

Matthias vom Hau

## Katalonien: Staatskrise ohne Ende?

Der atemlose Schlagabtausch der vergangenen Wochen ist vorbei, doch Spaniens Staatskrise schwellt weiter. Zwischen Madrid und Barcelona herrscht zwar eine gespannte Ruhe, die zumindest bis zur Neuwahl des Regionalparlaments am 21. Dezember halten dürfte. Aber sie wurde teuer erkauft: Kataloniens Parlament ist aufgelöst, seine Regierung abgesetzt und seine Autonomie aufgehoben. Acht Minister der entmachteten Regionalregierung sitzen in Untersuchungshaft, angeklagt wegen Rebellion und Anstiftung zum Aufstand. Und gegen den seines Amtes enthobenen katalanischen Regierungschef Carles Puigdemont stellte die spanische Staatsanwaltschaft einen internationalen Haftbefehl aus, nachdem dieser sich nach Belgien abgesetzt hatte.

Ob und wie diese Staatskrise beigelegt werden kann, ist derzeit völlig ungewiss. Zu sehr sind beide Seiten auf ihre Positionen eingeschworen. Auch der vorgezogene Urnengang dürfte kaum zu einer Lösung beitragen, mit der alle Beteiligten leben können.

Doch wie konnte es überhaupt so weit kommen? Die Eskalation begann am 1. Oktober, als der spanische Zentralstaat mit Polizeigewalt versuchte, ein ohnehin für verfassungswidrig erklärtes Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien zu unterbinden. Die Bilder prügelnder Polizisten sorgten weltweit für einen Aufschrei der Empörung und führten zu Massenprotesten in Barcelona. Doch sie brachten keine internationale Solidarisierung mit dem zentralen Anliegen der Unabhängigkeitsbewegung. Im Gegenteil, der Schulterchluss zwischen der EU, den USA, den Vereinten Nationen und der spa-

nischen Regierung unter Premierminister Mariano Rajoy vom konservativen Partido Popular (PP) wurde zunehmend enger. Das galt insbesondere, als die katalanische Regierung das Resultat des illegalen Referendums – bei einer Wahlbeteiligung von 43 Prozent stimmten 92 Prozent für die Unabhängigkeit – in die Tat umzusetzen begann. Puigdemont proklamierte am 10. Oktober die „katalanische Republik“, setzte diese aber sofort wieder aus. Am 27. Oktober war es dann so weit: Das Parlament in Barcelona stimmte für die Gründung eines eigenen Staates. Zeitgleich beschloss der spanische Senat die Anwendung von Artikel 155 der Verfassung und stellte damit Katalonien unter Zentralverwaltung.

### Katalanische Überbietungsspirale

Diese Zuspitzung der Krise kam ziemlich überraschend – jedenfalls aus historischer Perspektive. In den letzten Jahrzehnten befürworteten nur etwa 15 bis 20 Prozent der Bevölkerung Kataloniens die Unabhängigkeit. Erst seit 2010 wuchs der Zuspruch deutlich und hatte sich im Oktober 2017 mit etwa 40 Prozent mehr als verdoppelt. Ein ähnlicher Befund gilt für die regionale Parteienlandschaft.<sup>1</sup> Nach der Demokratisierung Spaniens ab Mitte der 1970er Jahre warben die dominanten katalanischen Parteien, egal ob links oder rechts, für eine Ausweitung der Autonomie, aber nicht für einen unabhängigen Staat. Erst seit der Jahrtausendwende gewannen secessionistische

1 Centre d'Estudis d'Opinio, Political Opinion Barometer, 3rd wave 2017, [www.ceo.gencat.ca](http://www.ceo.gencat.ca).

Parteien wie die nationalistisch-linke ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) an Bedeutung. Seitdem nahmen auch die etablierten autonomistischen Kräfte wie die Mitte-rechts-Partei CiU (Convergència i Unió) immer radikalere Positionen zur „katalanischen Frage“ an.<sup>2</sup>

Oft wird die Zuspitzung des Konflikts auf die gescheiterte Reform des katalanischen Autonomiestatuts zurückgeführt.<sup>3</sup> Im Sommer 2010 deklarierte das spanische Verfassungsgericht zentrale Aspekte der Reform für verfassungswidrig, darunter die Anerkennung Kataloniens als Nation und die Möglichkeit der Regionalregierung, eigenständig lokale Steuern zu erheben. In Katalonien kamen daraufhin sowohl die politische Klasse als auch weite Teile der Bevölkerung zu dem Schluss, größere Selbstbestimmung sei im Zusammenspiel mit Madrid nicht zu erreichen.<sup>4</sup> Auch die Politik der Regierung Rajoy, die im Konflikt ausschließlich auf juristische Maßnahmen setzte, hat die katalanische Unabhängigkeitsbewegung gestärkt. Die Gründe für Madrids schwer nachvollziehbaren Kurs sind vielschichtig und wohl nicht zuletzt in einer politischen Kultur zu suchen, in der sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Kräften stets mit Misstrauen begegnet wird.<sup>5</sup>

Doch zum Tango gehören immer zwei. Sprich: Die Verantwortung liegt nicht allein bei Madrid. Schon die Reform des Autonomiestatuts wurzelt in

einer zunehmenden Radikalisierung der katalanischen Parteien. So startete der sozialdemokratische PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya) 2001 den ersten Reformanlauf, um sich die Unterstützung der secessionistischen ERC zu sichern und die Dominanz der seit der Demokratisierung regierenden CiU zu brechen. Diese Strategie ging auf: Der PSC gewann die Regionalwahlen von 2003. Die Antwort der CiU ließ nicht lange auf sich warten. Sie gab ihren pragmatischen Ansatz zur katalanischen Frage auf und versuchte, PSC und ERC bei ihren Forderungen nach mehr Selbstbestimmung noch zu übertrumpfen.

### Keine Volksbewegung

Die sich aus dieser Überbietungsspirale speisenden Reformvorschläge waren für die zu diesem Zeitpunkt national regierende Schwesterpartei des PSC, den PSOE (Partido Socialista Obrero Español), nur schwer zu verdauen und sorgten für gravierende innerparteiliche Konflikte. Daher trieb der damalige sozialistische Regierungschef José Luis Zapatero die Ratifizierung des reformierten Autonomiestatuts nur zögerlich voran. Und die konservative PP sah sich darin bestärkt, die Legitimität des gesamten Reformvorhabens vor Gericht anzufechten – mit Erfolg.<sup>6</sup>

Zudem bilden die katalanischen Unabhängigkeitsbefürworter keine Volksbewegung. Vielmehr wird ihr Anliegen von einer Reihe sehr gut aufgestellter zivilgesellschaftlicher Organisationen wie der ANC (Assamblea Nacional Catalana) oder Òmnium getragen, die größtenteils dem gehobenen Mittelstand zuzurechnen sind. Ebenso gibt es keine breite Unterstützung für die Unabhängigkeit: Für sie sprach sich zu keiner Zeit mehr als die Hälfte der Bevölkerung in der Region aus.

2 Astrid Barrio und Juan Rodríguez-Teruel, Reducing the gap between leaders and voters? Elite polarization, outbidding competition, and the rise of secessionism in Catalonia, in: „Ethnic and Racial Studies“, 10/2017, S. 1776-1794.

3 Vgl. Julia Macher, Katalonien: Kalkulierte Eskalation, in: „Blätter“, 11/2017, S. 11-14.

4 Montserrat Guibernau, Prospects of an Independent Catalonia, in: „International Journal of Politics, Culture and Society“, 1/2014, S. 5-23.

5 Robert Fishman, On the Significance of Protest in Spanish Democracy, in: Democracia, Política i Societat: Homenatge a Rosa Viro, Barcelona 2012, S. 351-366.

6 Astrid Barrio und Juan Rodríguez-Teruel, Reducing the gap between leaders and voters?, a.a.O.

Auch am 1. Oktober gaben von 5,3 Millionen Wahlberechtigten weniger als 2,3 Millionen ihre Stimme ab. Insbesondere die „Neinsager“ boykottierten das Referendum aufgrund seiner Illegalität. Es kann also keine Rede davon sein, dass „die Katalanen“ unabhängig sein wollen und es eine starke, schichtübergreifende Unterstützung für die Loslösung von Spanien gibt.

### **Puigdemonts dünnes Mandat**

Darüber hinaus verfügte die katalanische Regionalregierung vor ihrer Entmachtung nur über ein sehr dünnes, wenn nicht sogar zweifelhaftes Mandat für ihre Politik. Puigdemonts Minderheitsregierung bestand aus dem PDeCAT (Partit Demòcrata Europeu Català) – der secessionistischen Nachfolgepartei der CiU – und der ERC und wurde im Parlament von der linken CUP (Candidatura d'Unitat Popular) geduldet. Bei der Regionalwahl im September 2015 war dieses Bündnis nur auf knapp 48 Prozent der Stimmen gekommen – aber auf 72 der 135 Sitze. Diese politische Konstellation als ein Mandat für einen knallharten Konfrontationskurs mit Madrid und ein einseitiges Referendum auszulegen, ist, gelinde gesagt, abenteuerlich. Genauso abenteuerlich war der Vorlauf zur Volksabstimmung. In einer Marathonsitzung am 6. und 7. September 2017 hatte die Regionalregierung ihre Referendumsgesetze durchs Parlament gepeitscht, die sowohl gegen spanisches als auch katalanisches Recht verstoßen. Sie wurden ohne Anhörung der parlamentarischen Opposition verabschiedet und erreichten nicht die für Reformen des Autonomiestatuts notwendige Zweidrittelmehrheit.

Vor diesem Hintergrund ist die Selbststilisierung der katalanischen Regierung als Verteidigerin demokratischer Rechte und Freiheiten (im Kontrast zum vermeintlichen Autoritarismus der Zentralregierung) mit äußers-

ter Vorsicht zu genießen. Denn das Referendum entsprang nicht dem Willen des „katalanischen Volkes“, sondern ist das Projekt einer sehr gut organisierten und finanziell stark aufgestellten sozialen Bewegung. Ebenso fragwürdig ist die Verknüpfung eines auf dubiose Weise durchgeführten Referendums mit der Ausübung von „Demokratie“. Hier wird Demokratie – typisch populistisch – mit dem Volkswillen gleichgesetzt – obendrein mit dem einer Minderheit. Dabei geht eine andere Bedeutung von Demokratie komplett verloren: der Respekt für bestehende Verfahren zur Entscheidungsfindung, über die politische Veränderungen erreicht werden können. Schließlich ist Spanien keine Diktatur und Mariano Rajoy, bei all seinen Fehlern, nicht Recep Tayyip Erdoğan.

### **Rajoy's riskantes Manöver**

Indem Rajoy die Suspendierung der katalanischen Autonomie mit dem Ansetzen von Neuwahlen zum schnellstmöglichen Termin verknüpfte, griff er zu einem riskanten und unerwarteten Manöver. Denn mit diesem Schachzug gelang es dem spanischen Premierminister, die in Katalonien kursierenden Schreckensszenarien über die Anwendung des Artikels 155 zu entkräften. Dort hatten viele befürchtet, die Region fiele auf unbestimmte Zeit unter die direkte Kontrolle Madrids und unerreichbare Bedingungen für eine Reaktivierung des Autonomiestatuts würden de facto zu einer Rezentralisierung führen. Auch ist Rajoy's Kalkül aufgegangen, dass die secessionistischen Parteien es vorziehen würden, ihr Projekt an der Wahlurne zu verteidigen, statt auf außerparlamentarischen Widerstand zu setzen.

Doch ist fraglich, ob die Neuwahlen den Katalonien-Konflikt wirklich lösen können. Zum einen wirft das zutiefst unverhältnismäßige Vorgehen der spanischen Justiz seine Schatten auf den

Wahlkampf: Alle in Untersuchungshaft sitzenden abgesetzten Minister können im Dezember kandidieren, aber sie müssen dies aus dem Gefängnis heraus tun. So führt Oriol Junqueras, der ehemalige Vizepräsident in der Regierung Puigdemont und Spitzenkandidat der ERC, Wahlkampf hinter Gittern – eine Situation, die nicht unbedingt mit Rajoys erklärtem Ziel neutraler, unabhängiger und fairer Wahlen im Einklang steht.

Zum anderen sieht es nicht danach aus, als ob es am 21. Dezember zu einer dramatischen Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse kommen würde. Zwar dürfte es unter den sezessionistischen Parteien wie unter den Einheitsbefürwortern klare Gewinner und Verlierer geben, aber beide Parteienblöcke liegen bislang in den Umfragen in etwa gleich auf.

### **Referendum als Minimalforderung**

Ein für alle Seiten akzeptabler Kompromiss würde beispielsweise Spanien über eine grundlegende Verfassungsreform als föderalen Staat konstituieren, einen gerechteren Finanzausgleich schaffen und/oder die Möglichkeit eines bilateral ausgehandelten Referendums bieten. Doch eine solche politische Lösung ist in weite Ferne gerückt, da alle beteiligten Parteien weiterhin in ihren ideologischen und wahltaktischen Zwangsjacken stecken.

Die Parteien, zu denen sich der harte Kern der Unabhängigkeitsbewegung hingezogen fühlt, insbesondere ERC und CUP, können nicht von der Mindestforderung nach einem ausgehandelten Referendum zurücktreten, ohne gegenüber ihren Wählern dramatisch an Glaubwürdigkeit einzubüßen. Für ein Referendum als Minimalforderung steht auch Catalunya en Comú. Diese Koalition aus diversen linken und Mitte-links-Parteien rund um Podemos

will nicht unbedingt die katalanische Unabhängigkeit, pocht aber auf das demokratische Recht zu einer freien Entscheidung. Und selbst für den PDeCAT, ein Sammelbecken Mitte-rechts stehender und eher gemäßigter Unabhängigkeitsbefürworter, wären die föderalistische Umgestaltung Spaniens und ein neuer „Fiskalpakt“ das Minimalziel.

Auf nationaler Ebene wiederum regiert Rajoys PP mit einem Minderheitskabinett, und die Partei fürchtet nichts mehr, als ihre rechte Flanke an eine mögliche neue Partei im Stile des Front National oder der AfD preiszugeben. In diesem Licht wirken Vorstellungen wie eine Föderalisierung Spaniens oder ein Referendum wie politischer Selbstmord – könnten sie doch die „unauflöbliche Einheit“ der spanischen Nation infrage stellen, die ein Fetisch der Rechten ist.

Auch dem PSOE sind die Hände gebunden. Die Partei steht zwar einer Verfassungsreform prinzipiell offener gegenüber, aber ein Referendum und ein neu verhandelter Finanzausgleich wären ihrer Kernwählerschaft in ärmeren spanischen Regionen wie Andalusien und Extremadura nur schwer zu vermitteln. Und Podemos, die einzige Partei, die auf nationaler Ebene eine politische Lösung mit umfassender Verfassungsreform und Referendum befürwortet, sieht sich im Abwind rapide fallender Umfragewerte, nicht zuletzt wegen ihrer Position zum Katalonien-Konflikt.

Somit ist es unwahrscheinlich, dass die Regionalwahl am 21. Dezember eine grundlegende Wende bringen wird. Um es mit Sepp Herberger zu fassen: In Katalonien wird nach der Wahl wohl vor der Wahl sein.

Erst eine dramatische Kräfteverschiebung in der nationalen Politik könnte die verfahrenre Lage aufbrechen. Doch regulär wird in Madrid erst wieder 2020 gewählt. Mindestens so lange bleibt die spanische Staatskrise unbewältigt.