

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SERIE E / 2013 / 7.1 / DE]

Datum: 29/08/2013

Autor: Klaus-Jürgen Nagel*

WARUM WILL KATALONIEN EIN REFERENDUM ÜBER DIE UNABHÄNGIGKEIT

Seit einiger Zeit berichten deutschsprachige Medien häufiger über Katalonien. Ein Durchbruch war die große Demonstration vom 11.9.2012, die unter dem Motto „Katalonien, ein neuer Staat in Europa“ stand, und an der wohl über eine Million der Bürger des 7,6-Millionen-Volkes teilnahm. Berichtet wurde auch über die katalanischen Wahlen vom Herbst 2012. Denn eine überwältigende Mehrheit von Abgeordneten verschiedener Fraktionen aus Regierung und Opposition setzt sich nun dafür ein, dem katalanischen Volk das Recht zuzugestehen, die Frage nach der Unabhängigkeit selbst zu entscheiden (*dret a decidir*). Auch für die Unabhängigkeit selbst gäbe es eine absolute Mehrheit im Parlament. Während die britische Regierung den Schotten das Entscheidungsrecht einräumte und daher 2014 dort ein Referendum stattfinden wird, dessen Fragestellung und Zeitpunkt zwischen den Regierungen verhandelt worden sind, ist die spanische Regierung zu einem solchen Zugeständnis bisher aber nicht bereit.

Deutschsprachige Medien vergleichen Katalonien nicht nur mit Schottland, sondern auch mit Flandern, Bayern und Südtirol. Häufig sprechen sie von rückwärtsgewandter Folklore, aber auch von unzeitgemäßem nationalistischem Egoismus, sogar von Wohlstandschauvinismus.

Ist Katalonien wirklich auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Woher kommt eine so breite Mehrheit für das *dret a decidir*? Geht es um nationalen, um ökonomischen Egoismus, oder um Demokratie? Wird es ein Referendum geben, und wäre ein unabhängiges Katalonien überhaupt lebensfähig?

1. Auf dem Weg zur Unabhängigkeit?

Im Januar 2013 veröffentlichten die katalanischen Medien die Ergebnisse einer Umfrage des katalanischen öffentlichen Meinungsforschungsinstituts *Centre d'Estudis d'Opinió*. Gefragt, ob Katalonien in den nächsten Jahren ein unabhängiger Staat in Europa werden sollte, befürworteten 49% der Befragten diese Option, weitere 19% waren eher dafür. Wichtiger noch: 89% waren bereit, das Resultat

eines Referendums zu dieser Frage auch zu akzeptieren! Die spanische Regierung wehrt sich dagegen, eine solche Befragung zu veranstalten - die überwältigende Mehrheit der Katalanen dagegen hält unabhängig von der Position in der Sache ein solches Verfahren ganz offensichtlich für legitim.

Nach einer Wahlkampagne, die trotz der Wirtschaftskrise vor allem um das *dret a decidir* kreiste, wurden mit einer Rekordwahlbeteiligung nun 74 Abgeordnete von Parteien gewählt, die in einem Referendum für die Unabhängigkeit mobilisieren würden. Weitere Mitglieder, vor allem Grüne und einige Sozialisten, sind ebenfalls für das Recht auf Entscheidung als demokratisches Recht, unabhängig von ihrer Position zur Unabhängigkeit. Eine das Recht einfordernde Resolution wurde mit 85 gegen 41 Stimmen bei 2 Enthaltungen verabschiedet.

Parteiunabhängige Organisationen der katalanischen Zivilgesellschaft wie die Katalanische Nationalversammlung und *Òmnium Cultural* beweisen immer wieder, dass sie in der Lage sind, hunderttausende, vielleicht auch mehr als eine Million Katalanen für das Recht auf Selbstentscheidung zu mobilisieren.

2. Das Scheitern der Alternativen

Das war nicht immer so. Lange Zeit suchten die Katalanen, ja selbst die katalanischen Nationalisten, nur nach „spanischen“ Lösungen. Schon die erste erfolgreiche katalanistische Partei, die 1901 gegründete *Lliga* versuchte es mit Regionalismus. Die Mehrheitspartei Kataloniens in der zweiten spanischen Republik, die *Esquerra Republicana de Catalunya* (Republikanische Linke Kataloniens), heute nach Sitzen die zweitstärkste Fraktion im katalanischen Parlament, hatte ein föderalistisches Programm, bevor sie sich 1992 für „Unabhängigkeit in Europa“ erklärte. 1976 entstand *Convergència Democràtica de Catalunya*, heute mit der kleineren *Unió Democràtica de Catalunya* zusammengeschlossen zur *Convergència i Unió* (Konvergenz und Union, CiU). Ihr Führer Jordi Pujol lenkte die Geschicke Kataloniens zwischen 1980 und 2003 als Regierungschef und versuchte in ständigen Verhandlungen mit Madrid, die 1979 gewährte Autonomie des Landes zu erweitern. Heute dagegen unterstützt er ein Referendum, und er würde persönlich für die Unabhängigkeit stimmen. Artur Mas, heute Präsident einer CiU-Minderheitsregierung, die das Entscheidungsrecht fordert, versuchte noch 2006, ein besseres Autonomiestatut zu erreichen.

Auch in der Gesellschaft dominierten lange die autonomistischen und föderalistischen Positionen. Doch nun, in der 10. Legislaturperiode des katalanischen Parlaments, halten die Katalanen mehrheitlich ihr Volk für „erwachsen“ genug, selbst über seine Zukunft zu entscheiden. Zugleich wächst die Zahl der Befürworter der Unabhängigkeit – was nicht heißt, dass diese auf fremde Kosten erreicht werden soll.

Das Wachsen des „independentisme“ geschah erst langsam, sein Durchbruch zu einer die Massen mobilisierenden Alternative hängt mit dem Scheitern eines neuen Autonomiestatuts zusammen, welches das katalanische Parlament mit einer Mehrheit von fast 90% 2005 auf Einladung des spanischen Regierungschefs in

Madrid vorgeschlagen hatte. Spanien ist kein Bundesstaat – ein Autonomiestatut ist ein spanisches Gesetz. So wurde der Entwurf im spanischen Parlament verwässert, dann schließlich aber im Jahr 2006 den Katalanen zur Ratifikation vorgelegt. Die Volksabstimmung sanktionierte den neuen Text bei allerdings geringer Beteiligung mit einer klaren Mehrheit von 74%. Das spanische Verfassungsgericht hat nach langer Beratung 2010 gegen die wichtigsten Artikel dieses Statuts entschieden. Nach Auffassung vieler Katalanen verhielt sich der Zentralstaat nicht loyal mit seiner Autonomen Gemeinschaft Katalonien, und gar das Gericht verstieß als nachgeordneter Letztentscheider gegen das Demokratieprinzip. Auf dem Wege der paktierten Statuts- oder Verfassungsreform scheint es keinen Weg zu einer Verwandlung Spaniens in einen (plurinationalen) Bundestaat mehr zu geben.

Spanien ist kein Bundesstaat wie die Bundesrepublik, die Schweiz oder Österreich. Spaniens zweite Kammer ist politisch nur von geringer Bedeutung, auf die Besetzung des Verfassungsgerichts haben die Autonomen Gemeinschaften Spaniens keinen Einfluss. Diese haben auch keinen Staatscharakter, sie sind vielmehr nur Teile des spanischen Staates. Die spanische Verfassung von 1978 erkennt keine andere Nation außer der spanischen an. Sie ermöglicht aber einige Selbstverwaltung und im inneren Gebrauch konnte die katalanische Sprache einen offiziellen Status erhalten.

Der Autonomiestaat erweckte auch in Katalonien lange den Eindruck, flexibel genug zu sein, um auf dem Verhandlungswege eine erweiterte nationale Anerkennung und eine gerechtere Finanzverteilung zu ermöglichen. Das Urteil des von der Volkspartei und einigen sozialistischen Politikern angerufenen Verfassungsgerichts hat gezeigt, dass diese Flexibilität nur eine scheinbare war. Die Mißachtung der erreichten Verhandlungslösung und sogar des demokratischen Entscheids des katalanischen Volkes haben die katalanische Zivilgesellschaft mobilisiert und den „independentisme“ gefördert. Das Urteil überzeugte viele davon, dass eine Anerkennung der katalanischen Nation und eine Verwandlung Spaniens in einem Bundesstaat unerreichbar sind. Es scheint nun gerechtfertigt, dass die katalanische Bevölkerung selbst darüber entscheidet, ob angesichts dieser Situation nun der Weg der Unabhängigkeit beschritten werden soll.

Viele liberale Sezessionsexperten sehen die Entscheidung über die Trennung ein grundsätzliches Recht, das nur im Einzelfall beschränkt werden kann. Der amerikanische Sezessionsexperte Allen Buchanan vertritt dagegen eine sehr restriktive Auffassung der gerechtfertigten Gründe für eine Sezession. Doch auch er sieht in Spaniens wiederholter Verweigerung von erweiterten Autonomielösungen einen möglichen Rechtfertigungsgrund für eine Trennung. In Katalonien ist das Gefühl, alles (natürlich ausser der Gewalt) versucht zu haben, aber immer wieder gegen die Wand zu laufen, sehr stark. Es wird ergänzt durch die Erfahrung von ungerechter Behandlung im spanischen Staat.

3. Die Rolle von Wirtschaft und Kultur

In Katalonien erwirtschaftet 16% der spanischen Bevölkerung etwa ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und ist für ein Viertel der Exporte verantwortlich. Ein

ungerechtes Finanzsystem sorgt aber jedes Jahr für einen Nettoverlust von 7-9% des katalanischen BIP; die Mittel kommen anderen, reichen und armen, Teilen des spanischen Staats zugute. Der negative Saldo ist vor allem auf eine unterdurchschnittliche Investition des Staates in die katalanische Infrastruktur zurück zu führen. Madrids Flughafen, seine Eisenbahnverbindungen und seine Autobahnen wurden unter hohem Aufwand von Steuergeldern modernisiert. Barcelona und Valencia verbindet noch immer eine teilweise einspurige Eisenbahn. Die Vernachlässigung der Infrastruktur schadet der katalanischen Wettbewerbsfähigkeit. Dennoch ist Katalonien nach BIP immer noch ca. auf Rang 5 in Spanien – als Nettozahler dagegen liegt es mit an der Spitze, bei der Ausgabefähigkeit pro Kopf dann eher am Ende (ca. Rang 10). Da die Rangfolge nach Steuereinnahmen nicht respektiert wird, kann Katalonien weniger pro Einwohner ausgeben als andere Autonome Gemeinschaften. Davon sind besonders die Bürger betroffen, die auf die öffentlichen Schulen und die Gesundheitsversorgung angewiesen sind, da sie sich private Anbieter nicht leisten können.

Bestimmungen des Statuts von 2006, das diese aus katalanischer Sicht ungerechte Behandlung korrigieren sollte, wurden vom spanischen Verfassungsgericht außer Kraft gesetzt bzw. von der spanischen Regierung nicht eingehalten. Versuche, ein neues, gerechteres Steuerregime auszuhandeln, scheiterten letztmalig im Jahre 2012. Heute erhält Katalonien von der spanischen Regierung Kredite zur Finanzierung seines Defizits. Abgeführte Steuermittel fließen so zurück – aber gegen Zinsen.

Allen Katalanen ist klar, dass auch nach einer etwaigen Mehrheit für die Unabhängigkeit Verhandlungen mit der spanischen Regierung notwendig sind, um die Activa und Passiva des spanischen Staats zu verteilen – aber dann gleichberechtigt. Auch die für die Unabhängigkeit eintretenden Kräfte sind sich bewusst, dass sich das Land weiter an der Rückzahlung der spanischen Staatsschulden beteiligen muss.

Der spanische Staat hat die Finanzkraft der Katalanen stets und im Übermaß benutzt. Dieser „Solidarität“ hat er aber auf der anderen Seite nie etwa durch die Anerkennung der katalanischen Nation oder der Gleichberechtigung ihrer Sprache entsprochen. Die Sprache, wichtiges Element der katalanischen Identität, kann weiterhin in den spanischen Institutionen nicht gleichberechtigt verwendet werden. In Katalonien dagegen ist auch die spanische Sprache offiziell. Die Rolle dieser Weltsprache steht in der Diskussion um das Recht auf Entscheidung nicht zur Debatte. Selbst für die Unabhängigkeit eintretende Kräfte verwenden auch das Spanische. Der Versuch, im Statut von 2006 beide Sprachen in Katalonien bei Rechten und Pflichten endgültig gleichzustellen, scheiterte am Verfassungsgericht. Dagegen stellt die gegenwärtige spanische Regierung (manchmal mit Unterstützung der obersten Gerichte) die Verwendung der katalanischen Sprache als Unterrichtssprache (*immersió*) für alle Kinder, eine Maßnahme, die die Beherrschung beider Sprachen sichern soll, nun wieder in Frage.

Während von den katalanischen Bürgern ökonomische Solidarität in einem Maße eingefordert wird, das den Erfolg der katalanischen Wirtschaft in Frage stellt und

besonders die auf öffentliche Dienstleistungen angewiesenen Katalanen schlechter stellt, gibt es auf der anderen Seite keine nationale Anerkennung, und die katalanische Sprache bleibt auf einen regionalen Rang verwiesen.

4. Gibt es ein Referendum?

Doch der lauter werdende Ruf nach einem Referendum über die Unabhängigkeit kann nicht nur durch diese ja schon historischen Faktoren erklärt werden. Diese Faktoren haben im Verein mit dem Scheitern des Statuts vielmehr in Katalonien neue Energien geweckt. Während das Gericht zwischen 2006 und 2010 noch über die Verfassungsmäßigkeit des Statuts beriet, mobilisierte sich die katalanische Zivilgesellschaft. In rechtlich unwirksamen „Referenden“ in etwa der Hälfte der katalanischen Gemeinden äußerten sich 2009-2011 8-900000 Bürger (jeder vierte Wahlberechtigte) zur Frage eines verbindlichen Referendums über die Unabhängigkeit, und zwar fast ausschließlich positiv. Dabei durften nicht nur 16-18 jährige noch nicht wahlberechtigte Katalanen, sondern auch gemeldete Ausländer teilnehmen, auch wenn dies die Wahlbeteiligung senkte. Dies war ein wichtiges Zeichen: weder Sprache noch ethnische Herkunft sollten von der Beteiligung am Entscheidungsprozess ausschließen. Selbst die für die Unabhängigkeit eintretende Kräfte wenden sich an Katalanen jeder Herkunft, Abstammung und Sprache. Offene Grenzen, auch die Möglichkeit der Doppelstaatsangehörigkeit in einem unabhängigen Katalonien stehen in Aussicht. Die Aufbruchstimmung in der Zivilgesellschaft wirkte ansteckend. Neue Bewegungen und junge, für demokratische Partizipation eintretende Kräfte entstanden innerhalb und außerhalb der Parteien.

Trotz aller Signale von Nichtdiskriminierung, Verhandlungsbereitschaft und dem angesichts der katalanischen Geschichte selbstverständlichen Gewaltverzicht verweigert Spanien die demokratische Abstimmung und besteht darauf, dass letztlich nur die gesamte Bevölkerung, die in den (wie auch anderswo) durch dynastische Heiraten und Kriege zustande gekommenen Staatsgrenzen lebt, zur Ausübung der Demokratie berechtigt sei. Spanien verhält sich hier anders als Großbritannien oder Kanada. Während im Vereinigten Königreich die Anerkennung Schottlands als Nation nie in Frage stand, was die Zulassung eines Referendums für 2014 erleichterte, und während es in Quebec schon zweimal zu vergleichbaren Abstimmungen über die Zukunft dieses Landes im kanadischen Bundesstaat kam, ohne dass die Bundesregierung dagegen einschritt, erkennt Spanien die Existenz eines katalanischen Volkes nicht an und versagt bisher die Erlaubnis zu einem Referendum.

Das katalanische Parlament hat im März dieses Jahres die Regierung aufgefordert, im Dialog mit der spanischen Regierung dahin zu wirken, eine Abstimmung über die Zukunft Kataloniens zu ermöglichen.¹ Am 26.7. ersuchte der katalanische Regierungschef Artur Mas daraufhin den spanischen Ministerpräsidenten Rajoy formell um die Aufnahme von Verhandlungen, um die Voraussetzungen einer Volksabstimmung in Katalonien zu schaffen. Die spanische Regierung hat dies

¹ Von 135 Abgeordneten stimmten nur 28 dagegen (3 Enthaltungen).

immer abgelehnt. Statt Verhandlungsbereitschaft zu zeigen, kam es wiederholt zu Drohungen, etwa mit der Abschaffung der Autonomie oder mit polizeilichen oder gesetzlichen Maßnahmen, falls katalanische Institutionen eventuell auf eigener Rechtsgrundlage das Volk zur Unabhängigkeit befragen. Daher wird nun diskutiert, ob nicht die Unmöglichkeit der demokratischen Willensäußerung des katalanischen Volkes in einem verlässlichen Referendum am Ende nur die Möglichkeit offen lässt, in Katalonien Neuwahlen mit plebiszitärem Charakter und zum alleinigen Thema der Unabhängigkeit einzuberufen, und bei entsprechender Mehrheit dann gegebenenfalls die Unabhängigkeit zu verkünden.

5. Zur Lebensfähigkeit eines unabhängigen Kataloniens

Ein unabhängiges Katalonien wäre kein Mini-, sondern ein Mittelstaat in Europa. Geographisch wäre es vergleichbar etwa mit der Schweiz, Belgien, Dänemark, den Niederlanden oder der Slowakei, und es überträfe einiger dieser Staaten an Einwohnerzahl. Das Katalanische hat mehr Sprecher als viele der offiziellen EU-Sprachen, und das katalanische Pro-Kopf-Einkommen liegt über dem europäischen Mittel. Vielfach wird behauptet, Katalonien würde im Falle der Unabhängigkeit aus der EU ausgeschlossen. Die EU-Verträge sehen zwar den Austritt, nicht aber den Ausschluss eines Landes vor. Die Katalanen sind seit 1986 EU-Bürger, Katalonien erfüllt und erweitert seitdem den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) und lässt sich also nicht mit einem Beitrittskandidaten vergleichen, der sich erst hinten an stellen müsste. Die katalanische Bevölkerung steht der europäischen Einigung und ihrer Intensivierung positiver gegenüber als die meisten Völker der Mitgliedsstaaten. Nur schwer kann man sich vorstellen, dass man den Katalanen den europäischen Pass entziehen und den physischen und juristischen Personen in Katalonien die in der EU erworbenen Rechte wegnehmen kann, wenn die Bürger dort doch bereit und fähig sind, die damit verbundenen Pflichten zu erfüllen; Katalonien wäre übrigens (im Gegensatz zum Rest Spaniens) Nettozahler.

Wohl nur wenige (Spanien eingeschlossen) hätten angesichts der geographischen und internationalen Lage ein Interesse, Katalonien gegen seinen Willen aus dem Euro auszuschließen, falls dies rechtlich möglich ginge. Auch die über 4000 internationalen Unternehmen (darunter ca. 570 deutschen) in Katalonien haben Interesse an weiter bestehenden offenen Grenzen und einer gemeinsamen Währung. Wichtige multinationale Unternehmen haben sich jedenfalls bisher von der katalanischen Forderung eines *dret a decidir* mit dem möglichen Ergebnis der Unabhängigkeit nicht davon abschrecken lassen, weiter in Katalonien zu investieren, zumal wichtige Infrastrukturmaßnahmen wie der Verkehrskorridor entlang des Mittelmeers von einer Unabhängigkeit sicher profitieren würden.

An der langfristigen ökonomischen Lebensfähigkeit eines unabhängigen Kataloniens bestehen selbst im Falle einer zur Regelung der zukünftigen Repräsentanz Kataloniens in den EU-Institutionen eventuell notwendigen Übergangslösung im Verhältnis zur EU (bspw. analog der Situation Norwegens oder der Schweiz) keine Zweifel, trotz des kurzfristig in Spanien zu erwartenden Boykotts katalanischer Waren (es wäre nicht der erste). Schon jetzt ist der spanische Markt

auch aufgrund der Krise dabei, seine einst überwältigende Bedeutung für die katalanische Wirtschaft immer mehr zu verlieren.

6. Einige Bemerkungen zum Schluss

Nach den Erfahrungen einiger Balkanstaaten ist es verständlich, auch den demokratischen Wunsch nach Unabhängigkeit erst einmal kritisch auf seine möglichen Auswirkungen zu untersuchen. Doch die europäische Geschichte kennt auch friedliche Sezessionen. Norwegen trennte sich 1905 friedlich von Schweden, Island 1944 von Dänemark, Tschechen und Slowaken entschieden 1993 einvernehmlich sich zu trennen, und handelten die Bedingungen aus. 2006 trennte sich Montenegro nach Volksabstimmung von Serbien. In diesen Fällen gab es meist funktionierende Selbstverwaltungsorgane und Vielparteiensysteme. Diese Bedingungen gibt es auch in Spanien, und die weitere Mitgliedschaft in der EU mit ihren offenen Grenzen könnte unmittelbar negative Auswirkungen einer Trennung minimieren helfen.

Man kann sicherlich kaum behaupten, dass die Unabhängigkeit neuer Staaten in Europa schlechthin die Menschenrechts- oder Minderheitssituation verschlechtert. Man denke an Belgien (1831), Norwegen (1905), Finnland (1917), Irland (1922/44), aber dies gilt auch für die baltischen Staaten (1990), Slowenien, Kroatien und Makedonien (1991) und selbst Bosnien-Herzegowina (1992) und auch für Montenegro (2006). Fälle wie Belarus können hier kaum angeführt werden, da im Vorgängerstaat (UdSSR) die Menschenrechte auch nicht respektiert wurden. Spanien, das doch stolz auf seinen Übergang zur Demokratie ist, sollte sich dem Wunsch nach einer Abstimmung über die Zukunft Kataloniens nicht länger verschließen, und im Falle einer Mehrheit für die Unabhängigkeit in Verhandlungen über diese eintreten.

Das Urteil des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 hat gezeigt, dass Spaniens Verfassung für die Verwandlung in einen plurinationalen Bundesstaat nicht zur Verfügung steht. Auf katalanischer Seite hat dies zu einem „Erwachsenwerden“ der Gesellschaft beigetragen. Die Unabhängigkeit erscheint vielen nun plausibler, auch legitimer als die Autonomie, die Abstimmung über diese Alternative erscheint als demokratischer als Reformen des Statuts, die nachher einseitig wieder einkassiert werden. Nach langen Jahren einer unbestimmten nationalen Zukunft hat die katalanische Zivilgesellschaft nun ein mögliches Ziel, das mobilisierend wirkt und die Bürgerbeteiligung verbessern kann. Es geht nicht mehr in erster Linie um die Verteidigung einer in der Vergangenheit geformten Identität, sondern um demokratische Selbstbestimmung und eine gemeinsame Zukunft. Der Wunsch nach einer Abstimmung, die ja die Anerkennung eines katalanischen „demos“ bedeutet, sollte nicht erschrecken, sondern als positive Entwicklung zu mehr und einer qualitativ besseren Demokratie verstanden werden.

* **Klaus-Jürgen Nagel** ist Professor für Politikwissenschaft an der Pompeu Fabra Universität in Barcelona