

Separatismus in der EU

Unabhängigkeitsbewegungen in der EU haben in den letzten Jahren an Momentum gewonnen. Die Wirtschafts- und Vertrauenskrise spielt dabei eine zentrale Rolle. Dass es in naher Zukunft zu Grenzverschiebungen kommen wird, scheint trotzdem unwahrscheinlich. Während Autonomierechte grossen Zuspruch finden, birgt die mögliche Unabhängigkeit viel Ungewissheit.

Von Matthias Bieri

Am 18. September entscheiden die schottischen Wähler, ob ihr Land unabhängig werden soll. Auch wenn Schottland aller Voraussicht nach im Vereinigten Königreich verbleibt, wird das Votum Wirkung entfalten. Für andere separatistische Bewegungen in der EU hat der schottische Prozess Vorbildcharakter, denn das Referendum wird im Einvernehmen mit der nationalen Regierung abgehalten werden und hat Rechtsgültigkeit. In Katalonien will die Regionalregierung am 9. November eine Volksbefragung zur Unabhängigkeit durchführen. Sie wird jedoch in keiner Weise bindend sein und von der spanischen Regierung nicht anerkannt werden.

Die erfolgreiche europäische Integration führte zum Bedeutungsverlust von Binngrenzen – eine trügerische Entwicklung. Die Idee zur Verwirklichung eigener Staaten lebt fort und findet wieder verstärkten Anklang. Bürgerbeteiligung und Föderalismus gelten als Rezepte zur Beruhigung abtrennungswilliger Regionen. In diesen Themenbereichen wird der Schweiz eine hohe Kompetenz zugesprochen.

Gerade in wirtschaftsstarken Regionen verstärkte die Wirtschaftskrise in Europa das Begehr nach mehr Autonomie. Unabhängigkeitsforderungen dienen in diesem Zusammenhang auch als Druckmittel gegenüber der Zentralregierung. Es ist nicht immer einfach zu erkennen, ob Be-



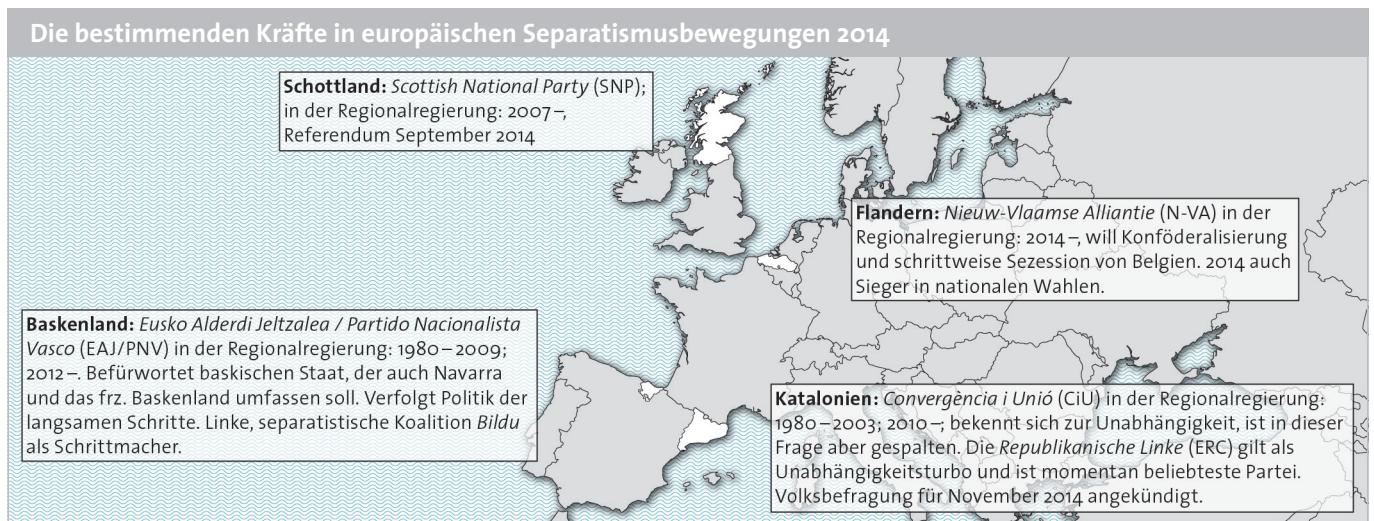
Demonstranten protestieren in Barcelona mit Transparenten und Fahnen für ein unabhängiges Katalonien innerhalb der EU. Gustau Nacarino / Reuters

wegungen tatsächlich die Eigenstaatlichkeit suchen oder erweiterte Autonomierechte ihr eigentliches Ziel sind. In Schottland, Katalonien, dem Baskenland und Flandern sind Parteien an der Macht, welche die Eigenstaatlichkeit herbeisehnen. Sie stehen für eine neue, moderne Art von Separatismus. Neben altbekannten Legitimationen fällt ihr Selbstverständnis als europäische Bewegungen auf. Sie versprechen sich von der Unabhängigkeit

Vorteile im globalen Wettbewerb der Wirtschaftsregionen. Politische Gewalt spielt im Unterschied zu früheren Sezessionsbewegungen derzeit keine Rolle mehr.

Vier Brennpunkte

In Spanien erhielten nach dem Ende des Franco-Regimes Katalonien, das Baskenland und Galizien 1978 besondere Autonomierechte. Der katalanische Regionalismus geriet in der Folge verstärkt in Konflikt



mit dem spanischen Nationalismus. Zur zentralen Frage wurde, ob Spanien ein multinationaler Staat oder, wie in der Verfassung festgehalten, ein Nationalstaat sei. 2005 kam ein neues Autonomiestatut zur Abstimmung, das Katalonien als «Nation» bezeichnete, Katalanisch zur bevorzugten Sprache erklärte und der Region Kompetenzen im Justiz- und Fiskalbereich zusprach. Es wurde in Katalonien mit grosser Mehrheit angenommen, jedoch 2010 vom spanischen Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erklärt. Dies löste in Katalonien einen Aufschrei der Empörung aus, der die Massen auf die Strasse brachte.

Im Baskenland war die Unabhängigkeitsbewegung lange von der Gewalt der links-separatistischen «Baskenland und Freiheit»

Die Regionen beklagen, dass ihre Interessen von der nationalen Regierung ignoriert würden.

(ETA) überschattet. 2003 stellte der baskische Premier einen ambitionierten Autonomieplan vor. Das spanische Parlament wies den Plan jedoch als verfassungswidrig zurück. Nach längerem Hickhack wurde er begraben, hatte jedoch die Debatte über die Rechte der autonomen Regionen in ganz Spanien befeuert. Die baskischen Regionalwahlen 2012 zeigten, dass die Anliegen der baskisch-nationalistischen Parteien grossen Rückhalt geniessen. Die christdemokratische Sammelpartei EAJ/PNV gewann gemeinsam mit dem linken Separatistenbündnis *Bildu* 60 Prozent der

Stimmen. In den letzten Jahren machte die Bewegung vermehrt mit Grossdemonstrationen auf ihre Anliegen aufmerksam. Verkompliziert wird die Lage im Baskenland durch das Ziel, die Autonome Gemeinschaft Baskenland mit dem teilweise baskischen Navarra und dem französischen Baskenland zu vereinen.

Der belgische Staat driftet seit 1970 auseinander. Gesellschaft und Politik der beiden grossen Sprachgruppen sind mittlerweile weitgehend voneinander separiert. Die letzten Jahre waren davon geprägt, dass die *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA) mit ihrer Idee einer Konföderalisierung und einer schleichenenden Auflösung Belgiens an Einfluss gewann. Seit 2007 ist die Bildung einer nationalen Regierung zu einem Prob-

lem geworden. 2010/11 blieb man 589 Tage ohne Regierung. Nach den Wahlen im Mai 2014 dauert momentan die Regierungsbildung an. Die flämischen Nationalisten prallen mit ihren Forderungen nach einer weiteren Regionalisierung auf den Widerstand der wallonischen Parteien. Die Streitfrage um die Zugehörigkeit der Hauptstadtregion Brüssel gilt als Hauptgrund, wieso es noch nicht zu einer Aufteilung des Landes kam.

Schottland besitzt seit 1999 ein Regionalparlament. Erst in den 2000er-Jahren wurde die Bewegung für ein unabhängiges Schottland stärker und begann, die Unterschiede zwischen der schottischen und englischen Gesellschaft zu betonen. 2011 konnte die *Scottish National Party* (SNP) als Wahlsiegerin eine Mehrheitsregierung

bilden und sah sich dazu berechtigt, ein Referendum über die Unabhängigkeit anzuvorzusehen.

Motive und Rückhalt

Regionale Gemeinsamkeiten, etwa eine gemeinsame Sprache, fördern eigene Identitäten und dienen als Legitimation für Selbstbestimmungsrechte. In Schottland ist die Berufung auf die eigenständige Zivilgesellschaft zentral für die Identität. In Katalonien und im Baskenland bildet die Bewahrung der eigenen Sprache und Kultur ein wichtiges Argument für die Eigenständigkeit. Man fühlt sich dabei vom Zentralstaat nicht ernstgenommen. Auch die Geschichte dient der Legitimation. In den spanischen Regionen erinnert man an das Franco-Regime (1939–1975), das Minderheitssprachen und -traditionen unterdrückte. Auch in Flandern ist die frühere Dominanz des wallonischen Landesteils Legitimation für die eigenen Ansprüche.

Während der Wirtschaftskrise sind separatistische Forderungen beliebter geworden. Regionen beklagen, dass ihre Interessen von der nationalen Regierung ignoriert würden. Politische Konstellationen verstärken die Unzufriedenheit mit dem Status quo. Die seit 2010 in Grossbritannien regierende konservative Partei wurde in Schottland von lediglich 16,7 Prozent gewählt, so dass sie nur 1 von 59 Parlamentssitzen für sich gewinnen konnte. Auch in Spanien führte die Regierungsübernahme der konservativen Volkspartei, die im Baskenland bloss 17,8 Prozent respektive in Katalonien 20,7 Prozent erreichte, zu einer Entfremdung zwischen Zentralregierung und Region.

Reformen der Zentralregierungen zur Überwindung der Krise widersprechen oft regionalen Interessen, da die Regionen tendenziell noch enger an den Zentralstaat gebunden werden. Die Einschränkung von fiskalen Sonderrechten ist dabei eine geläufige Massnahme, denn separatistische Regionen florieren meist und stehen finanziell besser da als andere Landesteile. Eine Ausnahme bildet Schottland, dessen Bruttoinlandprodukt unter dem nationalen Schnitt liegt (vgl. Grafik). Auch hier wird jedoch von der Unabhängigkeitsbewegung argumentiert, dass die Eigenständigkeit durch exklusiven Zugriff auf die Mehrheit der britischen Nordseeölfelder eine wirtschaftlich bessere Situation nach sich ziehen würde. In Belgien tragen hunderttausende Pendler, welche vor allem aus Flandern stammen, zum hohen BIP Brüssels bei.

Zugleich wird die Vision eines besseren und gerechteren Staats befeuert. Für das unabhängige Schottland wird ein volksnahe Regierungssystem in Aussicht gestellt, ein Gegenmodell zum Westminster-Sys-

Unabhängigkeitsreferenden und erweiterte Autonomierechte werden im Sinne demokratischer Rechte gefordert.

tem. Die SNP propagiert für Schottland eine Zukunft als nordischer Wohlfahrtsstaat mit einer egalitäreren Gesellschaft. Die Unabhängigkeit verspricht so eine politische Neuordnung. Man erhofft sich durch weniger Akteure mehr Effizienz im Staat. In den spanischen Regionen bezieht man sich gerne auf kleine Länder in Europa, die in der Krise erfolgreicher agierten als der eigene Staat. Gerade in Spanien wird auch das aktuelle europäische Schlagwort «Bürgerbeteiligung» bewirtschaftet. Unabhängigkeitsreferenden und erweiterte Autonomierechte werden im Sinne demokratischer Rechte gefordert.

Für die Erweiterung von Autonomierechten lassen sich deutliche Mehrheiten finden. Abspaltungen geniessen hingegen weniger Unterstützung, als man erwarten könnte. In Flandern befürworten laut Umfragen nur 20 Prozent die Unabhängigkeit. Dies obwohl seit Jahren regionalistische Parteien die Wahlen gewinnen. Auch in Schottland prophezeien sämtliche Umfragen ein Nein für das Referendum. Die Befürworter eines baskischen Staats sind sogar deutlich in der Minderheit. Wird das

beanspruchte Navarra und das französische Baskenland einbezogen, zeigt sich das Verhältnis noch deutlicher. Einzig in Katalonien scheinen sich Befürworter und Gegner der Unabhängigkeit momentan die Waage zu halten. Wird der Unabhängigkeit aber eine erweiterte Autonomie gegenübergestellt, fällt die Zustimmung für einen eigenen Staat weit unter 50 Prozent.

Legitim und legal?

Der zentralen Frage, ob es für einen Landesteil ein Recht auf Abspaltung gibt, liegt der Widerspruch zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und der territorialen Integrität der Staaten zugrunde. Beide Grundsätze sind in der UNO-Charter festgehalten; es stehen sich aber verschiedene Auslegungen gegenüber. In der Praxis gibt es folgende Anhaltspunkte für den Umgang mit Sezessionen: Einvernehmliche, friedliche Trennungen werden grundsätzlich anerkannt. Freie, demokratische Abstimmungen sind dabei als Legitimationsgrundlage etabliert. Unilaterale Unabhängigkeitserklärungen ohne Einverständnis des zurückbleibenden Staats sind

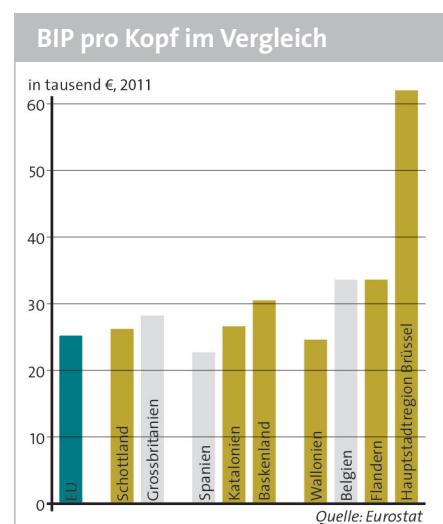
hingegen nur in Ausnahmesituation legitim, insbesondere wenn ein kolonialer Zustand beendet wird. Ein Recht auf Sezession gibt es darüber hinaus nicht. Fordert aber die Mehrheit eines Landsteils demokratisch mehr Rechte ein,

kann dies als Verpflichtung für die Regierung gesehen werden, sich mit dem Thema politisch zu befassen.

In Europa kam es nach 1989 in Ost- und Mitteleuropa zur Schaffung neuer Staaten. Die Sowjetunion, Jugoslawien und die Tschechoslowakei zerfielen. Zu einer Abspaltung kam es 2006 bei der Trennung Montenegros von Serbien-Montenegro. Die Möglichkeit eines Referendums war in diesem Fall in der Verfassung vorgegeben. Die Landesverfassungen spielen eine entscheidende Rolle bei der Durchführbarkeit von Referenden. In Spanien etwa sind regionale Referenden in der Verfassung ausdrücklich verboten. Die Bevölkerung darf nur auf nationaler Ebene befragt werden. Die spanische Regierung hat das geplante katalanische Referendum auf dieser Grundlage disqualifiziert.

Die Rolle der EU

Die EU spielt für die heutigen Unabhängigkeitsbewegungen interessanterweise eine wichtige Rolle, denn sie verfolgen das Ziel eines unabhängigen Staats innerhalb der EU. Das im Maastricht-Vertrag veror-



tete Subsidiaritätsprinzip liess die EU in den Augen vieler Regionalisten zum Garant weitreichender regionaler Kompetenzen werden. Die Vision der Überwindung der Nationalstaaten in einem geeinten Europa lieferte weiteren Stoff für Selbstbestimmungsträume. Momentan ist die weitere Entwicklung der europäischen Integration aber in Frage gestellt. Dies hat auch dazu beigetragen, dass die Realisierung eines eigenen Nationalstaats wieder an Unterstützung gewonnen hat.

Die EU lässt die wirtschaftlichen Perspektiven für sich abspaltende Landesteile besser aussehen. Der gemeinsame Binnenmarkt ist gerade für kleine Volkswirtschaften wichtig. Kleine Staaten geniessen in der EU zudem eine gewisse Überrepräsentation, auch dies ist ein Anreiz. Eine nahtlose Fortführung der EU-Mitgliedschaft wäre für die Befürworter der Eigenständigkeit im Falle einer Abspaltung das willkommenste Szenario. Die Unabhängigkeit würde so Kontinuität mit sich bringen.

Die EU betrachtet Sezessionsbewegungen generell als Angelegenheit der betroffenen Länder. Zentral ist die Frage, ob ein neu entstehendes Land innerhalb der EU verbliebe oder erst eine Aufnahme beantragen müsste. Die rechtliche Lage ist unklar. Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat mit Blick auf Schottland verlauten lassen, dass die Grundsätze der EU einen neuerlichen Beitritt erfordern würden. Im Falle eines Unabhängigkeitsvotums scheinen darum drei Szenarien möglich: Erstens könnte Schottland weiterhin als Teil der EU verstanden werden. Die Umstände der Mitgliedschaft würden im Rahmen von

Verhandlungen geklärt. *Zweitens* könnte das Land ausserhalb der EU einen Sonderstatus einnehmen und in einem pragmatischen Prozess eingegliedert werden. *Drittens* müsste das neue Land auf regulärem Weg um Aufnahme ersuchen. Eine wichtige Rolle bei sämtlichen Szenarien wird die Zustimmung der EU-Mitgliedländer spielen. Spanien dürfte dabei bemüht sein, einen Präzedenzfall für seine abspaltungs-willigen Regionen zu verhindern.

Rolle der Zentralregierung

Entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung von Unabhängigkeitsbewegungen haben die betroffenen Zentralregierungen.

Die nachdrückliche Ablehnung von weiteren Autonomierechten steigerte den Zulauf für die Unabhängigkeitsbewegungen.

Ein allgemeines Rezept für den Umgang mit secessionistischen Forderungen gibt es nicht. Regierungen stehen vor der Herausforderung, Autonomieansprüchen zu begegnen, ohne das Funktionieren des Gesamtstaats zu gefährden.

Die spanische Regierung zeigte sich bisher besonders restriktiv. Die nachdrückliche Ablehnung von weiteren Autonomierechten steigerte den Zulauf für die Unabhängigkeitsbewegungen. In Madrid fürchtet man, dass die Gewährung weiterer Rechte den angeschlagenen Zentralstaat weiter schwächen würde. Dies könnte den Anreiz für Regionen zur Abkapselung nur noch verstärken. Auch in Schottland hat die Einrichtung eines Regionalparlaments die Unabhängigkeitsbewegung nachhaltig gestärkt. Die Frage ist deshalb, ob die Gewährung von Autonomierechten nicht irgendwann in Unabhängigkeitsforderungen mündet.

Auf der anderen Seite mindern Autonomierechte die Unterstützung für die Unabhängigkeit. Die drei grossen britischen

Parteien haben Schottland für die Zeit nach einem Nein zusätzliche Steuer- und Rechtskompetenzen versprochen. Dieses Zugeständnis hat die Unterstützung für die Unabhängigkeit zwischenzeitlich sinken lassen. Die britische Regierung kann diese Kompromisse gegenüber dem wirtschaftsschwächeren Schottland jedoch besser verschmerzen als etwa Spanien.

Offen ist, wie am besten auf Forderungen nach einem Unabhängigkeitsreferendum reagiert werden soll. Die britische Regierung zeigte sich entgegenkommend, als sie 2012 die Bedingungen für ein Referendum in Schottland mit der Regionalregierung vertraglich festlegte. Sie vertraute dabei darauf, dass es die Ja-Kampagne schwer haben würde, eine Mehrheit hinter sich zu bringen. Was allen Fällen gemein ist: Die heutigen gewaltlosen Unabhängigkeitsbewegungen lassen sich nicht so einfach diskreditieren wie frühere Bewegungen. Gerade im Baskenland hat die Aufgabe der Untergrundorganisation ETA den Kampf für Eigenständigkeit salonfähig gemacht.

Vorbild Schottland?

Schottland stellt einen mustergültigen Prozess dar, welcher der Bevölkerung die Entscheidung über eine Abspaltung überlässt. Der Fall zeigt aber auch, dass vor einem Unabhängigkeitsreferendum vieles im Dunkeln bleibt. Die schottische Regierung hat zwar im November 2013 eine 650-seitige Anleitung zur Unabhängigkeit veröffentlicht. Die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, den Staatshaushalt, die Frage nach der Währungsunion, wie auch die Aufteilung der Schulden und der Infrastruktur würden aber erst nach der Abstimmung geklärt. Fraglich bleibt etwa, ob Schottland Teil der Nato werden würde. Die Ungewissheit wird viele Wähler von einer Ja-Stimme abhalten.

Ein schottisches Nein würde für die SNP aber keine vernichtende Niederlage darstellen

len. Die Ausweitung der Autonomierechte kann sie bereits als Erfolg verbuchen. Zudem hat sie mit dem Referendum auch eine Debatte über das politische System Grossbritanniens angestoßen. Die nächsten Wahlen muss sie deshalb nicht fürchten. Vielmehr hat sie durch das Referendum Wähler anderer Parteien angesprochen. Interessant dürfte es werden, wie sich die Debatte um einen möglichen Ausstieg Grossbritanniens aus der EU entwickelt. Ein Ausscheiden könnte der Unabhängigkeitskampagne im EU-freundlichen Schottland einen zweiten Frühling bereiten.

Das schottische Referendum wird vorerst ein Unikum bleiben. Eine reale Abspaltungsmöglichkeit scheint momentan in keiner anderen Region in Griffnähe. In Spanien wird Madrid zwar den Forderungen Kataloniens und des Baskenlandes früher oder später entgegenkommen müssen, eine Verfassungsänderung, welche ein Referendum in den Regionen zulassen würde, wird daraus aber nicht resultieren. In Belgien scheint zwar eine Konföderalisierung nicht mehr ausgeschlossen, die ungewisse Zukunft Brüssels wird aber eine Abspaltung weiterhin verhindern.

Die Mehrheit der Bevölkerung für ein Ja zur Unabhängigkeit zu begeistern, wird auch in Zukunft schwierig bleiben. Es scheint unwahrscheinlich, dass innerhalb der EU bald neue Staaten entstehen. Autonomierechte und föderale Strukturen werden jedoch an Verbreitung gewinnen. Verschwinden werden die Unabhängigkeitsbewegungen nicht. Sollten einzelne EU-Staaten über längere Zeit keinen Modus vivendi mit ihren Regionen finden, wird das Thema weiter an Brisanz gewinnen.

Matthias Bieri ist Researcher im Think-Tank-Team «Swiss and Euro-Atlantic Security» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.