

Sabine Riedel

Katalonien:

Die europäische Dimension eines Regionalkonflikts ¹

Der vorliegende Beitrag zur aktuellen Entwicklung in Katalonien möchte die Leser dafür sensibilisieren, dass die Forderung nach Unabhängigkeit nicht nur die nationalstaatlichen Grenzen Spaniens in Frage stellt, sondern tendenziell auch andere EU-Mitglieder in den Konflikt hineinzieht. Denn ein katalanischer Staat ist ohne Anerkennung seitens der EU politisch nicht durchsetzbar. Deshalb verfolgen die separatistischen Parteien die Strategie, die Eigenstaatlichkeit Kataloniens sukzessiv zu einem europäischen Thema zu machen. Mit der Popularisierung ihres Narrativs, Opfer der spanischen Geschichte und des heutigen politischen Systems zu sein, stellen sie die Rechtsstaatlichkeit Spaniens in Frage, während sie sich selbst der EU als prosperierendes Neumitglied empfehlen.

In den ersten beiden Kapiteln wird herausgearbeitet, dass sich das Jahr 2012 als Weichenstellung herausstellt, in dem der Regionalkonflikt in Sezessionsforderungen mündete. Den Ausbruch der spanischen Finanzkrise nutzten die separatistischen Parteien, um den Druck auf den Zentralstaat zu erhöhen. Als wirtschaftlich stärkste Region drängen sie seither auf eine völlige Selbstverwaltung ihrer Steuereinnahmen. Wie in Kapitel drei dargelegt wird, hat die Regionalregierung jegliche Gespräche über alternative Lösungen abgelehnt, über eine Reform des spanischen Autonomiesystems ebenso wie über eine Neugestaltung der innerstaatlichen Finanzordnung. Im abschließenden Kapitel wird der Frage nachge-

gangen, welche Rolle der EU zufällt: Sie ist zwar vertraglich zur Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ihrer Mitglieder verpflichtet, doch könnten die Mitgliedstaaten dennoch zu einer Konfliktlösung beitragen.

Der hier gewählte politikwissenschaftliche Ansatz, der zu allererst nach den Interessen der beteiligten Akteure fragt, verkennt nicht die historischen und kulturellen Aspekte des Sezessionskonflikts.² Doch sind diese nicht die eigentlichen Konfliktursachen, sondern spiegeln allenfalls den Aktions- und Argumentationsrahmen wider. Die Ende 2017 abgesetzte katalanische Regionalregierung sah sich beispielsweise in der Tradition einer siebenhundertjährigen Selbstverwaltung,³ obgleich ihre Organe noch nie über eine Eigenstaatlichkeit verfügten. Ein solcher historischer Determinismus verkennt, dass die Souveräne in heutigen Demokratien politische Willensnationen sind. Sie gründen ihre Staatlichkeit auf Verfassungswerte und einer daraus abgeleiteten nationalen Gesetzgebung. Daran müssen sich auch Regionen und Kommunen mit teils ganz unterschiedlichen historischen Erfahrungen halten.

Ein weiteres Deutungsmuster für den Katalonien-Konflikt sind die kulturellen Differenzen. Katalanische Sprachwissenschaftler kritisieren Maßnahmen zum Schutz der Mehrsprachigkeit als Versuch Madrids, die Regionalsprache an ihrer Entfaltung zu hindern. Stattdessen gebühre ihr der Status als „allverbindliche Staatssprache“ in einem eigenen Staat.⁴ Wissenschaftler der Uni-

¹ Dieser Aufsatz ist der Nachdruck eines Beitrags im [Jahrbuch des Föderalismus 2018 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen \(Hg.\)](#), Baden-Baden 2018, S. 309-321. Alle in den Fußnoten angegebenen Internetquellen wurden am 6.6.2018 eingesehen, am 25.12.2019 geprüft und sind noch zugänglich.

² Vgl. [Bernecker, Walther L./Eßler, Torsten/Kraus, Peter A.](#) 2007: Eine kleine Geschichte Kataloniens, Frankfurt/M..

³ Vgl. [Generalitat de Catalunya](#) 2018: [History of the Government of Catalonia](#). General Council (14th -17th centuries).

⁴ [Stegmann, Tilbert Didac](#) 2015: „Die Bedeutung der eigenen Sprache“, in: [Schreiber, Krystyna](#): Die Übersetzung der Unabhängigkeit. Wie die Katalanen es erklären, wie wir es verstehen, Dresden, S. 175-183, S. 179 und 181.

versität Barcelona publizierten im Jahre 2016 ein Sprachenmanifest, in dem sie die Zweisprachigkeit als eine „politische Ideologie“ zur Schwächung des Katalanischen verwarfen.⁵ Diese Darstellung ignoriert die tolerante Sprachenpolitik des spanischen Zentralstaats: Die Verfassung (1978) gestattet den autonomen Gemeinschaften neben dem Kastilischen eigene Amtssprachen als „offizielle Staatssprache“ zu verwenden.⁶ Des Weiteren gehört Spanien zu den zwölf Erstunterzeichnern der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1998) des Europarats. So konnte sich das Katalanische nach dem Verbot während der Franco-Herrschaft zu einer vollwertigen und allseits akzeptierten Standardsprache entwickeln.

1. Das Wendejahr 2012: Katalonien fordert die Unabhängigkeit

Die Forderung nach dem Status des Katalanischen als alleinige „allverbindliche Staatssprache“ wird zwar mit linguistischen Argumenten untermauert. Sie ist aber eine gesellschaftspolitische Position, die ein von der Verfassung abweichendes Nationsverständnis propagiert. Sie leitet von der Existenz der regionalen Amtssprache das Recht ab, eine eigene Nation innerhalb Spaniens zu sein. Dies thematisierte Barcelona erstmals im Jahre 2006, als es der Zentralregierung ein neues Autonomiestatut vorlegte.⁷ Der spanischen Verfassung liegt jedoch das inklusive Modell einer Willensnation zugrunde, wonach zur spanischen Nation alle Staatsbürger gehören, ohne Unterschied der Sprache oder Religion. Danach gibt es rechtlich keinen Gegensatz zwischen Katalanen und Spaniern, vielmehr sind auch die Katalanen spanische Staatsbürger mit regionalen Autonomierechten. So war zu erwarten, dass diese Forderung der Regionalregierung vom obersten spanischen Gericht als verfassungswidrig eingestuft wurde (2010).

Nach diesem Gerichtsurteil kündigte die damalige Regionalregierung ihren mit Madrid erzielten Kompromiss auf. Vor allem die separatisti-

schen Parteien sprachen von einer politischen Einflussnahme auf das höchste spanische Gericht und verstärkten ihre Forderungen nach Unabhängigkeit: „Sie wollen der spanischen Nation auf Augenhöhe begegnen und mit ihr verhandeln – oder mit ihr brechen.“⁸ Die Mehrheit der Katalanen sah die Konfrontation mit Madrid kritisch und entzog der Dreierkoalition aus Sozialisten (kat. Partit dels Socialistes de Catalunya, PSC, Partei der Sozialisten Kataloniens), Grünen und der Republikanischen Linken Kataloniens (kat. Esquerra Republicana de Catalunya, ERC) ihr Vertrauen. Bei den Regionalwahlen vom 28.10.2010 verlor sie 17,5 Prozent (vgl. Abb. 1). Der Gewinner war das konservativ-liberale Parteienbündnis Konvergenz und Union (kat./span. *Convergència i Unió*, CiU), das allerdings nur als Minderheitsregierung die Amtsgeschäfte übernehmen konnte (vgl. Abb. 1). Deshalb öffnete sich der neue Ministerpräsident Artur Mas allmählich separatistischen Forderungen. Nach vorgezogenen Neuwahlen Ende 2012 ging er ein Zweckbündnis mit der ERC ein, das auf einer gemeinsamen Vereinbarung (19.12.2012) beruhte. Darin wurde das Ziel formuliert, Katalonien durch eine „nationale Transition“ (kat. *transició nacional*) zu einem eigenen „europäischen Staat“ zu machen.⁹

Wenn dem spanischen Regierungschef Mariano Rajoy (2011-2018) von der konservativen Volkspartei (Partido Popular, PP) vorgehalten wurde, er habe „alle Unabhängigkeitsbestrebungen kompromisslos mit juristischen Mitteln bekämpft“ und sei damit am Ende gescheitert,¹⁰ trifft dies in gleicher Weise auf die Gegenseite zu. Denn auch sie nutzte alle legalen Möglichkeiten. So setzte Artur Mas schon Anfang 2013 einen 15-Köpfigen juristischen Beirat ein, den *Consell Assessor per a la Transició Nacional* (CATN), der ihm direkt unterstellt war. Ziel war es, über die eigene katalanische Gesetzgebung weitere Kompetenzen des Zentralstaats an sich zu ziehen. Als erstes sollte ein rechtlicher Rahmen zur Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums geschaffen werden, was allerdings nicht gelang. Der katalanische Ministerpräsident wartete die Prü-

⁵ Vgl. *Universitat de Barcelona* 2016: *Manifest, Per un veritable procés de normalització lingüística a la Catalunya independent* [Universität von Barcelona, Für einen echten Prozess der Sprach-Standardisierung im unabhängigen Katalonien; eigene Übersetzung], Barcelona, 31.03.2016.

⁶ Vgl. Artikel 2 und 3, in: *Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978*.

⁷ Vgl. *Parlament de Catalunya* 2006: *Gesetz 6/2006 vom 19. Juli zur Novellierung des Autonomiestatuts von Katalonien*, S. 8.

⁸ *Nagel, Klaus-Jürgen* 2015: Bild dir (d)eine Mei-

nung, in: *Schreiber*, 2015 (Fn. 4), S. 203-228, S. 228.

⁹ Vgl. *CiU, Esquerra Catalunya* 2012: *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del govern de Catalunya* [Vereinbarung über den nationalen Übergang und der Gewährleistung der parlamentarischen Stabilität für die Regierung Kataloniens], 19.12.2012.

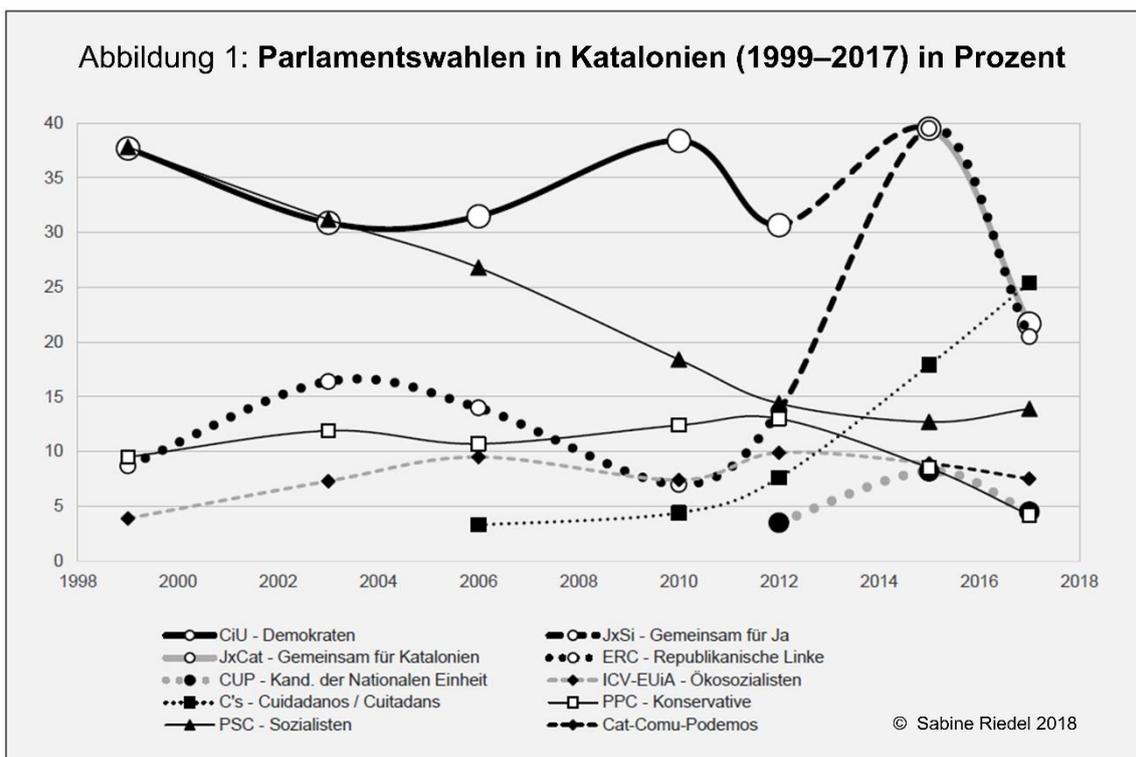
¹⁰ *Caspari, Lisa* 2017: *Katalonien: Rajoys harte Politik ist gescheitert*, in: *zeitonline* vom 22.12.2017.

fung des spanischen Verfassungsgerichts nicht mehr ab und ordnete diese Abstimmung als nicht bindende Volksbefragung für den 9.11.2014 an.¹¹ Bei einer Wahlbeteiligung von 37 Prozent votierten damals 80,8 Prozent für einen eigenen Staat.

Dass nur jeder dritte Stimmberechtigte eine Unabhängigkeit Kataloniens befürwortete, ist nicht allein auf die Restriktionen des Zentralstaats zurückzuführen. Denn die Parlamentswahlen vom Herbst 2015 bescherten CiU und ERC, die auf einer gemeinsamen Liste JxSi (Junts pel Sí – Zusammen für Ja) kandidierten, einen Stimmenverlust von circa fünf Prozent. Dies war für Artur Mas eine schmerzliche Niederlage, weil er die Parlamentswahlen erneut vorgezogen hatte und als Plebiszit betrachtete, um danach bereits die Unabhängigkeit Kataloniens auszurufen. Sein Ansehensverlust zog Personaldebatten um die Besetzung des Amts des Ministerpräsidenten nach sich, die Carles Puigdemont Anfang 2016

für sich entscheiden konnte. Ausschlaggebend war das Votum der Abgeordneten der Kandidatur der nationalen Einheit (CUP), der Hardliner unter den Befürwortern einer Unabhängigkeit. An der Regierung wurden sie nicht direkt beteiligt, blieben jedoch als Mehrheitsbeschaffer für Parlamentsbeschlüsse wichtig.

So konnte auch nur mit Hilfe der CUP ein neues Referendumsgesetz (06.09.2017) durchs Parlament gebracht werden, wenige Wochen vor dem Termin für eine zweite Volksbefragung (01.10.2017). Da sich jedoch an der Rechtslage nichts geändert hatte, musste die Regionalregierung mit dem Widerstand aus Madrid rechnen. Doch hatte kaum jemand vorhergesehen, dass diesmal nicht nur das Verfassungsgericht einschritt, sondern auch die Zentralregierung Sicherheitskräfte einsetzte, um die Abstimmung zu verhindern. Nach dem offiziellen, aber ungeprüften Ergebnis hatten sich 42,3 Prozent daran beteiligt



Quelle: Eigene Zusammenstellung; bei den Wahlen in 2015 bildeten CiU und ERC die gemeinsame Liste JxSi (d.h. beide Linien laufen 2015 bei der 39,5 Prozent-Marke zusammen); in 2017 gingen sie wieder auseinander (JxCat und ERC); Cat-Comu-Podemos trat nicht die Nachfolge der ICV-EUiA an, sondern profitierte von deren Wählern, vgl. [Eleccions catalanes 2017](#), in *El País Catalunya* (ohne Datum), (6.6.2018).

¹¹ Vgl. Riedel, Sabine 2014: *Die Befragung zur Unabhängigkeit Kataloniens (09.11.2014). Ergebnisse*,

Hintergründe und Herausforderungen für Europa, Berlin, SWP-Arbeitspapier 20014/3, S. 14 f.

und davon 90 Prozent für eine Unabhängigkeit ausgesprochen. Dies genügte der Regionalregierung, um am 10.10.2017 im Parlament eine Unabhängigkeitserklärung zu verabschieden, deren Verkündung allerdings bis heute ausgesetzt ist. Madrid reagierte am 27.10.2017 mit einer vorübergehenden Aufhebung des Autonomiestatus, um den Weg für Neuwahlen (21.12.2017) und die Bildung einer Regionalregierung frei zu machen, die zukünftig wieder auf dem Boden der spanischen Verfassung agiert.

2. Das Krisenjahr 2012: Katalonien setzt auf europäische Solidarität

Die Regierung Carles Puigdemont war sich aufgrund der Erfahrungen seit dem Jahre 2012 darüber im Klaren, dass eine zweite Volksabstimmung zur Unabhängigkeit keine rechtliche Grundlage im Rahmen der geltenden spanischen Verfassung finden wird. Deshalb initiierte sie im Verlauf des Jahres 2016 eine Reihe von katalanischen Gesetzen, die eine „Entkoppelung“ vom spanischen Justizsystem einleiteten und bereits unabhängige staatliche Strukturen schaffen sollten, zum Beispiel eine eigene Behörde für die Sozialversicherung. Seine Strategie bestand darin, statt auf die spanische Justiz nun auf externe Hilfe zu bauen, insbesondere auf EU-Mitglieder, die nach einer Unabhängigkeitserklärung Katalonien als neuen Staat anerkennen würden.

Eine der ersten Amtshandlungen Puigdemonts war die Gründung eines katalanischen Außenministeriums und die Umwandlung der katalanischen Auslandsvertretungen in Botschaften.¹² Trotz Interventionen des Zentralstaats setzte der zum Außenminister ernannte Raül Romeva seine Mission fort und popularisierte das Selbstbestimmungsrecht der Völker.¹³ An dieser Stelle zeigt sich die politische Brisanz der seit 2006 geforderten Anerkennung eines Nationsstatus. Nach Ansicht Romevas bedeute dieses Recht, dass die Katalanen nicht auf das Wohlwollen Spaniens angewiesen seien, um ein Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten. Seine Interpretation des Völkerrechts, die sich im Referendumsgesetz wiederfindet,¹⁴ berücksichtigt jedoch nicht,

dass nur dem Souverän das Recht auf Selbstbestimmung zusteht. Und dies sind die Angehörigen von international anerkannten Staaten. Danach kann sich nicht jede beliebige Bevölkerungsgruppe zur Nation erklären und einen Staat ausrufen. Dies gilt vor allem für eine regionale Einwohnerschaft oder eine Sprachgemeinschaft, die Autonomierechte genießt.

Dieser restriktiven Anwendung des Selbstbestimmungsrechts folgen neben Spanien alle übrigen EU-Mitglieder. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.12.2016 über das Begehren der Bayernpartei zur Durchführung einer Volksbefragung zum „Austritt Bayerns aus der BRD“. Darin stellten die Richter klar, dass darüber nur der Souverän entscheiden könne und dies seien alle Bundesbürger, nicht nur die Bayern. Weiter heißt es: „Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung.“¹⁵ Das oberste deutsche Gericht reagierte damit in der gleichen Weise auf das Begehren wie die Richter des spanischen Verfassungsgerichts auf den katalanischen Separatismus.

Angesichts dieser klaren nationalen Rechtslage ist die Regionalregierung in Katalonien mit ihrem Anliegen auf die politische Unterstützung durch andere EU-Mitgliedstaaten angewiesen. Sie spekuliert darauf, dass sich innerhalb der EU-Institutionen eine Mehrheit findet, die ein spanisches Veto gegen ihre Unabhängigkeit verhindert. Außerdem möchte sie den drohenden Verlust der EU-Mitgliedschaft abwenden, der nach einer Sezession von Spanien droht. Schon im Jahre 2014 hatte die damalige EU-Kommissarin für Justiz, Viviane Reding gewarnt: „Wenige Sekunden nach einem Votum für die Unabhängigkeit wäre Katalonien außerhalb der Union. Sie wären außerhalb des Euro-Systems. Sie hätten keine EU-Staatsbürgerschaft mehr.“¹⁶ Dennoch glaubt die Regionalregierung an einen pragmatischen Ausweg. Der ehemalige Vertreter Kataloniens in Brüssel, Amadeu Altafaj i Tardio äußerte sich überzeugt, dass es zu Verhandlungen kommen werde: „[...] man würde die Rechtslage den

¹² Vgl. [Verfassungsgericht: Katalanisches Außenministerium vorerst illegal](#), in: [derstandard.at](#) vom, 17.02.2016.

¹³ Vgl. *Generalitat de Catalunya* 2017: [Romeva: „Staatsgewalt ist nur legitim, wenn sie aus dem öffentlichen Willen und der menschlichen Würde erwächst.“](#), Barcelona, 13.07.2017.

¹⁴ Vgl. Documento. [El boletín del Parlament publica la proposición de ley del referéndum](#) [Dokument. Das

parlamentarische Bulletin veröffentlicht den Gesetzesvorschlag zum Referendum], in: *La Vanguardia* Barcelona, 06.09.2017.

¹⁵ Vgl. *Bundesverfassungsgericht* 2016: [Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2016 - 2 BvR 349/16](#).

¹⁶ Vgl. *European Commission* 2014, Viviane Reding. [Vice-President Reding's Remarks on Catalan independence](#), 45th Citizens' Dialogue, Barcelona, 23.02.2014.

politischen Entscheidungen anpassen.“¹⁷ Ein Vorbild hierfür sei die Situation Mitte 2012, als Spanien in eine Finanzkrise geriet: „Man war solidarisch“. Die Europäische Zentralbank (EZB) stellte Spanien 41,3 Milliarden Euro aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Verfügung.

Allein Katalonien benötigte fünf Milliarden Euro, um die Verbindlichkeiten seiner Bankkredite zu bedienen. So rief Madrid einen Liquiditätsfonds für seine Autonomen Gemeinschaften (Fondo de Liquidez Autonómico, FLA) ins Leben, der im ersten Jahr 16,6 Milliarden Euro erhielt, das waren circa 40 Prozent der ausgezahlten EZB-Kredite. Davon flossen wiederum 40 Prozent nur an Katalonien, dem, gemessen an seinem Anteil an der spanischen Wirtschaftsleistung, diese eigentlich nur zur Hälfte zugestanden hätten. An dieser bevorzugten Vergabe von Krediten an Barcelona hat sich bis heute nichts geändert. Im Gegenteil verstetigte sich sein Anteil an den FLA-Zahlungen zwischen 32 (2017) und 50 Prozent (2013 und 2015). Für das Jahr 2018 hat Katalonien wiederum einen Bedarf von 9,5 Milliarden Euro angemeldet.¹⁸

Die Bevorzugung Kataloniens lässt sich nicht allein von seiner Wirtschaftskraft ableiten. Vielmehr hatte sich Anfang 2012 die katalanische Unabhängigkeitsbewegung organisiert und die katalanische Nationalversammlung (Assemblea Nacional Catalana, ANC) gegründet, um den Druck auf Madrid zu erhöhen. Sie hat es verstanden, die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu kanalisieren. Ein erster Höhepunkt war die Massendemonstration am 11.9.2012, dem katalanischen Nationalfeiertag, an dem bis zu zwei Millionen Menschen teilnahmen und die Unabhängigkeit forderten. Madrid musste die Wogen glätten, denn eine Abspaltung Kataloniens hätte sofort die Kreditwürdigkeit Spaniens bei der EZB in Frage gestellt und alle autonomen Gemeinschaften in eine ausweglose Schuldenkrise gestürzt.

Trotz der zinsgünstigen Kredithilfen vom Zentralstaat ging der katalanische Ministerpräsident Artur Mas im Herbst 2012 eine Kooperation mit

dem ANC ein und nahm damit direkt Kurs auf die Unabhängigkeit. Ihr erklärtes Ziel ist die vollwertige EU-Mitgliedschaft und damit der direkte Zugriff auf die Gelder der EZB.¹⁹ Aus diesem Grund entwickelten sie die Strategie, nach dem angestrebten Referendum (01.10.2017) zwar eine Unabhängigkeitserklärung zu verfassen (10.10.2017), diese allerdings nicht in Kraft zu setzen. Katalonien sollte in einem Schwebezustand verharren, um „gleichberechtigte“ Verhandlungen „ohne Vorbedingungen“ mit Madrid und Brüssel durchzusetzen.²⁰ Angedacht wurde die Einführung eines EU-Sonderstatus als Übergangsphase durch eine Mehrheit im Europäischen Rat. Ein solches Modell hat bereits der EU-Unterhändler in den Brexit-Verhandlungen, Michel Barnier, für Nordirland vorgeschlagen.

Parallelen zum Brexit werden auch beim Thema Zollunion sichtbar. Katalanische Experten weisen daraufhin: „Eine Zollunion [zwischen einem neuen katalanischen Staat und der EU] braucht kein einstimmiges Einverständnis, hier hat Spanien kein Veto.“²¹ Dies gelte ebenso für die Beibehaltung des Euro als Zahlungsmittel. Denn die katalanischen Banken könnten durch „eine monetäre Vereinbarung mit der EU“ oder über ihre spanischen Niederlassungen weiterhin Kredite von der EZB beziehen. Derart optimistische Prognosen erwiesen sich jedoch als eine grobe Fehleinschätzung. Wenige Tage nach dem Referendum haben die beiden katalanischen Großbanken La Caixa und die Banc de Sabadell aus Sorge um die Rechtsunsicherheit ihre Firmensitze von Barcelona nach Valencia und Alicante verlegt. Der ANC rief daraufhin die Katalanen zu einem Bank Run auf, der zwar wenig Schaden anrichtete, aber das Vertrauen der Unternehmen erschütterte. Kurz vor Aussetzung der Autonomie (27.10.2017) hatten schon etwa 1.800 Firmen Katalonien verlassen,²² Ende des Jahres 2017 waren es bereits 3.100.²³

¹⁷ Vgl. *Amadeu Altafaj i Tardío* 2015: „Der Pragmatismus der EU“, in: *Schreiber* 2015 (Fn. 4), S. 229-249, S. 240.

¹⁸ Vgl. *Pérez, Bruno/Gutiérrez, Ingrid* 2017: *Cataluña necesita 9.500 millones más de Montoro en 2018 para pagar sus deudas* [Katalonien braucht im Jahr 2018 weitere 9.500 Millionen von Montoro, um seine Schulden zu begleichen], 29.12.2017.

¹⁹ Vgl. *Riedel, Sabine* 2018: *Sezession oder Solidarität. Beides zusammen wird Katalonien nicht bekommen*, SWP-Aktuell, A25, Mai 2018.

²⁰ *Declaració dels representants de Catalunya*, Barcelona, 10.10.2017.

²¹ Vgl. *Paluzie i Hernández, Elisenda* 2015, Das Potential eines eigenständigen Kataloniens, in: *Schreiber* 2015 (Fn. 4), S. 185-202, S. 199.

²² Vgl. *Gratwohl, Natalie* 2015: *Fast 2400 Firmen haben Katalonien den Rücken gekehrt*, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13.11.2018.

²³ Vgl. *Catalonia crisis: Economy minister puts cost at €1bn*, in: BBC News vom 01.01.2018.

3. Alternativen zur Unabhängigkeit: mehr Autonomie oder Bundesstaat

Da die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte für die Unabhängigkeitsbewegung eine entscheidende Rolle spielen, sind sie auch ein Schlüssel für mögliche alternative Lösungen, so etwa für eine Erweiterung der Selbstverwaltungsrechte oder einer Staatsreform zugunsten eines Bundesstaates. Voraussetzung dafür ist aber die Bereitschaft der Regionalregierung, mit Madrid im Rahmen der geltenden Verfassung zu verhandeln. Die Chancen hierfür haben sich nach den letzten katalanischen Parlamentswahlen Ende 2017 weiter verschlechtert: Das Lager der Unabhängigkeitsbefürworter hält mit 70 von insgesamt 135 Parlamentssitzen eine hauchdünne Mehrheit, wobei die vier Abgeordneten aus der Partei Kandidatur der Nationalen Einheit (Candidatura d'Unitat Popular, CUP) ein entscheidendes Wort mitreden. Als Hardliner in Sachen Unabhängigkeit fordern sie beharrlich die Inkraftsetzung der Unabhängigkeitserklärung vom 10.10.2017.

Unter ihrem Einfluss hatte sich die Regierungsbildung in Katalonien über fünf Monate hingezogen. Denn die CUP war lange Zeit nicht bereit, auf ihren Wunschkandidaten Carles Puigdemonts zu verzichten, der nach seiner Amtsenthebung Ende Oktober 2017 zunächst nach Brüssel geflohen war. Sie unterstützten nur solche Bewerber, die ebenfalls unter Anklage stehen, um die Wahl zu verzögern und im Ausland einen „Rat der Republik“ (kat. Consell de la República) als Exilregierung aufzubauen.²⁴ Erst die Inhaftierung Puigdemont in Deutschland und die drohenden Neuwahlen zwangen die Separatisten zu einem Strategiewechsel: In seinem Berliner Exil verzichtete Puigdemont auf eine Wiederwahl und bestimmte den Kulturschaffenden Quim Torra zu seinem Nachfolger. Bei der Abstimmung am 14.5.2018 enthielten sich die vier CUP-Abgeordneten wiederum der Stimme, um ihre Ablehnung des Autonomiestatuts deutlich zu machen. Vor allem aber ermahnten sie Torra, am Ziel der Unab-

hängigkeit festzuhalten.²⁵

Die Dialogbereitschaft der neuen Regionalregierung begrenzt sich also nach wie vor auf Verhandlungen über Modalitäten einer Sezession. Dabei hatte sich am Tag der Verabschiedung der Unabhängigkeitserklärung (10.10.2017) durch das katalanische Parlament ein Fenster der Gelegenheiten aufgetan. Mariano Rajoy erkannte den Ernst der Lage und griff den Vorschlag der oppositionellen Sozialisten auf, eine parlamentarische Kommission zur Reform des Autonomie-systems einzusetzen.²⁶ Dieses Reformprojekt der PSOE (span. Partido Socialista Obrero Español, Spanische Sozialistische Arbeiterpartei) ist jedoch nur schleppend angelaufen, weil einige Parteien ihre Mitarbeit verweigern, unter anderem die linksgerichtete Partei Podemos (dt. Wir können) und die separatistischen Parteien aus Katalonien und dem Baskenland. Zusätzlich geschwächt wurde das Vorhaben durch den Rückzug der Partei Ciudadanos (dt. Bürger, kat. Cuitadans) Ende März 2018. Da diese Protestpartei ursprünglich in Katalonien als Gegenbewegung zu den katalanischen Abspaltungstendenzen gegründet worden ist, stellt ihr Vorsitzender Albert Rivera den Sozialisten kritische Nachfragen. Er befürchtet, sie könnten wie im Jahre 2006 Zugeständnisse an die Separatisten machen und den Katalanen einen Nationsstatus einräumen wollen. Er warnte vor einer ethnisch-kulturellen Aufspaltung der spanischen Willensnation, die dem Sezessionskonflikt neue Nahrung geben werde.²⁷

Mit seiner Kritik hat Rivera eine Entwicklung vorausgesehen, die zwei Monate später ganz offen zu Tage trat, nämlich eine punktuelle Zusammenarbeit der Sozialisten mit der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung. Denn kaum hatte Mariano Rajoy nach langen harten Verhandlungen den Staatshaushalt durchs Parlament gebracht, stellte der Vorsitzende der PSOE, Pedro Sánchez, am 1.6.2018 gegen ihn einen Misstrauensantrag. Doch gelangen ihm der Sturz der konservativen Regierung und seine Wahl zum neuen spanischen Ministerpräsidenten nur im Bündnis

²⁴ Vgl. [Consell de la República i Assemblea de Representants: així funcionarà el Govern a l'exili](#) [Rat der Republik und Versammlung der Repräsentanten. So wird die Exilregierung arbeiten], in: *Política* vom 28.02.2018

²⁵ [La CUP se abstendrá y hará presidente a Quim Torra. Los anticapitalistas advierten de que no facilitarán la gobernabilidad y plantean sus reclamaciones](#) [Die CUP wird sich enthalten und Quim Torra Präsident. Die Anti-Kapitalisten warnen, sie werden die Regierungsführung nicht erleichtern und Ansprüche anmelden], in: *El País* vom 14.05.2018.

²⁶ Vgl. [Modelo territorial. El PSOE apuesta por una estructura federal al pedir la comisión parlamenta-](#)

[ria sobre el Estado autonómico](#) [Territorialmodell. Die PSOE bekennt sich zu einer föderalen Struktur und beantragt eine parlamentarische Kommission zum Autonomienstaat], in: *Público* vom 07.09.2017; vgl. ebenso: [Partido Socialista Obrero Español 2016: Hacia una estructura federal del Estado, Consejo Territorial del PSOE](#) [Spanische Sozialistische Arbeiterpartei, Auf dem Weg zu einer föderalen Staatsstruktur], Granada, 06.07.2013.

²⁷ Vgl. hierzu weiterführend: [Riedel, Sabine 2018: Katalonien im Brennglas der EU-Krisen. Das Patt nach den Regionalwahlen vom 21.12.2017 ist ein Signal an Europas Reformer](#), Forschungshorizonte Politik & Kultur, online-paper, Januar 2018, S. 7.

mit den Abgeordneten der separatistischen Parteien aus Katalonien und dem Baskenland. Dies wird sich als eine schwere Hypothek für seine Amtszeit erweisen, schließlich hängt nun jedes seiner zukünftigen Gesetzesvorhaben von Wohlwollen der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung ab.

Diese neue Schlüsselrolle, die der katalanischen Regionalregierung damit zufällt, dürfte ihre Bereitschaft zu Kompromissen und für ein Bekenntnis zur spanischen Verfassung eher mindern. Daraufhin deuten Äußerungen des frischgewählten Regionalpräsidenten Quim Torra, der sein neues Kabinett zeitgleich zu Sánchez' Vereidigung am 2.6.2018 vorstellte. Dadurch ging die Zwangsverwaltung durch die Zentralregierung formell zu Ende und die Selbstverwaltung Kataloniens wurde wiederhergestellt. Bei dieser Gelegenheit ließ der Katalane keinen Zweifel an seinem Ziel aufkommen, aus der autonomen Gemeinschaft Katalonien einen „unabhängigen Staat in Form einer Republik“ zu machen. Einzig und allein darum soll es beim angestrebten Dialog mit Madrid gehen.²⁸ Bei seinem ersten Gespräch mit Sánchez am 09.07.2018 forderte Torra ein Unabhängigkeitsreferendum, das dem schottischen Beispiel folgend auf einer vertraglichen Grundlage zwischen Zentral- und Regionalregierung stattfinden solle.

Durch die veränderten politischen Rahmenbedingungen ab Juni 2018 sind die Chancen auf eine Neuregelung des Autonomiesystems weiter gesunken. Offensichtlich hat Pedro Sánchez das Reformprojekt der Sozialisten und damit das Herzstück seiner bisherigen Oppositionsarbeit zu Gunsten einer Übernahme der Regierungsgeschäfte geopfert. Auf längere Sicht gesehen droht der PSOE ein Ansehensverlust, sollte sie die Katalonien-Krise nicht in den Griff bekommen. Davon wird vor allem die Bürgerpartei Cuidadanos profitieren, die Umfragen zufolge ohnehin in der Wählergunst stark gestiegen ist. Sie konnte ihr politisches Profil stärken, indem sie beide Konfliktparteien, Madrid und Barcelona, kontinuierlich zur Einhaltung der spanischen Verfassung drängte. Ihr konsequentes Eintreten für den Erhalt des

spanischen Gesamtstaats wird ihr solange Sympathien eintragen, bis der Sezessionskonflikt beigelegt ist.

Zudem hat sich Cuidadanos schon Jahre vor der PSOE dem Föderationsmodell geöffnet, dieses jedoch besser durchdacht.²⁹ Die Bürgerpartei kritisiert am „Territorialmodell“ der Sozialisten die Idee, es mit einem Nationsstatus zu verbinden, der auf kulturell-sprachlichen Differenzen beruht. Dadurch werden feste Verwaltungsgrenzen zu fluiden Grenzen zwischen kulturellen Identitäten. Das Konfliktpotential eines solchen Modells zeigt sich bereits in den Namen „els països catalans [die katalanischen Länder]“ und „Euskal Herria [das Baskenland]“.³⁰ Sie drücken verborgene oder offene Expansionswünsche aus, die auf Kosten anderer spanischer Regionen wie Navarra, Valencia und den Balearen sowie in Richtung der Nachbarstaaten Frankreich und Andorra gehen. Ein solcher Föderalismus, in dem die Grenzen der Teilstaaten auf ethnisch-nationalen Differenzen beruhen, könnte als Sprungbrett in die Eigenstaatlichkeit (miss-)verstanden werden. Hierfür gibt es eine ganze Reihe von Beispielen.³¹

Sofern diese Fehler vermieden werden, hat das bundesstaatliche Modell gegenüber dem Autonomiesystem einige Vorteile. Diese sind bislang kaum beachtet worden, weil Spanien häufig mit einem Bundesstaat gleichgesetzt wird. Der Unterschied ist an folgenden Kriterien abzulesen: Zum einen haben Regionen als Teilstaaten die gleichen Kompetenzen, das heißt es gäbe keine rechtlichen Asymmetrien mehr zwischen den Regionen. Dies fördert die Zusammenarbeit, etwa durch eine zweite Parlamentskammer, wo gemeinsame Positionen gegenüber der Bundesregierung durchgesetzt werden können. Ein föderales System ist für den Gesamtstaat deutlich stabiler als die Autonomiestatuten, die häufigen Veränderungen unterliegen. In Spaniens Geschichte gab es bereits Vorschläge für eine Föderalisierung, so etwa den ersten Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1873, die Reformprojekte Anfang der 1930er Jahre, an denen sich auch die Katalanen beteiligt haben, und die Reformdiskussionen nach Francos Tod in den 1970er Jahren.³²

²⁸ Katalonien. [Neue Regionalregierung bekennt sich zur Unabhängigkeit](#), in: *Zeitonline* vom 02.06.2018.

²⁹ Vgl. *Cuidadanos* 2010: *Constitución y estado federal* [Verfassung und Bundesstaat], 19.07.2010.

³⁰ Vgl. *Candidatura d'Unitat Popular* 2018: *Països Catalans. Com puc participar a la CUP?* [Katalanische Länder. Wie kann man an der CUP teilnehmen?], *Esquerra Republicana de Catalunya* 2018: *Presència Territorial* [Republikanische Linke Kataloniens, Territoriale Präsenz], Barcelona.

³¹ Vgl. *Riedel, Sabine* 2016: *Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*, SWP-Studie, S 5, April 2016, S. 13.

³² Vgl. weiterführend: *Oliver Araujo, Joan (Hrsg.)* 2014: *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* [Die territoriale Zukunft des spanischen Staats. Zentralisierung, Autonomie, Föderalismus, Konföderation oder Sezession?], Valencia.

4. Zur Rolle der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten

Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission des spanischen Parlaments zur Reform des Autonomiesystems ihr eigenes historisches Erbe würdigt und in ihren Reformplänen berücksichtigt. Der Vorteil föderaler Staatsformen liegt in seinem Krisenmechanismus, der im Konfliktfall die Eigenkräfte mobilisiert und somit die Einmischung externer Akteure verhindert. Wie eine Reihe von Länderbeispielen allein in Europa zeigt, spielen internationale Vermittler nicht per se eine positive Rolle. Sofern sie in erster Linie die Interessen von Drittstaaten vertreten, können sie auch eine Lösung erschweren und schlimmstenfalls sogar Sezessionskonflikte verstärken. Hierfür stehen die Entwicklungen beispielsweise in der Ukraine, der Moldau, auf Zypern und in Bosnien-Herzegovina.³³

Angesichts dieser konkreten Erfahrungen wäre eine offizielle Vermittlerrolle der EU im Katalonien-Konflikt weder ratsam noch wünschenswert. Schließlich sitzen in den EU-Institutionen Vertreter aus den Mitgliedsstaaten, die zu allererst ihren Wählern oder nationalen Regierungen verpflichtet sind. Darüber hinaus hätten sie für eine etwaige Vermittlerrolle in Konflikten innerhalb eines EU-Mitgliedstaats überhaupt kein Mandat. Im Gegenteil müssen sie wie auch die EU-Kommission als Hüterin der Verträge das Prinzip der Nichteinmischung in die innerstaatlichen Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten achten. Sie haben deren territoriale Unversehrtheit zu schützen und deren innere Souveränität in Bezug auf Formen der regionalen Selbstverwaltung zu respektieren.³⁴

Artikel 4 [des EU-Vertrags, 9.5.2008]

„(2) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Gerade weil die separatistischen Parteien auf Europas Solidarität angewiesen sind, um die inter-

nationale Anerkennung eines katalanischen Staates durchzusetzen, hätte die Juncker-Kommission schon vor der Zuspitzung des Konflikts klärende Worte an sie richten müssen. Gelegenheit hätte es im Jahre 2012 gegeben, als Spanien Kredite von der EZB in Anspruch nehmen musste. Schon damals trat der Sezessionskonflikt offen zu Tage, der heute dessen Wirtschaft und Zahlungsfähigkeit in größte Gefahr bringt.

Eine Stellungnahme der EU-Kommission zur rechtlichen Situation und zu den wirtschaftlichen Risiken einer Unabhängigkeit Kataloniens für die EU blieb aus. Erst einen Tag nach der Abstimmung am 1.10.2017 ließ diese über einen Sprecher mitteilen „Unter der spanischen Verfassung war die gestrige Abstimmung nicht legal.“³⁵ Deutliche Worte fand dagegen der Präsident des EU-Parlaments Antonio Tajani nach einer intensiven „Debatte zur Verfassung, Rechtsstaatlichkeit und [zu den] Grundrechte[n] in Spanien vor dem Hintergrund der Ereignisse in Katalonien“.³⁶

„Die Ereignisse von Sonntag waren besorgniserregend. Doch einseitige Entscheidungen wie eine Unabhängigkeitserklärung von einem souveränen Staat stehen in völligem Kontrast zur geltenden europäischen Rechtsordnung und können gefährliche Spannungen auslösen.“

Am Tag der Verabschiedung der katalanischen Unabhängigkeitserklärung meldete sich schließlich auch EU-Ratspräsident Donald Tusk im Namen der EU-Staats- und Regierungschefs zu Wort und bat Carles Puigdemont eindringlich, von diesem folgenreichen Schritt abzusehen, der einen „Dialog unmöglich machen würde.“³⁷

Die EU-Institutionen hätten jedoch weitere Spielräume, um zur Lösung des Katalonien-Konflikts beizutragen. So haben die separatistischen Parteien der Europäischen Freien Allianz (EFA) des EU-Parlaments den Status einer Partei und damit das Recht, im Bündnis mit den Grünen eine Fraktion zu bilden. Ihre 38 Mitgliedsorganisationen, darunter die Republikanische Linke Kataloniens (ERC), bezeichnen sich als „progressive nationalistische Parteien“.³⁸ Progressiv sei dabei ihre „pro-europäische“ Orientierung, nationalis-

³³ Vgl. ausführlicher: *Riedel 2016*. (Fn. 31).

³⁴ Vgl. *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Jg., 2008/C 115/01-389, 09.05.2008, S. 18.

³⁵ *Becker, Markus 2017: Katalonien. EU lässt Separatisten abblitzen*, in: www.spiegel.de 02.10.2017.

³⁶ Vgl. *European Parliament. 2017: Der Präsident des Europäischen Parlaments zur Debatte über Katalo-*

nien, Straßburg, 04.10.2017.

³⁷ Vgl. *EU-Ratspräsident Donald Tusk hat an Katalonien appelliert, sich nicht von Spanien loszusagen*, in: *focus online* vom 10.10.2017.

³⁸ Vgl. *Europäische Freie Allianz 2014: Es ist Zeit für Selbstbestimmung*. EFA Generalversammlung in Galiza vom 12.02.2014.

tisch ihre Ideologie und Grenzkorrekturen zugunsten der regionalen „staatenlosen Nationen“.³⁹ Hier wäre eine Überprüfung überfällig, ob eine solche kulturalistische Umdeutung der modernen Nationen, die politische Wertegemeinschaften darstellen, nicht gegen die geltende europäische Rechtsordnung verstößt.

In Katalonien entscheidet sich letztlich, ob sich separatistische Bewegungen durchsetzen und mit einer nationalistischen Ideologie des 19. Jahrhunderts erneut zwischenstaatliche Konflikte anheizen, oder ob die demokratischen Systeme der EU in der Lage sind, Konflikte auszutragen, ohne das gemeinsam erbaute Haus zu beschädigen. Deshalb müssen von Brüssel und anderen Hauptstädten Europas andere Signale ausgehen als Solidaritätsbekundungen an Aktivisten, die sich über Verfassungen und Verträge hinwegsetzen. So interpretierte Carles Puigdemont die Entscheidung des Oberlandesgerichts von Schleswig-Holstein (12.07.2018), ihn nicht wegen Rebellion auszuliefern, als Indiz seiner Unschuld. Dabei sah der Generalstaatsanwalt es als erwiesen an, dass er sich auch nach deutschem Recht des „schweren Landfriedensbruchs“ schuldig gemacht habe.⁴⁰ Die Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme auf europäischer Ebene ist ganz offensichtlich eine schwierige Aufgabe. Ein näher liegendes Ziel wäre eine politische Aufwertung des EU-Ausschusses der Regionen (AdR), um diesen mehr Mitsprache in der Europapolitik anzubieten. Ein Erfahrungsaustausch über die verschiedenen Autonomiemodelle und föderalen

Systeme könnte dazu beitragen, dass auch andere Mitglieder die Vorteile solcher innerstaatlichen Konfliktmechanismen erkennen und ihren Regionen mehr politische Mitwirkungsrechte zugestehen. Damit würde schließlich auch das Prinzip der Subsidiarität zugunsten bürgernaher Entscheidungen gestärkt.

Abbildung 3:



Jahrbuch des Föderalismus 2018,

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) 2017, 465 S., ISBN 978-3-8487-5534-9

³⁹ Vgl. *Dies* 2014: [Das EFA-Manifest für die Europawahlen 2014](#), Brüssel, S. 22. (06.06.2017), S. 5 f.

⁴⁰ Vgl. *Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein* 2018: [Die Generalstaatsanwaltschaft er-](#)

[achtet die Auslieferung des Verfolgten Carles Puigdemont für zulässig](#), in: Medien-Information, 01.06.2018.