

# **KATALONIENS LEGITIMES RECHT AUF ENTSCHEIDUNG DIE WEGE ZUR SELBSTBESTIMMUNG**

## **ZUSAMMENFASSUNG**

**KATALONIENS LEGITIMITÄT, DAS RECHT AUF ENTSCHEIDUNG  
AUSZUÜBEN**

**BERICHT EINER INTERNATIONALEN EXPERTENKOMMISSION**

**NICOLAS LEVRAT**

Professor an der University of Geneva, Koordinator des Berichts

**SANDRINA ANTUNES**

Professor an der Universidade do Minho

**GUILLAUME TUSSEAU**

Professor bei Sciences Po, Paris

**PAUL WILLIAMS**

Professor an der American University in Washington, DC

Die akademische Studie *Catalonia's Legitimate Right to Decide – The Path to Self-Determination* („Kataloniens Recht auf Entscheidung – der Weg zur Selbstbestimmung“) analysiert die Frage der Legitimität der aktuellen Bemühungen der Regierung von Katalonien, den katalanischen Bürgern die Ausübung ihres *Rechts auf Entscheidung* in Bezug auf ihre politische Zukunft zu ermöglichen. Diese Bemühungen stützen sich auf Kataloniens zahlreiche Versuche, eine repräsentative Regierungsform für die katalanischen Bürger innerhalb des spanischen demokratischen Staates und in Zusammenarbeit mit dem spanischen Staat zu festigen.

Die Regierung von Katalonien hat vier international anerkannte Experten gebeten, die Debatte, die der Ruf nach einem Selbstbestimmungsreferendum verursacht hat, zu analysieren. Grund dafür ist die ablehnende Haltung der spanischen Regierung, die diesem Ruf mit legalistischen Argumenten gegenübertritt, ganz im Gegensatz zu anderen Staaten, die erst kürzlich einen Trend hin zur Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts gesetzt haben, mit dem schottischen Referendum als hervorstechendes Beispiel. Die Experten haben die aktuelle Debatte [über das Recht auf Entscheidung Kataloniens] und die entsprechenden Argumente auf verschiedenen Ebenen des Diskurses analysiert und gleichzeitig die entsprechende Relevanz der verschiedenen rechtlichen Rahmen diskutiert, in denen die jeweils gültigen Regelungen gefunden und angewendet werden können, mit einem speziellen Augenmerk auf die Rechte, die besonders respektiert und gefördert werden sollten.

## DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN DER EXPERTEN

Mittels Recherche kommen die Experten zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen in Bezug auf das Recht auf Entscheidung Kataloniens und den Aufruf der katalanischen Regierung zu einem Unabhängigkeitsreferendum am 1. Oktober 2017:

1. Im Verlauf des Verhandlungsprozesses zwischen der katalanischen Regionalregierung und der spanischen Zentralregierung seit der Wiedereinführung der Demokratie 1977 sind verschiedene Schlüsselmomente identifiziert worden, die zu einer Verschlechterung der politischen Beziehungen geführt haben, indem die **spanische Regierung die Forderungen Kataloniens nach einer territorialen Einpassung schrittweise aufgegeben hat**. Die Entwicklung dieser Beziehung führt zu einer neuen Betrachtung des schwierigen Wegs zu einem rechtlich bindenden Referendum über die politische Unabhängigkeit Kataloniens, das am 1. Oktober 2017 stattfinden soll.

2. Die an Bedeutung gewinnende **territoriale Frage in Richtung politischer Unabhängigkeit** wurde sofort nach dem **Urteil des Verfassungsgerichts im Jahr 2010** von der gut organisierten katalanischen Zivilgesellschaft auf die politische Agenda gebracht. Zudem hat innerhalb der Bevölkerung ein klarer Wandel hinsichtlich der bevorzugten

territorialen Organisation stattgefunden: von der Erhaltung des *Status Quo* [Modell der Autonomen Gemeinschaften] hin zur „politischen Unabhängigkeit“ und dies altersunabhängig.

3. Die Forderung der katalanischen Bevölkerung nach einem Referendum über die politische Unabhängigkeit wurde hauptsächlich mit dem demokratischen „Recht auf Entscheidung“ gerechtfertigt, das sich vom traditionellen und seit Langem bestehenden Rechtsrahmen hin zum „nationalen Recht auf Entscheidung“ entwickelt hat. Mit anderen Worten – **die Forderung nach politischer Unabhängigkeit wird durch ein demokratisches Prinzip legitimiert, das die Bürger Kataloniens verinnerlicht haben** und das durch die wiederholte Ablehnung der Forderungen Kataloniens seitens der spanischen Regierung gestärkt wird.

4. Im Völkerrecht scheint es **kein Verbot zu geben, das eine unterstaatliche Einheit daran hindern würde, über ihre politische Zukunft mittels Bürgerbefragung zu entscheiden. Sowohl die Rechtsprechung als auch die staatliche Praxis untermauern eine solche Schlussfolgerung.** Staatliche Praxis zeigt, dass zahlreiche geografisch unterschiedliche unterstaatliche Einheiten den Willen ihrer Bürger in Bezug auf die Unabhängigkeit zum Ausdruck gebracht haben. Diese Praxis ist sowohl mit als auch ohne das Einverständnis des Nationalstaats umgesetzt worden. Viele unterstaatliche Einheiten haben zudem ihre Unabhängigkeit erlangt, nachdem sie den politischen Willen ihrer Bürger in Erfahrung brachten. **EU-Mitgliedsstaaten haben zahlreiche ehemalige unterstaatliche Einheiten, die ihre Bürger befragt und sich für die Unabhängigkeit entschieden hatten, anerkannt.**

5. Europäisches Recht beinhaltet keine spezifische Vereinbarung zur Selbstbestimmung der europäischen Völker ohne eigenen Staat innerhalb der EU, verbietet aber auch nicht die Ausübung des Rechts auf Entscheidung eines europäischen Volkes innerhalb der EU. Es gibt sogar zahlreiche Vereinbarungen, die darauf hinweisen, dass im Fall der Ausübung dieses Rechts, die EU und ihre Mitgliedstaaten auf die Kandidatur eines neuen europäischen Staates positiv reagieren würden. Die kontinuierliche Praxis der jüngeren Vergangenheit deutet klar in diese Richtung. **Außerdem erkennt die EU das Recht auf Entscheidung sowohl als kollektives Menschenrecht als auch als grundlegende Norm des Völkerrechts an.**

6. In Bezug auf die Verfassungsrechtlichkeit der Forderung nach dem Recht auf Entscheidung, ist es aus empirischer Sicht **notwendig** und aus normativer Sicht zielorientiert, **das Streben nach einem obersten Interpreten der Verfassung aufzugeben.** In einem verfassungsrechtlichen Staat, der dem Anspruch eines verfassungsrechtlichen Systems treu bleibt, **sind der kontinuierliche Dialog und die Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlichen Werten und Prinzipien entscheidend.** Nur das allein macht eine Verfassung zu einem lebendigen Dokument, das durch die konkurrierenden Interpretationen der Werte und Prinzipien, die aufgrund ihrer Natur verschiedene Auslegungen und Wahrnehmungen erlauben, bereichert wird. Die Suche nach einer endgültigen Auslegung ist

nicht zielführend, illusorisch und aus politischer Sicht möglicherweise tödlich für eine gesunde und kritische Gesellschaft.

7. Diesbezüglich ist die Debatte viel offener als man auf den ersten Blick vermuten mag, da oft die allgemeinen Merkmale zeitgenössischer verfassungsrechtlicher Systeme zu schnell analysiert werden, wie der Fall des spanischen Verfassungssystems zeigt. **Die Forderung der Katalanen ist kein Bruch mit dem verfassungsrechtlichen Projekt, das im Jahr 1978 vereinbart wurde, sondern ihre Forderung nach dem Recht auf Entscheidung über ihre politische Zukunft zeugt von einem hohen Engagement für den kontinuierlichen Dialog, der in einer offenen Gesellschaft legitim ist.** Eine direkte Ablehnung dieser Forderung mit dem Hinweis sie sei „verfassungswidrig“, entspricht nicht der hohen politischen Moral, die das Ideal verfassungsrechtlicher Systeme verlangt.

8. Die demokratische Legitimität mag sowohl aus katalanischer als auch aus spanischer Sicht gültig sein, allerdings wird die Kapazität Spaniens, sich dauerhaft der demokratischen Entscheidung Kataloniens entgegenzustellen, durch das Prinzip der externen Präferenz eingeschränkt. **Wenn ein politischer Legitimitätskonflikt vorliegt, ist es zudem die Pflicht der demokratischen Autoritäten, zu verhandeln.** Dies kann aus der Beobachtung der internationalen Praxis geschlussfolgert werden: in fast allen Fällen verhandelten die unterstaatliche Einheit und der Nationalstaat über die Bedingungen für eine „Messung“ des politischen Willens.

9. Weiterhin darf in einer echten liberalen Demokratie die Rechtsstaatlichkeit nicht über der demokratischen Legitimität stehen, noch andersherum; deshalb müssen **in einem modernen demokratischen Staat Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität in Einklang gebracht** und deren anhaltende Konfrontation vermieden werden. Im Zusammenhang mit der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch eine Abstimmung, wie es in Katalonien der Fall ist, scheint der nationale Rahmen unweigerlich unangemessen, weil die existierenden demokratischen Prozesse, um diese Frage anzusprechen, zu keiner Lösung oder klärenden Prozedur geführt haben. Eine Änderung der Skala erscheint daher notwendig, indem entweder auf lokaler oder internationaler Ebene (oder auf beiden) die Organisation eines Referendums gerechtfertigt wird. **Falls die spanischen nationalen Autoritäten Katalonien das Recht verweigern, über sein Recht auf Entscheidung innerhalb des politischen Rahmens Spaniens zu verhandeln, dann ist der einzige mögliche Ausweg für die katalanischen Autoritäten der Aufruf zu einem Selbstbestimmungsreferendum.**

10. Das bedeutet, unabhängig von den gegensätzlichen Legitimitätsansprüchen, die von den politischen Akteuren vorgebracht werden, zeigt die internationale Praxis und die verfassungsüberschreitende Jurisprudenz, dass erfolgreiche Selbstbestimmungsprozesse immer an einem bestimmten Punkt einer Verhandlung bedürfen. In diesem Zusammenhang **empfehlen die Fachleute, die Möglichkeit eines Verhandlungsverfahrens auf Basis einer**

**verdienten Souveränität innerhalb des europäischen Rahmens in Erwägung zu ziehen.** Dies würde die Beteiligung von EU-Institutionen voraussetzen; was damit gerechtfertigt werden kann, dass es sich um eine Verhandlung innerhalb der EU mit voller Einbeziehung Spaniens handeln würde, um für Katalonien eine eingeschränkte Souveränitätslösung als Vollmitglied der EU zu ermöglichen.

## ERWEITERTE ZUSAMMENFASSUNG

### DIE HINTERGRÜNDE FÜR DIE GEGENWÄRTIGE SITUATION IN KATALONIEN

Im ersten Abschnitt des Berichts erfolgt eine detaillierte Beschreibung der politischen Geschichte der Forderung Kataloniens nach einer größeren repräsentativen Selbstverwaltung innerhalb des spanischen Staats seit der Wiedereinführung der Demokratie 1977 und darüber hinaus. Es werden die Bemühungen Kataloniens beschrieben, eine größere Autonomie sowohl innerhalb als auch unabhängig von Spanien zu erreichen, und parallel dazu der bemerkenswerte Beitrag Kataloniens zur Stabilisierung der Demokratie in Spanien nach 1978 analysiert. Gleichzeitig wird auf Spaniens konstante, manchmal antidemokratische Reaktion auf diese Bemühungen eingegangen und der politische, soziale, wirtschaftliche und historische Druck erläutert, der zu dem kommenden Unabhängigkeitsreferendum am 1. Oktober 2017 geführt hat.

In der Vergangenheit gab es in Katalonien fünf politische Hauptparteien, die sowohl im regionalen als auch im nationalen Parlament Sitze erlangten. An erster Stelle stand *Convergència i Unió* (CiU), ein Bündnis zwischen einer Mitte-rechts ausgerichteten Partei und einer christdemokratischen Partei. Das Bündnis stellte die katalanische Regierung ohne Unterbrechung seit den ersten katalanischen Wahlen bis 2003. Eines der Hauptziele dieses Bündnisses war die schrittweise Erweiterung der Selbstverwaltung Kataloniens. Allerdings führten interne Diskrepanzen zur Auflösung des Bündnisses im Jahr 2015 und man ging seine eigenen Wege. Die zweitgrößte Partei Kataloniens war traditionell eine Mitte-links ausgerichtete, pro-föderalistische Partei der Sozialisten gewesen (PSC), die mit der spanischen PSOE verbündet ist, und historisch stets der Sieger in den Generalwahlen [zum spanischen Parlament] in Katalonien war.

Die katalanischen Sozialisten wurden historisch vom regionalen Zweig des spanischen *Partido Popular* (PP) gefolgt, einer rechtsorientierten Partei, die den Erhalt des *Status quo* verfolgt oder sogar eine Wiederzentralisierung, und Folgepartei des ehemaligen, von Führern der Franco-Diktatur gegründeten, *Alianza Popular* ist. An vierter Stelle stand *Esquerra Republicana* (ERC), eine sozialistische pro-Unabhängigkeits-Partei, die 1931 vor

Spaniens Zweiter Republik gegründet wurde, und in Katalonien Regierungspartei bis zum Staatsstreich durch General Francisco Franco war. Die Linksrepublikaner regierten kurzzeitig wieder von 1984 bis 1987, und 2003 in Koalition mit den katalanischen Sozialisten (PSC) und ICV-EUiA, einem pro-föderalistischen grünen Linksbündnis. *Esquerra Republicana* ist derzeit Teil der regierenden *JuntsPelSí* (Zusammen für das Ja) Koalition.

Neu hinzugekommen ist die *Candidatures d'Unitat Popular* oder auch „CUP“ (Kandidaturen des Vereinten Volkes), eine linke, pro-Unabhängigkeit-Formation, die erstmals 2012 für das katalanische Parlament kandidierte, nachdem sie sich traditionell der Kommunalpolitik gewidmet hatte. Eine weitere neue Partei, *Ciudadanos (C's)*, stellte sich erstmals den Wahlen zum katalanischen Parlament im Jahr 2006. Ihre politische Aktivität beruhte von Anfang an auf einer einheitlichen Vision Spaniens und einer konstanten Kampagne, bei der angebliche Exzesse und Lügen von katalanischen Pro-Souveränitäts-Parteien und Kollektiven angeprangert werden. C's verteidigt den Standpunkt, dass Katalonien verfassungsmäßig eine Nationalität sei und schon substantielle Selbstverwaltung genieße, und dass die Unabhängigkeitsdebatte verfassungswidrig sei. *Podemos*, eine staatsweite linksgerichtete Partei, wurde im Jahr 2004 mit einem regionalen Zweig in Katalonien gegründet, wo sie zusammen mit ICV-EUiA die *Catalunya-Sí-Que-Es-Pot* (CSQP) Koalition stellt. Die Koalition positioniert sich nicht eindeutig bezüglich der territorialen Frage, aber vertritt den Standpunkt, dass die katalanischen Bürger das Recht haben, in einem Unabhängigkeitsreferendum abzustimmen.

Seit der Wiedereinführung der Demokratie verfolgten die Verhandlungen der Katalanen mit den verschiedenen spanischen Regierungen drei unterschiedliche Strategien: die erste wurde weitläufig als „Kuhhandel“ bekannt (1980-2003); danach verfolgte man die „harte-Ball-Strategie“ (2003-2012) und schließlich die „Hähnchenstrategie“ (2012-). Die politischen Ergebnisse der Verhandlungen waren nicht zufriedenstellend, was zu einer wachsenden Unzufriedenheit unter der katalanischen Bevölkerung und zur wachsenden Forderung nach politischer Unabhängigkeit beitrug, besonders ab 2010, als das spanische Verfassungsgericht die Autonomiesatzung Kataloniens, die von den katalanischen Bürgern 2006 durch einen Volksentscheid ratifiziert worden war, dramatisch kürzte. Dies führte zu einer Übereinkunft zwischen CiU und ERC, die sich verpflichteten, die Bürger Kataloniens zu befragen sowie eine Souveränitätserklärung und das Recht Kataloniens auf Entscheidung im Parlament durchzusetzen. Diese Ereignisse bereiteten den Weg zu einer [schlussendlich] inoffiziellen Volksbefragung, für die das Parlament von Katalonien einen formalen Antrag auf Übertragung der notwendigen Zuständigkeiten an die spanische Regierung stellte. Dies wurde von den zwei größten spanischen Parteien, dem *Partido Popular* (PP) und den Sozialisten (PSOE) abgelehnt. Trotz des gesetzlichen Verbots und der Ablehnung Spaniens fand die Befragung statt, bei der sich 80,8 Prozent der Teilnehmer für eine Sezession aussprachen.

Angesichts der Unzufriedenheit der Bürger rief der damalige katalanische Präsident, Artur Mas, für September 2015 vorgezogene Wahlen aus. Sie sollten als *de facto* Plebiszit für die Unabhängigkeit dienen. Seine Partei CDC (*Convergència Democràtica de Catalunya*) – einer der früheren Partner der aufgelösten CiU-Koalition –, *Esquerra Republicana*, und Mitglieder der größten Basisorganisationen, die sich für die Selbstbestimmung einsetzen, wie die *Assemblea Nacional Catalana* (Katalanische Nationalversammlung) und *Òmnium Cultural*, traten zusammen als *JuntsPelSí* (Zusammen für das Ja) Koalition an. Die Koalition gewann die Wahlen und verbündete sich mit der CUP, um eine Parlamentsmehrheit zu bilden. Diese parlamentarische Mehrheit wurde als demokratisches Mandat verstanden, um auf die Sezession hinarbeiten zu können. Allerdings wurde der entsprechende Parlamentsbeschluss sofort von der spanischen Regierung vor das Verfassungsgericht gebracht, welches diesen automatisch aussetzte. Da die spanische Regierung kontinuierlich wiederholte Verhandlungsangebote ablehnte, beschloss die Parlamentsmehrheit als definitiven Schritt, um die Bürger Kataloniens demokratisch über ihre politische Zukunft abstimmen zu lassen, ein gesetzlich bindendes Referendum am 1. Oktober 2017 durchzuführen.

## ZWISCHENERGEBNIS

Der Expertenbericht analysiert die Entwicklung des Verhandlungsprozesses zwischen den katalanischen und spanischen Regierungen seit der Wiedereinführung der Demokratie 1977 in Spanien. Mit den drei unterschiedlichen Arten von Verhandlungsstrategien – Kuhhandel-Strategie (1980-2003); harte Ballstrategie (2003-2012) und Hähnchenstrategie (seit 2012) – sind drei Verhandlungsphasen über Jahre hinweg zwischen den katalanischen und spanischen Regierungen identifiziert worden. Die Analyse der Verhandlungen über einen langen Zeitraum zeigt Schlüsselmomente auf, durch die sich die politischen Beziehungen verschlechtert haben, weil die entweder von den Sozialisten oder den Konservativen geführten spanischen Regierungen die territorialen Bedürfnisse der Katalanen schrittweise zurückwiesen. Diese Entwicklung wirft ein neues Licht auf den schwierigen Weg zum gesetzlich bindenden Referendum über die Unabhängigkeit, das am 1. Oktober 2017 stattfinden soll.

## DIE GRUNDLAGEN FÜR KATALONIENS RECHT AUF ENTSCHEIDUNG

Im zweiten Abschnitt des Berichts werden die soziologischen, philosophischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechts auf Entscheidung diskutiert. Dabei kann festgestellt werden, dass dieses Recht auf Entscheidung vom liberalen demokratischen Prinzip des Individualrechts fließend zur demokratischen Selbstbestimmung übergeht, und dass sowohl politische Philosophie als auch Verfassungspraxis zunehmend unterstaatliche Einheiten in der Ausübung dieses Rechts mittels Referendum unterstützen.

In jüngerer Vergangenheit haben unterstaatliche Einheiten die Verfassungsordnungen der Staaten mit der Ausübung des Rechts auf Entscheidung herausgefordert. Diese Herausforderungen führen oft zu verhandelten Verfassungsänderungen, die das Prinzip der repräsentativen Regierung besser umsetzen.

Wenn irgendetwas das gesellschaftliche und politische Leben in den letzten Jahren in Katalonien charakterisiert, ist es die wachsende Debatte über *Souveränität*; die Idee, dass die Bürger Kataloniens ihr Schicksal selbst bestimmen müssen. Dies beweist die Intensivierung des politischen Prozesses in Bezug auf die Forderung nach mehr Selbstbestimmung und dem Recht auf Entscheidung. Einerseits kann dieser Prozess nicht von der Rolle einer gut organisierten Zivilgesellschaft getrennt werden, und andererseits spiegelt er besonders in der öffentlichen Meinung eine wachsende Unzufriedenheit mit dem Grad an Selbstverwaltung wider. Angesichts des politischen Stillstands, der von der spanischen Regierung verursacht wurde, nachdem die Katalanen versucht hatten, ihre Autonomiesatzung zu reformieren, und aufgrund der Anspannung, die die katalanische Bevölkerung ab dem Moment erlebte, als ihre Reformvorschläge dem spanischen Parlament vorgelegt wurden, begann eine vibrierende und politisierte Zivilgesellschaft langsam aber anhaltend Druck auf die katalanische Regierung und politischen Parteien auszuüben, damit diese sich zur Unabhängigkeitsfrage positionieren. Ein bedeutender Anteil der Bevölkerung – sowohl die Zivilgesellschaft als auch die politische Elite – begann, Kataloniens Recht auf Entscheidung über seine politische Zukunft zu verteidigen sowie die Option, einen unabhängigen Staat zu gründen.

Mit einer Reihe von politischen Events, Protesten und anderen massiven Kundgebungen setzte ein Großteil der katalanischen Bevölkerung die Politiker unter Druck. Die jährlichen massiven Demonstrationen ab 2006 haben eine starke und ideologisch gesellschaftsübergreifende und aktive Zivilgesellschaft gezeigt, die das Recht der Katalanen, über ihre Zukunft entscheiden zu können, unterstützt. 2010 erlangten die massiven Bürgerbewegungen, die die Unabhängigkeit verfolgen, enorme Bedeutung und fuhren beständig fort, für den 11. September, den Nationalfeiertag Kataloniens, große Kundgebungen zu organisieren. Der Slogan „Wir sind eine Nation. Wir haben das Recht zu entscheiden“ wurde zur kollektiven Forderung der Unabhängigkeitsbefürworter.

Diese neue Mobilisierung der katalanischen Bürger zeugt auch von einem weiteren Wandel in der katalanischen Protestbewegung: die politischen und bürgerlichen Gruppen, die die katalanische Souveränität verteidigten, lehnten traditionell die Idee eines unabhängigen katalanischen Staates ab; sie konzentrierten sich auf das Bedürfnis der Katalanen, innerhalb Spaniens ihren unterscheidenden Charakter zu wahren. In der aktuellen Unabhängigkeitsbewegung ist allerdings die Mobilisierung von Top-down und Bottom-up Gruppen für die Unabhängigkeit eindeutig ein Protest gegen die Art und Weise, wie der spanische Staat seine Macht ausübt.

Es sollte auch erwähnt werden, dass die Frage des Nationalismus in dieser Unabhängigkeitsbewegung nicht im Vordergrund steht. Obwohl die katalanische nationale Identität einen bedeutenden Einfluss auf die Unterstützung für die Unabhängigkeit hat, sollte dieser Begriff von Nationalismus erklärt werden, um irreführende Schlussfolgerungen zu vermeiden. Identität ist nicht der Hauptgrund, mit dem die Unterstützung der Unabhängigkeit erklärt werden kann. Das Meinungsforschungsinstitut Kataloniens (*Centre d'Estudis d'Opinió*, CEO) veröffentlichte diesbezüglich ein Umfrage-Barometer im Januar 2013, das zeigt, dass die Hälfte der Befragten, die nationale Identität als Motiv nannten, sich gegen eine Unabhängigkeit aussprechen. Dagegen gaben weniger als ein Viertel der Befragten, die sich für die Unabhängigkeit aussprechen, Identitätsgründe an. Zudem versprach sich die große Mehrheit derjenigen, die für die Unabhängigkeit stimmen würden, mehr Kapazität und wirtschaftlich eigenständiges Management.

Der allumfassende Grund, in einem Referendum für die Unabhängigkeit stimmen zu wollen, beruht eher auf der demokratischen Idee des Rechts auf Entscheidung, um eine bürgerliche, demokratische, liberale Vorstellung von einem nationalen Projekt umzusetzen, als auf der Verfolgung einer essentialistischen Version des Selbstbestimmungsrechts der Nationen. Die polysemische Devise des Rechts auf Entscheidung wird damit auf demokratischen Theorien begründet, die einen demokratischen Ansatz zur Sezession bieten, der auf individueller Selbstbestimmung und Autonomie basiert.

In diesem Zusammenhang soll die Definition von Nationalismus, die Montserrat Guibernau vorschlägt, erwähnt werden. Ihrer Meinung nach kann es sich bei Nationalismus „sowohl um eine politische Ideologie als auch um ein Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft, deren Mitglieder sich mit einer Gruppe von Symbolen, Glauben und Lebensweisen identifizieren und die den gemeinschaftlichen Willen haben, über ihr gemeinsames politisches Schicksal zu entscheiden, handeln“. Das heißt, obwohl Nationalismus oft mit rückwärts gerichteten ethnisch politischen Diskursen verbunden wird, gibt es Fälle, in denen er für eine neue progressive soziale Bewegung zugunsten der politischen Emanzipation von Völkern steht.

Aus einer abstrakteren Betrachtung heraus, bezieht sich das katalanische Recht auf Entscheidung auf grundlegenden Fragen, die verschiedene Bereiche betreffen wie geografische, wirtschaftliche, demografische, sprachliche, politische etc. Und es bezieht sich grundlegend und auf tiefste Art und Weise auf das Recht, die institutionelle Struktur definieren zu können, in der man leben und sich entwickeln möchte.

Zeitgenössische verfassungsrechtliche Systeme geben die politischen Aspekte von gesellschaftlichen Vertragstheorien wider. Wenn man die Frage der Selbstbestimmung als die Fähigkeit versteht, kollektiv über die institutionelle Struktur für das eigene Leben zu entscheiden, wird damit unvermeidlich dem Ideal von politischer Autonomie, sowohl der

Individuen als auch von Gruppen, entsprochen. Im Gegensatz dazu basiert die [spanische] Verfassung, „... auf der unauflöselichen Einheit der spanischen Nation, des gemeinsamen und unteilbaren Vaterlands aller Spanier, sie erkennt an und garantiert das Recht auf Selbstverwaltung der Nationalitäten und Regionen, die es bilden, und deren gegenseitige Solidarität.“ Das spanische Verfassungsgericht stützte sich sehr stark auf diese Formulierung, um jegliche Ansprüche der katalanischen Bürger als souveräne Körperschaft verstanden werden zu können, zurückzuweisen. Aber die Erklärungen, mit der diese Rechte auf der Ebene gesetzlicher Normen gewährt oder abgelehnt werden, basieren notwendigerweise auf meta-rechtlichen (d. h. politischen, moralischen, ethischen, oder philosophischen) Argumenten.

Darum sind ausschließlich rechtliche Überlegungen kein Hindernis für eine Erörterung der Prinzipien. Es gibt mehrere Doktrinen, die die Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung durch Unabhängigkeit rechtfertigen, und falls das entsprechende Kollektiv vorher zu einem größeren Staat gehörte, durch Sezession. Die Politikwissenschaftlerin Margaret Moore an der Queens University in Kanada unterscheidet drei wichtige normative Theorien, die eine Rechtfertigung des Rechts auf Sezession ermöglichen.

Die erste ist die *just-cause* Theorie, worin das Recht auf Sezession als Mittel verstanden wird, um einer ungerechten Situation zu entgehen, in der ein Kollektiv, das zu einem größeren Kollektiv gehört, von diesem unterdrückt wird. Das Recht auf Entscheidung und schlussendlich das Recht, sich abzuspalten, wird in diesem Fall als kollektive Rechtsform, um einer Unterdrückung zu widerstehen, verstanden. Dieses Vorrecht ist zentral für zeitgenössische verfassungsrechtliche Systeme und ist zum Beispiel im Artikel 2 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte enthalten.

Das Argument einer ungerechten Annektierung ist im spanischen Kontext kaum anwendbar aufgrund der Tatsache, dass Katalonien vor dreihundert Jahren Teil des spanischen Staats wurde. Es wird vom spanischen Staat gegenwärtig auch kein massiver Verstoß gegen die Menschenrechte verübt. Obwohl keine massive Ausbeutung festgestellt werden kann, haben dennoch mehrere Analysen der Finanzbeziehungen zwischen Madrid und Barcelona gezeigt, dass ein strukturelles und lang anhaltendes Ungleichgewicht zwischen beiden Seiten besteht. Hinzu kommt, dass das Selbstbestimmungsrecht der katalanischen Bürger innerhalb Spaniens, d. h. die sogenannte „innere Selbstbestimmung“, nur teilweise garantiert ist.

Im April 2014 lehnte das spanische Parlament erneut die Organisation eines verfassungsrechtlichen Referendums ab. Die letzten Bemühungen seitens der katalanischen Regierung und des katalanischen Parlaments, um einen bürgerlichen Beteiligungsprozess in Bezug auf das Entscheidungsrecht zu initiieren wurden vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig zurückgewiesen. Die Tatsache, dass Madrid über die letzten Jahre zu sämtlichen verfügbaren gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Mitteln gegriffen hat, um

die Diskussion der katalanischen Forderungen abzublocken, hat zum aktuellen politischen und institutionellen Stillstand geführt.

Madrid ging sogar soweit, politische Autoritäten für das Organisieren der nicht bindenden Bürgerbefragung [vom 9. November 2014] zu verklagen. Um ein besonders klares Beispiel zu nennen: der frühere Präsident der katalanischen Regierung, Artur Mas, wurde zu zwei Jahren Berufsverbot und einer Geldstrafe von 36.500 Euro wegen Ungehorsams verurteilt. Entgegen grundlegender Verfassungsprinzipien freier demokratischer Gesellschaften, werden zudem mehrere Mitglieder des katalanischen Parlaments, einschließlich seines Sprechers, gerichtlich verfolgt, weil sie am 6. Oktober 2016 die Verabschiedung einer parlamentarischen Resolution über die Abhaltung eines Referendums über die politische Zukunft Kataloniens gestatteten, sowie weitere Parlamentsabstimmungen und die Herausgabe von Berichten zum Thema erlaubten. Es scheint sich um eine systematische Blockade der Politik der katalanischen Autoritäten zu handeln, womit den Katalanen ein entscheidender Teil ihres Rechts auf Selbstbestimmung als Kollektiv genommen und ihnen jegliche Möglichkeit verweigert wird, ihre Zukunft mit den legitimierten Autoritäten zu debattieren.

Die zweite Theorie basiert auf dem Recht auf Entscheidung mittels einer Wahl (*choice-based*) d. h. sie basiert auf der grundsätzlichen liberalen Idee von individueller Autonomie, wodurch Individuen, die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft sind, rechtlich legitimiert werden, die Gebietsgrenzen des Kollektivs zu definieren, in denen sie ihr Recht auf Selbstverwaltung ausüben. Sie erfordert nicht das Vorhandensein einer spezifischen Ungerechtigkeit, um die Ausübung des Rechts auf Entscheidung – und in Konsequenz eine eventuelle Abspaltung –, zu rechtfertigen. Es wird eine klare Verbindung zur individuellen Autonomie hergestellt, die einem Individuum erlaubt, einer Gruppe im Staatenbund beizutreten oder sich von ihr zurückzuziehen, was wiederum die grundsätzliche Freiheit darstellt, die eine politische Einheit überhaupt erst ermöglicht.

Die dritte Theorie bezieht sich auf die sogenannte *kollektive Autonomie*, in der die individuelle Perspektive aufgegeben und eine kollektive Annäherung an das politische Subjekt erfolgt. Gruppen genießen einen besonderen moralischen Status, der in einigen Fällen zur Schlussfolgerung führt, dass Selbstbestimmung als ein kollektives Menschenrecht verstanden werden kann. Die kollektive Bindung der Individuen wird zum Beispiel mit einer gemeinschaftlichen Sprache, Kultur, Religion, Lebensweise etc., begründet. Die Werte und kollektiven Wahrnehmungen und Bestrebungen können nicht auf die Wahl oder das Wohlbefinden des Individuums reduziert werden. Sie haben Wert an sich. Im Völkerrecht wird diese Argumentation mit dem „Prinzip der Nationalitäten“ verbunden. Diese Art von Rechtfertigung ist perfekt anwendbar auf Katalonien, dessen spezifische kulturelle Merkmale weitläufig anerkannt sind, aus rechtlicher Sicht insbesondere in seiner Autonomiesatzung. Allerdings gibt es auch gewisse Einwände gegen die *kollektive Autonomie* These. Eine

Schwierigkeit besteht in der notwendigen Vergegenständlichung von kollektiven Identitäten. So beachtet die These nicht den fließenden Charakter von Kulturen und damit die Möglichkeit, dass Kulturen sich weiterentwickeln. Sie vernachlässigt auch die Tatsache, dass Austausch, Kontakte, etc., notwendigerweise implizieren, dass keine Kultur in sich geschlossen und völlig statisch ist. Zudem haben die Individuen, die die Gruppe bilden, vielfache „Selbsts“, von denen sich manche sogar überschneiden. Schließlich existieren mehrere unvereinbare Vorstellungen davon, wie eine kollektive Identität entsteht. Sind Kultur, Geschichte, Ethnizität, Religion und Sprache die definierenden Elemente, so könnte man von einem deterministischen Konzept einer Nation sprechen, in dem ein Individuum kaum seine eigene Zugehörigkeit ändern kann.

Trotz allem scheint das Autonomie- oder Demokratieargument aufgrund seiner Beziehung zu grundlegenden Menschenrechten und dem grundsätzlichen Wert von verfassungsrechtlichen Systemen, eine Prämisse darzustellen, die alle diese Thesen, die die Sezession rechtfertigen, beinhalten. Das Argument ist einfach: wenn die Mehrheit der Katalanen das Recht, über ihre Zukunft zu entscheiden, ausüben will, müssen sie dieses Recht haben; wenn die Mehrheit der Katalanen die Unabhängigkeit will, müssen sie diese erlangen können.

Aber möglicherweise ist diese Argumentation nicht so evident.

Die dringendste Frage, die es zu klären gilt, ist die der Beteiligten, das heißt, jener Akteure mit einem Interesse an einer Entscheidungsfindung, und die sich – der Logik von Autonomie folgend – zum Recht auf Entscheidung oder zur Sezession äußern müssen. Dieses demokratische Prinzip nimmt den existierenden Staat auf gewisse Weise in die Pflicht. Tatsächlich würde die Weigerung, sich dem Volkswillen zu beugen, einen Verstoß gegen mehrere Grundrechte, die im Projekt von verfassungsrechtlichen Systemen verwurzelt sind und dem sich Spanien 1978 verpflichtet hat, darstellen und könnte somit durchaus eine Sezession legitimieren.

Allerdings könnte man in diesem Fall behaupten, dass jeder abstimmen muss, einschließlich der Mitglieder des nicht autonomen Staats, der die Autonomie fordert. Die Frage ist, welche Interessen haben mehr Gewicht. Auf den ersten Blick scheint eine isolierte Betrachtung der grundsätzlichen Prinzipien keine klare Antwort zu geben. Es gibt zahlreiche Argumentationsstränge, die zu verschiedenen Lösungen führen können. Deshalb ist eine Debatte und tiefgründige Erwägung aller Argumente notwendig. Eine sorgfältige und faire Debatte wie sie in den Fällen von Quebec, Schottland oder Neukaledonien stattfand, um zu entscheiden, wer an einem Unabhängigkeitsreferendum teilnehmen darf, scheint hier die Antwort zu sein.

Des Weiteren könnte das *choice-based* Argument oder „Argument der Wahl“ auf Glatteis führen. Es würde zur allgemeinen Auflösung von politischen Einheiten führen. Sollte sich die

Mehrheit der Katalanen für die Unabhängigkeit entscheiden, wird es in Katalonien eine Minderheit von feindselig gestimmten Bürgern oder verstimmten Nicht-Katalanen geben. Könnten diese dann, den gleichen Prinzipien folgend, die die Unabhängigkeit Kataloniens rechtfertigten, eine eigene Sezession fordern? Wenn die Unabhängigkeitsbewegung der Doktrin kohärent folgt, müsste dies zugelassen werden, es sei denn, es gäbe zwingende Argumente, die eine gegensätzliche Antwort rechtfertigen würden. Tatsächlich scheinen die Katalanen diesbezüglich kohärent zu sein. Im Vall d'Aran, das zum Territorium von Katalonien gehört, lebt eine okzitanische Minderheit. In der katalanischen Autonomiesatzung ist diesem Territorium ein ganzes Kapitel gewidmet. Dies verdeutlicht, dass die Rechte der aranesischen Bürger in Bezug auf ihre spezifische nationale Persönlichkeit von Aran, anerkannt und respektiert werden.

Die Tatsache, dass Katalonien, anders als viele andere definierbare Gruppen oder Kollektive, unleugbar eine spezifische Geschichte hat, eine eigene Kultur entwickelte, eine bestimmte Sprache benutzt, und seit mehreren Jahren mit friedlichen und demokratischen Mitteln versucht, eine institutionelle Entwicklung voranzutreiben, gibt seinen Forderungen *prima facie* mehr Gewicht. Die Katalanen haben ein starkes kollektives Projekt geschaffen. Es ist nicht unmöglich, Gegenansprüche zu stellen, und diese sogar als legitimer darzustellen. In jedem Fall muss aber durch Debatte, Erörterung und Beratung eine detaillierte Argumentation entwickelt werden, in der allen involvierten Seiten die gleiche Bedeutung zugemessen wird entsprechend dem Prinzip der „gleichen Berücksichtigung von Interessen“.

Es sollte zudem unterstrichen werden, dass man sich im Rahmen der Praxis der Selbstbestimmung mit dieser Frage nie wirklich auseinandergesetzt hat. Die meisten, wenn nicht sogar alle Fälle, in denen das Selbstbestimmungsrecht in der Vergangenheit ausgeübt wurde, geschah dies innerhalb der existierenden Grenzen einer administrativen oder politischen Einheit (Staat, Reich, Kolonie), unabhängig davon, ob die Bevölkerung des Territoriums homogen war in Bezug auf Sprache, Religion oder andere Gemeinsamkeiten. Diese Praxis wird im internationalen Recht als *uti possidetis* Prinzip bezeichnet; das heißt, die Festlegung des Wahlkreises mittels existierender territorialer Grenzen wird bevorzugt gegenüber einer Abgrenzung von „Völkern“ mittels soziologischer, historischer, sprachlicher oder anderer Merkmale.

Bei mehreren der oben genannten Punkte wurden bestimmte Fragen offengelassen, gerade weil sie einer weiteren Debatte bedürfen, die dazu befähigen sollte, den jeweiligen Standpunkt des Gegenübers sowie seine Argumente zu verstehen. Allerdings machen es diese offenen Fragen möglicherweise auch schwierig, ein bestimmtes Verfahren für eine Lösung der Situation zu ersinnen.

Grundsätzlich ist es völlig legitim, die Frage des Entscheidungsrechts außerhalb der Reichweite des Gesetzes zu erörtern. Tatsächlich geht es um jenes Recht, das ermöglicht, über die Schaffung eines neuen Staates zu entscheiden. Daher kann es kaum von einem

Gesetzesrahmen reguliert werden, da es selbst Teil des Prozesses ist, der zur Entstehung eines neuen Staates, d. h. einer neuen Körperschaft, die ihrerseits Gesetze schafft, führt. Deshalb könnte man behaupten, dass diese Debatte aufgrund ihrer revolutionären Dimension das sogenannte *pouvoir originaire* einbezieht. Alles, was hier auf dem Spiel steht, könnte *de facto* als reine Tatsachen betrachtet werden oder reine Politik, im Gegensatz zur Norm, *de jure*, oder Gesetz. Deshalb sollte die Diskussion durchaus aus politischer, ethischer oder philosophischer Sicht geführt werden und nicht ausschließlich aus einer juristischen Perspektive.

Andererseits gibt es zahlreiche gesetzliche Normen und Dokumente die explizit die Frage der Selbstbestimmung, Unabhängigkeit, Sezession, etc., ansprechen und Vorschläge zur Umsetzung des Rechts auf Entscheidung unterbreiten, einschließlich UN-Resolutionen, Akten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Meinungen von Beratern des Internationalen Gerichtshofs und Europäischen Gerichtshofs, etc. Aus Sicht des bestehenden Rechts haben die juristischen Akteure, die sich mit dem Recht auf Entscheidung auseinandergesetzt haben, stets den Bezug, wenn nicht auf genaue gesetzliche Normen dann zumindest auf grundsätzliche Prinzipien gesucht, die einer politischen Kontroverse innerhalb eines verfassungsrechtlichen Rahmens zugrunde liegen, und aus denen eine Art verfassungsübergreifende Jurisprudenz in Bezug auf das Entscheidungsrecht hervorgeht. Obwohl dies keinen spezifischen rechtlich bindenden Korpus bildet, geschweige denn einen ‚Code‘ für secessionistische Prozesse, bietet es eine Blaupause für Überlegungs- und Entscheidungsfindungsprozesse, die so „verfassungsmäßig“ wie möglich sind.

Ist solch ein verfassungsrechtliches System völlig unerreichbar in Spanien? Obwohl Madrid sich ausgesprochen widerwillig zeigt und sogar das jüngste Urteil des Verfassungsgerichts eher als feindlich zu bezeichnen ist, scheint es das nicht. In seinem Urteil über die Resolution des katalanischen Parlaments, das die Souveränität und das Recht auf Entscheidung des katalanischen Volkes deklarierte, lehnte das spanische Verfassungsgericht das Konzept der katalanischen Souveränität ab. Allerdings verwies es in Bezug auf das Entscheidungsrecht der Katalanen auf die Schlussfolgerungen des Obersten Gerichtshofs von Kanada, indem es diesen explizit zitierte, um klarzustellen, dass diese politische Initiative im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien „demokratische Legitimität“, „Pluralismus“ und „Recht“ stehe, die von Spanien und Katalonien teilten. Diese Prinzipien bildeten für Katalonien den Rahmen des gesamten Prozesses, um sein Recht auf Entscheidung einzufordern: der Prozess basiert auf demokratischer Legitimität, Transparenz, sozialer Kohäsion, pro-europäischer Einstellung, parlamentarischer Vertretung, Teilnahme, Dialog, und gültigem Recht. Das Verfassungsgericht unterstrich, dass die meisten dieser Prinzipien in der spanischen Verfassung verankert sind. Das Gericht verband auch die grundlegende Verpflichtung aller spanischen Bürger seit 1978 mit diesen Prinzipien, sodass es schlussendlich befand, dass die Deklaration des Rechts auf Entscheidung der

katalanischen Bürger in der Resolution des katalanischen Parlaments nicht gegen die Verfassung verstößt.

## ZWISCHENERGEBNIS

Dies führt zur Schlussfolgerung — nicht im Sinne von einem abschließenden Verdikt, sondern um Raum für eine rationale Debatte zu schaffen —, dass es keine alleinige Wahrheit in der Frage gibt. Nichts ist statisch, nichts ist definitiv, außer dem Bedürfnis zu diskutieren im Einklang mit den gemeinschaftlichen verfassungsübergreifenden Werten, die gleichzeitig Grundlage der wichtigsten Werte zeitgenössischer verfassungsrechtlicher Systeme sind. Dies macht die Dinge nicht leichter, aber zumindest erlaubt es jedem Beteiligten zu wissen, wo er oder sie steht und was seine oder ihre Verantwortung ist. Die Auseinandersetzung mit der Legitimität des Rechts auf Entscheidung ist notwendig, wie René Lévesque einmal schrieb: „À coté des forces aveugles et de tous les impondérables, il faut croire que ce sont encore essentiellement les hommes qui font l'histoire.“ (Angesichts blinder Kräfte und aller Unwägbarkeiten, sollten wir uns daran erinnern, dass es grundsätzlich immer noch die Menschen sind, die Geschichte schreiben.)

## KANN DAS RECHT AUF ENTSCHEIDUNG JURISTISCH ABGELEHNT WERDEN?

Im dritten Abschnitt des Berichts wird bewiesen, dass die Ausübung des Rechts auf Entscheidung nach internationalem Recht legitim ist, auch mittels eines einseitigen Referendums. In diesem Abschnitt wird die *Advisory Opinion* des Internationalen Gerichtshofs zum Kosovo aus dem Jahr 2010 analysiert, wo hervorgehoben wird, dass das Völkerrecht eine einseitige Erklärung der Unabhängigkeit nicht verbietet. Zudem wurden dreißig Jahre internationale Staatspraxis geprüft und befunden, dass 24, oder die Hälfte von den unterstaatlichen Einheiten, die das Recht auf Entscheidung ausübten, dies ohne das Einverständnis des Mutterstaates taten. Außerdem führten 18 dieser 24 einseitigen Versuche zur erfolgreichen Entstehung von neuen Staaten. Die Staatspraxis zeigt auch, dass jene, die das Recht auf Entscheidung einseitig ausüben, von Verhandlungen mit dem Mutterstaat nach Ausübung dieses Rechts ausgehen können.

Wie oben erläutert, legt dieser Bericht dar, dass das Recht auf Entscheidung auf substanziellen und soliden soziologischen, politischen, moralischen und philosophischen Grundlagen beruht. Trotzdem wird die Ausübung dieses Rechts durch die Katalanen im Jahr 2017 von den spanischen Staatsautoritäten angefochten (und schließlich abgelehnt).

Die spanische gesetzliche Verfassungsordnung darf nicht außerhalb ihres europäischen und internationalen Kontextes interpretiert werden. Darum sollte beachtet werden, dass weder das Völkerrecht noch die internationale Praxis die Ausübung des

Selbstbestimmungsrechts verbieten. Im Gegenteil, umfassende und jüngste Praxen haben gezeigt, dass das Entstehen von neuen Staaten in Europa auch ohne die Zustimmung des Mutterstaates möglich ist. Gleichzeitig verbietet europäisches Recht — zumeist EU-Recht aber auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte — nicht nur *nicht* die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der europäischen Bürger, die sich am „stetigen Zusammenwachsen der Union der europäischen Völker“ beteiligen wollen, sondern erlaubt die Ausübung dieses Rechts auf Basis des Europäischen Menschenrechts, und es könnte eventuell sogar von EU-Staatsbürgerrechten abgeleitet werden.

Ein verfassungsrechtliches System wird häufig als Mittel verstanden, um grundsätzliche politische Werte zu proklamieren und zu schützen, indem diese in einem spezifischen Dokument festgehalten werden. Dieses Dokument soll dem Wandel widerstehen und über gegensätzliche Normen herrschen, wodurch Verfassungen oft als „das höchste Gesetz des Landes“ wahrgenommen werden. Trotzdem können Verfassungen nicht in Stein gemeißelt sein. Um dem verfassungsrechtlichen System treu zu bleiben, muss man sich der unbeständigen Natur von Verfassungsnormen bewusst sein und die Fortsetzung einer fairen Debatte über das Selbstverständnis einer Gemeinschaft als politischer Akteur ermöglichen. Das Recht der Katalanen auf Entscheidung dient als Fallbeispiel, um sowohl die Aufrichtigkeit als auch die Lebensfähigkeit des spanischen verfassungsrechtlichen Systems unter Beweis zu stellen.

Keine liberale verfassungsrechtliche Ordnung überlässt das Recht der Verfassungsinterpretation allein dem Verfassungsgericht. Die spanische Verfassungsordnung war bis jetzt keine Ausnahme dieser Regel, und die gegenwärtige verfassungsrechtliche Bedeutung des Verfassungstextes muss von den unterschiedlichen institutionellen Akteuren gemeinsam konstruiert werden, da Verfassungen dazu dienen „grundlegende vereinbarte Normen“ zu wahren. Demnach müssen bei der Interpretation einer Verfassung die europäischen Werte beachtet werden, wie die im Artikel 2 des EU-Vertrags festgelegte „Achtung der menschlichen Würde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die zu Minderheiten gehören“. Dementsprechend ist die gegenwärtige Besessenheit der spanischen Regierung, eine endgültige Interpretation der Verfassung vom Verfassungsgericht zu verlangen, anomal.

Das Völkerrecht ist recht klar in Bezug auf die erste Phase des Wegs in Richtung Unabhängigkeit, das heißt, in Bezug auf das Recht auf Entscheidung einer unterstaatlichen Einheit über ihre politische Zukunft, einschließlich einer Unabhängigkeitserklärung. Das Völkerrecht ist auch recht weit entwickelt, was die dritte Phase betrifft, das heißt, wenn es um die erforderlichen Bedingungen geht, um einen Staat für unabhängig und legitim zu erklären. Die zweite Phase hingegen, die sich auf den gesetzlichen Rahmen zwischen einer Unabhängigkeitserklärung und der Anerkennung von Eigenstaatlichkeit bezieht, ist im

Völkerrecht weniger definiert. Darum wird im Expertenbericht empfohlen, auf den Rahmen der „verdienten Souveränität“ zu verweisen, um die intermediäre Phase einzubeziehen.

## ZWISCHENERGEBNIS

Wie in diesem Abschnitt gezeigt wurde, ist es aus empirischer Sicht notwendig, und aus normativer Sicht ergebnisorientiert, die Vorstellung von einem obersten Interpreten der Verfassung aufzugeben. In einem verfassungsrechtlichen Staat, der dem Anspruch eines verfassungsrechtlichen Systems treu bleibt, sind der andauernde Dialog und die Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlichen Werten und Prinzipien entscheidend. Nur dies macht die Verfassung zu einem lebendigen Dokument, das von den konkurrierenden Interpretationen von Werten und Prinzipien, die von Natur aus verschiedene Interpretationen und Wahrnehmungen zulassen, bereichert wird.

Die Suche nach einer endgültigen Auslegung ist nicht zielführend, illusorisch und von einem politischen Standpunkt aus möglicherweise tödlich für eine gesunde und kritische Gemeinschaft. Die Debatte ist viel offener als man im ersten Moment vermuten mag, da oft die allgemeinen Merkmale zeitgenössischer verfassungsrechtlicher Systeme zu schnell analysiert werden, wie der Fall des spanischen Verfassungssystems zeigt. Weit entfernt von einem Bruch mit dem 1978 vereinbarten Verfassungsprojekt, ist die Forderung der Katalanen nach Ausübung ihres Entscheidungsrechts über ihre politische Zukunft gerade ein Zeichen ihrer ehrlichen Verpflichtung mit dem andauernden Verfassungsdialog, der in einer offenen Gesellschaft legitim ist. Eine direkte Ablehnung dieser Forderung mit dem Hinweis sie sei „verfassungswidrig“, wird nicht der hohen politischen Moral, die das Ideal verfassungsrechtlicher Systeme verlangt, gerecht.

Letztendlich heißt das, dass zeitgenössische verfassungsrechtliche Systeme, die der Organisation des politischen Zusammenlebens und der Förderung kollektiver Projekte dienen unter Einschränkung politischer Macht und dem Schutz von Grundrechten, nicht als Mittel für eine starre Erhaltung des *Status quo* – was möglicherweise zu einem politischen Patt führt – verstanden werden können. Wie der amerikanische Gelehrte Louis Michael Seidman vorschlug, sollten Verfassungen als „veränderbare“ Strukturen verstanden werden, die jeder Gruppe und jedem Individuum sogar ein Recht auf eine gewisse „Veränderbarkeit“ einräumen, um eine andauernde gerechte und gesunde Debatte über das allgemeine Selbstverständnis einer Gemeinschaft, die sich als historischer Akteur versteht, zu garantieren.

## **IST DIE ORGANISIERUNG EINES REFERENDUMS FÜR DEN 1. OKTOBER 2017 DURCH DIE KATALANISCHEN AUTORITÄTEN LEGITIM?**

Im letzten Abschnitt des Berichts wird erörtert, wie Katalonien sein Recht auf Entscheidung im Kontext der Europäischen Union ausüben könnte. So wird vorgeschlagen, dass Katalonien die Strategie der „eingeschränkten Souveränität“ gegenüber der EU geltend machen könnte. Es wird gezeigt, dass EU-Verträge unterstaatliche Einheiten nicht davon abhalten, ihr Recht auf Entscheidung auszuüben. Die Rechte, die im EU-Vertrag enthalten sind, wie das Recht auf gleichen Zugang zu EU-Institutionen oder auf volle Teilnahme am demokratischen Leben der EU, legitimieren die Bürger Kataloniens zusätzlich, das Recht, über ihre politische Zukunft zu entscheiden, mittels eines unilateralen Referendums auszuüben.

Das Selbstbestimmungsrecht wurde erstmals von den Bewohnern der nordamerikanischen Kolonien erfolgreich gefordert und ausgeübt, die schließlich am 4. Juli 1776 ihre Unabhängigkeit erklärten. Im Laufe des 18. Jahrhunderts übten die meisten Kolonien Amerikas das Selbstbestimmungsrecht aus und wurden unabhängige Staaten. Das Prinzip der Selbstbestimmung wurde zum Ende des Ersten Weltkriegs progressiv in das Völkerrecht übernommen und spielte eine wichtige Rolle bei der Schaffung neuer Staaten in Osteuropa.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde eines der Hauptziele der UN-Charta „freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen auf der Basis von Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker zu entwickeln“. Somit werden die Gleichberechtigung und die Selbstbestimmung der Völker im positivistischem Recht anerkannt und später, basierend auf dem internationalen Menschenrecht, auf alle Völker ausgedehnt.

Das Europäische Recht geht im Gegensatz dazu nicht explizit auf das Selbstbestimmungsrecht ein. Weder der Europarat noch die EU erkennen das Selbstbestimmungsrecht explizit an. Mitte der 1970er-Jahre bezieht sich die OSCE (Helsinki-Prinzipien von 1975) und in den frühen 1990er-Jahren (Paris-Charta für ein Neues Europa vom 21. November 1990) auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Allerdings werden weder die Helsinki-Prinzipien noch die Paris-Charta als rechtlich bindende Dokumente angesehen und stellen deshalb kein positivistisches europäisches Recht dar. Dieser Mangel an expliziter Bereitstellung im EU-Recht hat zu Spekulationen und divergenten Meinungen unter Gelehrten und Verantwortlichen über eine mögliche Rechtfertigung des Selbstbestimmungsrechts im EU-Recht geführt.

Allerdings verbietet europäisches Recht keineswegs die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der europäischen Völker. Ganz im Gegenteil, das EU-Recht und die

EU-Verträge fördern das Selbstbestimmungsrecht der Völker durch Verträge und eine lange kontinuierliche Praxis der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten. Überdies stellt die EU-Mitgliedschaft keinen zusätzlichen „Schutz“ der nationalen Identität oder territorialen Integrität der Mitgliedstaaten dar. Der Schutz der territorialen Unversehrtheit eines Staates gilt nur für die Beziehung *zwischen* Staaten und schließt nicht das Recht auf Entscheidung einer Nation über ihre politische Zukunft aus, die sich innerhalb eines existierenden Staates befindet. In der Tat sind EU-Mitgliedstaaten nicht frei, ihre eigenen Zuständigkeiten in Bezug auf ihre nationale Identität oder territoriale Autorität auszuüben, wie sie es wünschen; sie sind an ihre EU-Mitgliedschaft gebunden und damit an die Pflicht, die „europäischen Werte“ zu respektieren, so wie sie im Artikel 2 des EU-Vertrags explizit festgelegt sind. EU-Recht sorgt dementsprechend für einen gesetzlichen Rahmen, in dem man sich mit der gegenwärtigen Frage auseinandersetzen muss.

EU-Recht bezieht sich in einigen Fällen auf die „Völker“ und erkennt deutlich das Recht auf Selbst- oder Mitbestimmung jener europäischen Völker an, die einen eigenen europäischen Staat haben. Weiterhin ist EU-Recht nicht gleichzusetzen mit klassischem Völkerrecht, das sich hauptsächlich mit der Beziehung zwischen Staaten und internationalen Organisationen befasst, sondern wie der Europäische Gerichtshof 1963 urteilte, stellt „die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“

## ZWISCHENERGEBNIS

Demokratische Legitimität auf katalanischer und spanischer Ebene kann für beide Seiten legitim sein, auch wenn das Prinzip der externen Präferenz die Kapazität Spaniens, sich dauerhaft der demokratischen Entscheidung Kataloniens entgegenzustellen, einschränkt. Wenn ein solcher Konflikt der Legitimität vorliegt, ist es allerdings die Pflicht der demokratischen Autoritäten, zu verhandeln. Weiterhin darf Rechtsstaatlichkeit in einer echten liberalen Demokratie nicht über der demokratischen Legitimität stehen, und auch nicht andersherum; deshalb müssen Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität in einem modernen demokratischen Staat in Einklang gebracht werden und können nicht auf lange Sicht miteinander konfrontiert bleiben. Für die hier zur Frage stehenden Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch eine Abstimmung ist der nationale Rahmen unvermeidlich unangemessen, weil die existierenden demokratischen Prozesse, um die Frage anzusprechen, zu keiner Lösung oder einen Lösungsprozess geführt haben. Eine Änderung

von Skala scheint damit angebracht, um die Organisation eines Referendums entweder auf lokaler oder internationaler Ebene zu rechtfertigen.

Falls die spanischen nationalen Autoritäten Katalonien das Recht verweigern, über sein Recht auf Entscheidung innerhalb des spanischen politischen Rahmens zu verhandeln, ist der einzige Ausweg für die katalanischen Autoritäten der Aufruf zu einem Selbstbestimmungsreferendum. Dennoch zeigt die internationale Praxis, dass Selbstbestimmungsprozesse immer an einem bestimmten Punkt an Verhandlungen gebunden sind. In diesem Zusammenhang empfehlen die Fachleute, die Möglichkeit eines Verhandlungsverfahrens auf Basis einer *verdienten Souveränität* innerhalb des europäischen Rahmens in Erwägung zu ziehen.

## DAS TEAM

### DR. NICOLAS LEVRAT

Das Team wurde von Dr. Nicolas Levrat, Professor für Europäisches und Internationales Recht an der *University of Geneva*, geführt. Seit 2016 ist er Leiter des *International Law and International Organization Department* an der Jura-Fakultät. 2012 gründete er das *Global Studies Institute* an der *University of Geneva*, an dem heute 1.300 Studenten eingeschrieben sind und mehr als 100 Forscher arbeiten. Von 2007 bis 2013 war er Direktor des *European Institute of the University of Geneva*. Zudem war er von 1991 bis 1994 europäischer Staatsbeamter beim Europarat und von 1998 bis 2004 Professor an der *Université Libre* in Brüssel. Seinen Doktor erhielt er an der *University of Geneva* im Jahr 1992.

Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf Europäisches institutionelles Recht; Demokratie; Föderalismus; lokale, regionale & multi-level *Governance* sowie Minderheitenrechte, und seit kurzem forscht er auch im Bereich *Global Law*. Er ist der Verfasser oder Editor von 20 Büchern zu diesen Themen. Dr. Levrat hat Studien für zahlreiche Regierungen, den Europarat, den Ausschuss der Regionen, die Europäische Kommission und die Weltbank durchgeführt. Er fördert auch ressortübergreifende Studien innerhalb europäischer Universitäten. Dr. Levrat ist Mitglied von zahlreichen wissenschaftlichen Gesellschaften und Mitbegründer sowie derzeitiger Vizepräsident der *Global and Transnational Law Society*.

### DR. SANDRINA ANTUNES

Dr. Sandrina Antunes ist eine assistierende Professorin in der Abteilung für internationale Beziehungen und öffentliche Verwaltung an der *Universidade do Minho* in Braga, Portugal, sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin am *Research Center for the Study of Politics* an der *Université Libre Bruxelles* in Belgien. Sie ist gegenwärtig Direktorin eines Bachelor-Kurses in Politikwissenschaften und Stellvertretende Direktorin am *Research Center in Political Science* an der *Universidade do Minho*. Sie hat einen Bachelor Abschluss in Internationalen Beziehungen von der *Universidade do Minho* und einen Doktor in Politikwissenschaft von der *Université Libre Bruxelles*. Sie hat für den Europäischen Ausschuss der Regionen gearbeitet und die Versammlung der Europäischen Regionen. Zudem war sie freie Forscherin an der *London School of Economics* und der *University of Edinburgh*.

Sie befasst sich vorrangig mit Regionalismus und Nationalismus, mit speziellem Interesse an nationalistischen politischen Parteien. Ihre wichtigsten Forschungsgebiete stehen im Zusammenhang mit der Dynamik territorialer Mobilisierung von regionalistischen und nationalistischen politischen Parteien bis hin zu wirtschaftlichen Akteuren in Europa. Sie hat ein besonderes Interesse an der Weiterentwicklung von paradiplomatischen Aktivitäten und Lobbyismus-Aktivitäten in Europa. Dr. Antunes ist auch an dezentralisierenden,

föderalistischen und regionalistischen Prozessen innerhalb aller Kategorien von politischen Systemen interessiert. Antunes arbeitet zudem mit dem *Galician Institute for Research* zusammen und am *Maurits Coppieters* Zentrum, einem von der EFA-Gruppe des Europäischen Parlaments gesponserten *think tank*, der die Forschung zu Regionalismus und Nationalismus in Europa fördert.

### DR. GUILLAUME TUSSEAU

Dr. Guillaume Tusseau ist Professor für öffentliches Recht an der *Sciences Po Law School*, Paris, und Mitglied des *Institut Universitaire de France* und de *Centre Bentham*. Er hat einen Bachelor Abschluss vom *Institut d'études politiques* in Toulouse, einen Master in öffentlichem Recht, und einen Master in *Legal Theory*. Er ist Doktor für öffentliches Recht an der *University Paris X – Nanterre*. Zudem ist er Ehrendoktor der *Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo* in Cajamarca, Peru. Er hat auch als freier Professor an der *London School of Economics* gearbeitet.

Dr. Tusseau hat sich auf Verfassungsrecht spezialisiert, besonders vergleichendes Verfassungsrecht und *Legal Theory*. Er hat eingehend in beiden Gebieten unterrichtet, sowohl in Frankreich als auch im Ausland und mehrere Bücher und Artikel zum Thema veröffentlicht, darunter *Jeremy Bentham et le droit constitutionnel. Une approche de l'utilitarisme juridique* (Paris: L'Harmattan, 2001); *Les normes d'habilitation* (Paris: Dalloz, 2006), *Contre les « modèles » de justice constitutionnelle. Essai de critique méthodologique* (Bologna: Bononia UP, 2009), und mit Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4. Ausg. (Paris: Le Seuil, 2016).

### DR. PAUL R. WILLIAMS

Dr. Paul R. Williams ist Präsident und Mitgründer der *Public International Law & Policy Group* (PILPG) sowie *Rebecca I. Grazier* Professor für Recht und Internationale Beziehungen an der *American University* in Washington, D.C. Seit 1995 bietet PILPG Staaten und Regierungen kostenlose juristische Beratung bei Friedensverhandlungen und entwirft Verfassungen nach Konflikten. Im Jahr 2005 wurde Dr. Williams von mehr als einem Dutzend seiner *pro-bono* Kunden, wie z.B. Regierungen, für den Friedensnobelpreis nominiert, um seine Leistungen in Friedensverhandlungen und Fragen der Staatsfolge zu würdigen.

Dr. Williams ist ein führender Fachmann auf dem Gebiet der Anerkennung von Staaten, Selbstbestimmung und Staatsfolge. Als ein Anwaltsberater für das *US Department of State's Office of the Legal Adviser*, beriet er die US-Regierung in Fragen der Staatsfolge in der früheren Sowjetunion, Osteuropa und dem Balkan. Seitdem hat Dr. Williams den Präsidenten von Mazedonien, die Kosovo-Regierung, südsudanesischen Autoritäten und den

Außenminister von Montenegro zu Fragen der Unabhängigkeit und Staatsfolge beraten. Er hat auch mehr als ein Dutzend Veröffentlichungen zu diesen Themen geschrieben und Expertenmeinungen für das US Repräsentantenhaus über Souveränität und Selbstbestimmung verfasst.

Dr. Williams hat zudem als Senior Mitglied am *Carnegie Endowment for International Peace* gearbeitet, als Berater für den Vorstand der *American Society of International Law* und ist Mitglied des *Council of Foreign Relations*. Er erhielt seinen J.D. an der *Stanford Law School* und seinen Doktor an der *University of Cambridge*.