

## 4.2 Bleibt noch Raum für eigene Transparenzinitiativen der Länder?

Unter föderalistischer Perspektive ist von Interesse, ob das holistisch angesetzte Projekt der Informationsfreiheit überhaupt noch Raum für eigene Initiativen der Länder lässt. Die Ausgestaltung der neuen verfassungsrechtlichen Grundlagen und des Informationsfreiheitsgesetzes erlaubt jedenfalls keine Alleingänge der Länder. Immerhin werden sie in ihren Auftritten im Internet eigenständige, über die Standards des Informationsfreiheitsgesetzes hinausgehende Plattformen für öffentliche Informationen anbieten können. Einheitlich ist letztlich lediglich die geplante neue Informationsplattform. Dennoch sind die Möglichkeiten der Länder, föderalistischen Spielraum auszuschöpfen, im Ergebnis eng beschränkt.

Erwähnenswert ist, dass das Land Tirol ein eigenes, von der Vereinbarung über die Transparenzdatenbank unabhängiges Fördertransparenzgesetz<sup>64</sup> erlassen hat, wonach grundsätzlich alle Landesförderungen und vom Land gewährten Kredite veröffentlicht werden müssen, außer Transferleistungen und personenbezogene Veröffentlichungen von Förderungen bis zu einem Betrag von 2.000 Euro bzw. wenn einer Veröffentlichung Anforderungen des Datenschutzes oder andere gesetzliche Verschwiegenheitspflichten entgegenstehen.<sup>65</sup>

Darüber hinaus ist in Art. 60a der Tiroler Landesordnung<sup>66</sup> die programmatische Bestimmung formuliert, wonach die Landesregierung die Bevölkerung des Landes über Angelegenheiten, die für das Land Tirol von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind, in geeigneter Weise zu informieren hat.<sup>67</sup> Diese Bestimmung wird auf dem Gebiet der Subventionstätigkeit des Landes durch das Fördertransparenzgesetz umgesetzt. Daneben zeigt jedoch gerade die Corona-Krise, wie wichtig verständliche, leicht zugängliche Informationen unter Einsatz der Nutzung elektronischer Hilfsmittel sind.<sup>68</sup> Insoweit verbleibt den Ländern weiterhin Spielraum für föderalistischen Wettbewerb um die beste Kommunikation, auch wenn die Schranken des IFG wohl Anlass zur Debatte zahlreicher Rechtsfragen bieten wird.

## 5 Zusammenfassung

Österreich steht vor einem Paradigmenwechsel in der Kommunikation des Staates mit den Bürgerinnen und Bürgern. Das Prinzip der Informationsfreiheit soll an die Stelle des Grundsatzes der Amtsverschwiegenheit treten. Dieser Paradigmenwechsel hat auch Einfluss auf den Föderalismus in Österreich. Einmal mehr tritt eine zentrale Lösung an die

64 LGBl 149/2012 idF LGBl 144/2018.

65 Zu den Transparenzregeln Vorarlbergs und der Transparenzdatenbank im Allgemeinen siehe auch Bußjäger, Peter 2018: Politische Transparenz und Transparenzdatenbank, in: *Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): Aufgaben, Strukturen und Transparenz – Staatsreform in Österreich*, Wien, S. 135–152 (135 ff).

66 Darunter ist die Landesverfassung Tirols zu verstehen, LGBl 61/1988 idF LGBl 133/2019.

67 Dazu näher Egger, Jakob 2020: Art 60a TLO, in: Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Ranacher, Christian (Hrsg.): *Tiroler Landesverfassungsrecht*, Wien, S. 799–808 (799 ff).

68 Ebenda, S. 807.

Stelle länderspezifischer Regelungen, deren Gestaltungsspielraum freilich schon bisher eng war. Angesichts der Tatsache, dass die Länder das Recht erhalten, am Gesetzgebungsprozess nicht nur mitzuwirken, sondern auch Vetoplayer sein werden, ist der Verlust politisch aber wohl zu verschmerzen.

Nach den derzeitigen Plänen erfolgt der Rechtsschutz weitgehend über die Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder. Auf die Einrichtung einer aufwändigen Konkurrenzbürokratie wurde zumindest in den bisher vorliegenden Plänen verzichtet. Spannend bleibt in jedem Fall, ob und wie die Länder noch eigene Informationspolitik betreiben können.

Ein weniger beachteter Aspekt ist demgegenüber die Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank zu einer umfassenden Plattform über die finanziellen Leistungen des Bundes und der Länder an die Bürgerinnen und Bürger. Inwieweit diese Plattform in Zukunft die mit ihr verbundenen Erwartungen erfüllen kann, bleibt offen.

## Am Ende Unabhängigkeit – oder: Unabhängigkeit am Ende? Katalonien vor und nach den letzten Wahlen<sup>1</sup>

*Klaus-Jürgen Nagel*

Die katalanische Nationalbewegung stammt aus dem 19. Jahrhundert, war aber nicht separatistisch.<sup>2</sup> Das änderte sich erst im Zuge der Auseinandersetzungen um das neue Autonomiestatut<sup>3</sup>, das zwar vom „katalanischen Volk“ 2006 ratifiziert worden war, aber vier Jahre später in seinen wesentlichen Teilen vor dem spanischen Verfassungsgericht scheiterte. In dieser Zeit trieben teils neu geschaffene Organisationen der Zivilgesellschaft die Parteien, die ja auf die Statutsreform gesetzt und dieselbe verhandelt hatten, in Richtung auf eine Volksabstimmung. Nachdem Versuche, nach schottischem Vorbild eine staatliche Genehmigung zur Abhaltung eines Referendums zu erhalten, am „nein“ der spanischen Regierung und des spanischen Parlaments einschließlich der damals oppositionellen Sozialisten gescheitert waren, versuchte die katalanische Regierung, in eigener Kompetenz eine Befragung durchzuführen. Nach Verbot durch das Verfassungsgericht fand nur ein partizipatorischer Prozess statt (am 9.11.2014). Dessen Unterstützer in der Regierung sind inzwischen mit Geldstrafen und zeitweisem Ausschluss von der Ausübung öffentlicher Ämter belegt worden.<sup>4</sup> Unter dem Einfluss der mobilisierten Zivilgesellschaft schritt Ministerpräsident Puigdemont schließlich zur Vorbereitung eines unilateralen Referendums, und so kam es im September und Oktober 2017 zum *showdown*. Spanische Polizisten, aus allen Teilen des Staates herbeigebracht, versuchten vergeblich, das Versprechen Ministerpräsident Rajoy zu erfüllen, dass es am 1.10. nicht einmal zu einem Versuch eines Referendums kommen würde. Die Vorkommnisse am 20.9.2017, als bei der Durchsuchung des katalanischen Wirtschaftsministeriums Justizangestellte das Gebäude stundenlang nicht verlassen konnten und zwei Polizeifahrzeuge zu Bruch gingen, spielten bei der umstrittenen Interpretation von Polizei und Justiz eine Rolle, die Proteste seien Teil einer geplanten Rebellion oder wenigstens einer geplanten „sedición“, Aufruhr mit schwerem Landfriedensbruch, gewesen.<sup>5</sup> Am Referendum nahmen angesichts des Verbots vor allem Befürworter der Unabhängigkeit teil, insgesamt 43,03 Prozent des Zensus.<sup>6</sup> Dem „moralischen Sieg“ eines friedlichen David gegen den bewaffneten Goliath (der

1 Titel eines Vortrags, den ich am 12.05.2021 (virtuell) vor dem Akademischen Forum für Außenpolitik – Hochschulliga für die Vereinten Nationen (Wien) hielt. Ich danke für die Kommentare. Die Verantwortung für etwaige Irrtümer liegt ausschließlich bei mir.

2 Hauptziele waren die Anerkennung der katalanischen Sprache und die Autonomie innerhalb eines zu modernisierenden spanischen Staates.

3 Spaniens Regionen haben keine eigenen Verfassungen. Ihr „Grundgesetz“ ist ein Regionalstatut, ein vom spanischen Parlament erlassenes Organengesetz.

4 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2017: Prozess dem „Prozess“ in Katalonien? Das Gerichtsverfahren gegen Artur Mas und andere in seinem Kontext, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen Jg. 10, Nr. 1–2, S. 137–155.

5 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2018: Der katalanische Unabhängigkeitsprozess: Mit der *roadmap* in die Sackgasse?, in: Europa Ethnica Jg. 75, Nr. 3–4, S. 117–127.

6 Immerhin repräsentiert die Zahl der Ja-Stimmen auf den Zensus berechnet einen höheren Teil als die der „leave“-Stimmen beim Brexit.

die Abstimmung auch gewaltsam unterbrach) am 1.10. folgte aber erst am 27.10. eine „verdruckste“ Unabhängigkeitserklärung, die nicht einmal im Gesetzblatt erschien und von keinem ernsthaften Versuch begleitet wurde, wirklich die Zügel des Landes in die Hand zu nehmen. Stattdessen ging die Regierung entweder ins Exil oder ins Gefängnis. Die Reaktion des spanischen Staates bestand nicht nur aus den am 3.10. vom König verteidigten Polizeieinsätzen. In einer unscheinbaren Änderung der Rechtsverordnung über den Sitz von Kapitalgesellschaften wurde festgelegt, dass dieser nun direkt von den Vorständen festgelegt werden konnte. Viele Unternehmensleitungen verstanden den Hinweis, und schnell entschieden 3.000 Firmen, ihren formalen Sitz in andere Teile des Staates zu verlegen. Am 27. 10.2017 entzog der spanische Senat unter anderem mit den Stimmen der regierenden Volkspartei (PP) und der damals oppositionellen Sozialisten (PSOE) Katalonien nach Artikel 155 der Verfassung die Autonomie.<sup>7</sup> Die katalanische Regierung hatte sich durch ihre eigene Gesetzgebung in eine Sackgasse manövriert, da ihre Referendumsgesetze einen Automatismus der Unabhängigkeitserklärung im Falle eines gewonnenen Referendums vorsahen. Die eigenen Anhänger und die Organisationen der Zivilgesellschaft erinnerten sie an dieses Versprechen. Schließlich hatten die Mitglieder den ganzen September über demonstriert und gegebenenfalls im wahrsten Sinn des Wortes ihren Kopf hingehalten. Der Wettbewerb von Parteien und Organisationen führte dazu, dass kein Akteur zurückstecken konnte, auch wenn den Protagonisten klar war, dass ihre Mehrheit eine knappe und ihre Finanzlage eine dürftige war. Die erhoffte wohlwollende Haltung des demokratischen Auslands und insbesondere der Europäischen Union blieb aus.

Wie steht es heute um die katalanische Nationalbewegung und ihre Chancen, die Unabhängigkeit zu erreichen?<sup>8</sup>

## 1 Die Wahlen von 2020 und 2021

Am 7.1.2020 fanden in Spanien Parlamentswahlen statt. Der Sozialist Pedro Sánchez, der am 1.6.2018 per konstruktivem Misstrauensvotum den konservativen Regierungschef Mariano Rajoy (PP) abgelöst hatte, hatte dabei auf die Parteien der katalanischen *independentistes* zählen können. Seine „Beschwichtigungspolitik“ hatte aber die Situation nicht befrieden können<sup>9</sup>, zumal die neue Rechtsaußenpartei Vox die Bekämpfung des Separatismus seit ihrem ersten Wahlerfolg in Andalusien im Dezember 2018 auf ihre Fahnen geschrieben hat. Vox war zugelassener Nebenkläger im Prozess, der im Februar 2019 vor dem Obersten Gerichtshof gegen die Mitglieder der katalanischen Regierung (soweit in Spanien greifbar), die Parlamentspräsidentin, und die Führer der zivilgesellschaftlichen

7 Die Zustimmung des PSOE war nicht erforderlich zur Erreichung einer Mehrheit.

8 Dieses Kapitel ergänzt und aktualisiert Nagel, *Klaus-Jürgen* 2021: Auch im Lockdown? Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung heute, in: *WeltTrends. Das außenpolitische Journal* Nr. 171, S. 37–41. Für die Jahre 2018 und 2019 vgl. Lemmer, *Daniel* 2019: Der katalanische Sezessionismus und die Spannungspolitik von Pedro Sánchez, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 343–355.

9 Vgl. Lemmer 2019 (Fn. 8). Er merkt an: „Fast jegliche ‚Konzession‘ wurde als Verrat an der spanischen Nation gedeutet“ (S. 345).

Organisationen Assemblea Nacional Catalana (ANC) und Òmnium Cultural (OC) begann. Die meisten der Angeklagten erhielten langjährige Haftstrafen (bis zu 13 Jahre). Die wichtigsten katalanischen Regionalparteien (NSWP), PDECat (Partit Demòcrata Europeu Català) und ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) stimmten daraufhin dem nationalen Haushalt nicht zu. Die vorgezogenen Neuwahlen vom 28.4.2019 brachten keine neue Regierung, die Wahlwiederholung vom 10.11.2019 beließ die Sozialisten trotz Verlusten in der Führungsposition. Schließlich wurde Pedro Sánchez am 7.1.2020 mit der relativen Mehrheit von 167 zu 165 Stimmen bei 18 Enthaltungen zum Regierungschef gewählt. Ausschlaggebend war, dass eine katalanische Partei, ERC, sich gegen das Versprechen eines erneuten Dialogs zur politischen Zukunft Kataloniens der Stimme enthalten hatte. Die katalanischen *independentistes* stimmten also verschieden ab, und sie tun das seitdem in Madrid ziemlich häufig. ERC hat im November 2020 auch dem Haushalt der Regierungskoalition (PSOE und Unidas Podemos) zugestimmt, der für Katalonien einen seinem Anteil am spanischen Bruttoinlandsprodukt entsprechende Quote an Investitionen vorsah. Dieser auf 19,13 Prozent hochgerechnete Anteil schließt zwar großzügig auch Summen aus vergangenen Jahren seit 2008 ein, die der Staat unter anderem aufgrund von Gerichtsurteilen sowieso hätte nachzahlen müssen. Aber der veranschlagte Anteil für Katalonien ist jedenfalls höher als in den Jahren PSOE-geführter Nationalregierungen (2009–2011: 15,2 Prozent; 2019: 16,8 Prozent), und erst recht in den Jahren PP-geführter Regierungen (2012–2018), als er zwischen 9,5 Prozent 2015 und 13,4 Prozent 2017 schwankte.<sup>10</sup> Allerdings ist heute (8.8.2021) klar, dass nicht alle für 2021 veranschlagten Investitionen und Zahlungen getätigt werden, was die historische Erfahrung in Katalonien verstärkt.

Die Investitur von Sánchez mit Hilfe der ERC-Enthaltung kann man dennoch als Ausgangspunkt für Verhandlungen über den Status Kataloniens sehen. Doch aus der Sicht der *independentistes* endete die Regierung des katalanischen Regierungschefs Quim Torra durch Repression. Die Rückgabe der Autonomierechte an Katalonien war vom spanischen Senat 2017 an Neuwahlen und eine neue Regierungsbildung gekoppelt worden. Natürlich hatte man dabei die Hoffnung, dass angesichts der „Enthauptung“ der Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen durch Verhaftungen, Verurteilungen und Flucht ins Exil das Wahlergebnis ein anderes sein würde. Dem war aber nicht so. Bei den „verordneten“ Wahlen zum katalanischen Parlament kam am 21.12.2017 bei sogar noch höherer Wahlbeteiligung *grosso modo* dasselbe heraus wie vor der Suspendierung der Autonomie: eine von der linksradikalen CUP (Candidatura d’Unitat Popular) abhängige absolute Mehrheit an Sitzen für die *independentistes*, die aber keine absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen repräsentierte. Bei der folgenden Wahl zum Ministerpräsidenten wurden vier Kandidaturen nicht zugelassen bzw. der Kandidat wurde inhaftiert. Erst am 14.5.2018 konnte Quim Torra mit 66:65 Stimmen gewählt werden. Die Urteile des Obersten Gerichtshofs gegen die Anführer des katalanischen Unabhängigkeitsversuchs (soweit nicht im Exil) wegen „sedición“ fiel in seine Mandatszeit. Gegen das harte Urteil protestierten in Katalonien mehr als eine halbe Million Bürger auf der Straße. Und diesmal war

10 Ara vom 26.11.2020; El Temps vom 08.12.2020.

es mit friedlichen Märschen nicht getan. Die katalanische Landespolizei, deren Zurückhaltung bei dem Versuch, das Referendum 2017 zu unterbinden, in Spanien kritisiert worden war und deren Leitung daher damals vor Gericht stand<sup>11</sup>, bewies ihre Loyalität zum Staat nun schlagkräftig.

Aus der Einheitskandidatur Junts pel Si der *independentistes* 2015 wurden in den oktroiierten Wahlen 2017 Junts per Catalunya (JxCat) und ERC, und seitdem hat JxCat die Abspaltung des Partit Nacionalista Català erleben müssen; im Februar 2021 trat neben der von Puigdemont geführten JxCat außerdem eine eigene Kandidatur des PDECat an, die aber scheiterte.

Der Grund für die vorgezogene Neuwahl 2021 lag in den zunehmenden Spannungen zwischen den aufeinander angewiesenen *independentista*-Parteien der Regierungskoalition Quim Torras.<sup>12</sup> Der Anlass war der Entzug des Parlamentsmandats des Regierungschefs durch spanische Gerichte am 27.1.2020, ratifiziert vom Obersten Gerichtshof am 28.9.2020. Torra hatte im spanischen Wahlkampf entgegen einem Beschluss der spanischen Wahlaufsicht ein „Freiheit für politische Gefangene und Exilierte“ forderndes Plakat erst verspätet vom Balkon des Regierungssitzes entfernen lassen. Die Neuwahl verzögerte sich dann durch den vergeblichen Versuch, den Haushalt noch durchzubringen, und schließlich durch die Ankunft des Coronavirus. Der Wahlzeitpunkt war eine Entscheidung der spanischen Justiz.

In den Wahlen zum katalanischen Parlament 2021 sank die Wahlbeteiligung unter Corona-Bedingungen von der Rekordhöhe von 79,1 Prozent auf schwache 53,4 Prozent, so dass fast alle im Parlament vertretenen Parteien Stimmen verloren (Ausnahmen: Vox +217.255 und PSC/PSOE +43.949). Da das „unionistische“ Lager mehr Stimmen verlor als das „independentistische“, haben die im Parlament vertretenen Kandidaturen des letztgenannten Lagers nun zum ersten Mal nicht nur eine absolute Mehrheit an Sitzen, sondern auch an Stimmen.

Die Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern der Unabhängigkeit bleibt bestehen. Nur zusammen haben ERC (nun knapp die führende Kraft bei den *independentistes*), JxCat, und die CUP die absolute Sitzmehrheit. Mit der Niederlage der PDECat und des abgespaltenen liberalen Partit Nacionalista de Catalunya<sup>13</sup> scheint klargestellt, dass keine relevante Kraft mehr an eine Rückkehr zum Autonomismus der Jahre Jordi Pujols, des katalanischen Regierungschefs 1980–2003, denkt. Neue Generationen von Politikern, die das Scheitern des Statuts von 2010, oder jedenfalls die Euphorie von 2017, erlebt haben, und eine erneuerte Parteienlandschaft (auch in Spanien), dies sind einige der neuen Rahmenbedingungen für eine katalanische Unabhängigkeitsbewegung, die einen eigenen, demokratischen Staat stärker in den Fokus rückt als Nation und Sprache.

11 Dieses Verfahren endete mit Freisprüchen.

12 Die zudem dadurch in die Minderheit geraten war, dass Stimmrechte einiger gewählter, aber verhafteter oder exilierter Abgeordneter nicht übertragen werden konnten.

13 El Punt Avui vom 24.01.2021.

Auf der anderen Seite zögerte die Rivalität zwischen ERC und JxCAT die Regierungsbildung lange heraus. Erst am 22.5.2021 wurde Pere Aragonès (ERC) mit 74:61 Stimmen mit Hilfe der JxCat neuer Chef einer Minderheitsregierung in Katalonien.

En Comú Podem, einerseits für das Selbstbestimmungsrecht, aber nicht für die Unabhängigkeit, wurde nicht zum Zünglein an der Waage. ECP schaut vor allem nach Madrid (wo Unidas Podemos an der Regierung beteiligt ist) und auf Ada Colau, die Bürgermeisterin Barcelonas. Im „unionistischen“ Lager wurden angesichts des Zusammenbruchs der Bürgerpartei „Ciudadanos“ (von 36 auf 6 Sitze) fast eine Million Stimmen heimatlos. Soweit sich diese Bürger nicht enthielten, wanderten sie zu den Sozialisten oder, meist, zur Vox-Partei, die auf diese Weise zum ersten Mal ins katalanische Parlament einzog.

## 2 Der *independentisme* heute: Stärken und Schwächen

*Independentistes* werden besonders in Spanien und im Ausland sowie auch bei ihren Gegnern in Katalonien meist als Sezessionisten oder Separatisten bezeichnet. Sie selber ziehen den positiveren Begriff der *independència* vor, da es ihnen ja nicht nur um die Vergangenheit und die Ablehnung der gegenwärtigen Situation geht, sondern um die Schaffung eines neuen Staates, den alle (außer der CUP) ja außerdem innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verorten, in der man sich dann „voice“ wünscht, aber eben nicht „exit“. Deswegen lehnen sie die von ihren Gegnern oft gebrauchte Gleichsetzung mit den *brexiteers* ab, zumal sie die dort vorherrschenden Einstellungen zum Beispiel gegenüber der Einwanderung nicht teilen. Ihre Gegner werden in den Medien oft als „Unionisten“ bezeichnet, auch dies eine britisch inspirierte Bezeichnung. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass Spanien kein „union state“ ist, keine freiwillige Vereinigung von Staaten oder Nationen, sondern als Nationalstaat konstituiert ist, in dem es auch verfassungsrechtlich nur eine Nation und auch nur einen Staat gibt, auch wenn dieser aus „Nationalitäten und Regionen“ bestehen darf.

## 3 Die Fragmentierung der Lager

Die erste Schwäche des *independentista*-Lagers ist seine Fragmentierung. Was im Oktober 2017 geschah und warum, ist heute Objekt parteipolitischen Dissenses (und akademischer Debatten). Ein Teil der *independentistes*, meist in der ERC zu finden, kann mit der Interpretation von Jordi Muñoz leben, der darauf verweist, wie verschieden das Referendum schon damals interpretiert wurde: als Hebel für weitere Verhandlungen, als Funke für direkte Aktion und zivilen Ungehorsam – oder als Teil einer unaufhaltsamen und friedlichen „desconnexió“ (Entkoppelung) von Spanien, dem sich, so dachte man, Spanien, als ein demokratischen Staat innerhalb der EU, nicht erfolgreich widersetzen könnte, falls er nur von der Mehrheit getragen würde.<sup>14</sup>

14 Muñoz, Jordi 2020: Principi de realitat. Una proposta per a l'endemà del Procés, Barcelona.

Innerhalb der ERC wächst heute die Erkenntnis, dass das Referendum vom 1.10.2017 ein Erfolg, die Unabhängigkeitserklärung vom 27.10.2017 dagegen ein Fehler war, und es nun darauf ankomme, gegen einen starken spanischen Staat eine absolute, sogar eine überwältigende Mehrheit in Stellung zu bringen. Als linke Partei, die im *independentista*-Lager die Vorherrschaft halten will, und die zugleich die spanisch sprechenden Katalanen besser erreicht als die Konkurrenten, hofft man, diese Mehrheit vor allem durch aktive Sozialpolitik zu erreichen. Zugleich traut man der Verhandlungsbereitschaft der spanischen PSOE-Regierung und versichert, am „runden Tisch“ (*taula de diàleg*) endlich auch über Volksabstimmung und Amnestie sprechen zu können. Ein unilaterales Vorgehen wird nach dem vom zu 13 Jahren Gefängnis verurteilten Parteichef Oriol Junqueras 2017 durchgeführten Strategiewechsel vorerst ausgeschlossen.<sup>15</sup>

Diese auch in der Corona-Krise nicht geänderte Strategie hat aber bisher keine messbaren Erfolge gebracht; der „runde Tisch“ steht ja allenfalls in Aussicht, fand aber bisher nicht statt, und Umfragen zufolge wurde auch die „Basis“ nicht „erweitert“. Dagegen besteht JxCat unter dem exilierten Ex-Präsidenten und jetzigem Europaabgeordneten Carles Puigdemont darauf, dass der Oktober 2017 den spanischen Staat geschwächt hinterlassen habe. Quim Torra, der „abgesetzte“ Ministerpräsident, hat die Autonomiepolitik sogar zum „goldenen Käfig“ erklärt, in den man die Katalanen eingesperrt habe und aus dem Katalonien sich befreien müsse.<sup>16</sup> Der frühere Vizepräsident des Parlaments und damalige Abgeordnete auf der JxCat Liste Josep Costa<sup>17</sup> hält die Legitimität einer Unabhängigkeitserklärung weiterhin für gegeben. Für JxCat ist unilaterales Vorgehen angesichts der Repression sowieso nicht zu vermeiden. Vom runden Tisch erwartet man wenig bzw. nichts – auf diesen Weg hat man sich nur aus Koalitionsrücksichten eingelassen und dafür die Zusage erhalten, dass Aragonès zur Halbzeit die Fortschritte dort darlegen muss, anderweitig die Koalition zu Ende gehe. Weder das Referendum noch die Unabhängigkeitserklärung muss man wiederholen, letztere muss man allerdings umsetzen:<sup>18</sup> Dazu solle das Parlament sie ratifizieren, wozu eine einfache Mehrheit reiche. Auf dieser Basis dann soll mit dem Staat verhandelt werden, wobei möglichst ein Mediator, idealerweise die EU, hinzuzuziehen wäre. Sollte sich der Staat aber wie gehabt und zu erwarten nicht bewegen, dann sei ein unilaterales Vorgehen legitim und notwendig.

JxCat denkt durchaus auch an Strategien des zivilen Ungehorsams, wie sie sonst ja vor allem von der CUP propagiert werden. Die CUP allerdings schließt inzwischen die Wiederholung des Referendums in ein paar Jahren nicht mehr aus. Nach Costa zeigt gerade die Virulenz der Antwort des Staates dessen eigentliche Schwäche. Costa verweist auf die Krise der spanischen Monarchie, des Rechtswesens, des Parteiensystems, der Medien, der spanischen Diplomatie, und die mangelnde internationale Reputation des spanischen Staates. Die versuchte Depolitisierung der katalanischen Frage, ihre Überweisung

15 Junqueras, Oriol 2021: Eine Unabhängigkeitserklärung von drei Sekunden Dauer hat keinen Zweck, Interview in: Ara vom 04.02.2021.

16 Ara vom 29.09.2020.

17 Costa, Josep 2020: Eixamplant l'esquerda (etwa: den Spalt erweitern), Barcelona.

18 Ara vom 31.01.2021.



an Polizeien und Gerichte, die dann die Repression ausüben, ist so gesehen kein Zeichen der Stärke, sondern gerade der politischen Schwäche des spanischen Staates.

Bis 2017 hatte gerade der Druck aus der Zivilgesellschaft für parteipolitische Einigkeit gesorgt. Heute setzen umgekehrt die Gegensätze der Parteien die Organisationen unter Druck. ANC (Assemblea Nacional Catalana) neigt sich deutlich den Positionen von Puigdemont, JxCat und der CUP zu. In den Wahlen 2021 versprach sie ihre Unterstützung zuerst nur noch solchen Parteien, die nach der Überwindung der 50 Prozent Hürde (bei den abgegebenen Stimmen) versprochen, zu einer unilateralen Strategie zurückzukommen.<sup>19</sup> OC (Òmnium Cultural) dagegen geht es vor allem um die Amnestie und den Protest gegen die Repression. Wie das Parteiensystem, so fragmentierte sich auch die Zivilgesellschaft, obwohl Mehrfachmitgliedschaften hier natürlich möglich sind. Einige neue Erscheinungsformen wie Tsunami Democràtic (mit dem Einsatz von *social media* bei den Blockaden des Flughafens und der Grenzen oder der Kampagne „Spain sit and talk“), eventuell auch die Comitès de Defensa de la República (mit einer dezentralen und basisorientierten Ambivalenz der Aktionsformen, die örtlich auch Auseinandersetzungen mit den Ordnungskräften einschließen kann) sind allerdings wohl schon wieder Geschichte. Diese Bewegungen wurden mit Hilfe der ursprünglich gegen die ETA entwickelten Antiterrorismusgesetze und Institutionen bekämpft. Die Mobilisierungskapazität der Zivilgesellschaft ließ nach. Am Nationalfeiertag im Jahre 2019 marschierten nach Angaben der städtischen Polizei von Barcelona „nur“ noch 600.000 Bürger. Noch 2018 wurde nach dieser Quelle die Millionenzahl erreicht, in den Jahren 2012–2015 weit überschritten.<sup>20</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen sind mehr als Parteien auf die Mobilisierung angewiesen, die sie „auf der Straße“ erzielen, was im Zeichen „des Virus“ ja nicht mehr möglich ist.

Da zugleich personale Rivalitäten die Fragmentierung verstärken, die Rolle des exilierten Präsidenten Puigdemont und des von ERC geführten und ursprünglich auch beschickten Consell de la República ebenfalls strittig sind, wird der neue katalanische Regierungschef Aragonès Probleme haben, seine Koalition zusammen zu halten und den geplanten „nationalen Pakt für Selbstbestimmung und Amnestie“ mit Leben zu füllen.<sup>21</sup>

Man mag einwenden, dass auch das spanisch-nationalistische Lager durch Fragmentierung geschwächt ist, da ja mit der Vox-Partei eine dem Autonomiestaat grundsätzlich negativ gegenüberstehende Partei existiert, die insofern die Optionen des PP und der Bürgerpartei (Autonomiestaat, eventuell mit weniger Autonomie) und der Sozialisten (theoretisch für eine Föderalisierung) ergänzt. Doch es ist fraglich, ob sich die drei Rechtsparteien nahe genug sind, um in Andalusien, Murcia, Madrid gemeinsam Regierungen von PP und Bürgerpartei zu stützen, die dann von Vox toleriert werden, und gemeinsam gegen den katalanischen Separatismus und jegliches Verhandeln mit ihm zu demonstrieren. Der PSOE dagegen hat sich in den entscheidenden Situationen auch ohne Not an die Seite sogar der Rajoy-Regierung gestellt und lehnt Amnestie und Selbstbestimmung ab.

19 Vgl. Ara vom 11.09.2020.

20 Vgl. Ara vom 12.11.2019.

21 Die Gewerkschaft Comissions Obreres, die eigentlich das Selbstbestimmungsrecht unterstützt und an früheren nationalen Pakten teilhatte, hat sich jetzt versagt; vgl. Ara vom 08.07.2021.

Andererseits haben sich trotz der organisatorischen Fragmentierung auch in den Jahren 2020 und 2021 grundlegende Einstellungen der Katalanen kaum verändert. Im Juli 2020 waren 50,4 Prozent der Befragten vollständig und 27,9 Prozent sehr damit einverstanden, dass die Katalanen selbst über ihre Zukunft bestimmen sollten. Die Zustimmung zum Selbstbestimmungsrecht ist also weiterhin überwältigend und auf jeden Fall unumstrittener als die Frage der Unabhängigkeit. Aber auch an der Ablehnung dieses Rechts im Rest Spaniens hat sich nichts geändert.

Auch in Bezug auf den gewünschten Status Kataloniens haben sich die Einstellungen nicht signifikant verschoben. Nach Zahlen des katalanischen Meinungsforschungsinstituts Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) waren im Oktober 2020 in Katalonien 6,4 Prozent für den Status einer Region, 28 Prozent für den *status quo* als autonome Gemeinschaft innerhalb Spaniens (analog zu den anderen 16 Gemeinschaften), 22,6 Prozent wünschten sich Katalonien als Mitgliedsstaat in einem föderalen Spanien, und 34,9 Prozent die Unabhängigkeit.<sup>22</sup> Auf die (hypothetische) Frage, ob man in einem Referendum für oder gegen die Unabhängigkeit stimmen würde, antworteten 43,6 Prozent sie würden dafür, aber 49 Prozent, sie würden dagegen stimmen. Auch hier keine wesentliche Verschiebung gegenüber den Jahren 2018 und 2019.

Man mag einwenden, dass die Frage des Selbstbestimmungsrechts in Zeiten von Covid-19 an Priorität verliert, und das lässt sich in der Tat in Umfragen der katalanischen Bevölkerung nachweisen.<sup>23</sup> Zwischen Oktober 2017 und Februar 2020 wurden die sozioökonomischen Probleme für weniger wichtig gehalten als die politischen wie das der Selbstbestimmung. Seitdem hat sich das Verhältnis genau umgekehrt (3:7 – 7:3). Das könnte darauf hindeuten, dass es Parteien, die sich sowohl sozioökonomisch wie auch national klar positionieren bzw. deren Positionen als klar wahrgenommen werden (also ERC und PSC/PSOE, sogar auch PP und CUP), leichter haben als die „Spezialisten“ für die nationale Frage, wie besonders die Bürgerpartei und JxCat. Doch die andauernden Gerichtsverfahren und die Frage nach der Zukunft der Exilierten stellen sicher, dass die nationale Mobilisierung weiter möglich ist, auch wenn sie sich unter Covid-Bedingungen vorerst nicht mehr auf der Straße ausdrücken kann.

„Corona“ hat die Einstellungen der katalanischen Bevölkerung zum spanischen Staat nicht durchgehend verändert. Das Vertrauen in die spanischen wie in die katalanischen Institutionen hat weiter abgenommen. Normalerweise erreichen die staatlichen Institutionen nicht einmal die Note fünf („ausreichend“) auf einer Skala von null bis zehn. Die Institutionen Kataloniens schneiden zwar etwas besser ab, aber auch nicht viel. Die Zahl der Befragten, die jeweils eine „null“ verteilen, ist in beiden Fällen beträchtlich, auch wenn es sich ja nicht um dieselben Personen handeln muss. Weit ausgeprägter als in Spanien ist in Katalonien die Ablehnung der Monarchie, die hier durchaus auch aktiv mobilisiert, während sie in Spanien meist passiv bleibt. Es gibt in der Einstellung der katalanischen Bevölkerung auch andere Einstellungen, die die Lagergrenzen überschreiten. Dazu gehört nicht nur die Ansicht, dass es sich bei den verurteilten Politikern des „Pro-

22 Ara vom 21.11.2020.

23 Vgl. Muñoz, Jordi 2020: Torna l'eix esquerra-dreta?, in: Ara vom 20.09.2020.

zesses“ um politische Gefangene handelt. Fast 60 Prozent meinen, dass Kataloniens Autonomie nicht ausreicht. Diese beiden Positionen genießen in Katalonien eine weit höhere Zustimmung als die zur Unabhängigkeit. Dieser Umstand stört ein bisschen das besonders in spanischen und internationalen Medien verbreitete Bild einer katalanischen Gesellschaft, die aus der Polarisierung nicht hinauskommen kann.

Während die Katalanen nach wie vor kaum Asympathie gegenüber Spaniern aus anderen Autonomen Gemeinschaften zeigen oder zugeben, werden Katalanen im Rest Spaniens durchweg negativer perzipiert als „andere“ Spanier.

#### 4 Amnestie, Straferlass, oder was? Das Problem der Gefangenen und Exilierten

Mindestens seit ihrer Verurteilung stand in Katalonien die Frage der Amnestie der Verurteilten auf der Tagesordnung. Zwar verlegte Pedro Sánchez die Gefangenen schnell in katalanische Haftanstalten, aber die mit der Zeit fälligen Hafterleichterungen wurden von den spanischen Gerichten immer wieder abgelehnt, da die Gefangenen sich nicht reuig zeigten. Aus Sicht der *independentistes* zeigt sich hier der ideologische Hintergrund der exorbitanten Strafen, denn offiziell erfolgte die Verurteilung schließlich nicht wegen der separatistischen Gesinnung, sondern wegen der begangenen Taten.

Mit einer Amnestie (wie sie in Spanien ja zum Beispiel Täter der Franco-Diktatur immer noch genießen) oft verwechselt wird der individuelle Erlass einer Reststrafe. Während die *independentistes* bis heute eine Amnestie fordern (die nicht voraussetzt, dass die Amnestierten Reue zeigen und die Exilierten einschließt), hat die sozialistische Regierung nur auf einen Straferlass (*indulto*) gezielt und diesen schließlich den Verurteilten des Obersten Gerichtshofs auch gewährt. Dies ist dennoch das wohl wichtigste Zugeständnis der Sánchez-Regierung, zumal ERC-Chef Junqueras es akzeptierte.<sup>24</sup> Straferlass ist aber in Spanien gang und gäbe, und Sozialisten und Konservative haben sich dabei wechselseitig so manchen Gefallen getan. So erließ Aznar (PP) dem sozialistischen Innenminister Barrionuevo, dessen Staatssekretär und neun weiteren Personen die Reststrafen, als sie wegen Geiselnahme und Missbrauchs öffentlicher Mittel zu zehn Jahren, von denen sie im Endeffekt nur etwas mehr als drei „absitzen“ mussten, verurteilt worden waren<sup>25</sup>, . Von der damals zuständigen Justizministerin Margarita Mariscal de Gante wird weiter unten noch die Rede sein.

Doch Pedro Sánchez musste den Straferlass für die Veranstalter und Förderer des Referendums gegen die Empfehlung des Obersten Gerichtshofs durchsetzen. Der Gerichtshof betonte in seiner Stellungnahme, seiner Ansicht nach wären die Strafen für das schwere Verbrechen des Aufruhrs (*sedición*) verhältnismäßig und die Täter hätten sich keineswegs reuig gezeigt, sondern seien im Gegenteil bereit, das Verbrechen zu wiederholen.

24 Ara vom 08.06.2021.

25 Sie hatten die inoffizielle Antiterrorgruppe GAL geführt und finanziert, die ETA-Aktivisten verfolgen sollte, dabei aber irrtümlich den französischen Staatsbürger Segundo Marey entführt und misshandelt hatte.

Außerdem bestünde die Gefahr, dass Sánchez den Straferlass politisch benutze, um seine Regierung zu stabilisieren, die Gnade also politisch missbrauche.<sup>26</sup>

Auch innerhalb des PSOE gab es Widerspruch, nicht nur vom angesehenen früheren Regierungschef Felipe González, auch von sozialistischen Regionalpräsidenten wie Guillermo Fernández Vara (Extremadura) und Emiliano García Page (Castilla-La Mancha). Manche Minister (die erste Vizeregierungspräsidentin Carmen Calvo, die Verteidigungsministerin und frühere Richterin am Obersten Gerichtshof Margarita Robles) hüllten sich in beredtes Schweigen.<sup>27</sup> Die drei Rechtsparteien der Opposition (PP, Bürgerpartei, Vox), in allem, was die katalanische Frage betrifft, einig, nutzten und nutzen den Straferlass zum Beweis des nationalen Verrats an Spanien, den die PSOE-UP Regierung tagtäglich begehe. Nach über 1.000 Tagen Haft wurden die Verurteilten des Obersten Gerichtshofs auf freien Fuß gesetzt. Der Straferlass war aber nur ein partieller, denn die Entlassenen dürfen weiterhin keine öffentlichen Ämter ausüben und unterliegen einer speziellen Bewährungsfrist, die bis zu sechs Jahre dauert. Für Sánchez war der Straferlass Teil einer Wiederannäherung (*reencuentro*). Aragonès sah sie als einen Schritt auf dem Weg zum Dialog. Die Vertreterin der JxCat Elsa Artadi dagegen meinte: „La agenda del reencuentro es un cuento“ (dt.: die Agenda der Wiederbegegnung ist eine Erzählung).<sup>28</sup> Keinen Einfluss hat der Straferlass auf die Situation der Exilierten, die sich, sollten sie nach Spanien zurückkehren oder dahin ausgeliefert werden, vor der Strafjustiz verantworten müssten.

Die Diskussion über Amnestie und Straferlass hat auch die Debatte am Leben gehalten, inwiefern der Straftatbestand „*sedición*“, der aus der von gewaltsamen „*pronunciamientos*“ (Militärputschen) gekennzeichneten spanischen Geschichte des 19. (und 20.) Jahrhunderts stammt, noch zeitgemäß sei. Gerade die Verweigerung der Auslieferung durch europäische Gerichte wie das Oberlandesgericht Schleswig-Holstein im Fall Puigdemont lassen Zweifel daran aufkommen, inwieweit „*sedición*“ und damals auch „*rebelión*“ im heutigen Europa noch Platz haben, und inwieweit sie per europäischem Haftbefehl verfolgt werden können und sollen.<sup>29</sup> Gerade die vorgeworfene Gewaltausübung wirkt im katalanischen Fall recht konstruiert.

Pedro Sánchez hat manchmal angedeutet, sich dieser Reform des Strafgesetzbuchs nicht zu verschließen, besonders, da sein Koalitionspartner darauf drängt, das Delikt aus dem Strafgesetzbuch zu streichen oder wenigstens an den Einsatz von Waffengewalt zu binden. Eine entsprechende Initiative der CUP im spanischen Parlament wurde von PSOE und PP gemeinsam zurückgewiesen. Politiker aus ERC und JxCat (hier einig) halten die Diskussion für ein „Nebelkerze“, der die eigentliche Frage nach der Amnestie verbergen soll.<sup>30</sup>

26 Ara vom 27.05.2021.

27 Ara vom 28.05.2021.

28 Ara vom 22.06.2021 (etwa: der Plan der Wiederannäherung ist ein Märchen).

29 Vgl. *König, Julia/Meichelbeck, Paulina/Puchta, Miriam* 2021: The Curious Case of Carles Puigdemont – The European Arrest Warrant as an Inadequate Means with Regard to Political Offenses, in: *German Law Journal* Jg. 22, S. 256–275.

30 Vgl. Ara vom 24.03.2021; 01.06.2021; 05.06.2021; 23.06.2021; 03.07.2021.

## 5 Die Strafverfolgung geht weiter

Das Fehlen eines Amnestiegesetzes bedeutet auch, dass die Rechtsorgane die im Rahmen des Referendums und der Unabhängigkeitserklärung eventuell begangenen Straftaten weiter verfolgen. Dazu kommen die Anklagen gegen Personen, die gegen die erfolgten Urteile, besonders das des erwähnten großen Prozesses vor dem Obersten Gerichtshof, protestierten. Zivilgesellschaftliche Organisationen beziffern die Zahl der – aus ihrer Sicht – Repressionsopfer auf über 3.000, Exilierte eingeschlossen.

Spanien ist kein Bundesstaat, die Regionen sind Teil des dezentralisierten spanischen Einheitsstaates. Ein zweites Staatsniveau existiert nicht. Daher haben die Regionen auch keine eigene Justiz (höchstens eine eigene Justizverwaltung). Die spanische juristische Gewalt ist nicht geteilt. Es gibt nur spanische Richter, die Teil eines Corps sind und sich auch so sehen. Auch das sogenannte höchste Gericht Kataloniens (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, TSJC) ist also Teil eines einzigen „Zugs“ spanischer Rechtsprechung.

Die berufliche Zukunft der Richter, besonders ihr Aufstieg in die höchsten Instanzen der Rechtsprechung wie Verfassungsgericht oder Oberster Gerichtshof (OG) oder in den einflussreichen Generalrat der spanischen Justiz, der seinerseits wieder Einfluss auf die Ernennung von Richtern der obersten Gerichte nimmt, hängt davon ab, ob sie von politischen Parteien und Fraktionen im Kongress und im Senat vorgeschlagen werden. Laut Eurobarometer 2021 hat die Hälfte aller Spanier eine sehr oder ziemlich schlechte Meinung von der Unabhängigkeit der Justiz, mit eher wachsender Kritik.<sup>31</sup> Da für Ernennungen überdimensionale Mehrheiten notwendig sind, gibt es in Zeiten von Minderheitsregierungen, wie sie auch heute vorliegen, manifeste Schwierigkeiten, bei auslaufenden Mandaten Positionen neu zu ersetzen, da die Opposition, heute besonders der PP, sich weigert, besonders wenn dadurch Mandate der von ihr ernannten Richter de facto länger dauern. In zentralen Organen der spanischen Rechtspflege sind daher heute Richter tätig, deren Amtszeit längst abgelaufen ist. Im Verfassungsgericht ähnelt die Situation bald derer von 2010, als sich ein weitgehend aus Richtern mit abgelaufenem Mandat bestehendes Gericht gegen das katalanische Statut entschied. Die zurzeit stattfindenden Konfrontationen zwischen der konservativen Mehrheit des Verfassungsgerichts auf der einen Seite und der Gerichtsminderheit und der sozialistischen Regierung auf der anderen dienen sicher nicht dem Prestige des Rechtsorgans und lassen für die Ernennung der neuen Richter nächstes Jahr einiges befürchten.<sup>32</sup> Die Frontstellungen könnten heute selbst die Einigkeit bei Entscheidungen in der katalanischen Frage gefährden. Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs, dessen Entscheidungen als erste (für manche gewählte Politiker) oder letzte Instanz den Rechtsweg erschöpfen, können erst nach Durchlaufen der Verfahrenskontrolle durch das Verfassungsgericht in die Hände der europäischen Justiz übergehen, auf die die katalanischen *independentistes* ihr Vertrauen setzen. Viele Verfahren befinden sich in dieser Situation.

---

31 Ara vom 09.07.2021.

32 Vgl. Ara vom 23.07.2021.

Der Vorsitzende der Zweiten Kammer des Obersten Gerichtshofs ist seit 2014 Manuel Marchena Gómez, der also auch der Vorsitzende Richter im Makro-Verfahren gegen die katalanischen *independentistes* war. Marchena war der konservative Kandidat zum Vorsitz des mächtigen Generalrats der spanischen Justiz, erklärte aber seinen Verzicht, nachdem eine WhatsApp-Nachricht des konservativen Senators Ignacio Cosidó durchgesickert war: Cosidó erklärte sich darin zufrieden mit dem (mit dem PSOE paktierten) Aufstieg Marchenas, denn er sah in ihm nicht nur einen hervorragenden Kandidaten, sondern auch die Möglichkeit, über den Generalrat die zweite Kammer weiterhin durch die Hintertür zu kontrollieren. Marchena blieb danach mehr *nolens* als *volens* auf seine Funktion als Präsident dieser zweiten Kammer beschränkt, wo er zum „Schreckgespenst“ der *independentistes* wurde. Doch seine Urteile im erwähnten Makro-Prozess (Aktenzeichen 459/2019) wurden inzwischen vom Verfassungsgericht bestätigt.<sup>33</sup> Für Verfahren, die vor dem spanischen Obersten Gericht für Katalonien beginnen (TSJC), ist der OG die nächste Instanz, zum Beispiel in den Verfahren gegen Mitglieder des Parlamentspräsidiums, die vor dem Referendum Debatten über die Entkoppelungsgesetze zuließen.<sup>34</sup>

Ebenfalls in die Verfolgung der um das Referendum begangenen „Straftaten“ involviert ist das unter dem Frankismus geschaffene Sondergericht Audiencia Nacional, Verfolgungsinstanz einiger Straftaten gegen die öffentliche Ordnung. Im Verfahren gegen die Führung der katalanischen Polizei, der mangelnde Einsatzbereitschaft gegen das Referendum vorgeworfen wurde, kam es allerdings zu Freisprüchen. Der Versuch, auch etwa Straßenblockaden im Zuge der Proteste gegen das Urteil des Obersten Gerichtshofs von 2019 als terroristische Akte zu verfolgen (meist gegen Mitglieder der *Comitès de Defensa de la República*), ist aber weitgehend gescheitert.

Am meisten Arbeit aber macht der „Prozess“ weiterhin dem Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC), und es ist nicht abzusehen, wann diese enden wird. Berufungsinstanz in wenigen, Erstinstanz in vielen Fällen (nämlich der Parlamentarier mit Sitz im katalanischen Parlament, Parlamentarier im spanischen Parlament kommen sofort vor das Oberste Gericht), ist dieses spanische Gericht in die strafrechtliche Aufarbeitung des „partizipatorischen Prozesses“ von 2014 involviert gewesen, der für den damaligen Regierungschef Artur Mas, die Vizeregierungschefin Joana Ortega und die damalige Erziehungsministerin Irene Rigau im März 2017 mit bis zu zwei Jahren Amtsverbot und hohen Geldstrafen geendet hatte (inzwischen höchstrichterlich bestätigt). Beim Referendum hatte das Gericht die Unterdrückung angeordnet, aber mit einer Klausel zur Wahrung des friedlichen Zusammenlebens der Bürger der katalanischen Landespolizei Grund genug geliefert, den Schlagstock im Gürtel zu lassen. Nach dem Referendum war das Gericht unter anderem befasst mit:<sup>35</sup>

33 Ara vom 09.01.2021.

34 Die Strafen lagen bei 20 Monaten Amtsentzug und 30.000 Euro pro Person; Joan Josep Nuet, damals auf der Liste von Catalunya Si que es Pot (unter anderem Podemos), erhielt für dasselbe Verhalten einen Strafnachlass (auf acht Monate und 12.000 Euro), weil seine damalige Partei nach Meinung des Gerichts nicht in demselben Maße die Entscheidung des Verfassungsgerichts gegen das Referendum missachtet habe. Vgl. Ara vom 10.04.2021.

35 Vgl. Ara vom 18.12.2020; 09.01.2021.

- der Verfolgung der Parlamentarier, die die Parlamentsdiskussionen im Zusammenhang des Referendums und der Übergangsgesetze ermöglichten;
- der „Beschaffungskriminalität“, der materiellen Ermöglichung des illegalen Referendums (zum Beispiel für den Kauf der Urnen);
- dem Verfahren gegen den früheren katalanischen Innenminister Miquel Buch, der diejenigen (unbewaffneten) Landespolizisten auf Arbeitsvertragsbasis beschäftigt hatte, die den Exilpräsidenten Puigdemont begleiteten;
- dem erstinstanzlichen Urteil gegen den Bürgermeister von Agramunt, Bernat Solé, der als Minister nicht mehr für die normale Gerichtsinstanz greifbar war. Dies ist das erste Urteil gegen einen von tausenden von Bürgermeistern meist kleiner Gemeinden, die der Durchführung des Referendums Vorschub geleistet haben könnten.
- der ersten Verurteilung des damaligen Präsidenten Torra, die letztlich zur Neuwahl führte.<sup>36</sup>

In zukünftigen Urteilen wird es vor allem um die Fälle gehen, die Polizei, Staatsanwaltschaft und der – inzwischen verstorbene – Untersuchungsrichter des Bezirks 13 in Barcelona zusammentrugen<sup>37</sup>, sowie um die Operation Vólkhov der Guardia Civil.<sup>38</sup>

Das Gericht hat sich auch deswegen unbeliebt gemacht, da es durch seine Sammelentscheidung, der zufolge nun allgemein 25 Prozent allen Unterrichts in kastilischer Sprache durchzuführen ist, die vom katalanischen Gesetzgeber erlassene Sprachgesetzgebung korrigierte. Das Ziel der Gesetzgebung war gewesen, sicher zu stellen, dass die katalanischen Schüler nach Ablauf des Regelunterrichts nicht nur die vorherrschende spanische, sondern auch die katalanische Sprache in vergleichbarem Umfang beherrschen.<sup>39</sup>

Besonders prominent wurde im Sommer 2021 eine sonst kaum bekannte Instanz, das Tribunal de Cuentas (eine Art Rechnungshof). Dieses „Gericht“ (tribunal) ist trotz seines Namens nicht Teil der rechtsprechenden Gewalt, sondern der Exekutiven, wie jeder naturalisierungswillige Einwanderer wissen sollte<sup>40</sup>, aber kaum ein Einheimischer weiß. Der „Gerichtshof“ kann verurteilen (und, wie die *independentistes* rügen, auch schon vor dem „Urteil“ ökonomische Existenzen vernichten<sup>41</sup>), besteht aber aus Mitgliedern, die nicht

36 Weitere Prozesse in diesem Zusammenhang stehen noch an, gefordert werden zusätzlich zu dem vom Obersten Gerichtshof bereits ratifizierten Strafen von 1,5 Jahren ein Amtsverbot und 30.000 Euro Geldstrafe und weitere 20 Monate. Vgl. Ara vom 28.05.2021; 24.01.2021; 02.03.2021.

37 Es handelt sich dabei um insgesamt 29 Personen, die wegen des Missbrauchs öffentlicher Mittel, der Missachtung von Gerichtsentscheidungen, der Rechtsbeugung und Fälschung öffentlicher Dokumente bei der Vorbereitung des Referendums, begangen, laut Polizeibericht der Guardia Civil, meist von Beamten bei der materiellen Vorbereitung des Referendums, angeklagt werden.

38 Vólkhov bzw. Volhov ist eine im Oktober 2020 durchgeführte von der Guardia Civil so genannte Operation gegen 21 Politiker und Beamte. Diese standen im Verdacht des Missbrauchs öffentlicher Gelder, der Rechtsbeugung und Geldwäsche, begangen im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Referendums. Der Name spielt auf einen Sieg der unter dem Kommando der Wehrmacht stehenden spanischen Blauen Division im Zweiten Weltkrieg gegen die Rote Armee an.

39 Ara vom 18.12.2020; 30.03.2021.

40 Die Frage ist Teil des spanischen Einbürgerungstests. Vgl. Ara vom 08.02.2021.

41 Ara vom 02.07.2021.

unbedingt die Befähigung zum Richterstand haben müssen. Eine Hälfte wird von der ersten, die andere von der zweiten Kammer berufen, jeweils mit einer 3/5-Mehrheit.<sup>42</sup> Mitglieder sind oft verdiente Politiker im Ruhestand. So finden sich dort heute ein Bruder des früheren Ministerpräsidenten Aznar (PP) sowie die erwähnte frühere Ministerin Margarita Mariscal de Gante (Tochter eines Richters des berühmten TOP, des Gerichtshofs zur Bekämpfung des Widerstands, der Franco-Diktatur).

Im prominentesten Fall geht es um die auswärtigen Aktivitäten der Landesregierung (Generalitat) der Jahre 2011–2017. Vorgeworfen wird, dass diese Aktivitäten (strafrechtlich als Missbrauch öffentlicher Gelder, Rechtsbeugung und Fälschung klassifiziert) der Durchführung des illegalen Referendums Vorschub leisteten, und dass dadurch ein Schaden entstand. Zur eventuellen Deckung des Schadens nach eventueller Verurteilung wird von 34 früher dort tätigen Beamten eine kollektive Hinterlegung von 5,4 Millionen Euro als Bürgschaft verlangt.

Dabei ist es für das Tribunal irrelevant, dass der Geschädigte, die katalanische Regierung, überhaupt keinen entstandenen Schaden reklamiert. Die Generalitat bemüht sich bisher vergeblich, Banken davon zu überzeugen, eine Bürgschaft zu übernehmen, die das Land dann wieder decken würde. Abzuwarten bleibt, ob sie riskiert, den Beamten selbst oder über das landeseigene Finanzinstitut Deckung zu geben. Bisher werden Geldstrafen und Kautionen von Personen, die der Repression unterliegen, von der katalanischen Zivilgesellschaft über eine „Solidaritätskasse“ finanziert, die bereits etwa 14,4 Millionen Euro aufgebracht hat.<sup>43</sup>

Die Liste der Gerichte, die sich weiterhin aktiv der Verfolgung etwaiger Straftaten im Zusammenhang mit dem Referendums widmen, ist natürlich damit nicht erschöpft. Die Fälle reichen herunter bis zu den Amtsgerichten, von den früheren Ministern und Beamten bis herunter zur 70-jährigen Rentnerin, die einen der vielen in zivil gekleideten Polizisten in einem Wahllokal des Referendums entdeckte, fotografierte, und das Bild ins Netz stellte, was nach Angaben des Beamten zu Schlaflosigkeit und Angstkrisen führte.<sup>44</sup>

Da immer wieder neue Verfahren eröffnet werden, bleibt die Thematisierung der „Repression“ weiterhin mobilisierungsfähig, auch wenn inzwischen einige Verfahren mit Freisprüchen endeten bzw. eingestellt wurden. Pedro Sánchez, der im Wahlkampf versicherte, die Staatsanwaltschaft zu kontrollieren (was er später in Respektierung der Gewaltenteilung zurücknahm), kontrolliert auf jeden Fall die *abogacía del Estado*, die Institution, die den Staat in Rechtsfragen berät (und dem Innenministerium untergeordnet ist). Sie vertritt ebenfalls die Anklage, neben der *fiscalía* und – oft – einem Nebenkläger, häufig die rechtsradikale Vox-Partei. Die *abogacía* hält sich zwar nun stärker zurück, besonders in Forderungen des Strafmaßes ist doch ein fundamentaler Wechsel keineswegs zu beobachten. Der Solidarisierungseffekt mit den Betroffenen ist weiterhin stark.

42 Die dazu notwendigen Abkommen zwischen den beiden mächtigsten Parteien, PSOE und PP, kommen auch hier nicht zustande; vgl. Ara vom 20.06.2021. So bleibt es bei der konservativen Mehrheit.

43 Vgl. Ara vom 30.06.2021; 20.06.2021; 02.07.2021; 07.05.2021.

44 Ara vom 28.07.2021.



## 6 Eine neue Chance für den Föderalismus? Die spanische Dimension der katalanischen Frage

„Der PSOE hat entschieden, sein Projekt eines föderalen Spanien wieder zu beleben, das seit man die Deklaration von Granada 2013 verabschiedete, den Schlaf der Gerechten schlief“, so schrieb Jordi Juan, der Direktor der einflussreichen katalanischen Tageszeitung La Vanguardia in seinem Leitartikel vom 15.7.2021. Er bezog sich dabei auf den Leitantrag<sup>45</sup>, den der PSOE im Oktober auf seinem Parteitag in Valencia verabschieden will. Nach Juan gilt gerade nach dem gescheiterten Sezessionsversuch, dass die föderale Alternative die beste und die einzige (sic!) Option sei, die Krise des Autonomiestaats zu überwinden. Der Leitantrag betont die Pandemierfahrung der „cogobernanza“, gegen die „einäugigen“ Separatisten und die „neozentralistische“ Bedrohung. Aber schon seit 1918 haben Parteitage des PSOE von Föderalismus geredet, dagegen hat nie eine PSOE-geführte Regierung versucht, eine föderalistische Verfassung zu verabschieden – wobei natürlich auch klar ist, dass es dazu weit mehr Stimmen bedarf, als der PSOE hat.<sup>46</sup> Diesmal geht der Leitantrag aber weniger weit als der letzte „Versuch“, die genannte Deklaration von Granada. Von einer Verfassungsänderung ist schon von vornherein keine Rede, und das früher gelegentlich akzeptierte Reizwort der „plurinacionalidad“ Spaniens wird durch Bekenntnisse zu Diversität und Pluralität ersetzt.<sup>47</sup> In den Ausführungen zum Finanzsystem wird der Begriff „ordinalidad“ vermieden (gemeint ist die Forderung unter anderem Kataloniens nach einem Finanzausgleich, der es ermöglicht wenigstens nicht weniger Geld pro Kopf ausgeben zu können als Autonomen, die weniger Steuerkraft haben).

In seiner bisherigen Laufbahn hat der Machttaktiker Pedro Sánchez keine klare programmatische Linie erkennen lassen. Auch in der katalanischen Frage schwankte er immer wieder zwischen Deklarationen und Gesten von Verhandlungsbereitschaft seiner Minderheitsregierungen und der Unterstreichung seiner spanisch-nationalen Zuverlässigkeit. Sánchez versuchte und versucht noch heute und durchaus erfolgreich, die Spaltung der Unabhängigkeitsbewegung zu nutzen, um seiner Regierung Mehrheiten zu verschaffen, ohne dabei weitergehende Kompromisse eingehen zu müssen, die ihm und seiner Partei in einer Situation dauernder Wahlkämpfe und Minderheitsregierungen in Koalition mit einem wenigstens theoretisch föderalismusfreundlicheren Partner schaden könnten.

Während sich innerhalb der katalanischen und der spanischen Gesellschaft die Einstellungen zur Frage des Rechts der Katalanen, selbst zu bestimmen, und erst recht zur Frage der eventuellen Unabhängigkeit kaum veränderten, veränderte sich die Positionierung der Spanier zur Politik und zum Autonomiestaat. Eine große Zahl von Spaniern macht gerade in Krisenzeiten die Autonomen verantwortlich für Korruption und Misswirtschaft, und wünscht weniger (im Fall von Vox auch gar keine) Selbstverwaltung in Politikfeldern wie Erziehung, Kultur, Gesundheit, Polizei und Medien. Immerhin scheint sich

45 Titel des Leitantrags: La España autonómica. Avanzando hacia la cogobernanza federal.

46 Was nicht nur *independentistes* ebenso regelmäßig an der Ernsthaftigkeit des PSOE zweifeln lässt. Doch brauchte auch eine fundamentale Rezentralisierung wohl eine Verfassungsänderung.

47 La Vanguardia vom 25.07.2021.

aber seit 2013 ein Teil der zentralisierungsfreundlichen Kritiker wieder auf den Autonomiestaat zu besinnen. Und hier versucht der PSOE möglicherweise anzuknüpfen.<sup>48</sup> Doch in Katalonien ist unter den sozialistischen Wählern der Föderalismus nur für 23,9 Prozent die präferierte Option, der gegenwärtige Autonomiestaat mit 53,75 gebührt der Vorzug.<sup>49</sup>

Von der sozialistischen Regierung ist die Coronakrise benutzt worden, um versprochene Verhandlungen zurückzustellen, sind doch auch viele spanische Sozialisten der Meinung, man dürfe sich auch als Minderheitsregierung nicht in die „Abhängigkeit“ von „Separatisten“ begeben. Die Frage auszusitzen (und womöglich politische Alternativen wie die Unterstützung durch den Rest der Bürgerpartei und andere kleinere Kräfte zu versuchen oder damit zu spielen) liegt daher nahe.<sup>50</sup> So gibt es also eigentlich kaum Hoffnung, dass grundsätzliche Fragen wie eine Amnestie oder gar ein (wie auch immer formuliertes) Referendum auf die spanische Tagesordnung kommen. Dies gilt auch für Verfassungsänderungen.

Kleinere Verbesserungen und Gesten sind erfolgt bzw. möglich. Das Erziehungsgesetz des PP, das sich gegen die sowieso bereits vielfach aufgegebene und durch Gerichtsentscheidungen durchlöchernde Immersion, den Unterricht der Schüler in katalanischer Sprache außer im Fach Spanisch, gerichtet hatte, ist unter Mithilfe von baskischen und katalanischen Nationalisten (ERC) ersetzt worden.<sup>51</sup> Anfänglich zentralisierende und militarisierende Charakteristiken der Covid-19-Bekämpfung der ersten Welle wurden korrigiert. Zutreffend spricht Lemmer (2019) von der „Beschwichtigungspolitik von Pedro Sánchez vom Juni 2018 bis Mai 2019“<sup>52</sup>.

## 7 Wie werden die Regierungen in Katalonien und in Spanien nun miteinander umgehen?

Diese Frage betrifft angesichts der Unmöglichkeit einer Verfassungsänderung das Institutionengefüge unterhalb der konstitutionellen Ebene. Außerdem steht eine dem deutschen Bundesrat entsprechende föderale Kammer in Spanien nicht zur Verfügung.

Pedro Sánchez versucht wie auch schon einige seiner Vorgänger, die Konferenz der Ministerpräsidenten aufzuwerten. Im Gegensatz zu Bundesstaaten wie Kanada oder selbst der Bundesrepublik Deutschland, sind diese Konferenzen in Spanien klar vom Zentralstaat abhängig, der sie einberuft und die Tagesordnung festlegt. Auf der Konferenz im

48 Ara vom 30.11.2020. Im Vergleich der CIS-Daten für Gesamtspanien präferierten 2013 31,8 Prozent, 2020 42,3 Prozent den Autonomiestaat. Dies ging zu Lasten der Zentralisierungsfreunde (ein Staat ohne Autonomien: 24,7 – 17,8 Prozent; mit Autonomien aber geringerer Kompetenzen 13,8 – 12,2 Prozent), während die geringe Zahl der Befürworter von mehr Autonomie (11,7 – 11,4 Prozent) und derjenigen, die auch die Möglichkeit der Unabhängigkeit zugestehen würden (8,1 – 9,3 Prozent), eher gleich blieb.

49 Ara vom 30.11.2020.

50 Ich teile daher den in der Literatur verbreiteten Optimismus [(Lemmer 2019 (Fn. 8)] über eine „verhandlungsbereite“ Sánchez-Regierung, die nur wegen der obstinaten katalanischen *independentistes* nicht weiterkomme, nicht, schon gar nicht unter Corona-Bedingungen.

51 Ara vom 24.12.2020. Der Austausch des Erziehungsgesetzes ist in Spanien aber bei Regierungswechseln üblich und durchaus nicht nur eine Frage des Katalanischunterrichts.

52 Lemmer 2019 (Fn. 8), S. 343.

September 2021 gab es nur zwei Tagesordnungspunkte, die die spanische Regierung festgelegt hatte. Die Ministerpräsidenten der Autonomen Gemeinschaften durften je fünf Minuten sprechen, die Redezeit von Pedro Sánchez war unbegrenzt. Das Format wurde einerseits von der Volkspartei kritisiert, doch konnte sich Casado (PP) dabei auch nicht zu weit aus dem Fenster lehnen – denn den Boykott durch Pere Aragonès kritisierte er noch stärker.<sup>53</sup>

Autonome Gemeinschaften mit nationalem Charakter und eigenem Parteiensystem wie das Baskenland und Katalonien bestehen logischerweise auf bilateralen Beziehungen zum Zentralstaat. Am 9.7.2018 einigten sich Quim Torra und Pedro Sánchez darauf, die seit 2011 nicht mehr tagenden bilateralen Kommissionen wieder zusammentreten zu lassen. Hier geht es um drei Formate:

Erstens: Den sogenannten *Tisch des Dialogs*, oder runden Tisch, eine neue Erfindung, der zur Pazifizierung des Konflikts dienen soll. Von vornherein heiß umstritten: Darf man dort über Themen wie Selbstbestimmung und Amnestie reden, wie in der katalanischen Regierung der ERC behauptet (und der Koalitionspartner JxCat bezweifelt)? Wird eine Art neutraler Berichterstatter dabei sein, wie Quim Torra damals forderte? Welche Rolle soll er dann spielen? Das „Trio vom Colonplatz“, die Parteiführer von PP, Bürgerpartei und Vox, die dort im Februar 2019 wieder gemeinsam dagegen demonstrierten, sehen in dieser Kommission, die Sánchez oportunerweise aufgrund des Virus verschob, ein Einfallstor für separatistische Erpressung, der man nicht nachgeben dürfe, und lehnen daher den Tisch ab. Ein erstes Treffen ist für den 13.9.2021 geplant. Tagesordnung und Zusammensetzung sind bislang unklar.

Zweitens: Die im Autonomiestatut festgelegte *bilaterale Kommission*. Der spanische Autonomiestaat vergibt die Kompetenzen bekannterweise an die einzelnen Regionen per Autonomiestatut, durch ein spanisches Gesetz. Die Statute sind heutzutage zwar im Wesentlichen angeglichen, aber die dort zugesagten Kompetenzen müssen durch Gesetze, die auch die Kosten der Dienstleistungen festlegen (in allen Teilen Spaniens außer Navarra und dem Baskenland geht das Aufkommen der wichtigsten Steuern erst einmal an die spanischen Steuerbehörden und muss dann verteilt werden). Das führt dazu, dass selbst aus den ersten Statuten von 1979 noch zugesagte Kompetenzen existieren, die de facto noch nicht den Autonomen Gemeinschaften Baskenland und Katalonien übergeben worden sind; dazu kommen Kompetenzen aus dem Statut von 2006, die Katalonien noch nicht erhalten hat. Die katalanische Regierung spricht von 56 Positionen.

Das katalanische Statut von 2006 sieht in seinen nicht vom Verfassungsgericht kassierten Teilen eine solche bilaterale Kommission ausdrücklich vor. Diese solle sogar den „allgemeinen und dauernden Rahmen“ der Beziehungen zwischen den beiden Regierungen herstellen.<sup>54</sup> Die Kommission tagte am 26.2.2007 zum ersten Mal. Der vorgeschriebene Rhythmus ist mindestens zweimal pro Jahr. Statt also 28-mal hat sich die Kommission jedoch nur neunmal getroffen. Zwischen 2011 und 2018 gab es gar kein Treffen, da die konservative spanische Regierung das Format angesichts des „Prozesses“ boykottierte. Katalanische Minister wie Joan Puigcercós (ERC) haben zudem stets geklagt, dass

---

53 Ara vom 29.07.2021.

54 Ara vom 02.08.2021.

selbst im „Normalbetrieb“ spanische Ministerien manchmal Zusagen machten und auch unterschrieben, die danach nicht eingehalten würden, und sprechen von einer „Rallye mit Hindernissen“. Das letzte Treffen vom 1.8.2018 war kurz gewesen: Als die katalanische Seite von Selbstbestimmung und Freilassung der Gefangenen sprechen wollte, hatte die spanische Territorialministerin, die katalanische Sozialistin Meritxell Batet klargestellt: „Das Recht auf Selbstbestimmung existiert nicht.“<sup>55</sup> Nun setzt die verhandlungsbereite katalanische Regierung Aragonès darauf, die Kommission und den „runden Tisch“ zu trennen. Schließlich darf sie bei dem kleineren Koalitionspartner und der CUP nicht in den Ruf geraten, in Wirklichkeit „Autonomismus“ zu betreiben und die langfristigen Ziele der Selbstbestimmung und Amnestie für das Linsengericht einiger Zugeständnisse zu verkaufen. Sánchez dagegen hofft natürlich, gerade in diese Richtung zu gehen, und dabei eventuell eigentlich längst zugesagte Zugeständnisse erneut zu verwenden (wie die im Haushaltspakt zugesagten Millionen der Nachzahlung).<sup>56</sup> Auf der anderen Seite wird Madrid eventuell ein Interesse daran haben, auszuloten, ob ERC trotz der unerfüllten Zusagen erneut dem Haushalt der spanischen Regierung im nächsten Jahr zustimmen könnte.

Drittens: Die von der bilateralen Kommission abhängigen *technischen Konferenzen*. Hier ist als älteste die Kommission für die Übergabe der Kompetenzen zu nennen, die es schon seit 1980 gibt. Sie tagte damals 14-mal pro Jahr. Seit 2010 ist sie nicht mehr zusammengetreten. Sie hat auch darüber zu wachen, dass der Zentralstaat die Finanzzusagen aus dem Statut von 2006 einhält, was er nach Aussage des Verfassungsgerichts nicht getan hat. Die katalanische Regierung beziffert die Nachzahlungen auf 3.800 Millionen Euro. Wie bereits erwähnt, geht es wiederholt um Gelder, die der PSOE im Haushaltspakt 2021 der ERC für Katalonien zugesagt hat. Die nächste Sitzung ist für November 2021 vorgesehen.

Viertens: Die *gemischte Kommission für ökonomische Angelegenheiten*. Hier geht es um die Bewertung der Kosten der Kompetenzübertragungen aus dem Statut. Im Herbst 2018 tagte sie zum letzten Mal, das nächste Treffen ist für Dezember 2021 vorgesehen. Weitere technische Arbeitsgruppen werden sich mit den Verwaltungskompetenzen für Seenotrettung und der Arbeitsinspektion widmen.

Die verhandlungsbereiten Politiker haben natürlich eine unterschiedliche Einstellung zur Wertigkeit der beiden bilateralen Konferenzen und Kommissionen. Für Aragonès steht der runde Tisch im Vordergrund und er muss sich hüten, dass eventuelle „Erfolge“ zum Beispiel bei lange zugesagten Kompetenzübertragungen oder deren Finanzierung als „Kaufpreis“ für einen angenommenen Verzicht auf das Selbstbestimmungsziel wahrgenommen werden.<sup>57</sup> Pedro Sánchez muss vermeiden, angesichts seiner Gegner in der Opposition und der im Moment allerdings durch die Rolle als Minderheitsregierung ruhig gestellten innerparteilichen Kritiker als erpressbar angesehen zu werden und ist bemüht,

55 Ara vom 03.08.2021.

56 Ara vom 03.08.2021.

57 Ara vom 04.08.2021.

wesentliche Themen (die Verwaltung der von der EU zugesagten Gelder!) multilateral zu halten, so dass die Generalität dort nur eine unter 17 Regionen vertritt.<sup>58</sup>

Wie so viele andere Dinge im spanischen Autonomiestaat der Minderheitsregierungen ist auch die Neuregelung der Finanzverteilung zwischen den Autonomen Gemeinschaften des Normalregimes (alle außer dem Baskenland und Navarra) lange (seit acht Jahren) überfällig und durch die Opposition blockiert.<sup>59</sup> Es gibt durchaus einen Konsens zwischen den Autonomen Gemeinschaften der verschiedenen politischen Orientierungen, auch unter Einschluss Kataloniens, die bestehende Regelung abzulehnen. Allerdings können sich die Autonomen Gemeinschaften keineswegs darauf einigen, welche Prinzipien zur Finanzverteilung dann stattdessen gelten sollen. Hauptstreitpunkte sind die Kriterien der Verteilung (nach den Kosten der Verwaltung pro Einwohner, oder doch eher nach der Bevölkerungszahl?). Sicher eine Mischung, aber welche? Soll das in Deutschland für den Finanzausgleich im engeren Sinn vorgeschriebene Prinzip der Ordinalität gelten, wie nicht nur Katalonien, sondern auch Valencia und die Balearen fordern? Wie werden die europäischen Gelder verteilt? Wie wird mit Madrid umgegangen, das nach allgemeiner Auffassung Steuerdumping betreibt: In der höchsten Steuerklasse der Einkommensteuer werden 43 Prozent verlangt – in Katalonien 51 Prozent, im spanischen Durchschnitt 47 Prozent; an Vermögensteuer kassieren spanische Autonome Gemeinschaften zwischen 0,15 Prozent – la Rioja – und 0,86 Prozent – Galicien, aber Madrid schreibt den Gesamtbetrag dem Steuerpflichtigen wieder gut; bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer zahlt ein 30-jähriger Junggeselle, der 800.000 Euro erbt (davon 200.000 als Immobilie), in Madrid 1.586 Euro, in Asturien aber 103.135.<sup>60</sup> Die Regionalpräsidentin der Region Madrid, Isabel Díaz Ayuso (PP), verteidigt diese Politik vehement, während der valenzianische Regionalpräsident Quim Puig (PSOE) sogar eine „Madridsteuer“ auf die Hauptstadtprivilegien ins Sommerloch einbrachte.<sup>61</sup> Madrid konzentriert<sup>62</sup> 44 Prozent der multinationalen Unternehmen, 44,5 Prozent der 1.000 größten spanischen Unternehmen und sein Anteil an der spanischen Beamtenschaft ist doppelt so hoch wie sein Bevölkerungsanteil (14 Prozent).

Zuständig für die Beratung über die Reform ist der Rat für die Fiskal- und Finanzpolitik, und nach langen Jahren ohne katalanische Teilnahme hat der katalanische Finanzminister sich nun wieder zugeschaltet.<sup>63</sup>

58 Bilateral kann er allerdings wichtige Zugeständnisse dann machen, wenn die Minister direkt miteinander sprechen. So kommt es eventuell zur Erweiterung des Flughafens von Barcelona.

59 Ara vom 27.07.2021.

60 Ara vom 02.05.2021; El Nacional vom 20.11.2020.

61 Ara vom 06.08.2021.

62 Ara vom 02.05.2021.

63 Ara vom 28.07.2021.

## 8 Die europäische Dimension

Die mangelnde Unterstützung der von den *independentistes* als gewaltlos, demokratisch und in Übereinstimmung mit europäischen Werten stehend empfundenen Selbstbestimmungsforderung war sicher ein wichtiger Faktor, um zu erklären, warum das Referendumsergebnis nicht in einen realen Versuch übersetzt wurde, die Zügel Kataloniens in die Hand zu nehmen. Albert Royo, der Leiter der katalanischen Institution der Kulturdiplomatie „diplocat“, heute der Hauptangeklagte vor dem Tribunal de Cuentas, erklärt:<sup>64</sup>

„Mag sein, jemand hat die Ansicht verkauft, dass es da Länder gab, die am Morgen nach der Unabhängigkeitserklärung Katalonien anerkannt hätten. Aber das war nie so. Was es gab, was in der Luft lag, waren Sorgen darüber, wie der spanische Staat die Krise managte. Wir wussten, es gab Kanzlerämter und europäische Präsidentenbüros, die Botschaften nach Madrid sandten, dass sie nicht länger schweigen würden, wenn sich ein erster Oktober [Tag des Referendums] wiederholte. Sie waren entschieden, ihre Stimme zu erheben.“

Fest steht, dass sie die Stimme nicht erhoben. Europäische Kommission und Ministerrat fielen als Unterstützer, sogar auch als Vermittler aus. Anfänglich neutral, stellte sich auch die Kommission auf die Seite der spanischen „Verfassungsfreunde“.<sup>65</sup>

Die ominöse Behauptung des Faktotums der Bewegung Victor Terradellas, Putin habe 10.000 Soldaten und den Erlass der katalanischen Staatsschuld versprochen, aber Puigdemont habe abgelehnt, lasse ich hier unberücksichtigt.<sup>66</sup>

Nach zeitweiser Auflösung der Diplocat und zeitweiser Intervention der katalanischen Außenvertretungen durch die Zentralregierung unter Art. 155 werden nun wieder solche Vertretungen eröffnet, und auch Diplocat existiert wieder, agiert aber sehr vorsichtig und konfliktvermeidend.<sup>67</sup> Die katalanische Regierung Aragonès versucht, wieder einen Kontakt zu den europäischen Institutionen herzustellen. Zugleich versucht Expräsident Puigdemont, der heute gewählter Europaparlamentarier ist, das Bewusstsein für den katalanischen Fall in Europa wach zu halten. Politische Erfolge sind angesichts des wachsenden Gewichts Spaniens im Rat seit dem Brexit und der Zurückhaltung der Kommission weiter selten. Auch das Europaparlament hat eine von Grünen, Regionalparteien und Linken gestützte Initiative pro Selbstbestimmungsrecht verworfen (487 zu 170 bei 37 Enthaltungen)<sup>68</sup> und dagegen auf Anregung des PP-Europaabgeordneten Javier Zarzalejos beschlossen zu empfehlen, die Regeln für europäische Haftbefehle dahingehend zu reformieren, dass auch Delikte gegen die territoriale Integrität eines Mitgliedsstaats zum Motiv für automatische Auslieferung würden, so dass sich spanische Niederlagen wie in den

<sup>64</sup> Interview in Ara vom 08.05.2021.

<sup>65</sup> Vgl. Holesch, Adam/Jordana, Jacint 2021: The politics of unilateral secession in the European Union: the case of Catalonia, in: Territory, Politics, Governance <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1886979>.

<sup>66</sup> Ara vom 30.10.2020; 31.10.2020. Auch die spanische Gerichtsbarkeit sieht heute keine russische Verwicklung, vgl. Ara vom 18.05.2021.

<sup>67</sup> Ara vom 19.06.2021. Der neue Vertreter in Brüssel wurde aber noch nicht ernannt.

<sup>68</sup> Ara vom 30.11.2020.