

Sabine Riedel,

Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, sabine.riedel@swp-berlin.org

Der katalanische Separatismus: Kompromisslos, aber „pro-europäisch“

Manuskript, veröffentlicht am 27.8.2020

veröffentlicht in: Rudolf Hrbek, Martin Große Hüttmann, Carmen Thamm (Hrsg.), *Autonomieforderungen und Sezessionsbestrebungen in Europa und der Welt. Beweggründe – Entwicklungen – Perspektiven*, 2020, 248 S., Nomos-Verlag, Baden-Baden, ISBN 978-3-8487-6528-7, S. 76-91, <https://www.nomos-shop.de/titel/autonomieforderungen-und-sezessionsbestrebungen-in-europa-und-der-welt-id-86526/>

In diesem Beitrag geht es um die Motive der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung und um die Frage, warum deren Forderungen nach einem unabhängigen Staat derzeit in Europa so populär werden konnten. Die Hoffnungen separatistischer Parteien auf eine politische Unterstützung durch Institutionen der Europäischen Union (EU) lassen sich nämlich kaum erfüllen, weil sie deren Grundsätzen widersprechen. Denn die Mitgliedstaaten eint das Ziel einer politischen und wirtschaftlichen Integration zur „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“¹. Im Artikel 1 des EU-Vertrags (Lissabon-Vertrag von 2009) heißt es weiter: Die Union „fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“. Strittig ist unter den EU-Mitgliedern nur, von welcher Art diese Integration sein soll, ob die bestehenden nationalstaatlichen Grenzen durchlässiger oder gar überflüssig werden sollen.

Unabhängig davon, bis wohin die Vertiefung der EU zukünftig führen wird, steht die heutige politische Agenda der EU separatistischen Bestrebungen nach einer staatlichen Desintegration diametral entgegen. Denn jede Sezession zielt auf eine Auflösung von Staaten, deren Gesellschaften bereits über Jahrhunderte politisch und wirtschaftlich zusammengewachsen und zum Großteil integriert sind. Daher stehen jene Vertreter von Unabhängigkeitsbewegungen, die im Mai 2019 ins Europäische Parlament gewählt worden sind, vor einer Entscheidung: Entweder sie werden zu geläuterten Anhängern der europäischen Integration und geben ihre Sezessionspläne auf, oder aber sie streben nach einer solchen Veränderung des politischen Systems der EU, die sie ihrem Ziel einer territorialen Abspaltung und Staatsgründung näherbringt. Im letzteren Fall würden sich die bereits deutlich sichtbaren Sezessionskonflikte in Katalonien, Schottland und Nordirland europäisieren und somit alle EU-Mitgliedstaaten unmittelbar tangieren.

Um diese Wechselwirkungen zwischen der regionalen, nationalen und supranationalen Ebene am Beispiel des Katalonien-Konflikts herauszuarbeiten, werden die drei thematischen Schwerpunkte dieses Sammelbands zu den Beweggründen, Ent-

1 Vgl. Art. 1 des Lissabon-Vertrags: EU-Vertrag. Titel I – Gemeinsame Bestimmungen (Art. 1 – 8). <https://dejure.org/gesetze/EU/1.html> (20.02.2020).

Abb. 1: Autonome Gemeinschaften Spaniens – mit Katalonien im Nordosten



Quelle: Wikipedia.

wicklungen und Perspektiven des Konflikts nacheinander behandelt und jeweils unter zwei Aspekten ausgeleuchtet. Einerseits interessiert das unmittelbare Spannungsverhältnis zwischen der regionalen und der zentralstaatlichen Ebene, andererseits aber auch der Kontext auf europäischer und internationaler Ebene, in dem der Regionalkonflikt eingebettet ist. Wie im Folgenden gezeigt wird, können diese Rahmenbedingungen einen entscheidenden Einfluss darauf nehmen, ob es zu einer einvernehmlichen Lösung oder aber zu einer weiteren Eskalation kommen wird. Allerdings liegt die letzte Entscheidung darüber in der Hand der beteiligten Konfliktparteien selbst. *Beide* Seiten müssen sich aktiv um eine Verständigung und Aussöhnung bemühen, nicht nur um den innergesellschaftlichen Frieden wiederherzustellen, sondern auch um die heutige europäische Friedensordnung zu erhalten.

1 Motive und Argumente für eine staatliche Unabhängigkeit Kataloniens

Die Argumente und Motive der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung sind je nach politischer Orientierung der maßgeblichen Akteure unterschiedlich. Denn in ihr sind nahezu alle weltanschaulichen oder ideologischen Strömungen wiederzufinden. Das ist der Grund dafür, dass der Konflikt offen ausbrechen konnte. Das par-

teiiübergreifende Bündnis, das im Jahre 2012 zusammenfand, bildet in den gewählten Institutionen zwar bis heute keine Mehrheit, aber dennoch eine kritische Masse, um die Forderung nach einem katalanischen Staat legitim erscheinen zu lassen. Durch die medienwirksame Unterzeichnung der Unabhängigkeitserklärung am 10.10.2017 blieb der Öffentlichkeit verborgen, dass bereits in diesem entscheidenden Moment das Bündnis der drei separatistischen Parteien auseinanderzufallen begann.

Der damalige Regionalpräsident Kataloniens, Carles Puigdemont, zögerte nämlich, die Unabhängigkeit auszurufen und rechtskräftig zu machen. Damit verprellte er seine katalanischen Verbündeten, vermied aber den Bruch mit europäischen Kooperationspartnern. Diese Prioritätensetzung zeigt sich auch im Namen seiner Partei, der Katalanischen Europäischen Demokratischen Partei (Partit Demòcrata Europeu Català, PDeCAT). Sie ging im Jahre 2016 als Neugründung aus der konservativen Demokratischen Konvergenz Kataloniens (Convergència Democràtica de Catalunya, CDC) hervor, die unter Jordi Pujol im Europäischen Parlament noch der Europäischen Volkspartei (EVP) angehörte. Erst unter Artur Mas, seinem Nachfolger und Vorgänger Puigdemonts, schlug die CDC im Jahre 2012 einen wirtschaftsliberalen Kurs ein, den sie mit der Forderung nach Unabhängigkeit verband.

Bis dahin stand für die CDC der Ausbau der Autonomierechte der spanischen Region im Vordergrund. Denn sie wurde bereits am 17.11.1974 mit dem Ziel gegründet, dem Franco-Regime Selbstverwaltungsrechte abzurufen. Die damalige Herrschaftsdoktrin des spanischen Nationalismus definierte die Nation als eine kulturelle Wertegemeinschaft mit einer langen historischen Tradition. Diesem ideologischen Paradigma folgend argumentierten CDC-Vertreter, dass die Katalanen ebenso eine eigene, historisch gewachsene Kulturgemeinschaft seien. Daher genoss die „Reconstruint la nació catalana“, also die „Rekonstruktion der katalanischen Nation“, oberste Priorität.² An diesem Kurs hielt die CDC nach Francos Tod Ende 1975 fest, obwohl sich Spanien eine demokratische Verfassung gab, die alle Staatsbürger unabhängig von ihrer kulturellen oder religiösen Orientierung gleichstellte.

Dieser Anachronismus des katalanischen Nationalismus wurde in dem Augenblick deutlich erkennbar, als die Regionalregierung im Jahre 2006 die Katalanen als „Nation“ zu deklarieren versuchte. Nachdem das Verfassungsgericht eine entsprechende Reform des Autonomiestatuts als gesetzeswidrig zurückwies, stellte die CDC zunehmend die Rechtstaatlichkeit Spaniens in Frage. Mit Ausbruch der spanischen Bankenkrise im Jahre 2012 verschärfte die Regionalregierung schließlich ihre Kritik am Zentralstaat auf finanzpolitischer Ebene. Barcelona beklagt sich seitdem über zu hohe Steuern und Abgaben, die Katalonien als wirtschaftlich potente Region am stärksten treffe und daher benachteilige.³

Unter Carles Puigdemont kam es erstmals zu einer Regierungskoalition zwischen der CDC-Nachfolgepartei PDeCAT und der Republikanischen Linken Kataloniens (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC). Wie ihr Name bereits andeutet,

2 *Convergència Democràtica de Catalunya (Demokratische Konvergenz Kataloniens, CDC): Història* (dt.: Geschichte). <http://convergencia.cat/historia/> (20.02.2020).

3 *CDC 2016: Programa Electoral*, S. 3. https://media.timtul.com/media/pdecat/JxC_PROGRAMA-ELECTORAL_20180524062328.pdf (20.02.2020).

geht deren Geschichte auf die Anfänge der spanischen Republik im Jahre 1931 zurück. Doch obwohl sie sich als eine linke und progressive Kraft versteht, hat sie die Einführung eines modernen Nationsverständnisses nach dem Ende der Franco-Ära nicht mitgetragen. Vielmehr hält sie an einem kulturalistischen Nationsbegriff fest, der die Katalanen als eine Abstammungsgemeinschaft betrachtet, die sich durch ihre eigene Geschichte und Sprache von den übrigen Spaniern unterscheidet. Dies ist der inhaltliche Berührungspunkt zu konservativen katalanischen Bündnispartnern, wobei die nationalistische Doktrin der ERC darüber hinaus einen expansionistischen Charakter hat: Sie sehen sich auch als Repräsentanten der katalanischsprachigen Bevölkerung in den benachbarten Regionen Spaniens und in Südfrankreich (vgl. Karte oben).⁴

Was die ERC bis heute von anderen Parteien unterscheidet ist ihr konsequentes Bekenntnis zur republikanischen Staatsform.⁵ Dahinter verbirgt sich eine offene Kritik am heutigen spanischen Modell einer parlamentarischen Monarchie,⁶ was ihrer Unabhängigkeitsforderung Nachdruck verleiht. Die mangelhafte Aufarbeitung der Franco-Diktatur nutzen die Linksparteien, um Spaniens Konservative als „Postfranquisten“ und damit als Gegner des Rechtsstaats zu bezeichnen. Die Aussetzung des Autonomiestatuts (27.10.2017 – 2.6.2018) und die Verhaftung abgesetzter Minister wie des Parteivorsitzenden der ERC und ehemaligen katalanischen Wirtschaftsministers Oriol Junqueras werten sie als Kulminationspunkt einer permanenten Unterdrückung durch den spanischen Staat.⁷

Derzeit rivalsieren PDeCAT und ERC um die Führungsposition innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung.⁸ Doch hängt deren Kurs letztlich von der kleinsten separatistischen Partei ab, von der Kandidatur der nationalen Einheit (Candidatura d'Unitat Popular, CUP), da sie im Regionalparlament über Mehrheiten entscheidet. Die CUP sieht sich an der Spitze im „Kampf für die nationale und soziale Befreiung der katalanischen Länder“.⁹ Sie verknüpft also politische Ideologien miteinander, die sich anderswo auf schärfste bekämpfen, nämlich Nationalismus, Sozialismus und Anarchismus. Sie schürt Skepsis gegenüber den Institutionen des spanischen Rechtsstaates, um ihr fiktives katalanisches Nationsmodell über die bestehenden Regional- und Landesgrenzen hinweg zu rechtfertigen. Nach der Verurteilung füh-

4 *Esquerra Republicana de Catalunya, ERC*: Esquerra Republicana té més de 100 seus repartides arreu del territori (dt. Die Republikanische Linke verfügt im gesamten Gebiet über mehr als 100 Vertretungen). <https://www.esquerra.cat/ca/presencia-territorial> (20.02.2020).

5 *Republikanische Linke Kataloniens (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC)*: Social progress, republicanism and independence. <https://en.esquerra.cat/en/esquerra-republicana-ideology-ideological-foundations#363> (20.02.2020).

6 *Harald Barrios* 1997: Das politische System Spaniens, in: *Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, S. 549–587 (551).

7 *ERC*: Història (dt.: Geschichte). <https://www.esquerra.cat/ca/historia-esquerra-independentisme-inicia-cami-a-hegemonia> (20.02.2020).

8 *ERC y Junts per Catalunya se disputan la hegemonía del independentismo* (ERC und Junts per Catalunya streiten um die Hegemonie über die Unabhängigkeitsbewegung), *El País* vom 12.04.2019. https://el-pais.com/ccaa/2019/04/11/catalunya/1555009013_917509.html (20.02.2020).

9 *Candidatura d'Unitat Popular* (dt.: Kandidatur der nationalen Einheit, CUP): Què és la CUP? (dt.: Wer ist die CUP?). <http://cup.cat/que-es-la-cup> (20.02.2020).

render Separatisten zu langen Haftstrafen (14.10.2019) erhöhte sie den Druck auf ihre Bündnispartner zur Verabschiedung einer Unabhängigkeitserklärung.

2 Die begrenzte Reichweite der separatistischen Bewegung auf EU-Ebene

Es ist erstaunlich, dass die von CUP und ERC angestoßene Nationsbildung unter Vereinigung der „katalanischen Länder“ bei den Nachbarstaaten bisher kaum auf Widerstand stieß. Dabei erstreckt sie sich weit über die autonome Provinz Katalonien hinaus, indem sie neben den beiden spanischen Regionen bzw. autonomen Gemeinschaften Valencia und den Balearen auch ein Gebiet in Südfrankreich für sich vereinnahmt (vgl. Karte oben).¹⁰ Weil im Zuge der europäischen Integration die nationalen Grenzen durchlässiger geworden sind, ist das Problembewusstsein darüber offenbar verloren gegangen. Sobald sich Katalonien jedoch als ein eigener Staat konstituieren würde, wären dessen neue Grenzen ein Dauerthema. Hierauf verweisen die Brexit-Verhandlungen, bei denen im Jahre 2019 über eine Backstop-Regelung für Nordirland gestritten wurde. Um eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der britisch-irischen Grenze zu verhindern, sollte Nordirland als Landesteil des Vereinigten Königreichs solange im EU-Binnenmarkt bleiben, bis ein Kompromiss gefunden wird.

Trotz ihrer Verflechtung sind die EU-Mitgliedstaaten offenbar nicht vor neuen zwischenstaatlichen Konflikten geschützt. Vielmehr lässt sich voraussagen, dass sie die enge Zusammenarbeit auf verschiedenen Politikfeldern verwundbar gemacht hat, so dass plötzlich auftretende Spannungen einen umso größeren Schaden anrichten können. Aus diesem Grund müssten entsprechende Verbote ernst genommen werden. Doch berief sich die Europäische Kommission im Falle Spaniens auf das Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten. Der EU-Vertrag verpflichtet allerdings die Kommission als Hüterin der Verträge auch zur „Wahrung der territorialen Unversehrtheit“ der EU-Mitglieder einschließlich ihrer „regionalen und lokalen Selbstverwaltung“.¹¹ Sie hätte die Kompetenz, jene Parteien im Europäischen Parlament in die Schranken zu weisen, die allein schon durch ihre programmatische Ausrichtung gegen dieses Prinzip verstoßen.

Die Kommission hat bislang kaum etwas gegen separatistische Parteien unternommen, um sich mit den Mitgliedstaaten nicht zu überwerfen, die letztlich über deren Zulassung zu den regionalen, nationalen und Europawahlen entscheiden. So hat Deutschland neben dem nationalen Parteiengesetz auch ein eigenes Europawahlgesetz (EuWG).¹² Danach dürfen neben Parteien auch „politische Vereinigungen auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten“ teilnehmen. „Sie müssen die für Parteien

10 Vgl. *ERC*: Els Països Catalans, l'espai natural de la llengua catalana (dt.: Die katalanischen Länder, der natürliche Raum der katalanischen Sprache). www.esquerra.cat/ca/els-paisos-catalans--lespai-natural-de-la-llengua-catalana; *CUP*: Com puc participar a la CUP? (dt.: Wie kann ich am CUP teilnehmen?). <http://cup.cat/participa> (20.02.2020)

11 Vgl. Art. 4 des Lissabon-Vertrags: EU-Vertrag. Titel I – Gemeinsame Bestimmungen (Art. 1–8), <https://dejure.org/gesetze/EU/4.html> (20.02.2020).

12 Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.gesetze-im-internet.de/euwg/index.html> (20.02.2020).

geltenden Voraussetzungen des Parteiengesetzes nicht erfüllen.“¹³ Diese Sonderregelung für Europawahlen einschließlich der Aufhebung der Drei-Prozent-Hürde durch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2014 begünstigte die Kandidatur der Bayernpartei. Zusammen mit ihrem katalanischen Bündnispartner ERC kämpft sie für die staatliche Unabhängigkeit. In ihrem gemeinsamen Wahlmanifest für die Europawahlen 2019 plädieren sie für „ein anderes Europa – wo die Bretagne, das Elsass und die Vojvodina mehr Autonomie haben, wo Wales, Schottland, Katalonien und Bayern unabhängig werden“.¹⁴ Dementsprechend sind auch in Spanien die nationalen Gerichte für die Kandidatur separatistischer und damit verfassungswidriger Parteien verantwortlich.

Wie das Beispiel der Wahlen zum Europäischen Parlament zeigen, werden die nationalen Gesetze der Mitgliedstaaten bereits vom europäischen Recht und den anderen nationalen Standards beeinflusst. Aktuelle Forschungen haben „Europäisierungswerte“ ermittelt, die je nach Politikfeld schwanken: In Deutschland liegt der Durchschnittswert für die Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik bei circa 20 Prozent, während „die Sachgebiete ‚Verkehr‘, ‚Wirtschaft‘, ‚Umwelt‘ und ‚Landwirtschaft‘“ Werte von über 50 Prozent erreichen.¹⁵ Da Spanien ebenfalls in das EU-Rechtssystem eingebettet ist, treffen die Zweifel an der Unabhängigkeit seiner Richter die gesamte EU. So bezeichnet die separatistische Bewegung Puigdemont, Junqueras und andere inhaftierte Regionalpolitiker als politisch Verfolgte. Der jüngste Bericht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bescheinigt Spanien dagegen ein hohes Niveau an Rechtsstaatlichkeit. Von den 884 Verurteilungen (2019) gegen die 47 Mitglieder des Europarats entfielen vier auf Spanien, während Frankreich und Litauen je in 19 Fällen, Griechenland in 24 und Rumänien sogar in 62 Fällen verurteilt wurden.¹⁶

Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hält Spanien für einen funktionierenden Rechtsstaat, während er Deutschland jüngst kritisierte. Seit dem Urteil vom 27.5.2019 dürfen deutsche Richter keinen europäischen Haftbefehl mehr ausstellen, weil deren „Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive“, das heißt Regierungsbeamten, in Zweifel gezogen wird.¹⁷ Auch wenn dieser Vorwurf Spanien nicht betrifft, so nimmt der EuGH Kläger vor der spanischen Justiz in Schutz. Am 19.12.2019 bescheinigte er dem zu 13 Jahren Haft verurteilten Oriol Junqueras seine Immunität durch das Europäische Parlament. Infolge seiner Wahl zum EU-Abgeordneten müsse er

13 Vgl. *Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI)* 2019: Teilnahme von Parteien an Bundestags- und Europawahlen. www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/parteienrecht/teilnahme-parteien-wahlen/teilnahme-parteien-wahlen-node.html (20.02.2020).

14 *European Free Alliance* 2019: 2019 Manifesto. European Elections, Brüssel, S. 26. <https://bayernpartei.de/wp-content/uploads/2019/03/Final-version-EFA-2019-Manifesto-1.pdf> (20.02.2020).

15 *Töller, Annette Elisabeth* 2014: Europäisierung der deutschen Gesetzgebung. Wissenschaftliches Kurzgutachten, FernUniversität Hagen, 14.04.2014, S. 1. https://www.fernuni-hagen.de/polis/download/lg3/kurzgutachten_europa.pdf (20.02.2020).

16 *European Court of Human Rights* 2019: Annual Report 2019, S. 134–135. www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2019_ENG.pdf (20.02.2020).

17 EuGH zu Europäischem Haftbefehl. Deutsche Staatsanwälte nicht unabhängig genug, in: *Legal Tribune online* vom 27.05.2019. <https://www.lto.de/recht/justiz/j/eugh-europaeischer-haftbefehl-deutsche-staatsanwaelte-nicht-unabhaengig/> (20.02.2020).

aus der Haft entlassen werden. Aus dem Urteil geht aber auch hervor, dass die nationalen Gerichte hier das letzte Wort haben. Sie hätten es nur versäumt, beim EuGH eine Aufhebung seiner Immunität zu beantragen.¹⁸ So endete der anfängliche Erfolg Junqueras in Luxemburg damit, dass der Oberste Spanische Gerichtshof dem EuGH-Urteil widersprach. Das Europäische Parlament entzog ihm daraufhin mit Wirkung zum 3.1.2020 den Abgeordneten-Status. Nach den Worten des Parlamentspräsidenten David Sassoli sei es „verpflichtet, die endgültigen Entscheidungen der zuständigen Justizbehörden der Mitgliedstaaten unverzüglich zur Kenntnis zu nehmen“.¹⁹

3 Entwicklungen unter dem katalanischen Präsidenten Quim Torra seit Juni 2018²⁰

Der Prozess gegen die neun der zwölf angeklagten katalanischen Separatisten hatte erst nach mehr als einem Jahr der Vorbereitung am 12.2.2019 begonnen. Die Verfahren gegen Puigdemont und zwei weitere Ex-Minister konnten dagegen noch nicht eröffnet werden, weil sie sich weiterhin im Ausland befinden. Die spanische Regierung unter Pedro Sánchez forderte als Nebenklägerin nur eine Verurteilung wegen Aufruhr und nicht wie die spanische Staatsanwaltschaft wegen Rebellion. Dies mag dazu beigetragen haben, dass das oberste spanische Gericht letztlich Milde walten ließ. Es verurteilte die Angeklagten am 14.10.2019 nicht zu 30 Jahren Haft, sondern zu Gefängnisstrafen von elf bis 13 Jahren.²¹

Die katalanischen Regionalparteien betrachteten das Entgegenkommen und die Dialogangebote der Zentralregierung jedoch als Schwäche, die sie zu nutzen verstanden. Sánchez stand seit seiner Wahl zum Regierungschef Mitte 2018 unter Druck, weil er mit 85 von 350 Parlamentssitzen für seine Spanische Sozialistische Arbeiterpartei (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) eine Minderheitsregierung anführte. Schon sein Vorgänger Mariano Rajoy war mit seiner Volkspartei (Partido Popular, PP) und immerhin 137 Sitzen auf wechselnde Mehrheiten angewiesen. Erst nach monatelangen Verhandlungen und fiskalischen Zugeständnissen an die Basken hatte er im Frühjahr 2018 seinen Staatshaushalt verabschiedet. Ähnlich erging es Sánchez, doch hatte er weniger Geschick bewiesen, denn am 13.2.2019 entzogen ihm die katalanischen Regionalparteien ERC und PDeCat die Unterstützung.

Diese Abstimmungsniederlage musste Sánchez einen Tag nach Eröffnung des Prozesses gegen die Separatistenführer hinnehmen. Dabei hatte er eigentlich keinen Grund, sich Hoffnungen auf eine Lösung der Katalonienfrage zu machen: Seitdem

18 *European Court of Human Rights* 2019: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer), 19.12.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0502&from=DE> (20.02.2020).

19 Separatist Junqueras verliert EU-Mandat, in: Deutsche Welle vom 10.01.2020. <https://p.dw.com/p/3W0yV> (20.02.2020).

20 Vgl. die Entwicklung bis dahin: *Riedel, Sabine* 2018: Katalonien: die europäische Dimension eines Regionalkonflikts, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 309–321.

21 Supreme Court finds jailed Catalan secession leaders guilty of sedition, in: El País vom 14.10.2019. https://english.elpais.com/elpais/2019/10/04/inenglish/1570178504_315132.html (20.02.2020).

die derzeitige Regionalregierung im Amt ist (15.5.2018), zeigt sich der Nachfolger Puigdemonts, Quim Torra, unnachgiebig. Auf einer Kabinettsitzung der Zentralregierung, die am 20.12.2018 als Geste des Entgegenkommens in Barcelona stattfand, überreichte er Sánchez seinen Vorschlag für den Abschluss eines „Staatsvertrag“ mit 21 Forderungen. Hierzu gehören die Anerkennung des „Selbstbestimmungsrechts des katalanischen Volkes“ und der „Souveränität der katalanischen Institutionen“, der Verzicht auf eine erneute Aussetzung der Autonomie und die Einstellung der Gerichtsverfahren gegen die inhaftierten Regionalpolitiker.²²

Um diese Bedingungen zu erfüllen, hätte sich der spanische Regierungschef über die Verfassung hinwegsetzen und die Unabhängigkeit der Gerichte antasten müssen. Somit hatte Torra keine Brücken für eine Einigung geschlagen, sondern zur Verhärtung der Fronten beigetragen. Infolgedessen erschien Sánchez fortan als Verlierer, dessen Dialogbereitschaft vorerst gescheitert ist. Denn erstens bot die Regionalregierung selbst keinerlei Kompromisse an. Zweitens wurde ihr Forderungskatalog erst nach massivem Druck der spanischen Oppositionsparteien Anfang Februar 2019 veröffentlicht. Vor allem die konservative PP und die liberale Bürgerpartei Ciudadanos (Cs, dt.: Bürger) stellen die kritische Frage, ob Sánchez den Separatisten möglicherweise schon in einigen Punkten nachgegeben habe.²³

In dieser prekären Lage entschloss sich Sánchez zum Rücktritt mit dem Ziel, durch vorgezogene Wahlen die Machtverhältnisse im spanischen Parlament zu seinen Gunsten zu ändern. Um Wähler aus dem oppositionellen Lager zu überzeugen, beteuerte er im Wahlkampf seine Verfassungstreue: „Nein heißt nein. Es wird in Katalonien kein Referendum zur Selbstbestimmung geben“.²⁴ Gleichzeitig beharrte er auf der Position, dass es unter seiner Führung keine erneute Aussetzung des Autonomiestatuts geben werde und der Dialog mit Barcelona fortgesetzt werden müsse. Er warnte vor einer Koalitionsregierung nach dem Vorbild Andalusiens, wo Anfang 2019 das Bündnis aus PP und Ciudadanos nur mit Unterstützung der neuen Partei VOX (dt.: Stimme) an die Regierung kam. Dies würde zu einem landesweiten Rechtsruck führen und den Katalonien-Konflikt zusätzlich anheizen.

Doch das Beispiel Andalusiens zeigt anschaulich, dass die Sozialisten mit ihrer ergebnislosen Dialoginitiative selbst zum Verlust ihrer dortigen Regierungsmehrheit beigetragen haben. Schließlich gehört diese Region zu den wirtschaftlich schwachen Gebieten Spaniens, die wegen ihrer durchschnittlichen Arbeitslosenrate von rund 30 Prozent mehr als andere auf einen Finanzausgleich durch den Zentralstaat angewiesen sind. Die Aufkündigung der nationalstaatlichen Solidarität seitens

22 Los 21 puntos que Torra pidió a Sánchez en su última reunion (dt.: Die 21 Punkte, die Torra von Sánchez bei ihrem letzten Treffen gefordert hat), in: El País vom 06.02.2019. https://elpais.com/ccaa/2019/02/05/catalunya/1549392727_663325.html (20.02.2020).

23 Vgl. auch den Originaltext in: Torra recupera los 21 puntos que entregó a Sánchez en su reunión de diciembre (dt.: Torra wiederholt die 21 Punkte, die er Sánchez bei seiner Dezember-Sitzung gegeben hatte), in: La Vanguardia vom 05.02.2019. <https://www.lavanguardia.com/politica/20190205/46234499796/quim-torra-difunde-21-puntos-entrego-pedro-sanchez-reunion-diciembre.html> (20.02.2020).

24 Sánchez: „No es no; no habrá referéndum en Cataluña“ (dt.: Nein heißt nein, es wird kein Referendum in Katalonien geben), in: El País vom 08.04.2019. https://elpais.com/politica/2019/04/07/actualidad/1554640885_682985.html (20.02.2020).

der Katalanen und Basken beschäftigt die Andalusier daher weit mehr als andere Spanier. So kann es eigentlich nicht überraschen, dass sie bei den jüngsten Regionalwahlen jene Parteien bevorzugten, die sich den Forderungen der separatistischen Parteien entgegenstellen.

PP, Cs und VOX lehnten gemeinsam den „Staatsvertrag“ der katalanischen Regionalregierung ab, doch mit unterschiedlichen Argumenten. Die PP fordert die „Bildung einer katalanischen Regierung, die die spanische Verfassung und das Autonomiestatut Kataloniens respektiert“.²⁵ Diese Einschätzung vertritt auch Ciudadanos, doch fand ihr Vorsitzender Albert Ribera besonders deutliche Worte. Um die Einheit Spaniens zu verteidigen, wolle er Artikel 155 der spanischen Verfassung anwenden und die Autonomie erneut aussetzen. „Wir können nicht länger tolerieren, dass Torra und die Separatisten öffentliche Einrichtungen nutzen, um Hass und Konfrontation unter Katalanen zu säen.“²⁶ Die VOX stimmt dem zu und fordert darüber hinaus eine Rückverlagerung von Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften nach Madrid, was nur durch neue Autonomiestatute ginge.²⁷

Bei den Parlamentswahlen vom 28.4.2019 waren Ciudadanos und Vox mit ihrer Offensive für die nationale Einheit Spaniens sehr erfolgreich. Während die Bürgerpartei mit 57 Sitzen drittstärkste Partei wurde, zog Vox mit 24 Abgeordneten erstmals ins spanische Parlament ein. Diese Zugewinne kompensierten aber nicht die Verluste der Konservativen, die unter Führung ihres neuen Vorsitzenden Pablo Casado 71 Parlamentssitze verloren hatten.²⁸ Dagegen verbesserten die Sozialisten ihre Präsenz um 38 auf 123 Mandate. Dennoch hätte es abermals nur für eine Minderheitsregierung gereicht, die von der Unterstützung der linksgerichteten Unidas Podemos (Pod, dt.: Vereint können wir, 42 Mandate) und der katalanischen bzw. baskischen Separatisten abhängt. Sánchez lehnte jedoch sämtliche Koalitionsangebote von Podemos ab, wodurch sich die Regierungsbildung um Monate verzögerte, bis schließlich abermalige Neuwahlen am 10.11.2019 notwendig wurden.

Infolge dieses taktischen Manövers sank die Wahlbeteiligung landesweit um fünf Punkte auf 66,2 Prozent. Es kostete beiden Linksparteien zudem zwei Prozent der Wählerstimmen, womit sie zehn Mandate verloren hatten, statt diese für die nötige Parlamentsmehrheit dazu zu gewinnen. Profitiert haben dagegen PP und VOX, die ihr Wahlergebnis zusammen um neun Prozent bzw. 50 Parlamentssitze verbessern konnten. Das konservative Lager fing vor allem enttäuschte Wähler der liberalen

25 *Partido Popular Catalán* (o. J.): Una Puerta al Futuro. Las 150 propuestas del Partido Popular Catalán. Contrato con los catalanes (dt.: Eine Tür in die Zukunft. Die 150 Vorschläge der katalanischen Volkspartei. Vertrag mit den Katalanen), S. 18. <http://www.ppcatalunya.com/wp-content/uploads/2017/12/Programa-PPC-Elecciones-21D-castellano.pdf> (20.02.2020).

26 Ciudadanos – Programa electoral: estos son sus „compromisos con los españoles“ (dt.: Ciudadanos – Wahlprogramm: Dies sind unsere „Verpflichtungen gegenüber den Spaniern“), in ABC vom 11.11.2019. https://www.abc.es/elecciones/elecciones-generales/abci-ciudadanos-programa-electoral-estos-compromisos-espanoles-201911091021_noticia.html (20.02.2020).

27 *Vox* (o. J.): Vox España, Manifiest Fundacional (dt.: Grund-Manifest), S. 3. https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/nosotros/gal_a45b90181103095110.pdf (20.02.2020).

28 Elecciones Generales, 28 de abril de 2019. <https://www.generales2019.infoelecciones.es/> (20.02.2020).

Bürgerpartei auf, die 47 der zuvor 57 Mandate einbüßte und somit zu den eigentlichen Verlierern gehörte.²⁹ Dies signalisiert eine weitere Polarisierung des Parteienspektrums, die eine Lösung der Katalonienfrage erschweren wird. Positiv einzuschätzen ist dagegen, dass Sozialisten und Podemos sich auf eine Koalitionsregierung einigen konnten, die erste in Spaniens Demokratie seit dem Sturz Francos. Am 7.1.2020 wurde Pedro Sánchez mit 167 gegen 165 und 18 Enthaltungen wiedergewählt und Pablo Iglesias als Vorsitzender von Podemus einer der drei Vizepräsidenten.³⁰

4 Entwicklungen des Katalonien-Konflikts seit 2018 auf europäischer Ebene

Die katalanische Regionalregierung machte mit ihrem vorgeschlagenen „Staatsvertrag“ Ende 2018 deutlich, dass sie die Dialogangebote der regierenden Sozialisten nicht ernstnahm. Bis heute sieht sie keine Alternative zur staatlichen Unabhängigkeit und setzt deshalb weiterhin auf Konfrontation. Kristallisationspunkt ist das katalanische Autonomiestatut, an das sie sich nicht mehr gebunden fühlt. Hierzu gehört die Verpflichtung der Region, zu einem ausgeglichenen Haushalt des Gesamtstaats beizutragen, so dass Spanien, die Vorgaben der Wirtschafts- und Währungs politik der Europäischen Union einhalten kann. So heißt es im Artikel 3 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag) aus dem Jahre 2013: „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.“³¹ Danach liegt die Untergrenze des strukturellen, das heißt inflationsbereinigten Defizits zwischen 0,5 und maximal 1,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Der Finanzbedarf Kataloniens ist jedoch in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, nämlich um jeweils 17 Prozent in den Jahren 2018 und 2019 bzw. um 18 Prozent im Jahre 2020. Deshalb musste Barcelona Kredite aufnehmen, die seit der spanischen Bankenkrise 2012 aus dem eigens dafür gegründeten regionalen Liquiditätsfonds (Fondo de Liquidez Autonómico, FLA) des Zentralstaats flossen. Das waren zwischen 2012 und 2018 insgesamt 63 Milliarden Euro allein für Katalonien und damit rund ein Drittel der Gesamtsumme des Finanzprogramms. Obwohl Barcelona bisher der Hauptnutznießer war, stieg es Anfang Februar 2019 aus dem FLA aus. Die sozialistische Regierung hatte das innerspanische Finanzsystem reformiert und Katalonien Sonderkonditionen zugestanden. Es erhielt im Jahre 2019 einen acht Milliarden-Kredit aus dem Fonds für Finanzhilfen (Fondo de Facilidad Financiera, FFF) zu denselben Zinssätzen, jedoch mit weniger zentralstaatlicher Kontrolle.³²

29 Elecciones Generales 2019. <https://elecciones.10noviembre2019.es/> (20.02.2020).

30 Politisches Patt beendet Sánchez ist Spaniens neuer Regierungschef, in: Spiegel.de vom 07.01.2020. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/spanien-pedro-sanchez-ist-neuer-regierungschef-a-1303925.html> (20.02.2020).

31 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: EUR-Lex, Document 42012A0302(01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:42012A03_02_\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:42012A03_02_(01)) (20.02.2020).

32 Cataluña abandona oficialmente el FLA y acapara el 32% de las ayudas regionales (dt.: Katalonien verzichtet offiziell auf die FLA und beanprucht 32 Prozent der Regionalbeihilfen), in: Cincodías vom 04.02.2019. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/02/01/economia/1549047169_405185.html (20.02.2020).

Längerfristiges Ziel des Wirtschafts- und Finanzministers und stellvertretenden Präsidenten Pere Aragonès (ERC) ist es, dass sich Katalonien nicht mehr über den spanischen Staatshaushalt, sondern über den freien Markt refinanzieren kann. Dies geht jedoch nur mit einem entsprechenden Wirtschaftswachstum. Im 3. Quartal 2019 lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Kataloniens nur um 2,0 Prozent höher als im Jahr zuvor, was dem Landesdurchschnitt von 1,8 Prozent nahekommt.³³ Damit haben sich die guten Wirtschaftsdaten Spaniens insgesamt und die Kataloniens seit Ausbruch des Streits um dessen Unabhängigkeit mehr als halbiert. Das spanische Wirtschaftsministerium warnte Barcelona deshalb vor einem strukturellen Defizit, das im Jahre 2019 schon bei 0,1 Prozent lag und sich 2020 verdreifachen könnte.³⁴ Die Sonderregel für Katalonien birgt also eher die Gefahr einer Schuldenspirale als Chancen einer Eigenfinanzierung auf den Kapitalmärkten. Vor allem aber gerät der Zentralstaat in eine Zwickmühle zwischen einer immer weniger kontrollierbaren Regionalregierung und den Vorgaben aus Brüssel zur Stabilisierung der Eurozone.

Dessen ungeachtet verfolgen die separatistischen Parteien PDeCAT, ECR und CUP unbeirrt das Ziel eines unabhängigen Kataloniens, das als neues EU-Mitglied auch in der Eurozone bleiben soll. Hierfür haben Carles Puigdemont und Quim Torra Mitte 2018 eine weitere „politisch organisierte Bewegung“ ins Leben gerufen, nämlich den Nationalen Aufruf für die Republik (*Crida Nacional per la República*, CNR).³⁵ Doch weder in deren Grundsatzmanifest noch in anderen Dokumenten finden sich Aussagen zur europäischen Währungspolitik und zur Frage, mit welchen Maßnahmen ein unabhängiges Katalonien die damit verbundenen Verpflichtungen einhalten will. Die Initiatoren der Bewegung belassen es bei der wohlklingenden Forderung nach einem „neuen europäischen Staat, frei, offen, integrativ, wohlhabend, digital, dezentral, nachhaltig und dynamisch“.³⁶

Nach dem geltenden EU-Vertrag gibt es jedoch keinen Automatismus von der Eigenstaatlichkeit bis zur EU-Mitgliedschaft. Dies wurde schon beim schottischen Unabhängigkeitsreferendum (18.9.2014) breit diskutiert. Aus diesem Grund hatte Puigdemont am 10.10.2017 zwar eine Erklärung unterschrieben, die Unabhängigkeit aber nicht proklamiert. Nach einem solchen Rechtsakt stünde Katalonien außerhalb der EU und der Eurozone. Es könnte den Euro als Zahlungsmittel behalten, wäre aber in der Position von Montenegro und Kosovo, die trotz Euro keinen Einfluss auf die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) haben. Katalonien würde nicht

33 *Statistical Institute of Catalonia* 2019: Gross Domestic Product (Base 2010), veröffentlicht am 12.12.2019. <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=conj&n=10231&lang=en> (20.02.2020).

34 Catalunya pedirá al Estado 10.257 millones de euros en deuda en 2020, el 27% más (dt.: Katalonien wird den Staat im Jahre 2020 um einen Kredit von 10,257 Millionen Euro bitten, das sind 27 Prozent mehr), in: *La Vanguardia* vom 04.02.2019. <https://www.lavanguardia.com/economia/20200108/472786273358/cataluna-espana-fff-fla-prestamo-fondos-deuda.html> (20.02.2020).

35 *Crida Nacional per la República*: Què é la Crida? (dt.: Wer ist die Crida?). <https://cridanacional.cat/que-es-la-crida/> (20.02.2020).

36 *Crida Nacional per la República*: Manifest dels Liberals per la Crida (dt.: Manifest der Liberalen für den Aufruf). <https://cridanacional.cat/manifest-fundacional/> (20.02.2020).

mehr mit Geld versorgt und könnte kein eigenes Geld drucken.³⁷ Wegen dieser Unwägbarkeiten verlegten schon in den ersten Monaten nach dem Unabhängigkeitsreferendum 2000 bis 3000 Unternehmen ihren Firmensitz in Nachbarregionen wie Valencia, darunter die Großbanken Banco de Sabadell und Caixa-Bank.

Statt Vorschläge zur Europapolitik zu machen, nutzen Vertreter der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung die europäische Bühne für ihre eigene nationale bzw. nationalistische Agenda. Weil ihre Bewegung aus einem parteiübergreifenden Bündnis besteht, konnten sie bei den Europawahlen im Mai 2019 ein breites Publikum bedienen. So präsentierte sich die ERC mit ihrem inhaftierten Spitzenkandidaten Oriol Junqueras als Anwalt politisch Verfolgter.³⁸ Zusammen mit der CUP empfiehlt sie sich einem linken und anarchistisch gesinnten Wählerspektrum, das den Staat im Allgemeinen und den spanischen Staat im Besonderen als Feind wäht. Dagegen sprechen PDeCAT und JxCat das liberale und konservative Lager an, wobei ihre Regierungspolitiker im europäischen Ausland bereits so repräsentativ auftreten, als seien sie offizielle Staatsgäste.³⁹ Alfred Bosch schmückt sich mit dem Titel eines katalanischen Außenministers, den es weder nach der spanischen Verfassung noch nach dem katalanischen Autonomienstatut gibt.

Carles Puigdemont und Oriol Junqueras kandidierten nicht zuletzt deshalb für das Europäische Parlament, weil sie als Abgeordnete Immunität genießen und so ihre Mission in Brüssel unbehelligt von spanischen Gerichten fortsetzen können. Seit ihrer Wahl klagten sie vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), um diesen Rechtsschutz auch durchzusetzen.⁴⁰ Das heißt allerdings nicht, dass ihnen dort alle Türen offenstehen. So hat die europäische Partei Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) im Herbst 2018 Puigdemonts PDeCAT als Mitgliedsorganisation ausgeschlossen. Offiziell wollen sich die Liberalen nicht in den Katalonien-Konflikt einmischen.⁴¹ Daher begründeten sie ihre Entscheidung mit Korruptionsvorwürfen gegen deren Vorgängerorganisation CDC. Auch das Europäische Parlament verweigerte Puigdemont lange Zeit die offizielle Zulassung. Erst als der Europäische Gerichtshof (EuGH) dem inhaftierten Junqueras die Immunität zusprach (19.12.2019), machte das Europäische Parlament für Carles Puigdemont und Toni Comín den Weg frei.⁴²

37 Steiner, Christian 2017: Was passiert, wenn Katalonien die Euro-Zone verlässt?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 06.10.2017. www.nzz.ch/wirtschaft/was-passiert-wenn-katalonien-die-euro-zone-verlaesst-ld.1320435 (20.02.2020).

38 *European Free Alliance* (EFA): EFA Lead Candidate must be able to participate in the EU elections campaign. www.e-f-a.org/2019/04/18/efa-spitzenkandidat-oriol-junqueras-must-be-able-to-participate-in-the-eu-elections-campaign/ (20.02.2020).

39 Catalan foreign minister celebrates St George's Day in Westminster, 23.04.2019. www.elnacional.cat/en/news/catalan-foreign-minister-st-georges-day-westminster_377536_102.html (20.02.2020).

40 *EU-Generalanwalt*: Oriol Junqueras hat das Recht auf Immunität, in: Euractiv vom 13.11.2019. <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-generalanwalt-inhaftierter-katalanischer-staatschef-hat-das-recht-auf-immunitaet/> (20.02.2020).

41 *Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) Party*: PDeCAT no longer ALDE Party member, in: Press Release vom 27.10.2018. <https://www.aldeparty.eu/press-releases/pdecat-no-longer-alde-party-member> (20.02.2020).

42 Puigdemont darf ins EU-Parlament, in: Taz.de vom 20.12.2019. <https://taz.de/Katalanische-EU-Abgeordnete/!5651950/> (20.02.2020).

Das Europaparlament entschied also nur in Analogie zum Fall Junqueras, so dass der Akkreditierung Puigdemonts und Comíns eine solide Rechtsgrundlage fehlt. Denn am 11.10.2019 hatte der EuGH den Antrag Puigdemonts und Comíns auf einen „vorläufigen Rechtsschutz zurückgewiesen“.⁴³ Sollte ihre Klage dennoch zum Erfolg führen, müssen beide mit dem Widerspruch des Obersten Spanischen Gerichtshofs rechnen, dessen Urteil der EuGH wie im Falle Junqueras anerkennen muss. Deshalb können sich beide nur auf belgische Gerichte verlassen, die nach ihrem nationalen Recht eine Auslieferung an Spanien verweigern und ihnen die Immunität zusprechen.⁴⁴ Doch selbst die deutschen Richter, die im Jahre 2018 über eine Auslieferung Puigdemont entscheiden mussten, haben sich dem Gesuch der spanischen Justiz letztlich nicht widersetzt, sondern nur auf das Strafmaß Einfluss nehmen wollen. Kaum bekannt wurde, dass der Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein anderer Auffassung war. Er hielt den Vorwurf der Rebellion für berechtigt und setzte ihn mit dem „schweren Landfriedensbruch“ im deutschen Recht gleich. Denn Puigdemont hätte „die Gefahr der Begehung von Straftaten in Gestalt von gewalttätigen Ausschreitungen gegenüber Bediensteten des spanischen Staates geschaffen“.⁴⁵

5 Perspektiven für eine Lösung des Katalonien-Konflikts

Wie zuletzt die gewalttätigen Ausschreitungen im Herbst 2019 zeigten, stehen die Zeichen in Katalonien weiterhin auf Konfrontation und nicht auf Versöhnung. Daran haben auch die Sozialisten nicht viel ändern können. Seitdem sie Mitte 2018 die Regierungsverantwortung übernommen haben, verfolgen sie eine Politik der Dialogangebote, die Barcelona mit teils unerfüllbaren, weil verfassungswidrigen Forderungen begegnete. Spätestens seit Anfang 2019 kann der außenstehende Beobachter nicht mehr nachvollziehen, warum Pedro Sánchez an diesem Kurs festhält, obwohl die Separatisten ihm trotz finanzieller Zugeständnisse und Sonderrechte die parlamentarische Unterstützung entzogen. Dies glich einer öffentlichen Demütigung, die Sanchez zunächst mit seinem Rücktritt und nach einem zweiten Anlauf mit der Bildung einer Koalitionsregierung beantwortete. Seit Anfang 2020 lastet der Erfolgsdruck nun auch auf Podemos. Beide Regierungsparteien trafen sich am 26. Februar 2020 mit der katalanischen Regionalregierung zu einem ersten offiziellen Dialog. In einer kurzen gemeinsamen Erklärung gaben sie bekannt, dass sie den begon-

43 *European Court of Human Rights* 2019: Rechtssache T-388/19 R, 11.10.2019. http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=219613&text=Puigdemont&dir=&doclang=DE&part=1&occ=first&mode=req&pageIndex=0&cid=7064660 (20.02.2020), vgl. auch Fn. 18.

44 Puigdemont: „Belgische Justiz erkennt unsere Immunität an“, in: *Legal Tribune online* vom 02.01.2020. https://www.lto.de/index.php?id=48&L=1&tx_ltoartikel_artikel%5Bartikel%5D=39471&cHash=39d9b8c0a6eca337092f83fc402ab05a (20.02.2020).

45 *Der Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein* 2017: Auslieferungssache 004 AuslA 18/18 GenStA Schleswig, 01.06.2018, S. 7–8. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/STA/Staatsanwaltschaften/Generalstaatsanwalt/Presse/Pressemitteilungen/_documents/Vollstaendiger_Antrag_Generalstaatsanwaltschaft_Schleswig_Holstein_1_Juni_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (20.02.2020).

nenen Dialog fortsetzen werden. Die monatlichen Treffen sollen abwechselnd in Barcelona und Madrid stattfinden.⁴⁶

Bedauerlich ist, dass die spanischen Sozialisten und der katalanische Ableger PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya) ihr ursprüngliches Reformprojekt für Katalonien aufgegeben haben.⁴⁷ Auf dem Höhepunkt der Katalonienkrise im Herbst 2017 hatte sich Sánchez als Oppositionsführer mit einer Initiative für ein neues „Territorialmodell“ profiliert und den konservativen Mariano Rajoy davon überzeugt, hierzu eine parlamentarische Kommission einzurichten. Er schlug vor, das spanische Autonomiensystem zugunsten eines föderalen Modells nach dem Vorbild Deutschlands oder Belgiens zu reformieren. Das könnte die Mitsprache aller Regionen institutionell stärken sowie Asymmetrien und Ungleichgewichte zwischen den Autonomienstatuten ausgleichen. Die Sozialisten erhielten dafür Unterstützung von Konservativen und Ciudadanos, nicht jedoch von den katalanischen Regionalparteien ERC und PDeCat,⁴⁸ die allein die Interessen ihrer Region im Blick haben. Doch ganz offensichtlich hatte sich Sánchez Mitte 2018 von diesem weitsichtigen Konzept verabschiedet, um mit den Stimmen der Separatisten Ministerpräsident zu werden.

Statt sich der Unterstützung anderer autonomer Gemeinschaften Spaniens für ein größeres Reformprojekt zu versichern, hat sich der spanische Regierungschef von den beiden katalanischen Regionalparteien PDeCat und ERC abhängig gemacht. Deshalb halten viele Beobachter ein legales Referendum nach dem Vorbild Schottlands für möglich. Doch hat sich Sánchez in den Wahlkämpfen so deutlich zur spanischen Verfassung bekannt und die Forderung nach einer Volksbefragung in Katalonien als gesetzeswidrig bezeichnet, dass er in dieser Frage keine plötzliche Kehrtwende machen kann.⁴⁹ Sein politisches Überleben hängt mehr denn je von einer Lösung des Katalonien-Konflikts ab und somit von der Bereitschaft der Regionalregierung, sich auf diese Dialoginitiative einzulassen.

Sollten die Separatisten an ihrem Unabhängigkeitskurs festhalten, könnte sich auch Sánchez gezwungen sehen, die Autonomie Kataloniens auszusetzen. Dann würden nach Artikel 155 der Verfassung die Regionalverwaltung und dessen Selbstverwaltungsorgane für eine Übergangszeit wieder der spanischen Zentralregierung, dem Parlament und dem Senat unterstellt. Für ein solches Vorhaben benötigt die Minderheitsregierung jedoch parlamentarische Unterstützung. Während Ciudadanos nur für eine limitierte Amtsenthebung zu gewinnen wäre, plädiert der PP-Vorsitzende Pablo Casada für weitergehende Maßnahmen wie eine Kontrolle der Si-

46 Tomás, Nicolas 2020, Spain-Catalonia dialogue table holds first meeting, in: *elnacional.cat* vom 26.02.2020. https://www.elnacional.cat/en/politics/dialogue-table-madrid-barcelona_473994_102.html (26.02.2020).

47 El PSC imita al PSOE y omite en su programa el modelo territorial (dt.: Der Sozialistische Partei Kataloniens ahmt die PSOE nach und lässt das territoriale Modell in seinem Programm weg), in: *El País* vom 15.04.2019. https://elpais.com/ccaa/2019/04/14/catalunya/1555266075_530312.html (20.02.2020).

48 *Riedel, Sabine* 2018: Katalonien: die europäische Dimension eines Regionalkonflikts, vgl. Fn. 20, S. 316.

49 El PSOE endurece el discurso contra el secesionismo catalán para rebatir la estrategia de PP y Cs (dt.: Die PSOE verstärkt ihren Diskurs gegen den katalanischen Sezessionismus, um die Strategie von PP und Cs zu widerlegen.), in: *El País* vom 14.04.2019. https://elpais.com/politica/2019/04/13/actualidad/1555177849_660347.html (20.02.2020).

cherheitsorgane und der Medien.⁵⁰ Doch einen endgültigen Rückbau der Autonomierechte, wie von Vox gefordert, wird es wahrscheinlich nicht geben.

Barcelona gab mehrfach Anlass für eine erneute Aussetzung seines Autonomiestatuts, zuletzt durch die gewaltsamen Ausschreitungen im Herbst 2019. Aber auch Streitigkeiten im Regionalparlament um die Verabschiedung des Haushaltsplans könnten einen solchen Schritt erforderlich machen. Als Anfang 2019 der Vorschlag der Regionalregierung keine Mehrheit fand, so dass Katalonien mit dem Etat aus dem Jahre 2017 weiter wirtschaften musste,⁵¹ wurden Forderungen nach einem Rücktritt Quim Torras laut. Ein Jahr später, Anfang 2020, steht der Regionalpräsident vor demselben Problem. Diesmal jedoch bietet er freiwillig seinen Rücktritt an, sobald sein Haushaltsplan angenommen wird.⁵² Die jüngsten Entwicklungen deuten daher auf vorgezogene Neuwahlen in Katalonien hin, bei denen sich das Bündnis der separatistischen Parteien weiter entzweien wird. Ob die Wähler diejenigen Kräfte stärken werden, die sich den Dialogangeboten öffnen, bleibt eine spannende Frage.

6 Kataloniens Perspektiven innerhalb der Europäischen Union

Die ultimative Forderung der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung bleibt die Proklamation eines souveränen katalanischen Staates. Zu diesem Zweck wurde im Jahre 2012 die Katalanische Nationalversammlung (Assemblea Nacional Catalana, ANC) als eine Art Parallelorgan zum Regionalparlament der autonomen Gemeinschaft eingerichtet. Sie mobilisiert durch Großveranstaltungen die Zivilgesellschaft, um den politischen Druck auf die Regionalregierung zu erhöhen. Auch wenn ihr Einfluss stetig gewachsen ist, wagte sich bisher kein katalanischer Präsident, Katalonien endgültig von Spanien loszusagen, auch Carles Puigdemont nicht. Selbst die beiden Proklamationen in den Jahren 1931 und 1934 bezogen sich auf einen katalanischen Staat im Rahmen einer „föderalen spanischen Republik“ bzw. eines spanischen Bundestaates.⁵³ Damit blieben sie eine innerspanische Angelegenheit.

Im Gegensatz zu diesen historischen Vorbildern will die ANC Spanien ganz den Rücken kehren. Sie stützt sich auf das Völkerrecht und reklamiert für Katalonien das Recht auf Selbstbestimmung. Doch die entscheidende Frage ist zum einen, ob den Katalanen dieses Recht überhaupt zusteht, schließlich haben sie umfassende Autonomierechte, und zum anderen, ob eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten einen unabhängigen Staat anerkennen würde. Die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft auf die Unabhängigkeitserklärung vom 1.10.2017 war jedoch eindeutig.

50 Casado defiende intervenir Cataluña incluso sin 155 (dt.: Casado verteidigt eine Intervention in Katalonien auch ohne Artikel 155), in: El País vom 02.04.2019. https://elpais.com/politica/2019/04/01/actualidad/1554113709_079814.html (20.02.2020).

51 Torra entierra sus Presupuestos pero descarta convocar elecciones anticipadas (dt.: Torra begräbt seinen Staatshaushalt, schließt aber vorgezogene Wahlen aus.), in: El Mundo vom 27.02.2019. www.elmundo.es/cataluna/2019/02/27/5c76dfb1fc6c8355788b458d.html (20.02.2020).

52 Government's 2020 budget foresees rise in spending and revenue, in: Catalan News vom 29.01.2020. <https://www.catalannews.com/politics/item/government-s-2020-budget-foresees-rise-in-spending-and-revenue> (20.02.2020).

53 Vgl. span. „Estado catalán [...] en la creación de una Confederación de pueblos ibéricos“, in: La Vanguardia vom 15.04.1931. <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1931/04/15/pagina-6/3162334/pdf.html>, sowie: span. „Estado catalán dentro de la república federal española“, in: https://www.elnacional.cat/es/cultura/1935-cuando-republica-espanola-juzgo-condeno-catalunya_353142_102.html (20.02.2020).

Keine europäische Regierung solidarisierte sich mit ihnen, selbst das Kosovo nicht, das seit seiner Unabhängigkeitserklärung am 17.2.2008 um seine internationale Anerkennung kämpft: Zwölf Jahre später haben noch immer 40 Prozent der UN-Mitglieder und fünf von 28 EU-Mitgliedern dagegen große Vorbehalte.

Solidaritätsbekundungen gab es jedoch von der Gemeinschaft nicht-anerkannter Staaten, insbesondere von den beiden abtrünnigen georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien, deren Staatlichkeit nur von Russland unterstützt wird. Auch Regionalregierungen von EU-Mitgliedern, die dem Weg Kataloniens in die staatliche Unabhängigkeit folgen wollen, solidarisierten sich mit Barcelona, so zum Beispiel Flandern/Belgien, Korsika/Frankreich, Sardinien/Italien und Schottland/Vereinigtes Königreich. Darüber hinaus fördern einige europäische Parteien separatistische Bewegungen, so etwa die EFA (Europäische Freie Allianz), ein europaweites Netzwerk separatistischer Parteien, das im Europäischen Parlament mit den Grünen eine Fraktion bildet.⁵⁴ Aber auch einzelne nationale Parteien wie Die Linke in Deutschland befürworten den Separatismus der Katalanen.⁵⁵

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der Kreis an Unterstützern für ein unabhängiges Katalonien klein geblieben ist. Die Mehrheit der demokratisch gewählten Repräsentanten und sämtliche europäische Regierungen lehnen derartige Sezessionsforderungen nicht zuletzt aus Sorge ab, dass diese auf sie zurückfallen könnten. Die katalanischen Separatisten werden auch keine weiteren Sympathien erhalten, wenn sie sich gegenüber allen Dialogangeboten der spanischen Zentralregierung kompromisslos zeigen. Mit ihrer Unnachgiebigkeit könnten sie eine neue Wirtschafts- und Finanzkrise in Spanien auslösen, die letztlich den gesamten Euroraum destabilisieren würde.

Hatte Carles Puigdemont den Konflikt schon europäisiert, versucht sein Nachfolger Quim Torra ihn zu internationalisieren. Am 26.9.2018 verfasste er einen offenen Brief an den spanischen Ministerpräsidenten Sánchez, den er in Kopie mehreren politischen Persönlichkeiten zukommen ließ, einigen Regierungschefs der EU, dem amerikanischen Präsidenten Donald Trump, dem chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping und Papst Franziskus. Darin fordert er eine Mediation unter internationaler Vermittlung mit dem Ziel, einen friedlichen Prozess in Richtung Unabhängigkeit zu gewährleisten: Mit einem drohenden Unterton heißt es darin: „Es liegt im Interesse beider Seiten und der Welt, dass dieser Prozess erfolgreich ist, da eine geordnete und friedliche Lösung der Situation das einzige Mittel ist, um eine europäische Krise abzuwenden.“⁵⁶ Dies ist eine Aufforderung zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten Spaniens und damit auch in die der EU. Doch kein Staatsoberhaupt wäre dabei ein neutraler Mediator, sondern würde seine eigenen Interessen verfolgen.

Selbst im Falle einer Aufhebung des Autonomiestatuts hätten ausländische Staaten kein Recht, sich in diesen innerstaatlichen Konflikt einzumischen. Schließlich

54 *Greens-EFA: Catalan independence declaration*, 10.10.2017. <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/catalan-independence-declaration/> (20.02.2020).

55 *Andrej Hunko, Die Linke 2019: Schauprozess gegen die katalanische Unabhängigkeitsbewegung*, 12.02.2019. <https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/schauprozess-gegen-die-katalanische-unabhaengigkeitsbewegung/> (20.02.2020).

56 *Catalan president asks world leaders for mediation*, in *Catalan News* vom 04.10.2018. <http://www.catalannews.com/politics/item/catalan-president-asks-world-leaders-for-mediation> (20.02.2020).

geht es dabei nicht um einen „Ausnahmestand“ oder eine „Zwangsverwaltung“. Artikel 155 der spanischen Verfassung darf nur zum Zweck einer Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung angewendet werden. Auch im Herbst 2017 „wurde kein zentralstaatlicher Regierungskommissar eingesetzt. [...] Die Tätigkeiten der katalanischen Regierung als Kollegialorgan wurden von der Zentralregierung erledigt.“⁵⁷ Die Rechte des Regionalparlaments wurden eingeschränkt und dessen Kontrollrechte auf den spanischen Senat übertragen.

Diese Form der zentralstaatlichen Territorialverwaltung ist selbst in den demokratisch verfassten EU-Mitgliedstaaten die Regel, wohingegen Autonomiestatute wie in Spanien, im Vereinigten Königreich und Italien, oder gar bundesstaatliche Modelle wie in Deutschland oder Österreich Ausnahmen geblieben sind. Hier könnten sich die Katalanen bewähren und konstruktiv dazu beitragen, dass sich weitere europäische Staaten dezentralisieren und ihren Regionen mehr Mitspracherechte auf nationaler und europäischer Ebene zugestehen. Bisher spielte Barcelona keine Vorbildrolle, sondern trug eher dazu bei, dass Autonomiestatute in Verruf geraten, weil sie nach dem Vorbild Kataloniens die territoriale Integrität europäischer Staaten gefährden könnten.

Weiterführende Literatur

- Aschmann, Birgit 2018: Das katalanische Problem, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.01.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/spanien-das-katalanische-problem-15346784.html> (29.11.2019).
- Nagel, Klaus-Jürgen 2017: „Entweder Referendum oder Referendum“ – oder doch Neuwahlen? Der katalanische Unabhängigkeitsprozess und sein spanischer Kontext, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 399–418.
- Parlament de Catalunya: Grundgesetz 6/2006 vom 19. Juli zur Novellierung des Autonomiestatuts von Katalonien (deutsche Übersetzung des Autonomiestatuts, das vom spanischen Verfassungsgericht in Teilen als verfassungswidrig eingestuft wurde), <https://www.parlament.cat/document/cataleg/150267.pdf>.
- Riedel, Sabine, Emma-Katharina David, 2019: Europas Regionen: Brückenbauer oder Zankapfel? Theoretische Hintergründe und das Beispiel der Mehrsprachigkeit in Trentino-Südtirol, Italien, in: Forschungshorizonte, Politik & Kultur 8: S. 1–11. <https://www.culture-politics.international/online/>.
- Riedel, Sabine 2019: Unabhängigkeits-Bewegungen in der EU? Wie der Separatismus das Friedenskonzept Europa in Beschlag nimmt und gefährdet, in: Forschungshorizonte, Politik & Kultur 1: S. 1–8. <https://www.culture-politics.international/online/>.
- Riedel, Sabine 2018: Katalonien: die europäische Dimension eines Regionalkonflikts, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.):

57 *García Morales, María Jesús* 2019: Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien, in: Die Öffentliche Verwaltung, DÖV, 72. Jg. Heft 1, S. 1–13, (8).

Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 309–321.

Schreiber, Krystyna 2015: Die Übersetzung der Unabhängigkeit. Wie die Katalanen es erklären, wie wir es verstehen, Dresden. www.uni-frankfurt.de/59010093/KrysFlyerUebersetz-d-Unabhaengigkeit.pdf.

Verfassung des Königreiches Spanien vom 29.12.1978. <http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm> (29.11.2019).

Autorin: Prof. Dr. Sabine Riedel, Wissenschaftlerin,
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, sabine.riedel@swp-berlin.org
Professorin für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Herausgeberin der Online Zeitschrift *Forschungshorizonte Politik und Kultur*
Website: www.culture-politics.international