

Gratius, Susanne; Lang, Kai-Olaf

Research Report

Das katalanische Labyrinth: Unabhängigkeit oder Verfassungsreform?

SWP-Aktuell, No. 5/2015

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Gratius, Susanne; Lang, Kai-Olaf (2015) : Das katalanische Labyrinth: Unabhängigkeit oder Verfassungsreform?, SWP-Aktuell, No. 5/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255251>

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.

Das katalanische Labyrinth

Unabhängigkeit oder Verfassungsreform?

Susanne Gratius / Kai-Olaf Lang

Katalonien befindet sich am Scheideweg zwischen Unabhängigkeit und Verbleib im spanischen Staatsverband. Diese Frage wird im Mittelpunkt der vorgezogenen Regionalwahlen am 27. September 2015 stehen. Dabei ist die weitere Entwicklung nicht nur von den Machtverhältnissen in Katalonien abhängig, sondern ebenso vom Ausgang der spanischen Parlamentswahl, die Ende des Jahres stattfinden wird. Dass der Einfluss der Separatisten gewachsen ist, zeigte die Volksbefragung vom 9. November 2014, die gegen Madrids Willen organisiert worden war. Etwas mehr als ein Drittel der Katalanen nahm an der rechtlich unverbindlichen Abstimmung teil. Das Ergebnis war deutlich: Vier Fünftel sprachen sich für ein unabhängiges Katalonien aus, 10 Prozent für einen eigenen Staat innerhalb Spaniens und lediglich 4,5 Prozent gegen beide Optionen. Die Befragung war nicht repräsentativ, stärkte aber die Position des katalanischen Regionalpräsidenten Artur Mas. Im Jahr 2015 – einem spanischen Superwahljahr – werden sich wohl kaum Lösungsansätze auftun. Doch sollte sich die Regierungskonstellation in Madrid ändern, könnte es ab 2016 durchaus Angebote an Katalonien und Diskussionen über eine Verfassungsreform geben. Bleibt eine solche Entwicklung aus, wäre eine Abspaltung Kataloniens vom spanischen Staatsverband nicht mehr auszuschließen.

Zwischen Regionalpräsident Artur Mas und Oriol Junqueras, dem Chef der linksrepublikanischen Partei ERC, hatte es ein langes Tauziehen gegeben, bevor sie sich am 14. Januar auf vorgezogene Neuwahlen in Katalonien einigten. Die beiden sind Partner innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung, zugleich aber auch politische Konkurrenten. Mas, Vorsitzender der wichtigsten katalanischen Regierungspartei CDC (Demokratische Konvergenz Kataloniens), vereinbarte mit Junqueras, dass es bei den Wahlen eine Art übergreifende – »transver-

sale« – Liste geben wird. Auf dieser werden Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Parteilose, aber auch Repräsentanten von CDC und deren Schwesterpartei UDC (Demokratische Union Kataloniens) antreten. Die ERC (Republikanische Linke Kataloniens) wird dagegen separat kandidieren und keine unabhängigen Bewerber aufstellen. Überdies legten die beiden Parteiführer fest, trotz getrennter Wahlprogramme ein gemeinsames Bekenntnis zur Unabhängigkeit Kataloniens in die entsprechenden Dokumente aufzunehmen. Auch sollen in den

*Dr. Susanne Gratius ist Inhaberin des »Senior Fellowship for Iberian Studies« – ein Projekt, das die SWP gemeinsam mit der Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid) realisiert.
Dr. Kai-Olaf Lang ist Senior Fellow der SWP-Forschungsgruppe EU/Europa.*

SWP-Aktuell 5
Januar 2015

kommenden Monaten gemäß einer »Roadmap« die Voraussetzungen für eine eventuelle Selbständigkeit geschaffen werden, etwa durch Reformen in der Steuerverwaltung oder bei den Sozialsystemen. Die Wahlen sollen »plebiszitären Charakter« haben und somit eine Grundsatzentscheidung über Kataloniens künftige staatsrechtliche Stellung bringen.

Die Einigung auf Neuwahlen zeigt, dass der Drang nach Selbstbestimmung und Souveränität ungebrochen ist. Während die Zentralregierung sich nicht verhandlungsbereit zeigt und sogar rechtliche Schritte gegen Mitglieder der katalanischen Führung eingeleitet hat, wächst in Katalonien der Unmut über Madrids Reformverweigerung. Dazu beigetragen haben insbesondere Vorgeschichte und Verlauf der Volksbefragung vom 9. November. Bei dem »partizipatorischen Prozess« – wie die Aktion offiziell hieß – wurde darüber abgestimmt, ob die Region in Zukunft ein Staat sein soll und ob dieser Staat dann auch »unabhängig« werden muss. Die Befragung war umstritten, denn sie fand in einer juristischen Grauzone statt. Im April 2014 hatte das spanische Parlament gegen ein offizielles Referendum votiert. Fünf Monate später suspendierte das Verfassungsgericht auf Antrag der Madrider Regierung eine Volksbefragung nach katalanischem Recht. Daher wurden auch nur Freiwillige eingesetzt, um die Abstimmung zu organisieren, und keine amtlichen Zensusdaten zur Erstellung von Wählerlisten herangezogen. Die Zentralregierung versuchte zwar, die Befragung zu verhindern, scheute aber vor offener Konfrontation zurück.

Artur Mas' Unabhängigkeitskurs

Regionalpräsident Mas hatte mit der Abstimmung ein wichtiges Etappenziel erreicht. Zugleich konnte er sich damit aus einer schwierigen Zwangslage befreien. Denn einerseits hatte er versprochen, all jenen, die abstimmen wollen, eine solche Möglichkeit zu geben. Andererseits agierte er nach eigenem Verständnis auf legaler

Basis, da es kein offizielles Referendum gab. Verlauf und Ergebnis der Befragung können als Erfolg der souveränistischen Kräfte in Katalonien gewertet werden. Schon die Tatsache, dass Mas sein Wort hielt und die Abstimmung durchführen ließ, stärkte seine Position innerhalb Kataloniens und gegenüber Madrid. Eine persönliche Niederlage für ihn hätte es bedeutet, wäre die Wahlbeteiligung unter der Marke jener 1,8 Millionen Menschen geblieben, die 2014 die großen Veranstaltungen zum 11. September, Kataloniens Nationalfeiertag, besucht hatten. Dass an der Abstimmung trotz möglicher Sanktionen für Staatsbedienstete etwa 2,3 Millionen Menschen teilnahmen, zeigte hingegen, dass die Bewegung für Selbstbestimmung keineswegs abebbt, sondern ihren hohen Mobilisierungsgrad behält. In Madrid konnten weder Regierung noch Opposition das politische Signal ignorieren, das vom 9. November ausging.

Am 25. November 2014 stellte Mas dann seinen Ablaufplan vor. Demnach sollte es nur dann vorgezogene Neuwahlen in Katalonien geben, wenn sich die Unabhängigkeitsbefürworter auf eine gemeinsame Liste von Vertretern politischer Parteien, Repräsentanten der Zivilgesellschaft sowie Fachleuten einigen und allein über die Frage des Separatismus abgestimmt wird. Im Falle eines Wahlsiegs hätte der Block der Unabhängigkeitsbefürworter 18 Monate Zeit, um Katalonien als eigenen Staat zu etablieren. Danach würden in neuerlichen Wahlen ausschließlich die Parteien kandidieren.

Die Idee »plebiszitärer Neuwahlen« in Katalonien wurde von der Madrider Regierung scharf kritisiert und als undemokratisch zurückgewiesen. In Katalonien wiederum fand der Vorschlag zwar Unterstützung bei den relevanten Akteuren der Unabhängigkeitsbewegung, doch war man sich uneins über Rahmenbedingungen und Zeitpunkt der Wahlen. So gab es seitens der ERC Widerstand gegen eine Einheitsliste. Aus wahltaktischen Gründen wollte man Abstand halten von den Regierungsparteien der CiU (Konvergenz und Einheit), des kon-

servativen Parteienbündnisses unter Führung von Mas, steht dieses doch unter anderem für Haushaltskürzungen und Affären. Nachdem sich auch einflussreiche zivilgesellschaftliche Organisationen eingeschaltet hatten – die Katalanische Nationalversammlung (ANC), die Vereinigung Òmnium Cultural und der Verband von Kommunen für die Unabhängigkeit (AMI) –, kam ein Kompromiss zustande, der den Weg für Neuwahlen im Herbst 2015 freimachte. Mas kann sich nun als einigende Figur einer überparteilichen Liste darstellen; die ERC wiederum ist in der Lage, soziale Themen in Abgrenzung zu CiU zu bespielen.

Im Gefolge der Abstimmung vom 9. November erreichte die CiU erstmals nach langem Meinungstief wieder den ersten Platz in einer Umfrage, knapp vor der ERC. Bei den Europawahlen im Mai 2014 hatte die CiU nur 21 Prozent der Stimmen erhalten. Schwer belastet wurde die Allianz durch einen Schwarzgeld-Skandal um Jordi Pujol, der bis 2003 jahrzehntelang CiU-Chef und katalanischer Präsident gewesen war. Jetzt hat Mas durch die Volksbefragung und die Ankündigung von Neuwahlen politischen Handlungsspielraum gewonnen.

Rajoy und Mas – Politiker unter Druck

Mit dem Resultat des 9. November im Rücken, forderte Mas wenig später in einem Brief an Spaniens Ministerpräsidenten Mariano Rajoy, einen echten Dialog aufzunehmen, in dessen Mittelpunkt die Frage eines offiziellen Referendums stehen müsse. Daraufhin verkündete Rajoy vor dem spanischen Parlament, dass es keine Verhandlungen über ein solches Referendum geben könne und die Souveränität Spaniens nicht in Frage gestellt werden dürfe. Als der Ministerpräsident Ende November nach Katalonien reiste, ging es allein darum, das Lager der Selbstbestimmungsgegner zu stärken, dem neben Rajoys eigener Volkspartei (PP) auch die Spanische Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE) sowie deren katalani-

sche Schwesterpartei PSC, die katalanische Partei Ciutadans und die zivilgesellschaftliche Organisation Societat Civil Catalana angehören. Es gab weder ein Verhandlungsangebot noch eine anderweitige Annäherung an die wachsende Zahl der Katalanen, die einen eigenen Staat wünschen.

Stattdessen setzt die Zentralregierung auf einen juristischen Konfrontationskurs. Nach dem 9. November nahm der spanische Generalstaatsanwalt gegen Mas und zwei andere Mitglieder der Regionalregierung Ermittlungen wegen Amtsmissbrauchs, Rechtsbeugung, Veruntreuung öffentlicher Gelder und Ungehorsams auf – ein Schritt, der mit Sicherheit nicht zu einer Verhandlungslösung beitragen wird. Er lässt vielmehr das souveränistische Lager wieder enger zusammenrücken und stärkt die Stellung von Artur Mas, zumal seine Zukunft als Politiker nun gleichsam eine nationale Angelegenheit Kataloniens ist. Seit dort eine souveränistische Allianz entstanden ist, die sich auf eine klare Mehrheit im eigenen Parlament stützen kann, ist die Distanz zwischen Mas und Rajoy ebenso gewachsen wie die Polarisierung zwischen den Nationalisten in Madrid und den separatistischen Kräften in Katalonien. Die Zentralregierung verbarrikadiert sich hinter der Verfassung, statt zu verhandeln, und gibt damit ihre politische Verantwortung an die Justiz ab. Verfassungsgericht und Staatsanwaltschaft sind zur letzten Instanz im Streit zwischen Katalonien und Madrid geworden.

Dabei stehen beide Seiten im eigenen Lager unter Druck. Rajoy hat wegen unzähliger Korruptionsskandale und der anhaltenden Wirtschaftskrise an Rückhalt verloren. Im Oktober ergab eine nationale Umfrage des Forschungsinstituts CIS, dass 61 Prozent der Bürger ihm nicht vertrauen und 41 Prozent seine Regierung für »sehr schlecht« halten. Im Nacken sitzen ihm aber vor allem mächtige »Barone« aus den Regionalorganisationen der PP, der rechte Flügel seiner Partei um Ex-Premier Aznar sowie die zentralistische Partei UPyD. Angesichts eines dichten Wahlkalenders 2015

– mit Lokal- und Regionalwahlen im Frühjahr sowie Parlamentswahlen Ende des Jahres – kann Rajoy es sich kaum erlauben, weitreichende Zugeständnisse an Katalonien zu machen.

Artur Mas wiederum muss die Forderungen jener berücksichtigen, die darauf zielen, auch ohne Zustimmung Madrids ein Votum über die Unabhängigkeit durchzusetzen. Dazu gehören die ERC, die in den Meinungsumfragen lange führte, die radikal linke Liste der Volksunion (CUP) sowie die organisierte Zivilgesellschaft und Teile der Medienlandschaft. Nach dem Willen von ERC und CUP sollen die vorgezogenen Neuwahlen, die jetzt beschlossen wurden, einen echten Volksentscheid über die Unabhängigkeit darstellen. Gleichzeitig aber muss Mas die moderateren Kräfte in Katalonien integrieren, die am Primat einer Verhandlungslösung festhalten und eine territoriale Reform fordern, ohne die Region gänzlich von Spanien lösen zu wollen. Hierzu gehören viele Christdemokraten aus der CiU, aber auch Teile des föderalistischen Katalanismus im öko-sozialistischen Parteienbündnis ICV-EUiA.

Der katalanische Unabhängigkeitsprozess im Superwahljahr 2015

Was jetzt geschehen wird, ist von zwei Fragen abhängig – wie die Wahl in Katalonien ausgeht und ob Madrid ein Angebot vorlegt. Letzteres hängt wiederum davon ab, welches Ergebnis die gesamtspanischen Parlamentswahlen bringen. Grundlage möglicher Gespräche könnte der 23 Punkte umfassende Forderungskatalog sein, den Mas dem spanischen Ministerpräsidenten bei einem ersten Dialogversuch im Juli 2014 vorgelegt hatte. Auf der Wunschliste standen damals (ähnlich den jetzt für Schottland beschlossenen Kompetenzerweiterungen) eine stärkere Finanzhoheit Kataloniens, mehr Geld für Infrastruktur und größere Befugnisse der Regionalregierung bei Bildung und Sozialpolitik. Bis heute gibt es dazu keine Antwort aus Madrid. Angesichts der laufenden Wahlkämpfe im Superwahl-

jahr 2015 ist auch kaum zu erwarten, dass eine solche Stellungnahme – wenn überhaupt – vor Bildung einer neuen spanischen Regierung Anfang 2016 kommt.

Was die Situation in Katalonien angeht, so ist recht offen, wie die Wahlen ausgehen werden. Artur Mas hat mit seiner »transversalen« Liste zwei mögliche Vorteile: Einerseits kann er einen auf ihn zugeschnittenen »präsidialen« Wahlkampf führen; andererseits lassen sich die Imageprobleme, unter denen seine Partei CDC in letzter Zeit zu leiden hatte, durch anerkannte unabhängige Kandidaten überdecken. Die ERC wiederum hat die Chance, sich als sozialpatriotische Kraft zu profilieren und so in den hart umkämpften linken Wählersegmenten zu punkten. Dort tummelt sich – neben der anarchistisch-sozialistischen, auf Unabhängigkeit setzenden CUP und den Ökosozialisten der ICV-EUiA – nun auch die gesamtspanische Podemos. Die junge linksradikale Partei erlebte 2014 einen kometenhaften Aufstieg und erfreut sich auch in Katalonien wachsender Beliebtheit. Ende Dezember kam ihr Vorsitzender Pablo Iglesias eigens nach Barcelona, wo er eine medial geschickt inszenierte Grundsatzrede hielt.

In Sachen katalanischer Unabhängigkeit gibt sich Podemos pragmatisch. Die Partei anerkennt prinzipiell das Recht Kataloniens auf Selbstbestimmung, macht aber einen »konstitutionellen Prozess« zur Bedingung etwa dafür, ein Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten. Podemos möchte Katalonien eindeutig in Spanien halten, einem »Land der Länder, einer Nation der Nationen«, so die Partei. Daher will man »Brücken bauen«, statt »Mauern zu errichten«. Zentral ist aber, dass Podemos wirtschaftliche und gesellschaftliche Fragen sowie den Kampf gegen eine »korrupte Kaste« (in Spanien und Katalonien) priorisiert und gleichsam die soziale Souveränität in den Mittelpunkt ihrer Argumentation stellt. Podemos könnte Teile der linken Wählerschaft in Katalonien übernehmen und so die Unabhängigkeitsbewegung schwächen. Insgesamt scheint absehbar, dass die katalanische Politik im Jahr 2015 nicht allein

durch die Unabhängigkeitsfrage dominiert sein wird, sondern sozialökonomische Themen ein größeres Gewicht haben werden als 2014.

Für Madrid wiederum spielt der gesamtspanische Wahlkalender eine wichtige Rolle. Die konservative Regierung darf mit Blick auf die interne Situation in Rajoys Volkspartei (PP) und deren Wählerschaft nicht in den Verdacht geraten, Zugeständnisse an Katalonien zu machen. Sie wird sich eher als Garantin von Stabilität und Zuverlässigkeit präsentieren – gegen die system- und kapitalismuskritische Rhetorik von Podemos, aber auch gegen den katalanischen Separatismus. Die Regierung dürfte daher während des laufenden Wahljahres weder ein substantielles Angebot an Katalonien machen, noch ist sie daran interessiert, die Unabhängigkeitsfrage eskalieren zu lassen. Sollte die PP jedoch durch negative Wirtschaftsdaten oder unerwartete Wahlergebnisse unter Druck geraten (etwa durch einen Erfolg der PSOE bei möglichen Neuwahlen in Andalusien oder deutliche Verluste der PP in wichtigen Regionen), könnte die Regierungspartei wieder stärker auf das Thema Katalonien setzen, um so eine Art Gegenmobilisierung zu betreiben.

Unklar ist auch, was nach den Regionalwahlen in Katalonien passieren wird. Artur Mas hat unmittelbar nach Bekanntgabe des Wahltermins erklärt, es bedürfe einer klaren absoluten Mehrheit im neuen Parlament, um den Unabhängigkeitsprozess voranzubringen. Er bezifferte jedoch nicht, wie groß diese Mehrheit genau sein müsste, was ihm einen gewissen Spielraum lässt. Überdies gibt es zwischen Mas und der konkurrierenden ERC beachtliche Unterschiede, was die Pläne für das Vorgehen nach den Wahlen betrifft. Die ERC möchte im Fall eines Wahlsiegs schnellstmöglich auf eine komplette Selbständigkeit Kataloniens hinarbeiten. Zielmarke wäre bereits das Jahr 2016. Die Partei setzt dabei auf eine unilaterale Unabhängigkeitserklärung; mit Madrid wäre dann nur noch über die Modalitäten eines Ausscheidens aus dem gemeinsamen Staat zu verhandeln.

Mas dagegen hält es für notwendig, bei einem erfolgreichen Wahlausgang den politischen Willen der katalanischen Nation erst einmal der europäischen und internationalen Öffentlichkeit zu vermitteln. Einen Wunschtermin für die Unabhängigkeit Kataloniens hat er nicht benannt. Es ist durchaus möglich, dass die Regionalregierung, die sich nach den Wahlen am 27. September bilden wird, nach einigen ersten Schritten zunächst einmal abwartet, bis sich eine neue spanische Exekutive konstituiert – weil man wissen möchte, wer in Madrid der Gesprächs- und Verhandlungspartner ist.

Verfassungsreform als »dritter Weg«?

Die separatistischen Tendenzen Kataloniens sind Teil eines umfassenden politischen Erneuerungsprozesses in Spanien. Sechs Jahre nach Beginn der Wirtschaftskrise ist das traditionelle Zweiparteiensystem mit sozialdemokratischer PSOE und konservativer PP in seinen Grundfesten erschüttert. Jüngeren Umfragen zufolge könnte der Neueinsteiger Podemos bei Wahlen einen ähnlichen oder sogar höheren Stimmenanteil als die PSOE erringen. Damit wäre Podemos ein möglicher Koalitionspartner für die Sozialisten – oder aber eine starke Oppositionspartei. Auch kleinere Kräfte wie die Zentrumsparterie UPyD oder die Vereinigte Linke (IU) stehen für eine stärkere Fragmentierung des spanischen Parteienspektrums. Im Hinblick auf Katalonien vertreten PSOE und Podemos einen »dritten Weg« zwischen Unabhängigkeit und regionalistischem Unitarismus. Wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten, befürworten beide Parteien eine Verfassungsreform. Podemos-Chef Iglesias will eine direkte Demokratie mit Bürgerbeteiligung und Volksabstimmungen schaffen und so das »Regime von 1978« (dem Entstehungsjahr der spanischen Verfassung) beenden. In diesem Sinne ist er für ein Referendum – wie er bereits die Befragung vom 9. November unterstützte –, während er die Bildung eines unabhängigen Staates ablehnt.

Die PSOE ist ebenso wie die PP kategorisch gegen Kataloniens Unabhängigkeit. Sie gesteht der Region auch kein Recht auf eine Volksabstimmung über die nationale Frage zu. Aufgrund innerparteilicher Interessen ist die PSOE ebenfalls dagegen, den innerspanischen Finanzausgleich neu zu strukturieren, denn wichtige Parteiprovinzen wie Andalusien würden eine nennenswerte Entlastung der Nettozahler-Region Katalonien kaum hinnehmen.

Allerdings ist die PSOE offen für Reformen. Bereits unter dem Parteivorsitz von Alfredo Pérez Rubalcaba (2012–2014) forderte sie einen sogenannten asymmetrischen Föderalismus. Im Juli 2013 definierte die Partei in der Erklärung von Granada einen neuen Territorialpakt. Demnach soll ein am Föderalismusmodell angelehnter »Autonomiestaat des 21. Jahrhunderts« entstehen, einschließlich einer territorialen zweiten Kammer und klarer Kompetenzregulierung zwischen der Zentralregierung und den 17 autonomen Gemeinschaften, aus denen der spanische Staatsverband besteht. Allerdings handelt es sich bei der Devise »Föderalisierung« um einen Formelkompromiss, hinter dem sich gravierende Meinungsunterschiede innerhalb der Partei verbergen. So wird Katalonien von den spanischen Sozialisten nicht als »Nation« anerkannt, während die katalanischen Genossen unter Führung des regionalen Parteichefs Miquel Iceta gerade eine solche »plurinacionalidad« anstreben.

Eine Verfassungsreform würde nicht nur zur Lösung der Territorialfrage beitragen, sondern auch andere politische Reformen bewirken. So ist der Konflikt über die Zukunft Kataloniens Teil einer weitreichenden Debatte über das spanische Transitionsmodell und die 1978 per Referendum verabschiedete Verfassung, die den Pakt zwischen den einstigen Anhängern und Gegnern der Franco-Diktatur widerspiegelte. Reformbedarf besteht nicht nur im Hinblick auf den rechtlichen Status der in der Verfassung genannten »Regionen und Nationen« einschließlich Kataloniens, sondern auch bezüglich des nicht proportionalen

Wahlgesetzes (das große Parteien und konservative Wahlkreise begünstigt), des Verhältnisses zwischen Staat und katholischer Kirche oder des Systems der parlamentarischen Monarchie, das inzwischen von vielen in Frage gestellt wird.

Eine Verfassungsreform könnte neue Rechte für Katalonien schaffen. Dies würde allerdings einen nationalen Konsens erfordern, der sich bislang nicht abzeichnet. Einerseits scheint die territoriale Frage den meisten spanischen Bürgern nicht dringend; bei einer im Oktober 2014 veröffentlichten Umfrage (des CIS) nannten lediglich 3,4 Prozent der Bevölkerung den Nationalismus einzelner Regionen als eines der drei zentralen Probleme des Landes. Andererseits gibt es keine Mehrheit für eine föderale Lösung: 36 Prozent der Befragten bevorzugen das gegenwärtige Autonomiestatut, 13 Prozent sind dafür, die Kompetenzen der Regionen zu erweitern, und 11 Prozent könnten sich ein neues Statut vorstellen, das auch eine Unabhängigkeit der »historischen Nationen« ermöglichen würde. Dieses Meinungsbild steht im Gegensatz zur polarisierten Debatte zwischen Zentralisten und Unabhängigkeitsbefürwortern.

Ohne Zustimmung der PP würde jedoch auch eine links dominierte Regierung in Madrid der katalanischen Seite kein überzeugendes Angebot zu Staatsreform oder Föderalisierung vorlegen können. Denn die Hürden für eine Verfassungsreform liegen hoch. So muss in beiden Parlamentskammern eine Drei-Fünftel-Mehrheit gefunden werden oder, falls dies nicht gelingt, eine absolute Mehrheit im Senat und eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Kongress; danach muss die geänderte oder neue Verfassung per Referendum angenommen werden.

Ein katalanischer Staat in Europa?

Kataloniens Unabhängigkeitsbefürworter sind keine Gegner, sondern geradezu euphorische Anhänger der europäischen Integration und der Mitgliedschaft eines künftigen katalanischen Staates in der EU.

Artur Mas hat nicht von ungefähr in einem Interview betont, Katalonien könne ohne Spanien existieren, nicht aber ohne die EU.

Ob ein unabhängiges Katalonien Mitglied der EU wäre bzw. wie es im Falle einer Nicht-Mitgliedschaft der Union beitreten könnte, ist Gegenstand intensiver Überlegungen, aber auch Teil des politischen Prozesses in Katalonien und Spanien. Der Zentralregierung ist daran gelegen, die Kosten für ein Ausscheiden aus dem spanischen Staat möglichst hoch anzusetzen. Sie macht daher geltend, Katalonien würde bei einer Sezession auch die EU und den Euro verlassen. Tatsächlich spricht formal betrachtet einiges dafür, dass eine unabhängige katalanische Republik sich zunächst außerhalb der EU befände. Ungeachtet dessen gibt es jedoch bestimmte Wirkmechanismen, die verhindern würden, dass Katalonien nach einer Abspaltung ins integrationspolitische Nichts fiele.

Erstens würde sich die Interessenlage der beteiligten Parteien – also Kataloniens, Spaniens sowie der EU und der meisten ihrer Mitgliedstaaten – im Falle einer katalanischen Unabhängigkeit ändern. All diesen Akteuren, auch Spanien, müsste an einer möglichst flexiblen Lösung gelegen sein, weshalb sie versuchen dürften, zumindest das Entstehen harter Trennlinien etwa im Güterverkehr oder bei den vier Freiheiten des Binnenmarktes zu vermeiden. Dies gilt auch und gerade für die wohl schwierigste Frage – die nach der Währung des neuen Staates. Auch hier wäre davon auszugehen, dass die Länder der Eurozone, die ja teils eng mit der katalanischen Wirtschaft verflochten sind, nicht passiv zuschauen könnten, wie Katalonien außerhalb jeglicher Solidar- und Hilfsmechanismen währungs- politisch und damit wirtschaftlich ins Schlingern geraten würde.

Sollte Spanien, wie eventuell auch andere EU-Mitgliedstaaten, eine harte Haltung einnehmen und Katalonien diplomatisch nicht anerkennen, könnte Madrid dessen Einwohner weiterhin als spanische Staatsbürger (und damit EU-Bürger) ansehen und im Grunde auch die neue Grenze als nicht

existent betrachten. Dann ergäbe sich möglicherweise eine rechtlich ambivalente Situation, in der ein De-Facto-Regime besteht, dessen Territorium aus Sicht Spaniens und vermutlich auch der EU noch immer Teil der Rechtsgemeinschaft wäre, ohne darin als staatliches Subjekt repräsentiert zu sein. Doch selbst eine solche – wenig erstrebenswerte – Situation würde Freiräume für einen elastischen Umgang mit den Folgeproblemen der Separation belassen.

Nicht vergessen werden darf: Spanien hätte als EU-Mitglied zwar größeres politisches Gewicht als ein unabhängiges Katalonien. Doch sollten Verhandlungen über eine kompromissbasierte Abspaltung ausbleiben und Madrid dem neuen Staat die Anerkennung verweigern, könnte Katalonien die Asymmetrie verringern, indem es seinerseits etwa die anteilige Übernahme von Staatsschulden ablehnt.

Die Sezession von einem EU-Mitgliedstaat wäre ein Präzedenzfall. In den Verträgen der EU ist die Anbindung eines solchen neuen Staates an die Gemeinschaft nicht geregelt. Eine rein rechtliche Sicht auf die Dinge hilft daher wenig. Der Weg wird in jedem Fall vornehmlich politisch gebahnt werden müssen – sei es eine »innere« Erweiterung nach einem verkürzten Verfahren gemäß Artikel 49 EUV, ein Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 EUV oder eine vorübergehende Teilintegration unterhalb der Vollmitgliedschaft. Brüssel und die nicht direkt von der Sezession betroffenen Mitgliedstaaten wären dabei zumindest gehalten, sich am Gebot der europa- und integrationsfreundlichen Kooperation zu orientieren.

Dass es zu einer Abspaltung Kataloniens kommt, ist indes noch keineswegs sicher. Gegenwärtig stellt sich vielmehr die Frage, wie sich die innerspanische und innerkatalanische Dynamik fortentwickelt. Sollten sich weiterhin ein zentralspanischer »Immobilismus« und ein wachsender Selbstbestimmungsdrang in Katalonien gegenüberstehen, dürften die politischen Spannungen anhalten und auch wirtschaftliche Komplikationen mit sich bringen. Die Bei-

behaltung des territorialen Status quo wäre dann keine Voraussetzung für Stabilität, sondern eine Quelle von Instabilität in der EU. Aus Sicht der Union muss jedoch die Wahrung von Stabilität und Responsivität im Vordergrund stehen. Konkret heißt das, beide Seiten zu ermutigen, den Weg von Dialog und Verhandlungen fortzusetzen bzw. einzuschlagen.

Auswege aus dem katalanischen Labyrinth

Die katalanische Forderung nach einer legalen und demokratisch fundierten Willensäußerung über die eigene politische Zukunft wurde von Madrid entschieden zurückgewiesen. Folge war eine weitere Entfremdung Kataloniens von Spanien. Die Positionen der beiden Seiten lassen sich nur noch dann ins Konstruktive wenden, wenn die Zentralregierung ein Angebot über strukturelle Reformen vorlegt, das substantielle Inhalte hat und glaubwürdig formuliert ist.

Gibt es keine Verhandlungen oder ist das Ergebnis aus Sicht der nationalistischen Parteien und der katalanischen Zivilgesellschaft nicht ausreichend, wird die Unabhängigkeit Kataloniens zum Dauerthema werden. Spaniens Politik der permanenten Funkstille, des Legalismus und der selektiven Rezentralisierung hat entscheidend dazu beigetragen, dass in Katalonien die ursprüngliche Forderung nach mehr Autonomierechten in den Ruf nach Selbstbestimmung überging und daraus schließlich ein Drang nach Unabhängigkeit wurde. Selbst für die besonnenen Teile der katalanischen Politik entstand so eine Entwicklungsdynamik, die einen Ausstieg aus dem Abspaltungsszenario immer schwieriger machte. Die Hoffnung in Madrid, Kataloniens Streben nach Souveränität werde sich mit der Zeit erschöpfen, hat sich einstweilen nicht erfüllt, auch wenn man nicht ausschließen kann, dass es in der katalanischen Gesellschaft zu Ermüdungserscheinungen kommen wird.

Eine föderale Verfassung, die den drei historischen Nationen Baskenland, Galizien und Katalonien größere Rechte und Kompetenzen einräumt als den übrigen 14 autonomen Gemeinschaften, wäre eine mögliche Antwort auf die katalanische Frage. Dabei hätte eine Verfassungsänderung zugleich den Vorteil, alle beteiligten Akteure einschließlich der Regionalregierungen an den Verhandlungstisch zu bringen und neben der territorialen Frage auch andere politische Reformprojekte zu realisieren.

Dies ist jedoch ein langfristiges Szenario, das frühestens 2016 zur Debatte stehen dürfte. Im Wahljahr 2015 wird das hierfür erforderliche Maß an Konsensbereitschaft, Verantwortungsgefühl und Rationalität vermutlich nicht gegeben sein. Zudem können erst neue politische Machtverhältnisse in Katalonien und Spanien eine Lösung der Separatismus-Frage bringen. Die spanischen Parlamentswahlen Ende 2015 werden aller Voraussicht nach einen gewachsenen Parteienpluralismus widerspiegeln und dabei Regionalparteien sowie linke Kräfte wie Podemos stärken. Diese Entwicklung könnte einen Ausweg aus dem katalanischen Labyrinth ermöglichen, zumindest aber die gegenwärtige Blockade beenden.

Wenn Madrid jedoch langfristig hart bleibt und auch kein substantielles Angebot jenseits von Verfassungsreformen in Aussicht stellt, zeichnen sich am Horizont zwei mögliche Szenarien ab. Zum einen könnte die Unzufriedenheit in Katalonien weiter wachsen und damit die Unterstützung für einen Bruch mit Spanien. Zum anderen wäre denkbar, dass die katalanistische Bewegung zerfällt – in einen radikalen, unilateral-separatistischen Teil und einen pragmatisch-verhandlungsorientierten. In beiden Fällen wäre die weitere Entwicklung der Katalonien-Frage höchst ungewiss.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364