

A stylized map of Europe composed of a grid of grey dots. Several dots are highlighted in red, indicating specific countries or regions. The title 'Katalonien: Geld oder Identität?' is overlaid on the map.

Katalonien: Geld oder Identität?

MICHAEL EHRKE
Mai 2014

- Etwa 52 Prozent der Katalanen sprechen sich für die staatliche Unabhängigkeit ihrer Region aus. Vor fünf Jahren waren es weniger als 17 Prozent. Die Wirtschaftskrise, die aufgezwungene Austeritätspolitik und der damit einhergehende Glaubwürdigkeitsverlust der wichtigsten Akteure und Institutionen Spaniens haben zum Aufschwung der Unabhängigkeitsbewegung beigetragen
- Die Mehrheit der Katalanen versteht Katalonien als Nation, die ein Anrecht auf ein eigenes Staatswesen hat. Für die Bestimmung eines Kollektivs als Nation gibt es jedoch keine objektiven Kriterien, sondern nur historische Narrative der nationalen Selbst-Imagination. Für die Katalanen sind diese Narrative die höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die ältere und »echtere« Zugehörigkeit zu Europa und die jahrhundertelange Ausbeutung der Region durch »Kastilien«.
- Mögliche Ergebnisse der Auseinandersetzungen um den Status Kataloniens sind eine »verhandelte Unabhängigkeit« nach dem Muster der Tschechoslowakei oder eine Reform der spanischen Verfassung, mit der die Zuständigkeiten der Regionen erweitert würden. Beide Lösungen drohen aber an der Selbst-Radikalisierung der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung und an der mangelnden Verhandlungsbereitschaft des spanischen Zentralstaats zu scheitern.

»Wollen Sie, dass Katalonien ein Staat ist? Und wenn ja: Soll dieser Staat unabhängig sein?« Diese beiden Fragen müssen die Bürger Kataloniens am 9. November 2014 im Rahmen eines Referendums beantworten. So jedenfalls planen es der Präsident der katalanischen *Generalitat*, Artur Mas, und die Mehrheit des katalanischen Parlaments. Allerdings sieht die spanische Verfassung keine Referenden auf regionaler Ebene vor. Über die Unabhängigkeit Kataloniens oder eines anderen Landesteils könnten allenfalls alle Spanier entscheiden. Um diese Hürde zu umgehen, beantragte die Mehrheit des regionalen Parlaments beim spanischen Kongress, das Recht auf ein Referendum an die regionale Ebene zu delegieren. Am 8. April lehnten 86 Prozent der spanischen Parlamentarier diesen Antrag ab. Damit scheint der Plan, die Unabhängigkeit Kataloniens auf legalem Wege über ein Referendum zu erreichen, gescheitert zu sein. Allerdings bestehen noch zwei weitere Möglichkeiten: Ein nicht-legales Referendum oder eine Volksbefragung, die formell kein Referendum darstellt, sondern etwa eine vorgezogene Wahl, deren Ergebnis dann als Plebiszit interpretiert werden könnte.

Weder ein Referendum noch Wahlen würden jedoch eine neue Rechtswirklichkeit und einen neuen Staat schaffen. Die Ergebnisse wären nicht mehr als eine Willensbekundung und damit lediglich ein Ausgangspunkt für Verhandlungen mit dem spanischen Staat, die auf eine »verhandelte« Unabhängigkeit zielen. Doch um die Chancen konstruktiver Verhandlungen steht es nicht gut. Beide Seiten, die katalanische Unabhängigkeitsbewegung – einschließlich der *Generalitat* – sowie der spanische Zentralstaat, repräsentiert vor allem von der regierenden *Partido Popular* (PP), unterliegen einer sich beschleunigenden Selbst-Radikalisierung, die Verhandlungen und Kompromisse zunehmend ausschließt. Die Vertreter des Zentralstaats pochen auf die Verfassung und die ihr zugrunde liegende »unteilbare spanische Nation«, die eine Sezession – oder Verhandlungen über eine Sezession – grundsätzlich nicht zulässt. Für die Unabhängigkeitsbewegung können die Auseinandersetzungen dagegen kein anderes Ergebnis haben als die uneingeschränkte Unabhängigkeit, wodurch Verhandlungen im Grunde überflüssig werden. So prallen die beiden einander ausschließenden Grundprinzipien des Völkerrechts in Spanien unvermittelt aufeinander: Das Recht der Staaten auf territoriale Integrität und das Recht der Nationen auf Selbstbestimmung.

Katalanische Narrative

Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung nimmt für sich das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in Anspruch. Damit ist die Frage aufgeworfen, wann ein Kollektiv eine Nation ist und legitim den Anspruch auf eine eigene Staatlichkeit erheben kann. Zwei scheinbar »objektive« Bestimmungsgründe für den Status der Katalanen als Nation kommen kaum in Betracht. Erstens die *Ethnizität*, die gemeinsame Abstammung und Zusammengehörigkeit durch Blutsbande. Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung beruft sich nicht auf Ethnizität, ganz im Gegenteil: Historisch interpretiert sich Katalonien als eine »Brücke« zwischen verschiedenen Kulturen; die Unabhängigkeitsbewegung ist offensiv proeuropäisch.¹ Hinzu kommt, dass Katalonien im 19. und frühen 20. Jahrhundert das Ziel einer massiven Arbeitseinwanderung war, in erster Linie aus dem unterentwickelten Süden Spaniens. Ein großer Teil der Bürger Kataloniens sind ethnische Spanier, die eine ethnisch definierte Sezession abschrecken würde.

Der zweite und auf den ersten Blick stärkere Bestimmungsgrund ist die *Sprache*. Doch auch die Berufung auf die Sprache sichert keinen objektiven Status als Nation. Ob eine Sprache eigenständig oder der Dialekt einer anderen Sprache ist, lässt sich objektiv – das heißt linguistisch – ebenso wenig entscheiden wie die Frage, ab wann ein Kollektiv eine Nation bildet, nach dem Motto: Eine Sprache ist ein Dialekt, der über ein Heer, eine Marine und eine Luftwaffe verfügt. Sofern die gegenseitige Verständlichkeit als Kriterium der Eigenständigkeit einer Sprache herangezogen wird, steht es um die Autonomie des Katalanischen im Verhältnis zum Spanischen jedenfalls schlecht: Spanier, die sich länger als zwei Wochen in Katalonien aufhalten, müssen sich schon große Mühe geben, das Katalanische nicht zu verstehen – und umgekehrt.

Die Sprache gewinnt ihre Bedeutung als Element nationaler Identität erst im Zusammenspiel mit anderen Deutungsmustern und Interpretationen, die nicht nur eine Sonderrolle im übergeordneten Staatsverband, sondern auch den Anspruch auf eine eigene Staatlichkeit legitimieren. Natürlich sind auch diese Deutungsmuster nicht »objektiv« im Sinne wissenschaftlich gesicherter

1. Auf den großen Demonstrationen ist die Europafahne fast ebenso allgegenwärtig wie die katalanische Nationalflagge.

Erkenntnisse. Vielmehr handelt es sich um soziale Konstruktionen, bei denen (möglicherweise zutreffende) Fakten als Mosaiksteine zur kollektiven Imagination einer nationalen Gemeinschaft beitragen.

Ohne dass hiermit Anspruch auf Vollständigkeit erhoben würde, lassen sich drei Narrative als Bausteine der katalanischen Identität herausstellen.

Das erste Narrativ ist die – im Vergleich zum Rest Spaniens – *höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* der Katalanen, die mit 16 Prozent der Bevölkerung 20 Prozent des Sozialprodukts und 26 Prozent der Exporte Spaniens erwirtschaften. Damit liegt Katalonien zwar über dem spanischen Durchschnitt, aber nicht an erster Stelle der spanischen Regionen, sondern belegt nach dem Baskenland und der Region Madrid den dritten Platz. Gleichwohl, bezogen auf ganz Spanien, ist die höhere Leistungsfähigkeit Kataloniens statistisch messbar. Aller Wahrscheinlichkeit nach ist sie das Ergebnis der Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen, im katalanischen Narrativ wird sie jedoch zum Produkt einer speziellen wirtschaftlichen Kultur, die sich von der des übrigen Spaniens unterscheidet. Im Zentrum steht das Verhältnis zur Arbeit. Während Arbeit für die meisten Spanier als Strafe Gottes gilt und daher begeisterungsfrei verrichtet wird, ist sie für die Katalanen ein Beleg für die Auserwählung durch Gott – eine Art protestantischer Ethik in einem katholischen Land.

Das zweite Narrativ – in engem Zusammenhang mit dem ersten – ist die *frühere und damit »echtere« Zugehörigkeit Kataloniens zu »Europa«*. Als Spanien noch von den Arabern regiert wurde, war Katalonien bereits ein Teil des Frankenreichs. Diese frühere Zugehörigkeit wird in einen nationalen Charakterzug umgedeutet: Die Katalanen sind, so das Narrativ, die »eigentlichen« Europäer auf der Iberischen Halbinsel – gegenüber dem Rest Spaniens mit seinen arabischen oder afrikanischen Wurzeln.

Das dritte und wahrscheinlich stärkste Narrativ stellt die *Ausbeutung Kataloniens durch »Kastilien«* dar, die einen konkreten historischen Ausgangspunkt hat: Die Eroberung Barcelonas durch bourbonische Truppen am 11. September 1714.² Katalonien verlor nach 1714 – anders als das Baskenland und Navarra – seine Foralrechte, das heißt

seine vorher uneingeschränkte Steuerhoheit – ein Verlust, der als Beginn einer Ausbeutungsbeziehung interpretiert wird. Allerdings reduziert dieses Narrativ 300 Jahre spanischer Geschichte auf den bilateralen Konflikt Katalonien-Kastilien und blendet sowohl die anderen Kollektive aus, die sich als nicht-spanisch verstehen (Basken und Galizier), als auch die Phasen der Solidarität zwischen Katalanen und Kastiliern, etwa bei der Verteidigung der Republik im Bürgerkrieg oder in der *Transición*, beim Übergang von der franquistischen Diktatur zur Demokratie.

Seine Wirkung gewinnt das Ausbeutungsnarrativ dadurch, dass sich die Ausbeutung heute scheinbar exakt messen lässt, nämlich anhand der »Fiskalsalden«, das heißt am Verhältnis der an den Zentralstaat abgeführten Steuern zu den von diesem bezogenen Leistungen. Den Berechnungen der *Generalitat* zufolge führt Katalonien pro Jahr 5,5 Prozent seines Sozialprodukts oder 16 Milliarden Euro an den Rest Spaniens ab. Allerdings führt es auch hier nicht die Liste der spanischen Regionen an. Die Region Madrid transferiert 8 Prozent ihres Sozialprodukts, und die Balearen lassen sich ihre Zugehörigkeit zum spanischen Staatsverband immerhin 6,3 Prozent ihres Sozialprodukts kosten – während die »reichen« Regionen Baskenland und Navarra mehr vom Zentralstaat bekommen, als sie an ihn abführen. Allerdings erklärt sich der defizitäre Fiskalsaldo Kataloniens zu zwei Dritteln mit dem einfachen Sachverhalt, dass die Katalanen mehr Steuern zahlen, weil sie im Vergleich zum Landesdurchschnitt mehr Geld verdienen. Zudem müsste die Analyse der fiskalischen Zu- und Abflüsse durch die privaten Transfers ergänzt werden: So erwirtschaftete Katalonien 2011 mit dem Rest Spaniens einen Handelsbilanzüberschuss von 22 Milliarden Euro.

Gleichwohl ist das Thema der Fiskalsalden besonders sensibel in einer schweren wirtschaftlichen Krise, die Spanien auf Anweisung der Troika mit Austerität bekämpfen soll. Die 16 Milliarden Euro, die Katalonien pro Jahr über Madrid nach Andalusien oder die Extremadura überweist, fehlen zur Abfederung der Krisenfolgen in Katalonien.

Wirtschaftliche, politische und territoriale Krise

Noch 2009 befürworteten nicht mehr als 17 Prozent der Katalanen die Unabhängigkeit ihrer Region. Die große Mehrheit gab sich mit der in der spanischen Ver-

2. Deshalb stoßen die Fans des FC Barcelona ihren Ruf nach Unabhängigkeit auch 17 Minuten und 14 Sekunden nach Spielbeginn aus.

fassung vorgesehenen Autonomie zufrieden oder bevorzugte eine föderale Lösung. Heute wollen etwa 52 Prozent der Katalanen in einem unabhängigen Katalonien leben. Das heißt, noch vor wenigen Jahren waren für die Mehrheit der Bürger die katalanische Identität und die Zugehörigkeit zum spanischen Staatsverband miteinander vereinbar. Dass dies heute nicht mehr der Fall ist, geht in erster Linie auf die Wirtschaftskrise und die Austeritätspolitik zurück. Denn diese Krise war mehr als nur ein Einbruch des Wirtschaftswachstums, sie war auch gleichbedeutend mit einer Beschädigung des spanischen Selbstbewusstseins. Nach 14 Jahren stabilen Wirtschaftswachstums mit Zuwachsraten oberhalb des europäischen Durchschnitts hatte Spanien den Status einer peripheren Ökonomie überwunden, bezogen auf das Pro-Kopf-Einkommen Italien eingeholt und war dabei, sich Frankreich zu nähern.

Besonders schwerwiegend war, dass Spanien nicht nur die Austeritätspolitik, sondern auch eine Veränderung seiner Verfassung – die Einführung einer Schuldenbremse – aufgezwungen wurde. Die 1978 verabschiedete und durch ein Referendum bestätigte Verfassung gilt als Dokument demokratischer Reife und wurde vorher nur einmal verändert – mit der Aufnahme des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger. Ihre zweite Veränderung unter äußerem Druck – vor allem unter dem Druck Deutschlands – wurde als eine Verletzung der Souveränität Spaniens wahrgenommen.

Erzwungene Austeritätspolitik und Verfassungsänderung hatten einen radikalen Glaubwürdigkeitsverlust der etablierten politischen Institutionen und Akteure zur Folge, womit die Forderung nach einer alternativen Staatlichkeit in Katalonien automatisch an Attraktivität gewann. Dabei ist die Unabhängigkeitsbewegung in Katalonien nur eines von mehreren Symptomen, welche die Delegitimierung der etablierten Institutionen und Akteure anzeigen. Andere sind die Jugendbewegung der »Empörten«, die Radikalisierung von Nachbarschaftsorganisationen oder die »*Mareas*«, Einpunktbewegungen, die in verschiedenen Bereichen, wie im Gesundheits- oder Bildungssystem, Veränderungen erzwingen wollen.

Erst vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Autoritätskrise in ganz Spanien gewann die Unabhängigkeitsbewegung in Katalonien ihre Dynamik und Popularität. Einen Beitrag hierzu leistete aber auch der Zentralstaat.

2006 wurde vom spanischen Parlament ein neues Autonomie-Statut für Katalonien (eine Landesverfassung) verabschiedet und durch ein Referendum in Katalonien bestätigt. Gegen dieses Statut legte die *Partido Popular* gemeinsam mit einigen anderen autonomen Regionen Verfassungsbeschwerde ein, woraufhin das Verfassungsgericht 2010 einige Paragraphen des Statuts, insbesondere die Verwendung des Begriffs »Nation« in der Präambel, als verfassungswidrig klassifizierte.

Dieses Urteil wirkte als Katalysator der Unabhängigkeitsbewegung und trug dazu bei, dass lokale Referenden und Massenmobilisierungen an Zulauf gewannen. Zu mehreren Anlässen demonstrierten bis zu zwei Millionen Menschen auf den Straßen – eine zivilgesellschaftliche Bewegung, in der die »Nation« nicht mehr nur »imaginierte Gemeinschaft« zu sein, sondern wirklich Gestalt anzunehmen schien. Für Kontinuität sorgt die Nationalversammlung Kataloniens (*Asamblea Nacional de Catalunya*, ANC), eine Art NGO mit 35.000 Teilhabern und 17.000 ehrenamtlichen Mitarbeitern, die als Veranstalterin der Massenmobilisierungen auftrat. Die ANC und die Massenmobilisierungen wirkten auch auf die *Generalitat* zurück und schworen die regionale Parlamentsmehrheit auf die Unabhängigkeit ein.

Verhandelte und nicht verhandelte Lösungen

Ein Charakteristikum der spanischen Territorialordnung liegt darin, dass Zentralstaat und autonome Regionen sowohl über die ihnen jeweils zustehenden Ressourcen als auch über deren Verwendung, etwa in der Form von Infrastruktur-Projekten, verhandeln müssen. Damit ist dieser Ordnung ein permanenter Konflikt inhärent, aber auch ein Lösungsmechanismus: Da es um quantitative Größen geht – die Höhe der Steuern und der Umfang der staatlichen Leistungen –, lassen sich immer auch Kompromissformeln aushandeln. Ein zweites Charakteristikum der spanischen Territorialordnung liegt hingegen darin, dass zwei autonome Regionen im Grunde nicht mit dem Zentralstaat über Ressourcen verhandeln müssen: das Baskenland und Navarra, die – wie bemerkt – über uneingeschränkte Steuerhoheit verfügen und für Leistungen des Zentralstaats eine Art Gebühr entrichten. Das Baskenland und Navarra kamen bzw. blieben im Genuss dieses Privilegs, weil sie ihre Ansprüche sehr frühzeitig und unter günstigen politi-

schen Bedingungen – im engen Zusammenhang mit der Verabschiedung der Verfassung von 1978 – angemeldet hatten.

Für Katalonien bedeuten die steuerlichen Privilegien des Baskenlandes und Navarras natürlich eine Ungleichbehandlung, die durch nichts als politische Opportunität gerechtfertigt ist. Hinzu kommt, dass sich der spanische Zentralstaat unter den gegebenen Bedingungen – einer Regierung der PP – weigert, den Konfliktlösungsmechanismus zu nutzen, den das Territorialregime bietet. Allerdings hat auch die katalanische Unabhängigkeitsbewegung eine Dynamik gewonnen, die Verhandlungen auszuschließen droht. In der Frage der Unabhängigkeit, bei der es nicht um eine quantitative Größe geht, kann kaum noch ein Kompromiss geschlossen werden. Damit deutet sich auch eine Spaltung unter den Befürwortern der Unabhängigkeit selbst an: Auf der einen Seite stehen Artur Mas und die von ihm geführte bürgerlich-nationalistische *Convergència i Unió* (CiU), für die es in erster Linie um die materielle Besserstellung Kataloniens geht, wobei die Unabhängigkeit die *ultima ratio* ist, sollte sich die Besserstellung nicht auf eine andere Weise erreichen lassen. Und auf der anderen Seite stehen die ANC und die radikaleren politischen Parteien, allen voran die links-nationalistische *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), für die das Ziel der Unabhängigkeit nicht verhandelbar ist.

Was ist zu erwarten, wenn zum Ende dieses Jahres eine Abstimmung in Katalonien ein Votum für die Unabhängigkeit ergibt? Die Regierung Spaniens würde dieses Votum auf jeden Fall für illegal erklären, sodass die Befürworter der Unabhängigkeit vor der Alternative ständen, entweder die Unabhängigkeit einseitig zu erklären oder auf weitere Verhandlungen zu setzen. Eine *einseitige Unabhängigkeitserklärung* werden Artur Mas und die CiU zu vermeiden suchen, und zwar in erster Linie aus europapolitischen und wirtschaftlichen Gründen: Die EU und deren Mitgliedsstaaten haben den Katalanen deutlich gemacht, dass sie nach einer einseitigen Sezession nicht mit einer schnellen Aufnahme oder dem

Verbleib Kataloniens in der EU rechnen können. Katalonien müsste die Mitgliedschaft in der EU neu beantragen und verhandeln – ein Prozess, der mehrere Jahre dauern könnte und dessen Ergebnis auch Spanien zustimmen müsste. Eine derartige Entwicklung wäre für die katalanische Wirtschaft, einschließlich der Filialen transnationaler Unternehmen, mit langwieriger Rechtsunsicherheit und erheblichen wirtschaftlichen Risiken verbunden.

Eine *verhandelte Unabhängigkeit* nach dem Muster der ehemaligen Tschechoslowakei oder eine *Reform der Verfassung*, die Voraussetzung für einen verhandelten Verbleib Kataloniens im spanischen Staatsverband wäre, sind theoretisch denkbar, aber angesichts der derzeitigen politischen Polarisierung zwischen den beiden einander aufschaukelnden Nationalismen wenig wahrscheinlich. Artur Mas und die CiU können allerdings darauf setzen, dass sich diese Bedingungen in absehbarer Zeit ändern werden. Erstens könnte das für September 2014 vorgesehene Referendum in Schottland europaweit das Klima für die katalanischen Unabhängigkeitsbestrebungen verbessern. Zweitens könnten die EU und ihre Mitgliedsstaaten auf die PP-Führung und den spanischen Regierungspräsidenten Mariano Rajoy Druck ausüben, Verhandlungen mit Katalonien nicht länger zu verweigern. Und drittens würde ein Regierungswechsel in Spanien nach den nächsten Wahlen, die im Herbst 2015 anstehen, die Bedingungen für eine Verfassungsreform aller Wahrscheinlichkeit nach verbessern. Der PSOE und ihr katalanischer Flügel, die *Partido Socialista de Catalunya* (PSC), sehen in einer Verfassungsreform jedenfalls den einzigen Ausweg aus der gegenwärtigen Pattsituation.

Die Frage ist jedoch, ob der militantere Flügel der Unabhängigkeitsbewegung, die ANC und die ERC, dem Warten auf bessere Zeiten zustimmen werden. Der Geist der Unabhängigkeit – oder des katalanischen Nationalismus – lässt sich möglicherweise nicht mehr in die Flasche einer unspektakulären, langwierigen und im Ergebnis unsicheren Verhandlungslösung zurückbannen.



Über den Autor

Michael Ehrke ist Leiter des Büros Madrid der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er war Mitarbeiter der Internationalen Politikanalyse in Bonn und vertrat die FES in Tokyo, Budapest und Belgrad.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa/Nordamerika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa/Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>
<https://www.facebook.com/FESWesteuropa.Nordamerika>

Bestellungen/Kontakt:
FES-WENA@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Das Büro der FES in Madrid

Das Büro Madrid der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde 1976 eröffnet. Seine Aufgabe ist es, den internationalen Dialog zwischen Politikern, Gewerkschaftern, Wissenschaftlern, Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft aus Spanien, Deutschland und anderen Ländern zu intensivieren, gemeinsame Interessen herauszuarbeiten und Konflikte konstruktiv zu lösen. Im Zentrum der Arbeit stehen die Europäische Integration und deren Auswirkungen auf die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Spaniens. Konkret bedeutete dies seit 2010 die Konzentration auf die spanische Variante der Euro-Krise und die europäischen Bemühungen ihrer Überwindung. Weitere Arbeitsschwerpunkte sind der Mittelmeerraum und das Verhältnis zwischen Zentralstaat und autonomen Regionen.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.