

## **Norman Paech:** Katalonien - Die Stunde der Separatisten?

Aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Trotz der Pirouette, mit der der katalanische Präsident Puigdemont den Schwung aus dem Referendum genommen hat, gräbt sich der Wunsch nach Trennung und Selbstbestimmung tiefer in das politische Tagesgeschehen Spaniens und beunruhigt Europa. Ob das Baskenland oder die Balearen, Südtirol, Flandern, Korsika oder die Bretagne, Schottland, Kosovo oder die Krim und die Kurden – nur die Tschechen und Slowaken haben sich fast unbemerkt ohne Gewalt und politische Stürme voneinander getrennt.

1. Jedes Land hat seine eigene politische Geschichte, aber eines ist ihnen gemeinsam: wie Spanien sind alle Staaten ethnisch und kulturell sehr vielfältig, worauf sie zumeist stolz sind. Und gerade das traditionell zentralistische Spanien hat nach der Franco-Diktatur ein System der Autonomen Gemeinschaften entwickelt, welches interessantes Anschauungsmaterial für praktische Lösungen komplizierter Nationalitätenkonflikte und Sprachenregelungen bietet, die für andere Länder durchaus Vorbild sein könnten. Dabei ging es im Kern um einen Prozess der Dezentralisierung und Kompetenzverlagerung an regionale Selbstverwaltungseinheiten, der heute immer noch nicht abgeschlossen ist.

Er betrifft die nicht-kastilischen Volksgruppen, die den Begriff der Minderheit für sich ablehnen. Es sind die sog. historischen Gemeinschaften im Baskenland, in Katalonien, Galizien und Navarra, ferner die nicht Kastilisch sprechende Bevölkerung in Valencia und auf den Balearen. Die forcierte Politik der Kastilisierung mit ihrem traurigen Höhepunkt zur Franco-Zeit hat in vielen Gebieten die traditionellen Sprachgemeinschaften faktisch zu quantitativen Minderheiten gemacht, konnte aber ihre besondere Identität und die Autonomieforderungen nicht auslöschen.

Heute ist in allen Autonomiestatuten der Gemeinschaften die Pflicht zum Schutz und Förderung der eigenen Sprachen (vor allem Baskisch und Katalanisch) verankert. Castellano ist die Amtssprache des spanischen Staates, die Regionalsprachen sind gleichberechtigte Amtssprachen in den Autonomen Gemeinschaften. Sie gelten auch für die Behörden der Zentralverwaltung in ihren Beziehungen zu den autonomen Gemeinschaften. Autonomiestatute wurden für das Baskenland und Katalonien 1978, für Galizien 1981, für Valencia und Navarra 1982 sowie für die Balearen 1983 erlassen. Darüber hinaus sind jeweils

eigene Sprachengesetze über die Verankerung der Sprachen im öffentlichen Personenverkehr, in Behörden, Armee, Kirche etc., über Förderungsprogramme, Schulgebrauch, Zweisprachigkeit der Ortsnamen, Verkehrsschilder etc. erlassen worden. Alle Sprachengesetze fordern die Gleichberechtigung der eigenen Sprache neben dem Castellano an den Universitäten der Autonomen Gemeinschaften, was faktisch bisher nur in Katalonien erreicht worden ist. Allein die Gerichtssprache unterliegt der ausschließlichen zentralstaatlichen Gesetzeskompetenz, die jedoch Zweisprachigkeit und Übersetzung regelt.

Seit 1976 gibt es keine Straf- und Verbotsbestimmungen mehr gegen separatistische Aktivitäten und Vereinigungen, außer wenn sie mit gewalttätigen Mitteln verfolgt werden. So hatten es die meisten Regierungen vermieden, die baskische Herri Batasuna Partei, die offen die ETA unterstützte, vor Gericht zu stellen. Erst die konservative Regierung unter Ministerpräsident Aznar hatte mit dieser Zurückhaltung gebrochen, und die Führung der Herri Batasuna mit einer Anklage überzogen. Der Prozess hatte Mitte Oktober 1997 in Madrid begonnen und mit der Verurteilung der gesamten Parteispitze geendet.

Die politische Repräsentation der Gemeinschaften knüpft an die Geschichte der Nationen der Katalanen, Basken und Galizier an, deren Kernsiedlungsräume mit den Grenzen der heutigen Autonomen Gemeinschaften im Wesentlichen übereinstimmen. Vor allem im Baskenland und in Katalonien haben sich gesonderte Parteiensysteme herausgebildet. Ihre Parlamente verfügen über spezielle Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen in den Bereichen Kultur, Bildung u. Wissenschaft, Wirtschaft u. Landwirtschaft, lokale Verwaltung, Raumordnung und Städtebau, Sozialpolitik, Justizwesen und öffentlichen Sicherheit. Das Baskenland und Katalonien haben eine eigene Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie eigene Polizeihochheit erhalten. Die Finanz- und Steuerhoheit liegt aber nur im Baskenland bei der Gemeinschaft selbst, die an den Haushalt des Zentralstaates eine pauschale Zuweisung abführt.

Der Prozess der Dezentralisierung und Autonomisierung ist noch nicht abgeschlossen, wie das Referendum in Katalonien beweist. Doch haben alle Zentralregierungen keinen Zweifel daran gelassen, dass die Dezentralisierung nicht bis zur Sezession gehen darf. Das ist einsehbar, denn die Entlassung einer Gemeinschaft aus dem Staatsverband wird unweigerlich die Sezession weiterer Gemeinschaften und damit den Zerfall Spaniens zur Folge haben. Im Baskenland, der Region mit der bislang stärksten Unabhängigkeitsbewegung, sind allerdings

derzeit höchstens 35 % der Bevölkerung für einen eigenen Staat. Doch wird das „erfolgreiche“ Referendum in Katalonien auch der Bewegung im Baskenland zweifellos wieder Flügel verleihen.

So sehr sich Dezentralisierung und Autonomisierung im heutigen Spanien bisher als relativ erfolgreiche Wege der Integration und des Zusammenhalts auch unterschiedlicher Sprachgemeinschaften erwiesen haben, so wird dieser Prozess ohne Dialog über eine erfolgreiche ökonomische Gleichstellung (z.B. Finanz- und Steuerhoheit) und den Abbau des zentralstaatlichen Autoritarismus keine Beruhigung separatistischer Ambitionen in ganz Spanien bringen.

2. Das Völkerrecht hat eine lange Erfahrung mit Sezession, dem Zerfall und der Aufteilung von Staaten. Es hat daraus eindeutige Regeln entwickelt. Dabei spielten zwei sich widersprechende Prinzipien eine entscheidende Rolle: die territoriale Integrität, die in Art. 2 Ziff. 4 UNO-Charta als zwingendes Recht anerkannt wurde, und das Selbstbestimmungsrecht, welches allerdings erst 1976 den gleichen Status zwingenden Rechts erhielt, als die beiden Pakte über politische und bürgerliche sowie soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte in Kraft traten, in deren Art. 1 diese Rechte jeweils verankert sind. Das Selbstbestimmungsrecht war die rechtliche Grundlage der Befreiungsbewegungen in ihrem Kampf gegen die alten Kolonialherrschaften vornehmlich in Afrika. Es gab den Kolonialvölkern das Recht, sich von den Kolonialherren und ihren Staaten zu trennen, u. zw. mit den Mitteln der Gewalt, was allerdings die nun in der NATO versammelten alten Kolonialmächte nicht anerkennen wollten. Mit dem Erfolg der Befreiungskämpfe und dem Ende der Kolonialherrschaft entschied jedoch die Organisation der afrikanischen Staaten (OAU), von nun an der territorialen Integrität der vom Kolonialismus befreiten Staaten den Vorrang einzuräumen und die kolonialen Grenzen anzuerkennen. Der Grund: würde man allen afrikanischen Völkern ein Sezessionsrecht geben, wäre der Kontinent nicht nur in Kürze einem Spaltungsprozess in hunderte kleiner und kleinster Staaten, sondern auch Gewalt und Krieg wie Deutschland im dreißigjährigen Krieg ausgesetzt.

Die Akzeptanz der alten Grenzen und der Vorrang der territorialen Integrität sollten allerdings nicht den Untergang des Selbstbestimmungsrechts bedeuten. Sie sollten das Recht nur auf Autonomie und Selbstverwaltung, politisch, wirtschaftlich und kulturell, in den Grenzen des Staates beschränken. Nur in dem Fall, dass der Zentralstaat diese Rechte verweigert und dem Volk die grundlegenden Menschenrechte dauerhaft vorenthält und es unterdrückt, sollte das

Recht zur Sezession wiederaufleben. Eine politisch nüchterne und rationale Entscheidung, die auch von der UNO akzeptiert wurde. Außer im Fall der Unterdrückung kann eine Sezession seither nur noch dann nach den Regeln des Völkerrechts verlaufen, wenn die Entscheidung vom ganzen Staat, sei es Regierung und Parlament oder andere den Gesamtwillen repräsentierende Institutionen getroffen wird. Daran haben sich die Schotten in ihrem vergeblichen Versuch, sich von England zu trennen, gehalten. Aber auch die Tschechen und Slowaken bei der Auflösung der Tschechoslowakei 1993 und die Sudanesen, als sie sich nach dem Referendum, welches sie 2005 vereinbart hatten, im Jahr 2011 trennten (dort leider mit, negativen Folgen).

Den Kurden in der Türkei wurde das Recht auf einen eigenen Staat immer verwehrt, obwohl ihr Selbstbestimmungsrecht angesichts der massiven Unterdrückung und Gewalt durch die türkische Regierung und Armee eine Sezession gerechtfertigt hätte. Sie haben sich schon seit Ende der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts von ihren Sezessionsträumen getrennt und kämpfen seitdem um den Grad von Autonomie und Selbstverwaltung, den die Katalanen bereits haben. Sie haben Barzanis Referendum im Norden des Irak (Süd-Kurdistan) nicht unterstützt, da sie die Probleme einseitiger Entscheidungen realistisch einschätzen. Es ist immer wieder die Gefahr der Destabilisierung und der Gewalt, wenn solche entscheidenden Schritte nicht den gesamtstaatlichen Konsens erhalten.

Wie sehr die politischen Interessen den rechtlichen Konsens aushebeln können, zeigt hingegen die vom Westen geförderte und sofort anerkannte Abspaltung des Kosovo von Serbien im Jahr 2008. Hier war nicht einmal ein Referendum vorausgegangen. Diese Sezession war völkerrechtswidrig, selbst wenn sie der Internationale Gerichtshof zwei Jahre später mit wenig überzeugenden Gründen in einem Gutachten für die UNO bestätigt hat. Als dann im Jahr 2014 über 80% der Bevölkerung in der Autonomen Republik Krim mit 93 % für die Unabhängigkeit von der Ukraine stimmte, erinnerte man sich wieder an das Völkerrecht und vergaß den Kosovo.

Die politischen Probleme bleiben allerdings bestehen und drohen, in immer radikalere Sezessionsbewegungen zu eskalieren, wenn die Zentralregierung nicht bereit ist, die Wünsche nach größerer finanzieller und wirtschaftlicher Autonomie sowie Lockerung der zentralstaatlichen Fesseln zu berücksichtigen. 1998 hat der Oberste Gerichtshof von Kanada den einseitigen Sezessionswunsch Quebecs zurückgewiesen, die Möglichkeit einer Trennung aber anerkannt. Dafür müsse jedoch die Verfassung geändert werden, was nur in einem Dialog zwischen den Parteien möglich sei. Das ist der Weg, den auch Madrid und Barcelona

einschlagen müssen. Bleibt aber in der Türkei die Antwort der Regierung Krieg und in Spanien die Polizei, so werden Verfassung, Gerichte und das Völkerrecht keinen Frieden für die Staaten bringen können.

Hamburg, d. 12. Oktober 2017

Norman Paech