

Kanada in der internationalen Politik¹

Wilfried von Bredow

Weil wir schon in unserer Alltagswelt jeden Tag den Auswirkungen der Globalisierung begegnen, können wir uns leicht vorstellen, dass die zunehmende Vernetzung der Länder über ihre Grenzen hinweg, der Kontinente, aber auch vieler gewichtiger Probleme den Regierungen eine andere Art der Politik nahe legt – weltoffener, flexibler, kooperativer. Würde man eine Liste der Staaten aufstellen, die für die Herausforderungen der Globalisierung am besten gerüstet erscheinen, stünde Kanada ganz weit oben. Das hat etwas mit der geopolitischen Lage und dem wirtschaftlichen Reichtum des Landes zu tun, aber auch mit der Stabilität seiner demokratisch-föderalen Ordnung, mit der Geschichte seiner Außenpolitik und nicht zuletzt mit den außenpolitischen Werten und Interessen, die eine große Mehrheit der Kanadierinnen und Kanadier für besonders wichtig halten.

Wie sich das außenpolitische Profil Kanadas herausgebildet hat

Am 1. Juli 1867 entstand das *Dominion of Canada* aus der Union von Nova Scotia, New Brunswick und den vereinigten Provinzen Ontario und Québec. Zu diesem Zeitpunkt war von einer eigenständigen Außenpolitik Kanadas noch keine Rede. Das Land blieb Teil des britischen Empire. Doch die stürmische Aufwärtsentwicklung des Landes und die immer umfangreicher werdenden Entscheidungsvorgänge zwischen Kanada und seinem südlichen Nachbarn, den Vereinigten Staaten von Amerika, ließen es bald nach der Jahrhundertwende geraten erscheinen, in Ottawa ein eigenes Regierungsamt für die auswärtigen Angelegenheiten einzurichten.

Das 20. Jahrhundert würde zwar nicht, wie es einer seiner frühen Premierminister vorausgesagt hatte, Kanada gehören. Aber es ließ sich schon früh absehen, dass das Land in den Strudel weltpolitischer Ereignisse hineingezogen und dort eine mehr und mehr eigenständige Rolle würde spielen müssen. Die Teilnahme Kanadas als Verbündeter Großbritanniens an beiden Weltkriegen verlangte einen hohen Einsatz und war mit vielen Opfern verbunden. Dazwischen, im Jahr 1931, war das Land mit dem *Statut von Westminster* souverän geworden.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges befand sich Kanada unter Premierminister Mackenzie King in einer vergleichsweise sehr vorteilhaften Lage. Aus dem Krieg und dem von ihm dem Land

¹ Text für die Dauerausstellung im Marshall McLuhan-Saal der Kanadischen Botschaft, Berlin.

aufgezwungenen Modernisierungsschub war es stärker und selbstbewusster hervorgegangen. Kanada würde künftig seine eigene Außenpolitik formulieren, zwar nicht als Großmacht, aber auch nicht als Anhängsel einer Großmacht, weder der früheren Kolonialmacht Großbritannien, noch der westlichen Führungsmacht im anbrechenden Kalten Krieg, der Vereinigten Staaten von Amerika.

In diesen Jahren entwickelte die kanadische Diplomatie und Außenpolitik das Rollenprofil des Landes in der Weltpolitik: das Einwanderungsland Kanada wollte eine weltoffene, kooperative, konflikt-ausgleichende und in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder dem Nordatlantikpakt (NATO) aktive Mittelmacht sein. Dieses Profil hat sich in den folgenden Jahrzehnten an manchen Stellen geschärft. Aber an der Grundausrichtung hat sich bis heute nichts Wesentliches verändert.

Multilateralismus, Mediation, Menschliche Sicherheit

Dem in den Nachkriegsjahren prosperierende Land gelang es sehr schnell, sich als Verhandlungspartner in internationalen Angelegenheiten einen Namen zu machen. Unter den Außenministern Louis St. Laurent und seit 1948 unter Lester B. Pearson blühte das Außenministerium auf. Zu den frühen Erfolgen der kanadischen Diplomatie zählen ihr Einfluss auf die Formulierung der UNO-Charta und die Bildung wichtiger Unterorganisationen der UNO, ihr Beitrag zur Ausarbeitung des NATO-Vertrages, die maßgebliche Beteiligung an den GATT-Runden, die Teilnahme am Korea-Krieg und, ganz besonders wichtig für das Selbstverständnis kanadischer Außenpolitik in Kanada, die erfolgreiche Vermittlung zwischen den Konfliktparteien in der Suez-Krise 1956.

Diese Aktion führt alle Elemente der kanadischen Diplomatie jener Jahre zusammen. Pearsons Vermittlungsaktion verfolgte mehrere Ziele zugleich – die Entschärfung der Krise, die bei unbedachter Behandlung in einen atomaren Schlagabtausch zwischen Ost und West zu eskalieren drohte, das Angebot eines Rückzugs für die französische und die britische Regierung ohne Gesichtverlust, die Wahrung des Zusammenhalts der Commonwealth-Staaten und schließlich den Beweis, dass die UNO auch im Kalten Krieg einen Restbestand von Handlungsfähigkeit entwickeln konnte. Der Friedensnobelpreis 1957 für Pearson belohnte sein persönliches Engagement, aber auch das erfolgreiche außenpolitische Konzept Kanadas.

Zur Abfederung der Folgen der Suez-Krise stellte die UNO im November 1956 auf Initiative Kanadas zur Überwachung des Waffenstillstands ein multinationales Truppen-Kontingent auf. Ein neuartiges Modell der Konflikteindämmung war entstanden, das sich in den Folgejahren noch häufig als sehr nützlich erweisen sollte. Seither gelten die Blauhelme kanadischer Soldaten

in *Peacekeeping*-Missionen unter dem Kommando der UNO als ein Markenzeichen kanadischer Außenpolitik. Bis heute hat es von seiner Attraktion nichts eingebüßt.

Das Suez-Muster konnte nicht überall mit dem gleichen Erfolg angewendet werden. Aber man findet in ihm fast alle Elemente kanadischer Außenpolitik, die sie auch fünfzig Jahre nach Suez kennzeichnen:

- Alle kanadische Regierungen verfolgen eine multilaterale Außenpolitik, das heißt eine Politik, in der die eigenen Ziele, Interessen und Werte mit den Partnern verhandelt und nicht einseitig durchgesetzt werden. Eine auf internationalen Kompromissen basierende Lösung ist allemal tragfähiger als eine machtpolitisch aufgezwungene. Internationale Organisationen und Abkommen integrieren alle beteiligten Staaten und verteilen so auch die Verantwortung für das Einhalten einmal gefundener Lösungen auf viele Schultern.
- Alle kanadischen Regierungen haben ein besonderes Interesse an der friedlichen Beilegung von Krisen und Konflikten und entsprechend an Abrüstung und Rüstungskontrolle gezeigt. Kanada gehörte immer zu den „westlichen Staaten“ und war immer ein enger Verbündeter der Vereinigten Staaten, wurde aber während des Ost-West-Konflikts auch von den neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten und bis zu einem gewissen Grad auch von den Staaten des Ostblocks als „ehrlicher Makler“ in Konfliktsituationen akzeptiert.
- Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts 1990 gehörte Kanada zu den Staaten, die auf ein neues Konzept für die Bewältigung der neuen Sicherheits-Herausforderungen drängten. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit (*Human Security*) wurde von Außenminister Lloyd Axworthy zu einem wesentlichen Element der kanadischen Außenpolitik der 1990er Jahre gemacht. Seine Besonderheit liegt darin, dass nicht mehr die Sicherheit und Stabilität von Staaten im Mittelpunkt steht, sondern die Sicherheit der Menschen. Dieser nur scheinbar geringfügige Perspektivenwechsel verweist auf eine globale humanitäre Verantwortung nicht nur der eigenen Gesellschaft gegenüber. Nimmt man das ernst, folgt daraus eine andere Prioritätensetzung für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Das leuchtende Beispiel für eine erfolgreiche Politik der Menschlichen Sicherheit ist das unter maßgeblicher Beteiligung Kanadas durchgesetzte Verbot von Anti-Personenminen, das sogenannte Ottawa-Protokoll, das im Dezember 1997 unterzeichnet wurde und seit März 1999 in Kraft ist.

In der globalisierten Welt

Alle Staaten und international agierenden Organisationen haben es schwer, sich auf die Handlungsbedingungen des 21. Jahrhunderts einzustellen. Die klassische Form staatlicher Souveränität wird zunehmend durchlöchert; schwache Staaten drohen zu zerfallen. Weltweite Probleme mit der Sicherheit (Terrorismus) und der Umwelt (Klimaveränderung, drohende Ressourcenknappheit) verlangen ganz neue Handlungsinstrumente. Finanzbeziehungen und Wirtschaftsproduktion sind von Staatsgrenzen unabhängiger geworden. Armut und Entwicklungsdefizite führen zu Gewalt, setzen Migrationen aus den Armutszonen der Welt in Gang, die ihrerseits interkulturelle Integrationsproblemen an den Rändern oder sogar in den Kernen der Reichtumszonen auslösen.

Kanada ist für diese neuen Herausforderungen vergleichsweise gut gerüstet. Seine Wirtschaft ist in starkem Maße in die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) eingebunden, aber doch zugleich auch auf den asiatischen und europäischen Märkten präsent. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington beteiligt sich Kanada an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. An der Intervention der Vereinigten Staaten und einer „Koalition der Willigen“ gegen das Regime Saddam Husseins im Irak 2003 hat sich Kanada wie auch Frankreich und Deutschland nicht beteiligt, was sich im Rückblick als weitsichtige Entscheidung erweist. Stattdessen hat sich Kanada mit eigenen Truppen an der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan beteiligt. Die seit Anfang 2006 amtierende Regierung der Konservativen unter Premierminister Stephen Harper will dieses Engagement verstärken.

Die Projektion eigener Werte

Kanada ist ein demokratisches Gemeinwesen. Die Menschenrechte stehen hier hoch im Kurs. Kanadierinnen und Kanadier aus unterschiedlichsten Herkunftsländern und Kulturen werden ermutigt, ihre eigene Kultur zu pflegen und zugleich das friedliche Zusammenleben mit Menschen anderer kultureller Einfärbung als einen Zug ihres Kanadisch-Seins anzuerkennen. Kanada verfügt über einen reichen Schatz an Erfahrungen mit kultureller Vielfaltigkeit in der eigenen Gesellschaft unter dem Dach einer gemeinsamen Grundüberzeugung von politischer Toleranz, Partizipation, und Freiheit. Diese Erfahrungen können für die Außenpolitik und das internationale Auftreten Kanadas von großem Wert sein. Denn in einer globalisierten Welt findet der Wettbewerb zwischen Staaten nur noch in eingeschränkter Weise mittels der Projektion von Macht statt; immer wichtiger ist die Projektion von Werten geworden, nicht als Versprechungen,

sondern als authentische, nachprüfbare Beispiele für das, was man auch *good governance* nennt. Seit mehreren Generationen hat sich das außenpolitische Profil Kanadas als einer freundlichen Mittelmacht aufgebaut und verfestigt, das Profil eines Landes, das seine politischen und ökonomischen Interessen auf kooperative, auf vergleichsweise sanfte Weise durchzusetzen versteht. Bei aller nötigen Kritik und im übrigen auch reichlich vorhandenen Selbstkritik kanadischer Außenpolitik, der Slogan *Canada makes a difference* fasst diese Vorzüge griffig zusammen.