



ANALYSEN UND BERICHTE  
JUNI 2017

DR. WILHELM HOFMEISTER  
[www.kas.de/spanien](http://www.kas.de/spanien)

## Der katalanische Separatismus – eine Herausforderung für die Einheit Spaniens

Am 09. Juni 2017 hat der *President de la Generalitat* von Katalonien, *Carles Puigdemont*, angekündigt, am 01. Oktober 2017 ein Referendum durchzuführen, bei dem über die Abspaltung von Spanien und die Gründung eines unabhängigen katalanischen Staates entschieden werden soll. Die Katalanen sollen folgende Frage mit „ja“ oder „nein“ beantworten: „Wollen Sie, dass Katalonien ein unabhängiger Staat in Form einer Republik ist?“ *Puigdemont* und seine Regierung verschärfen mit dieser Ankündigung den Konflikt mit der nationalen spanischen Regierung unter Ministerpräsident *Mariano Rajoy*, der in den vergangenen Jahren ständig weiter eskalierte und eine ernsthafte Herausforderung für die Einheit und Stabilität Spaniens ist. Wie dieser Konflikt beigelegt werden kann, ist momentan nicht absehbar.

Eine einseitige Unabhängigkeitserklärung Kataloniens wird es nicht geben. Daran besteht in Spanien kein Zweifel. Dagegen sprechen sowohl verfassungsrechtliche Gründe als auch der Widerstand einer breiten Front nationaler politischer Parteien. Die Regierung und die von *Rajoy* geführte Volkspartei, aber auch die sozialistische Partei PSOE und die liberale Partei *Ciudadanos* lehnen die Durchführung eines Plebiszits in Katalonien ab. Die linkspopulistische Partei *Podemos* befürwortet ein Referendum, nationalistische Parteien aus anderen Regionen Spaniens halten sich mit Stellungnahmen eher zurück. Auf jeden Fall besteht die Gefahr, dass der Konflikt weiter eskaliert – bis hin zu Zwangsmaßnahmen der Zentralregierung bzw. der Gerichte mit Polizeieinsatz gegen katalanische Regierungsvertreter, was unvorhersehbare Folgen haben kann.

Da die Separatisten auch im Ausland Unterstützung und internationale Anerkennung suchen, finden sie gelegentlich eine romantisierte Solidarität - besonders wenn prominente Fürsprecher auftreten wie der Fußballtrainer *Pep Guardiola*, der bei einer Kundgebung in Barcelona am 11. Juni ein Manifest verlas und u. a. sagte: „Wir bitten die internationale Gemeinschaft, uns zu helfen bei der Verteidigung der bedrohten Rechte in Katalonien und den Widerstand gegen den Missbrauch durch einen autoritären Staat.“ Als ob die Katalanen unterdrückt und Spanien eine Diktatur wäre! Die Wortwahl belegt aber die Radikalität der Befürworter der Unabhängigkeit und deutet an, wie schwer es ist, den Konflikt zu lösen.

Die vorliegende Analyse soll zum Verständnis des Konflikts um den katalanischen Separatismus beitragen. Dazu werden wir erstens einige Grundlinien des spanischen Regionalismus vorstellen, zweitens den Prozess des katalanischen Unabhängigkeitsstrebens beschreiben und drittens einige Schlussfolgerungen formulieren.

Spanien gliedert sich in 17 Autonome Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) zuzüglich zweier autonomer Städte auf afrikanischem Territorium (*Ceuta* und *Melilla*). Spanien ist jedoch kein Bundesstaat. Die politische Stellung und die Kompetenzen der Gemeinschaften (im Folgenden vereinfachend „Autonomien“ genannt) sind mit denen der deutschen Bundesländer nur bedingt vergleichbar. Auch wenn das politische System föderale Elemente aufweist, ist der Begriff „Föderalismus“ bisher (noch) aufgrund historischer Erfahrungen belastet.<sup>1</sup> Zudem legt der Begriff des Föderalismus eine gewisse Gleichbehandlung einzelner Gliedstaaten einer Föderation nahe, die es in Spanien selbst nach einer (vorerst nicht absehbaren) Reform der Dezentralisierung nicht geben wird.

Die Autonomien sind sehr heterogen. Die Balearen und La Rioja als die beiden kleinsten, sind nur circa 5.000 km<sup>2</sup> groß, während die beiden größten, Andalusien und Kastilien-León mit jeweils etwa 90.000 km<sup>2</sup> größer sind als Österreich. Auch die Bevölkerungszahl ist sehr unterschiedlich (300.000 in La Rioja, fast 8,5 Millionen in Andalusien). Nicht zuletzt gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der politischen, administrativen und finanziellen Kompetenzen sowie der wirtschaftlichen Potenz.

Die heutige Struktur des spanischen Regionalismus entstand im Rahmen der Verfassungsgebung nach dem Tod von General *Franco* (1975) und geht zurück auf die historische Teilung des Landes in Regionen mit unterschiedlichen Autonomie- und Selbstverwaltungsrechten gegenüber der Zentralregierung. Das Verhältnis zwischen dem politischen Zentrum und den einzelnen Regionen des Landes ist seit der frühen Neuzeit konfliktbehaftet. In den letzten Jahren hat dieser Konflikt wieder an Schärfe hinzugewonnen. In Katalonien führte dieser Konflikt erst in den letzten Jahren zu der Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit, die mit zunehmender Entschiedenheit und Konfliktbereitschaft artikuliert wird.

Nach dem rigiden Zentralismus der Regierungszeit von General *Franco* (1936-75) wurde insbesondere im Baskenland und in Katalonien, die durch das Franco-Regime politisch entmündigt und wirtschaftlich, etwa durch hohe Steuerabflüsse, bestraft waren, sowie in einigen anderen Landesteilen, eine Wiederherstellung früherer Selbstbestimmungsrechte gefordert. Gestützt und begleitet wurden diese Forderungen von einer Neubelebung der sprachlichen und kulturellen Wurzeln einzelner Regionen. Vor allem die Sprachenvielfalt verdeutlicht die kulturelle Vielfalt Spaniens; denn neben dem „Kastilisch“, dem eigentlichen Spanisch, das im ganzen Land Amtssprache ist, sind Katalanisch, Baskisch und Galizisch weitere anerkannte Amtssprachen in einigen Autonomien. Vor allem in Katalonien und im Baskenland wurde die lokale Sprache in den letzten Jahren sehr stark gefördert. In Katalonien ist die Sprachenpolitik ein wichtiges Instrument zur Förderung der Unabhängigkeit.

Die Autonomiebestrebungen einiger Regionen wurden bei der Verabschiedung einer neuen Verfassung 1978 aufgegriffen, indem ein „Staat

---

<sup>1</sup> Zum politischen System Spaniens vgl. neuerdings statt vieler: Nikolaus Werz/Susanne Grätius, *Spanien*, Schwalbach: Wochenschau Vlg, 2017; mein Dank gilt auch Dr. Mario Kölling für die Überlassung des Manuskripts: *Territorial politics and devolution – the case of Catalonia. The Catalan secession bid - between structural and contemporary tensions within the State of Autonomies* (working title), Zaragoza: Manuel Giménez Abad Foundation, 2017.

der Autonomien“ (*Estado autonómico*) begründet wurde. Artikel 2 der Verfassung erkennt die Einheit und Vielfalt Spaniens gleichermaßen an. Es heißt hier: „Die Verfassung gründet auf der unauflöslichen Einheit der spanischen Nation, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier, und sie würdigt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, die Bestandteil der Nation sind, und die Solidarität zwischen ihnen“.<sup>2</sup> Damit hat die Verfassung zwar im Grundsatz anerkannt, dass es auf dem spanischen Territorium mehrere Nationalitäten gibt, denen ein Recht auf Autonomie zugebilligt wird; doch gleichzeitig betont die Verfassung die Existenz einer Nation, deren Verbund in „Solidarität“ nicht in Frage gestellt werden dürfe. Mit Verweis auf diesen Artikel 2 der Verfassung lehnen Ministerpräsident *Rajoy* und alle anderen Gegner des katalanischen Separatismus, nicht zuletzt das spanische Verfassungsgericht, das Plebiszit und die Abspaltung der Katalanen ab.

Als problematisch erweist es sich heute jedoch – und das ist einer der Gründe für den katalanischen Separatismus –, dass die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Autonomien und dem Zentralstaat sowie auch zwischen den Autonomien selbst weder 1978 noch danach zufriedenstellend im Sinne eines von allen Seiten akzeptierten „gerechten“ Ausgleichs der widerstreitenden Interessen geregelt wurde. Die Verfassung hat nur einen flexiblen Rahmen für die zukünftige Ausgestaltung des „Staates der Autonomien“ gesetzt. Dennoch kann man feststellen, dass die Dezentralisierung nach Meinung und Erfahrung vieler politischer Gruppierungen in den Regionen und auf der Ebene des Zentralstaates sowie auch nach Ansicht vieler Staatsrechtler und Politikwissenschaftler über mehr als drei Jahrzehnte recht erfolgreich funktionierte.

Allerdings ist dieses System der Dezentralisierung nun an seine Grenzen gestoßen, nicht zuletzt infolge der Verarbeitung der Finanzkrise ab 2007. Die Schwachstellen der Dezentralisierung traten nun deutlicher zutage und haben die Konflikte zwischen einzelnen Regionen und der Zentralregierung angeheizt, die im Falle Kataloniens im Streben nach staatlicher Unabhängigkeit eskalierten.

Vor einer Beschreibung der aktuellen Konfliktlage, hier noch einige kurze Hinweise auf wichtige Aspekte der spanischen Dezentralisierung.

#### a) Unzureichende Klarstellungen der Kompetenzen der Regionen durch die Verfassung

Auch wenn unter spanischen Politikern, Staatsrechtlern und Politikwissenschaftlern keine einheitliche Meinung über eventuelle Schwachstellen der Verfassung bei den Bestimmungen über die Dezentralisierung herrscht, wird allgemein eingestanden, dass die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften durch die Verfassung nicht eindeutig geregelt war und ist. Noch weniger eindeutig sind ihre Kompetenzen festgelegt. Diese sind in sogenannten Autonomiestatuten festgeschrieben, welche erst nach Verabschiedung der Verfassung und nach Gründung der Autonomen Gemeinschaften jeweils für jede Autonomie individuell verhandelt wurden. Die durch die Autonomen Gemeinschaften ausformulierten Statute wurden zwischen 1979 und 1983, d. h. nach dem Inkrafttreten der spanischen Verfassung von 1978, durch Grundlagengesetze (*leyes orgánicas*)

<sup>2</sup> “Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

des nationalen Gesetzgebers bestätigt. Damit die Statuten Gültigkeit erlangen, müssen sie mit absoluter Mehrheit in der Abgeordnetenkammer verabschiedet werden. Es handelt sich deshalb bei den Statuten also formal nicht um selbstkonstituierende Normen, sondern um Staatsgesetze. Über die Statuten wurden Volksabstimmungen in einzelnen Regionen durchgeführt, so im Baskenland (1979), in Katalonien (1979, 2006) und in Andalusien (1980, 1981, 2007). Diese Referenden erhielten zum jeweiligen Zeitpunkt Zustimmungswerte zwischen 90,24% und 73,24%.

Jede Autonome Gemeinschaft hat nach ihrer Konstituierung ein Autonomiestatut verabschiedet, in dem die exekutiven und legislativen Kompetenzen sowie die Kompetenzverteilung zwischen einer Autonomen Gemeinschaft und dem Zentralstaat festgelegt sind. Die Verfassung enthält zwar einige Vorgaben für diese Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften und eine Liste der exklusiv dem Staat vorbehaltenen Materien, doch letztlich musste die Kompetenzaufteilung zwischen dem Zentralstaat und jeder einzelnen Autonomen Gemeinschaft gesondert verhandelt und verabschiedet werden. Das führte dazu, dass es recht unterschiedliche Regelungen und Grade der Autonomie einzelner Gemeinschaften gibt. Hinsichtlich der politischen Repräsentanz der Autonomien besteht erst seit 1989 im Rahmen eines sogenannten Autonomiepakts die Vereinbarung, dass in allen Autonomen Gemeinschaften ein nach Verhältniswahlrecht gewähltes Parlament bestehen muss, das einen Ministerpräsidenten wählt, der eine von ihm geleitete Regierung bildet. Die Einzelheiten werden in den Autonomiestatuten geregelt.

Ungeachtet der Besonderheiten einzelner Autonomen Gemeinschaften gibt es in den Autonomiestatuten für verschiedene Sachgebiete drei Kompetenzstufen. Es gibt Sachgebiete mit

- exklusiver Kompetenz einer Autonomie, d. h. Legislative und Exekutive liegen bei der Autonomen Gemeinschaft,
- geteilter Kompetenz, d. h. die Autonomie kann die Rahmengesetzgebung des Staates durch eigene Gesetze ausfüllen, außerdem steht ihr die Exekutive zu,
- reiner Vollzugskompetenz der Autonomie, d. h. ihr obliegt lediglich die Ausführung der staatlichen Gesetze durch ihre Verwaltungen.

Es existiert somit eine gewisse Ähnlichkeit zur Regelung in Deutschland mit ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern bzw. der Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben durch die Bundesländer. Allerdings ist in Spanien nicht einheitlich geregelt, bei welchen Materien die Autonomen Gemeinschaften über exklusive, geteilte oder nur eine vollziehende Kompetenz verfügen. Es gibt in manchen Bereichen eine Doppelung oder sogar Verdreifachung von Kompetenzen (was die unteren Verwaltungsebenen der Provinzen bzw. Gemeinden einschließt).

Das anfänglich große Kompetenzgefälle zwischen den Autonomien ist zwar durch eine teilweise Angleichung der Zuständigkeiten und eine allmähliche Ausweitung der Kompetenzen für alle Autonomien verändert worden: Doch insbesondere das System der Finanzbeziehungen zwischen dem Staat und den Autonomien ist weiterhin sehr ungleich geregelt.

Vor allem die sogenannten historischen „Nationalitäten“ (Aragon, Andalusien, Balearen, Baskenland, Galizien, Kanaren, Katalonien, Valencia) und

Navarra als "Comunidad foral" verhandelten Sonderregelungen in ihren Autonomiestatuten. Dadurch haben insbesondere das Baskenland und Navarra große finanz- und steuerpolitische Vorteile gegenüber den anderen.

In Katalonien fühlen sich ein Teil der Gesellschaft und der regionalen Politik demgegenüber benachteiligt. Durch ein Referendum im Oktober 1979 war die Autonome Gemeinschaft Kataloniens gegründet worden. Damit wurde die jüngste Form der Selbstverwaltung eingeführt. Der Abstimmung waren harte Verhandlungen mit der ersten Zentralregierung nach Franco unter Adolfo Suarez (1976-81) vorausgegangen, die verschiedene Forderungen eines katalanischen Vorschlags für das Autonomiestatut ablehnte, darunter u.a. die Anerkennung des Katalanischen als der einzigen offiziellen Sprache, größerer Autonomie im Bildungsbereich, geringeren Abgaben an die Zentralregierung oder die exklusive Kompetenz der Regionalregierung für die öffentliche Ordnung. In Katalonien bestand daher bereits seit 1979 eine gewisse Unzufriedenheit hinsichtlich der eigenen Stellung innerhalb des spanischen Regionalismus.

### **b) Die Finanzbeziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften**

Ein wesentliches Konfliktthema der spanischen Dezentralisierung betrifft die Finanzbeziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften; denn für die Finanzierung der Autonomien und die Aufteilung der Steuern zwischen dem Zentralstaat und den Autonomien gibt es zwei unterschiedliche Regelungen: für die meisten Autonomien gilt das allgemeine System (*régimen común*), für das Baskenland und Navarra hingegen das sogenannte Foralsystem (*régimen foral*).

Im Baskenland werden die Steuern durch die Provinzen (*territorios históricos*, deutschen Regierungsbezirken vergleichbar) und in Navarra durch die Autonome Gemeinschaft eingezogen. Im Gegensatz zu allen anderen müssen diese beiden die Steuereinkünfte auf ihrem Gebiet nicht mit der Zentrale teilen, sondern können sie behalten und eigenständig verwalten. Sie zahlen lediglich einen Beitrag an die Zentralregierung für deren Wahrnehmung von gesamtstaatlichen Aufgaben (Außenpolitik, öffentliche Sicherheit, Unterhaltung der Armee etc.). Doch die Festsetzung und Höhe dieses „*cupo*“ genannten Betrags ist sehr umstritten. So musste die Regierung Rajoy, um die Unterstützung der baskischen Volkspartei für die Verabschiedung des Haushalts 2017 zu gewinnen, den Basken nicht nur erhebliche Investitionsversprechen machen (z. B. für den Bau eines Hochgeschwindigkeitszuges von Madrid nach Bilbao), sondern verpflichtete sich auch zur Rückerstattung von 1,4 Milliarden Euro an das Baskenland für angeblich seit 2007 zu viel geleistete Zahlungen im Rahmen des *cupo*. Dabei kann niemand wirklich transparent vorrechnen, wie sich dieser Betrag zusammensetzt. Das ist letztlich ein „politischer“ Beitrag. In Katalonien aber fühlt man sich aufgrund solcher Privilegien für das Baskenland besonders benachteiligt.

In den Autonomien mit dem *régimen común* hingegen liegt die Steuergesetzgebung im Wesentlichen beim Zentralstaat. Die Steuern werden durch die staatlichen Finanzämter vereinnahmt. Die Autonomen Gemeinschaften erhalten dann vom Staat den auf ihrem Gebiet vereinnahmten Ertrag der Steuern teilweise (insbesondere 50 % der Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer) bzw. ganz (z. B. Vermögensteuer) zurück. Im *régimen común* besteht außerdem ein System des Finanzausgleichs, des-

sen Mittel vom Staat und den Autonomen Gemeinschaften (außer dem Baskenland und Navarra) aufgebracht werden.

Das geltende System ist somit nicht nur durch unterschiedliche Methoden der Steuererhebung und –verteilung gekennzeichnet, sondern es hat dazu geführt, dass die meisten Autonomen nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben aus eigenen Einnahmen zu finanzieren; aufgrund des geringen Steuer- und Einnahmeaufkommens wären manche Autonomen dazu ohnehin nicht oder nur unter erheblichen Einschränkungen in der Lage (z.B. Andalusien). Das bestehende Finanzierungssystem hat hier insgesamt zu einem Ausgleich beigetragen. Daneben haben die meisten Autonomen in der Vergangenheit fehlende Einnahmen durch zunehmende Verschuldung kompensiert. Doch im Zusammenhang mit der Banken- und Finanzkrise sind ab 2007 die Haushaltsdefizite der Autonomen Regionen wie nie zuvor explodiert. Die Regionen hatten Ende 2016 Schulden von insgesamt ca. 277 Milliarden Euro, das entsprach ungefähr knapp einem Viertel der gesamten öffentlichen Schulden Spaniens. Die höchst verschuldete Autonomie im Verhältnis zum regionalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die Region Valencia mit „eigenen“ Schulden in Höhe von 44,7 Mrd. €, was 42,5% des regionalen BSP entsprach. Katalonien hatte in absoluten Zahlen mit 75,1 Mrd. € die höchsten „eigenen“ Schulden, was 35,4 % des Bruttoinlandsprodukts der Autonomie entsprach. Nur die Autonomie Castilla-La Mancha hatte mit 37 % einen noch höheren Schuldenanteil im Vergleich zum regionalen Sozialprodukt, wobei der absolute Wert hier mit 14,1 Mrd. € relativ gering ist. Bei allen Regionen muss dann noch ihr Anteil an den spanischen Gesamtschulden hinzugerechnet werden.

Ohne hier weitere finanztechnische Details anzuführen, macht allein der kurze Hinweis auf diesen Schuldenstand deutlich, dass die meisten Regionen finanziell keineswegs autonom sind. Zur Aufrechterhaltung staatlicher Leistungen haben die Autonomen zunehmend Finanzhilfen beim Zentralstaat beantragt: zuerst sah sich im Juli 2012 Valencia dazu gezwungen, danach folgten auch die meisten anderen Autonomen. Darunter nicht zuletzt Katalonien, das somit keineswegs finanziell so autonom ist, wie es die Anführer der Unabhängigkeitsbewegung behaupten.

Die Entscheidung über die Zuflüsse an die Regionen ist jedoch nicht eindeutig bzw. neutral geregelt. Vielmehr besitzt die Zentralregierung dabei einen „politischen“ Entscheidungsspielraum, d.h. sie verfügt mit den Finanzhilfen über ein Druckmittel gegenüber den Autonomen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis aber verschärft einerseits den Konflikt zwischen Zentralstaat und Autonomen und verdeutlicht andererseits die Brisanz einer eventuellen Reform der spanischen Dezentralisierung.

### **c) Keine Partizipation der Autonomen Gemeinschaften an gesamtstaatlichen Entscheidungen; Mängel bei der Koordination zwischen Autonomen Regionen und der Zentralregierung**

Die Autonomen Gemeinschaften sind nicht an der nationalen Gesetzgebung beteiligt. Zwar war ihre Schaffung für die Überwindung der Zentralisierung des *Franco*-Regimes und die Festigung der Demokratie in Spanien von großer Bedeutung. Doch die Partizipation der Autonomen an gesamtstaatlichen Entscheidungen ist ebenso mangelhaft wie die Koordination zwischen Autonomen und der Zentralregierung.

Zwar existieren auf der Verwaltungsebene Abstimmungsmechanismen und eine Zusammenarbeit zwischen Institutionen der Autonomen und dem Zentralstaat, u. a. durch sogenannte Sektorkonferenzen. Doch es

gibt keinen regelmäßigen Austausch der Ministerpräsidenten der Autonomen mit der Zentralregierung oder gar deren Beteiligung an staatlichen Entscheidungsprozessen, selbst wenn sie unmittelbare Bedeutung für die Autonomen haben. Erst seit 2004 gibt es eine sogenannte „Konferenz der Präsidenten“, d. h. der Regierungschefs der Autonomen und des Zentralstaats. Doch diese Konferenz tritt nur sehr unregelmäßig zusammen und hat praktisch keine Entscheidungskompetenz. Während der ersten Amtszeit von Ministerpräsident *Rajoy* von 2011 bis 2015 trat diese Konferenz nur ein einziges Mal zusammen! Man stelle sich vor, in Deutschland würde die Bundesregierung in vier Jahren nur einmal mit den Ministerpräsidenten der Länder sprechen und diese wären von gesamtstaatlichen Entscheidungen vollkommen ausgeschlossen!

Im Januar 2017 hat Ministerpräsident *Rajoy* erstmals während der laufenden Wahlperiode zu einer Präsidentenkonferenz eingeladen, nicht zuletzt um auch mit den Katalanen ins Gespräch zu kommen. Doch der katalanischen President de la Generalitat verweigerte seine Teilnahme.

Zwar sollen gemäß der Verfassung die Interessen der Regionen im Senat, der zweiten Kammer des nationalen Parlaments, vertreten werden, der sich aus 208 direkt gewählten und weiteren derzeit 58 von den Autonomen Gemeinschaften entsandten Mitgliedern zusammensetzt. Doch die gesetzgeberischen Kompetenzen des Senats sind sehr eingeschränkt. Er kann nicht als Repräsentationsorgan der Regionalinteressen gelten. Die Berücksichtigung der Interessen der Autonomen Gemeinschaften im Rahmen der gesamtstaatlichen Gesetzgebung ist somit sehr prekär.

#### **d) Forderung nach Reform der Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften**

Die Unzufriedenheit über die ungleiche Stellung der Autonomen Regionen und die konkreten Probleme im Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften führten dazu, dass sich in den letzten Jahren die Stimmen mehren, die eine Reform der Verfassungsregelungen zu den Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften fordern. Häufig wird in diesem Zusammenhang das offene Kompetenzsystem der Verfassung von 1978 als überholt kritisiert und eine angemessenere Regelung der Kompetenzverteilung in der Verfassung gefordert.

Die Asymmetrie, die die Dezentralisierung in Spanien kennzeichnet, war ja durchaus bewusst in der Verfassung vorgesehen worden, um den unterschiedlichen Ansprüchen einiger Regionen gerecht zu werden, nicht zuletzt denen des Baskenlands und Kataloniens nach einer selbstbestimmten Regierung. Das war für die Übergangszeit zur Demokratie und die Konsolidierung der Demokratie von großer Bedeutung. Schließlich sind Asymmetrien wie in Spanien auch aus anderen föderalen Systemen bekannt, auch wenn Spanien sich nicht als „föderales System“ begreift. Die zunehmenden Konflikte, vor allem mit Katalonien, verdeutlichen aber, dass das bisherige Beziehungssystem zwischen Autonomen und Zentralstaat an seine Grenzen stößt.

## a) Das neue Autonomiestatut Kataloniens

Seit Beginn der spanischen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2007 hat der Konflikt zwischen Katalonien und der Zentralregierung an Schärfe zugenommen. Unmittelbarer Anlass dafür ist die oben erwähnte zunehmende finanzielle Abhängigkeit der Autonomen Gemeinschaften von der Zentralregierung, wobei im Falle Kataloniens noch erschwerend das Gefühl der Ungleichbehandlung und Benachteiligung gegenüber dem Baskenland und Navarra hinzukommt. Vor der Finanzkrise ist diese Ungleichbehandlung weniger deutlich ins Gewicht gefallen, weil die Autonomen Regionen bis dahin ihre Liquidität durch Schuldenaufnahme sichern konnten. Seit der Einführung eines Fiskalpakts in der Verfassung aber – Änderung des Artikels 135 im Jahr 2011, noch unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten *Zapatero*, aber mit Zustimmung der Volkspartei - und den Strukturformen der Regierung *Rajoy* ab 2012, kontrolliert die Zentralregierung die Ausgaben der Autonomen sehr streng und wendet Sanktionen an, die die Kompetenzen der Autonomen erheblich einschränken. Die katalanische Regierung hat deshalb, ebenso wie die Regierungen anderer Autonomen, nur noch einen begrenzten Zugang zu den Finanzmärkten. Die Finanzierung ihrer Aufgaben und der größte Teil ihrer Einnahmen hängen von den Zuwendungen der Zentralregierung ab. Die Zuteilung dieser Zuwendungen aber ist, wie erwähnt, nicht einheitlich geregelt, sondern ist an die politischen Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Zentralregierung und der jeweiligen Autonomie gebunden.

Die Ursachen für die neueren Unabhängigkeitsbestrebungen Kataloniens liegen jedoch tiefer. Erstens ist in dieser Region die Einstellung weit verbreitet, dass die Katalanen eine Sonderrolle im spanischen Staatsverband spielen, die jedoch von der Zentralregierung und den übrigen Autonomen nicht angemessen gewürdigt und teilweise sogar herabgewürdigt werde. Das Gefühl, schlecht oder ungerecht behandelt zu werden, teilen auch Teile derjenigen katalanischen Gesellschaft, die keineswegs eine staatliche Unabhängigkeit ihrer Gemeinschaft anstreben oder befürworten – und das ist bisher die Mehrheit der Bevölkerung. Zweitens hat die aktuelle Zuspitzung des Konfliktes zwischen Katalonien und der Zentralregierung auch mit den politischen Rivalitäten in Katalonien zu tun. Die verschiedenen politischen Lager innerhalb von Katalonien markieren ihr Profil im Hinblick auf die Autonomiefrage. Seit knapp zwei Jahrzehnten führt das zu einer kontinuierlichen Überbietung von Positionierungen und Forderungen, was den Konflikt anheizt. Drittens schließlich erweisen sich die bisherigen Reaktionen des „übrigen Spaniens“ – das meint nicht nur, aber durchaus auch die Zentralregierung - als nicht geeignet, um den Konflikt zu deeskalieren und im günstigsten Fall beizulegen.

Die Diskussionen und Ereignisse im Zusammenhang mit der Verabschiedung und Ablehnung eines neuen Autonomiestatuts stehen am Anfang dieser Ursachenkette des aktuellen Konflikts.

Wie schon erwähnt, waren bereits 1979 Forderungen und Erwartungen Kataloniens hinsichtlich seiner in einem Autonomiestatut verbrieften Kompetenzen von der damaligen Regierung zurückgewiesen worden. Das Autonomiestatut wurde zwar in einer Volksabstimmung angenommen, doch der Konflikt um die Erweiterung der Kompetenzen Kataloniens schwelte weiter. Erst Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts kam es zu konkreten Vorstößen im Hinblick auf eine Reform des Autonomiestatuts. Einerseits hatte die bürgerliche Koalition von *Convergència i*

*Unió (CiU)*<sup>3</sup>, die mit *Jordi Pujol* Katalonien von 1978 bis 2003 ununterbrochen regierte, in der Legislaturperiode ab 1999 eine Reform des Statuts in Aussicht gestellt. Andererseits hatten auch die katalanischen Sozialisten (*Partido de los Socialistas de Cataluña*, PSC) – die formal eine eigenständige Partei bilden, aber auf gesamtstaatlicher Ebene mit der PSOE assoziiert sind – sowie die Republikanische Linkspartei *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) die Forderung nach einer Reform des Autonomiestatuts erhoben. Trotz unterschiedlicher Vorstellungen über Inhalt und Tragweite der Reform setzte ein Prozess ein, der auf eine Reform des Autonomiestatuts hinauslief und ab 2004 von allen Parteien im katalanischen Parlament unterstützt wurde, anfänglich sogar auch von den Abgeordneten der Volkspartei (PP). Der spanische Ministerpräsident *José Luis Rodríguez Zapatero* hatte während des Wahlkampfes im November 2003 in Aussicht gestellt, er werde nach seiner eventuellen Wahl zum spanischen Ministerpräsidenten das Statut respektieren, das das katalanische Parlament verabschiedete.

Noch während der Verhandlungen im Parlament in Barcelona kam es zu Konflikten sowohl innerhalb der katalanischen Gruppierungen, vor allem aber mit maßgeblichen gesamtstaatlichen Akteuren über zentrale Themen des künftigen Autonomiestatuts. Konfliktthemen waren u. a. die Definition von Katalonien als einer „Nation“ und nicht nur als „Nationalität“, die Kompetenz zur Verabschiedung von sogenannten „organischen“ Gesetzen, d. h. grundlegenden Gesetzen, die in Konkurrenz zur gesamtstaatlichen Gesetzgebung stehen könnten, etwa im Hinblick auf die Rechtsordnung, eine neue Finanzverfassung in Anlehnung an die für das Baskenland geltenden Bestimmungen, die Ausweitung der Kompetenzen der katalanischen Regierung und die obligatorische Einführung der katalanischen Sprache, die die kastilische/spanische Sprache ersetzen könnte. Vor allem das Ansinnen, Katalonien als „Nation“ und den spanischen Staat als „plurinationalistisch“ oder ähnlich zu definieren, erzeugte kontroverse Debatten, weil die Gegner dieser Sprachregelung hierin ein Einfallstor für eventuell weiter gehende Unabhängigkeitsansprüche sahen.

Ohne hier auf Einzelheiten der Kontroversen um die Redaktion und Verabschiedung des neuen Autonomiestatuts eingehen zu können, kann man festhalten: am 30. September 2005 wurde das neue Statut vom katalanischen Parlament mit 120 von 135 Stimmen der Parteien PSC, ERC, ICV, und CiU verabschiedet; lediglich die 15 Abgeordneten der Volkspartei stimmten dagegen. Bemerkenswert war die Zusammenarbeit der bürgerlichen Koalition CiU mit den Linksparteien PSC und ERC, die die Grundlage legte für die heutige Koalition zwischen PDeCAT und ERC.

Das Statut bedurfte allerdings noch der Bestätigung durch die beiden Kammern des nationalen Parlaments. Nach Verhandlungen zwischen der katalanischen und der spanischen Regierung, kontroversen Debatten im Parlament und einigen Änderungen haben die große Mehrzahl der Parteien in der Abgeordnetenkammer und dem Senat im März bzw. Mai 2006 dem Statut zugestimmt. Lediglich die Volkspartei sowie auch die katalanische ERC lehnten das Statut ab, freilich aus unterschiedlichen Gründen. Während die ERC einige Einschränkungen gegenüber früheren Formulierungen nicht hinnehmen wollte, hatte die Volkspartei grundsätzliche Einwände gegen eine Vielzahl der mehr als 200 Artikel. Ein zentraler Anlass

<sup>3</sup> *Convergència i Unió* war eine Parteienföderation gebildet aus der liberal-nationalistischen Partei „*Convergència Democràtica de Catalunya*“ und der christlich-demokratisch geprägten Partei *Unió Democràtica de Catalunya*, (*Unió* oder UDC)

des Widerstands der PP war, dass Katalonien in dem Statut als „Nation“ bezeichnet wird. Die Volkspartei aber wollte, dass sich der Begriff „Nation“ nur auf die Gesamtheit aller Spanier bezieht. Infolge der Beratungen im Parlament war der Begriff „Nation“ zwar vom 1. Artikel in die Präambel des Statuts gerückt worden. Doch es heißt hier: „Das Parlament von Katalonien, indem es das Gefühl und den Willen der Bürger von Katalonien aufgreift, hat mit breiter Mehrheit Katalonien als Nation definiert.“<sup>4</sup>

Nach der Zustimmung durch das spanische Parlament fand am 18. Juni 2006 in Katalonien ein Referendum über das neue Statut statt. Die Zustimmung betrug 73,9%, doch die Wahlbeteiligung war mit 49% relativ gering. König Juan Carlos I unterzeichnete das Statut am 19. Juli 2006 und am 09. August 2006 trat es in Kraft.

Unterdessen aber hatte die Volkspartei am 31. Juli eine Normenkontrollklage beim Verfassungsgericht gegen 187 Artikel des neuen Statuts eingereicht, nachdem sie zuvor schon zahlreiche Demonstrationen in verschiedenen Landesteilen gegen das Statut und seine Beratung im Parlament organisiert hatte. Zwar hatten auch andere Instanzen und Institutionen Verfassungsklagen eingereicht, darunter u.a. fünf andere Autonome Gemeinschaften, die jeweils wenige Artikel in Frage stellten. Die Volkspartei aber und ihr Vorsitzender *Rajoy* waren die maßgeblichen Opponenten gegen das neue Statut. Das zentrale Argument der PP war, dass der Text „gegen die Einheit der spanischen Nation“ verstoße und die katalanische gegenüber der kastilischen Sprache privilegiere. Der Widerspruch der PP zum Autonomiestatut erklärt die erbitterte Abneigung vieler katalanischer Politiker gegen die Volkspartei und vor allem auch *Mariano Rajoy*s. Nicht zuletzt deshalb hat die PP in Katalonien bei Wahlen einen schweren Stand.

Nach vierjährigen Beratungen verkündete das Verfassungsgericht Ende Juni 2010 sein Urteil. Es erklärte 14 Artikel insgesamt oder teilweise als verfassungswidrig und für weitere Artikel bestimmte es eine verfassungskonforme Auslegung. Allerdings beließ das Verfassungsgericht die heftig umstrittene Bezeichnung Kataloniens als „Nation“ in der Präambel des Autonomiestatuts, bestimmte aber, dass dies keinerlei juristische Wirkung bei der Auslegung anderer Normen entfaltet (und damit insbesondere keine Sonderstellung Kataloniens im Vergleich zu anderen Autonomen Gemeinschaften, die sich nicht als "Nation" definieren, hergeleitet werden könne).

Das Verfassungsgericht hat mit seinem Urteil zwar die Klage der Volkspartei und anderer Kläger weitgehend abgewiesen. Dennoch kam es nach Veröffentlichung des Urteils in Katalonien zu zahlreichen Protesten und Demonstrationen. Stadträte und Provinzparlamente verabschiedeten Erklärungen und Beschlüsse und es gab eine Vielzahl weiterer Aktionen zugunsten des Autonomiestatuts.

<sup>4</sup> “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a [Cataluña como nación]1. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce [la realidad nacional de Cataluña] como nacionalidad.”

Verschiedene politische Gruppierungen in Katalonien nahmen das Urteil des Verfassungsgerichts zum Anlass, um nun weitergehende Forderungen nach staatlicher Unabhängigkeit Kataloniens zu erheben. Dabei spielten ganz offenkundig nicht nur die übergeordneten katalanischen Interessen, sondern auch ganz spezifischen partei- und machtpolitische Interessen eine Rolle.

Angeführt wurde diese Bewegung zunächst von *Artur Mas*, dem Vorsitzenden der Parteienallianz *Convergència i Unió* (CiU). Diese Allianz hatte mit *Jordi Pujol* Katalonien seit der Wahl eines katalanischen Parlaments von 1980 bis 2003 ununterbrochen regiert. Während dieser Zeit hat CiU auf gesamtstaatlicher Ebene die jeweiligen Mehrheitsparteien im nationalen Parlament unterstützt, d.h. sowohl *Adolfo Suárez* während der Transition als auch *Felipe González* (PSOE, 1982 – 96) und *José María Aznar* (PP, 1996-2004). 2003 und 2006 verlor CiU die Wahlen in Katalonien und es kam jeweils zu einer Drei-Parteien-Allianz („*Tripartit*“) linker Parteien, wobei die Sozialisten der PSC den Ministerpräsidenten stellten. Bei den Wahlen von 2010 konnte die CiU mit *Artur Mas* mit deutlichem Abstand eine relative Mehrheit (62 von 135 Mandaten) im Parlament in Barcelona zurückzugewinnen und *Mas* wurde zum Ministerpräsidenten Kataloniens gewählt.

Während CiU bis dahin einen relativ moderaten Nationalismus repräsentierte und noch zu Beginn der Diskussion über die Reform des Autonomiestatuts eine gemäßigte Haltung vor allem gegenüber den radikalen Forderungen der ERC einnahm, verschärfte *Artur Mas* nun den Tonfall gegenüber der Zentralregierung, die seit Dezember 2011 von Ministerpräsident *Mariano Rajoy* geführt wurde. Am 12. September 2012, einen Tag nach einer Massenkundgebung anlässlich des katalanischen Nationalfeiertags, kündigte *Mas* vorgezogene Neuwahlen an und versprach Katalonien „staatliche Strukturen“. Unmittelbarer Anlass für die Ankündigung der Wahlen waren gescheiterten Verhandlungen von *Mas* mit Ministerpräsident *Rajoy* über einen Fiskalpakt für Katalonien. Das katalanische Parlament hatte einen solchen „Fiskalpakt“ verabschiedet, der für Katalonien ein ähnliches Steuersystem vorsah, wie es für das Baskenland gilt. Ministerpräsident *Rajoy* aber lehnte Verhandlungen über diesen Fiskalpakt ab.

Die vorgezogenen Wahlen fanden am 25. November 2012 statt und hatten ein für *Artur Mas* enttäuschendes Ergebnis. Anstatt der erhofften Stärkung verlor CiU 12 Sitze im Parlament und *Mas* konnte nur eine Minderheitsregierung mit Unterstützung der Linksrepublikaner der ERC bilden, die zweitstärkste Kraft im Parlament wurde. *Mas* und CiU verloren ihre Führungsrolle der Unabhängigkeitsbewegung.

Eine weitere Radikalisierung der Unabhängigkeitsparteien zeigte sich ein gutes Jahr später, als *Mas* im Dezember 2013 in Absprache mit den Linksparteien ERC, ICV-EUiA und CUP mitteilte, im November 2014 ein Referendum über die politische Zukunft Kataloniens durchzuführen. Die PP, aber auch die katalanischen Sozialisten sowie die neue, in Katalonien gegründete Zentrumsparterie *Ciudadanos* lehnten das Referendum ab. Da ein „Referendum“ eindeutig verfassungswidrig gewesen wäre, wurde dieser Begriff schließlich durch „Volksbefragung“ ersetzt.

Parallel zur Vorbereitung der Volksbefragung begann *Mas* mit der Schaffung staatlicher Strukturen. So gründete er beispielsweise ein katalanisches Finanzamt, das zukünftig alle Steuern in der Region eintreiben soll-

te, und er baute eine Art auswärtigen diplomatischen Dienstes mit Auslandsvertretungen der Regionalregierung u. a. in Paris, London, Berlin, Brüssel und New York auf, der für die Unabhängigkeit der Region werben sollte.

Das spanische Verfassungsgericht ließ infolge einer Verfassungsklage der Zentralregierung von *Mariano Rajoy* keinen Zweifel daran, dass die Volksbefragung verfassungswidrig sei und untersagte sie. Ministerpräsident *Rajoy* und seine Regierung beharrten darauf, dass ein solches Referendum, wenn überhaupt, dann nur unter Beteiligung aller Spanier durchgeführt werden könnte.

Die Befragung fand dennoch statt, allerdings unter erheblich eingeschränkten Bedingungen. Um einen offenen Verstoß gegen die Verfassung und die Gesetze zu vermeiden, konnte die Regionalregierung die Volksbefragung nicht von Amts wegen und unter Zuhilfenahme staatlicher Instanzen vorbereiten. So gab es keine Wahllisten und keine Wahlbenachrichtigungen. Die Zentralregierung setzte jedoch keine Zwangsmittel gegen die Befragung ein und tolerierte sie letztlich.

An der inoffiziellen Volksbefragung am 9. November 2014 nahm nur ein Drittel der Wahlberechtigten Kataloniens teil. Davon sprach sich eine große Mehrheit von 80,1 % für die Unabhängigkeit Kataloniens aus.

Regionalpräsident *Artur Mas* sah in dem Ergebnis eine Bestätigung für das Unabhängigkeitsbegehren. Er kündigte ein weiteres Mal vorgezogene Neuwahlen für das katalanische Parlament am 27. September 2015 an. In Abstimmung mit dem ERC-Vorsitzenden *Oriol Junqueras* und einiger zivilgesellschaftlicher Organisationen erklärte er diese Wahlen gleichzeitig zu einem indirekten Plebiszit über die Frage der Unabhängigkeit.

### c) Die Wahlen von 2015

Vor den Regionalwahlen im September fanden im Mai 2015 Kommunalwahlen statt. Gewonnen wurden sie von denjenigen, die für ein radikales Verhalten gegenüber der Zentralregierung in Madrid eintraten. Bemerkenswert war vor allem die Wahl von *Ada Colau* zur Bürgermeisterin von Barcelona als Kandidatin von „*Barcelona en Comú*“, einer Plattform gesellschaftlicher und politischer Gruppierungen, die gegen die Reformen und die Sparpolitik der Zentralregierung mobil machten. Der regionale Verband der neuen populistischen Bewegung *Podemos* war Teil von „*Barcelona en Comú*“.

Der Wahlsieg *Colaús* beendete die langjährige Dominanz von *Convergència y Unió* in Barcelona und trug zum Auseinanderbrechen dieser Parteienallianz bei, die lange eine eher gemäßigte nationalistische Haltung vertreten und früher auch relativ gut mit der Volkspartei zusammengearbeitet hatte. Der größere Partner dieser Allianz, *Convergència*, hatte sich unter dem Vorsitz von *Artur Mas* seit 2010 zunehmend radikalisiert. Obwohl er damit keinen Erfolg hatte, der Versuch eines Referendums 2014 gescheitert war, sich das Verhältnis zur Regierung in Madrid kontinuierlich verschlechterte und Sprachlosigkeit zwischen *Mas* und *Rajoy* herrschte, hielt *Mas* auch nach den verlustreichen Kommunalwahlen an dem Konfrontationskurs fest. Die kleinere Partei *Unió* kündigte daraufhin die Zusammenarbeit auf und trat bei den Wahlen alleine an. *Artur Mas* dagegen trieb die Radikalisierung von *Convergència* weiter voran.

Zusammen mit der republikanischen Linken ERC und zwei weiteren Linksparteien bildete *Convergència* 2015 eine Wahlallianz mit dem Namen „*Junts pel Sí*“, „Gemeinsam für das Ja“. Das bezog sich auf das zentrale Wahlkampfthema: die Erklärung der Unabhängigkeit Kataloniens von Spanien. Auf ihrer Kandidatenliste stand übrigens auch der Trainer des FC Bayern München, *Pep Guardiola*.

Das Wahlergebnis war für die Separatisten jedoch insgesamt ernüchternd und bestätigte einmal mehr, dass die Mehrheit der Katalanen keine staatliche Unabhängigkeit anstrebt. *Mas* und seine Allianz *Junts pel Sí* erhielten nur 39,6% der Stimmen und 62 der 135 Mandate im Regionalparlament, neun Sitze weniger als CDC und ERC 2012 gewonnen hatten. Die ebenfalls separatistische und antikapitalistische Gruppierung CUP (*Candidatura de Unitat Popular-Llamada Constituyente*), der *Junts pel Sí* zu gemäßigt war, kam auf 10 Mandate und 8,2% der Stimmen. Zusammen erhielten die Separatisten somit nur 47,8% der Stimmen, auch wenn sie im Parlament über eine Mehrheit der Mandate verfügen.

Die liberale, prospanische Partei *Ciutadans* (Bürger) wurde mit 25 Sitzen (2012: neun) die zweitstärkste Kraft im katalanischen Parlament. Die ebenfalls prospanischen Sozialisten (PSC) errangen 16 Mandate, vier weniger als vor drei Jahren. *Rajoy's* Volkspartei (PP), die in Katalonien traditionell keine bedeutende Rolle spielt, kam auf 11 Sitze, acht weniger als 2012.

Das Wahlergebnis deutete an, dass eine Regierungsbildung unter Zustimmung der CUP schwierig werden würde. In der Tat war *Artur Mas* das erste und prominenteste Opfer. Nachdem im Vorfeld der Wahl bekannt geworden war, dass er, wie schon jahrzehntelang sein Vorgänger *Pujol*, von einem quasi institutionalisierten Korruptionsschema profitiert und sich dadurch erheblich bereichert hatte - 3% Kommission bei praktisch jeder öffentlichen Ausschreibung in Katalonien-, kündigte die CUP vor der Wahl an, *Mas* auf keinen Fall zum Ministerpräsidenten zu wählen. Nach schwierigen Verhandlungen, die fast zur Ausrufung von erneuten Neuwahlen führten, wurde schließlich *Carles Puigdemont* von *Convergència* im Januar 2016 zum katalanischen Ministerpräsidenten gewählt.

*Mas* schied übrigens aus dem Parlament aus und betrieb die Reorganisation von *Convergència* in einer Nachfolgepartei, die heute „Demokratische Europäische Katalanische Partei“ heißt, *Partido Demócrata Europeo Catalán* (PDeCAT), deren Vorsitzender er ist. Im März 2017 wurde *Mas* vom Obersten Gericht Kataloniens (*Tribunal Superior de Justicia de Catalunya*, TSJC) einstimmig wegen Ungehorsam gegen Verfassungsbestimmungen während der Ausübung eines öffentlichen Amtes neben einer geringfügigen Geldstrafe dazu verurteilt, zwei Jahre keine öffentlichen Ämter auszuüben. Die Strafe bezog sich auf die Organisation der Volksbefragung von 2014 und hat zur Folge, dass *Mas* bei eventuell erneut vorgezogenen Wahlen für das katalanische Parlament nicht kandidieren darf. Wegen der Korruptionsvorwürfe läuft ein Strafverfahren gegen ihn, das eventuell mit einer Gefängnisstrafe enden kann.

#### d) Das Unabhängigkeitsstreben der katalanischen Regierung und die Ankündigung eines Referendums für den 01. Oktober 2017.

*Carles Puigdemont*, der neue Ministerpräsident von Katalonien, trieb den Konflikt weiter voran. Sowohl aus eigenem Antrieb und in Übereinstimmung mit der radikalisierten Position seiner eigenen Partei PDeCAT als

auch wegen der prekären parlamentarischen Mehrheit seiner Regierung im katalanischen Regionalparlament, wodurch er auf Gedeih und Verderb den Linksrepublikanern der ERC und der unberechenbaren Linksgruppierung CUP ausgesetzt ist, hat *Puigdemont* seit seiner Wahl keinen Zweifel daran gelassen, dass er die staatliche Unabhängigkeit Kataloniens anstrebt, die durch ein Plebiszit, notfalls aber auch in einem einfachen Gesetzgebungsverfahren des Regionalparlaments ermöglicht werden soll.

Bereits am 09. November 2015, d. h. noch vor der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten, hatten die drei Parteien der Regierungskoalition im katalanischen Parlament eine Resolution zur Unabhängigkeit verabschiedet, die seither die Regierungslinie vorgibt. Auch wenn diese Koalition in vielen Fragen durch sehr heterogene Positionen gekennzeichnet ist und deshalb in nunmehr anderthalbjähriger Regierungszeit nur ganz wenige Gesetze zu Sachfragen verabschiedete, blieb sie bisher durch das Ziel der staatlichen Unabhängigkeit geeint.

Die Parteien von *Junts pel Sí* hatten vereinbart, 2017 mit einem Referendum die Unabhängigkeit Kataloniens von Spanien zu erreichen, ganz gleich, ob das Referendum legal oder illegal wäre. Zugleich soll das katalanische Parlament ein sogenanntes „Trennungsgesetz“ verabschieden, das die Details einer Abtrennung von Spanien und die Schaffung eines unabhängigen Staates regelt. Da ein solches Gesetz die Zustimmung von zwei Dritteln der Parlamentarier in Katalonien bräuchte, über die *„Junts pel Sí“* aber nicht verfügt, hat diese Koalition im April 2017 kurzerhand die parlamentarische Geschäftsordnung in Katalonien geändert, so dass ein solches Gesetz nun von einer einfachen Mehrheit nach nur einer Lesung im Parlament verabschiedet werden würde. Damit soll der Opposition jede Chance auf Widerstand oder Verzögerung genommen werden; zudem soll verhindert werden, dass das Gesetz vom katalanischen Verfassungsgericht kassiert werden würde. Die Oppositionsparteien in Barcelona haben selbstverständlich vehement gegen dieses Verfahren protestiert, weil es die Rolle des Parlaments erheblich einschränkt.

Noch vor Ankündigung des Datums für das Referendum wurde im Mai 2017 der Entwurf für ein „Gesetz des juristischen Übergangs“ bekannt, der im Umfeld der katalanischen Regierung erarbeitet worden wäre, dessen Authentizität aber dann von *Puigdemont* verneint wurde. In diesem Gesetzentwurf sind nicht nur zahlreiche Details für die Übernahme staatlicher Souveränität durch die katalanische Regierung festgehalten. Vielmehr ist auch vorgesehen, dass bei einem Verbot oder einer Behinderung des Referendums das Gesetz sofort verabschiedet und in Kraft treten kann. Demnach könnte die staatliche Unabhängigkeit ohne größere parlamentarische Debatte mit der knappen Mehrheit der Regierungskoalition von *Junts pel Sí* entschieden werden!

Zu den Vorhaben des Gesetzentwurfs gehören u.a. die sofortige Amnestie aller katalanischen Politiker, die wegen Vergehen im Zusammenhang der Förderung der Unabhängigkeit angeklagt sind oder bereits verurteilt wurden,<sup>5</sup> die Übertragung aller Besitztümer des spanischen Staates auf den neuen Staat, die Übernahme aller Staatsangestellten durch den neuen Staat, die Aufhebung der Gewaltenteilung, neue Formen der Richterwahl,

<sup>5</sup> Verfahren wegen Verstößen gegen Gesetze im Zusammenhang mit Aktionen zur Werbung für die Unabhängigkeit laufen gegen ca. 400 politische Repräsentanten katalanischer Institutionen, die von der Parlamentspräsidentin über Landtagsabgeordnete, Bürgermeister und lokale Ratsmitglieder etc. reichen

wobei alle Richter und Staatsanwälte sich bei dem neuen Staat bewerben müssten, das obligatorische Erlernen der katalanischen Sprache durch Angehörige der Polizei und Justiz, das Recht auf Staatsangehörigkeit für alle, die mindestens seit einem Jahr in Katalonien leben, etc. Neben vielen Details sieht der Gesetzentwurf auch die Fortsetzung der Mitgliedschaft Kataloniens in der Europäischen Union vor – obwohl die EU bereits deutlich gemacht hat, dass es eine automatische Mitgliedschaft für ein unabhängiges Katalonien nicht geben kann.

Die Regierung in Madrid, aber auch nationale politische Parteien und viele Medien haben den Entwurf nach seinem Bekanntwerden sehr kritisch kommentiert. Ministerpräsident *Rajoy* verglich im Parlament die katalanische Regierung mit den „schlimmsten Diktaturen“.

Zur gleichen Zeit, im Mai dieses Jahres, hatte *Puigdemont* an *Rajoy* geschrieben und darum gebeten, Verhandlungen über die Durchführung eines Referendums zu beginnen. Das lehnte *Rajoy* in seinem Antwortschreiben ab und bezeichnete das Vorhaben als „schwerwiegende Bedrohung des Zusammenlebens und der verfassungsmäßigen Ordnung“. Wie bisher immer, lehnt der Ministerpräsident weiterhin jegliches Referendum in Katalonien ab, weil die spanische Verfassung keiner Region eine solche einseitige Abstimmung erlaube; nur die Mehrheit der Spanier könne über eine Verfassungsänderung entscheiden.

*Rajoy* hat *Puigdemont* wiederholt eingeladen, sein Vorhaben im nationalen Parlament vorzustellen, wo darüber abgestimmt werden könne. In der Gewissheit einer Niederlage hat *Puigdemont* das bisher abgelehnt. Ungeachtet aller Kritik kündigte er am 09. Juni die Durchführung des Plebiszits über die Unabhängigkeit am 01. Oktober an.

*Puigdemont* hatte zwar zuletzt in Aussicht gestellt, die Position im nationalen Parlament zu vertreten, doch nur unter der Bedingung, dass die Abgeordneten anschließend keinen Beschluss dazu fassen würden. Er wollte auf jeden Fall ein Votum des spanischen Parlaments gegen die katalanische Unabhängigkeit vermeiden. Das spanische Parlament hat diese Forderung nicht erfüllt. Am 22. Juni hat die spanische Abgeordnetenkammer mit einer Mehrheit von 71 % und 250 Stimmen aus der Volkspartei, der Sozialistischen Partei, *Ciudadanos* und zwei kleinen Regionalparteien die Durchführung eines Referendums in Katalonien am 01. Oktober abgelehnt, 92 Abgeordnete von *Podemos*, den katalanischen Regionalparteien ERC und *Compromís* sowie den baskischen Parteien PNV und EH Bildu haben das Vorhaben unterstützt. Trotz dieses eindeutigen Votums ist der Konflikt damit nicht entschieden.

### 3. Perspektiven: Wird Katalonien unabhängig oder gibt es eine politische Lösung des Konflikts mit den katalanischen Separatisten?

Jüngere Meinungsumfragen in Katalonien belegen zwei wichtige Einstellungen: erstens ist eine anhaltend große Mehrheit von ca. zwei Dritteln der Katalanen mit der gegenwärtigen Position ihrer Autonomen Gemeinschaft im spanischen Staatsverbund unzufrieden, wobei die Unzufriedenheit in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat; zweitens ist eine deutliche, wenn auch nicht überwältigende Mehrheit der Katalanen nicht für eine staatliche Unabhängigkeit. Selbst wenn am 01. Oktober ein Plebiszit stattfinden sollte, ist eher damit zu rechnen, dass die Befürworter der Unabhängigkeit verlieren werden – es sei denn, der Konflikt mit

der Zentralregierung eskaliert in einer Weise, die den Befürwortern der Unabhängigkeit zusätzliche Stimmung und Stimmen beschert.

Dass ein Plebiszit in der von seinen Befürwortern betriebenen Weise stattfindet, ist unwahrscheinlich. Die Zentralregierung von Ministerpräsident Rajoy wird ihre ablehnende Haltung, zumal nach dem jüngsten Votum im Parlament, nicht ändern. Allerdings ist noch nicht erkennbar, mit welchen Mitteln sie das Referendum untersagen will oder kann. Die Regierung Kataloniens arbeitet weiter an seiner Vorbereitung, wobei sie momentan noch genau darauf achtet, formal gegen keine Gesetze oder Verfassungsbestimmungen zu verstoßen, um jeden Vorwand einer gerichtlichen oder polizeilichen Intervention auszuräumen oder zumindest aufzuschieben. So gibt es beispielsweise neben der mündlichen Ankündigung des Plebiszits bisher noch kein schriftliches Dekret oder eine Abstimmung des katalanischen Parlaments, weil das gegen bestehende Normen verstieße. Auch die übrigen Wahlvorbereitungen wie das Erstellen eines Wahlregisters, die Anschaffung von Wahlurnen oder die Bestimmung und Bereitstellung der Abstimmungslokale in öffentlichen Räumlichkeiten sind bisher noch nicht eindeutig geklärt. Damit versucht die Regierungskoalition in Barcelona ein Gesetz zu umgehen, das die Zentralregierung kurzfristig verabschiedet hatte und das dem Verfassungsgericht erlaubt, die Träger öffentlicher Ämter, die gegen Gesetze verstoßen, kurzfristig ihres Amtes zu entheben. Betroffen wären auch Beamte bzw. öffentliche Angestellte, die sich an der Vorbereitung des Referendums beteiligen und gegen die disziplinarisch vorgegangen werden könnte.

Sofern die Betreiber des Referendums einsehen, dass es jetzt nicht stattfinden kann, wird es wohl zu vorgezogenen Neuwahlen in Katalonien kommen. Aller Voraussicht nach werden die radikalen Kräfte Stimmen hinzugewinnen. Das Thema bleibt somit auf der politischen Agenda und wird den politischen Prozess in Spanien weiter begleiten und belasten. Eine Beilegung des Konflikts ist kurzfristig nicht zu erwarten.

Auch wenn die Eskalierung des Konflikts seit knapp zehn Jahren sehr stark auf die politischen Ambitionen nationalistischer Politiker zurückzuführen ist, liegt die Ursache doch in der Anlage der spanischen Dezentralisierung während der Zeit des Übergangs zur Demokratie und vor allem in der Ungleichbehandlung Kataloniens gegenüber dem Baskenland (und Navarra). Die Verfassung und die politische Praxis der vergangenen Jahrzehnte haben Ungleichheiten akzeptiert, die mittlerweile nicht mehr toleriert werden. Das ist eine politische Herausforderung, der auf Dauer wohl kaum allein durch die Berufung auf bestehende Gesetze oder Regelungen der Verfassung begegnet werden kann. Die spanische Regierung unter Ministerpräsident *Rajoy* kann sich zwar juristisch korrekt auf die Verfassung berufen, doch wird sie damit das politische Problem nicht lösen. Nachdem in der ersten Amtszeit von Ministerpräsident *Rajoy* praktisch kein Dialog mit den Katalanen geführt wurde, war die Reaktion der Katalanen auf die neuen Gesprächsangebote seit der Wiederwahl *Rajoy*s im Oktober 2016 eher ablehnend, zumal sich an der grundsätzlichen Missbilligung einer Änderung des katalanischen Autonomiestatus durch *Rajoy* und die Volkspartei nichts änderte.

Eine Verfassungsänderung ist vorläufig eher unwahrscheinlich, auch wenn eine Reform wohl mit Zustimmung der Parteien *PSOE*, *Ciudadanos* und eventuell auch *Podemos* rechnen könnte. Die Sozialistische Partei *PSOE* hat bereits 2013 einen Föderalismus als Alternative vorgeschlagen. Ihr im Juni 2017 gewählter Generalsekretär *Pedro Sánchez* hat sich erneut zum Föderalismus als einer möglichen Lösung des Territorialkonflikts bekannt,

auch wenn noch nicht sehr deutlich ist, wie ein neues Arrangement aussehen könnte. Eine einseitige Unabhängigkeitserklärung Kataloniens lehnen die Sozialisten auf jeden Fall ab. Die Linkspartei *Podemos* ist in dieser Frage flexibler und gesteht den Katalanen das Recht auf ein regionales Referendum zu. Allerdings hat die Gruppierung der Bürgermeisterin von Barcelona, die von *Podemos* unterstützt wird, erklärt, dass sie den Aufruf von *Puigdemont* für ein Referendum nicht unterstützt, solange dieses nicht in Übereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen durchgeführt wird. Die Partei *Ciudadanos*, die in Katalonien gegründet wurde und im Regionalparlament zurzeit die zweitwichtigste Kraft ist, kann sich eine föderale Lösung vorstellen. Ohne die Zustimmung der PP wird es aber keine Verfassungsänderung geben.

Der Konflikt zwischen Katalonien und dem spanischen Staat wird wohl weiter andauern. Es steht zu erwarten, dass in der Region die nationalistischen Tendenzen weiter erstarken, wobei die Sprachenpolitik ein ganz wichtiges Element ist. Es ist heute nicht zu erkennen, welche Parteien in Katalonien mit einer gemäßigten Haltung eine Mehrheit gewinnen könnten. So kann es durchaus dazu kommen, dass die nationalistischen und separatistischen Tendenzen eines Tages eine deutliche Überhand gewinnen. Das wird den Konflikt weiter anheizen. Wenn dann auch diejenigen, die heute noch Reformen verweigern, zu Zugeständnissen bereit sind, könnte es zu spät sein.

## Impressum

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Auslandsbüro Spanien & Portugal

Calle Villanueva 43, 2<sup>o</sup> Dcha.  
28001 Madrid  
Spanien

Tel.: +34 91 781 12 02  
Mail: [info.madrid@kas.de](mailto:info.madrid@kas.de)  
Web: [www.kas.de/spanien](http://www.kas.de/spanien)  
Twitter: @kas\_madrid