



DOSSIER



KAS MADRID

09. APRIL 2014

AUSLANDSBÜRO FÜR SPANIEN UND PORTUGAL

DOSSIER
KATALONIEN
APRIL 2014

THOMAS BERND STEHLING
ADRIAAN KÜHN

www.kas.de/spanien

Spanien und Katalonien - zusammen oder getrennt?

Mit einer deutlichen Mehrheit von 299 zu 47 Stimmen hat das Spanische Parlament gestern Abend (8. April) den Wunsch von Regierung und Parlament in Katalonien zurückgewiesen, ein Referendum zur Unabhängigkeit dieser Autonomen Region durchführen zu können. Es steht nicht zu erwarten, dass diese Entscheidung die Eskalationsspirale stoppen kann, die Madrid und Barcelona immer weiter voneinander entfernt.

Während die Entwicklung der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt erstmals Hoffnung auf ein Ende der Krise gibt, könnte der Konflikt um Katalonien Spanien in neue, tiefgreifende Turbulenzen stürzen.

Mit diesem **Dossier** soll versucht werden, einen Überblick zu den aktuellen Entwicklungen zu vermitteln.



„Das Verfassungsgericht wird das Mandat der Katalanen nicht aufhalten“ – CiU-Plakat nach der jüngsten Entscheidung des Gerichts. *Quelle:* CiU / Twitter

1. Die Ausgangssituation

Katalonien gehört mit Galizien und dem Baskenland zu den „**historischen Nationalitäten**“ innerhalb des spanischen Staates. Diese Gebiete zeichnen sich durch eine eigene kulturelle Identität aus, die vor allem auf dem weit verbreiteten Gebrauch der Regional-

sprachen basiert. Katalonien ist der Wirtschaftsmotor Spaniens: 7,5 Millionen Katalanen (15% der Bevölkerung) erwirtschaften ein Fünftel des spanischen BIP und ein Viertel der Exporte.

Das katalanische Autonomiestatut wurde nach dem Ende der Franco-Diktatur, die Sprache und Kultur in der Region unterdrückte, schon im Jahr 1979 verabschiedet. Die wichtigste politische Kraft in Katalonien ist das Parteienbündnis **Convergència i Unió** (CiU, bestehend aus liberaler CDC und christdemokratischer UDC). Es stellte zwischen 1980 und 2003 mit Jordi Pujol den katalanischen Ministerpräsidenten. Die CiU-Fraktion im nationalen Parlament – die katalanische Gruppe stellt regelmäßig die drittgrößte Fraktion – hat in dieser Zeit sowohl sozialistische als auch konservative Minderheitsregierungen unterstützt und somit **maßgeblich zur Regierungsfähigkeit Spaniens beigetragen**. Im Gegenzug konnte die *Generalitat* etappenweise zentralstaatliche Kompetenzen übernehmen. Wie das Baskenland verfügt Katalonien z. B. über eigene Polizeieinheiten – nicht jedoch über Finanzautonomie.

Nach einem Machtwechsel 2003 setzte die neue Regierungskoalition aus Sozialisten, Linksrepublikanern (ERC) und grünen Linken eine **Reform des Autonomiestatutes** auf ihre Agenda. Ziele waren die Anerkennung Kataloniens als „Nation“, eine Stärkung der katalanischen Sprache in Verwaltung und Bildungseinrichtungen sowie eine Aufstockung des katalanischen Anteils an den Steuererlösen aus der Region. In zähen Verhandlungen mit PSOE-

Premier José Luis Rodríguez Zapatero einigten sich die katalanischen Akteure im Kongress (die sozialistische Schwesterpartei PSC und die von Artur Mas geführte CiU) mit der spanischen Regierung auf einen abgeschwächten Entwurf. Die ERC hielt dagegen am Nationalen-Artikel und einer verbindlichen Finanzierungszusage im Text fest und schied aus der Regionalregierung aus. Das neue Autonomiestatut wurde von den Katalanen am 18. Juni 2006 **per Referendum bestätigt** (74% Ja-Stimmen, 21% Nein; Wahlbeteiligung 50%). Während ERC-Chef Josep Lluís Carod verlauten ließ, dies bedeute nicht das Ende der „nationalen Aspirationen“ der Linksrepublikaner, legte die konservative Partido Popular **Verfassungsbeschwerde** ein. Der damalige Oppositionsführer Mariano Rajoy argumentierte, der Text verstoße gegen das Prinzip der **„Einheit der spanischen Nation“** und privilegiere die katalanische gegenüber der kastilischen Sprache. Trotz der bei den Statutsverhandlungen zu Tage getretenen Differenzen kam es im November 2006 zur Neuauflage der katalanischen Dreier-Koalition. Sie wurde im Dezember 2010 abgewählt, als CiU mit Artur Mas an der Spitze 46% der Stimmen erlangte.

Im Sommer desselben Jahres sorgte das **Urteil** des Verfassungsgerichts für Empörung in Katalonien, als es in einer 6:4 Entscheidung **14 Artikel des Statutes für verfassungswidrig** erklärte. In seiner Regierungserklärung bezeichnete Mas ein neues Finanzierungsmodell als „die Herausforderung der nächsten Jahre“ und kündigte zugleich eine „nationale Transition“ für Katalonien an.

Verhandlungen zwischen dem Generalitat-Chef und dem im Dezember 2011 neu gewählten Ministerpräsidenten Mariano Rajoy über einen „Finanzpakt“ für Katalonien endeten ergebnislos.



Artur Mas und Mariano Rajoy bei einem Treffen im Februar 2012.
Quelle: La Moncloa

Unter dem Eindruck einer Rekordbeteiligung an der Feier zum katalanischen „Nationalfeiertag“ (*Diada*) am 11. September 2012, bei dem der Großteil der über eine Million Teilnehmer die Unabhängigkeit von Spanien forderte, setzte Artur Mas Neuwahlen für Ende November an. Das Vorhaben, sich so an die Spitze der nationalistischen Bewegung zu setzen und eine absolute Mehrheit zu erzielen, scheiterte. CiU fuhr ihr schlechtestes Ergebnis seit 1984 ein. Die Minderheitsregierung Mas wird seitdem von den Linksrepublikanern toleriert, die mit ihrem radikal-nationalistischen Kurs deutliche Zugewinne verzeichnen konnten. Sie verweigern sich der Verantwortung für die dringlich gewordenen Sparprogramme der Generalitat, setzen im Konflikt mit Madrid aber ganz auf die Unabhängigkeitskarte und treiben damit CiU vor sich her.

2. Die Positionen der katalanischen Nationalisten

Die Radikalisierung der nationalistischen Kräfte in Katalonien hat ihre Ursachen in dem Urteil des spanischen Verfassungsgerichts, verstärkt durch die anhaltende Wirtschaftskrise. Einige der Reformprojekte der Regierung Rajoy (Reform der Lokalverfassung, Verkleinerung der öffentlichen Verwaltung) interpretieren die Nationalisten als Versuche der **„Rezentralisierung“**.

Der Anstieg der Befürworter einer Unabhängigkeit der Region stieg dementsprechend von 1976 (2%), über 2006 (14%) auf 47% in 2013.

In Zeiten knapper Kassen verfängt ein Argument besonders im nationalistischen Diskurs: Spanien mache auf Kosten der produktiven Katalanen *fies-ta*. Unter dem Slogan „Espanya ens roba“ verweisen die Katalanen auf die angebliche Benachteiligung ihrer Region im spanischen Finanzausgleich. Die Generalitat beziffert das „**katalanische Defizit**“ (mit dem spanischen Staat) auf acht Prozent der Wirtschaftsleistung Kataloniens (**16 Milliarden Euro pro Jahr**). Die einzige Schätzung, die von der Zentralregierung dazu jemals präsentiert wurde, kommt auf eine Netto-Zahlung Kataloniens von rund 6%. Gemessen auch an den Finanzausgleichssystemen anderer Staaten ist dies ein beachtlich hoher Anteil. Katalonien bekommt – so wie andere Regionen – die Hälfte der regionalen Einkommens- und Mehrwertsteuererlöse von den spanischen Finanzbehörden zurückerstattet. Am Streit um die Quantifizierung der Finanzströme zwischen Katalonien und dem Zentralstaat ist mittlerweile ein ganzes Heer an Ökonomen beteiligt.

„Das Recht, zu entscheiden“

Mit dem „demokratischen Recht“, über die Zukunft Kataloniens bestimmen zu dürfen, rechtfertigen die Nationalisten ihre Referendumspläne. Ein von Artur Mas eingesetzter „**Rat der nationalen Transition**“ veröffentlichte im Juli 2013 seinen ersten [Bericht](#), er behandelt die juristischen Voraussetzungen und politischen Konsequenzen einer Volksbefragung. Nach spanischem Recht gebe es fünf Möglichkeiten, ein Referendum abzuhalten, zwei Varianten würden dabei nicht die Zustimmung der Zentralregierung oder des nationalen Parlamentes bedürfen. Auch im international verankerten **Selbstbestimmungsrecht der Völker** oder dem Prinzip des **Minderheitenschutzes** sehen die Experten Anknüpfungs-

punkte für die Abhaltung eines Referendums.

Mitte Dezember letzten Jahres verkündete der katalanische Regierungschef den Termin und die konkrete Fragestellung für das Referendum. Am 9. November sollen die Katalanen zwei Fragen beantworten: „**Wollen Sie, dass Katalonien ein Staat wird?**“, und „**Wollen Sie, dass dieser Staat unabhängig ist?**“.

„Plan B“ von Artur Mas (sollten die Referendumspläne scheitern) sieht vorgezogene – sogenannte „**plebiszitäre**“ – **Neuwahlen** vor. Die nationalistischen Formationen würden bei den Regionalwahlen dann mit einem Ein-Punkt-Programm antreten: *Independència*. Unterdessen beginnt die Generalitat damit – trotz angespannter Haushaltslage – ihr institutionelles Profil auszubauen. Im Frühjahr 2014 verkündete Mas die Schaffung eines **katalanischen Finanzamtes**, das zukünftig alle Steuern in der Region eintreiben soll. Die Auslandsvertretungen der Regionalregierung (in Paris, London, Berlin, Brüssel und New York) sollen zusammen mit einer Art **diplomatischen Dienst** („[Diplocat](#)“) auf internationaler Bühne Werbung für die katalanische Sache machen (Siehe [KAS-Newsletter 01/2014](#), „Mas schreibt Merkel“).

„Katalonien, neuer Staat in Europa“

Neben politischen Akteuren stützt sich die separatistische Bewegung auf zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien und Vereine. Die *Assemblea Nacional Catalana* ([ANC](#)) gehört dabei zu den wichtigsten Gruppierungen. Neben den Massendemonstrationen zur *Diada* organisierte sie den „katalanischen Weg“ (*Via Catalana*), eine Menschenkette quer durch Katalonien, an der 400.000 Personen teilnahmen. So gelingt es medial den Eindruck zu erwecken,



Teilnehmer an der *Diada* im September 2012, *Quelle*: Argazkiak

die breite Mehrheit der Katalanen sei für „einen neuen Staat in Europa“ – ein Motto der Organisation.

3. Die Position der spanischen Regierung

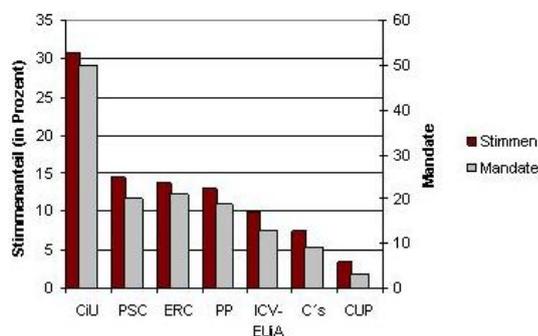
Ministerpräsident Rajoy bleibt hart: Ein Referendum werde nicht stattfinden. Die Nationalisten müssten entweder in ganz Spanien abstimmen lassen (da die nationale Souveränität bei allen Spaniern liegt) oder sich um eine Verfassungsänderung bemühen. Weder aus Kabinett noch aus Regierungsfraktion sind abweichende Stimmen zu dieser Linie zu vernehmen.

Ein engagiertes und häufig diskret vermittelndes Regierungsmitglied in den Auseinandersetzungen mit der Generalitat ist **Außenminister José Manuel García-Margallo**. Im Jahr 2012 versuchte er mit dem Vorschlag, dem katalanischen Budget sollten 100% der Einkommenssteuererlöse zufließen, die Lage zu entschärfen. Angesichts der internationalen Kampagne der Regierung Mas wurde dann auch Margallo öffentlich aktiv. Er ließ zum Jahresbeginn 2014 an alle spanischen Botschaften und Konsulate eine 200-Seiten starke **Argumentationshilfe** (Titel: „Pro demokratisches Zusammenleben“) verschicken, in der separatistische Argumente widerlegt und die Gründe für eine Fortsetzung des katalanisch-spanischen Zusammenlebens aufgezählt werden. Der Regierungsslogan lautet: **„Zusammen gewinnen wir, getrennt verlieren wir“**.

Davon inspiriert veröffentlichte die PP-nahe FAES-Stiftung ein [Dokument](#) mit dem Titel „20 Fragen und Antworten zur Sezession Kataloniens“. Darin heißt es unter anderem, dass die aktuelle Verfassungsordnung nicht unter einem Legitimationsdefizit leide – sowohl die Zustimmung zur 1978er Verfassung als auch zum Autonomiestatut habe in Katalonien bei fast 90 Prozent gelegen. Das katalanische Defizit sei zudem ein Mythos: Im Jahr 2009 habe ein plus von vier Milliarden Euro zugunsten der Generalitat zu Buche geschlagen.

Tatsächlich aber hängt die hochverschuldete Regionalregierung am Tropf des innerspanischen Rettungsfonds FLA. Die spanische Regierung ist der Meinung, die Bereitstellung von **30 Milliarden Euro an vergünstigten Krediten** an die Region sei in der Diskussion um das „katalanische Defizit“ zu berücksichtigen, zumal der Solidarbeitrag Kataloniens auf Grund von Transferzahlungen der Sozialversicherung (die zentralstaatlich verwaltet wird) in Krisenzeiten bedeutend sinke. Der Schuldenstand Kataloniens allein macht ein Viertel der Verbindlichkeiten aller 17 autonomer Gemeinschaften aus.

4. Die Parteien (Auswahl)



Stimm- und Mandatsverteilung im katalanischen Parlament. *Quelle*: eigene Darstellung.

CiU (UDC / CDC)

Im regierenden Parteienbündnis zeigen sich deutliche Risse hinsichtlich der Strategie von Mas in der Referendums-

frage. Der Vorsitzende der christdemokratischen UDC, **Josep Antoni Duran i Lleida**, spricht sich gegen eine Abstimmung ohne vorherige Verhandlungen mit Madrid aus. In seinem wöchentlichen [Brief](#) an die Parteimitglieder kritisiert er, dass ERC zunehmend den Regierungskurs bestimme.

PSC / PSOE

Die katalanischen Sozialisten, organisatorisch unabhängig von der Parteiführung in Madrid, haben keine einheitliche Linie. Ein „katalanistischer Flügel“ steht gemäßigten Abgeordneten gegenüber. Zu einer handfesten Krise kam es, als einige PSC-Abgeordneten im Kongress – zum ersten Mal überhaupt – die sozialistische Fraktionsdisziplin brachen. PSOE-Chef **Alfredo Perez Rubalcaba** ist bemüht, mit einem am bundesrepublikanischen Beispiel angelehnten Föderalismus-Modell einen „dritten Weg“ in der katalanischen Frage salonfähig zu machen – und ein Schisma mit der PSC zu verhindern. Die starke Parteigliederung in Andalusien um Regionalpräsidentin und neue Hoffnungsträgerin **Susana Díaz** ist entschieden gegen weitere Zugeständnisse an die katalanischen Parteifreunde.

ERC

Nach aktuellen Umfragen würden die Linksrepublikaner bei Wahlen die stärkste Fraktion im Regionalparlament stellen. Ihr Chef **Oriol Junqueras** spielt die Rolle des sozialen Gewissens der Generalitat und treibt zugleich *President* Mas in der Unabhängigkeitsfrage vor sich her. Nach Definition der Partei umfassen die *Països Catalanes* neben der autonomen Gemeinschaft Katalonien auch die Regionen Valencia, die Balearen und (auf französischem Staatsgebiet) „Nordkatalonien“.

PP

Spanische Medien nannten die Vorsitzende der katalanischen Konservativen, **Alicia Sánchez-Camacho**, „Rajoy's Vizekönigin in Katalonien“, da sie mit der Tolerierung der Regierung Mas (2010-2012) die Zustimmung der CiU-Fraktion zu den Reformprogrammen der Regierung Rajoy sicherstellte. Seit den Wahlen 2012 inszeniert sich die katalanische PP als Bollwerk gegen den Separatismus. In diesem Spektrum hat die PP jedoch Konkurrenz bekommen:

Ciutadans-Ciudadanos (C's)

Die „Bürger-Partei“ profitiert von ihrem charismatischen Vorsitzenden **Albert Rivera**. Dessen Medienpräsenz und die Selbstinszenierung der C's als Außen-seiterpartei haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die *Ciudadanos* bei den Regionalwahlen 2012 die Zahl ihrer Abgeordneten auf neun verdreifachen konnte. Ihr Wahlslogan lautete „besser vereint“ (*mejor unidos*).

5. Einschätzung

Die Fronten zwischen spanischer Regierung und Generalitat bleiben verhärtet. Die Zuspitzung der Unabhängigkeitsfrage hat (vorerst) verhindert, dass innerhalb und zwischen den katalanischen Parteien Konflikte ausbrechen. Die Linksrepublikaner haben fundamental andere Vorstellungen, wie ein unabhängiges Katalonien aussehen soll, als CiU – und innerhalb dieses Parteienbündnisses distanziert sich UDC-Chef Duran i Lleida immer deutlicher von den Maximalforderungen des Partners. Die (katalanischen) Sozialisten sind gespalten, die grünen Postkommunisten für die Abstimmung, aber gegen die Unabhängigkeit – eine klare politische Mehrheit für eine Loslösung von Spanien existiert nicht.

In Katalonien wird viel vom „Recht, zu entscheiden“ gesprochen, keine Debatte aber wird darüber geführt, wie es

nach einer Abstimmung weitergehen soll – für den Fall etwa, dass eine Mehrheit der Katalanen das Ansinnen nach einem eigenem Staat ablehnt. So ist ein Dialog, den Artur Mas immer wieder einfordert, tatsächlich unmöglich. Klar ist: Katalonien wird nach einer möglichen Trennung von Spanien auf absehbare Zeit kein EU-Mitglied sein. Für viele Katalanen verliert das Unabhängigkeits-Szenario so deutlich an Attraktivität.

Aus der Wirtschaft ist nur wenig Sympathie für den Separatismus-Kurs zu erkennen. Investitionen in Katalonien stocken angesichts der gegenwärtigen Unsicherheiten. Die (internationalen) Firmen mit Sitz in Katalonien fürchten um ihre Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie nicht mehr in einem EU-Markt produzieren und kündigen vereinzelt schon einen Umzug nach Madrid an. Ausgerechnet beim Familienunternehmen Freixenet, Hersteller des „Nationalproduktes“ *cava* heißt es: „Unternehmer haben das Recht besorgt zu sein, wenn Politiker Spannungen verursachen, anstatt den Dialog zu suchen“.

Diese Sorge wird sich aller Voraussicht nach noch weiter verstärken. Die Verhärtungen nehmen zu und ein Kompromiss, mit dem beide Seiten leben könnten, ist nicht in Sicht. Artur Mas sitzt in einer Grube, die er selbst gegraben hat. Anstatt sich an die Spitze einer Bewegung zu setzen, die eine Überprüfung von Strukturen, Rechten und Finanzströmen für alle Autonomen Regionen zum Ziel hat, isoliert er sich und Katalonien. Neuerlich vorgezogenen Wahlen, mit denen er droht und die er dann zum Plebiszit über die Unabhängigkeit machen will, werden aller Voraussicht nach – wie schon 2012 – seine Mehrheit weiter schrumpfen lassen, die Einheit von CiU gefährden, und zur Plattform der schrillen, nationalistischen Stimmen werden.

Und in Madrid fehlt es zurzeit an der Einsicht, dass es klüger wäre, ihm die Hand zu reichen, um aus diesem Loch wieder herauszukommen.

Gemeinsam schauen alle jetzt erst einmal nach Schottland und die Abstimmung dort am 18. September. Denn bisher weiß man nicht einmal, ob ein Referendum am Ende überhaupt zu der Befriedung beiträgt, die sich Befürworter und Gegner davon versprechen.

Zum Weiterlesen:

[Katalanisches Autonomiestatut 2006](#)
(deutsch, in der Version vor dem Verfassungsgerichtsurteil)

[Spanische Verfassung 1978](#) (deutsch)

„Solidarischer Ausgleich“, in Süddeutsche Zeitung v. 03.04., S. 15

„Warum dürfen wir nicht sein, wie wir sind?“, in Berliner Zeitung v. 03.04., S. 6.

Impressum

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Spanien

Konrad-Adenauer-Stiftung
c/ Villanueva 43, 2º Dcha.
28001 Madrid
Spanien

Tel. +34 91 781 12 02
Fax +34 91 575 60 66
info.madrid@kas.de
www.kas.de/spanien
Twitter: @kas_madrid