

Sabine Riedel

Separatismus: Katalonien ist nur der Anfang ...

Steigendes Konfliktpotential von Unabhängigkeitsbewegungen in der Europäischen Union

Das Phänomen des Separatismus existiert schon solange, wie es Staaten gibt. Neu daran ist, dass es nun die Mitgliedstaaten der EU trifft. Dabei ist der Prozess der Europäischen Integration eigentlich darauf gerichtet, Staatsgrenzen durchlässiger zu machen oder sie womöglich zu überwinden. Umso mehr verunsichert, dass regionale Akteure mitten durch die EU neue Staatsgrenzen ziehen wollen und dieses politische Programm als ein europäisches ausgeben. Zudem kommen diese Vorschläge ausgerechnet von wirtschaftlich potenten Regionen. So empfinden Katalonien oder Schottland den Finanzausgleich auf nationaler Ebene als ungerecht, erwarten aber gleichzeitig politische und finanzielle Solidarität von anderen EU-Mitgliedern. Schließlich behaupten secessionistische Bewegungen, dass ihr Bekenntnis zu Europa sie als demokratisch ausweise und ihre Forderungen nach Sezession legitimiere. Tatsächlich aber stellen sie damit Staatsgrenzen infrage, die durch viele europäische Verträge geschützt sind und provozieren somit Streit unter europäischen Kooperations- und Bündnispartnern. Deshalb sollten Europapolitiker deren Forderungen ernst nehmen, sie gleichzeitig jedoch in die Schranken weisen: Denn die politischen Systeme der EU und ihrer Mitgliedstaaten bieten genügend Möglichkeiten für eine politische Mitsprache der europäischen Regionen, zum Beispiel über nationale Autonomiestatute, föderale Staatsmodelle oder durch eine Mitarbeit im Ausschuss der Regionen (AdR) der Europäischen Union.

Für den 1. Oktober 2017 hat die katalanische Regionalregierung ein Referendum geplant. Sie möchte zum zweiten Mal über eine staatliche Unabhängigkeit abstimmen lassen. Einen ersten Versuch hatte sie am 9. November 2014 unternommen. Da Barcelona laut spanischer Verfassung dazu nicht berechtigt ist, kam es damals nur zu einer unverbindlichen Volksbefragung. Dies erklärt die niedrige Beteiligung von ca. 30 Prozent, obwohl das Mindestalter bereits auf 16 Jahren herabgesetzt worden war. Deshalb konnten die 80 Prozent Ja-Stimmen nicht als deutliche Mehrheit für einen eigenen katalanischen Staat interpretiert werden.

Zwar ist die rechtliche Lage in Spanien unverändert geblieben. Doch hat das Brexit-Referendum vom 23. Juni 2016 eine neue Situation für separatistische Forderungen geschaffen. Denn es gibt eine wachsende Zahl von Unterstützern: Die schottische Regionalregierung sowie die in Nordirland mitregierende Sinn Féin sehen die laufenden Brexit-Verhandlungen als Gelegenheit,

sich vom Vereinigten Königreich (UK) zu trennen. Während viele Schotten ihre Region als einen unabhängigen Staat innerhalb der EU sehen möchten, streben nicht wenige Nordiren nach einer Loslösung von UK, um sich mit der Republik Irland zu vereinen.

Dieses Zusammenspiel unterschiedlicher Entwicklungen könnte auf EU-Ebene eine bedrohliche Dynamik entfachen. Denn auch andere Mitgliedstaaten sehen sich mit regionalen Kräften konfrontiert, die auf eine staatliche Unabhängigkeit setzten, so etwa im italienischen Südtirol, in der belgischen Region Flandern oder im rumänischen Siebenbürgen. Deshalb werden in diesem Papier nicht nur aktuelle Einzelfälle beleuchtet. Darüber hinaus interessiert die Frage, wie hoch die Gefahr des Separatismus innerhalb der EU derzeit einzuschätzen ist, was sie für den europäischen Integrationsprozess bedeuten und welche Antworten die Mitgliedstaaten und die Brüsseler Institutionen derzeit anzubieten haben, um derartige Konflikte zu vermeiden oder sie gar zu lösen.

18. August 2017

Prof. Dr. Sabine Riedel, Professorin für Politikwissenschaft, Universität Magdeburg,
Wissenschaftlerin der Stiftung Wissenschaft und Politik, sabineriedel@swp-berlin.org

Wachstumsregionen gegen notleidende Nationalstaaten

Ein äußerst relevantes Phänomen ist die Tendenz, dass sich gerade wirtschaftlich potente Regionen von ihrem Nationalstaat lösen wollen. Ob Katalonien, Schottland, Flandern oder Südtirol, die Argumente für eine staatliche Unabhängigkeit ähneln sich: Im Vordergrund steht die Behauptung, der Zentralstaat sorge für eine Umverteilung der materiellen Ressourcen auf nationaler Ebene, die ungerecht sei. Während sich die schwachen Regionen auf diesem Finanzausgleich ausruhen, müssten die reicheren immer mehr finanzielle Verpflichtungen schultern, vor allem seit Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise.

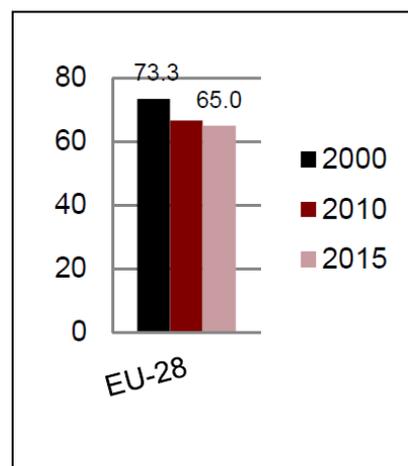
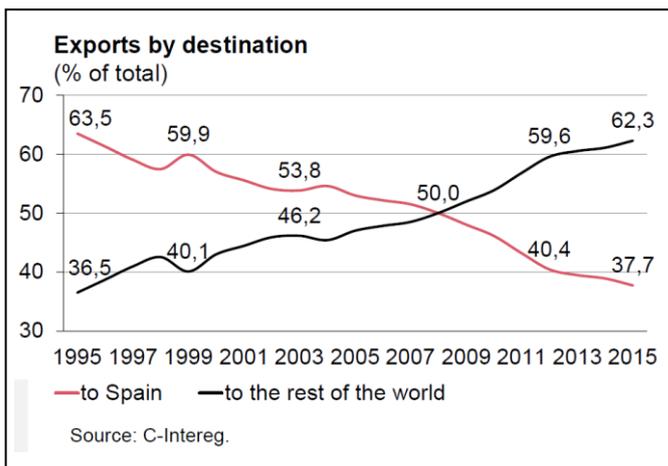
In Katalonien lässt sich dieser Diskurs wie folgt nachverfolgen: Seit 2008 hat sich die Staatsverschuldung Spaniens mehr als verdoppelt. Lag sie damals bei 39,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), erreicht sie derzeit die 100 Prozent-Marke. Nominell liegt der aktuelle Schuldenstand bei ca. 1,1 Billionen Euro. Diese finanzielle Krise belastet die Beziehungen zwischen Zentral- und Regionalregierung. Denn die Katalanen erzeugen rund 23 Prozent der spanischen Wirtschaftsleistung und 25 Prozent der spanischen Exporte. Dabei orientiert sich Barcelona immer stärker am europäischen Markt (vgl. Abb. 1 unten). Ginge es nach dem katalanischen Wirtschafts- und Finanzminister Oriol Junqueras, würde Barcelona die

jährlichen Steuereinnahmen in Höhe von 16 Milliarden Euro zu 100 Prozent einbehalten. Der Minister führt den wirtschaftlichen Erfolg seiner Region unter anderem darauf zurück, dass die Katalanen mit Geld umzugehen verstehen: So trage allein die katalanische Verwaltung 85 Prozent der landesweiten Sparmaßnahmen. Deshalb sei „die Zeit gekommen, dass die Katalanen selbst über ihre Zukunft entscheiden“. (Generalitat de Catalunya, 9.6.2017).

Doch der Streit ums Geld betrifft auch die Suche nach Kreditgebern. So behauptet Junqueras, dass sich schneller ausländische Gläubiger finden ließen, wenn Madrid und Barcelona politisch getrennte Wege gingen. Mit diesem Hinweis rechtfertigte er in der Öffentlichkeit seine Suche nach Sponsoren zur Unterstützung seines Kurses in Richtung Unabhängigkeit. Denn das erste Referendum stand noch im Schatten der katalanischen Finanzkrise des Jahres 2012. Damals musste Madrid einen nationalen Liquiditätsfonds auflegen und sich zusätzlich verschulden, um Katalonien, Valencia und Murcia vor dem Bankrott zu bewahren (Handelsblatt, 30.8.2012, Riedel 2014/3: 25). So ist es wohl kein Zufall, dass Ministerpräsident Charles Puigdemont das Referendum auf den 1. Oktober 2017 festlegte, nachdem sich seine Regierung mit einem US-amerikanischen Bond Investor getroffen hatte (Bloomberg News, 25.4.2017).

Abbildung 1:

Kataloniens Exporte innerhalb Spaniens, ins Ausland und in die EU 28



Quelle:

Generalitat de Catalunya, Annual Report Catalan 2015. [Economy Outperforming in an uncertain global economy](#). New Catalan economy website from the Ministry of the Vice-presidency and of the Economy and Finance, S. 21 und 25 [16.8.2017].

Separatismus mit Gewaltpotential

Vieles deutet darauf hin, dass es diesmal zu einer Konfrontation mit Madrid kommen wird. Junqueras drohte Madrid bereits mit einer Unabhängigkeitserklärung, sollte das Verfassungsgericht abermals das Referendum verbieten (El País, 22.5.2017). Um für diesen Fall gerüstet zu sein, hat Puigdemont wichtige Ämter mit Personen besetzt, die in Bezug auf die Unabhängigkeit als Hardliner gelten. Hierzu gehören der neue Innenminister Joaquim Forn und der ihm unterstellte Generaldirektor der katalanischen Polizei, Pere Soler. Werden spanische Sicherheitskräfte am 1. Oktober die Durchführung der Volksabstimmung stoppen, ist mit gewaltsamen Gegenreaktionen zu rechnen. Laut Verfassung und einem Gesetz aus dem Jahre 2015 ist der Zentralstaat dazu verpflichtet, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Dies gilt auch für den Fall, dass die Regionalregierung die Unabhängigkeit Kataloniens ausruft (CatalanNews 17.7.2017).

Katalonien steht mit seinen separatistischen Forderungen nicht alleine. Der Vorreiter für eine Loslösung von Spanien ist das Baskenland. Für dieses Ziel führte die Terrororganisation ETA (bask. Baskenland und Freiheit) bis zum Jahre 2011 einen bewaffneten Kampf. Doch auch etablierte baskische Parteien haben den unabhängigen baskischen Staat auf ihrer Agenda. Hierzu gehört die Baskische Nationalistische Partei (EAJ/PNV), die als stärkste Kraft bis 2009 den Ministerpräsidenten stellte. In dieser Position ließ Juan José Ibarretxe (reg. 1999–2009) einen Plan zur Erlangung der Unabhängigkeit ausarbeiten (2003; vgl. Riedel 2006: 21), der eine Mehrheit im Regionalparlament, nicht jedoch im spanischen Abgeordnetenhaus fand.

Aus Sicht der katalanischen Regionalregierung war der »Plan Ibarretxe« in Bezug auf die angestrebte staatliche Unabhängigkeit ein Misserfolg. Deshalb will sie sich zurzeit auf keine Kompromisse einlassen und lehnt daher die jüngsten Dialogangebote der Zentralregierung ab. Deshalb warnte der ehemalige spanische Innenminister Jaime Mayor Oreja vor der Gefahr einer Eskalation in Katalonien. Selbst baskischer Herkunft, hatte er im Jahre 1996 als erster spanischer Regierungspolitiker mit der ETA Verhandlungen über einen Waffenstillstand geführt. Umso schwerer wiegt seine Einschätzung, wonach man diese Terrororganisation selbst entscheidend geschwächt habe, nicht aber ihr politisches Projekt, Spanien mit Hilfe der nationalistischen Ideologie aufzuteilen. Heute sei es nicht nur im Baskenland, sondern auch in Navarra und Katalonien präsent (Antena 3, 12.7.2017). Seit April 2017 gilt

die ETA als entwaffnet, doch hat sie sich weder von ihren terroristischen Aktionen distanziert, noch bei den Hinterbliebenen der ca. 820 Opfern entschuldigt. Während Angehörige von den Behörden eine Aufklärung von rund 300 ungeklärten Straftaten fordern, üben andere Solidarität mit ca. 260 noch einsitzenden ETA-Terroristen. Im April 2016 sind in Bilbao Zehntausende für eine Amnestie auf die Straße gegangen. Sie zeigten auf Nordirland, wo der Bürgerkrieg ca. 3.500 Menschen das Leben kostete. Im Jahre 2014 hatte die britische Regierung unter David Cameron allen ehemaligen Kämpfern der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) Straffreiheit zugesichert. Dies sollte zu ihrer vollständigen Entwaffnung beitragen.

Dennoch erweist sich das nordirische Friedensabkommen von 1998 bis heute als brüchig. In den letzten Jahren ist es immer wieder zu gewaltsamen Ausschreitungen gekommen. Es bedarf offenbar nur eines geringfügigen Anlasses, um alte Wunden wieder aufreißen zu lassen. Zu einem solchen Stolperstein könnten die Brexit-Verhandlungen werden. Denn Sinn Féin (SF), der politische Arm der IRA, sieht darin eine Chance, der angestrebten Vereinigung mit der Republik Irland ein Stück näher zu kommen. Sie fordert für Nordirland einen Sonderstatus innerhalb der EU und damit nicht weniger als den Austritt aus dem Vereinigten Königreich (vgl. Abb. 3). Seit Anfang 2017 boykottiert sie die Bildung der Regionalregierung, an der sie als stärkste Kraft im irisch-republikanischen Lager beteiligt werden muss. Als Vorwand dient ihr die Forderung nach Gleichstellung des Irischen als Amtssprache, worauf SF eigentlich schon seit zehn Jahren besteht.

Nationalismus in populistischem Gewandt

Die Feststellung Orejas, dass hinter dem gewaltbereiten Separatismus eine erfolgreiche Ideologie steht, trifft auch auf das Vereinigte Königreich zu. Denn die nordirische SF verfolgt wie die regierende Schottische Nationalpartei (SNP) die Doktrin eines regionalen Nationalismus. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie mittels kultureller Faktoren wie Geschichte, Sprache oder Religion Differenzen zur Nationalität des Zentralstaats aufbaut, in diesem Fall zur der Großbritanniens. Ihr Ziel ist die soziale Konstruktion einer eigenen Nation, um daraus Forderung nach Eigenstaatlichkeit abzuleiten. Deshalb möchten Katalanen und Basken derzeit das erreichen, was Schotten und Nordiren ihnen schon voraushaben, nämlich die innerstaatliche Anerkennung als eine besondere nationale Gemeinschaft, wenn

auch nur im kulturellen Sinn. Dabei bedient sich der regionale Nationalismus populistischer Argumente, die komplexe Konfliktlagen nur verzerrt und interessensgeleitet wiedergeben. So behaupten seine Anhänger zum Beispiel, dass der Zentralstaat eine nationalistische Politik betreibt und sie als regionale Akteure diskriminiere. Diese Behauptung verfängt noch immer bei vielen Spaniern, selbst 40 Jahre nach Ende der Franco-Diktatur. Sie ist deshalb relevant, weil sich aus dieser vermeintlichen Opferrolle heraus das Recht auf Selbstbestimmung ableiten lässt. Allerdings kann es keinesfalls dort eingefordert werden, wo der Staat demokratische Partizipationsrechte und sogar Minderheitenrechte garantiert. In Spanien stehen die katalanischen Nationalisten deshalb mit leeren Händen da: Denn Artikel 2 der spani-

schen Verfassung (1978) definiert die spanische Nation als eine politische Wertegemeinschaft, deren kulturelle Vielfalt gesetzlich geschützt wird (Riedel 2014/3: 9). Die Regionalsprachen haben neben dem Kastilischen als gemeinsame Landessprache den Status einer zweiten Amtssprache.

Doch diese Rechte gehen der katalanischen Regionalregierung nicht weit genug. Sukzessive hat sie das Katalanische zur ersten Amtssprache erhoben, obwohl ihre Wirtschaft gerade durch die (Binnen-)Migration prosperiert und daher deutlich mehr Menschen das Kastilische verstehen. Sie sind es also und nicht der Zentralstaat, die das politische Nationsmodell kulturalistisch umdeuten und diskriminierend anwenden. Es wirkt ausgrenzend, weil es ihre Bewohner auf sich ausschließende Identitäten verpflichtet, die Jahrhunderte neben- und miteinander existierten. Zum Beispiel bezeichnen sich 62 Prozent der Einwohner Schottlands ausschließlich als Schotten, während weitere 20 Prozent neben dieser eine zweite Identität haben (davon 18 Prozent eine britische, Zensus 2013). Zudem lässt sich aus der Identität keine Unterstützung für eine schottische Unabhängigkeit ableiten. Beim Referendum vom 18. September 2014 stimmten 55,3 Prozent gegen eine Abspaltung vom Vereinigten Königreich, 44,7 waren dafür (Riedel 2014/2).

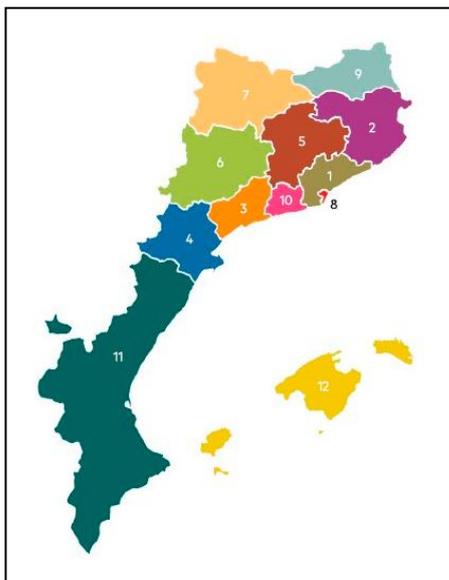
Ein weiteres Indiz für den populistischen Charakter des regionalen Nationalismus ist sein Verhältnis zur Demokratie. Im Gegensatz zu den Katalanen, durfte die SNP im November 2014 im Einverständnis mit dem Zentralstaat eine Volksbefragung durchführen. Ihre Unzufriedenheit mit dem Ergebnis und neue Erfolgsaussichten nach dem Brexit-Votum bewog sie, bereits anderthalb Jahre später ein zweites Referendum zu verlangen. Nach den vorgezogenen Wahlen zum britischen Unterhaus (8.6.2017) legte sie ihr Anliegen wieder auf Eis, weil sie mit ihrem Unabhängigkeitskurs mehr als ein Drittel ihrer Wähler verloren hatte. Dagegen verstärkt die nordirische SF derzeit ihre separatistischen Forderungen, weil sie 0,1 Prozentpunkte bzw. 3 Parlamentssitze dazugewann. Ihr Verhältnis zur repräsentativen Demokratie bleibt jedoch gespalten. Sie boykottiert nicht nur die Bildung der Regionalregierung, sondern verweigert seit Jahren ihre Mitarbeit im Westminster-Parlament.

Europa und EU als Mittel zum Zweck

Ein weiterer Programmpunkt, den der regionale Nationalismus populistisch nutzt, ist sein Bekenntnis zur Europäischen Integration. Nach ei-

Abbildung 2:

Die „geteilte“ katalanische Nation nach Lesart der katalanischen Regionalregierung



Quelle: Esquerra Republicana de Catalunya, *Presència Territorial* [ERC, Republikanische Linke Kataloniens, territoriale Vertretung, Zugriff: 24.7.2017];

zur Erklärung S.R.:

- 1-6 Provinzen der autonomen Region Katalonien
- 7 **Alt Pirineu i Aran** (katalanische Provinz) und **Andorra**
- 8 Barcelona
- 9 **„Nord-Katalonien“** – gehört zu den französischen Pyrenäen
- 11 **Valencia** ist eine eigene spanische autonome Region
- 12 **Balearen** bilden ebenso eine spanische autonome Region

gener Darstellung macht ihn seine pro-europäische Orientierung demokratisch und damit unterscheidbar vom Nationalismus auf zentralstaatlicher Ebene (Riedel 2006). Doch sprechen selbst offizielle Dokumente der regierenden Republikanischen Linken Kataloniens (ERC) eine andere Sprache, nämlich die eines auf Expansion setzenden Nationalismus. Bereits in ihrer »Ideologischen Deklaration« vom 19.12.1993 ist von einer »imperialen Aufteilung« der katalanischen Nation die Rede (vgl. hierzu auch Abb. 2). Danach wird Andorra der katalanischen Region Alt Pirineu i Aran zugeschlagen, ein Teil der französischen Pyrenäen als »Nord-Katalonien« bezeichnet und die beiden autonomen spanischen Provinzen Valencia und die Balearen als Bestandteil des historischen Kataloniens betrachtet. Hieraus ergäben sich nach Ausrufung eines unabhängigen katalanischen Staates Territorialkonflikte zum einen mit angrenzenden spanischen Regionen sowie mit Andorra und Frankreich.

Deshalb ist zunächst damit zu rechnen, dass einige EU-Mitgliedstaaten ihr Veto gegen die Anerkennung eines unabhängigen Kataloniens einbringen werden. Dieses Problem ist den nach Unabhängigkeit strebenden Regionalisten durchaus bewusst. Aus diesem Grund hat die ERC im Bündnis mit anderen secessionistischen Regionalparteien der Europäischen Freien Allianz (EFA) eine Strategie entwickelt. Unter dem Motto »innere EU-Erweiterung« schlagen sie einen Mechanismus vor, nach dem im Konfliktfall abtrünnigen Regionen als neue Mitglieder in der EU verbleiben. Auf diesem Weg könnte die kritische Situation vermieden werden, dass zum Beispiel Katalonien oder Schottland mit Ausrufung ihrer Un-

abhängigkeit nicht nur ihren Zentralstaat, sondern auch die EU verlassen müssen. Denn dies wäre nach den geltenden EU-Verträgen zwangsläufig der Fall. Deshalb suchen die separatistischen Kräfte Unterstützung bei EU-Institutionen in der Hoffnung, dass in dieser Krisensituation insbesondere ihre Nationalstaaten überstimmt werden und ein Mehrheitsbeschluss ihnen die Eigenstaatlichkeit ermöglicht.

Ein erster Präzedenzfall könnte bereits im Zuge der Brexit-Verhandlungen geschaffen werden, nämlich mit Nordirland. Denn am 15. Juni 2017, nur wenige Tage nach den jüngsten britischen Parlamentswahlen, wurde Simon Coveney zum neuen irischen Außenminister nominiert. Während sich der ausscheidende Charlie Flanagan noch als Vermittler in die stockenden Nordirland-Verhandlungen um eine Regierungsbildung einbrachte, ergreift sein Nachfolger Partei für SF: Seine erste Auslandsreise führte ihn nach Luxemburg, wo er mit dem Chef-Unterhändler der EU-Kommission für die Brexit-Verhandlungen, dem Franzosen Michel Barnier, zusammentraf.

Obwohl sich Coveney zum Karfreitagsabkommen bekannte, verkündete er nach seinem Treffen, dass Nordirland nun einen Sonderstatus innerhalb der EU brauche. Damit hat er faktisch den Vorschlag von SF aufgegriffen (vgl. Abb. 3), wobei er die Frage offen ließ, ob dies seiner Ansicht nach auch den Austritt aus UK bedeutet. Seine kritischen Äußerungen gegenüber den britischen Brexit-Positionen deuten darauf hin, dass Dublin einen neuen Kurs eingeschlagen hat. Es verzichtet auf eine Vermittlerrolle zwischen EU und UK und nimmt stattdessen eine Abkühlung der guten irisch-britischen Beziehungen in Kauf,

Abbildung 3: Sinn Féin sucht die Vereinigung Nordirland mit Irland über einen EU-Sonderstatus

Sinn Féin vision an inclusive and agreed Ireland – O'Neill

"Brexit undermines the constitutional, institutional and political framework of the Good Friday Agreement.

"Sinn Féin is arguing the case for the North to be designated special status within the EU and special provisions to allow the North to seamlessly resume full status within the EU in the aftermath of a successful Irish Unity referendum."

Michelle O'Neill said there is an onus on the Irish government to prepare for Irish unity.

Quelle:

Michelle O'Neill, [Sinn Féin vision an inclusive and agreed Ireland](#) [Sinn Féins Vision eines inklusiven und geeinten Irland - O'Neill, S.R.], 8.8.2017, [16.8.2017]

"Der Brexit untergräbt den verfassungsrechtlichen, institutionellen und politischen Rahmen des Karfreitagsabkommens.

"Sinn Féin argumentiert, dass dem Norden [Irlands] ein Sonderstatus innerhalb der EU zugestanden werden sollte, einschließlich besonderer Bestimmungen, die dem Norden erlauben, nach einem erfolgreichen irischen Vereinigungs-Referendum nahtlos den vollen EU-Status wiederaufzunehmen."

Michelle O'Neill sagte, es sei die Pflicht der irischen Regierung, sich auf die irische Einheit vorzubereiten.

um sich deutlich auf Seiten der EU zu positionieren. Ob Irland dabei nur seine nationalen Interessen vertritt oder nationalistischen Forderungen einer Vereinigung der Republik Irland mit Nordirland nachgibt, bleibt abzuwarten. Die Regierungskoalition aus Fine Gael (FG) und der Irischen Labour Party steht jedenfalls unter großem politischen Druck. Wegen ihrer Sparpolitik infolge der Finanzkrise 2011 hat sie ihre Wählergunst eingebüßt. Sie muss daher die Konkurrenz der SF fürchten, die als einzige gesamt-irische Partei auch in der Republik Irland aktiv ist. Dort erhält sie wachsenden Zuspruch sowohl vom eurokritischen wie vom nationalistischen Lager

Der EU-Nachbarschaftsraum als mahndendes Beispiel

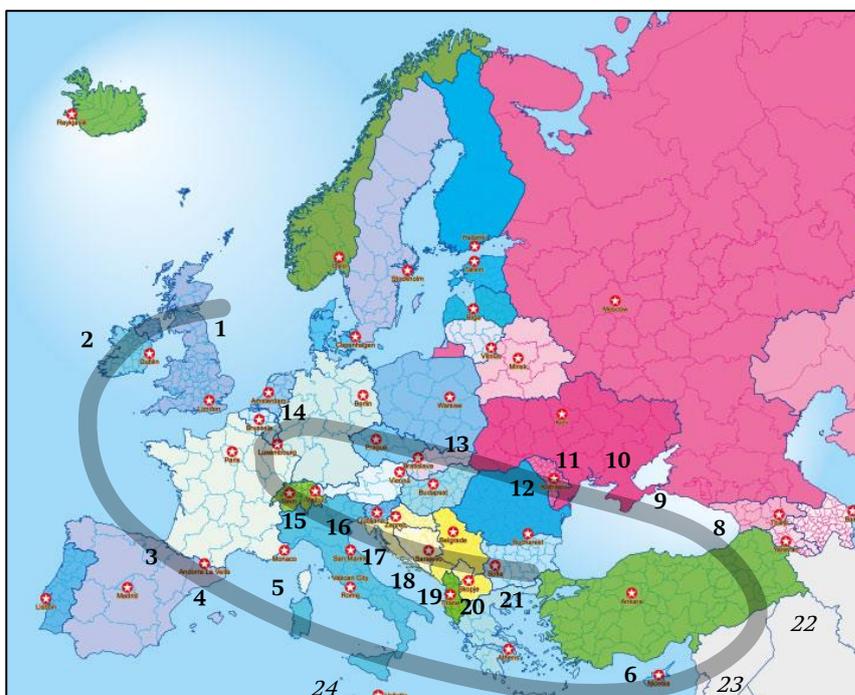
Sollten die Brexit-Verhandlungen dem Begehren des irischen Nationalismus folgen und Nordirland einem EU-Sonderstatus zubilligen, werden auch die katalanischen und schottischen Nationalisten davon profitieren wollen. Eine gewaltsame Eskalation könnte zu einer Notlage führen, in der sich

die davon betroffenen EU-Mitglieder zu einem Kompromiss gezwungen sehen. Es sieht ganz danach aus, als könnten sich die auf Sezession orientierten Regionalisten mit ihrer Strategie einer »inneren EU-Erweiterung« durchsetzen. Schließlich sind Irland und Spanien zwei von fünf Mitgliedstaaten der Eurozone, die Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Anspruch genommen haben. Aufgrund dieser finanzpolitischen Abhängigkeit werden sie ihre nationale Souveränität nur mit großen Schwierigkeiten verteidigen können.

Umso entscheidender wird das Verhalten der EU-Institutionen gegenüber dem drohenden Separatismus. Bevor sie sich Kompromissen hingeben, sollten die verantwortlichen Europapolitiker die Erfahrungen der Länder des EU-Nachbarschaftsraum anschauen: Als erstes ist festzuhalten, dass ein Sonderstatus für abtrünnige europäischer Regionen nicht das Problem ihrer internationalen Anerkennung lösen kann. So ist der Zerfall des ehemaligen Jugoslawien bis heute noch nicht diplomatisch ausgestanden. Obwohl die Republik Makedonien bereits seit 2001 mit der EU assoziiert ist und im Jahre 2009 einen

Abbildung 4:

Das Band sezessionistischer Regionalkonflikte in Europa



- 1 Schottland
- 2 Nordirland
- 3 Baskenland
- 4 Katalonien
- 5 Korsika
- 6 Nordzypern
- 7 Südostanatolien
- 8 Kaukasus
- 9 Krim
- 10 Donbas / Lugansk
- 11 Transnistrien
- 12 Siebenbürgen
- 13 Südslowakei
- 14 Flandern
- 15 Norditalien
- 16 Südtirol
- 17 Venetien
- 18 Bosnien-Herzegovina
- 19 Kosovo
- 20 Rep. Makedonien
- 21 Südostbulgarien
-
- 22 Kurdistan (Irak)
- 23 Syrien
- 24 Libyen

Quelle: Eigene Zusammenstellung, © Sabine Riedel
vgl. weiterführend: <http://www.culture-politics.international/sprachen-politik/>

Kandidatenstatus erhielt, verweigert Griechenland deren Anerkennung. Athen fürchtet, dass der makedonische Nationalismus, der auch von Regierungsparteien gepflegt wird, Besitzansprüche auf den griechischen Teil der historisch-geographischen Region Makedonien erheben könnte. Deshalb haben die übrigen EU-Mitglieder das Land auch nur unter dem Namen „ehemalige jugoslawische Republik Makedonien“ anerkannt. Doch auch das schützt sie nicht vor dem albanischen Nationalismus in der Nachbarregion zum Kosovo, der hin und wieder mit einer Abspaltung droht (vgl. Abb. 2, 20). Hier haben die EU-Mitgliedstaaten im Jahre 2008 die Chance verpasst, den Kosovo nur unter der Bedingung anzuerkennen, dass er die Grenzen zur Republik Makedonien vertraglich garantiert.

Dies erklärt, warum in diesem Fall nicht nur Griechenland, sondern auch Spanien, Zypern, Rumänien und die Slowakei die Anerkennung des Kosovo verweigern. Denn diese ehemalige serbische Provinz hatte innerhalb Jugoslawiens keinen Republikstatus wie etwa Makedonien, Kroatien oder Slowenien. Deren Unabhängigkeit wurde völkerrechtlich als Dismembration bzw. Zerfall entlang der Republiken als Verwaltungsgrenzen gerechtfertigt. Der Kosovo allerdings legitimiert seine Sezession nach dem ethnischen Prinzip und der Behauptung eines Genozids seitens der Serben. Die garantierten Minderheitenrechte spielten faktisch keine Rolle mehr. So befürchten Rumänien und die Slowakei ähnliche Sezessionsforderungen von Seiten ihrer ungarischsprachigen Minderheit (Abb. 2, 12 und 13).

Die größte Wunde der jüngsten ethnischen Konflikte in Südosteuropa stellt allerdings Bosnien-Herzegowina dar. Hier ist weniger die Anerkennung das Problem, sondern die Schwäche des Zentralstaates. Trotz internationaler Wiederaufbau Hilfen in dreistelliger Milliardenhöhe und der Präsenz einer UN-Verwaltung kommt das Land weder wirtschaftlich noch politisch auf die Beine. An dieser Misere konnte selbst der Abschluss eines EU-Assoziierungsvertrags in 2015 kaum etwas ändern. Neuerliche Sezessionsforderungen kommen von der Serbischen Republik sowie aus den kroatischen Kantonen, die sich vom derzeitigen föderalen System benachteiligt sehen (Riedel: 2016 S).

An diesem letzten Beispiel lässt sich die die Schlussfolgerung ziehen, dass die bisherige EU-Nachbarschaftspolitik erfolglos geblieben ist. Das Angebot einer assoziierten EU-Mitgliedschaft hat seine Wirkung verfehlt, Reformprozesse in Mittel- und Südosteuropas anzustoßen. Weder das Prinzip der Bestrafung noch das der Belohnung

führte zu den gewünschten Ergebnissen, d.h. zu einer Entwicklung rechtstaatlicher und demokratischer Strukturen. Dies macht die offenen und latenten Sezessionskonflikte umso gefährlicher, zumal sie nicht mehr vereinzelt auftreten, sondern bereits ein Band bilden, über das sie miteinander in enger Wechselwirkung stehen (vgl. Abb. 2). Dies kann in Form einer gegenseitigen Unterstützung geschehen, wie im Beispiel der Katalanen und Schotten, oder aber Konkurrenzen verstärken, wie zwischen Kroaten und Serbien in Bosnien-Herzegowina. Somit wird die Ideologie des Nationalismus mehr und mehr Einzug in Europadebatten erhalten und möglicherweise sogar eine Diskushoheit erlangen.

Alternativen zum regionalen Nationalismus

Die Europäische Integration lebte bisher von ihrem Nimbus als Friedensprojekt. Dies setzt stabile Staaten und deren Staatsgrenzen voraus. Ziel der EU war und ist noch immer eine stetig enger werdende Zusammenarbeit. Dabei sollen die Grenzen durchlässiger und möglicherweise überwunden werden, ohne sie grundsätzlich in Frage zu stellen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet markiert die wachsende Präsenz regionaler Nationalismen, die stattdessen Grenzkorrekturen in Europa anstreben, einen enormen Rückschritt. Dieser besteht darin, dass die Nationalstaaten neben der globalen Finanzkrise und den sozio-ökonomischen Problemen in der Eurozone nun auch noch auf politischer Ebene und damit existenziell in Frage gestellt werden. Dabei sind sie bis heute die einzigen Institutionen, die aller Defizite zum Trotz den europäischen Bürgern Rechtssicherheit und Demokratie garantieren können. Separatistische Kräfte dagegen haben nur eine ungewisse Zukunft anzubieten.

Gerade weil die Mitgliedstaaten immer noch die Grundpfeiler des EU-Systems darstellen, sollten Europapolitiker die Verantwortung der Nationalstaaten stärken. Denn diese sind selbst verantwortlich für ihre innerstaatlichen Konflikte und haben hierzu unterschiedliche Streit- und Diskussionskulturen entwickelt. Diese Souveränitätsrechte in Bezug auf innenpolitische Entscheidungsprozesse sind gemäß den EU-Verträgen zu achten. Sezessionistische Kräfte sollten zwar mit ihrer Kritik angehört und ernst genommen werden, aber für ihre Ziele keinerlei Unterstützung erhalten, und zwar aus folgenden Gründen:

- Sie setzen auf Konfrontation mit der Zentralregierung oder mit Nachbarstaaten und scheuen dabei nicht den Einsatz von Gewalt.

- Sie haben keine Lösungen, sondern verfolgen eine Konfliktstrategie, die EU-Mitgliedstaaten gegeneinander aufbringt und sie als Gewinner herausgehen lässt.
- Ihre Ziele bauen auf die politische und finanzielle Solidarität der Europäer, während sie selbst auf nationaler Ebene die Solidarität mit anderen Regionen aufkündigen.
- Ihr nationales Projekt setzt nicht nur ihre eigene Zukunft, sondern auch die am Konflikt unbeteiligter Regionen und Staaten Europas aufs Spiel.
- Die Vertreter des regionalen Nationalismus haben entgegen ihren Behauptungen sehr wohl Möglichkeiten der politischen Teilhabe auf nationaler und europäischer Ebene.
- In demokratischen Regierungssystemen gibt es das Instrument einer Verfassungsreform, über die Regionen größere Mitspracherechte erhalten könnten.
- Auch das EU-System bietet Regionen mehr und mehr Mitspracherechte bei Gesetzesvorhaben, so zum Beispiel im Ausschuss der Regionen (ADR).

Einige dieser Aussagen treffen schließlich auch für Staaten im EU-Nachbarschaftsraum zu. Sie wären daher für eine Strategie zu beherzigen, um die Nachbarstaaten in ihrer Selbstverantwortung zu stärken, statt sie in eine ökonomische und politische Abhängigkeit zu bringen.

Quellen und weitere Literatur:

Antena 3, 12.7.2017, Jaime Mayor Oreja: »El proyecto político de ETA está más vivo que nunca y dio un salto inédito a Cataluña« [Das politische Projekt der ETA ist bis heute existent und hat einen unerwarteten Sprung nach Katalonien gemacht, 17.8.2017].

Bloomberg News, 25.4.2017, Esteban Duarte, Catalonia Meets U.S. Bond Investors Ahead of Potential Issue [17.8.2017].

CatalanNews, 17.7.2017, Catalan police head steps down [17.8.2017].

El País, 22.5.2017, La independencia de Cataluña será inmediata si no hay referéndum [Die Unabhängigkeit Kataloniens wird sofort wirksam, wenn es kein Referendum gibt 17.8.2017].

Generalitat de Catalunya, 2015, Annual Report Catalan 2015. Economy Outperforming in an uncertain global economy. New Catalan economy website from the Ministry of the Vice-presidency and of the Economy and Finance, S. 21 und 25 [17.8.2017].

Generalitat de Catalunya, 9.6.2017, Generalitat de Catalunya, Official Statement by President Puigdemont on the Catalan Referendum [17.8.2017].

ERC [Esquerra Republicana de Catalunya], 2017, Construir una nova república [Republikanische Linke Kataloniens, Die Bildung einer neuen Republik, 17.8.2017].

ERC [Esquerra Republicana de Catalunya], 2017, Presència Territorial [Republikanische Linke Kataloniens, Territoriale Vertretung, 24.7.2017].

FAZ [Frankfurter Allgemeine Zeitung], 28.9.2015, Leo Wieland, Die Schwaben Spaniens pokern hoch [17.8.2017]

Independent, 23.6.2017, Northern Ireland needs 'special status' after Brexit, says Irish government [17.8.2017].

Handelsblatt, 13.3.2017, Madrids Staatsschulden steigen auf Rekordwert [17.8.2017].

Riedel, Sabine, 2016 S, Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa, Berlin, April 2016 (SWP-Studien 2016/S 05).

Riedel, Sabine, 2016 A, Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren? Großbritannien droht der Staatszerfall – Hintergründe und Auswege, Berlin, August 2016 (SWP-Aktuell 2016/A 54).

Riedel, Sabine, 2014/2, Das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands (18.9.2014). Politische Hintergründe und Folgen für die Zukunft Europas, Berlin, September 2014 (SWP-Arbeitspapier 2014/2).

Riedel, Sabine, 2014/3, Die Befragung zur Unabhängigkeit Kataloniens (9.11.2014). Ergebnisse, Hintergründe und Herausforderungen für Europa, Berlin, November 2014 (SWP-Arbeitspapier 2014/3).

Riedel, Sabine, 2006, Regionaler Nationalismus. Aktuelle Gefahren für die Europäische Integration, Berlin, März 2006 (SWP-Studien 2006/S 05).

Sinn Féin, 22.11.2016, The Case for the North to Achieve designated special status within the EU, Dublin and Belfast [17.8.2017].

Sinn Féin, 22.6.2017, Martina Anderson MEP, Sinn Féin welcome Irish Government's special status commitment, [17.8.2017].

Sinn Féin, 8.8.2017, Michelle O'Neill, Sinn Féin vision an inclusive and agreed Ireland [Sinn Féins Vision eines inklusiven und geeinten Irlands - O'Neill, S.R.], 8.8.2017, [17.8.2017]

ZEIT, 12.9.2012, Millionen wollen nicht mehr für Spanien zahlen [17.8.2017].