

Sabine Riedel

## Unabhängigkeits-Bewegungen in der EU?

Wie der Separatismus das Friedenskonzept Europa in Beschlag nimmt und gefährdet

Separatistische Bewegungen gibt es weltweit, häufig aufgrund von Macht- und Ressourcenkonflikten. Wenn dieses Phänomen nun auch die Europäische Union betrifft, sollten bei allen Politikern die Alarmglocken schrillen. Denn die EU ist ein Friedensprojekt, das auf einer immer enger werdenden Zusammenarbeit ihrer Mitglieder beruht. Regionalparteien, die derzeit nach Unabhängigkeit streben, sorgen jedoch für Streit. Denn die zentrale Frage ist nicht, ob die Regionen ein Recht auf Sezession haben, sondern ob die EU-Mitglieder diese als Staaten anerkennen werden. Da eine territoriale Abspaltung gegen den Willen des betreffenden Nationalstaats die verfassungsrechtliche Ordnung verletzt, dürfte der Kreis an Unterstützern klein bleiben. Deshalb fordern die separatistischen Parteien Mehrheitsentscheidungen in den Organen der supranationalen Ebene. Auf diesem Weg wollen sie ein weiteres Problem lösen, nämlich den Verbleib ihrer Regionen in der EU als vollwertiges Mitglied. Das pro-europäische Image, das viele separatistische Parteien pflegen, ist daher ein strategisches Kalkül zur Verwirklichung ihrer Vision eines „Europa aller Völker“. Darunter verstehen sie jedoch ethnisch-kulturelle Einheiten und nicht die Staatsvölker der EU. Diese Neu-Definition des Nationsbegriffs gefährdet jedoch die Stabilität der Mitgliedsstaaten und somit die Europäische Integration.

Als Unabhängigkeits-Bewegungen verstehen sich gesellschaftliche Kräfte, die eine regionale Einheit von einem bestimmten Staatsterritorium abspalten wollen. In der Wissenschaft spricht man von Separatismus, der unterschiedliche Ziele haben kann. Häufig rechtfertigt er die Gründung eines neuen Staates. Er kann die anvisierte Abspaltung aber auch als Übergangsphase hin zu einer Vereinigung mit einem Nachbarstaat verstehen. Beide Male geht es um die Veränderung von Staatsgrenzen und Staatsangehörigkeiten, im ersten Fall zudem um die Bildung einer neuen souveränen Regierung. Somit stellen Unabhängigkeits-Bewegungen alle drei Elemente in Frage, die unsere heutige Staatlichkeit bestimmen. Diese sind „Land, Volk und Herrscher“ bzw. Staatsgebiet, Staatsvolk oder Nation und Staatsgewalt (Jelinek 1914, S. 144).

### Separatismus und Nationalstaat

Zwar kritisieren einige Wissenschaftler die Drei-Elementen-Lehre von Georg Jelinek, u.a. weil sie subjektive Faktoren vernachlässige, wie etwa das nationale Identitätsbewusstsein. Dennoch ist sie gerade wegen ihrer Einfachheit bis heute eine

wichtige Grundlage des Völkerrechts. Danach gibt es kein Recht auf Sezession, wie von Unabhängigkeits-Bewegungen häufig behauptet. Vielmehr entscheiden die 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) innerhalb des internationalen Rechtsrahmens, ob sie ein neues Völkerrechtssubjekt anerkennen oder nicht. Dabei verhalten sie sich in der Regel eher zurückhaltend aus Sorge, sie könnten bald selbst davon betroffen sein. Die souveränen Staaten haben daher wenig Interesse, separatistische Bewegung als legitime Repräsentanten eines neuen Staates zu akzeptieren. Das hindert sie selbstverständlich nicht daran, diese dennoch jenseits der medialen Aufmerksamkeit zu unterstützen.

Der Separatismus ist eng mit der Gründung unserer modernen Staatenwelt verbunden. Denn die meisten der heutigen europäischen Staaten sind im 19. und 20. Jahrhundert durch die Auflösung von imperialen Großmächten entstanden. So sind die Habsburgermonarchie, das Russische und das Osmanische Reich untergegangen, weil ihre Herrscher demokratische Entwicklungen ablehnten und damit verbundene Staatsreformen verhinderten. Militärische Niederlagen führten zu

2019 Mar 25

Prof. Dr. Sabine Riedel, apl. Professorin für Politikwissenschaft, Universität Magdeburg, Wissenschaftlerin an der Stiftung Wissenschaft und Politik, [sabine.riedel@swp-berlin.org](mailto:sabine.riedel@swp-berlin.org)

deren Zerfall in selbstständige Einzelstaaten, deren Nationen den Monarchen als Träger der Souveränität ablösten. Doch das moderne Nationskonzept, das sich Anfang des 20. Jahrhunderts weltweit durchgesetzt hat, wird bis heute unterschiedlich interpretiert: Das eine Modell speist sich aus politischen Werten, die ideengeschichtlich auf die Französische Revolution und noch weiter zurückgehen. Danach legitimiert sich die Staatsmacht über eine Willensnation, die entscheidend an der Ausgestaltung der Verfassung und nachgeordneter Gesetze beteiligt ist.

Das zweite Nationsmodell drängt diese willentliche Zustimmung der Staatsbürger zu ihrer Nation in den Hintergrund. In den Vordergrund treten stattdessen kollektive Identitäten, die sich an erster Stelle kulturellen Werten verpflichtet fühlen wie z.B. Kulturtraditionen, Religionszugehörigkeiten oder Muttersprachen. Sie werden zum entscheidenden Kriterium zur Feststellung der Nationszugehörigkeit. Diese kulturellen Faktoren haben scheinbar den Vorteil, objektiv messbar zu sein, etwa durch Volkszählungen. Diese These geht aber davon aus, dass die Staatsbürger mit ihrer jeweiligen ethnischen Herkunft ihr Leben lang dieselbe kulturelle Identität haben. Abgesehen davon, dass diese Annahme lebensfern ist, ignoriert sie doch die Tatsache, dass Menschen im Laufe ihres Lebens verschiedene kulturelle Orientierungen annehmen, ablegen, verändern oder sogar mischen. Die kulturelle Identität ist daher wie die politische Willensbildung ein ganz und gar subjektiver Faktor.

Doch im Unterschied zum Modell der Willensnation, das es dem Bürger selbst überlässt, welchen kulturellen Neigungen er nachgeht, und den kulturellen Pluralismus schützt, tendiert das Modell einer Kulturnation dazu, die Bürger auf eine bestimmte kulturelle Identität zu verpflichten, um hieraus seine Ansprüche als Angehöriger einer bestimmten Nation abzuleiten. Es bleibt daher einem obrigkeitsstaatlichen Denken verhaftet, das im Zeitalter der Großreiche und Imperien vorherrschte. Damals war der Bürger noch ein Untertan und nicht der Souverän von heute. Er war für die Monarchen nur Objekt und Projektionsfläche für Gebietsansprüche, kein politisches Subjekt wie in heutigen Demokratien.

### **Separatismus und Nationalismus**

Alle separatistischen Bewegungen der letzten 150 Jahre verfolgten das ethnische Modell einer Nation im Sinne von Kultur-, Sprach- oder Religionsgemeinschaft. Denn nur mit dieser nationalistischen Ideologie konnten sie ihre Forderungen nach einer territorialen Abspaltung legitimieren.

Sie behaupteten, dass eine Bevölkerungsgruppe allein durch ihre kulturelle Besonderheit eine Nation bilde. Aufgrund dieser ethnischen Differenz zum Rest der Bevölkerung hätte sie ein Recht auf Selbstbestimmung. Allerdings steht die heutige internationale Staatenordnung diesem kulturellen Deutungsmuster des Nationsbegriffs entgegen, das Europa in zwei große Weltkriege verstrickt hatte. Diese wurde im Jahre 1919 zusammen mit dem Völkerbund gegründet und basiert auf dem modernen Konzept der Willensnation als Träger der staatlichen Souveränität. Bereits Georg Jelinek erkannte die völkerrechtliche Bedeutung der Nation im Sinne eines Staatsvolks und grenzt sie wie folgt von dem Begriff der Gesellschaft ab:

„Das Staatsvolk [= Nation] fällt mit dem Herrschaftsbereich des Staates [= Nationalstaats] zusammen, die Gesellschaft nicht. Ein großer Teil der gesellschaftlichen Interessen erstreckt sich weit über die Grenzen eines jeden Einzelstaates hinaus, und damit wird auch jedes Volk [= Bevölkerung] in seiner Gesamtheit zu einer großen Gesellschaftsgruppe, seine Interessen zu partikularen Interessen.“ (Jelinek 1914, S. 98, Ergänzungen: S.R.)

Danach lassen sich separatistische Bewegungen als transnational agierende Kräfte bezeichnen, die von einem [National-]Staat die Abtretung eines Teils seines Staatsterritoriums und damit die Bedienung von Interessen einer bestimmten Gesellschaftsgruppe verlangen. Diese Partikularinteressen sind nur durchsetzbar, indem bestehende Verfassungen, Gesetze und internationale Verträge in Frage gestellt werden.

Dass der Separatismus und die ihm verwandte Ideologie des Nationalismus stets auch einen internationalen Aktionsradius haben, zeigen die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts. Denn das Konzept der politischen Willensnation, das mit den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg in internationales Recht gegossen wurde, erlitt schon bald einen ernsthaften und nachhaltigen Rückschlag. Der deutsche Nationalsozialismus unterstützte ab den 1930er Jahren separatistische Bewegungen in jenen europäischen Nationalstaaten, die mit den Friedensverträgen von 1919/20 unzufrieden waren und Grenzrevisionen zugunsten ethnischer Minderheiten forderten. Dies nutzte das Deutsche Reich, um den europäischen Kontinent zu unterwerfen und politisch neu zu ordnen. Separatistische Kollaborateure gab es nicht nur im Osten, z.B. in der Tschechoslowakei, Jugoslawien oder Rumänien, sondern auch in Westeuropa, in den Beneluxstaaten, Frankreich

oder im Vereinigten Königreich. Viele der heutigen Sezessionskonflikte gehen auf diese Zeit zurück oder wurden dadurch maßgeblich geprägt.

### Separatismus und Europäische Union

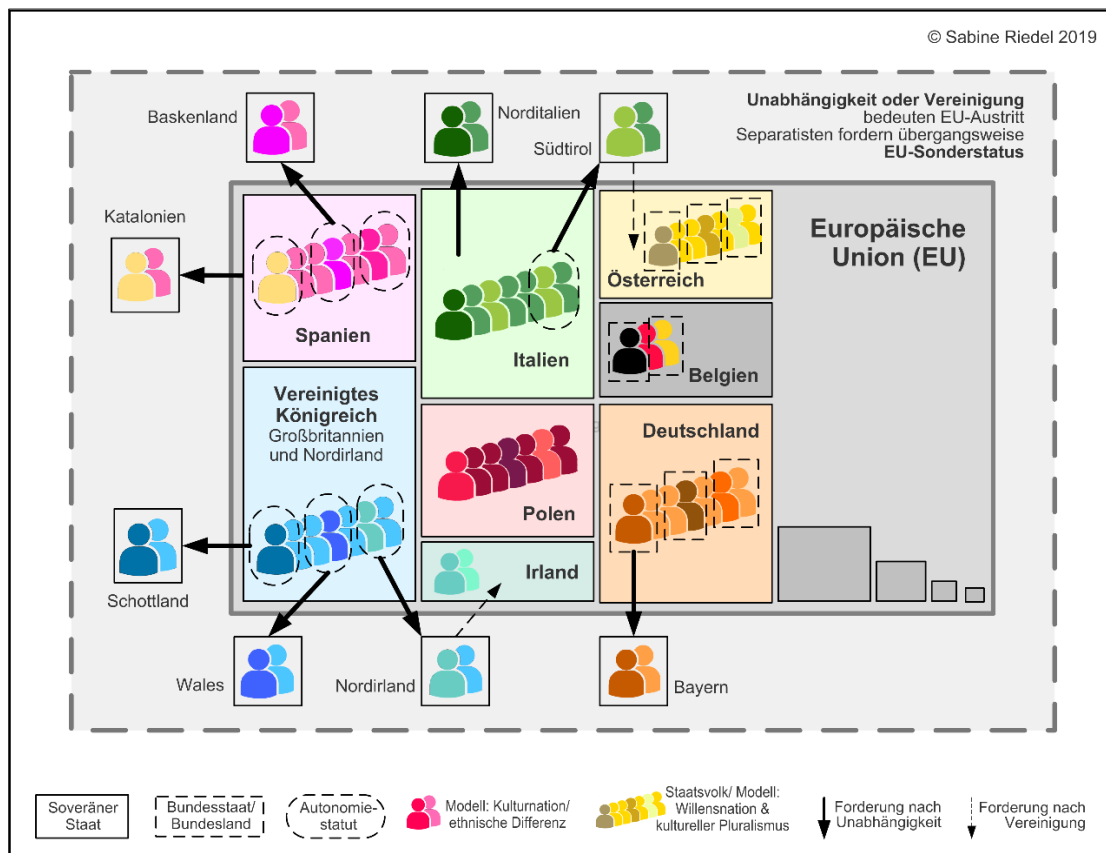
Nationalismus und Separatismus stehen sich bis heute sehr nahe, wie Programme führender separatistischer Parteien in Europa belegen. Einige von ihnen gründeten im Jahre 1981 das Netzwerk der Europäischen Freien Allianz ([European Free Alliance, EFA](#)), das sich im Jahre 2004 als Partei konstituiert hat und vom Europäischen Parlament als solche anerkannt wurde. Damit ist die EFA auch auf supranationaler Ebene sichtbar vertreten und kann die Europapolitik in ihrem Sinne beeinflussen. Sie fokussiert ihre Aktivitäten auf die „kulturelle und linguistische Diversität als auch auf Nationalismus, Regionalismus, Autonomie und Unabhängigkeit“ ([EFA, What's EFA and History](#), Übersetzung: S.R.). Zwar führen nur einige [Mitgliedsorganisationen der EFA](#) die Begriffe „national“ oder sogar „nationalistisch“ im Namen wie die [Schottische Nationalpartei \(SNP\)](#), Vereinigtes Königreich), die [Friesische Nationale Partei \(FNP\)](#),

Niederlande) oder der [Galicische Nationalistische Block \(BNG\)](#), Spanien). Dennoch bekennen sich viele EFA-Mitglieder ausdrücklich zum Nationalismus wie die [Neu-Flämische Allianz \(N-VA\)](#), Belgien) und spezifizieren ihn als „demokratisch“ und „humanitär“ ([N-VA, Statuten, Zugriff 7.1.2019](#)). Mit diesen positiv besetzten Attributen beschreiben sie ihren Regio-Nationalismus als „Völker-Nationalismus“ [eng. Peoples' nationalism]. Er unterscheidet sich von nationalistischen Ideologien bereits existierender Staaten, den sie als „Staatsnationalismus“ kennzeichnen, durch einen inklusiven Ansatz, der auf die Überwindung von Staatsgrenzen orientiert sei:

„Während der Staatsnationalismus nach innen gerichtet ist und auf Ausgrenzung basiert, ist die Vision der Europäischen Freien Allianz vom Völker-Nationalismus das Gegenteil. Es geht um Inklusion, Respekt für die Vielfalt und den Brückenbau zwischen den Völkern und nicht um die Festigung der Grenzen zwischen ihnen.“ ([EFA, Manifesto 2019, S. 22](#), Übersetzung: S.R.)

Abbildung 1:

Der Separatismus gründet seine neuen „Nationen“ und Nationalstaaten auf kulturelle Differenz



Quelle: Eigene Zusammenstellung [S.R.]

Tatsächlich geht es den Mitgliedsorganisationen der EFA um den Abbau bestehender Staatsgrenzen, jedoch mit dem Ziel, neue Grenzen zu errichten, zugunsten der Staatswerdung ihrer Regionen. Im Manifest für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 schlagen sie eine „innere Erweiterung“ der Europäischen Union vor, damit Schottland und Katalonien ihre staatliche Unabhängigkeit innerhalb der Europäischen Union erreichen. (EFA, Manifesto 2019, S. 10, Übersetzung: S.R.). Denn sie stehen vor dem Problem, dass nach aktueller Rechtslage eine Abspaltung von ihrem Nationalstaat auch zum Verlust der EU-Mitgliedschaft führen würde (vgl. Abbildung 1). Eine Reform des EU-Rechts solle nun dafür sorgen, dass die staatenlosen „Nationen“ von der EU durch einen neuen politischen Mechanismus „aufgefangen“ werden.

An dieser Stelle wird jedoch deutlich, warum so viele separatistische Parteien einen „pro-europäischen“ Kurs eingeschlagen haben. Sie sehen in den supranationalen Institutionen der EU wie dem Europäischen Rat, dem Parlament und der Kommission einen wichtigen Bündnispartner gegen ihren jeweiligen Nationalstaat. Denn wie eingangs dargestellt, ist die eigentliche Hürde auf dem Weg in die Unabhängigkeit ihre internationale Anerkennung. Hier stehen die Separatisten innerhalb der EU vor dem Dilemma, dass sich die Mitgliedstaaten vertraglich zu einer loyalen Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung verpflichtet haben (Lissabon-Vertrag, 2009, Art. 4). Nimmt eine EU-Region Kurs in Richtung Eigenstaatlichkeit, muss sie mit der Solidarität zwischen den EU-Mitgliedern rechnen, die gegen ihre Interessen gerichtet ist und ihre Chance auf eine diplomatische Anerkennung verringert.

Nur ein neuer Rechtsrahmen auf supranationaler Ebene könnte diesen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten aufweichen. Dies wäre z.B. eine Mehrheitsentscheidung im Europäischen Rat der EU-Staats- und Regierungschefs zugunsten von Sonderregelungen bzw. Sonderstatuten für Regionen, die nach Unabhängigkeit streben. Die separatistischen Bewegungen haben bereits entsprechende Strategien entwickelt. Über ihre Präsenz in Brüssel, durch diplomatische Vertretungen wie auch durch gewählte Abgeordnete im Europäischen Parlament, betreiben sie Lobby-Arbeit (Riedel 2018b, S. 320). Hinter ihrem sympathisch wirkenden „pro-europäischen“ Image steckt jedoch ein rationales Kalkül: Die Kritik an ihrem Nationalstaat verbinden sie mit einer Stärkung der supranationalen Entscheidungsebene der EU in der Hoffnung, dass dort ihre Unabhängigkeitsforderungen Gehör finden.

Etwa 34 separatistische Parteien sind Mitglieder der Europäischen Freien Allianz (EFA), die schon seit Jahren eine gemeinsame Fraktion mit den Europäischen Grünen (Greens/EFA) bildet (vgl. Abbildung 2). Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014 gehörten ihr anfangs 11 Abgeordnete an, wobei bis heute fünf Organisationen eine aktive Rolle spielen. Dies sind die beiden Parteien aus Großbritannien, die Schottische Nationalpartei (SNP) und die Partei für Wales (PC, Plaid Cymru) mit zwei bzw. einem Abgeordneten. Zwei weitere Parteien kommen aus Spanien, die Republikanische Linke Kataloniens (ECR) und der Galicische Nationalistische Block (BNG), ebenfalls mit zwei bzw. einem Abgeordneten. Schließlich arbeiten in der Fraktion Greens/EFA auch die beiden Europa-Abgeordneten von Lettlands Russische Union (LKS) mit, die sich als Vertreter der russischsprachigen Minderheit innerhalb der gesamten EU verstehen und in der EFA nur mit einem Beobachterstatus haben.

Die bislang einflussreichste Mitgliedsorganisation der EFA, d.h. die vier Europa-Abgeordneten der belgischen Neue-Flämische Allianz (N-VA) haben mittlerweile die Fraktion der Greens/EFA verlassen. Dies geht offenbar auf Meinungsunterschiede in der Katalonien-Frage zurück, die sich im Herbst 2017 zugespitzt hatte. Heute gehört die N-VA zur drittgrößten Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (ECR), in der die Regierungsparteien aus dem Vereinigten Königreich und Polen den Ton angeben. Die überwiegende Mehrheit der Regionalparteien der EFA sind jedoch nicht im Europäischen Parlament vertreten. Hierzu gehören z.B. die deutsche Bayerpartei, die norditalienische Südtiroler Freiheit, die polnische Bewegung für die Autonomie Schlesiens (RAŚ) und die französisch-elsässische Partei Unser Land.

Neben den Grünen/EFA und dem ECR haben auch die Fraktionen der Sozialdemokraten und Sozialisten separatistische Parteien in ihren Reihen. Die vier Abgeordneten der irisch-nationalistischen Sinn Féin sind in der Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) vertreten. Die Backstop-Regelung im Brexit-Vertrag geht auf ihren Vorschlag zurück, Nordirland nach dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs durch den Binnenmarkt der EU „aufzufangen“. Sie betrachten diesen Sonderstatus als Übergangsphase hin zu einer Vereinigung mit der Republik Irland. Die nordirische Social Democratic and Labour Party (SDLP) ist mit ihrem „progressiven Nationalismus“, der ebenfalls eine Vereinigung mit Irland anstrebt, Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE).



ausgerechnet im Titel den Begriff „Volk“, lat. *populus*: „Building a Europe of all peoples“, d.h. „Aufbau eines Europas aller Völker“. Somit strebt das Netzwerk separatistischer Parteien nach einer Europäisierung, die aus der EU nicht weniger, sondern mehr Staaten machen möchte. Es soll also kein gemeinsamer europäischer Staat im Sinne der Drei-Elementen-Lehre entstehen, der über *ein* Staatsgebiet, *ein* Staatsvolk und *eine* Staatsgewalt verfügt. Denn die Konstituierung eines europäischen Staatsvolks im politischen Sinne, das als Souverän die Staatsgewalt innehat und über ein Staatsterritorium verfügt, widerspricht ihrem Modell eines „Europa aller Völker“ nach dem ethnisch-kulturellen Verständnis von Volk.

Damit steht das EFA-Netzwerk nicht in Opposition zu jenen Parteien, die ihrer Auffassung nach einen „Staatsnationalismus“ vertreten und populistisch argumentieren. Denn sie teilen denselben ethnisch-kulturellen bzw. „völkischen“ Nationsbegriff. Vielmehr sind ihre eigentlichen Kontrahenten jene Parteien, die am Konzept der politischen Willensnation festhalten, welches auf der Einheit von Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsterritorium basiert und damit auf völkerrechtlich akzeptierten Grundsätzen. Damit lehnen die Separatisten der EFA nicht nur eine Staatswerdung Europas ab, sondern auch das Konzept des „Europa der Vaterländer“ und damit die beiden richtungsweisenden Visionen der Europäischen Integration. Was ist dann ihrem Verständnis nach „pro-europäisch“? Es liegt die Vermutung nahe, dass die EFA dieses Image populistisch verwendet und somit auf den Politikstil ihrer vermeintlichen Gegner zurückgreift.

Trotz ihres nebulösen Konzepts eines „Europa aller Völker“ üben separatistische Parteien Einfluss auf fast alle Fraktionen des Europäischen Parlaments aus. Beispiel hierfür ist nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Grünen und der EFA in einer gemeinsamen Parlamentsfraktion. Ähnlich wie Bündnis 90/Die Grünen positioniert sich Die Linke gegen den „Rechtspopulismus in Europa“ mit „linken Gegenstrategien“ (Rosa Luxemburg Stiftung, Mai 2015). Im Europäischen Parlament bildet sie eine Fraktion mit Parteien, die sich selbst als nationalistisch bezeichnen. Gemeint ist Sinn Féin, dessen Europa-Abgeordnete Martina Anderson ihr Programm in dem Satz zusammenfasst: „Der irische Nationalismus ist progressiv, vorwärtsschauend und inklusiv“ (Sinn Féin, 5.6.2018). Unter „inklusiv“ versteht sie eine expansionistische Außenpolitik der Republik Irland, die Nordirland als Teil des Vereinigten Königreichs für sich beansprucht.

## Separatismus und Demokratie

Indem der Separatismus alle drei konstitutiven Elemente eines bestehenden Staates in Frage stellt, nämlich Staatsvolk, Staatsterritorium sowie Staatsmacht, rüttelt er auch an dessen politischen System. Selbst Demokratien sagt er den Kampf an, obwohl diese Staatsform weitreichende Partizipationsrechte anbietet. So haben viele EU-Mitgliedstaaten in den 1980er Jahren einen Dezentralisierungsprozess durchgemacht, der die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen und Regionen gestärkt hat. Noch vor der EU-Osterweiterung war im Jahre 1994 der [Ausschuss der Regionen \(AdR\)](#) gegründet worden, um nach dem Prinzip der Subsidiarität diesen dezentralen Verwaltungsstrukturen auch auf supranationaler Ebene mehr Kompetenzen zu geben.

Von dieser Demokratisierung profitieren sämtliche Regionalparteien, weil sie seither über Sonderregelungen und Minderheitenquoten stärker in den regionalen und nationalen Parlamenten sowie im Europäischen Parlament vertreten sind. Diejenigen Organisationen, die sich heute auf einen Unabhängigkeitskurs eingestellt haben, nutzen jedoch diese Fortschritte der Regionalisierung, um sie letztlich für ihre separatistischen Ziele zu missbrauchen. So schüren Separatisten eine stete Unzufriedenheit mit der regionalen Selbstverwaltung und fordern alternativlos die staatliche Unabhängigkeit. Sie lehnen einen weiteren Ausbau ihrer Autonomiestatute (z.B. für Katalonien, das Baskenland, Schottland, Nordirland, Trentino-Südtirol) ebenso ab wie Staatsreformen zugunsten föderaler Systeme, z.B. nach dem Vorbild Belgiens, Österreichs oder Deutschlands (Riedel 2016).

Mit diesen überzogenen Forderungen schaden Separatisten jedoch anderen europäischen Regionen, die ihrem Staat loyal gegenüberstehen und der Zentralregierung lediglich mehr Kompetenzen abverlangen. Denn die Forderung nach Eigenstaatlichkeit geht ausgerechnet von jenen Regionen aus, die bereits über einen hohen Standard an Autonomierechten verfügen. Andere Mitgliedstaaten der EU könnten das als eine Warnung verstehen, ihre regionale Selbstverwaltung weiter auszubauen. Dies bremst auf absehbarer Zeit den Prozess der Regionalisierung als einen wichtigen Aspekt der Europäischen Integration. Womöglich kommt sie ganz zum Erliegen, sollten sich die aktuellen Sezessionskonflikte in Katalonien und Nordirland gewaltsam zuspitzen.

Durch ihre parlamentarische Präsenz ist es den Regionalparteien gelungen, sich als Verfechter demokratischer Werte zu profilieren. Dabei kommt ihnen das Verdienst zu, Volksbefragun-

gen als Instrumente der direkten Demokratie wiederzubeleben. Doch müssen solche Referenden demokratische Standards beachten und die verfassungsmäßige Ordnung respektieren. In dieser Hinsicht gab es z.B. bei der [Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Schottlands \(19.9.2014\)](#) einige Defizite zu verzeichnen. So hatte der britische Premierminister mit der Regionalregierung eine entsprechende Übereinkunft geschlossen (15.10.2012), ohne das Parlament zu konsultieren oder daran zu beteiligen. Dadurch wurden mehr als 90 Prozent der britischen Bevölkerung von einer Entscheidung ausgeschlossen, die das Schicksal des ganzen Landes berührte, wie es die damalige [Better-Together-Campaign](#) belegte.

Eigentlich hatten beide Seiten, so auch die schottische Regionalregierung, zugesichert, das Ergebnis der Volksbefragung zu akzeptieren. Es dauerte aber keine zwei Jahre, bis Edinburgh ein zweites Referendum forderte ([BBC, 24.6.2016](#)). Nicht zuletzt wegen diesen Erfahrungen lehnen andere Regierungen solche Referenden ab. Dabei kann sich z.B. die spanische Regierung auf die Verfassung stützen, wonach über eine regionale Abspaltung Kataloniens alle Spanier abstimmen müssten. Über diese und andere gesetzlichen Rahmenbedingungen begann sich die katalanische Regionalregierung seit 2012 hinwegzusetzen. Sie verabschiedete seitdem eigene Rechtsakte, um staatliche Parallelstrukturen aufzubauen und damit der Unabhängigkeit Kataloniens den Weg zu ebnet ([EZFF 2018](#)).

Dazu gehörte die Durchführung eines [Unabhängigkeitsreferendums](#) am 1.10.2017, das jedoch vom spanischen Verfassungsgericht untersagt wurde. Im Gegensatz zum ersten [Versuch drei Jahre zuvor \(10.11.2014\)](#) schritten diesmal die spanischen Sicherheitskräfte ein. Nach einer gewaltsamen Zuspitzung erschien die katalanische Unabhängigkeitsbewegung als Opfer zentralstaatlicher Willkür. Diese Bilder ließen vergessen, dass die Regionalregierung die spanische wie auch die katalanische Rechtslage missachtet hatte. Das Gesetz zur Durchführung des Referendums wurde im Eilverfahren und ohne Beteiligung der parlamentarischen Opposition verabschiedet. Schließlich unterschrieben die Separatisten eine [Unabhängigkeitserklärung \(10.10.2017\)](#) auf der Basis von nur 42,3 Prozent Ja-Stimmen und damit ohne ein mehrheitliches Votum. Diese Ereignisse verdeutlichen den Charakter des Separatismus: Da er prinzipiell alle drei konstitutiven Elemente des Staats in Frage stellt, Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsgewalt, missachtet er selbst demokratische Verfahrensregeln, um an sein Ziel zu kommen.

## Separatismus und der Streit ums Geld

In den bisherigen Diskursen über die Motive separatistischer Bewegungen blieb bislang ein zentrales Thema ausgespart, nämlich das Thema Finanzen. Dabei werden viele innerstaatliche Konflikte durch eine Umverteilung finanzieller Ressourcen gelöst oder zumindest eine Zeit lang beruhigt. Ein Beispiel hierfür ist das Verhalten des Baskenlandes. Es genießt innerhalb Spaniens die meisten Autonomierechte, u.a. die Steuerhoheit. Als die spanische Zentralregierung im Herbst 2017 das katalanische Autonomiestatut vorübergehend aufhob, solidarisierten sich die baskischen Abgeordneten im spanischen Parlament mit den katalanischen Separatisten. Doch dauerte ihre Unterstützung nur so lange, bis ihnen Madrid bei den Haushaltsverhandlungen fiskalische Zugeständnisse gemacht hatte.

Auf diesem Wege könnten auch die Katalanen zufrieden gestellt werden. Doch macht dieser Sezessionskonflikt eine viel tiefergehendes Phänomen sichtbar: Die separatistischen Bewegungen stützen sich nicht nur auf eine ethnisch-kulturelle Differenz, nach denen sie ihre neuen Staatsgrenzen ausrichten wollen. Sie kombinieren ihre nationalistische Ideologie aus dem 19. Jahrhundert mit modernen Wirtschaftstheorien. Dabei spielt ihnen der Strukturwandel heutiger Volkswirtschaften zugunsten des Dienstleistungssektors und der Finanzindustrie in die Hände. Wie die Beispiele der asiatischen oder baltischen „Tigerstaaten“ zeigen, können kleinere Länder ökonomisch erfolgreich sein. Dies erklärt, warum Forderungen nach Unabhängigkeit heute ausnahmslos aus wirtschaftlich potenten EU-Regionen kommen. Sie wollen ihren Reichtum nicht mehr mit anderen Regionen ihres Nationalstaats teilen.

Dabei mag eine Reihe von Vorwürfe zutreffen, so etwa mangelnde Haushaltsdisziplin oder die Anfälligkeit für Korruption. Doch wäre eine staatliche Sezession nicht die Lösung des Konflikts sondern der Beginn eines wirtschaftlichen Niedergangs aller Beteiligten. Schließlich sind die nationalen Wirtschaftsfrüme über Jahrhunderte zusammengewachsen. Im Falle einer Sezession ist deshalb der Streit ums Geld vorprogrammiert. Im Herbst 2017 hatte bereits der katalanische Finanzminister damit gedroht, Katalonien werde sich aus der Tilgung der gemeinsamen Staatsschulden zurückziehen, wenn Madrid eine Anerkennung verweigere. Um seine Verhandlungsposition zu stärken, versicherte sich Barcelona bereits der [Unterstützung ausländischer Investoren](#). Katalonien ist nämlich seit der spanischen Finanzkrise im Jahre 2012 von Krediten des Zentralstaats abhängig. Dieser musste sich wiederum

bei der Europäischen Zentralbank (EZB) verschulden, um seine wirtschaftlich potenten Regionen Katalonien oder Valencia vor einem Finanzkollaps zu bewahren. Damit sind alle Spanier für ihr Land hohe Risiken eingegangen.

Weil Spanien dem Euroraum angehört, werden die Folgekosten einer Sezession letztlich alle europäischen Bürger tragen müssen. Dies lenkt wiederum Wasser auf die Mühlen anderer separatistischer Bewegungen. Die [Freiheitlichen](#) im italienischen Südtirol sehen die wachsende Gefahr einer Verschuldung Roms, die einen Austritt aus dem Euroraum nach sich ziehen könnte. Umso deutlicher fordern sie mehr finanzpolitische Selbstverantwortung für ihre Region. Denn sollte Italien den Euro als Währung aufgeben müssen, wollen die Südtiroler lieber im Euroraum bleiben, was der Forderung nach Eigenstaatlichkeit Auftrieb gäbe. Auch beim Brexit spielen Währungsfragen im Hintergrund eine Rolle. Die nordirischen, schottischen und walisischen Separatisten hegen nämlich die Hoffnung, dass sie im Zuge der Verhandlungen das Vereinigte Königreich verlassen können. Damit werden sie zu potenziellen Mitgliedern des Euroraums.

### Separatismus: Eine Konfliktstrategie

Am Beispiel Nordirlands wird deutlich, dass der Separatismus den Frieden in Europa aufs Spiel setzt. So haben sich die Konfliktparteien mit dem Belfast-Abkommen (10.4.1998) auf eine Autonomie Nordirlands im Vereinigten Königreich geeinigt. Das Brexit-Referendum (23.6.2016) sehen die irischen Nationalisten jedoch als Chance für eine Vereinigung ihrer Insel. Sinn Féin boykottiert seit Ende 2016 die Bildung einer Regionalregierung, um für Nordirland einen Sonderstatus innerhalb der EU zu erwirken. Die irische Regierung hat diesen Plan übernommen, obwohl er einen Sezessionskonflikt heraufbeschwört, der bereits eine von Gewalt gezeichnete Geschichte hat. Selbst der EU-Verhandlungsführer Michel Barnier besteht auf dem Backstop, dem zufolge Nordirland vom EU-Binnenmarkt „aufgefangen“ wird, sollte es keine vertragliche Einigung über die zukünftigen Grenzkontrollen geben. Damit verlangt er stellvertretend für die gesamte EU nichts weniger von London als den Verzicht auf einen Teil seiner Souveränitätsrechte.

Wie bereits oben ausgeführt, hat das Beispiel Nordirland aus Sicht der Separatisten Modellcharakter. Denn dahinter steht das Konzept einer staatlichen Neuordnung Europas entlang kultureller Diversitäten. Doch ist dies keineswegs innovativ wie gern behauptet. Es ist rückwärtsgerichtet, weil damit ein Nationsbegriff aus dem 19.

Jahrhundert wiederbelebt wird, der Europa in zwei Weltkriege verwickelt hat. Eine politische Auseinandersetzung mit dem Separatismus, der nach kulturellem Mustern bestehende Willensnationen auseinanderdividiert und ihre Staatsgrenzen in Frage stellt, wird für die EU und Europa insgesamt zu einer Überlebensfrage.

Denn wirft man einen Blick auf die Sezessionskonflikte weltweit, werden zwei Herausforderungen deutlich: Sollte die Strategie der jetzigen katalanischen Regionalregierung aufgehen, ihren Kampf um Unabhängigkeit zu internationalisieren, könnten sich andere Staaten durch eine geschickte Anerkennungs politik in die inneren Angelegenheiten der EU einmischen. Darüber hinaus wird das von Separatisten vorgeschlagene Konzept einer inneren EU-Erweiterung das Konfliktpotential innerhalb der Mitgliedstaaten erhöhen. Dies könnte zur Folge haben, dass das Kalkül nicht aufgehen wird, Regionen in der EU zu halten oder zurückzuholen, die ihre Unabhängigkeit tatsächlich ausgerufen haben. Deren Schicksal könnte das von „failed states“ werden und die gesamte EU mit in den Abgrund reißen. Es sei hier abschließend an die Folgen des Zerfalls der Sowjetunion und Jugoslawiens vor rund 30 Jahre erinnert.

### Quellen und weitere Literatur (mit links):

- EFA**, European Free Alliance, [Building a Europe of all Peoples. 2019 Manifesto European Elections](#), Brüssel.
- EZFF**, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF, Hg.), [Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa](#), 2018, vgl. Sabine Riedel, [Katalonien: die europäische Dimension eines Regionalkonflikts](#), S. 309-321.
- Jellinek**, Georg Jellinek: [Allgemeine Staatslehre](#), Berlin 1914.
- Riedel**, Sabine, [Streit um nationale Identitäten. Der Separatismus zielt auf eine „kulturelle“ Neuordnung Europas](#), [Zeitschrift für Politikwissenschaft](#), in: [Zeitschrift für Politikwissenschaft](#), Vol. 28/2018, Forum, 12.07.2018.
- Riedel**, Sabine, [Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa](#), SWP-Studien 2016/S 05.
- Riedel**, [Katalonien ist nur der Anfang. Steigendes Konfliktpotential von Unabhängigkeitsbewegungen in der Europäischen Union](#), in: [Forschungshorizonte Politik & Kultur](#), 8/2017.
- Riedel**, Sabine, [Sezession oder Solidarität. Beides zusammen wird Katalonien nicht bekommen](#), SWP Aktuell 2018/A 25, Mai 2018.