ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gehring, Kai et al.

Article

Am besten allein? Separatismus in Europa: Welche Kräfte treiben die Unabhängigkeitsbewegungen an?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Gehring, Kai et al. (2017) : Am besten allein? Separatismus in Europa: Welche Kräfte treiben die Unabhängigkeitsbewegungen an?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 23, pp. 3-18

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/175133

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Am besten allein? Separatismus in Europa: Welche Kräfte treiben die Unabhängigkeitsbewegungen an?

In Schottland, Flandern, Katalonien und Norditalien wird der Ruf nach mehr Autonomie, mehr Selbstbestimmung und sogar nach nationaler Unabhängigkeit, nach eigenen Kleinstaaten laut. Welche Kräfte treiben diese separatistischen Bewegungen an? Ist es der Überdruss am zu großen Zentralismus der Staaten und am Suprastaat EU? Sind eher ökonomische Gründe für den Erfolg separatistischer Parteien verantwortlich?

*Kai Gehring**

Separatistische Bewegungen: Erklärungen und Lösungsansätze

Die turbulenten und sich überschlagenden Ereignisse in Katalonien haben das Thema Separatismus auf die Tagesordnung gebracht, de facto sind die jüngsten Ereignisse aber weniger ungewöhnlich als viele denken. Die schottische Unabhängigkeitsbewegung war 2014 kurz davor, sich erfolgreich von Großbritannien abzuspalten, und die ETA kämpfte jahrzehntelang gewalttätig für ein unabhängiges Baskenland. Auch der Brexit kann am besten als eine separatistische Bewegung zur Abspaltung von einer größeren politischen Entität verstanden werden, wobei die Argumente der »Brexiteers« denen anderer Unabhängigkeitsbewegungen verblüffend ähneln. Separatistische Bewegungen und Parteien existieren auf der ganzen Welt, aber während es einige zu Prominenz und politischem Erfolg gebracht haben, bleiben viele klein und erfolgslos. Wie können wir diese unterschiedlichen Entwicklungen am besten verstehen?

Die existierende ökonomische Literatur über die optimale Größe eines Landes argumentiert, dass eine Region die Vor- und Nachteile, Teil einer größeren Nation zu sein, gegeneinander abwägt. Als Vorteile gelten größere Chancen für den gemeinsamen Handel und die effizientere Bereitstellung von öffentlichen Gütern. So ist ein gemeinsames Militär für alle deutschen Bundesländer zusammen wesentlich kostengünstiger als eine eigene Armee, da diverse Fixkosten aufgeteilt werden können. Als Hauptnachteil sieht die bestehende Literatur die teilweise Aufgabe politischer Selbstbestimmung, wenn die Präferenzen einer Region von den Präferenzen des restlichen Landes deutlich abweichen und sich die Bürger ungeliebten Mehrheitsbeschlüssen beugen müssen.

Ein wesentlicher Faktor, der unserer Meinung nach in bisherigen Modellen vernachlässigt wird, ist die Ausstattung einer Region mit ökonomisch wertvollen Ressourcen. Der relative Reichtum einer Region (und damit das Besteuerungspotenzial) hängt von »natürlichen« Ressourcen ab, aber auch von Ressourcen im weiteren Sinne, wie beispielsweise eine vorteilhafte geographische Lage, effizient arbeitende Institutionen, eine gute Infrastruktur oder vorhandenes Humankapital. In den meisten Ländern existieren Transfermechanismen, die auf diesen Ressourcen basierende Steuereinnahmen von reicheren zu ärmeren Regionen umverteilen. Diese Transfers sind oft der entscheidende Faktor, der über eine breite Unterstützung einer separatistischen Bewegung durch die Bevölkerung entscheidet. Wichtig sind dabei nicht nur die umverteilten Summen, sondern auch die politischen Entscheidungsprozesse.

Entscheidend ist dabei unter anderem die politische Machtstellung einer Region. Eine politisch dominante Region hat unabhängig von ihren Ressourcen wenig Anreize, sich vom Rest des Landes abzuspalten, da sie direkt über Umverteilungsmechanismen mitentscheiden kann. Gut zu sehen ist das am Beispiel Belgien. Bis in die 1960er Jahre war Wallonien, insbesondere dank der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen wie Kohle- und Erzvorkommen, die reichere, aber auch gleichzeitig die politisch dominante Region. Die größten Parteien zu dieser Zeit waren die Sozialisten und Christdemokraten, beide Parteien der Mitte, und es gab weder in Wallonien selbst noch in Flandern nennenswerte Wahlerfolge separatistischer Parteien. In den letzten Jahrzehnten verlor die Ressource »Kohle« stark an Wert, während der relativ höhere Bildungsstandard und der bedeutende Hafen in Antwerpen als Ressourcen für Flandern drastisch an Wert gewannen. Parallel dazu stieg die Unterstützung in

Kai Gehring

* Dr. Kai Gehring ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich.

Flandern für Parteien wie die »Neu-Flämische Allianz«, die die Transferzahlungen an den immer noch als politisch dominant wahrgenommenen wallonischen Landesteil und deren Ver(sch)wendung öffentlich anprangert; inzwischen ist sie die stärkste Partei im belgischen Parlament.

Wie immer stellt sich die Frage, ob regionaler Ressourcenreichtum den Erfolg separatistischer Parteien tatsächlich kausal miterklären kann oder ob es sich um eine, möglicherweise zufällige, Korrelation handelt. Dies ist nicht nur wissenschaftlich relevant, sondern auch für die politische Interpretation und darauf basierende Schlussfolgerungen entscheidend. Mit Hilfe eines natürlichen Experiments konnten wir diese Frage anhand von Wahlergebnissen im Vereinigten Königreich beantworten. Wir vergleichen dabei Wales mit Schottland: In beiden Regionen existieren seit dem frühen 20. Jahrhundert mit Plaid Cymru und der SNP separatistisch ausgerichtete Parteien. Im Gegensatz zu Wales erlebte Schottland aber seit 1970 durch die Ölfunde innerhalb seines hypothetischen Hoheitsgebietes einen drastischen Anstieg seines relativen Ressourcenreichtums. Die Wahlergebnisse beider Parteien verlaufen bis 1970 tatsächlich quasi parallel, auf niedrigem Niveau, seit dem ersten großen Ölfund aber steigt der Stimmenanteil der SNP mit jedem Fund rasant an.

Kulturelle Faktoren (oder im Fachjargon heterogener Präferenzen) allein sind also keine hinreichenden Erklärungen für den Erfolg separatistischer Parteien, in Einzelfällen nicht einmal notwendige Voraussetzungen. Die durch die Lega Nord in Italien propagierte Republik »Padanien« basiert beispielsweise nicht auf einem historischen Staat. Zweifellos ist eine starke regionale Identität hilfreich, aber in den allermeisten Fällen bedarf es zusätzlicher, ökonomischer, Argumente, um Wähler in großer Zahl zu begeistern. Zu dieser Erklärung passen auch unsere Schätzungen über die sinkende Unterstützung für die SNP mit fallenden Ölpreisen, höchstwahrscheinlich ein entscheidender Grund für das Scheitern des Referendums 2014. Auch katalanische Wähler werden die Reaktionen von Firmen, von denen Arbeitsplätze und Steuereinnahmen abhängen, in ihr weiteres Kalkül mit einbeziehen.

Die Analyse der Ursachen ist das eine, wichtig ist aber auch, welche Lösungen verfügbar sind. Die Unterdrückung einer Region durch einen zentralstaatlichen Akteur ist dabei sicher nicht hilfreich. Unsere Forschung zeigt am Beispiel Frankreichs, wie Unterdrückung und repressive Politik die gemeinsame Identität einer Region sogar verstärken kann. Wir nutzen dabei Variation innerhalb einer historisch homogenen Region, Lothringen, um zu zeigen, dass Besetzung und Unterdrückung der regionalen Identität das Gegenteil von dem erreichen können, was sie bezwecken; nämlich langfristig zu einer Stärkung der regionalen Identität beitragen. Wichtig scheint in diesem Zusammenhang auch zu sein, ob die Identität der eigenen Gruppe und die Identität der übergeordneten Einheit, zum Beispiel des Nationalstaates, als miteinander vereinbar oder gegensätzlich wahrgenommen werden. So könnte man argumentieren, dass erst durch die unnachgiebige Politik der spanischen Zentralregierung unter Rajoy die katalanische und spanische Identität von einer größeren Anzahl Menschen als nicht miteinander vereinbar wahrgenommen werden. Sowohl die kulturelle Dimension als auch ökonomische Verteilungsfragen beeinflussen also die Stabilität föderaler Staaten. Aber wann entsteht unter diesen Voraussetzungen ein potenziell destabilisierender separatistischer Konflikt?

Betrachten wir die aktuellen Fälle, eint alle, dass sich der Ärger an als unfair empfundenen fiskalischen Transfersystemen entzündet. Auch mit Bezug auf die Reform der Europäischen Union spiegelt ein Großteil der Diskussion die Frage wider, ob eine mögliche Umverteilung unfair und ineffizient angemessen oder sogar moralisch und ökonomisch notwendig ist. Gerade vor dem Hintergrund von Problemen mit dem Länderfinanzausgleich oder der dauerhaften geographischen Umverteilung innerhalb Italiens bergen diese Fragen augenscheinlich großen politischen Sprengstoff. Daher ist die für die Zukunft der Nationalstaaten, wie auch der EU, entscheidende Frage: Lassen sich Transfersysteme konstruieren, die eine gewünschte Umverteilung oder Absicherung gegen asymmetrische Risiken ermöglichen, den Ärger der temporären oder dauerhaften Geberregionen aber minimieren?

Dafür muss endlich ein konstruktiver Austausch zwischen politischen Ökonomen und Makroökonomen beginnen. Im Moment beharren die politischen Ökonomen zu Recht, aber einseitig, auf den Nachteilen eines Transfersystems, während die Makroökonomen einseitig, aber auch mit wichtigen Argumenten, die Vorteile betonen. Ich möchte hier folgende Hypothesen zur Diskussion stellen. Erstens, nicht nur die Rolle als Nettozahler an sich, sondern auch mangelnde Einflussmöglichkeiten auf die Verwendung der Gelder und mangelndes Vertrauen in diese Prozesse sorgen für Unzufriedenheit. Zweitens, die Finanzierung öffentlicher Projekte durch reine Transfers einer zentralen politischen Autorität bringt neben bekannten Nachteilen wie geringen Sparanreizen, mangelnder Transparenz und der unzureichenden Nutzung lokaler Informationen auch das aktuelle sichtbare Problem der mangelnden Akzeptanz mit sich. Drittens, durch fremdes Geld finanzierte Projekte oder Dienstleistungen wie Autobahnen oder eine gebührenfreie Kinderbetreuung, die in Ausmaß oder Qualität über dem Niveau in den Geberregionen liegen, sorgen besonders für Unfrieden.

Viertens, nicht alle Transferzahlungen sind gleich. Umverteilung über automatische Stabilisatoren, wie zum Beispiel das Arbeitslosengeld oder das Rentensystem, führen eventuell zu weniger Unfrieden. Fünftens, eine hohe Steuerautonomie wie in der Schweiz, wo Gemeinden und Kantone einen großen Anteil ihrer

Investitionsprojekte aus eigenen Mitteln finanzieren, kombiniert mit direkt-demokratischen Mitteln, ermöglicht die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und kann unerwünschte Ausgabenwünsche von Politikern begrenzen. Falls eine geographische Umverteilung angestrebt wird, muss die Allokation transparenten demokratischen Regeln folgen, die auch für die Bevölkerung in den Geberregionen dauerhaft akzeptabel sind. Obwohl sie aus sehr heterogenen kulturellen Gruppen besteht, beweist die Schweiz, dass ein solches System nicht nur funktionieren, sondern auch stabil und sehr erfolgreich sein kann.

*Christian Schweiger**

Die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Renationalisierung und neuem Regionalismus

Christian Schweiger

Der europäische Kontinent wurde im Laufe der letzten zehn Jahren durch eine Reihe fundamentaler wirtschaftlicher und politischer Krisen geschüttelt, die letztendlich alle ihren Ursprung in Globalisierungsprozessen hatten. Die globale Finanzkrise und die in der Folge entstandene dreidimensionale Banken-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise führte dazu, dass die europäische Öffentlichkeit deutlich an Vertrauen in die Effektivität der politischen Steuerungsprozesse nationaler und europäischer Institutionen verloren hat. Auf dem Höhepunkt der Eurokrise im Jahr 2011 hatten nur noch 31% aller Bürger der 28 EU-Mitgliedstaaten Vertrauen in die Europäische Union und sogar nur noch 28% in die jeweiligen nationale Regierungen und Parlamente (vgl. Europäische Kommission 2017a, S. 14). Die Sorgen der Bürger konzentrieren sich dabei auf drängende Themen wie Arbeitslosigkeit, adäquate Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherung, steigende Lebenshaltungskosten, die eigene wirtschaftliche Situation und in letzter Zeit zunehmend auch Migration und Terrorismus. Die beiden letztgenannten Themen sind in der Folge der zahlreichen Terroranschläge in Europa und der Flüchtlingskrise im Sommer 2015 zunehmend in das öffentliche Bewusstsein gerückt.

GLOBALISIERUNGEN UND DER MANGEL AN EFFEKTIVER POLITISCHER STEUERUNG

Als problematisch erweist sich dabei die wachsende öffentliche Skepsis gegenüber den politischen Versprechen bezüglich der Schaffung von Chancen durch die Globalisierung durch effektive politische Steuerung. Die im Zuge der globalen Finanzkrise aufgedeckten verantwortungslosen Praktiken in der Finanzindustrie und die Unfähigkeit, die Ursachen von Migration aus Drittstaaten effektiv einzudämmen offenbarten jedoch den offensichtliche Mangel an politischer Steuerung, um diese fundamentalen Herausforderungen präventiv zu bewältigen. Die offensichtliche Unfähigkeit politischer Entscheidungsträger, die Risiken der Globalisierung durch vorausschauende Strategien einzudämmen, führt bei den Bürgern zunehmend zu einer kritischen Perspektive gegenüber der Globalisierung und letztendlich auch zur Rückbesinnung auf nationale, regionale und häufig auch lokale Perspektiven. Neueste Umfragen zu den Einstellungen gegenüber der Globalisierung zeigen, dass eine deutliche Mehrheit der Bürger in den 27 EU-Mitgliedstaaten (63%)

* PD Dr. Christian Schweiger vertritt die Professur Europäische Regierungssysteme im Vergleich an der Technischen Universität Chemnitz.

die Auffassung vertreten, dass die Globalisierung soziales Ungleichgewicht verstärken würde. Gleichzeitig sind nur 45% der Bürger in der EU der Meinung, dass die EU sie von den negativen Auswirkungen der Globalisierung bewahrt (vgl. Europäische Kommission 2017b, S. 38, 42).[1] Dies hat maßgeblich zur Legitimationskrise der EU beigetragen, die durch die mangelnde Transparenz demokratischer Entscheidungsprozesse im mittlerweile für den politischen Laien nur noch schwer verständlichen politischen Mehrebenensystem der EU noch verstärkt wurde.

WACHSENDE EUROPASKEPSIS UND DIE RÜCKBESINNUNG AUF DAS NATIONALE

Das deutliche Anwachsen populistischer europaskeptischer politischer Kräfte wurde bereits bei den Europawahlen im Mai 2014 deutlich, als die Zahl der Sitze für populistische Parteien deutlich anstieg. 2014 wuchs der Anteil europaskeptischer Kräfte in der Fraktion »Europa der Freiheit und der Direkten Demokratie« (EFDD) und in der Gruppe der fraktionslosen Abgeordneten, zu der auch die französische *Front National* gehört, auf über 13% an. In dieser Prozentzahl sind die Abgeordneten eindeutiger rechtspopulistischer Parteien, wie die der Partei *Fidesz* des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán und der *Forza Italia* des italienischen Medienmoguls und ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi, nicht einmal miteingerechnet. *Fidesz* und *Forza Italia* sitzen mit jeweils zwölf Europaabgeordneten in der christdemokratischen Fraktion der Europäischen Volksparteien (EVP), die auch die deutsche CDU beinhaltet.

Seit der Europawahl hat sich in den Mitgliedstaaten der EU ein beispielloser Wahlmarathon abgespielt, der die politische Landkarte Europas grundlegend verändert hat. Besonders stechen hierbei die Parlamentswahlen in Großbritannien im Mai 2015 und in Polen im Oktober 2015 heraus. In Polen errang die rechtskonservativ-nationalistische Partei des Rechts und der Gerechtigkeit (PiS) unter dem Parteivorsitz von Jarosław Kaczyński erneut die Regierungsmehrheit. Polen ist seitdem politisch deutlich nach rechts gerückt, und es zeigt sich zunehmend ein neu aufflammender polnischer Nationalismus, der genauso gegen Minderheiten wie gegen die Europäische Union und Deutschlands führende Rolle gerichtet ist. Die PiS-Regierung hat seit ihrem Amtsantritt ähnliche konstitutionelle Reformen zur Beschneidung der Rechte des Parlaments, des Einflusses der Medien und der Unabhängigkeit der Medien veranlasst wie zuvor bereits die ungarische Regierung unter Premierminister Orbán. Der ungarische Premier hat sich in seinem Land vor allem durch nationalistische und gegen die EU gerichtete Parolen eine beinahe unangefochtene politische Stellung als Vertreter ungarischer Interessen erarbeitet. Orbán vergleicht die EU dabei als Teil seiner aktuellen Kampagne *Állitsuk Meg Brüsszelt*! (»Stoppt Brüssel!«) regelmäßig mit der Sowjetunion unter Stalin. Dabei präsentiert er sich als Freiheitkämpfer gegen das, was er als die Unterdrückung der Bürger durch nicht demokratische legitimierte politische Eliten bezeichnet. In diesem Zusammenhang spricht Orbán davon, dass die Bürger Europas nach enttäuschten Hoffnungen über die angeblichen Vorteile der ökonomischen Globalisierung nun die »Rückkehr in die Welt, in der sie sich einst zuhause gefühlt hatten: die breite und diverse Welt der Nationen« fordern würden.[2] Orbáns Ansatz ist symptomatisch für den nationalistisch-populistischen Trend in Mittelosteuropa, der bei den Wählern in der Region wachsende Zustimmung verzeichnet. Neben Ungarn und Polen sind nationalistische Kräfte auch in der Slowakei und in der Tschechischen Republik auf dem Vormarsch. Bei der Parlamentswahl in der Slowakei im März 2016 gelang der rechtspopulistischen Slowakischen Nationalpartei (SNS) mit 8,6% die Rückkehr in das slowakische Parlament. Zugleich zog erstmals die rechtsextreme Volkspartei »Unsere Slowakei« mit 8% der Stimmen in das slowakische Parlament ein. Bei den Parlamentswahlen in der Tschechischen Republik im Oktober dieses Jahres ging neben deutlichen Gewinnen für rechtspopulistische und europaskeptische Parteien die Partei ANO des Milliardärs Andrej Babiš als stärkste Kraft hervor. Der nun designierte neue tschechische Premierminister Babiš schlug im Wahlkampf betont nationalistische Töne an und stelle seine kompromisslose Haltung gegenüber der von der EU geforderten Flüchtlingsquoten wie auch seine generelle Ablehnung der Mitgliedschaft seines Landes in der Eurozone in den Vordergrund. Diese Entwicklungen spiegeln die sich vertiefende politische Peripherisierung der mittelosteuropäischen Region wider, die sich vor allem durch die Eurokrise und die Flüchtlingskrise verstärkt hat. Die Rückschritte im Demokratisierungsprozess haben ihren Ursprung maßgeblich im wirtschaftlichen und sozialen Gefälle in der Region. Eurostat beziffert den prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung derer, die in den mittelosteuropäischen Staaten unter erheblicher materieller Deprivation leiden, zwischen 4,8% in der Tschechischen Republik und insgesamt 31,9% in Bulgaren. Materielle Deprivation wird hierbei als starke Einschränkung der Lebensbedingungen »aufgrund fehlender Mittel« definiert, bei der die Betroffenen nicht in der Lage sind, für essentielle alltägliche Bedürfnisse (wie Miete, Heizung, warme Mahlzeiten, Telefon und Farbfernseher) finanziell aufzukommen (vgl. Eurostat). Einen großen Anteil an der weit verbreiteten strukturellen Armut in der Region hat die beharrliche Fixierung nationaler Regierungen auf den stark ausgeprägten Niedriglohnsektor, einem Pauschalsteuersystem, kombiniert mit niedrigen Sozialausgaben. Diese Faktoren werden als Wettbewerbsvorteil in Bezug auf die Attraktivität der Region für Investi-

[1] Europäische Kommission (2017) *Special Eurobarometer 461 Designing Europe's Future: Trust in Institutions, Globalisation, Support for the euro, opinions about free trade and solidarity,* April, S. 38 und 42.

[2] Neujahrsansprache des ungarischen Premierministers Viktor Orbán, Budapest, 10. Februar 2017.

tionen westlicher Unternehmen, vor allem aus Deutschland, gesehen. Die beständige und stark ausgeprägte Armut vor allem in den ländlichen Gebieten Mittelosteuropas macht die Bevölkerung anfällig für nationalistisch orientierten Populismus und Skepsis gegenüber der Europäischen Union. Die Europaskepsis in der Region wurde durch den kritischen Blickwinkel auf die von Deutschland vorangetriebenen Reformen der politischen Architektur der Eurozone, die mittlerweile hauptsächlich als Transfer- und Haftungsunion wahrgenommen wird, und der Einführung verbindlicher Flüchtlingsquoten noch verstärkt.

DER BREXIT – GROSSBRITANNIENS LANGWIERIGE ABSPALTUNG VON EUROPA

In Großbritannien führte der Wahlsieg des konservativen Premier David Camerons bei der Unterhauswahl im Mai 2015 zur politischen Weichenstellung für ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft im Juni 2016. Cameron hatte von 2010 bis 2015 in einer Koalitionsregierung mit den Liberaldemokraten regiert, die es ablehnten, nach dem ersten Referendum zur Mitgliedschaft in der EG im Jahr 1975 die Briten ein zweites Mal abstimmen zu lassen. Nachdem Cameron bei der Wahl 2015 für seine Partei wieder die absolute Mehrheit der Sitze im Unterhaus zurückgewonnen hatte, musste er sein Wahlversprechen erfüllen, den Briten erneut eine Gelegenheit zu geben, über die Mitgliedschaft abzustimmen. Der Hintergrund war zum einen die von Cameron geforderten Neuverhandlungen der britischen EU-Mitgliedschaft. Er begründete dies mit der politischen Vertiefung in der Eurozone und der öffentliche Diskussion in Großbritannien über die negativen Auswirkungen der unbegrenzten Einwanderung aus den Niedriglohnländern Mittelosteuropas im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Cameron reagierte auch auf die generell wachsende Europaskepsis im Land, die sich vor allem in den Midlands und den nördlichen Regionen Englands in einer diffusen Angst vor dem »Kontrollverlust« begründete. Die Wiedererlangung nationaler Souveränität und das Zurückdrängen politischer Fremdbestimmung durch die Europäische Union standen deshalb im Mittelpunkt der Referendumkampagne (vgl. Schweiger 2017). Diese Forderungen wurden von den europaskeptischen Medien, der nationalistischen *United Kingdom Independence Party (UKIP)* und der *Vote Leave Kampagne* durch den Slogan »take back control« (Holt Euch die Kontrolle zurück) erfolgreich zugespitzt. Die Kampagne für den Austritt wurde vom damals sehr populären ehemaligen Londoner Bürgermeister Boris Johnson angeführt, der mittlerweile das britische Außenministerium übernommen hat.

Das Referendum am 24. Juni 2016 stellt einer der gravierendsten Zäsuren in der Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses dar. Die Entscheidung einer knappen Mehrheit der Briten (51,9%) für den Austritt kam vor allem dadurch zustande, dass alle Regionen Englands, mit Ausnahme Londons, mehrheitlich für den Brexit stimmten (vgl. Schweiger 2017). Die Bürger in Schottland stimmten dagegen mit deutlicher Mehrheit (62%) für den Verbleib in der EU. Trotzdem wird die konservative Regierung von Premierministerin May voraussichtlich am 29. März 2019 offiziell den Austritt Großbritanniens aus der EU vollziehen. Damit verlässt nicht nur der drittgrößte Mitgliedstaat die EU. Ironischerweise spaltet sich ein Land vom europäischen Binnenmarkt ab, das stets in der EU wirtschaftlichen Freihandel propagiert hatte. Die Vote-Leave-Kampagne hat jedoch gezeigt, dass vor allem die eigentlich generell wirtschaftsliberale eingestellten Engländer letztendlich unter den Bedingungen der Globalisierung ihr Heil in der nationalen Abschottung von Europa suchen.

NEUER SCHWUNG FÜR REGIONALE UNABHÄNGIGKEITSBESTREBUNGEN?

Bei der Bewertung von Unabhängigkeitsbestrebungen muss man deutlich zwischen den Ursachen für die Tendenzen zur Renationalisierung im Kontext wachsender Europaskepsis und regionalen Unabhängigkeitsbestrebungen, wie sie in Schottland oder Katalonien zu beobachten sind, unterscheiden. Die Ursachen für den wachsenden Nationalismus in manchen Regionen Europas liegen in einer Mischung aus regionalspezifischen historischen Hintergründen. Diese werden oftmals durch politische Spannungen zwischen den regionalen Administrationen und den Zentralregierungen verstärkt. Gerade an den Beispielen Schottland und Katalonien, deren potenzielle Unabhängigkeit in letzter Zeit verstärkt in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt ist, lässt sich dies gut ablesen.

SCHOTTLAND UND KATALONIEN – AM BESTEN ALLEIN?

In Schottland ist die Diskussion über ein zweites Unabhängigkeitsreferendum (vgl. Stolz 2015) nach dem gescheiterten Referendum vom 18. September 2014 im Zuge der Brexit-Entscheidung neu aufgeflammt. Die Schotten pflegen seit Jahrhunderten einen ausgeprägten nationalen Patriotismus, der sich vor allem in der Abgrenzung von England definiert. Die zahlreichen kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den ehemals separaten Königreichen Schottland und England, die erst durch ihren Zusammenschluss unter dem Dach des Vereinigten Königreichs unter den Acts of Union 1707 und 1800 ein Ende fanden, wirken bis heute im Bewusstsein der schottischen Nation nach. Viele Schotten finden sich selbst unter der von der Labour-Regierung Tony Blairs 1998 initiierten Dezentralisierung (*Devolution*) politischer Befugnisse an das neu geschaffene schottische Parlament in Edinburgh nur schwer mit der von ihnen als Fremdbestimmung empfundenen Zentralregierung in Westminster ab. Das schottische Parlament hat durch den *Scotland Act*

von 1998 weitreichende Kompetenzen (u.a. im Bereich der Bildung sowie der Gesundheits- und Sozialpolitik) weitreichende Kompetenzen erlangt. Trotzdem entscheidet die britische Regierung in Westminster weiterhin allein über strategische Fragen, wie die Außen- und Europapolitik des Landes. Dies zeigte sich in den vergangenen Jahren durch die wachsende politische Unterstützung für die *Scottish National Party*, die seit ihrer Gründung 1934 die Unabhängigkeit Schottlands vom Vereinigten Königreich propagiert hat. Die SNP hat sich mittlerweile als Schottlands Volkspartei etabliert und findet breiten politischen Zuspruch. Die SNP führt seit 2007 die schottische Regionaladministration an. Die derzeitige Parteivorsitzende Nicola Sturgeon und Erste Ministerin Schottlands ist eine ausgesprochene Befürworterin der Unabhängigkeit Schottlands und argumentiert, dass die Entscheidung von 62% der Schotten für den Verbleib in der EU ein erneutes Unabhängigkeitsreferendum unabdingbar machen würde. Sturgeon zögert jedoch nicht nur aufgrund der deutlichen Ablehnung dieser Forderung durch die konservative britischen Premierministerin Theresa May derzeit noch, konkrete Vorbereitung für ein zweites Referendum zu treffen. Sturgeon kann sich auch der Zustimmung der Mehrheit der Schotten für den Austritt aus Großbritannien nicht sicher sein. Umfragen zeigen ein schwankendes Bild, das darin begründet ist, dass viele Schotten trotz genereller Sympathie für die Idee der nationalen Unabhängigkeit große Sorgen bezüglich der potenziellen negativen wirtschaftlichen Folgen haben. Die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen sind daher weniger wirtschaftlich als historisch-kulturell begründet. Die Mehrheit der Schotten sieht ihr Land als europäische Nation, dem die Mitgliedschaft in der EU nicht nur wirtschaftliche Vorteile, sondern auch die Chance auf größere Unabhängigkeit von der Westminster-Regierung in London bietet. Sollten sich die Schotten in einem erneuten Referendum für die Unabhängigkeit entscheiden, wäre ein entscheidender Faktor die komplette Abspaltung Großbritanniens vom Europäischen Binnenmarkt (»harter Brexit«). Letztendlich könnten die Bedenken der Schotten über die Auswirkungen Brexit größer sein als ihre Sorge, als unabhängige Nation wirtschaftliche deutlich schwächer dazustehen.

Ähnlich verhält es sich in Katalonien, wo die derzeitigen Unabhängigkeitsbestrebungen von der katalanischen Regionalregierung aus der Position der wirtschaftlichen Stärke vorangetrieben werden. Katalonien hat aus wirtschaftlicher Sicht wenig Positives von der Abspaltung von Spanien zu erwarten, vor allem weil es als unabhängige Region zunächst nicht nur außerhalb der EU positioniert, sondern auch nicht mehr Mitglied in der Eurozone wäre. Auch verfügt die Region Katalonien bereits über einen quasi autonomen Status innerhalb Spaniens. Die katalanische Regierung verfügt deshalb über weitreichende politische Befugnisse und kann regionale Gesetzgebung in vielen Bereichen selbst bestimmen. Die Katalanen haben sich dennoch stets mit der Zugehörigkeit zum spanischen Staat schwer getan, was vor allem in der historisch über Jahrhunderte zurückreichenden individuellen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Region begründet ist. Eine ähnliche Perspektive ist auch im Baskenland zu finden, eine Region, die sich historisch über die Grenzen von Spanien und Frankreich erstreckt (vgl. Bernecker 2010).

EUROPA ZWISCHEN NEUEM NATIONALISMUS UND REGIONALEM SEPARATISMUS

Für die EU stellt sich sowohl die Tendenz der Renationalisierung politischer Debatte in den Mitgliedstaaten als auch die Gefahr wachsender regionaler Unabhängigkeitsbewegungen als fundamentale Herausforderungen dar. Beide Entwicklungen sind sehr unterschiedlich begründet und benötigen deshalb auch separater Strategien, um langfristig effektiv bewältigt werden zu können. Letztendlich haben jedoch beide Entwicklungen etwas Grundlegendes gemeinsam: Sie zeigen, dass eine wachsende Zahl von Menschen in Europa unter den zunehmend unübersichtlichen Bedingungen der Globalisierung verstärkt die Subsidiarität politischer Entscheidungen einfordern. Selbst wenn die Verlagerung der Entscheidungen auf die nationale und regionale Ebene letztendlich nicht unbedingt für die Lösung zunehmend überregional und global vernetzter Probleme förderlich ist, wird dies den aktuellen Meinungstrend kaum maßgeblich beeinflussen. Die Mitgliedstaaten und Regionen der EU werden zukünftig verstärkt ihr gemeinsames Augenmerk auf die Frage richten müssen, wie sie dem schleichenden Zerfall der Gemeinschaft konkret durch eine konkrete politische Vision, die Stärkung des wirtschaftlich und sozialen Zusammenhaltes und die Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse auf der nationalen und supranationalen Ebene entgegenwirken können.

LITERATUR

Bernecker, W.L. (2010), »Zwischen ›Nation‹ und ›Nationalität‹: Das Baskenland und Katalonien«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36–37, 6. September, 14–20.

Europäische Kommission (2017), *Standard Eurobarometer* 87, (August, verfügbar unter: http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2142_87_3_STD87_ENG.

Europäische Kommission (2017b) *Special Eurobarometer 461 Designing Europe's Future: Trust in Institutions, Globalisation, Support for the euro, opinions about free trade and solidarity*, April, Europäische Union, Brüssel.

Eurostat, Statistiken zu Einkommen und Lebensbedingungen – Materielle Deprivation, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database#.

Schweiger, Chr. (2017) »Der Brexit und wie es dazu kam«, *POLITIKUM* »Eurosion« (1), 14–23.

Stolz. K. (2015), »Things will never be the same again: Scotland and the Union before and after the Independence Referendum«, *Hard Times. Deutsch-Englische Zeitschrift* 97(1), 2–8.

*Karsten Lenk**

Die Instrumentalisierung von kulturellen Werten und raumbezogenen Identitätskonstruktionen für separatistische Ziele

Karsten Lenk

Von Grönland bis Transnistrien, vom Nordkap bis Sardinien, innerhalb Europas lassen sich viele Regionen mit separatistischen Bewegungen finden, die eine politische Abspaltung von ihrem zugehörigen Nationalstaat verfolgen. Zu den prominenteren Fallbeispielen, die sowohl in diversen Medienberichterstattungen als auch in den Wissenschaften des Öfteren thematisiert und analysiert werden, gehören Schottland, Flandern, Südtirol und vor allem Katalonien. Spätestens seit dem umstrittenen Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien am 1. Oktober 2017 und die neun Tage später ausgerufene (jedoch einstweilen ausgesetzte) einseitige Unabhängigkeitserklärung Kataloniens ist der Name Carles Puigdemont in den Nachrichten omnipräsent und nicht nur mehr ausschließlich Personen bekannt, die sich für die innerspanische Politik oder für separatistische Bewegungen interessieren.

Doch welche Motive treiben die separatistischen Akteure an? Inwieweit lassen sich bei den verschiedenen Gruppierungen wiederkehrende Beweggründe, Strategien und Ziele finden? Bevor diese Fragen diskutiert werden, muss jedoch darauf verwiesen werden, dass jede der angesprochenen Regionen eine individuelle historische Entwicklung vollzogen hat, die bei der Bewertung berücksichtigt werden muss.

DIE VERGANGENHEIT RUHT NICHT

Die Geschichte spielt bei den meisten Unabhängigkeitsbewegungen für ihre Legitimation eine entscheidende Rolle. Sie beziehen sich häufig auf historische Kontexte und Epochen, bei denen die Region fremdgesteuert, unterdrückt und an der Ausübung ihrer kulturellen Eigenarten gehindert wurde. Hier lassen sich immer wieder Aussagen von separatistischen Akteuren finden, die die Ungerechtigkeiten der Vergangenheit bewusst in die Gegenwart transportieren. Damit wird das angesprochene Klientel emotionalisiert und eine Art »kollektive Identität der Benachteiligung« gegenüber dem übergeordneten Nationalstaat geschaffen. Die Erzählungen über die Vergangenheit werden somit in der Gegenwart zu einem strategischen und wirkmächtigen Instrument der Separatisten, das einen Teil der Bevölkerung für den Abspaltungsgedanken sensibilisieren und begeistern kann.

DIE INSTRUMENTALISIERUNG VON KULTURELLEN WERTEN

Doch nicht nur die Geschichte wird für die eigenen Interessen inszeniert und instrumentalisiert. Das zentrale Argument der Unabhängigkeitsbefürworter ist häufig eine kulturelle Einzigartigkeit gegenüber dem Nationalstaat. Die kulturellen Besonderheiten werden in diesem Zusammenhang auch oft als gefährdet oder unterdrückt charakterisiert. Der Region werden kulturelle Werte zugeschrieben, die sie (angeblich) von dem restlichen Teil des Staates unterscheidet. Damit wird eine Homogenisierung der eigenen regionalen Bevölkerung praktiziert, die eine klare Abgrenzung zum gesamten Nationalstaat und zu benachbarten Regionen zur Folge hat: »Wir und die anderen«. Es ist ein im 21. Jahrhundert nicht mehr zeitgemäßes Denken. Die daraus resultierenden Identifikationen wirken sich maßgeblich auf Wahrnehmungsprozesse, Wertevorstellungen und Praktiken von Menschen aus und können negative Ausgrenzungsprozesse nach sich ziehen (vgl. Reuber 2012, S. 44–54).

In einer Zeit, in der die Verflechtungen in wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bereichen so immens sind, verlieren meiner Meinung nach territoriale Zuordnungen und nationalstaatliche Grenzen in Europa immer mehr an Bedeutung. Die Globalisierungsprozesse ließen uns und lassen uns weiterhin zusammenwachsen. Das bedeutet jedoch nicht, dass alles miteinander verschwimmt und einzelne Regionen dabei ihre individuellen Traditionen und Werte aufgeben oder verlieren müssen. Auch sehe ich nicht, dass nur eine Abspaltung einer Region ermöglicht, für ihre besonderen kulturellen Werte einzustehen.

AUTONOMIESTATUTE REICHEN FÜR DIE SEPARATISTEN OFT NICHT AUS

Die meisten Regionen mit separatistischen Bewegungen verfügen bereits über ausreichende Autonomiestatute und Rechte, die es ihnen ermöglichen, ihre kulturellen Besonderheiten im Alltag zu praktizieren. Es besteht zumindest in der Gegenwart in Katalonien keine Gefahr mehr, dass eine katalanische Identität, wie immer sie konstruiert sein mag, durch die Zugehörigkeit zum Nationalstaat Spanien bedroht ist. Betrachten wir beispielsweise die katalanische Sprache, die lange Zeit ein Streitthema darstellte. In Art. 6, Abs. 2 des Autonomiestatuts für Katalonien aus dem Jahre 2006 heißt es: »Das Katalanische ist die offizielle Sprache Kataloniens, ebenso wie das Spanische.« (Parlament de Catalunya 2006) Heutzutage ist Katalanisch ebenso wie Spanisch als Amtssprache anerkannt. Es ist nur eines von vielen Autonomierechten, das der katalanischen Bevölkerung ermöglicht, ihre individuellen kulturellen Traditionen und Besonderheiten auszuleben.

Trotzdem identifizieren sich einige Katalanen nicht mit dem Nationalstaat Spanien. Sie sehen sich

* Dr. Karsten Lenk arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Georg-August-Universität Göttingen.

nicht als Spanier und finden bei Puigdemonts »Partit Demòcrata Europeu Català«[1] ein Zuhause. Die Separatisten bieten ihnen einen alternativen, auf die eigene überschaubare Region bezogenen Identitätsanker. Ist es nicht oft leichter, sich mit etwas Nahem und regional Begrenztem zu identifizieren, sprich mit der eigenen Heimat »vor der Haustür«?

Im Zeitalter der Globalisierung steigt die Forderung nach einer Aufwertung der regionalen Identität. Einige Menschen, die die Globalisierungsprozesse und deren Auswirkungen als Bedrohung wahrnehmen, geben separatistischen Parteien ihre Stimme, die oft raumbezogene und exkludierende Identitätsbilder propagieren.

Schlussendlich verfügt Katalonien heute als eine anerkannte »Autonome Gemeinschaft« innerhalb des spanischen Staates sogar über weitreichende Selbstregulierungsmöglichkeiten, vor allem im Kultur-, Sozial- und Bildungssektor. Sie haben aufgrund des Autonomiestatuts die politischen Befugnisse und Möglichkeiten, den »Hunger« nach regionaler Identität und der Ausübung eigener kultureller Traditionen weitestgehend zu stillen. Nun, da stellt sich die Frage, was fehlt denn den katalanischen Separatisten trotz der bereits bestehenden Autonomierechte? Diese Frage lässt sich leicht beantworten, wenn man die Autonomiestatute genauer unter die Lupe nimmt. Dann wird einem schnell bewusst, dass im finanziellen Sektor kaum Autonomierechte bestehen.

GEHT ES DOCH NUR UM FINANZIELLE AUTONOMIE?

Auffällig ist, dass viele Regionen, in denen sich separatistische Bewegungen finden lassen, mehr als andere Regionen innerhalb des Nationalstaates erwirtschaften. Sie sind dementsprechend in den jeweiligen Länderfinanzausgleichen Nettozahler. Dem Baskenland, Katalonien, Flandern und Südtirol geht es im nationalen Vergleich wirtschaftlich (sehr) gut. Viele separatistische Akteure kritisieren in diesem Kontext, dass die eigene Region ihrer Meinung nach zu Unrecht verpflichtet ist, Gelder an die Zentralregierung abzuführen.

Während das Baskenland und Südtirol über weitreichende Autonomierechte im finanziellen Bereich verfügen, spielen die finanziellen Abgaben in Katalonien eine entscheidende, meiner Meinung nach sogar die entscheidende Rolle bei dem Abspaltungsgedanken. Der finanzielle Aspekt wird von den meisten separatistischen Bewegungen offen als ein Motiv kommuniziert, so beispielsweise auch von Puigdemonts »Partit Demòcrata Europeu Català«.

Auffällig ist zudem, dass die meisten separatistischen Bewegungen zwar die Unabhängigkeit vom Nationalstaat verfolgen, jedoch weiterhin ein Teil der Europäischen Union bleiben möchten. Die katalanischen, südtiroler und schottischen Separatisten verstehen sich als überzeugte Europäer. Ein Grund dafür wird das schützende Dach der Europäischen Union sein, das eine wirtschaftliche Stabilität bieten kann. Ohne eine Mitgliedschaft in der EU besteht die Gefahr, dass ein neu gegründeter Staat aufgrund von Handelsbeschränkungen und Zöllen im Hinblick auf die wirtschaftliche Stabilität einen schweren Stand haben wird. Zwar könnte ein neu gegründeter Nationalstaat nach Artikel 49 des EU-Vertrages einen Antrag für eine EU-Mitgliedschaft stellen; die Aussichten auf Erfolg sind jedoch äußerst schlecht. Ein unabhängiges Katalonien oder Südtirol würde wohl kaum von den etablierten Staaten als EU-Mitglied akzeptiert werden. Einzig ein unabhängiges Schottland könnte eine Chance für eine EU-Mitgliedschaft haben, da zum einen Großbritannien die Europäische Union verlässt und zum anderen eine Mehrheit der Schotten beim »Brexit«-Referendum für den Verbleib innerhalb der EU gestimmt hat.

EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

Meiner Einschätzung nach wird es in absehbarer Zeit keinen unabhängigen katalanischen Nationalstaat geben. Zum einen wegen des Artikels 2 der spanischen Verfassung, der von der »unauflöslichen Einheit der spanischen Nation« spricht. Aber zum anderen kann auch die große und mehrheitliche Zustimmung der katalanischen Bevölkerung für eine Separation stark hinterfragt werden. Denn an dem von der Regionalregierung Kataloniens durchgeführten und von Madrid nicht legitimierten Unabhängigkeitsreferendum nahmen primär Abspaltungsbefürworter teil. Auch wenn rund 90% für eine Unabhängigkeit votierten, muss beachtet werden, das gerade einmal 42,3% der Stimmberechtigten zur Wahl erschienen. Diese Zahlen müssen außerdem mit Vorsicht genossen werden, da eine unabhängige Prüfung der Wahl nicht möglich war.

Für die meisten anderen separatistischen Bewegungen sind die Erfolgsaussichten für eine Sezession ebenfalls sehr gering, wenn nicht sogar aussichtslos. Dafür sprechen sowohl die nationalen Verfassungen, die eine Abspaltung nicht ermöglichen, oder – und das ist der wichtigere Punkt – die Mehrheit der Bevölkerung steht einer Separation kritisch gegenüber bzw. lehnt diese sogar ab. Daher fehlt es entsprechend oft an einer von der Bevölkerung gewählten politischen Kraft, die überhaupt in der Lage ist, Änderungen herbeizuführen.

In Nordirland und vor allem in Schottland kann es hingegen in absehbarer Zeit zu einer erfolgreichen Separation kommen. In beiden Regionen können Unabhängigkeitsreferenden von der britischen Zentralregierung legitimiert und anerkannt werden. Zudem finden sich in den beiden Regionen viele Befürworter für eine Abspaltung. Gerade seit dem Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union, bei dem die Mehrheit Großbritanniens für einen »Brexit« stimmte, werden die pro-separatistischen Stimmen in Schottland und

[1] Deutsch: Katalanische Europäische Demokratische Partei.

Nordirland wieder lauter. Denn in diesen beiden Regionen entschied sich eine Mehrheit gegen den Brexit. Viele Schotten identifizieren sich mit dem europäischen Gedanken. In Nordirland würde ein Brexit zwischen den beiden zentralen Bevölkerungsgruppen »alte Wunden« hervorrufen und die bis heute angespannte Situation könnte wieder eskalieren.[2]

Nicht zu vergessen sind Separationen, die militärisch und gewaltsam herbeigeführt werden. Sie bilden eine Sonderkategorie. Hier sind die Krimregion und die Ostukraine bekannte Beispiele der vergangenen Jahre. Bei manchen osteuropäischen Regionen, wie Abchasien und Südossetien, die beide offiziell zum georgischen Nationalstaat gehören und jetzt schon als De-facto-Regime bezeichnet werden können, kann eine ebenfalls militärisch und gewaltsam herbeigeführte Separation in naher Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

FAZIT: EIN PLÄDOYER FÜR DIE SOLIDARITÄT

Was treibt die separatistischen Bewegungen letztendlich an? Es handelt sich um ein Konglomerat an verschiedenen Motiven, die miteinander stark verknüpft sein können. Im Fokus steht meistens das Ziel, mehr politische Selbstbestimmung und Macht für die eigene Region zu erreichen. Damit einher wird vor allem eine stärkere finanzielle Autonomie oder sogar eine finanzielle Unabhängigkeit vom Nationalstaat gefordert. Für einige separatistische Bewegungen scheint es nach meinen Analysen von Parteiprogrammen und (Wahlkampf-)Reden doch primär um den finanziellen Aspekt zu gehen. Hier würde ich Katalonien hinzu zählen. Trotzdem spielen historische Aspekte und kulturelle Eigenarten ebenso eine wichtige Rolle. Das eine schließt das andere nun mal nicht aus.

Problematisch wird es dann, wenn historische Entwicklungen und kulturelle Werte von Separatisten bewusst inszeniert und instrumentalisiert werden. Wenn sozusagen der Versuch unternommen wird, kollektive Identitäten zu manipulieren und bestimmte Gruppen auszuschließen. Dies kann verheerende Folgen nach sich ziehen und Konflikte schüren. Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung war und ist (bisher) eine friedliche. Doch dies beinhaltet keine Garantie für die Zukunft. Im Baskenland (mit der Untergrundorganisation ETA), in Nordirland (mit der paramilitärischen IRA) oder auf Korsika (mit der bewaffneten Befreiungsbewegung FLNC) konnte bereits beobachtet werden, welches Gewaltpotenzial separatistische Bewegungen mit sich bringen können.

Ich frage mich, inwieweit spielt es heute eigentlich noch eine Rolle, welche nationale Zugehörigkeit im eigenen Pass vermerkt ist? Ist es wichtig, ob ich katalanischer oder spanischer Staatsbürger bin, so lange ich in meinem alltäglichen gesellschaftlichen Leben frei und ohne größere Einschränkungen meine regionalen kulturellen Besonderheiten praktizieren kann? Ich denke, die nationale Zugehörigkeit ist zweitrangig. Entscheidend ist hingegen, wie offen, tolerant und solidarisch gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen gedacht und agiert wird. Der Solidaritätsgedanke sollte aber vor allem auch bei finanziellen Fragen beachtet werden.

[2] Die pro-britische unionistisch-loyalistische Bevölkerungsgruppe, meistens kurz als »die Loyalisten« oder »die Protestanten« bezeichnet, verfolgt den »Status quo«. Nordirland soll demnach weiterhin Teil des Vereinigten Königreichs bleiben. Die pro-irische nationalistisch-republikanische Bevölkerungsgruppe, meistens als »die Republikaner« oder »die Katholiken« bezeichnet, möchte dagegen die Einigung Nordirlands mit der Republik Irland erreichen.

LITERATUR

Parlament de Catalunya (2006), Grundgesetz 6/2006 vom 19. Juli zur Novellierung des Autonomiestatuts von Katalonien, offizielle deutsche Übersetzung, S. 9, verfügbar unter:
https://www.parlament.cat/document/cataleg/150267.pdf.

Reuber, P. (2012), *Politische Geographie*, UTB, Paderborn.

Klaus Schrader und*
*Claus-Friedrich Laaser***

Der Preis des Alleinseins: Was ein unabhängiges Katalonien verlieren kann

Klaus Schrader

Claus-Friedrich Laaser

Mit ihrem Versuch, eine einseitige Unabhängigkeit Kataloniens von Spanien zu erklären, ist es katalanischen Regionalpolitikern gelungen, das Thema »Separatismus« in den Blickpunkt der europäischen Politik zu rücken. Für die europäische Öffentlichkeit überraschend wird das EU-Mitglied Spanien als ein zentralistischer Staat dargestellt, der seit 1714 das reiche Katalonien seiner Freiheiten beraubt und ausgebeutet hat. Vor diesem Hintergrund wird Separatismus als Instrument zur Steigerung des Wohlstands einer Region angepriesen. Diese Wahrnehmung blendet allerdings aus, dass in den letzten Jahrzehnten nicht nur in Spanien, sondern in der EU insgesamt Prinzipien einer föderalen Arbeitsteilung das Modell des starren Zentralstaats zurückgedrängt haben. Und Wohlstand wurde nicht mit Abschottung, sondern mit politischer und wirtschaftlicher Integration geschaffen. Ein um sich greifender Separatismus würde diese Integrationsgewinne empfindlich schmälern.[1]

DIE VORZÜGE EINER FÖDERALEN ARBEITSTEILUNG

In der Tat erscheint es ökonomisch wenig sinnvoll zu sein, wenn über das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen ausschließlich ein Zentralstaat entscheidet. In einem zentralistischen Staatswesen entsprechen Art und Umfang der staatlichen Leistungen selten den Präferenzen und Bedürfnissen aller Bürger. Ein zentrales Angebot ist in der Regel ein Kompromiss, der zu einer Unter- oder Überversorgung führt und damit Wohlfahrtsverluste zur Folge hat. Den überlegenen Gegenentwurf zu einer zentralstaatlichen Organisation verkörpert das Subsidiaritätsprinzip, das Kern der Theorie des fiskalischen Föderalismus ist. Es bildet die Grundlage einer Kompetenzzuweisung, wonach die jeweils unterste Ebene für eine staatliche Aufgabe zuständig sein sollte. Zur Begründung wird angeführt, dass Informations-, Kommunikations- und Kontrollkosten dort meist niedriger sind, weniger Wohlfahrtsverluste durch auf höherer Ebene getroffene Kompromisse entstehen und der Hayek'sche Wettbewerb als Entdeckungsverfahren auch bei öffentlichen Leistungen genutzt werden kann.

Gleichwohl führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht zu einer Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung. Denn von einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung muss immer dann abgewichen werden, wenn es (1) räumliche externe Effekte und Spillovers über die Grenzen einer Gebietskörperschaft hinweg gibt, (2) zentrale öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen oder (3) bei der öffentlichen Leistung produktionstechnische Zusammenhänge eine zentralere Kompetenzzuweisung zweckmäßig erscheinen lassen. Eine supranationale Körperschaft fügt sich in diese Arbeitsteilung ein, wenn eine Aufgabenverlagerung auf diese Ebene Effizienzgewinne verspricht. Separatismus ist hingegen mit einer Einschränkung der föderalen Arbeitsteilung verbunden und verhindert die daraus resultierenden Wohlfahrtsgewinne.

In Spanien hat die Verfassung von 1978, die in einem Referendum mit 88% der abgegebenen Stimmen und allein in Katalonien mit mehr als 90% angenommen wurde, den Weg von einer zentralistischen Diktatur zu einer föderalen Arbeitsteilung geebnet. Sie erlaubte die Bildung von 17 autonomen Regionen, die mittlerweile über weitreichende staatliche Kompetenzen, etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen oder Umweltschutz, verfügen. Durch den EU-Beitritt Spaniens im Jahr 1986 konnten der spanische Gesamtstaat und seine Regionen die föderale Arbeitsteilung um eine supranationale Ebene erweitern und so von der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas profitieren. Spanien hatte damit auch seine Transformation zu einem demokratischen Rechtsstaat erfolgreich abgeschlossen.

DIE WIRTSCHAFTLICHE INTEGRATION KATALONIENS

Die katalanische Wirtschaft hat die Möglichkeiten, die ein föderales und rechtsstaatliches Spanien eröffnete, ausgiebig genutzt. Die Integration Kataloniens in die spanische und europäische Arbeitsteilung ist im Vergleich der spanischen Regionen sogar besonders weit entwickelt. Dies ist vor allem auf die Stärke Kataloniens bei der Produktion handelbarer Güter zurückzuführen: Auf die katalanische Industrie entfallen mittlerweile fast ein Viertel der spanischen Industriearbeitsplätze und der spanischen Industrieproduktion. Die Schwerpunkte der katalanischen Industrieproduktion liegen dabei im Fahrzeugbau sowie in den Bereichen Chemie und Pharma.

Entsprechend ist Katalonien wesentlich exportstärker als die anderen spanischen Regionen. Nicht nur, dass Katalonien im Jahr 2016 mit mehr als 65 Mrd. Euro den absolut höchsten Exportwert aller spanischen Regionen aufwies. Auch die Höhe des kontinuierlich gewachsenen katalanischen Anteils am spanischen Gesamtexport mit mehr als einem Viertel ragt im Vergleich der Regionen heraus. Das ist ein höherer Wert, als es dem Anteil des katalanischen Bruttoinlandsprodukts von 19% am gesamtspanischen Bruttoinlandsprodukt entspricht.

*Dr. Klaus Schrader ist Leiter des Bereichs »Schwerpunktanalysen« am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
** Dr. Claus-Friedrich Laaser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der »Wirtschaftspolitischen Koordination« und im Bereich »Schwerpunktanalysen« des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
[1] Zu den nachfolgenden katalanischen und spanischen Wirtschaftsdaten vgl. Schrader und Laaser (2017).

Insofern nimmt Katalonien mit seiner Außenorientierung in Spanien eine besondere Position ein – die Abhängigkeit der katalanischen Wirtschaft von offenen Grenzen und vom freien Zugang zu wichtigen Märkten ist besonders ausgeprägt. Daher würde der Preis für eine einseitige Unabhängigkeit umso höher ausfallen: Bei einer Separation von Spanien hätte Katalonien nicht länger einen freien Zugang zum EU-Binnenmarkt, da eine unmittelbare katalanische EU-Mitgliedschaft nicht vorstellbar ist. EU-Kommissionspräsident Juncker hatte bei einer Separation Kataloniens eine automatische EU-Mitgliedschaft bereits ausgeschlossen und auf das übliche Beitrittsverfahren verwiesen. Darüber hinaus müsste Katalonien auch seine Handelbeziehungen zu außereuropäischen Staaten auf ein eigenes vertragliches Fundament stellen, was aufgrund zeitintensiver Verhandlungsprozesse zu Friktionen im katalanischen Außenhandel führen würde. Die europäischen und globalen Produktions- und Distributionsketten mit katalanischer Beteiligung würden zu Lasten der katalanischen Standorte empfindlich gestört.

Doch nicht nur die internationalen Verflechtungen Kataloniens wären gefährdet. Zur Disposition stände auch die weitreichende Integration der katalanischen Industrie in die innerspanische Arbeitsteilung. Eine Analyse der innerspanischen Lieferverflechtungen zeigt intensive regionsüberschreitende Austauschbeziehungen katalanischer Unternehmen innerhalb des spanischen Gesamtstaats. Bei den interregionalen Warenströmen führt Katalonien die Rangfolge der spanischen Regionen an: Nahezu 19% aller Lieferungen kommen aus Katalonien. Diese interregionalen Austauschbeziehungen dürften im Fall eines einseitigen Austritts Kataloniens aus dem spanischen Gesamtstaat zwar nicht völlig zusammenbrechen, aber doch von spürbaren Einschränkungen betroffen sein und komplizierter werden. Bei einem katalanischen Produktionswert von mehr als 135 Mrd. Euro im Jahr 2016 beliefen sich die interregionalen Lieferungen auf fast 29% des Produktionswerts – zusammen mit den Exporten wären damit sogar über 75% der katalanischen Produktion von einer Entflechtung betroffen.

GEWICHTIG, ABER NICHT ÜBERMÄCHTIG

Befürworter einer katalanischen Unabhängigkeit blenden diese wirtschaftlichen Verflechtungen Kataloniens und die damit einhergehenden Abhängigkeiten gern aus. Vielmehr wird auf ein überragendes Gewicht Kataloniens in der spanischen Volkswirtschaft verwiesen, das ein »Alleinsein« ermöglichen und Kosten der Unabhängigkeit abfedern würde. Doch sind die wirtschaftlichen Gewichte wie auch die wirtschaftlichen Probleme in Spanien ausgewogener verteilt, als es häufig angenommen wird.

Tatsächlich entfällt auf Katalonien mit 19% der höchste Anteil am spanischen Bruttoinlandsprodukt – jedoch dicht gefolgt von der Region Madrid mit 18,9%. Und Madrid trägt bevölkerungsgewichtet sogar noch stärker als Katalonien zum spanischen Bruttoinlandsprodukt bei, auch wenn Kataloniens Beitrag ebenfalls überproportional ist. Zwar hat Katalonien den stärksten Industriesektor im regionalen Vergleich, aber innerhalb Spaniens ist keine Monopolisierung wichtiger Industriezweige an katalanischen Standorten zu beobachten – hier ist vielmehr eine spanische Arbeitsteilung erkennbar.

Auch weitere Indikatoren tragen zu einem differenzierten Bild der wirtschaftlichen Stärke Kataloniens bei: Beim Vergleich des relativen Wohlstands der spanischen Regionen erreicht Kataloniens Pro-Kopf-Einkommen 107% des EU-Durchschnitts, drei andere Regionen liegen jedoch weiter vorne. Madrid kommt auf einen Spitzenwert von fast 123%, es folgen das Baskenland und Navarra. Des Weiteren lässt die Analyse des regionalen Wirtschaftswachstums nicht den Schluss zu, dass Katalonien der Wachstumstreiber Spaniens ist. Die reale Bruttowertschöpfung Kataloniens ist über den Zeitraum von 2001 bis 2015 im spanischen Durchschnitt gewachsen, womit Katalonien als große Region ohne Zweifel einen signifikanten Wachstumsbeitrag geleistet hat – das Wachstum der Region Madrid war dennoch höher.

Zudem ist die weiterhin bedrohliche spanische Arbeitsmarktkrise zugleich eine katalanische Krise. So ist die Lage nach wie vor angespannt: Trotz des allmählichen Beschäftigungsaufbaus der letzten Jahre herrscht mit einer Arbeitslosenquote von fast 20% weiterhin Massenarbeitslosigkeit in Spanien. Katalonien ist mit einer Arbeitslosenquote von fast 16% auch in dieser Hinsicht nicht wirklich ein regionaler Überflieger. Massenarbeitslosigkeit wie auch eine im europäischen Vergleich rekordnahe Jugendarbeitslosigkeit sind gesamtspanische Probleme, von denen Katalonien nicht verschont wird. Arbeitsmarktlage und Wirtschaftsentwicklung lassen daher nicht erwarten, dass die katalanische Wirtschaft die Kosten des Separatismus problemlos schultern könnte.

DIE ALTERNATIVE ZUM KATALANISCHEN SEPARATISMUS

Es zeigt sich, dass Katalonien durch eine einseitige Unabhängigkeit von Spanien selbst erheblichen wirtschaftlichen Schaden nehmen würde. Denn die katalanische Wirtschaft würde die Vorteile aus der Integration in die spanische und europäische Arbeitsteilung zunächst verlieren, und es bliebe angesichts der für die Wirtschaft fatalen Unsicherheit offen, wie schnell eine wirtschaftliche Stabilisierung stattfinden würde.

Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass der Status quo der Beziehungen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen Spaniens reformbedürftig ist. Offensichtlich haben die separatistischen Bestrebungen in Katalonien auch ihre Ursachen in einer als unvorteilhaft angesehenen föderalen Arbeitsteilung der Region mit dem spanischen Zentralstaat. Stichworte sind in diesem Zusammenhang die Zuweisung

von staatlichen Aufgaben an die verschiedenen föderalen Ebenen und deren Finanzierung, aber auch die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen den reichen und armen Regionen sowie Fragen der Steuerhoheit. Spaniens Autonomiesystem erscheint als eine Art »Föderalismus a la carte«, dem es an Transparenz und einheitlichen Regeln des föderalen Miteinanders mangelt. Doch sind nachhaltige Lösungen für Probleme dieser Art unterhalb der Schwelle zu einer staatlichen Unabhängigkeit möglich – hier bietet sich die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen Spaniens nach den Regeln der Theorie des fiskalischen Föderalismus an.

Das würde bedeuten, die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und autonomen Regionen nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem ergänzenden Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – dieses postuliert einen möglichst weitgehenden Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidern – neu zu ordnen und eine angemessene Verteilung der dabei anfallenden Finanzierungslasten auszuhandeln. Dass eine Einigung über die föderale Aufgabenverteilung und Finanzierung gerade im spanischen Fall keine einfache Aufgabe darstellt, ist allerdings unbestritten.

Steuerstarke Regionen wie Katalonien, Madrid oder die Balearen sehen sich aufgrund eines überproportionalen Finanzausgleichs und der Finanzierung zugewiesener Staatsaufgaben benachteiligt. So kann im Hinblick auf den Finanzausgleich gezeigt werden, dass in Spanien eine Vielzahl von Budgets involviert sind, aus denen eine Mittelzuweisung erfolgt, die an teilweise wenig kompatiblen oder gar widersprüchlichen Kriterien orientiert ist und folglich zu fragwürdigen Ergebnissen führt. Außerdem tendiert das spanische System zu einer dauerhaften Festlegung des Verteilungsmusters, anstatt dass Zuweisungen für temporäre Sonderbedarfe nur mit zeitlichen Beschränkungen erfolgen (vgl. De la Fuente, Thöne und Kastrop 2016). Alle diese Probleme lassen eine Reform zu einer Herausforderung werden, sie sind bei einer föderalen Neuordnung auf Basis der Theorie des Fiskalischen Föderalismus aber lösbar.

Eine Föderalismusreform wird dennoch nichts daran ändern, dass die reicheren Regionen mehr zur Finanzierung der spanischen Staatsaufgaben beitragen müssen als die ärmeren Regionen, damit die Lebensverhältnisse in Spanien nicht zu stark divergieren. Im Gegenzug profitieren nicht zuletzt die wirtschaftsstarken Regionen wie Katalonien von der Integration regionaler spanischer Märkte und von der gesamtspanischen Integration in den Europäischen Binnenmarkt. Effizienzgewinne durch eine föderale Arbeitsteilung kommen noch hinzu.

Katalonien könnte daher ebenso wie Spanien insgesamt nur gewinnen, wenn die katalanische Politik zusammen mit Vertretern der anderen spanischen Regionen politische Mehrheiten für einen dauerhaften Interessenausgleich auf dem Boden der spanischen Verfassung organisieren würde. Ein Separatismus, der ein unabhängiges Katalonien von seinen Lebensadern trennt, würde hingegen nur Verlierer erzeugen. Denn die Vorstellung, dass Katalonien alle Vorteile der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Integration im Fall einer einseitigen Unabhängigkeit bewahren könnte, übersieht die spanische Verfassungswirklichkeit und den institutionellen Rahmen der EU. Auch steht ein Europa unabhängiger Regionen ohne die bisherigen Nationalstaaten nicht auf der politischen Tagesordnung.

LITERATUR

De la Fuente, A., M. Thöne und C. Kastrop (2016), *Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives*, Barcelona GSE Working Paper 884, Barcelona.

Schrader, K. und C.-F. Laaser (2017), *Die Bedeutung Kataloniens für die spanische Volkswirtschaft*, IfW, Kiel Policy Brief 108, Kiel.

*Gero Maaß**

Katalonien
Von der Unabhängigkeitsillusion zur Zwangsverwaltung

Gero Maaß

Trotz eines Verbots durch das Oberste Gericht Spaniens hatte die katalanische Regionalregierung am 1. Oktober ein Referendum über eine Unabhängigkeit von Spanien abgehalten. Dabei sprachen sich rund 90% der Wähler für die Unabhängigkeit aus, die Beteiligung lag aber bei nur 43%. Der Verkündung der Selbständigkeit folgte die Zwangsverwaltung durch die Zentrale. Mit dem Heilsversprechen der Selbstbestimmung wurden die bisherigen Rechte des autonomen Gebiets Katalonien verspielt. In populistischer Manier wurde eine Unabhängigkeitsillusion geschürt, die sowohl die eigene wirtschaftliche Potenz wie Steuerabflüsse Richtung Madrider Zentrale überzogen darstellte, als auch den Verbleib in der EU als unabhängiges Land in naiver Manier als unproblematisch schilderte.

UNABHÄNGIGKEITSILLUSION: SELBSTBESTIMMUNG DURCH BRUCH DER RECHTSSTAATLICHKEIT

Der demokratische Rechtsstaat ist eine große zivilisatorische Errungenschaft und besser noch, wenn wir ihn als sozialen Rechtsstaat ausgestalten. Wenig sinnvoll ist es, die Werte gegeneinander auszuspielen. Selbstbestimmung in einer Demokratie bedarf rechtsstaatlichen Handels. Vor diesem Hintergrund verfehlt das katalanische Referendum vom 1. Oktober jeglichen Mindeststandard – und dies sowohl mit Blick auf die spanischen Verfassung von 1978 (die eine einseitige Anberaumung des Referendums nicht vorsieht) als auch die Venedig-Prinzipien des Europarates (frei, geheim, direkt). Angesichts der jegliche nachprüfbaren Standards spottenden Durchführung der Abstimmung reicht das Ergebnis als Legitimationsgrundlage nicht aus.

Zusammen mit den ewig Gestrigen (die letztlich immer noch an der Niederlage des katalanischen Adels gegen Kastilien im Jahr 1714 verzagen) und der Erinnerung an das Leid der Unterdrückung in den Jahren der Franco-Diktatur, präsentierten die Separatistenparteien 2014, und nun erneut am 1. Oktober, dem Madrider Zentralstaat ihren Unabhängigkeitswillen. Angetrieben hat sie in den letzten Jahren besonders die Steuerfrage. Die Region zahle zu viel in die Madrider Landeskasse. Dabei bilden die Befürworter der Unabhängigkeit weder einen homogenen Block (der wüsste, wo es denn danach hingehen solle), noch verfügen sie über eine nachweisbare Mehrheit.

Auch wenn sich die separatistischen Vorkämpfer in- und außerhalb des Parlaments als Sprecher aller aufspielen, die katalanische Bevölkerung ist in der Unabhängigkeitsfrage gespalten. Die letzten belegbaren Zahlen kommen aus der Regionalwahl 2015: Dabei kamen die separatistischen Parteien auf 48% der Stimmen und verfügen nur dank des Wahlrechts über eine Mehrheit der Sitze. Von der linksradikalen CUP haben sich die gemäßigten Kräfte im Separatistenblock das Heft des Handels aus der Hand nehmen lassen.

* Dr. Gero Maass leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Madrid.

Tab. 1

Fühlen Sie sich als Katalane, Spanier oder beides? (Oktober 2017)
(in Prozent der Antworten)

Ich fühle mich …	Gesamte katalanische Bevölkerung	ERC (republikanische Nationalisten)	PDeCAT (konservative Nationalisten)	CUP (linksradikale Nationalisten)	Catluny a en Comu (Regionalverbund von Podemos)	PSC (Sozialdemokraten)	C (Liberale)	PPC (Konservative)
		… das separatistische Lager				… das „konstitutionalistische“ (spanische) Lager		
… nur als Katalane	19	38	38	64	9	–	–	–
… mehr als Katalane denn als Spanier	25	43	56	29	30	4	–	–
… sowohl als auch	46	16	6	7	47	80	83	75
… mehr als Spanier denn als Katalane	5	1	–	–	2	12	15	12
... nur als Spanier	3	1	–	–	–	2	2	13
Weiß nicht/keine Antwort	2	1	–	–	12	–	–	–

Quelle: Metroscopia, ¿De una a dos Cataluñas?, 8. November 2017.

ZWANGSVERWALTUNG UND ANKLAGEN: RÜCKWÄRTS GEWANDTES KRISENMANAGEMENT DER KONSERVATIVEN MADRIDER REGIERUNG

Andererseits dürfen demokratische Veränderungswünsche auch nicht im Namen rechtsstaatlicher Abläufe ausgesessen werden. Jahrelang haben die Katalanen versucht, wieder an den misslungenen Versuch des Autonomiestatuts anzuknüpfen, das 2006 unter dem sozialdemokratischen Premier Zapatero geschlossen und 2011 auf Betreiben der konservativen PP vom spanischen Verfassungsgericht für nichtig erklärt wurde.

Die konservative Madrider Regierung hat sich seitdem dem Gespräch verweigert. Die vergeblichen Versuche hinterließen Frust und stauten sich langsam, zusammen mit der Steuerfrage zur Verärgerung auf. Die überzogenen Madrider Reaktionen am Tag des Referendums und die spätere Verhaftung der Mitglieder der Regionalregierung standen dem separatistischen Unabhängigkeitspopulismus in nichts nach. Fast wie eine geheime Allianz: Regionalpräsident Puigdemont hatte die notwendigen Bilder, die die rechtsstaatliche Bedenklichkeit vergessen machen sollte. Premier Rajoy unterstrich gegenüber den konservativen Parteimitgliedern und spanischen Wählern seine Verlässlichkeit und Handlungswillen. Der Ruf der PP in Katalonien ist ohnehin desaströs, bei eventuellen Neuwahlen in Spanien indes möchte er sich als Sachwalter nationaler Interessen profilieren.

Der konservative Premier in Madrid steht zudem unter enormen Druck seiner Hartliner in der PP den Artikel 155 der Verfassung anzuwenden. Ähnlich wie im Grundgesetz (Artikel 37) – geht Bundes- vor Landesgesetz, und Madrid kann autonome Gemeinschaften zur Räson bringen, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Dieser Artikel kam bislang nie zur Anwendung, die erforderlichen Maßnahmen sind nicht in Ausführungsgesetzen festgelegt und die Folgen ihrer Anwendung völlig unabsehbar.

Ein paar Ping-Pong-Eskalationsrunden später verkündete das katalanische Regionalparlament Ende Oktober auf der Grundlage des Referendums mit gerade einmal mit 70 von 135 Stimmen (52%) einseitig die Unabhängigkeit. Postwendend verhängte die Madrider Regierung die Zwangsverwaltung: Die Regionalregierung wurde abgesetzt, das Parlament aufgelöst und für den 21. Dezember Neuwahlen verkündet.

POLITIKOPTION: VERFASSUNGSREFORM UND FÖDERALES MODELL

In ihrer wechselvollen Geschichte geraten Madrid und Katalonien nicht das erste Mal aneinander. 1932 etwa verhandelte man in der Zweiten Spanischen Republik schon einmal vergeblich ein Autonomiestatut. Bevor Franco dann vier Jahrzehnte lang blutig für Grabesruhe sorgte und die demokratische Verfassung Katalonien 1978 den Status eines besonderen Autonomen Gebiets verankerte.

In der damaligen Parlamentsdebatte vom 13. Mai 1932 wandte sich José Ortega y Gasset, einer der wichtigsten spanischen Philosophen des 20. Jahrhunderts, an die Abgeordneten. In seinen Augen war *»das katalanische Problem ein Problem …, das nicht gelöst werden kann, ... und so lange bleiben wird, wie Spanien besteht; das nur gemeinsam getragen werden kann.«*

Ortega y Gasset war auch ein entschiedener, ein bedeutsamer Vordenker der europäischen Gemeinschaft und ein Zweifler gegenüber dem nationalstaatlichen Provinzialismus. Und ja, heute fürchten manche Nachahmer aus dem Fall Katalonien. EU-Kommissionspräsident wollte will sich in den Konflikt nicht einmischen. Zu Recht befürchtet er überspringende Funken, die aus der EU eine unregierbare Union von 98 Regionen macht (so viele Mitgliedsregionen hat der Europäische Ausschuss der Regionen).

Im Taumel der Selbstbestimmungsrhetorik geht oft unter, dass eine vermeintlich spanisch-Madrider Unterdrückung im heutigen demokratischen Spanien nicht existiert: Das autonome Statut der Verfassung gewährt Katalonien schon weitreichende Rechte in Sprache, Kultur, Bildung, Gesundheit und innerer Sicherheit (eigene Polizei). Dies unterstreichen auch europäische Vergleiche der Kompetenzen von Regionen.

Was – neben der Steuerfrage – bleibt, ist ein gewachsenes, (vom katalanischen Bildungskanon durchaus angeheiztes) diffuses Gefühl von Nicht-Ernst-genommen-werden von denen in Madrider. Der katalanischen Identitätserzählung liegt dabei so manche Geschichtsklitterung zugrunde. Bei aller Anerkennung der Unterdrückung in den Franco-Jahren: Auch andere Landes- und Bevölkerungsteile Spaniens haben im Faschismus gelitten. Im damaligen Bürgerkrieg fiel Madrid nach Barcelona, und an Kollaborateuren in den folgenden Jahrzehnten hat es auch oben im Norden nicht gemangelt.

Dabei könnte das stark proeuropäisch geprägte Spanien eigentlich mit gutem Beispiel eines »gemeinsamen Tragens« weiter vorangehen und sich an den Aufbau eines smarten Föderalismus machen, der in der Demokratie auch schwierige Landesteile mit eigener Sprache und Kultur als »Nation der Nationen« zum Wohle aller einzubinden vermag. Dafür braucht es das Gespräch zwischen allen beteiligten politischen Kräften. Die sozialdemokratische PSOE hat einen Verfassungsänderungsprozess angestoßen. Der könne in einem Jahr abgeschlossen sein. Dass es schneller gehen kann, haben die beiden großen Parteien schon in jüngster Vergangenheit bewiesen, als sie 2011 im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise auf europäischen Druck und deutschem Vorbild hin eine Art staatliche Schuldenbremse als Blitzreform in der Verfassung verankerten.

Die Frage der Steuerverteilung durch die spanische Zentralregierung braucht mehr Transparenz. In

den zurückliegenden Krisenjahren kamen die Steuereinnahmen der Madrider Zentralregierung ganz gelegen. Mit seinen 7,5 Mio. Einwohnern (16% der spanischen Bevölkerung) leistet die Region einen überdurchschnittlichen Anteil zum spanischen Bruttosozialprodukt (23%), Export (26%) und Steueraufkommen. Viele Zahlenspiele erinnerten dabei an die Kampagne der Brexit-Befürworter. Die von der Regionalregierung ins Spiel gebrachte Summe von 16 Mrd. Euro, die ein unabhängiges Katalonien mehr in der Staatskasse hätten, scheint doch überzogen und lässt zudem völlig außer Acht, dass die Region ja über diverse gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung seitens Madrid mit profitiert.

Aus dem Senat, der zweiten Kammer des spanischen Parlaments, könnte ein echtes Vertretungsorgan der Regionen mit noch zu definierenden Mitspracherechten werden. Andererseits: Föderalismus ist keine Einbahnstraße. Wie steht es um die Solidarität zwischen den Regionen? Der ehemalige Bundespräsident Gauck hat in einer Rede vor dem Bundesrat einmal zu Recht darauf hingewiesen, dass Föderalismus nicht nur die Rechte der Landesteile wahrt. Vielmehr müssen auch sie sich fragen lassen, was sie zum Wohle des Ganzen beitragen.[1] Unter diesem Blickwinkel offenbart sich hinter dem katalanischen Aufschrei nach Selbstständigkeit und Gerechtigkeit auch ein provinzieller Blick ins eigene Portemonnaie.

RÜCKKEHR ZUR STABILITÄT DURCH NEUWAHLEN?

Nicht nur politisch, auch wirtschaftlich ist die Region angeschlagen und die Unternehmen verunsichert. Sechs der sieben im spanischen Börsenindex IBEX 35 aufgelisteten Unternehmen mit Sitz in Katalonien verlegten ihre Zentrale in eine andere spanische Region. Neben den großen haben insgesamt schon über 1 600 Klein- und Mittelbetriebe seit dem 2. Oktober diesen Schritt vollzogen. Das trifft die Region dort, wo mit der Motor des Aufbegehrens der letzten Jahre (die hohen Steuerabflüsse an Madrid) liegt: beim Portemonnaie. In ihrem Herbstgutachten warnt die Europäische Kommission vor unkalkulierbaren Risiken für den Konsolidierungsprozess Gesamtspaniens wie der Region.[2]

Die Neuwahlen sollen die Voraussetzungen für eine politische Restabilisierung schaffen. Und auch die Madrider Zwangsverwaltung möglichst bald beenden. Sie ist nicht nur in der Region unpopulär (»Besatzung«). Mehr noch haben Teile der separatistischen Bewegungen und Parteien zum zivilen Ungehorsam aufgerufen. Nicht nur deshalb hat die Ausübung der Amtsgeschäfte in der Praxis in Verwaltung, Regionalregierung, Polizei, Justiz und Medien erhebliche Hürden zu nehmen.

Die oppositionelle sozialdemokratische PSOE mahnt Verhältnismäßigkeit an. Die linkspopulistische Podemos gab über weite Strecken ein jämmerliches Bild ab. In der Hoffnung auf mehr Zuspruch in Katalonien hat Parteichef Pablo Iglesias den rechtsstaatlichen Verfassungsrahmen völlig aus dem Blick verloren. Eine ihrer historischen Gründungsmitglieder hat angemahnt, dass Podemos eine gesamtspanische Politikperspektive brauche. Jüngste Umfragen des staatlichen Sozialforschungsinstitutes CIS (für Gesamtspanien) sehen auch deshalb nun die liberale Partei Ciudadnos (im Vergleich zu den Neuwahlen vom Juni 2016 und Umfragen im August 2017) mit 17,5% (2016: 13,1%; August 2017: 14,5%) nur noch knapp hinter Podemos mit 18,5% (21,1/20,3). Der PP hat ihr rabiates Vorgehen bislang nichts genutzt. Sie sank in der Wählergunst auf 28% (33/28,8), die PSOE stabilisiert sich mit 24,2% weiter (22,7/24,9).[3]

Für die Neuwahlen zum katalanischen Regionalparlament erscheinen die ersten Prognosen doch stark Interessen geleitet. Glaubt man der stramm konservativen und PP-nahen Zeitung El Mundo (29. Oktober 2017) verlieren die separatistischen Parteien (42,5%) ihre Mehrheit, während die »konstitutionalistischen« Parteien PP, Ciudadanos und PSOE auf 43,4% kommen.

[1] Bundesart (2015), »Gauck: Der Föderalismus hat sich bewährt«, verfügbar unter: http://www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/15/20151127-gauck-im-br.html.

[2] Vgl. Europäische Kommission (2017), *Autumn 2017 Economic Forecast – Spain,* verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/autumn-2017-economic-forecast-spain_en.

[3] Vgl. CIS (2017), *Barómetro Octobre 2017*, verfügbar unter: http://datos.cis.es/pdf/Es3191rei_A.pdf.

Tab. 2

Umfrage: Denken Sie, Katalonien sollte … sein
(in Prozent der Antworten)

	März 2006	April 2010	Februar 2015	März 2016	März 2017
... eine Region Spaniens ...	8,1	7,3	3,4	4,1	7,0
… eine autonome Gemeinschaft von Spanien (Status quo) …	38,2	35,2	24,0	25,1	28,5
… ein Staat in einem föderativen Spanien …	33,4	31,2	26,1	26,3	21,7
... ein unabhängiger Staat ...	13,9	21,5	39,1	38,5	37,3
Weiß nicht/keine Antwort	3,7	4,8	7,4	6,0	5,5

Quelle: Centre d'Estudis de L'Opinió Political, Umfrage vom 30. März 2017, verfügbar unter::
http://www.ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/pages/estudis/categories/fitxaEstudi.html?colId=6168&lastTitle=Bar%F2metre+d%27Opini%F3+Pol%EDtica.+1a+onada+2017.

Zum Zünglein an der Waage avanciert CSQO, das regionale Wahlbündnis von Podemos (11%).

Für andere ist das Rennen offen. Der 21. Dezember würde zu einem Votum über die Madrider »Besatzung«. Die Verhaftung und Anklage der ehemaligen Mitglieder der Regionalregierung könnte letztlich den Separatisten in die Hände spielen. Die Madrider Härte ist auf dem besten Weg, Märtyrer zu schaffen. Bis zu 30 Jahre Haft stehen auf Rebellion, Auflehnung gegen die Staatsgewalt und Missbrauch öffentlicher Gelder – so die Hauptanklagepunkte des Staatsgerichtshofes. Weit überzogen, finden andere spanische Staatsrechtler, die nur Rechtsbeugung, Ungehorsam und vielleicht Veruntreuung öffentlicher Gelder (gleich: Finanzierung des nicht rechtmäßigen Referendums) erkennen können.

Im bisherigen Lager der Regierungskoalition (*Juntos pro El Si*, Gemeinsam für das Ja) dürfte in Zukunft die republikanische ERC den Ton angeben, zulasten der konservativ, nationalkatalanischen PDECat – für eine Mehrheit bräuchten sie indes weiterhin die linksradikale CUP, für die ein unabhängiges Katalonien nur eine Zwischenetappe zur sozialen Revolution darstellt (La Razon, 7. November 2017).

Was bleibt? Die Rhetorik der separatistischen Kräfte hat den gesellschaftlichen Diskurs vergiftet. Die Madrider Gegenreaktion hat Öl ins Feuer gegossen. Binnen kurzem avancierte in Umfragen die Katalonienfrage nach der Arbeitslosigkeit zur Hauptsorge der spanischen Bevölkerung (CIS Barómetro Octobre 2017). Der Spaltpilz geht nicht nur in der großen Politik auf, sondern mitten unter Arbeitskollegen, Freunden und innerhalb der Familie.

Und dies nicht nur in Katalonien. Immer häufigen tauchen in jüngster Zeit die gelb-roten Fahnen mit dem Adler in schwarz wieder auf: das alte Franco-Symbol.

Der eskalierte Konflikt hat Narben hinterlassen, die demokratische politische Kultur Spaniens steht vor einer Bewährungsprobe: Im Zeitverlauf war die Zustimmung zu Separatismus und Unabhängigkeit eigentlich schon deutlich abgesunken. Wie lassen sich jene, fast 20% großen katalanischen Bevölkerungsteile zurückgewinnen, die sich im letzten Jahrzehnt auf die separatistische Politikseite eingeschwenkt haben? Eine klare föderative Politik sollte die Antwort sein.