Bei internationalen Konferenzen schließlich möchte die Regierung von Québec ihre Erfahrungen, ihre Guten Beispiele und Ergebnisbilanzen im Hinblick auf die diskutierten Fragestellungen selbst darlegen können. Die Teilnahme der Quebecer Regierung könnte sich gegebenenfalls in der Art gestalten, dass ihre Vertreter Reden oder Ansprachen halten, dass sie einen gesonderten Stand haben oder sich am kanadischen Stand mit beteiligen. Denkbar wäre auch die Veranstaltung von Empfängen durch die Quebecer Regierung. Dabei muss sie auf die Kooperation der kanadischen Bundesregierung zählen können.

### ***Bei der Umsetzung und Verlaufskontrolle***

Die umfangreichsten Kompetenzen besitzt Québec im Bereich der Umsetzung und Ergebniskontrolle von Beschlüssen der internationalen Organisationen und Konferenzen. Sie beruhen auf dem Urteil des Rechtsausschusses des *Privy Council* über die Arbeitskonventionen im Jahr 1937.

Jedes Jahr erstellt Québec eine Vielzahl von Ergebnis- oder Prüfungsberichten zu den internationalen Beschlüssen, Vereinbarungen oder Abkommen. In einigen Fällen wird der Quebecer Bericht in den kanadischen übernommen, ohne dass eine Abgrenzung zwischen Quebecer und kanadischem Anteil erfolgt. In anderen Fällen wiederum wird der Quebecer Bericht dem kanadischen in vollem Umfang als Anhang beigelegt. Letztere Vorgehensweise sollte formell als die durchgängig anzuwendende festgelegt werden.

Darüber hinaus fordert Québec, dass ihm das Recht zuerkannt wird, am Auftreten Kanadas vor einem Kontrollausschuss oder einem Gremium zur Beilegung von Streitfällen beteiligt zu werden. Im Bereich der Personenrechte wird dieses Recht allen Provinzen zuerkannt. Die Möglichkeit einer solchen Beteiligung ist insbesondere bei Streitfällen im Bereich des Handels von entscheidender Bedeutung.

### **Besondere Forderungen bezüglich der UNESCO**

Die UNESCO ist die einzige Organisation, deren Satzung für jeden Mitgliedsstaat die Einrichtung einer nationalen Kommission vorschreibt, die die Pflege der Beziehungen zwischen der Organisation und der Zivilgesellschaft des betreffenden Staates gewährleisten soll. Die kanadische UNESCO-Kommission wurde innerhalb des Kulturrates von Kanada (*Conseil des arts du Canada*) geschaffen. Die Bundesministerien sind die einzigen dort vertretenen Regierungseinheiten.

Im Laufe der Jahre ist das Sekretariat dieser Kommission zu einem Instrument der Bundesministerien geworden, das der Betreuung und der Koordinierung der kanadischen Mitgliedschaft in der UNESCO dient. Auf die Dauer erweist sich ein solches ausschließlich föderales Gremium als ungeeignet, um die Positionen Québecs bei einer internationalen Organisation zu vertreten, deren Auftrag zum großen Teil Berührungspunkte mit den Kompetenzbereichen Québecs im Zusammenhang mit der Identitätsbildung, wie etwa dem Bereich der Sprache und der Kultur, aufweist.

Die Regierung von Québec ist nicht nur der geeignetste Partner, um die Quebecer Zivilgesellschaft zu bestimmten Fragen anzuhören, die die internationale Tragweite seiner Kompetenzbereiche betreffen. Sie muss vielmehr auch ihre eigenen interministeriellen Anhörungen durchführen können.

Angesichts der Vielzahl und der Bedeutung der innerhalb der UNESCO diskutierten Themen, die in den Zuständigkeitsbereich Québecs fallen, möchte Québec einen ständigen Vertreter bei der UNESCO bestimmen, als Teil der kanadischen Vertretung. Der ständige Vertreter Québecs müsste innerhalb der kanadischen Delegation systematisch ein Rederecht bei den in der UNESCO geführten Debatten haben. ■

---

## Fazit

Die Regierung von Québec ist der Ansicht, dass sie die Verantwortung hat, über ihre Interessen zu wachen und ihre Kompetenzen gegenüber internationalen Organisationen und Konferenzen auszuüben. Folgende Prinzipien müssen für die Beteiligung Québecs an internationalen Foren gelten:

- 1- Status als vollwertiges Mitglied in den kanadischen Delegationen und ausschließliche Befugnis zur Ernennung der Vertreter Québecs in diesen Delegationen;
- 2- Zugang zu jeglichen Informationen und Teilnahme an der Ausarbeitung der kanadischen Stellungnahme im Vorfeld der Verhandlungen;
- 3- das Recht, mit eigener Stimme bei den internationalen Organisationen und Konferenzen zu sprechen;
- 4- das Recht Québecs, seine Zustimmung zu geben, bevor Kanada einen Vertrag oder ein Abkommen unterzeichnet oder einem solchen verbindlich zustimmt;
- 5- das Recht Québecs, bei einem Auftreten Kanadas vor den Kontrollorganen der internationalen Organisationen seine Stellungnahme vorzutragen, wenn es von einer bestimmten Angelegenheit betroffen ist oder seine Interessen berührt werden.

Diese Rahmenvorgabe ist von grundlegender Bedeutung. Jenseits der Frage der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung müssen die Provinzen und die kanadische Bundesregierung sich auch mit den internationalen Gegebenheiten auseinandersetzen, von denen sie in der Ausübung ihrer jeweiligen Funktionen und Aufgaben direkt betroffen sind. Angesichts der zahlreichen regionalen Zusammenschlüsse, der Infragestellung des Multilateralismus und der Entstehung einer ganzen Reihe neuer Erscheinungsformen, die die bestehende Weltordnung erschüttern, müssen wir zusammenhalten, um die Interessen der Bürger Québecs und Kanadas zu verteidigen.

Die internationalen Beziehungen Québecs stehen heute auf solidem Fundament. Sie beruhen auf einer Tradition der Offenheit, auf internationalen Aktivitäten seit nahezu 50 Jahren, auf einem Netzwerk von

Partnern, auf erfolgreichen Auslandsvertretungen, auf bewährten Infrastrukturen in der Verwaltung und auf über 300 internationalen Vereinbarungen. Sie stützen sich außerdem auf enge Verbindungen zu den USA, auf direkte und hervorragende Beziehungen mit Frankreich, auf die Stellung Québecs als Teilnehmerregierung in der Organisation der Frankophonie und auf besondere Affinitäten zu Europa. Québec kann sowohl in der bilateralen wie auch in der multilateralen Zusammenarbeit ausgezeichnete Erfahrungen vorweisen.

Der Platz, den Québec in den internationalen Foren einnehmen möchte, würde es ihm nicht nur erlauben, seine Interessen zu vertreten, sondern würde gleichzeitig genauso die kanadische Position stärken und damit auch das Bild und den Einfluss Kanadas in der Welt.

Ziel Québecs ist es, sich weiterhin auf der internationalen Bühne zu behaupten und zu erreichen, dass die Gestaltung der kanadischen Außenpolitik in höherem Maße den föderalen Besonderheiten des Landes gerecht wird. Mit anderen Worten: eine größere Effizienz, mehr Glaubwürdigkeit und eine größere Vielfalt im Erscheinungsbild Kanadas ■

## **SELBSTBEWUSSTSEIN UND ACHTUNG DES FÖDERATIVEN SYSTEMS**

*Das Wesen der internationalen Beziehungen selbst hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts grundlegend gewandelt. Die föderalen Systeme müssen sich mit diesen Veränderungen auseinandersetzen und sich an die neue Situation anpassen. Québec möchte, dass die kanadische Bundesregierung die legitime Rolle der nicht-souveränen Strukturen in den internationalen Beziehungen anerkennt und formelle Regelungen für deren Beteiligung schafft. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass dies möglich ist. Ziel Québecs ist es, sich weiterhin auf der internationalen Bühne zu behaupten und zu erreichen, dass die Gestaltung der kanadischen Außenpolitik in höherem Maße den föderalen Besonderheiten des Landes gerecht wird.*

**Jean Charest**

Premierminister von Québec

---

ISSN : 1715-927X Québec auf der internationalen Bühne (Druck)

ISSN : 1715-9288 Québec auf der internationalen Bühne (Internet-Version)

© Regierung von Québec, 2005

**Relations  
internationales**  
**Québec** 

[www.mri.gouv.qc.ca](http://www.mri.gouv.qc.ca)