

Bericht über das Klarheitsabkommen

Oktober 2023

Akademischer Rat für das Klarheitsabkommen

acordclaredat.cat

 **Generalitat
de Catalunya**

Per la democràcia,
sempre endavant 

Bericht über das Klarheitsabkommen

Oktober 2023

Akademischer Rat für das Klarheitsabkommen

Marc Sanjaume Calvet, Universität Pompeu Fabra (Vorsitz)

Mar Aguilera Vaqués, Universität Barcelona

Eva Anduiza Perea, Autonome Universität Barcelona

Marco Aparicio Wilhelmi, Universität Girona

Astrid Barrio López, Universität València

Pau Bossacoma Busquets, Universitat Oberta de Catalunya

Elisenda Casañas Adam, Universität Edinburgh

Lesley-Ann Daniels, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

Josep Lluís Martí, Universität Pompeu Fabra

Index

1. Erste Frage. Was müsste ein Abkommen über Klarheit mit dem spanischen Staat beinhalten, um den politischen Konflikt zu lösen?	9
1.1. Die Definition von Klarheit	10
1.2. Grundsätze eines möglichen Klarheitsabkommens	11
1.2.1. Der Grundsatz der Demokratie.....	11
1.2.2. Der Grundsatz der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit	12
1.2.3. Der Grundsatz des Föderalismus	12
1.2.4. Minderheitenschutz.....	12
1.3. Harmonisierung und Nicht-Hierarchisierung.....	13
1.4. Gegenstand eines Klarheitsabkommens.....	14
1.5. Kriterien eines möglichen Klarheitsabkommens	17
2. Zweite Frage. Welche vergleichenden Mechanismen aus der Politik können aktuell dazu beitragen, Lösungen für den Konflikt zu finden?	20
2.1. Ergebnisse der Prozesse zur Beilegung von Territorialkonflikten: das Verbleiben innerhalb des bestehenden Staates und die Umsetzung der Abspaltung.	22
2.2. Verfahrensweisen	25

2.3. Das Referendum als Mittel zur Beilegung von Territorialkonflikten.....	27
2.4. Überlegungen auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse	30
3. Dritte Frage. Welche politischen und institutionellen Akteure sollten bei der Umsetzung dieser Lösungen die Initiative übernehmen?	33
3.1. Vorbemerkungen	34
3.2. Hauptakteure	35
3.2.1. Die Regierungen Kataloniens und Spaniens	36
3.2.2. Die Parlamente Kataloniens und Spaniens	37
3.2.3. Die katalanische und spanische Bevölkerung.	39
3.3. Nebenakteure	41
3.3.1. Lokale Gebietskörperschaften.....	41
3.3.2. Suprastaatliche Institutionen	42
3.3.3. Vermittelnde Personen und Institutionen	43
3.3.4. Andere Autonome Gemeinschaften.....	43
3.3.5. Gerichte und Verfassungsgericht	44
4. Vierte Frage. Welche Rolle sollte ein Referendum über die politische Zukunft Kataloniens oder andere, ähnliche Mechanismen bei der Lösung des Konflikts spielen?.....	46
4.1. Funktionen der Referenden	49
4.1.1. Vorteile bei der Lösung von Konflikten.....	49
4.1.2. Schwierigkeiten bei der Lösung von Konflikten.....	51
4.2. Zeitliche Fristen: Beginn und Ende.....	53
4.3. Die Frage der Durchführbarkeit.....	54
4.4. Die Frage des <i>Demos</i>	55

4.5. Erwägungen zu Referendumsvorschlägen	58
4.6. Analoge und ergänzende Mechanismen	63

5. Fünfte Frage. Wie müsste ein Referendum über die politische Zukunft Kataloniens oder andere ähnliche Mechanismen aussehen, um ein Höchstmaß an Legitimität und Einbindung zu genießen und Gültigkeit und Umsetzung zu gewährleisten?

5.1. Aspekte der Vorbereitung.....	68
5.1.1. Konsens	68
5.1.2. Implikation der beiden Demen im Prozess.....	69
5.1.3. Einhaltung der Legalität.....	69
5.2. Aspekte der Kampagne.....	70
5.2.1. Information, Transparenz und Medien	70
5.2.2. Beratung	70
5.2.3. Finanzierung	70
5.3. Aspekte der Abwicklung.....	71
5.3.1. Umfassende Verfahrensgarantien.....	71
5.3.2. Universelles Wahlrecht und Inklusion.....	71
5.3.3. Freie, gleiche und geheime Wahl.....	71
5.3.4. Eindeutige Fragestellung	72
5.4. Aspekte des Ergebnisses	72
5.4.1. Quorum oder Schwellenwert für die Beteiligung	72
5.4.2. Quorum oder Schwellenwerte für die Abstimmung	72
5.4.3. Vereinbarung über die Auswirkungen	73

Am 18. April 2023 genehmigte die katalanische Regierung die Konstituierung des Akademischen Rates für das Klarheitsabkommen.¹ Die von der katalanischen Regierung gewünschte Beratung soll Art und Inhalt eines potentiellen Abkommens zur Beilegung des Streits über die politische Zukunft Kataloniens skizzieren. Die fünf von der katalanischen Regierung gestellten Fragen sind von großer politischer und rechtlicher Bedeutung. Der Rat hat die Aufgabe, Antworten unter Berücksichtigung der akademischen Expertise zu geben. Daher kann und wird er nicht die Rolle der demokratischen Vertreter ersetzen, die in letzter Instanz dazu aufgerufen sind, zu reagieren.

Die Ereignisse der letzten Jahre haben in der katalanischen und spanischen Gesellschaft insgesamt aus sehr unterschiedlichen Gründen Sorge und Unbehagen ausgelöst. Sie sind Teil einer langen Geschichte von Vereinbarungen und Meinungsverschiedenheiten über den politischen Status Kataloniens. Es wäre daher gewagt, wenn der Rat nur einen Weg als endgültige Lösung vorschlagen würde.

¹ Siehe Regierungsabkommen vom 18. April 2023. Einzusehen auf: <https://govern.cat/govern/docs/2023/04/18/15/38/04143503-6d8c-40f1-964d-d93ba9230e97.pdf>

Darüber hinaus ist es offensichtlich, dass es sowohl in Katalonien als auch in Gesamtspanien Meinungsverschiedenheiten über die Art des Konflikts gibt.²

Der Konflikt, um den es hier geht, ist komplex und die vorhandenen Lösungsmöglichkeiten sind möglicherweise unzureichend. Ein Ziel, auf das hinzuarbeiten sich lohnt, ist die Neuausrichtung des Konflikts auf der Grundlage vergleichbarer Prinzipien und Erfahrungen, die es ermöglichen, bei der Erarbeitung von Vorschlägen voranzukommen. Es sollte ein Konfliktmanagement in dem Sinne angestrebt werden, den Konflikt zu kanalisieren bzw. zu einem Lösungsprozess zu führen. Diese Konfliktbewältigung erfordert im Wesentlichen, dass die Legitimität und die Durchführbarkeit einer potenziellen Vereinbarung in Einklang gebracht werden.

Der Konsens, der auf der Grundlage der internen Beratungen im Rat erzielt wurde, sollte im Vordergrund stehen, wenngleich der erstrebenswerte Konsens derjenige ist, der durch breite politische und soziale Vereinbarungen erreicht werden kann. Ausgehend von unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und akademischen Richtungen sowie politischen Ansichten, hat der Rat nach gemeinsamen Antworten auf diese Fragen gesucht. Sie sollen die öffentliche Debatte zu diesem Thema bereichern und zu einem konstruktiven Dialog zwischen den Regierungen und anderen Akteuren beitragen.³ Daher geben die Antworten in diesem Bericht nicht die individuellen Ansichten der einzelnen Ratsmitglieder

² Das Bestehen eines Konflikts wurde von der katalanischen und der spanischen Regierung sowohl in der Rahmenvereinbarung für Dialog und Verhandlungen vom 8. Juli 2022 als auch in der gemeinsamen Mitteilung der spanischen und katalanischen Regierung vom 26. Februar 2020 anerkannt.

³ Auf die einzelnen Akteure wird in der Antwort auf die dritte Frage eingegangen. Vorerst sei daran erinnert, dass verschiedene internationale Institutionen in den letzten Jahren den Dialog als besten Weg zur Lösung des Konflikts befürwortet haben. Unter anderem die Europaratsresolution *Sollten Politiker für Äußerungen, die sie in Ausübung ihres Mandats gemacht haben, strafrechtlich verfolgt werden?* vom 3. Juni 2021; der Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 21. Juni 2022; der Präsident des Europäischen Parlaments, anlässlich der *Schlussfolgerungen der Debatte über Verfassung, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte in Spanien*, am 4. Oktober 2017; der Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al-Husseini am 2. Oktober 2017, oder die Erklärung der Europäischen Kommission vom 2. Oktober 2017.

wieder, sondern etwas von größerem Wert: den Konsens, der zwischen Experten mit sehr unterschiedlichen Ansichten erzielt wurde.

1. Erste Frage

Was müsste ein Abkommen über Klarheit mit dem spanischen Staat beinhalten, um den politischen Konflikt zu lösen?

Letztendlich ist es Aufgabe der demokratischen Vertreter der Bürgerinnen und Bürger, eine klare Vereinbarung zu treffen. In diesem Abschnitt wird definiert, wie ein potentiell Abkommen aussehen könnte. Darüber hinaus werden inhaltliche und verfahrenstechnische Aspekte aufgezeigt, die den beteiligten Akteuren als Orientierungshilfe dienen können. In der Folge werden der Begriff der Klarheit im katalanischen und spanischen Kontext sowie die Grundsätze, Ziele und allgemeinen Kriterien einer möglichen Vereinbarung behandelt.

1.1. Die Definition von Klarheit

Der von der Regierung gewählte Name *Akademischer Rat für das Klarheitsabkommen* bezieht sich auf den sprachlichen Ausdruck, den der Oberste Gerichtshof Kanadas in seinem Urteil zur Sezession Quebecs von 1998 verwendet hat.⁴ Diese Rechtsauffassung gilt als internationaler⁵ Maßstab für den Umgang mit Souveränitätsansprüchen in plurinationalen liberalen Demokratien.⁶ Das Urteil⁷ lehnt die Existenz eines einseitigen Rechts Quebecs auf Abspaltung nach kanadischem Verfassungsrecht oder internationalem Recht ab.⁸ Im Gegenzug räumt es ein, dass

⁴ Siehe: *Reference Re Secession of Quebec / Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 SCR 217.

⁵ Das spanische Verfassungsgericht selbst hat sich auf das Urteil bezogen, wenn auch mit einer unterschiedlichen Auslegung. Siehe STC 42/2014.

⁶ Spanien wird in akademischen Studien meist zu den plurinationalen liberalen Demokratien gezählt. In bestimmten Gebieten des Staates identifiziert sich die Bevölkerung ebenso sehr oder mehr mit einer teilstaatlichen Nation und nicht mit der gesamtstaatlichen bzw. spanischen Nation. Die spanische Verfassung spricht von den Völkern Spaniens und räumt ein, dass es Nationalitäten und Regionen gibt. Mehrere Autonomiestatuten, d. h. vom spanischen Parlament verabschiedete Organgesetze, definieren ihre jeweiligen Gebiete als Nationalitäten, und in einigen Fällen wird in der Präambel sogar der Begriff Nation verwendet. In der Präambel des Autonomiestatuts von Katalonien wird dies so formuliert: „Das Parlament von Katalonien hat als Ausdruck des Fühlens und Wollens der Bürger Kataloniens mit überwiegender Mehrheit Katalonien als Nation definiert. Die spanische Verfassung anerkennt in Artikel zwei diese nationale Wirklichkeit Kataloniens als die einer Nationalität“.

⁷ Das Urteil ist nicht mit dem späteren Klarheitsabkommen (*Clarity Act*) 2000 zu verwechseln, das vom kanadischen Parlament verabschiedet wurde.

⁸ Es sei daran erinnert, dass der Internationale Gerichtshof auf Ersuchen der Versammlung der Vereinten Nationen das Gutachten zur *Gültigkeit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos* erstellt hat. In diesem Gutachten über die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo wird festgestellt,

eine klare demokratische Willensbekundung Quebecs, sich von Kanada abzuspalten, nach den Grundsätzen der Demokratie, der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes eine Verhandlungspflicht für das übrige Kanada nach sich ziehen müsste. Auch diese Verhandlungen sollten sich an den oben genannten Grundsätzen orientieren.

Die in diesem Text vermittelte Begriff der Klarheit, jenseits des spezifischen Inhalts im Fall von Katalonien und Spanien im Rahmen eines möglichen Abkommens, beruht auf dem integrativen und konstruktiven Geist, der sich aus der gemeinsamen Auslegung der Verfassungsgrundsätze des Urteils ergibt, die den meisten plurinationalen liberalen Demokratien gemeinsam sind. Auch wenn die kanadische Verfassungsrechtsprechung in einem eigenen institutionellen Kontext steht,⁹ ermöglicht ihr Ansatz eine neue Herangehensweise an den katalanisch-spanischen Konflikt und damit möglicherweise neue Wege zu einer Einigung.¹⁰ Die Nichtaufgabe der unterschiedlichen politischen Ziele in Bezug auf den Status Kataloniens und die Verpflichtung der Parteien zu Verhandlungen sind Schlüsselemente dieser aus dem kanadischen Kontext übernommenen Interpretation des Begriffs der Klarheit.

1.2. Grundsätze eines möglichen Klarheitsabkommens

Die Grundsätze, von denen sich die Vereinbarung und generell die Lösung des Konflikts leiten lassen sollten, werden in diesem Abschnitt definiert.

1.2.1. Der Grundsatz der Demokratie

Dieser Grundsatz setzt nicht nur voraus, dass der Bevölkerung über verschiedene institutionelle Kanäle eine Stimme gegeben wird und ihre Präferenzen berücksichtigt werden, sondern auch, dass sie die Möglichkeit haben, wichtige politische Entscheidungen zu legitimieren. In plurinationalen oder föderalen Kontexten schließt

dass das Völkerrecht kein anwendbares Verbot von Unabhängigkeitserklärungen enthält. Siehe: <https://www.icj-cij.org/case/141>.

⁹ Einschließlich der vom Gerichtshof verwendeten Sprache.

¹⁰ Obwohl die genannten Grundsätze weitgehend übereinstimmen, ist darauf hinzuweisen, dass die oben erwähnte kanadische Rechtsprechung in Bezug auf Sezessionsansprüche im Gegensatz zur spanischen, italienischen, deutschen, amerikanischen und sogar britischen Rechtsprechung Unterschiede aufweist.

das Grundsatz der Demokratie auch ein, dass die Bürgerinnen und Bürger der Teilstaaten eine Stimme erhalten. Dieser Grundsatz untermauert die vernünftige Forderung, dass Präferenzen für die territoriale Organisation geäußert werden können und dass die verschiedenen Optionen, die eine deutliche Unterstützung erhalten, Gegenstand einer öffentlichen Debatte sein und von den Institutionen und politischen Vertretern berücksichtigt werden sollten.

1.2.2. Der Grundsatz der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit

Zu diesen Grundsätzen gehört die Anerkennung der Verfassung als oberste Rechtsnorm, aus der sich die Gültigkeit und Legitimität aller anderen Rechtsnormen ableitet, die aus Gründen der Gesetzmäßigkeit oder Rechtsstaatlichkeit ebenfalls beachtet werden müssen. Diese Grundsätze schützen eher inhaltliche und dogmatische Aspekte des Systems wie die Menschenwürde, die Achtung der Grundrechte und die Rechtssicherheit, aber auch andere, eher organisatorische und verfahrensmäßige Aspekte wie die Gewaltenteilung, die Kompetenzverteilung und die Einhaltung von Verfahren bei der Entstehung und Auslegung von Rechtsnormen.

1.2.3. Der Grundsatz des Föderalismus

Dieser Grundsatz beinhaltet die Achtung des Selbstverwaltungsgedankens und des Gedankens der gemeinsamen Regierungsführung. Während sich ersteres auf die Anerkennung und Achtung eines wesentlichen Teils territorialer Autonomie bezieht, bedeutet letzteres, dass der Staat als Ganzes gemeinsam regiert wird, wobei den teilstaatlichen Gebieten in gemeinsamen Angelegenheiten eine bedeutende Stimme gegeben wird. Das föderale Prinzip verlangt keine Symmetrie zwischen den Teilstaaten und geht davon aus, dass in plurinationalen Kontexten häufig eine Asymmetrie besteht.

1.2.4. Minderheitenschutz

Obwohl der Grundsatz der Demokratie und die Mehrheitsregel eng miteinander verknüpft sind, kann eine Mehrheit sich nicht einfach über eine bestehende Minderheit in der Bevölkerung hinwegsetzen und das Risiko eingehen, eine

Herrschaft der Mehrheit zu errichten. Dieser Grundsatz beinhaltet die Achtung des territorialen Pluralismus, d. h. die Anerkennung und Berücksichtigung der nationalen und regionalen Vielfalt. Den territorialen Pluralismus zu respektieren erfordert die Achtung der kulturellen, sprachlichen und nationalen Vielfalt sowie der politischen Vielfalt, wenn diese eine territoriale Dimension hat. Dieser Grundsatz soll nicht nur die Minderheiten im gegenwärtigen Staat als Ganzes schützen, sondern auch die Minderheiten im Gebiet der Teilstaaten.

1.3. Harmonisierung und Nicht-Hierarchisierung

Die vier Grundsätze sollten gemäß dem kanadischen Urteil nicht hierarchisch, sondern gleichberechtigt behandelt werden, da sie alle für das ordnungsgemäße Funktionieren der liberalen Demokratie von Bedeutung sind. Der Grundsatz der Demokratie muss mit dem Grundsatz der Achtung der Verfassung und der Rechtsstaatlichkeit,¹¹ aber auch mit zwei anderen, miteinander verbundenen Grundsätzen in Einklang gebracht werden: dem Grundsatz des Minderheitenschutzes, einschließlich nationaler und sprachlicher Minderheiten, und dem Grundsatz des Föderalismus.

Überlegungen zur Einheit in der Vielfalt und zum Schutz territorialer Minderheiten, zu denen häufig nationale und sprachliche Minderheiten gehören, sind eng mit dem Föderalismus verbunden. Obwohl Spanien formell kein Bundesstaat ist, ist der Staat der Autonomien von einem föderalen Prinzip inspiriert, das den territorialen Pluralismus umfasst. Er verbindet folglich die Einheit mit der Anerkennung und Verwirklichung der territorialen Vielfalt durch die bereits erwähnten Vorstellungen

¹¹ An dieser Stelle sei an die Worte des Obersten Gerichtshofs von Kanada erinnert, der erklärte, dass die Verfassung nicht zu einer „Zwangsjacke“ werden darf. In einem gewissen Gegensatz dazu hält das spanische Verfassungsgericht das politische Projekt der Unabhängigkeitsbefürworter in Spanien für legitim, da in der Verfassung eine streitbare Demokratie nicht vorgeschrieben ist. Nach Ansicht des Gerichtshofs besteht die Legitimität jedoch im Wesentlichen darin, dass die Rechtsordnung und insbesondere die Verfassungsordnung, einschließlich ihrer Reformverfahren, eingehalten werden. Sie macht nicht nur die Unabhängigkeit, die Souveränität oder jede andere grundlegende Änderung des politischen Status Kataloniens von einer Verfassungsänderung abhängig, sondern es wäre auch eine wesentliche Verfassungsänderung (Artikel 168 der spanischen Verfassung) erforderlich, um derartige Volksabstimmungen durchzuführen. Diese Rechtsauffassung ist in akademischen Kreisen umstritten.

von Selbstverwaltung und gemeinsamer Verwaltung.¹² Die Achtung des territorialen Pluralismus setzt daher eine Politik voraus, die den Minderheiten entgegenkommt.

1.4. Gegenstand eines Klarheitsabkommens

Der Gegenstand eines Klarheitsabkommens, zu dem Beratung ersucht wird, umfasst mehrere eng miteinander verbundene Aspekte. Zunächst ist mit einem Klarheitsabkommen die Aushandlung und Vereinbarung zwischen Katalonien und Spanien über einen legitimen Mechanismus gemeint, der es gestattet, territoriale Präferenzen zum Ausdruck zu bringen und einen angemessenen Raum für Beratungen beinhaltet. Zweitens, und ausgehend davon, dass besagte Mechanismen zur Äußerung von Präferenzen vorliegen, bezieht sich ein Klarheitsabkommen auch darauf, eine Institutionalisierung des geäußerten Willens zu vereinbaren, sofern dieser gemäß den vereinbarten Grundsätzen und Regeln klar ist.

Ziel wäre es, den territorialen Forderungen Kataloniens nach größerer Autonomie oder Souveränität entgegenzukommen, was nur schwer zu erreichen ist, wenn es keine angemessenen Mechanismen gibt, die den Bürgern Kataloniens eine Stimme geben, damit sie sich klar zu dem von ihnen gewünschten territorialen Status äußern können.

In diesem Sinne besteht die ideale demokratische Legitimation wahrscheinlich aus einer Kombination repräsentativer, partizipativer und referendumsorientierten Mechanismen. Aus diesem Grund und um die Tür für einen politischen Konsens und einen rechtlichen Rahmen offen zu halten, ist es nicht ratsam, sich auf ein einziges Instrument oder einen einzigen Weg zu konzentrieren. Für den Fall, dass ein Referendum abgehalten wird, ohne dass zuvor eine Vereinbarung über die entsprechende demokratische Abstimmung getroffen wurde, ist zu bedenken, dass

¹² Das spanische Territorialmodell enthält mehrere verfassungsrechtliche Asymmetrien, die es offen und flexibel, aber gleichzeitig auch vage und mehrdeutig machen. Beispiele sind unter anderem das Recht auf Autonomie der „Nationalitäten und Regionen“ (Art. 2); die Aufgaben- und Kompetenzverteilung, einschließlich der Übernahme unterschiedlicher Zuständigkeiten in den einzelnen Autonomiestatuten und der zentralen Berechtigung, Zuständigkeiten zu übertragen oder zu delegieren (Titel VIII) sowie das Steuerrecht (einschließlich weiterer Bestimmungen).

die unterlegene Partei dazu neigt, die Durchführung des Verfahrens und dessen Ergebnis nicht anzuerkennen.

Daher wäre es sinnvoller, vorher eine Vereinbarung zu treffen, die offiziell unterzeichnet wird, damit die beteiligten Parteien die Spielregeln akzeptieren und diese nicht spontan umgeschrieben werden. Eine solche Vereinbarung könnte sich auf Regeln und Verfahren konzentrieren, aber auch substanziellere Klauseln in Bezug auf mögliche politische Szenarien enthalten, welche die eher verfahrenstechnischen Regeln ergänzen und bedingen. Im Hinblick auf das Verfahren müssten auch die Akteure, die Initiative und die Ratifizierung der Vereinbarungen festgelegt werden, ebenso die Umsetzung derselben, wie in der dritten Frage erläutert.

Eine konkrete und klare Frage würde es den Bürgern ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen. Diese Stimme könnte eine Initiative legitimieren oder ein mögliches Abkommen ratifizieren. Abhängig von der Durchführbarkeit dieses Abkommens könnte es jedoch auch so formuliert werden, dass es mehrere parlamentarische Mehrheiten erfordert, die eine bestimmte Schwelle der Zustimmung überschreiten müssen. Die Klarheit eines demokratischen Willens hängt nicht nur davon ab, ob die Frage eines einzelnen Referendums oder die Mehrheit, die für eine Option stimmt, eindeutig ist. Klarheit kann auch durch Beständigkeit, Kontinuität oder Beharrlichkeit ausgedrückt werden, den Willen zu äußern.¹³ Wenn der demokratische Wille nicht in aussagekräftigen und qualifizierten Begriffen zum Ausdruck kommt, ist es sinnvoll, diesen demokratischen Willen auf seine Beständigkeit hin zu untersuchen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Klarheitsabkommen eine Kombination aus verfahrenstechnischen und inhaltlichen Zielen unter Bezugnahme

¹³ Es sei daran erinnert, dass die Regionalwahlen von 2012, 2015, 2017 und 2021 zu parlamentarischen Mehrheiten für die Unabhängigkeitsparteien geführt haben, auch wenn diese Parteien nur bei den letzten Regionalwahlen eine Mehrheit von mehr als 50 % der Stimmen erhielten (wenn man die Stimmen für die außerparlamentarischen Parteien mitzählt). Selbst wenn man davon ausgeht, dass es keine eindeutigen Mehrheiten für die Unabhängigkeit oder die Forderung nach Unabhängigkeit gibt, verleiht die Tatsache, dass diese Forderung über einen längeren Zeitraum bestehen, dem Wunsch nach einem Klarheitsabkommen Nachdruck.

auf die oben genannten Grundsätze der Klarheit enthalten sollte, um die Präferenzen der Bevölkerung zu ermitteln und diesen Präferenzen politisch Rechnung zu tragen.

Der konkretere Inhalt eines möglichen Abkommens könnte zwei parallele und miteinander verknüpfte Richtungen für die Konfliktlösung vorsehen oder einschlagen:

- a) Die Berücksichtigung der Forderung nach Abspaltung. Es sollte möglich sein, die Forderung nach Abspaltung als politischen Anspruch im Rahmen des Abkommens zu institutionalisieren, sodass sie in den Horizont des politisch Möglichen rücken kann, sollte die notwendige Unterstützung in der Bevölkerung bestehen.
- b) Das Verbleiben innerhalb des bestehenden Staates. Parallel zur Berücksichtigung der Forderung nach externer Selbstbestimmung¹⁴ sollten auch die Befugnisse der internen Selbstbestimmung in Angriff genommen werden. Genau gesagt, sollte Katalonien innerhalb des Staates und in den Beziehungen zum Staat und zur EU mehr Mitspracherecht erhalten und die katalanischen Institutionen sollten mehr eigene Entscheidungsbefugnisse erhalten.¹⁵ Diese Vorschläge sollten auch die Präferenzen der Bevölkerung widerspiegeln.¹⁶

Der Forderung nach Abspaltung auf der Grundlage einer klaren Vereinbarung nachzukommen, ermöglicht nicht nur einen Pakt über die Art und Weise des Austritts, sondern auch ein offeneres Entgegenkommen und eine versöhnliche

¹⁴ Das Selbstbestimmungsrecht der Völker hat eine interne Dimension, verstanden als das Recht auf Selbstverwaltung innerhalb eines bestehenden Staates, und eine externe Dimension, verstanden als das Recht der Völker, ihren politischen Status zu bestimmen, einschließlich der Bildung eines neuen unabhängigen Staates durch Abspaltung.

¹⁵ Diese Forderungen wurden seit 2010 von allen Präsidenten Kataloniens bekräftigt und sind in den vom Präsidialamt veröffentlichten Dokumenten zusammengefasst, wie z. B. die 23 Punkte von Artur Mas, die 46 Punkte von Carles Puigdemont oder die 21 Punkte von Quim Torra.

¹⁶ Die Erfüllung der Forderungen Kataloniens nach interner Selbstbestimmung sollte kein Nullsummenspiel sein. Dies könnte auch den Wünschen anderer autonomer Gemeinschaften entsprechen, die eine Neugestaltung des territorialen Rahmens anstreben.

Position des Staates, die zum Erhalt der Union führen kann. Die Vereinbarung vernünftiger Regeln für eine Trennung kann letztendlich auch dazu beitragen, den territorialen Pluralismus anzuerkennen und zu befürworten.

1.5. Kriterien eines möglichen Klarheitsabkommens

Diese Kombination von Prinzipien und Zielen hilft uns, Demokratie und Verfassung offener und kompatibler zu verstehen. Die Demokratie beruft sich auf den Willen der katalanischen und spanischen Bevölkerung. Sowohl die katalanischen Wähler oder ihre Vertreter als auch die Wähler im übrigen Spanien oder ihre Vertreter können legitime Interessen zum Ausdruck bringen, die bei der Entscheidung über die politische Zukunft Kataloniens berücksichtigt werden müssen.¹⁷ Zwar sollte die katalanische Seite nicht einseitig über die verfassungsrechtliche Zukunft Kataloniens entscheiden, doch auch die spanische Seite sollte kein unüberwindbares Veto gegen die politischen Perspektiven einer eventuellen Mehrheit der katalanischen Bevölkerung einlegen. Es müssen gemeinsam Mechanismen geschaffen werden, um auf eine einvernehmliche Weise zu entscheiden.

Das Klarheitsabkommen ist also ein Mechanismus, um den betreffenden Territorialkonflikt in einer vereinbarten und geordneten Weise zu kanalisieren. Weigert sich hingegen eine der beteiligten Parteien, diese Vereinbarung anzunehmen oder nach ihr zu verfahren, könnte dies die andere Partei veranlassen, einseitig zu handeln. Wenn eine der Parteien die Pflicht zur Aufnahme von Verhandlungen ignoriert, wird die Legitimität ihrer Position geschwächt. Andererseits hätte die Partei, die eine echte Bereitschaft zu Verhandlungen im Einklang mit den oben genannten Grundsätzen zeigt, bessere Chancen, im In- und Ausland Unterstützung zu finden. Dies scheint auch die Intuition des kanadischen Urteils zu sein, wenn es die Verpflichtung der politischen Akteure betont, angesichts einer Sezessionsforderung Verhandlungen aufzunehmen.

¹⁷ Eine eventuelle Verhandlung über eine Veränderung des Status für Katalonien oder seine Abspaltung von Spanien sollte unter anderem die legitimen Interessen berücksichtigen, die soziale, wirtschaftliche und institutionelle Aspekte betreffen. Siehe auch die Antworten auf die Fragen 3, 4 und 5.

Die genannten Grundsätze, die als Leitfaden für ein mögliches Abkommen dienen, sollten zwei Bedingungen erfüllen, die unserer Ansicht nach Fortschritte in Richtung einer vernünftigen und effizienteren Lösung des Konflikts ermöglichen würden: Legitimität und Durchführbarkeit.

- a) Legitimität. Die Legitimität des Abkommens würde in hohem Maße davon abhängen, ob die Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes erfüllt und angemessen in Einklang gebracht werden. Wir sind der Auffassung, dass die politische Legitimation des Abkommens auf der gegenseitigen Akzeptanz seiner Inhalte durch die politischen und gesellschaftlichen Akteure basieren muss. Vorrangig, aber nicht ausschließlich, muss diese Legitimation der politische und gesellschaftliche Konsens über den Inhalt der Konvention sein. Es muss auch versucht werden, sie mit rechtlicher Legitimität, d.h. Legalität, auszustatten, wie es der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verlangt. Angesichts der Tatsache, dass die Verfassungsmäßigkeit häufig unterschiedlich ausgelegt werden kann, dürfte ein größerer politischer Konsens bei der Suche nach gangbaren rechtlichen Wegen hilfreich sein.

- b) Durchführbarkeit. Die Verfahren und Inhalte einer möglichen Vereinbarung sollten in angemessener Weise und innerhalb eines bestimmten oder bestimmbaren Zeitrahmens umgesetzt werden können. Die Umsetzung hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit die oben genannten Grundsätze als Richtschnur dienen. Allerdings sollten auch mögliche Vetos von politischen und institutionellen Akteuren bei der Konfliktlösung erkannt werden. Die Durchführbarkeit würde ebenso wie die Legitimität stark von der Fähigkeit abhängen, einen politischen Konsens zu finden und einen neuen Rechtsrahmen zu schaffen. Illegalität kann nicht nur zu offensichtlichen Legitimitätsproblemen führen, sondern auch zu Problemen der Durchführbarkeit politischer Konfliktlösungen, d.h. der Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit, stabile institutionelle Lösungen zu finden. Denn je schwieriger es ist, rechtliche Hindernisse zu überwinden, desto wichtiger

wird die Stärke der nationalen und internationalen Unterstützung und des demokratischen Konsenses bei der Suche nach einer Konfliktlösung.

Es muss klar sein, dass ein Zusammenhang zwischen den Bedingungen der Legitimität und der Durchführbarkeit besteht. In dem Maße, in dem eine potenzielle Vereinbarung von den Parteien legitimiert wird, ist sie durchführbar, aber gleichzeitig verleiht die Tatsache, dass sie durchführbar ist, ihr eine größere Legitimität, da sie als wirksames Mittel zur Lösung des zugrunde liegenden Konflikts wahrgenommen wird. Wir sind uns jedoch darüber im Klaren, dass diese Kriterien nur erreicht werden können, wenn die Verhandlungen zwischen den Parteien in gutem Glauben geführt werden.¹⁸ Mit anderen Worten: Die beteiligten politischen Akteure müssen sich aufrichtig um die Lösung des Konflikts bemühen. Die verschiedenen Parteien und insbesondere ihre Vertreter dürfen nicht nur an ihre eigenen Interessen denken, sondern müssen zunächst die gemeinsamen öffentlichen Anliegen vor Augen haben. Es muss ein breiter Konsens gefunden werden, wie der betreffende Territorialkonflikt gelöst werden kann.

¹⁸ Der Begriff von Treu und Glauben bezieht sich auf die allgemeine Idee des *Fairplay* und insbesondere auf den föderalen Grundsatz, nach dem sich die Parteien verpflichten, über den gesamten Verhandlungszeitraum offen und unvoreingenommen zu verhandeln.

2. Zweite Frage.

Welche vergleichenden Mechanismen aus der Politik können aktuell dazu beitragen, Lösungen für den Konflikt zu finden?

Konflikte über die territoriale Machtverteilung sind in der Demokratie nicht selten und oft Gegenstand politischer Debatten, Verhandlungen und Kompromisse sowie rechtlicher Auseinandersetzungen und Kanalisierungen. Die Analyse vergleichbarer Fälle ermöglicht es, institutionelle Mechanismen zu identifizieren, die geeignet sind, eine umfassendere Lösung zu finden, die auch die Umsetzung unterschiedlicher Forderungen einschließt. Das Feld der Lösung von Territorialkonflikten ist immens und jeder Fall spielt sich innerhalb seiner eigenen Koordinaten ab, welche die Möglichkeiten einer Lösung zweifellos bedingen. Schlüsselement dabei ist, ob das Verfahren zur Lösung des Problems im Konsens erzielt wurde.

In den Fällen, in denen kein Konsens vorliegt, sind die Möglichkeiten und Wege zur Lösung oft unvorhersehbar und führen zu einseitigen Handlungen der beteiligten Akteure und nicht selten zur Anwendung von Gewalt. Einige Fälle von fehlendem Konsens führen auch zum Eingreifen von internationalen Akteuren. Kennzeichnend für diese Fälle ist die Durchsetzung einer einseitigen Entscheidung, mit der durch vollendete Tatsachen ein neuer politischer Status geschaffen werden soll.

Im Gegensatz dazu können der Staat und die territoriale Minderheit in den Fällen von Konsens verschiedene Optionen und Lösungswege wählen. Die Vereinbarungen spiegeln häufig die innenpolitischen Entwicklungen in dem betreffenden Staat wider. Diese Verhandlungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und manchmal auch die Intervention von internationalen Akteuren können zu einer Vielzahl von Lösungen führen: von einer Übertragung von Befugnissen oder Zuständigkeiten auf die Minderheit bis hin zu einem vereinbarten Verfahren zur Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums, wie z. B. das Edinburgh-Abkommen zwischen der britischen und der schottischen Regierung aus dem Jahr 2012, das de facto die Übertragung von Befugnissen darstellte. Das charakteristische Merkmal dieser Fälle von Konsens ist, dass sie Stabilität durch institutionelle Veränderungen anstreben.

2.1. Ergebnisse der Prozesse zur Beilegung von Territorialkonflikten: das Verbleiben innerhalb des bestehenden Staates und die Umsetzung der Abspaltung.

In den Prozessen zur Beilegung von Territorialkonflikten (wie auch die politischen Spannungen zwischen Katalonien und dem spanischen Staat), kommt es im politischen Kontext zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Um einen Vergleich anstellen zu können, muss man ein Spektrum von Lösungen in Betracht ziehen, die sich in zwei große Typen von institutionellen Optionen für die Beilegung von Territorialkonflikten dieser Art einordnen lassen: der Verbleib innerhalb des bestehenden Staates (oder interne Selbstbestimmung) und Umsetzung der Abspaltung (oder externe Selbstbestimmung).

a) Der Verbleib innerhalb des Staates besteht darin, das territoriale Modell innerhalb des bestehenden, international anerkannten Staates zu ändern. Wie bereits erwähnt, gibt es eine Vielzahl von Modellen, die vom spezifischen Kontext abhängen. Um jedoch die Vergleichbarkeit und den Nutzen der Erfahrungen zu maximieren, sollte besonderes Augenmerk auf Konflikte gelegt werden, die ähnliche Parameter wie der vorliegende Konflikt aufweisen. In diesem Sinne hat der Verbleib im Staat angesichts der Forderungen nach Austritt, Unabhängigkeit, Föderalismus und /oder territorialer Autonomie zwei Dimensionen: Selbstverwaltung und gemeinsame Regierungsführung.¹⁹

Selbstverwaltung bezieht sich auf alles, was einen institutionellen Ausbau des Gebiets impliziert, das die Forderung formuliert, wie z.B. eigene Institutionen mit legislativen, exekutiven, judikativen, finanziellen usw. Befugnissen. Dies impliziert die Anerkennung der Existenz einer oder mehrerer Einheiten innerhalb des staatlichen oder föderalen Rahmens, die auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt werden können oder auch nicht. In einigen Fällen war das zentrale Thema die Übertragung bestimmter Befugnisse oder Funktionen.²⁰ In den Fällen, in denen Befugnisse

¹⁹ Siehe Bericht 2/2020, *Liberale Demokratien und der Schutz der Selbstverwaltung. Der Schutz territorialer Minderheiten vor Mehrheitsentscheidungen*, erstellt vom Institut d'Estudis de l'Autogovern.

²⁰ So hat beispielsweise das Vereinigte Königreich ein asymmetrisches Modell der Selbstverwaltung (*devolution*) entwickelt, das je nach den Erfordernissen und Besonderheiten der einzelnen Gebiete

übertragen oder zurückgegeben werden, verbleibt die Nationalität oder die Region innerhalb des Staates, auch wenn dies bis hin zu einer fast vollständigen Trennung gehen kann, wie im Fall von Südtirol, das innerhalb Italiens über weitreichende Selbstverwaltungsbefugnisse verfügt, auch in finanzieller und haushaltsplanerischer Hinsicht.²¹

Die *gemeinsame Regierungsführung* bezieht sich auf alle Mechanismen, die einen spezifisch föderalen oder konföderalen Ansatz für zentrale Befugnisse anstreben: Exekutive, Legislative und Judikative sowie zwischenstaatliche und internationale Beziehungen –einschließlich die der Europäischen Union–, können den Kriterien der territorialen Vertretungen und/oder der Vertretungen nationaler Gruppen nachkommen.²²

b) Die *Umsetzung der Abspaltung* besteht in der Einrichtung von Verfahren oder anderen Mechanismen zur Kanalisierung von Forderungen nach Unabhängigkeit. Auch hier bietet der Vergleich mehrere Optionen. In einigen Fällen verlangen die Sezessionsforderungen keine vollständige oder absolute Unabhängigkeit, sondern eine unvollständige oder relative Unabhängigkeit, die die Beibehaltung einiger

mehrfach überarbeitet wurde. Schottland hielt 1997 ein Referendum ab, um wieder ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung zu bekommen, die daraufhin neue Befugnisse erhielten. Im Falle von Wales ging es beim Referendum von 2011 vorrangig um die Absicherung der Befugnisse gegenüber London.

²¹ Das sogenannte *Südtirol-Paket* (1972), offiziell bekannt als *Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols*, war das Ergebnis langer Verhandlungen zwischen der betroffenen Bevölkerung und den italienischen und österreichischen Behörden. Es wurde eine gemeinsame Expertenkommission eingesetzt, die schließlich 137 Maßnahmen für die Autonomie und die Einbeziehung dieser deutschsprachigen Minderheit in Italien beschloss, die seit Jahrzehnten Forderungen nach mehr Einflussnahme erhoben hatte.

²² Im Fall Deutschlands beispielsweise bilden die Regierungen der sechzehn Bundesländer die Kammer der territorialen Repräsentation (*Bundesrat*), die für alles, was sie betrifft, Gesetzgebungsbefugnisse hat. Im Fall Belgiens wird bei der Zusammensetzung der föderalen Regierung und der hohen gerichtlichen Instanzen wie dem Verfassungsgericht die sprachliche Parität zwischen niederländisch- und französischsprachigen Sprechern respektiert, die beiden Sprachgruppen, die mehrheitlich und territorial vertreten sind. Der Fall Deutschlands und Belgiens, wie auch der Fall Großbritanniens vor dem Brexit, sind auch im Hinblick auf die Beteiligung von teilstaatlichen Gebieten an den Institutionen der Europäischen Union interessant.

Elemente der Union mit dem Mutterstaat und somit Elementen der internen und externen Selbstverwaltung zugleich ermöglicht.²³

Die Unabhängigkeit bedeutet die Schaffung eines neuen Staates, der als solcher international anerkannt ist. Dies kann das Resultat einer Übereinkunft sein, das zu einer *Sezessionsvereinbarung* mit dem Mutterstaat führt, oder ohne Übereinkunft stattfinden, was eine *unilaterale* Sezession auslöst, d.h. ohne einen Pakt mit dem Mutterstaat. Auch wenn die meisten der 193 Staaten der Vereinten Nationen (UN) aus einem Unabhängigkeitsprozess hervorgegangen sind (sei es einseitig oder vereinbart), sind Sezessionen innerhalb liberaler Demokratien und außerhalb des Kontextes von Entkolonialisierung überseeischer Gebiete selten.

Die Entstehung eines neuen Staates in der internationalen Gemeinschaft ist in der Regel das Ergebnis einer Interaktion zwischen nationalen und internationalen Zusammenhängen. Dies lässt sich in drei Variablen zusammenfassen: (a) die Reaktion des Mutterstaates; b) die Kompetenz des neuen Staates und c) die internationale Anerkennung des neuen Staates. Von diesen drei Faktoren werden die Strategien und Resultate der Konflikte häufig bestimmt.

Von 1945 bis heute ist die internationale Staatengemeinschaft durch ihr kontinuierliches Wachstum seit der Entkolonialisierung und dem Zerfall des Sowjetblocks gekennzeichnet. Der politische Vergleich zeigt, dass Sezessionen, die zu international anerkannten Staaten geführt haben, früher oder später die Zustimmung des Mutterstaates in Form eines Abkommens erforderten, sei es eine Dekolonisierung oder einfach eine stillschweigende Anerkennung.²⁴

Wie bereits in der Antwort auf die erste Frage dargelegt, kann das Entgegenkommen gegenüber der Forderung nach Abspaltung jedoch auch ein

²³ Im Fall von Schottland beispielsweise plädierte die schottische Regierung für eine „Unabhängigkeit *light*“ im Sinne der Beibehaltung der britischen Währung, Krone und Verteidigung sowie der Nutzung der Mitgliedschaft im Vereinigten Königreich zur Gewährleistung der Kontinuität in der EU. Im Fall von Québec wurde in den Referenden von 1980 und 1995 die Möglichkeit einer Unabhängigkeit in Verbindung mit einer Wirtschaftspartnerschaft mit dem übrigen Kanada diskutiert.

²⁴ So ist Bangladesch der einzige Staat, der der UNO beigetreten ist, ohne dass der Staat, zu dem er gehörte (Pakistan), ihn anerkannt hat. Der Kosovo genießt weitgehend internationale Anerkennung, wird aber von Serbien nicht anerkannt und ist nicht Mitglied der UNO.

Weg sein, den Verbleib innerhalb des Mutterstaates zu erreichen, da die Vereinbarung eines Ausstiegsverfahrens auch ein Weg ist, den territorialen Pluralismus und seine verschiedenen politischen Erscheinungsformen anzuerkennen und zu akzeptieren.²⁵ Es kann die Anerkennung einer latenten Unabhängigkeit symbolisieren, die demokratisch aktiviert werden kann, und gleichzeitig einen ernsthaften und echten Willen zur plurinationalen Verständigung ausdrücken.

2.2. Verfahrensweisen

Die Verfahrensweisen zur Erzielung einer Einigung, sei es innerhalb des Staates oder durch die Forderung nach Ablösung, sind häufig Teil von Vereinbarungen zur Beilegung territorialer Streitigkeiten:

- i. Zu den Verfahren des Verbleibs innerhalb des Staates gehören: spezifische Gesetze,²⁶ Verfassungsreformen²⁷ und Assoziierungsverträge.²⁸
- ii. Die politische und rechtliche Herangehensweise an das Thema Sezession ist vielfältig, und wenn man die Fälle auswählt, die einen Ausstieg ermöglichen, lassen sie sich je nach Art und Grad der rechtlichen Formalisierung in vier verschiedene Typen einteilen, auch wenn diese sich in der Praxis überschneiden können: verfassungsmäßige oder quasi-verfassungsmäßige

²⁵ So hat die britische Regierung nach dem schottischen Referendum von 2014 und in Anerkennung der großen Unterstützung für die Unabhängigkeit einen anschließenden Reformprozess eingeleitet, der mit dem Scotland Act 2016 zur Übertragung neuer Befugnisse und zur Stärkung der Autonomie der schottischen Selbstverwaltungseinrichtungen führte.

²⁶ Neben den Autonomiestatuten der spanischen und italienischen Nationalitäten und Regionen gibt es noch weitere Beispiele, wie die Gesetze zur Rückführung und Reform der Autonomie in Schottland, Wales oder Nordirland.

²⁷ Beispiele dafür sind die Föderalisierung Belgiens seit 1970 in Form von sechs Staatsreformen oder die aufeinanderfolgenden, in diesem Fall gescheiterten Versuche kanadischer Verfassungsreformen (Meech Lake, 1987, und Charlottetown, 1992).

²⁸ Ein Beispiel dafür sind die aktuellen Verträge, die mit indigenen Völkern in liberalen Demokratien wie Kanada und Australien über institutionelle Autonomie und angestammte Territorien unterzeichnet wurden.

Sezessionsklauseln²⁹, eine Verfassungsrechtsprechung, ein spezielles³⁰ Gesetz zur Regelung eines Sezessionsrechts, -verfahrens oder -mechanismus³¹ oder Ad-hoc-Vereinbarungen.³²

Als Kontrapunkt zu dieser formalen Einteilung der Mechanismen könnte eine praktische Einteilung hinzugefügt werden, die sich an den tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Ablösung orientiert. Auch wenn es

²⁹ Zu den Beispielen für geltende Normen gehören: Äthiopien (1994), Liechtenstein (1921), Moldawien (1994), Föderation St. Kitts und Nevis (1983) und Usbekistan (1992). Artikel 77 der französischen Verfassung (1958) sieht das Recht Neukaledoniens vor, ein Referendum abzuhalten, um die volle Unabhängigkeit zu erlangen. Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (2007) räumt den Mitgliedstaaten ein Rücktrittsrecht ein. Der Artikel 1 des Nordirlandgesetzes (1998) sieht den Anschluss Nordirlands an Irland vor, wenn sich die Mehrheit der nordirischen Bevölkerung an der Wahlurne dafür ausspricht. Der Artikel 21 des Gesetzes über die grönländische Selbstverwaltung (2009) besagt, dass die Entscheidung über die grönländische Unabhängigkeit vom Volk oder der Bevölkerung Grönlands getroffen werden muss. Zu den Beispielen für nicht mehr geltende Regelungen gehören: Burma (1947); Jugoslawien (1946, 1963 und 1974); die chinesische Sowjetrepublik (jetzt Volksrepublik China) (1931); Serbien und Montenegro (2003); Sudan (2005), und UdSSR (1918; 1924; 1946 und 1977).

³⁰ Das Urteil des Obersten Gerichtshofs von Kanada zur Sezession von Québec (1998) ist ein vorbildliches Beispiel. Üblicher ist es, dass Gerichte eine eher restriktive Haltung zur Sezession einnehmen, wie etwa die spanischen, deutschen oder italienischen Verfassungsgerichte oder, noch früher, der Oberste Gerichtshof der USA in dem berühmten Fall *Texas v. White* (1869), obwohl der Oberste Gerichtshof der USA selbst in einem anderen Urteil Jahre später daran erinnerte, dass die Rechtskraft dieses Urteils umstritten bleibt.

³¹ Oft finden wir Gesetze, die Verfassungsklauseln oder die Rechtsprechung weiterentwickeln, wie im Fall des Gesetzes über das Sezessionsverfahren der Sowjetrepubliken (1990) oder des kanadischen Clarity Act (2000). In beiden Fällen haben die fraglichen Gesetze dazu gedient, die Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte oder Lehren eher zu behindern als zu erleichtern. In anderen Fällen dienen Rechtsvorschriften dazu, ein bestimmtes Verfahren oder einen bestimmten Mechanismus rechtlich zu verankern. Dies könnte der Fall sein, als das Vereinigte Königreich die Befugnis zur Regelung und Durchführung des Unabhängigkeitsreferendums 2014 vorübergehend delegierte und das schottische Parlament den Scottish Independence Referendum Act (2013) verabschiedete.

³² Das Vorzeigebispiel ist das Edinburgh-Abkommen (2012), das zwischen der britischen und der schottischen Regierung für das Unabhängigkeitsreferendum 2014 unterzeichnet wurde. Dieses Abkommen, das Zugeständnisse auf beiden Seiten beinhaltete und anschließend vom britischen und schottischen Parlament im Sinne der Übertragung von Befugnissen ratifiziert wurde, legte die Bedingungen für den erfolgreichen Abschluss fest. Andererseits enthielt es keinen Hinweis auf die Bedingungen, die ein mögliches weiteres Referendum über die schottische Unabhängigkeit in der Zukunft ermöglichen könnten, was zu der gegenwärtigen Situation der Ungewissheit über die Absicht der schottischen Regierung geführt hat, nach dem Brexit ein zweites Referendum abzuhalten.

manchmal den Anschein hat, dass das Recht oder die Möglichkeit des Austretens formell und relativ allgemein anerkannt wird, soll es *de facto* unmöglich gemacht werden. In anderen Fällen kann, selbst wenn dies durch eine für einen bestimmten Zeitpunkt geltende politische Vereinbarung geschieht, ein Mechanismus oder ein Verfahren festgelegt werden, das, wie im britischen und schottischen Fall, nur eine einfache Mehrheit in einem einzigen Referendum erfordert. Im Allgemeinen ist es normal und zu erwarten, dass Grenz- oder Schwellenwerte sowie Bedingungen verschiedener Art festgelegt oder vereinbart werden.³³

2.3. Das Referendum als Mittel zur Beilegung von Territorialkonflikten.

Die Durchführung eines Referendums ist ein gängiges Mittel, um Territorialkonflikte zu lösen, sei es als Teil eines Prozesses zum innerstaatlichen Verbleib oder der Verständigung über eine Abspaltung. In Fällen von einem Verbleib innerhalb des Staates wurde das Referendum für Entscheidungen über die Schaffung oder Wiederherstellung von Selbstverwaltungsorganen für eine teilstaatliche Gemeinschaft genutzt;³⁴ für Entscheidungen über die Reform eines bestehenden Selbstverwaltungsmodells, einschließlich der Stärkung von Autonomiezusagen und der Festlegung von teilstaatlichen Zuständigkeiten,³⁵ und ganz allgemein für Entscheidungen über den Status einer teilstaatlichen Gemeinschaft im Rahmen des Staates.³⁶

Im Falle von Ablösungsprozessen wurde ein Referendum³⁷ insbesondere als Instrument bei der Entkolonialisierung,³⁸ bei der Auflösung der Sowjetunion und

³³ Siehe Fragen 4 und 5.

³⁴ Zum Beispiel: die Volksabstimmungen über den Zugang zur Selbstverwaltung im spanischen Staat, in Schottland und Wales 1997 und in Nordirland 1998, im letzteren Fall als Nebeneffekt der Ratifizierung eines umfassenderen Friedensabkommens.

³⁵ Zum Beispiel in Katalonien 2006, in Grönland 2008, in Wales 2011 und in Korsika 2003.

³⁶ Zum Beispiel in Puerto Rico 2020 und in Gibraltar 2002.

³⁷ Siehe Bericht 1/2019, *Demokratien und Unabhängigkeitsreferenden. Der Fall Katalonien*, vom Institut d'Estudis de l'Autogovern.

³⁸ Zum Beispiel die drei jüngsten Volksabstimmungen in Neukaledonien in den Jahren 2018, 2020 und 2021, das Referendum in Algerien 1962 oder das Referendum in Malta 1964.

Jugoslawiens³⁹ und als Reaktion auf eine Reihe von territorialen Ansprüchen oder Konflikten eingesetzt, manchmal unter internationaler Aufsicht.⁴⁰ In solchen Fällen wird ein Referendum normalerweise im Sezessionsgebiet und nicht im gesamten Mutterstaat abgehalten.⁴¹

In den letzten Jahren hat sich die Tendenz durchgesetzt, ein Referendum als Mittel der direkten Beteiligung der Bevölkerung an der Konfliktlösung zu einem bestimmten Zeitpunkt zu favorisieren. Dies zeigt sich sowohl in der Häufigkeit, mit der ein Referendum in Unabhängigkeitsprozessen weltweit genutzt wird, als auch in den internationalen Empfehlungen zu diesem Thema. Im europäischen Kontext wurde beispielsweise während des Zerfalls von Jugoslawien die Durchführung eines Referendums als Voraussetzung für die internationale Anerkennung eines neuen Staates angesehen.⁴²

Gleichzeitig wurden jedoch auch neue Mechanismen entwickelt, um mögliche Risiken oder Unzulänglichkeiten von Mehrheitsreferenden als einzigem Element der Entscheidungsfindung zu verringern. So waren für die Unabhängigkeitsreferenden in Québec (1980 und 1995)⁴³ und Schottland (2014) zum Zeitpunkt ihrer Abhaltung keine besonderen Anforderungen oder Mehrheiten erforderlich, die über eine

³⁹ Zum Beispiel die Volksabstimmungen in Lettland, Litauen, Mazedonien und Kroatien, die alle 1991 stattfanden.

⁴⁰ Zum Beispiel die Volksabstimmungen in Schottland 2014, in Quebec 1980 und 1995, in Eritrea 1993, in Osttimor 1999 und im Sudan 2011, in den letzten drei Fällen unter internationaler Aufsicht.

⁴¹ Eine Ausnahme bilden beispielsweise die Volksabstimmungen über die Unabhängigkeit Algeriens. Im historischen und politischen Kontext des Kolonialismus wurden in ganz Frankreich (einschließlich Algerien) zwei Volksabstimmungen abgehalten, auch wenn sie von der Metropole nicht als solche anerkannt wurden: 1961 zum Gesetzentwurf 61-44 vom 14. Januar 1961 über die Selbstbestimmung Algeriens und im April 1962 zu den Friedensverträgen von Évian. In der Folge stimmte allein das algerische Volk im Juli 1962 für die Unabhängigkeit von Frankreich. Auch die drei Unabhängigkeitsreferenden in Neukaledonien, die 2018, 2020 und 2021 abgehalten wurden, waren aufgrund des Abkommens von Nouméa möglich, das 1998 in Neukaledonien unterzeichnet wurde, sowie aufgrund der Matignon-Abkommen von 1988, die in Frankreich und Neukaledonien unterzeichnet wurden.

⁴² Dies war die Empfehlung der Badinter-Kommission, die während des Zerfalls Jugoslawiens (1991-1993) als rechtliches Beratungsgremium eingesetzt wurde.

⁴³ Die Volksabstimmungen in Quebec wurden nicht mit der kanadischen Bundesregierung abgestimmt.

Mehrheit der Ja-Stimmen hinausgingen. Andererseits enthalten viele Beispiele aus jüngster Zeit zusätzliche Anforderungen oder Mechanismen, wie z. B. die Festlegung höherer Schwellenwerte sowohl für die Beteiligung als auch für die Zustimmung des zur Abstimmung vorgelegten Vorschlags.⁴⁴ Eine zweite Option wäre die Durchführung eines stufenartigen Referendums in dem Gebiet, in dem die Abspaltung debattiert wird, um die spezifischen Präferenzen in den verschiedenen Teilen des Gebiets zu ermitteln. Dies eröffnet die Möglichkeit einer potenziellen Teilung des Gebiets, über deren Ablösung debattiert wird.⁴⁵ Andere mögliche Mechanismen sind die Forderung nach einer qualifizierten parlamentarischen Mehrheit in diesem Prozess;⁴⁶ die Einbeziehung von mehr als zwei Optionen in das Referendum, um eine größere Vielfalt an Optionen zu ermöglichen,⁴⁷ und eine spätere Wiederholung des Referendums, um eine dauerhafte und relativ stabile Mehrheit zu gewährleisten.

Auch für die Integration und Desintegration Europas spielen Referenden eine immer wichtigere Rolle. Mehrere europäische Staaten haben Volksabstimmungen über ihren Beitritt zur Europäischen Union und ihren Vorgängerorganisationen durchgeführt;⁴⁸ ebenso über die Ratifizierung der neuen Gründungsverträge, was in einigen Fällen sogar zur Verhinderung bestimmter Initiativen geführt hat,⁴⁹ und über

⁴⁴ So waren beispielsweise im Fall von Montenegro (2006) 55 % der Stimmen bei einer Mindestbeteiligung von 50 % der Wahlberechtigten erforderlich. Im Südsudan (2011) war die Gültigkeit des Ergebnisses an einen Schwellenwert von 60 % der Wahlbeteiligung gebunden.

⁴⁵ Bei der internen Abspaltung des Juragebietes von der Berner Ecke in der Schweiz wurden beispielsweise drei aufeinander folgende Befragungen abgehalten: im gesamten Juragebiet, in den Bezirken, die beim ersten Referendum gegen die Mehrheit gestimmt hatten, und in den angrenzenden Gemeinden, jeweils 1974, 1975 und 1977.

⁴⁶ So verlangt die äthiopische Verfassung beispielsweise die Zustimmung von 2/3 des teilstaatlichen Parlaments für die Durchführung eines Referendums über die Unabhängigkeit.

⁴⁷ Das Referendum in Puerto Rico im Jahr 2017 sah beispielsweise drei Optionen vor: die Beibehaltung des Status quo, die Umwandlung in einen neuen Staat der Föderation und die Unabhängigkeit/freier Zusammenschluss.

⁴⁸ Dies gilt beispielsweise für Irland und Dänemark im Jahr 1972 sowie für neun der zehn Mitgliedstaaten, die im Zuge der Erweiterung 2004 hinzugekommen sind.

⁴⁹ So ist beispielsweise der Vertrag über eine Verfassung für Europa nie in Kraft getreten, nachdem er 2005 von den Wählern in Frankreich und den Niederlanden in Referenden abgelehnt worden war.

spezifische Themen oder konkrete politische Maßnahmen der Union.⁵⁰ Ferner waren die Entscheidungen Grönlands und des Vereinigten Königreichs, die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäische Union zu verlassen, die Konsequenz aus Volksabstimmungen zu dieser Frage (1982 bzw. 2016). Es gibt auch eine ganze Reihe von Staaten, die den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft oder Union per Referendum abgelehnt haben.⁵¹

2.4. Überlegungen auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse

Ein Blick auf die vergleichende Politik mahnt zur Vorsicht bei der Übertragung institutioneller Mechanismen auf den vorliegenden Fall. In den meisten Fällen sind die gewählten Regulierungsmaßnahmen das Ergebnis spezifischer Machtverhältnisse, die oft von langen und manchmal blutigen Konflikten geprägt sind.⁵² Die unterschiedlichen Lösungen spiegeln ihrerseits eine bestimmte politische und rechtsstaatliche Kultur wider, die in ein ganz bestimmtes Verfassungsgefüge eingebettet ist.

In Anbetracht der vergleichenden Erfahrungen erscheinen sieben Überlegungen zu den Methoden einer Übereinkunft angebracht:

- i. Territorialstreitigkeiten lassen sich in der Regel nicht kurzfristig endgültig lösen, sondern eher anhand von Maßnahmen, die im Laufe der Zeit eine gewisse Stabilität bieten. Es ist daher sinnvoller, den politischen Dialog zu eröffnen und aufrechtzuerhalten, als auf Konfrontation und juristische Schritte zu setzen.
- ii. Viele Territorialkonflikte stehen in Zusammenhang mit einer nationalen und sozialen Vielfalt mit ungleichen demografischen Macht- oder Größenverhältnissen innerhalb eines Staates. Die Kombination aus

⁵⁰ Zum Beispiel über die Einführung der Eurozone in Dänemark im Jahr 2000 und in Schweden im Jahr 2003.

⁵¹ Zum Beispiel Norwegen 1972 und 1994 und die Schweiz im Jahr 2001.

⁵² Fälle wie das Karfreitagsabkommen (1998) in Nordirland oder die Verhandlungen über das montenegrinische Unabhängigkeitsreferendum (2005) veranschaulichen die historischen und kontextbedingten Schwierigkeiten bei heftigen und dauerhaften Konflikten oder bei Konflikten, in denen kulturelle, nationale, ethnische oder religiöse Vielfalt eine Rolle spielt.

Selbstverwaltung und gemeinsamer Regierungsführung ist auf Dauer stabil, wenn sie den wirksamen Schutz der betreffenden territorialen Minderheit gegenüber der Mehrheit ermöglicht. Tatsächlich sind echte föderale Systeme häufig durch die Kombination eines hohen Maßes an territorialer Selbstverwaltung mit einem beträchtlichen Anteil an gemeinsamer Verwaltung durch zentrale Institutionen gekennzeichnet.

- iii. In plurinationalen Kontexten ist eine asymmetrische Aufteilung der Befugnisse zwischen den Selbstverwaltungsorganen oft ein vernünftiger Weg, um nationalen Minderheiten in Anerkennung ihrer Besonderheiten und Bestrebungen gerecht zu werden. Auf diese Weise kann sich die Asymmetrie sowohl auf die Zuständigkeiten der Selbstverwaltung als auch auf den Bereich der gemeinsamen Verwaltung erstrecken und dem Schutz der internen nationalen Vielfalt des Staates dienen. Zum Beispiel bei der Berücksichtigung von Minderheitensprachen.
- iv. Normalerweise sind Staaten, auch liberal-demokratische, nicht bereit, Zugeständnisse an territoriale Forderungen zu machen. Sie verfügen meist über zahlreiche Mittel, die nicht dazu dienen, Wege zur Lösung von Selbstbestimmungsforderungen zu finden, sondern vielmehr diese Art von Ersuchen in der politischen und juristischen Arena zum Schweigen zu bringen oder unmöglich zu machen. Dennoch gibt es einschlägige Präzedenzfälle der Institutionalisierung von Selbstbestimmungsforderungen. Dazu zählt der Fall von Kanada und der Entscheid des Obersten Gerichtshofs über die Abspaltung von Quebec, die als beispielhaft für einen liberal-demokratischen Umgang mit Sezessionsforderungen gelten. Im Gegensatz zum kanadischen Fall, der auf dem berühmten Gerichtsurteil beruht, sind die britischen Zugeständnisse, insbesondere die Abkommen von Belfast und Edinburgh, eher politischer als rechtlicher Natur. Trotz dieser Unterschiede zeigen sowohl Kanada als auch das Vereinigte Königreich, dass die Akzeptanz und/oder Regulierung eines Sezessionsverfahrens zu einer Einigung führen kann.

- v. Konfliktlösungen sind wirksamer und stabiler, wenn sie das Ergebnis eines Prozesses sind, in dem die Parteien gleichberechtigt ihren Standpunkt vertreten können. Aus diesem und anderen Gründen sollte das Recht der beteiligten Parteien respektiert werden, ihre pluralistischen politischen Forderungen sowohl mit institutionellen Mitteln als auch mit populäreren Mitteln, einschließlich der Mobilisierung der Bevölkerung, zu verteidigen.
- vi. Es gibt weder ein einheitliches Lösungsmodell noch eine begrenzte Anzahl von Optionen. Selbst Fragen, die mit einem Tabu belegt sind oder die als in Stein gemeißelt gelten, können durchaus Gegenstand phantasievoller Lösungen sein. So wurden beispielsweise in Nordirland mit dem Belfast Abkommen (1998) kreative Lösungen für die Zusammenarbeit gefunden, indem die Zuständigkeiten und Funktionen zwischen den Institutionen der nordirischen Selbstverwaltung, dem Vereinigten Königreich und Irland aufgeteilt wurden. In anderen Fällen wurden die wesentlichen Probleme identifiziert und Lösungen gesucht, die beiden Seiten im weitesten Sinne des Wortes einen Nutzen verschafften. Dieser Nutzen kann sich auf die konkrete Forderung beziehen, die den Konflikt ausgelöst hat oder auf andere Aspekte, die für die beteiligten Parteien gleichermaßen vorteilhaft sind: Nutzen in Form von gemeinsamen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten; in Form von Regierungsfähigkeit, Stimmen, Sicherheiten oder Stabilität; in Form eines guten internen oder internationalen Rufs, usw.
- vii. Prozesse, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Bürgerbeteiligung und sachkundige Beratung beinhalten, führen eher zu einer langfristigen Stabilität. Dies zeigt sich zum Beispiel an der Bedeutung der Referenden in Montenegro (2006) und Nordirland (1998). Wenn Forderungen nach externer Selbstbestimmung erhoben werden, besteht eine der üblicherweise vorgeschlagenen und international empfohlenen Lösungen darin, der Bevölkerung ein Mitspracherecht durch ein Referendum über die Unabhängigkeit zu geben. Seit dem Zweiten Weltkrieg haben in verschiedenen Zusammenhängen fast hundert Unabhängigkeitsreferenden stattgefunden.

3. Dritte Frage.

Welche politischen und institutionellen Akteure sollten bei der Umsetzung dieser Lösungen die Initiative übernehmen?

Welche Akteure beteiligt sind, hängt von den politischen Umständen und der Art eines potentiellen Klarheitsabkommens ab. In einem Klarheitsabkommen sollte die Rolle der einzelnen Akteure in den verschiedenen Phasen der Umsetzung festgelegt werden. Das erhöht die Aussichten, dass mit der Vereinbarung der Konflikt beigelegt werden kann.

In diesem Sinne und ohne den Inhalt einer möglichen Vereinbarung (die, wie bereits erwähnt, verfahrenstechnischer und/oder inhaltlicher Natur sein kann) im Voraus festzulegen, wird die Beteiligung der verschiedenen potenziellen Akteure unter dem Gesichtspunkt ihrer Relevanz für die Lösung des Konflikts untersucht. Diese Relevanz wird unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit und Legitimität bewertet und ist eng an die Grundsätze der Demokratie, der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit, den Föderalismus und den Minderheitenschutz gebunden.⁵³

3.1. Vorbemerkungen

Vor der Analyse einer Reihe von primären und sekundären Akteuren in Zusammenhang mit der Erarbeitung, Verhandlung und Umsetzung eines Klarheitsabkommens lohnt es sich, einige Vorüberlegungen anzustellen. Die erste betrifft den in der Fragestellung verwendeten Begriff der *Initiative*. Da dieser Rat nicht den Auftrag hat, nur ein einziges Verfahren oder einen einzigen Weg aufzuzeigen, sondern das gesamte Spektrum der Möglichkeiten, wird *Initiative* in einem weiten Sinne verstanden, so dass sie den Begriffen „Beteiligung“ und „Intervention“ nahekommen. Es ist auch wichtig, die Initiative in einem weiten Sinne zu behandeln, um sowohl die Initiative im politischen Sinne als auch die Initiative im rechtlichen Sinne einzubeziehen.⁵⁴

Es ist möglich, dass die politische Initiative eher eine Frage der Legitimität ist, während die rechtliche Initiative eher eine Frage der Durchführbarkeit ist. Dennoch

⁵³ Siehe Antwort auf die erste Frage.

⁵⁴ Es sollte nicht ausgeschlossen werden, dass die politische Initiative zwar von Katalonien oder einem katalanischen Akteur ausgeht, die rechtliche Initiative jedoch von einer zentralen Institution oder einem Akteur ergriffen wird, der die gesamte spanische Bevölkerung einschließt, vertritt oder in ihrem Namen handelt.

sind Legitimität und Durchführbarkeit in beiden Bereichen gleichermaßen wichtig. Jeder Akteur wird jedoch eine andere Art oder ein anderes Maß an Legitimität mitbringen. Daher sollte seine Beteiligung auch unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit bewertet werden. Obwohl eine höhere Legitimität in der Regel zu einer besseren Durchführbarkeit führen sollte, ist das, was am legitimsten ist, nicht immer auch das, was am einfachsten umzusetzen ist.⁵⁵

Es lohnt sich außerdem, auf ein bedeutendes Risiko bei der Konfliktlösung hinzuweisen. Auch die Anzahl der an einer Verhandlung beteiligten Personen oder Akteure ist in vielen Fällen von Bedeutung: Es ist schwieriger, Vereinbarungen durch Einstimmigkeit oder einen breiten Konsens zu erzielen, wenn mit einer großen Anzahl von Personen verhandelt wird, anstatt mit einer kleinen Gruppe.⁵⁶ Es besteht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Einbeziehung mehrerer Akteure, um die Legitimität der Vereinbarung zu erhöhen, und der Wahrscheinlichkeit einer Einigung zwischen ihnen, die nicht nur für die Legitimität, sondern auch für die Durchführbarkeit notwendig ist. Auch hier müssen harmonisierende oder auf einen Ausgleich zielende Lösungen gefunden werden.

3.2. Hauptakteure

Die Hauptakteure sind diejenigen, die eine führende Rolle bei der Ausarbeitung, Verhandlung oder Umsetzung eines Klarheitsabkommens spielen sollten. Die Legitimität dieser Akteure ist an die Prinzipien der Demokratie und des Föderalismus gebunden; das heißt, sie repräsentieren oder drücken die demokratischen Präferenzen oder den demokratischen Willen aus, die mit den jeweiligen territorialen

⁵⁵ Während z. B. die Öffentlichkeit einer Verhandlung oft ein wichtiger Legitimitätsfaktor ist, weiß die Diplomatie sehr wohl, dass die Öffentlichkeit die Durchführbarkeit der entsprechenden Verhandlung beeinträchtigen kann. Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung können manchmal zu Polarisierungen, Spannungen oder Streitigkeiten führen, während Verhandlungen hinter verschlossenen Türen manchmal die Beratung, das Entgegenkommen und Verhandlungsabschlüsse erleichtern, die dann von der betroffenen Bevölkerung ratifiziert werden können.

⁵⁶ Hier beziehen wir uns auf Personen, die als Vertreter der verschiedenen politischen Akteure verstanden werden.

Gebieten verbunden sind, die sich zwar konzeptionell unterscheiden, sich aber in der Praxis überschneiden.

3.2.1. Die Regierungen Kataloniens und Spaniens

In einem parlamentarischen System, wie es in Katalonien und Spanien besteht, verfügen die betreffenden Regierungen über eine indirekte demokratische Legitimation.⁵⁷ Sie sind daher die idealen Akteure, um ein Klarheitsabkommen anzuführen oder zu erarbeiten. Recht und politische Praxis stimmen darin überein, dass die jeweiligen Regierungen das politische Handeln steuern, wenn auch auf Anregung und unter Kontrolle der jeweiligen Parlamente.

Zwar könnten beide Regierungen die Initiative für ein Klarheitsabkommen ergreifen, doch ist zu bedenken, dass die katalanische Regierung im Gegensatz zur spanischen Regierung nicht über die Möglichkeit einer Verfassungs- oder Gesetzesinitiative auf zentraler Ebene verfügt. In jedem Fall hätte ein von der Exekutive initiiertes Abkommen den Vorteil, dass es der Aufgabe der politischen Führung entspräche und im Prinzip das entsprechende parlamentarische Vertrauen genießt. Jedoch verfügen beide Kammern des spanischen Parlaments, die autonomen Parlamente, darunter auch das katalanische, über die oben genannten Initiativrechte auf staatlicher Ebene. Auch hier zeigt sich das analytische Interesse an der Unterscheidung zwischen politischer und gesetzlicher Initiative, die nicht unbedingt übereinstimmen, sondern lediglich in Einklang gebracht werden müssen.

Ebenso sollte bedacht werden ausreichende Informationen über die Präferenzen der Bevölkerung und Parlamente zu haben, entweder *ex ante* oder *ex post*. Die Ermittlung von Präferenzen vor oder nach einer Einigung würde wahrscheinlich parlamentarische Debatten und/oder öffentliche Konsultationen erfordern. Hinzu kommt, dass es sich bei den Regierungen häufig um Einparteien- oder Koalitionsregierungen handelt, denen wichtige politische Kräfte der Opposition nicht angehören. In Hinblick auf die mittel- und langfristige politische Stabilität eines

⁵⁷ Denn sie werden nicht direkt von den Bürgern gewählt, sondern von den jeweiligen Parlamenten. Die Bürgerinnen und Bürger wählen direkt die Mitglieder des Parlaments. Diese wählen die Person, die den Vorsitz der Regierung innehat, die wiederum die übrigen Mitglieder der Regierung bestimmt.

Abkommens zwischen Regierungen — insbesondere bei einem Wechsel der politischen Couleur — wäre es daher wünschenswert, dass dieses Abkommen auf einem breiten Konsens mit den politischen Kräften der Opposition beruhen würde.

3.2.2. Die Parlamente Kataloniens und Spaniens

Es wurde bereits festgestellt, dass die Parlamente der autonomen Gemeinschaften, einschließlich des Parlaments von Katalonien, und beide Kammern des spanischen Parlaments, die Möglichkeit haben, Verfassungs- und Gesetzesreformen auf spanischer Ebene zu initiieren, aber es lohnt sich, einen ersten Unterschied zwischen der staatlichen und der katalanischen Gesetzgebungskompetenz hervorzuheben: Während das katalanische Parlament aus einer Kammer besteht, ist das spanische Parlament ein asymmetrisches Zweikammerparlament, in dem das Abgeordnetenhaus dem Senat übergeordnet ist.

Obwohl die Verfassung den Senat als eine Kammer der territorialen Repräsentation definiert, besteht ein akademischer und politischer Konsens darüber, dass dieses Ziel im Falle des spanischen Senats nicht erreicht wurde. Eine Konstante in der Debatte um die Neugestaltung der spanischen Territorialverfassung war die Reform des Senats mit dem Ziel, ihn zu einer wirklich territorialen Vertretungskammer zu machen.⁵⁸ Der Senat ist in erster Linie eine gesetzgebende Kontrollinstanz, die über Artikel 155 der Verfassung eine führende Rolle bei der Einflussnahme des Staates auf die Autonomie spielt. Erwähnenswert ist auch die Rolle des Senats bei der Verfassungsreform, die symmetrisch zur Rolle des Kongresses im Verfahren der wesentlichen Verfassungsänderungen ist.⁵⁹

⁵⁸ Die Autonomen Gemeinschaften wählen 57 der 265 Senatoren, die übrigen werden direkt in den Wahlkreisen der Provinzen nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt.

⁵⁹ Das Verfahren zur Reform des Artikels 168 erfordert die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit in jeder Kammer, die Auflösung der Cortes Generales (Abgeordnetenversammlung und Senat) und Neuwahlen, die erneute Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit in jeder Kammer durch ein obligatorisches und bindendes Referendum, das der spanischen Bevölkerung vorgelegt werden muss. Die Schwierigkeit dieses Verfahrens liegt vor allem darin begründet, dass die spanische Verfassung nie in der Weise reformiert wurde, wie es das Verfassungsgericht für die Durchführung eines Referendums über Sezession oder externe Selbstbestimmung verlangt.

Während ein erstes Abkommen zwischen den Regierungen der natürlichste Weg für die politische Führung wäre, wie es in anderen Referenzszenarien wie dem schottischen mit dem oben erwähnten Edinburgh-Abkommen von 2012 geschehen ist, könnte alternativ oder zusätzlich ein Verhandlungsverfahren zwischen Vertretern der beiden Parlamente eingerichtet werden. In diesem Sinne könnte eine Option darin bestehen, die gleichen Themen, die bereits in Artikel 135.6 der Geschäftsordnung des Parlaments von Katalonien vorgesehen sind, für die Reform des Autonomiestatuts von Katalonien zu verwenden.⁶⁰

Diese normative Vorgabe unterstreicht, wie wichtig es ist, alternativ oder ergänzend zum Abkommen zwischen den Regierungen eine Art bilaterale oder gemischte Kommission zwischen Staat und Regierung einzurichten, die z.B. die Beteiligung von Parlamentariern oder Vertretern der Opposition ermöglicht, um mehr politische Sensibilitäten als ausschließlich die der jeweiligen Regierungen zu berücksichtigen.⁶¹

Eine solche von der Kommission initiierte Vereinbarung hätte den Vorteil, dass sie eine höhere Legitimität hätte, da sie potenziell mehr unterschiedliche Präferenzen als die der Regierungskräfte bündeln könnte.⁶² Sie hätte jedoch möglicherweise den Nachteil, dass es ihr an einer klaren Führung fehlen könnte, im Vergleich zu den Regierungskräften, die für die Lenkung des politischen Handelns verantwortlich sind. Zudem könnte die Schwierigkeit, eine Einigung zu erzielen, durch die Tatsache

⁶⁰ Eine Delegation des Parlaments, in der die Fraktionen proportional vertreten sind, nimmt an der gemeinsamen Kommission der Mitglieder der Abgeordnetenkammer bzw. des Senats und des Parlaments teil, die einvernehmlich einen gemeinsamen Reformvorschlag ausarbeiten soll. Wird ein Berichterstattergremium gebildet, so muss ihm mindestens ein Mitglied aus jeder Fraktion angehören, mit Ausnahme der gemischten Fraktion. Bei der Wahl der übrigen Mitglieder des Berichterstattergremiums sollte die proportionale Vertretung der Fraktionen beibehalten werden.

⁶¹ Ein wegweisender historischer Fall einer solchen Kommission war die „Ponencia de los Siete“, die die spanische Verfassung von 1978 ausarbeiten sollte: Die Kommission wurde aus Vertretern verschiedener politischer und territorialer Couleur gebildet.

⁶² Alternativ dazu könnte eine *Ad-hoc*-Kommission eingerichtet werden, die weniger auf zwischenstaatlicher Ebene agiert und der Zivilgesellschaft offener gegenübersteht. Eine solche Kommission würde jedoch wahrscheinlich nicht die gleiche institutionelle Legitimität genießen wie eine Kommission auf zwischenstaatlicher Ebene.

erhöht werden, dass mehr Personen oder mehr Vertreter verschiedener Akteure beteiligt sind.

3.2.3. Die katalanische und spanische Bevölkerung.

Eine direkte Beteiligung der Bevölkerung durch verschiedene institutionelle Mechanismen wäre wünschenswert, um einem Abkommen die größtmögliche Legitimität zu verleihen. Ein Höchstmaß an Bürgerbeteiligung bedeutet jedoch nicht zwangsläufig ein Optimum an Demokratie. Die direkte Beteiligung der Bürger muss mit der Achtung der Rechte des Einzelnen und von Minderheiten in Einklang gebracht und mit Verhandlungen kombiniert werden, um die Einbeziehung bzw. Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und Belange zu gewährleisten.

Generell trägt die Beteiligung der Bevölkerung in dreierlei Hinsicht zur demokratischen Legitimität eines jeden Abkommens bei, sei es in der Anfangs- oder in der Ratifizierungsphase.⁶³ Erstens können die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf einen bestimmten Aspekt des Konflikts direkt ermittelt und zum Ausdruck gebracht werden. Zweitens gibt sie den Bürgern eine führende Rolle im politischen Prozess. Drittens ermöglicht die beratende Dimension, sei es begleitend zur Abstimmung oder als Selbstzweck, die Information der Öffentlichkeit und den Austausch von Argumenten auf breiter Ebene. Diese Beteiligungen sind unerlässlich, um alternative Standpunkte zu verstehen und zu diskutieren, um die Vorstellung von Demokratie als einer bloßen Ansammlung individueller Präferenzen zu überwinden und schließlich zu einem echten Verständnis und einer kollektiven Dynamik der Konsensbildung zu gelangen.

Die Bürgerbeteiligung würde in der Anfangsphase eher eine unterstützende Rolle spielen, während sie in der Endphase eher eine bestätigende oder validierende Aufgabe übernehmen würde. Es ist zu erwarten, dass es unterschiedliche Auffassungen darüber geben wird, wann der richtige Zeitpunkt für eine Bürgerbeteiligung ist und welche Rolle oder welchen Einfluss sie haben sollte. In

⁶³ Wenn wir von direkter Bürgerbeteiligung sprechen, denken wir unweigerlich an Volksabstimmungen. Es gibt jedoch auch andere Mechanismen der direkten Bürgerbeteiligung, die ebenfalls zur Umsetzung von Reformen oder zur Beilegung von Verfassungskonflikten eingesetzt wurden.

dieser Phase kann es zu einer Reihe von Problemen kommen, die Gegenstand einer Diskussion sein sollten. Diese Probleme hängen mit den Eigenschaften dieses Akteurs zusammen, aber auch mit den möglichen Folgen seines Handelns. Erstens ist die Bevölkerung per definitionem pluralistisch, und es wird immer problematisch sein, die Präferenzen dieser Pluralität auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Zweitens: Die Bündelung der individuellen Präferenzen zu einem numerischen Ergebnis zugunsten einer bestimmten Option führt unweigerlich zu Gewinnern und Verlierern. Drittens können Volksabstimmungen über potenziell spaltende Themen politische Spannungen und Polarisierung fördern, insbesondere wenn das Gefühl der Niederlage in einem bestimmten Gebiet stärker ist.

Diese Überlegungen⁶⁴ müssen auch mit Aspekten assoziiert werden, die mit der rechtlichen Regelung der Rolle dieses Akteurs verbunden sind. In diesem Sinne lässt die spanische Verfassung keine Volksinitiative für ihre Reform zu. Beide Reformverfahren sehen eine Bürgerbeteiligung vor, das eine auf fakultativer Basis, das andere auf obligatorischer Basis, wobei am Ende des Verfahrens die von den demokratischen Vertretern erzielte Einigung ratifiziert oder mit einem Veto belegt werden kann.

Im Gegensatz dazu sehen die Verfahren zur Reform des katalanischen Autonomiestatuts vor, dass die Bürgerinnen und Bürger die Gesetzesreform einleiten und gleichzeitig am Ende des Verfahrens intervenieren können, um die von den demokratischen Vertretern erzielte Vereinbarung über die Gesetzesreform zu ratifizieren oder ein Veto einzulegen. Dieser Reformprozess, der von den katalanischen und spanischen Gesetzgebern gebilligt wurde, zeigt, dass es nicht unvereinbar ist, dass die Bevölkerung von Anfang an an einer Verfassungs- und Gebietsreform mitwirken kann und in letzter Instanz auch die Möglichkeit hat, sie zu ratifizieren oder abzulehnen. Hinsichtlich eines Klarheitsabkommens, könnte eine Beteiligung der katalanischen Bürger in der ersten Phase und der spanischen

⁶⁴Siehe Fragen 4 und 5.

Bürger in der letzten Phase der Ratifizierung einer möglichen Verfassungsreform in Betracht gezogen werden.⁶⁵

3.3. Nebenakteure

3.3.1. Lokale Gebietskörperschaften

Die Kommunen sind die wichtigsten Gebietskörperschaften und gegenüber der Bevölkerung am stärksten demokratisch legitimiert. Allerdings ist die Verteilung der Bevölkerung zwischen den Kommunen sehr heterogen. Die Beteiligung dieses Akteurs an einem Klarheitsabkommen ist weniger offensichtlich und kann zu kontroversen Aspekten führen.⁶⁶ Die Kommunen sind bürgernah und meist klein. Außerdem repräsentieren sie aufgrund ihrer Beschaffenheit sehr unterschiedliche territoriale, soziale und wirtschaftliche Realitäten. Auf diese Weise können sie aufgrund ihrer Nähe zur Bevölkerung und ihrer territorialen Repräsentativität Legitimität vermitteln.

Im Falle der Unabhängigkeit oder einer anderen größeren Änderung des territorialen Status können die Kommunen für die Gestaltung des neuen Grenzverlaufs von Bedeutung sein. Ohne den Grundsatz der Einigkeit oder der territorialen Kontinuität außer Acht zu lassen, könnte eine Neugestaltung der Grenzen auf der Grundlage von stufenartigen kommunalen Volksabstimmungen ins Auge gefasst werden, die den betroffenen Gemeinderäten eine Stimme geben. Die Einräumung eines solchen Wahlrechts für die Grenzgebiete wäre im Falle von Aran von besonderer Bedeutung, u.a. weil es in der ersten Zusatzbestimmung des Gesetzes über die Sonderregelung für den Aran heißt: „Das Parlament von Katalonien erkennt das Recht des aranesischen Volkes an, über seine Zukunft zu entscheiden.“⁶⁷

⁶⁵ Siehe Antwort auf die erste Frage.

⁶⁶ Die Gemeinderäte haben auch die Möglichkeit zur Einleitung einer Reform des Autonomiestatuts von Katalonien. So haben neben dem Parlament und der Regierung auch die Gemeinderäte (auf Antrag von mindestens 20 % der Gemeinderäte, die mindestens 20 % der Bevölkerung vertreten) und die Bevölkerung Kataloniens (bei Vorlage von 300.000 beglaubigten Unterschriften von Wahlberechtigten) das Recht, eine Reform des Autonomiestatuts einzuleiten.

⁶⁷ Siehe das Gesetz 1/2015 über die Sonderregelung für Aran, in dessen Artikel 1 Aran als „[...] eine okzitanische nationale Realität, ausgestattet mit einer kulturellen, historischen, geografischen und

Neben diesen Überlegungen gibt es noch einen weiteren wichtigen Aspekt, der die Repräsentativität betrifft. Ebenso wie die Kommunen aufgrund ihrer territorialen Repräsentativität eine zu berücksichtigende Größe sein können, ist zu bedenken, dass die politische Orientierung der Gemeinderäte nicht die politische Orientierung ihrer Bürger insgesamt repräsentiert.⁶⁸ Mit anderen Worten: Die Betrachtung der politischen Mehrheit auf kommunaler Ebene kann zu dem Fehler führen, zu glauben, dass sie den allgemeinen Willen Kataloniens widerspiegeln. Was die Unterstützung für die Unabhängigkeit betrifft, so ist diese Präferenz in ländlichen Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte tendenziell stärker ausgeprägt als in städtischen Gemeinden mit hoher Bevölkerungsdichte.⁶⁹

3.3.2. Suprastaatliche Institutionen

Die internationalen Organisationen oder ihre Institutionen könnten als Vermittler auftreten, um eine Vereinbarung zu erreichen oder als Beobachter bei der Einhaltung oder Umsetzung dieser Vereinbarung eingesetzt werden. Sollte eine der Parteien beschließen, das Abkommen nicht einzuhalten oder nicht in gutem Glauben gemäß den in der ersten Frage genannten Grundsätzen zu verhandeln, könnten internationale Organisationen eine aktive Politik der Anerkennung oder Nichtanerkennung verfolgen. Sie könnten schließlich zu einer Art internationalem Schiedsrichter in dem Konflikt werden.

Internationale oder supranationale Organisationen wie die Europäische Union, der Europarat oder die Vereinten Nationen können, trotz ihrer Voreingenommenheit zugunsten des Status quo und der Beibehaltung der bestehenden territorialen

sprachlichen Identität, die von den Aranesen über Jahrhunderte hinweg verteidigt wurde [...] definiert wird“.

⁶⁸ Aus diesem Grund verlangt das Autonomiestatut Kataloniens für die Initiative einer Gemeindereform eine Mindestbeteiligung von 20 % der Gemeindevertretungen, die 20 % der Bevölkerung repräsentieren (Artikel 222.a).

⁶⁹ So kann eine kommunale Landkarte, die versucht die Unterstützung für die Unabhängigkeit Kataloniens darzustellen, leicht den Eindruck erwecken, dass die Unterstützung für die Unabhängigkeits- oder Souveränitätsbefürworter in Katalonien übertrieben hoch ist. So werden beispielsweise nach den Kommunalwahlen 2023 etwa 70 % der Gemeinden in Katalonien (686) von den Unabhängigkeitsbefürwortern regiert, während diese Kräfte bei den letzten Parlamentswahlen (2021) etwa 50 % der Stimmen erhielten.

Grenzen als von Staaten geschaffene und konstituierte Einheiten, ebenfalls interessante Akteure sein, nicht nur um ein legitimes und dauerhaftes Abkommen zu erreichen, sondern auch ein Abkommen, das wirksam und durchführbar ist.

Unter diesen Organisationen ist die Rolle der Europäischen Union hervorzuheben, die durch ihre Einzigartigkeit und ihre ehrgeizigen Ziele ein Band der Staatsangehörigkeit schafft, das sich von der Staatsangehörigkeit ihrer Mitgliedstaaten ableitet und diese ergänzt. Die Union war an einer Reihe von Territorialkonflikten beteiligt und bringt daher Erfahrung in der Lösung derartiger Konflikte mit.⁷⁰

3.3.3. Vermittelnde Personen und Institutionen

Wir haben gerade gesehen, dass bestimmte internationale Institutionen als Vermittler in einem Konflikt auftreten können, ebenso wie diese Rolle auch bestimmten Personen zukommen kann, deren Ansehen, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von den verschiedenen Konfliktparteien anerkannt werden kann. Die Mediation zur Lösung von Konflikten aller Art wird immer häufiger eingesetzt. Vielleicht sollten Territorialstreitigkeiten von dieser Entwicklung nicht ausgeschlossen werden.

3.3.4. Andere Autonome Gemeinschaften

Aus einer symmetrischen autonomen oder föderalen Perspektive scheint es, dass den verbleibenden sechzehn autonomen Gemeinschaften und vielleicht sogar den beiden autonomen Städten Ceuta und Melilla eine gewisse Rolle vorbehalten sein sollte. Bei einem asymmetrischen autonomen oder föderalen Verständnis wäre die Perspektive hingegen eine andere: Neben der Unterscheidung zwischen Autonomen Gemeinschaften und Autonomen Städten gäbe es eine weitere wichtige Unterscheidung zwischen Autonomen Gemeinschaften, die Nationalitäten

⁷⁰ Wir verweisen zum Beispiel auf die Beteiligung der europäischen Institutionen an der Schiedskommission der Jugoslawien-Konferenz (1991), die allgemein als Badinter-Kommission bekannt ist; Serbien und Montenegro (2006); Kosovo (2008), oder Südsudan (2011), um nur einige zu nennen. Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union lautet wie folgt: „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“

sind, und anderen, die Regionen sind, wie in Artikel 2 der spanischen Verfassung festgelegt. Wenn eine multinationale Anerkennung und Einigung angestrebt wird, muss vor allem das Prinzip der Gleichheit zwischen Staatsnation und Teilstaatsnation –oder Nationalität– und nicht so sehr das Prinzip der Gleichheit zwischen verschiedenen Teilstaaten beachtet werden.

Allerdings könnte die Beteiligung der übrigen autonomen Gemeinschaften indirekt über eine Kammer mit echter territorialer Vertretung erfolgen, was beim derzeitigen spanischen Senat nicht der Fall ist, oder sie könnten über die in Punkt 3.3.2 erwähnte gemischte Kommission einen gewissen Beitrag leisten. Die Debatte über die bilateralen Beziehungen zwischen Katalonien und Spanien bzw. die multilateralen Beziehungen zwischen den autonomen Gemeinschaften und dem Zentralstaat ist historisch und kontrovers.⁷¹

3.3.5. Gerichte und Verfassungsgericht

Gemäß der spanischen Verfassung ist das Gerichtswesen in Spanien stark vereinheitlicht und zentralisiert. Die ordentliche Gerichtsbarkeit gipfelt im Obersten Gerichtshof, wobei es in jeder Autonomen Gemeinschaft auch Oberste Gerichtshöfe gibt. Die Richter haben eine wichtige Rolle in dem hier vorliegenden Territorialkonflikt gespielt, der in besonderem Maße gerichtlich ausgetragen wurde. Darüber hinaus können Richter und Gerichte eine wichtige Rolle spielen, da sie befugt sind, Fragen der Verfassungswidrigkeit an das Verfassungsgericht zu richten.

Das Verfassungsgericht ist der Schlüssel für die Durchführbarkeit eines Klarheitsabkommens. Neben einer Rechtsprechung, die eine territoriale Selbstbestimmung, insbesondere durch Volksabstimmungen, sehr erschwert, kommt hinzu, dass sie seit 2008 immer wieder in diesen Konflikt verwickelt ist.⁷² Außerdem haben die Parteien selbst dazu tendiert, ihre Einflussnahme auf unterschiedliche Weise zu verstärken: Die Anfechtung zahlreicher einschlägiger

⁷¹ Siehe Bericht 2/2019, *Selbstverwaltung und zwischenstaatliche Beziehungen in den Demokratien von heute. Der Fall Katalonien*, vom Institut d'Estudis de l'Autogovern.

⁷² Das Verfassungsgericht hat in der Regel rasch und einstimmig über Fälle von Souveränität, Sezession und externer Selbstbestimmung entschieden.

katalanischer und baskischer Maßnahmen, die Tatsache, die Verfassungsrechtsprechung nicht in Frage zu stellen und sie als unanfechtbares Argument zu benutzen, um nicht zu verhandeln oder den Forderungen nach Selbstbestimmung nachzukommen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts, die die Durchführung von Unabhängigkeits- und Sezessionsreferenden verhindert, sich gegen einseitige Eingaben oder Maßnahmen gerichtet hat, zunächst im Baskenland und später in Katalonien. Das Verfassungsgericht könnte seine Rechtsprechung revidieren oder zu einem solchen Referendum schweigen, wenn es durch eine Vereinbarung zwischen Staat und territorialem Teilstaat zustande kommt. Ein Klarheitsabkommen könnte eine treibende Kraft für eine Änderung der Rechtsprechung und gleichzeitig für eine Verfassungsänderung sein. Insbesondere in seinem Urteil 42/2014 zur Erklärung der Unabhängigkeit und des Entscheidungsrechts des katalanischen Volkes sprach sich das Verfassungsgericht für eine Beilegung und Lösung des Konflikts durch Verhandlungen aus: „Die Verfassung kann und will nicht ausdrücklich auf alle Probleme eingehen, die in der verfassungsmäßigen Ordnung auftreten können, insbesondere nicht auf solche, die sich aus dem Willen eines Teils des Staates ergeben, seinen Rechtsstatus zu ändern. Probleme dieser Art können nicht von diesem Gericht gelöst werden, dessen Aufgabe es ist, die strikte Einhaltung der Verfassung zu gewährleisten. Aus diesem Grund sind die öffentlichen Behörden und insbesondere die Gebietskörperschaften, die unseren autonomen Staat bilden, dazu aufgerufen, die Probleme, die sich in diesem Bereich entwickeln, durch Dialog und Zusammenarbeit zu lösen“.

4. Vierte Frage.

Welche Rolle sollte ein Referendum über die politische Zukunft Kataloniens oder andere, ähnliche Mechanismen bei der Lösung des Konflikts spielen?

Die Forderung nach einem Referendum, in dem die Bevölkerung über die politische Zukunft Kataloniens entscheiden kann, wird seit Jahren von verschiedenen Akteuren des Territorialkonflikts erhoben. Um die vierte Frage im vorliegenden Zusammenhang zu beantworten, müssen mehrere Elemente berücksichtigt werden: Die allgemeine Funktion von Volksabstimmungen, der Zeitpunkt des Referendums im Prozess der Konfliktlösung, die allgemeinen Schwierigkeiten, die dabei auftreten können, die spezifischen Vorschläge für ein Referendum und die mögliche Rolle analoger und ergänzender Mechanismen bei der Suche nach Lösungen. Dies wird in den verschiedenen Abschnitten, in denen diese Frage beantwortet wird, erläutert. Im Vorfeld sollten jedoch einige Überlegungen angestellt werden.

Ein Referendum ist ein Verfahren, bei dem die Bürgerinnen und Bürger zu einer bestimmten politischen Frage befragt werden, um ihre Präferenzen mehr oder weniger direkt, aber nicht unbedingt rechtsverbindlich, in die Entscheidungsfindung einfließen lassen. Der Vorschlag, ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens abzuhalten, stand im Mittelpunkt eines sehr wichtigen Teils der Debatte und der politischen Strategien zur Lösung des territorialpolitischen Konflikts zwischen Katalonien und Spanien. Dieser Vorschlag wurde durch mehrere Umfragen gestützt, die gezeigt haben, dass eine deutliche Mehrheit bereit ist, an einem solchen Referendum teilzunehmen, und dass es eine Vielzahl von Meinungen über die territorialen Präferenzen gibt.⁷³ Auch andere Umfragen haben gezeigt, dass

⁷³ Im Barometer des Meinungsforschungszentrums (Baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió) vom 5. April 2023 (Ausgabe 1050) wurde beispielsweise die Frage gestellt: „Bitte geben Sie an, inwieweit Sie der folgenden Aussage zustimmen oder nicht zustimmen: Die Katalanen sind berechtigt, in einem Referendum über ihre Zukunft als Land zu entscheiden“ (p. 31). 52,4 % der Befragten stimmten „voll und ganz“ zu, und 24,5 % stimmten „eher“ zu. In ähnlicher Weise wurde in der Meinungsumfrage 2022 des Instituts für Politik- und Sozialwissenschaften (ICPS) die Frage nach dem Verhandlungstisch gestellt: „Wären Sie eher einverstanden oder nicht einverstanden, wenn dieser Verhandlungstisch die Durchführung eines Referendums über die Unabhängigkeit Kataloniens vereinbaren würde“ (S. 39.1). 67,2 % antworteten mit „eher einverstanden“. Diese Ansichten sind in den letzten Jahren mehr oder weniger stabil geblieben. Was die territorialen Präferenzen betrifft, so wurde im Umfragebarometer des Centre d'Estudis d'Opinió vom 5. Juli 2023 (Nummer 1050) die Frage gestellt: „Wie sollte Ihrer Meinung nach die Beziehung zwischen Katalonien und Spanien aussehen? Katalonien sollte ...“ (S. 33). 7 % der Befragten antworteten „Eine Region in Spanien sein“; 31,1 %, „Eine autonome Gemeinschaft von Spanien sein“; 22,9 %, „Ein Staat innerhalb eines föderalen Spaniens sein“, und 32,9 %, „Ein unabhängiger Staat sein“. In demselben Barometer

ein beträchtlicher Teil der spanischen Bürger die Ergebnisse eines Referendums akzeptieren würde, wenn es legal und vereinbart wäre.⁷⁴

Politisch und rechtlich ordnungsgemäß organisiert, könnte das Referendum sicherlich ein guter Mechanismus sein, um eine demokratische und legitime Lösung des Konflikts zu finden, auch wenn es wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass es nicht unbedingt der einzig mögliche demokratische und legitime Weg ist. Im Rahmen eines liberalen repräsentativen Systems wie dem unseren ist die Fähigkeit, einvernehmliche und akzeptable Lösungen für die an einem politischen Konflikt beteiligten Akteure zu finden, letztlich das entscheidende Element, um sowohl das Referendum als auch andere ähnliche Wege einzuleiten.

Diese Vereinbarung oder dieser Pakt zwischen den repräsentativen Institutionen ist eine notwendige Voraussetzung für die politische Legitimität des Referendums und ein Faktor, der zu seinem rechtlichen Status beiträgt. Mögliche Bedenken oder Hindernisse, die ein Referendum mit sich bringen könnte, dürfen nicht dazu führen, dass man sich einer Lösung des Konflikts im Rahmen der Prinzipien der Demokratie, des Konstitutionalismus und der Rechtsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes, die wir in der Antwort auf die erste Frage entwickelt haben, verweigert. Dies sollte das oberste Ziel eines möglichen Klarheitsabkommens sein.

Referenden sind nicht das einzige demokratische Entscheidungsinstrument und auch nicht unbedingt immer das beste. Aber wenn nicht durch ein Referendum, dann muss ein alternativer demokratischer Mechanismus gefunden und artikuliert werden, der sowohl die Verteilung der Präferenzen zwischen den verschiedenen

wurde auf die Frage "Und, genauer gesagt, wollen Sie, dass Katalonien ein unabhängiger Staat wird?" (S. 34) 41,8 % der Befragten antworteten mit „Ja“ und 52,5 % mit „Nein“.

⁷⁴ In einer Studie des Meinungsforschungszentrums aus dem Jahr 2019 wurde beispielsweise die Aussage „Es sollte ein Referendum in Katalonien geben, damit die Katalanen entscheiden können, welche Beziehung sie zwischen Katalonien und dem spanischen Staat wünschen“ für ganz Spanien formuliert. In Katalonien stimmten 54 % der Befragten „stark zu“ und 16,8 % „eher zu“, während im übrigen Spanien diese Prozentsätze bei 15 % bzw. 14,8 % lagen. Auf die Frage „Wenn ein legales und vereinbartes Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens abgehalten würde und eine klare Mehrheit der katalanischen Bürger sich für die Unabhängigkeit entscheiden würde, würden Sie persönlich das Ergebnis des Referendums akzeptieren oder nicht akzeptieren?“ antworteten 81,3 % der Katalanen mit „Ja“, ein Prozentsatz, der im übrigen Spanien bei 48,2 % lag.

Optionen innerhalb Kataloniens als auch die potenziellen Unterschiede in den Präferenzen zwischen der katalanischen und der spanischen Bevölkerung (d.h. Minderheits- und Mehrheitsmeinungen) berücksichtigt.

4.1. Funktionen der Referenden

Wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert, sind Volksabstimmungen politisch einflussreiche und weit verbreitete Mechanismen zur Lösung von Territorialkonflikten, die es ermöglichen, die Präferenzen der Bevölkerung zu ermitteln und gleichzeitig Entscheidungen durch eine direkte Abstimmung zu legitimieren. Wir unterscheiden bei Volksabstimmungen zwei Funktionen: der Ausdruck von Präferenzen und die Legitimation, die in der Praxis zeitgleich und untrennbar auftreten.

Betrachtet man die Prozesse im Umgang mit Territorialkonflikten in demokratischen Staaten, die mit Spanien vergleichbar sind,⁷⁵ ist die Durchführung eines Referendums im Allgemeinen ein gutes Instrument zur Konfliktlösung. Es hängt jedoch in hohem Maße von der Regelung, dem Wortlaut, dem Zeitpunkt, den Mehrheiten, der Form und den Bedingungen ab, unter denen es durchgeführt wird, sowie von der Zustimmung der betroffenen Akteure zu ihrer Durchführung. Entscheidend ist letztlich, ob das Ergebnis als politisch relevant akzeptiert wird, unabhängig davon, ob es rechtlich bindend ist oder nicht.

4.1.1. Vorteile bei der Lösung von Konflikten

In dem Maße, in dem Referenden die Anforderungen an die Klarheit erfüllen, wie wir im Folgenden⁷⁶ sehen werden, ermöglichen sie es, die Präferenzen der Bevölkerung in Bezug auf ein bestimmtes politisches Thema genauer zu ermitteln, da die gesamte Wählerschaft diese Präferenzen in Beantwortung einer relativ eng definierten Frage oder einer Reihe von Fragen zum Ausdruck bringt. Trotz der bestehenden Probleme bei der Zuschreibung von Präferenzen sind⁷⁷ Referenden

⁷⁵ Siehe Antwort auf die zweite Frage.

⁷⁶ Siehe Antwort auf die fünfte Frage.

⁷⁷ Insbesondere im Falle von Mehrfachantworten.

das beste Instrument, um diese expressive Funktion zu erfüllen. Regelmäßige Wahlen sind ebenfalls geeignet, die Präferenzen der Wähler zu ermitteln. Allerdings sind sie für diesen Zweck in der Regel nicht genau genug, da die Stimmabgabe immer eine Reaktion auf verschiedene Beweggründe ist, die sich nicht so genau bestimmen oder auf einen einzigen reduzieren lassen. Die Beweggründe hinter der Stimmabgabe bei einem Referendum sind ebenfalls vielfältig und interpretierbar. Die Ergebnisse können irreführend oder zweideutig ausfallen, insbesondere wenn die Fragen nicht gut formuliert sind. Dennoch sind die Ergebnisse eines Referendums sehr viel präziser und eindeutiger als die einer Wahl, wenn das Referendum auf einer Vereinbarung zwischen den sich beteiligenden Parteien beruht; wenn es eine gute gesetzliche Regelung gibt, die das Referendum absichert und die Ergebnisse verbindlich macht; und wenn eine klare Fragestellung formuliert wird.⁷⁸

Über die Ermittlung und Äußerung von Präferenzen hinaus haben Volksabstimmungen die wichtige Funktion, öffentliche Entscheidungen durch die direkte Beteiligung der gesamten Bevölkerung demokratisch zu legitimieren. Im Gegensatz zu anderen partizipativen Verfahren wie Bürgerversammlungen oder Bürgerforen, die zwar mehr oder weniger repräsentativ sind, sich aber auf einen kleinen Teil der Bevölkerung beschränken, ist bei einem Referendum die gesamte Bevölkerung zur Teilnahme aufgerufen. Diese Eigenschaft, die Präferenzen der gesamten Bevölkerung durch allgemeine, direkte und geheime Wahlen zu erfassen, machen Referenden zu einem mächtigen Instrument der Volkssouveränität und verleiht ihnen damit ein hohes Maß an demokratischer Legitimität.

Wie im folgenden Abschnitt über die Schwierigkeiten bei der Lösung von Territorialkonflikten erläutert, sollte die Tatsache, dass Referenden die Ermittlung der Präferenzen der gesamten Bevölkerung ermöglichen, zur Schlussfolgerung führen, dass dies die einzige Möglichkeit ist, den Willen des Volkes zu ermitteln. Tatsächlich gibt es, wie die Fachliteratur zeigt, keine unfehlbare Methode zur

⁷⁸ Ein alternatives Verfahren zur Ermittlung der Präferenzen der Bevölkerung könnten Umfragen sein. Auch wenn es einige sehr gut durchgeführte Umfragen gibt, kann keine Umfrage so legitim, gründlich, zuverlässig und aussagekräftig sein wie eine direkte Befragung der gesamten Bürgerschaft anhand einer klaren Frage. Die Bevölkerung steht einer Abstimmung nicht auf dieselbe Weise gegenüber wie einem Referendum.

Feststellung dieses Willens. Es ist daher nicht ersichtlich, dass das Ergebnis eines Referendums in allen Zusammenhängen notwendigerweise eine höhere demokratische Legitimation besitzt als das Ergebnis, das durch andere Verfahren oder Instrumente erzielt werden kann. Dennoch besteht kein Zweifel daran, dass eine politische Entscheidung von demokratischen Vertretern mit der Unterstützung einer klaren Mehrheit, die sich durch eine direkte Befragung der Bevölkerung ausdrückt, ein sehr hohes Maß an demokratischer Legitimität erreichen kann, um die notwendigen Bedingungen für eine freie und bewusste Beteiligung zu maximieren. Aus diesen Gründen sind Volksabstimmungen, wenn sie richtig durchgeführt werden, optimale Mechanismen im Rahmen eines Konfliktlösungsprozesses.

4.1.2. Schwierigkeiten bei der Lösung von Konflikten

Um die Eignung eines Referendums zur Lösung eines politischen Konflikts wie dem gegenwärtigen beurteilen zu können, muss man sich vor Augen halten, dass dieses Instrument auch gewisse Nachteile bzw. Komplexitäten aufweist, die es zu berücksichtigen gilt.

Erstens können Volksabstimmungen zu sehr vereinfachen, weil sie komplexe Situationen auf eine konkrete Frage reduzieren, vorzugsweise mit einer binären Antwort (das paradigmatische Beispiel dafür ist „Ja“ oder „Nein“, obwohl es manchmal besser ist, die einzelnen Optionen konkreter zu benennen). Politische Konflikte sind immer vielschichtig und setzen sich aus verschiedenen Faktoren zusammen, die sich unterschiedlich auf die Konfliktparteien auswirken. Lösungen sind in der Regel das Ergebnis komplexer Kompromisse. Ein Referendum kann einige dieser Lösungswege kanalisieren, aber es ist unwahrscheinlich, dass es eine einzige, einfache und wirksame Lösung bietet, um den Konflikt in seiner ganzen Komplexität zu bewältigen.

Zweitens können Volksabstimmungen – in Anlehnung an den vorhergehenden Punkt – Dynamiken untergraben, die der politischen Konsensbildung förderlich sind, wie z. B. Beratungen und Verhandlungen, wenn sie die rein mehrheitliche Dimension der Abstimmung und die Bündelung von Präferenzen durch einen

Wettbewerbsprozess betonen, der tendenziell Gewinner und Verlierer hervorbringt. Dies kann die Suche nach Kompromissen, Zwischenlösungen und inklusiven Lösungen erschweren, die zwar keine Seite völlig überzeugen, aber einen viel breiteren politischen und gesellschaftlichen Konsens erreichen. Im Gegensatz zu einem Demokratieverständnis, das die Demokratie auf einfache Mehrheitsentscheidungen reduziert, ist zu bedenken, dass demokratische Ideale komplexer und anspruchsvoller sind. Es können inklusivere Formen der politischen Konsensbildung angestrebt werden, die auf Konsultation und Bündnissen statt auf Konkurrenz und Konfrontation beruhen.

Drittens, und in Ergänzung zum vorhergehenden Punkt, erzeugen Referenden oft eine polarisierende Dynamik, die dazu führen kann, dass sich die ohnehin schon vorhandenen gesellschaftlichen Spaltungen in einem solchen Konflikt noch vertiefen. Dieser Effekt ist bei Volksabstimmungen oder Volksbefragungen zu Themen von geringerer politischer Relevanz oder zu weniger identitätsstiftenden politischen Themen unbedeutend, wenn nicht sogar inexistent. Im Falle von Territorialkonflikten ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Polarisierung zunimmt. Wie wir in Fällen wie Schottland oder dem Brexit gesehen haben, kann dies zu einer demokratischen Blockade führen, die andere politische Steuerungsinstrumente oder -prozesse erschwert.

Viertens bergen Referenden die Gefahr der politischen Manipulation, insbesondere wenn die Fragestellung unklar ist und es keine qualitativ hochwertige öffentliche Debatte gibt, in der die verschiedenen Parteien ihre Argumente für oder gegen den zur Abstimmung stehenden Vorschlag vorbringen und diskutieren können. Die Gefahr von Fehlinformation und Demagogie besteht immer. In diesem Zusammenhang sollte hinzugefügt werden, dass sich diese Risiken, sofern eine gute oder angemessene Regulierung vorhanden ist, nicht wesentlich von denen unterscheiden, die wir bereits in normalen Wahlkämpfen antreffen. Um das Manipulationsrisiko zu verringern, ist es jedoch wichtig, dass die Fragestellung eindeutig ist und dem Referendum eine qualitativ hochwertige öffentliche Debatte vorausgeht. In der vergleichenden politischen Analyse finden wir in dieser Hinsicht gute und schlechte Regelungen und Praktiken. Wir sollten nicht in die Annahme verfallen, dass es keinen Raum für Manipulation und Demagogie gäbe.

Fünftens: Auf einer eher technischen Ebene wirft der Aufbau der Frage spezifischere Schwierigkeiten auf. Zum Beispiel können Fragen mit einer nicht-binären Antwort – d.h. mit drei oder mehr Antworten – zu demokratisch uneindeutigen Ergebnissen führen. Es ist möglich, dass die Antwortmöglichkeit, die von einer größeren relativen Mehrheit unterstützt wird, in Wirklichkeit diejenige ist, die von den Wählern insgesamt am wenigsten bevorzugt wird. Andererseits kann das Referendum, wenn es keine Schwellenwerte für die Beteiligung und die Ja-Stimmen gibt, zu zweifelhaften Ergebnissen führen, bei denen eine sehr knappe Mehrheit mit nur wenigen Stimmen Unterschied einen Vorschlag annimmt, der einige Tage später in der Minderheit sein könnte. Für all diese technischen Schwierigkeiten gibt es Lösungen, aber sie müssen bei der Entscheidung über die Durchführung eines Referendums und die Art seiner Organisation berücksichtigt werden.

4.2. Zeitliche Fristen: Beginn und Ende

In Bezug auf den politischen Prozess, in dessen Rahmen die Volksabstimmung durchgeführt wird, kann es zwei unterschiedliche Zeitpunkte geben: Referenden können in Bezug auf den politischen Prozess, in dem sie stattfinden, an zwei verschiedenen Punkten ansetzen: Sie können dazu dienen, einen Entscheidungsprozess in Gang zu setzen, oder sie können dazu dienen, diesen Prozess abzuschließen oder zu beenden, mit dem grundlegenden Ziel, die zuvor von den demokratischen Vertretern getroffene Entscheidung zu bestätigen.

- a) Bei Initiativreferenden oder Volksbefragungen in der Anfangsphase werden die Präferenzen der Bürger ermittelt. Sie dienen als Input für einen öffentlichen Entscheidungsprozess, der dadurch legitimiert wird. Dies ist bei den meisten Konsultationen der Fall. Die zuständigen Organe sind für die Fortführung des regulären Entscheidungsprozesses verantwortlich, können dies jedoch unter Berücksichtigung der von der Bevölkerung geäußerten Präferenzen tun. Oft ist eine erste Volksbefragung ein guter Weg, um das Ausmaß eines politischen Konflikts zu ermitteln. Aus den Wahlergebnissen auf die Unterstützung zu schließen, könnte umstrittener sein.

- b) Abschluss- oder Ratifizierungsreferenden ermitteln die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf eine Vereinbarung, die das Ergebnis eines politischen Prozesses ist, z. B. ein Reformvorschlag für ein Autonomiestatut. Ziel ist die Validierung und gegebenenfalls die demokratische Legitimierung durch eine direktdemokratische Maßnahme. Diese Abschluss- oder Ratifizierungsreferenden sind in der Regel rechtsverbindlich.

Es spricht nichts gegen eine Kombination dieser beiden Arten von Referenden im Rahmen eines komplexen Verfahrens zur Bewältigung oder Lösung von Konflikten. Da die spezifischen Funktionen der einzelnen Modalitäten unterschiedlich sind, kann es in der Tat sinnvoll sein, sie in verschiedenen Phasen eines umfassenderen demokratischen Prozesses zu kombinieren, insbesondere bei so komplexen Konflikten mit so weitreichenden und oft irreversiblen Folgen wie Territorialkonflikten. Andererseits gibt es auch die Möglichkeit, Referenden in den Zwischenphasen eines politischen Konflikts durchzuführen.

4.3. Die Frage der Durchführbarkeit

Im vorliegenden Fall besteht ein relevantes Hindernis in den rechtlichen Einwänden gegen ein Initiativreferendum zur Ermittlung der Präferenzen Kataloniens hinsichtlich seines politischen Status. Die rechtliche Zulässigkeit dieses Referendums, das wir als Initiativreferendum definiert haben, ist das, was die größte juristische Kontroverse innerhalb des spanischen Rechtsrahmens auslöst. Konsultative Referenden über Fragen von politischer Bedeutung sind in Artikel 92 der Verfassung vorgesehen und im Organgesetz 2/1980 über das Verfahren bei Volksabstimmungen nur geringfügig geregelt.

Der rechtliche Rahmen wurde von einem Teil der Rechtslehre im Rahmen eines Referendums verteidigt, das einvernehmlich und nach gesetzlich festgelegten Verfahren durchgeführt werden sein müsste. Es sei jedoch daran erinnert, dass in der Kontroverse über die Rechtmäßigkeit des Referendums das Argument vorgebracht wurde, die Verfassung könne der Durchführung von Referenden über

die mögliche Abspaltung eines Gebiets vom Staat nicht nachkommen. Darüber hinaus ist es von großer Bedeutung, dass diese Möglichkeit durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs in einigen Punkten zusätzlich eingeschränkt worden ist. In jedem Fall sollten diese rechtlichen Schwierigkeiten kein Hindernis für die Durchführung von Initiativreferenden im Rahmen politischer Verhandlungen sein. Nach unserem Verständnis ist diese Möglichkeit mit der Verfassung nicht unvereinbar.

Ratifizierungsreferenden sind hingegen in bestimmten Fällen gesetzlich vorgesehen, wie z. B. bei der Verfassungsreform (Artikel 167 und 168 der Verfassung) oder der Reform des Autonomiestatuts (Artikel 222 und 223 des Autonomiestatuts von Katalonien), und dürften in diesen Fällen keine rechtlichen Probleme aufwerfen.

Obwohl es heißt, dass Initiativreferenden in der Regel konsultativ und Ratifizierungsreferenden in der Regel rechtsverbindlich sind, so ergibt sich aus diesen Bedingungen keine Definition der beiden Arten von Referenden; vielmehr beschränkt sich die Unterscheidung strikt auf den Zeitpunkt der Abhaltung des Referendums und die spezifische Funktion, die sich aus diesem Zeitpunkt ergibt. Die Unterscheidung zwischen konsultativen und verbindlichen Volksabstimmungen ist zwar rechtlich sehr relevant, in der Praxis jedoch nicht von großer politischer Bedeutung, was sich bei vielen ähnlichen Prozessen in ähnlichen politischen Umständen beobachten lässt.⁷⁹ Das Ergebnis einer Befragung, das also rechtlich nicht bindend ist, kann, insbesondere wenn es eine klare Mehrheit zu einer klaren Frage ergibt, großes politisches Gewicht haben und insofern die allgemeinen Grundfunktionen eines Referendums erfolgreich erfüllen.

4.4. Die Frage des *Demos*

Eine der Schwierigkeiten bei Volksabstimmungen über Territorialkonflikte besteht darin, dass der *Demos*, der entscheiden soll, nicht immer klar definiert ist, wenn wir unter *Demos* die gesamte Bevölkerung verstehen, die das Recht hat, an dem Referendum oder der Befragung teilzunehmen. Die Definition dieses *Demos* muss im Voraus erfolgen und kann nur das Ergebnis eines politischen Verhandlungs- und

⁷⁹ Ein Beispiel dafür ist das schottische Unabhängigkeitsreferendum von 2014.

Einigungsprozesses sein, der sich in einigen Fällen in der Gesetzgebung selbst niederschlägt. Infolgedessen wird die Definition des relevanten *Demos*, wie es in Spanien der Fall ist, selbst zum Gegenstand eines politischen Konflikts, der nur durch eine Einigung auf dem Verhandlungsweg zwischen den Hauptakteuren gelöst werden kann.⁸⁰ Diese mangelnde Definition führt zu einer Reihe spezifischer Probleme, von denen wir nur zwei nennen wollen: die Definition des *Demos*, der die streitige Frage zu entscheiden hat, und die Definition des möglicherweise unabhängigen *Demos*.

Im vorliegenden Fall geht es um die Frage, ob nur die katalanische Bevölkerung oder die gesamte spanische Bevölkerung ein Mitspracherecht in der Frage der territorialen Zugehörigkeit Kataloniens zu Spanien haben soll. Wenn in vergleichbaren politischen Kontexten ein Territorialreferendum vorgeschlagen wurde, das zur Abspaltung eines Territoriums hätte führen können, bestand die Tendenz, nur die Bürger des potentiell unabhängigen Territoriums zur Abstimmung aufzurufen, die von der Entscheidung am unmittelbarsten betroffen sind.

Einer der Gründe dafür ist, dass eine solche Entscheidung, die dem breiteren *Demos* des Gesamtstaates vorgelegt wird, von der Mehrheit der Bürger dieses Staates dauerhaft blockiert werden könnte, selbst wenn es in dem potenziell unabhängigen Gebiet eine sehr große und stabile Mehrheit für die Abspaltung gäbe. Dies wirft ein schwer zu lösendes Problem der demokratischen Legitimität auf. Es ist Teil des demokratischen Prinzips, dass die Herrschaft der Mehrheit die Berücksichtigung des klaren und nachhaltigen Willens struktureller, dauerhafter oder anhaltender territorialer Minderheiten voraussetzt; d. h. gesellschaftliche Gruppen, die systematisch in der Minderheit sind und innerhalb des bestehenden räumlichen Rahmens keine Chance haben, irgendwann in der Zukunft zur Mehrheit zu werden. Das Ideal der Demokratie setzt voraus, dass der Teil der Wählerschaft, der bei einer Abstimmung in der Minderheit war, die Hoffnung haben kann,

⁸⁰ Wir haben bereits in der vergleichenden politischen Betrachtung auf die mehrstufigen Mechanismen der Neudefinition des sich abspaltenden *Demos* hingewiesen. Darüber hinaus ist das Referendum häufig ein Mittel zur Schaffung, Veränderung oder Annahme eines *Demos*. Dies ist besonders wichtig, wenn wir unter *Demos* mehr als nur eine Gruppe von wahlberechtigten Personen verstehen.

irgendwann in der Zukunft zur Mehrheit zu gehören, und nicht das Gefühl hat, ständig vom Willen einer anderen Mehrheit beherrscht zu werden.

Auf der anderen Seite bedeutet die Annahme, dass der einzig relevante *Demos* der des sich abspaltenden Territoriums ist, zu ignorieren, dass eine Entscheidung wie die Unabhängigkeit sehr relevante Konsequenzen für die Bürger des verbleibenden Staates hat und dass die gleiche demokratische Logik verlangt, dass diese Bürger über einen Mechanismus der Mitentscheidung verfügen. Dies trifft auf alle vergleichbaren Fälle von Volksabstimmungen über territoriale Zugehörigkeit zu, in denen der *Demos* des Staates in der Regel indirekt durch seine Vertreter im Parlament oder in der Exekutive bestimmen konnte: entweder bei der Genehmigung des Unabhängigkeitsreferendums, das in dem potenziell unabhängigen Territorium ausgerufen wurde, bei der anschließenden Verhandlung oder Ratifizierung oder in einigen Fällen direkt beim Referendum selbst.

Einige Akteure haben argumentiert, dass die Tatsache, dass nur der *Demos* des potenziell unabhängigen Territoriums, in diesem Fall Katalonien, abstimmen dürfe, im Grunde eine Frage der Souveränität sei. Die gleiche Begründung für die Souveränität wird aber auch von denjenigen angeführt, die meinen, der einzig relevante *Demos* sei der Staat als Ganzes und nur dieser sei rechtlich als Träger der Souveränität definiert. Wenn die Lösung des Territorialkonflikts in Katalonien eine Verfassungsreform erfordert und der in der Verfassung selbst festgelegte Reformmechanismus eingehalten werden soll, ist es unvermeidlich, dass sich der spanische *Demos* durch das in der Verfassung vorgesehene Referendum äußert. Der entscheidende Punkt ist, dass der Anspruch auf die letztendliche politische Souveränität, einer der wichtigsten Aspekte im politischen Territorialstreit ist und daher weder in die eine noch in die andere Richtung als selbstverständlich angesehen werden kann.

Dieses erste Problem, das aus der fehlenden Definition des relevanten *Demos* resultiert, ist nicht unlösbar. Wie wir gesehen haben, wurde auf internationaler Ebene nach verschiedenen Lösungen gesucht, um die Mitentscheidung der beiden *Demos* zu ermöglichen, wobei der *Demos* des Mutterlandes in der Regel durch seine Vertreter in der Anfangs- oder Genehmigungsphase, in der Zwischenphase

und in der Endphase der Verhandlungen oder der Ratifizierung beteiligt wird. Es spricht nichts dagegen, dass dies auch durch ein breiter angelegtes Referendum oder eine Volksbefragung oder durch zwei getrennte, aber kombinierte Referenden geschehen kann, wie dies in einigen Fällen auch erfolgt ist. In jedem Fall handelt es sich um ein Problem, das berücksichtigt werden muss und das, wie bereits gesagt, Teil des politischen Konflikts ist, der Gegenstand eines Paktes oder einer Vereinbarung sein muss. Es muss auch darüber nachgedacht werden, wie das Problem der dauerhaften Minderheiten vermieden werden kann, das bestehen bleiben würde, sollte die Mehrheit des *Demos* des Mutterstaates sich niemals auf diesen Pakt einlassen. Dies ist einer der Bereiche, in denen die in der Antwort auf Frage 3 erwähnte Mediation oder internationale Vermittlungslösung zum Einsatz kommen könnte.

Es gibt noch ein weiteres Problem, das sich aus der fehlenden Definition des für das Referendum relevanten *Demos* ergibt: das der Definition des *Demos* des Gebietes, das einen neuen Status fordert. Im Falle Kataloniens wurde häufig davon ausgegangen, dass der potentiell unabhängige *Demos* mit den Bürgern der Autonomen Gemeinschaft Katalonien identisch ist. Es gab jedoch immer wieder Stimmen, die diese Definition in Frage stellten. Es wurde die Forderung laut, dass auch Menschen aus anderen katalanischen Ländern an einem möglichen Referendum teilnehmen können; Andere, wie im Fall von Aran, haben darum gebeten, nicht in das Referendum einbezogen zu werden. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich auch hier, wie bei der ersten bereits behandelten Frage, um einen politischen Konflikt handelt, der als solcher kaum einem Referendum unterworfen werden kann und ein vorher ausgehandeltes und vereinbartes Vorgehen erfordert. Die Forderung nach der Teilbarkeit des Staates, die in der Position der Unabhängigkeitsbefürworter implizit enthalten ist, müsste auch die Möglichkeit einer Neudefinition des teilstaatlichen *Demos* mit einschließen.

4.5. Erwägungen zu Referendumsvorschlägen

Die Festlegung eines konkreten Vorschlags für ein Referendum, das zu einer Lösung des politischen Konflikts zwischen Katalonien und Spanien führen soll, sollte Teil des Klarheitsabkommens sein. Es ist nicht Aufgabe des Rates, eine konkrete

Lösung vorzuschlagen, aber es lohnt sich, die Verhandlungsführer bei der Bewertung der verschiedenen Alternativen erneut daran zu erinnern, dass die in der Antwort auf die erste Frage erläuterten und im gesamten Bericht dargelegten Grundsätze der Demokratie, der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes gleichberechtigt und nicht hierarchisch behandelt werden sollten.

Darüber hinaus sollten die Kriterien der Legitimität und Durchführbarkeit helfen, sämtliche von den beteiligten Parteien vorgeschlagenen Lösungen zu bewerten. Ein Klarheitsabkommen sollte darauf abzielen, den Konflikt zu lösen; es sollte sich daher mit der Forderung und der Institutionalisierung von Sezession und dem Verbleib im Staat befassen. In diesem Sinne könnte das Abkommen eher verfahrenstechnischer Natur sein, um einen Mechanismus zur Ermittlung der Präferenzen der Bürger zu schaffen, und gleichzeitig inhaltlich stärker auf die Institutionalisierung der territorialen Ansprüche Kataloniens ausgerichtet sein.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen lassen sich exemplarisch, und um mehr Ordnung in die Debatte zu bringen, fünf konkrete Referendumsvorschläge identifizieren, die aus Sicht der oben genannten Prinzipien legitime Formen der Konfliktbewältigung darstellen und eine — angemessen asymmetrische — Beteiligung beider *Demen* vorsehen (siehe vorhergehender Unterabschnitt). Diese Möglichkeiten wurden in den letzten Jahren von verschiedenen Akteuren im Zusammenhang mit dem Territorialkonflikt, der im Zentrum dieses Berichts⁸¹ steht, formuliert und können sich gegenseitig ergänzen. Ein Klarheitsabkommen könnte diese auf verschiedene Weise nutzen, u. a. durch eine Klausel, die ein künftiges Referendum vorsieht, wenn die Bedingungen und Fristen hierfür gewährleistet sind.

⁸¹ Es lohnt sich zum Beispiel, die in verschiedenen Berichten vorgeschlagenen und diskutierten rechtlichen Möglichkeiten in Betracht zu ziehen. Wir verweisen zum Beispiel auf den Bericht 1, *Volksbefragung über die politische Zukunft Kataloniens*, des Konsultativrats für den nationalen Übergang vom 25. Juli 2013 (Consell Assessor per la Transició Nacional vom 25. Juli 2013); den Bericht 1/2019, *Demokratien und Unabhängigkeitsreferenden. Der Fall Katalonien*, vom Institut für Selbstverwaltungsforschung oder der Bericht *Ein einvernehmliches Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens: einige rechtliche Instrumente für eine hypothetische politische Verhandlung*, ebenfalls vom 'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

- 1) **Ein Initiativreferendum im Gebiet des Teilstaates.** Ein solcher Vorschlag würde zum Beispiel darin bestehen, die Bevölkerung Kataloniens darüber zu befragen, ob das katalanische Parlament einen Prozess der Verfassungsreform einleiten soll, der die Unabhängigkeit und/oder eine Neuregelung innerhalb des Staates vorsehen könnte.⁸²
- 2) **Ein Ratifizierungsreferendum im Teilstaat.** Diese Option bestünde darin, die Bürger Kataloniens über eine zuvor erzielte politische Einigung über die Unabhängigkeit oder über eine neue Vereinbarung innerhalb des Staates zu befragen, was beispielsweise im Rahmen einer Reform des Autonomiestatuts Kataloniens geschehen könnte.⁸³
- 3) **Ein Initiativreferendum im Gesamtstaat.** Diese Möglichkeit wurde von einigen Akteuren im Zusammenhang mit dem Territorialkonflikt zwischen Katalonien und Spanien vorgeschlagen. Sie würde zum Beispiel darin bestehen, ein Referendum für ganz Spanien in Anwendung von Art. 92 der Verfassung durchzuführen, bei dem die gesamte spanische Bevölkerung gefragt wird, ob sie damit einverstanden ist, dass die spanische Regierung eine Konsultation in Katalonien über die Unabhängigkeit und/oder eine Neuregelung innerhalb des Staates zulässt. Bei dieser Art Referendum wäre eine gleichzeitige Analyse der Ergebnisse in Katalonien und im Rest Spaniens möglich. Dennoch wäre dies vergleichsweise ungewöhnlich. Außerdem würde ein Ergebnis, das gegen den übrigen Staat und für das Territorium des Teilstaates ausfällt, zu einem demokratischen Interessenkonflikt führen, der nur schwer zu lösen wäre.
- 4) **Ein Ratifizierungsreferendum im Gesamtstaat.** Im Gegensatz zur vorhergehenden Möglichkeit würde dieses Referendum darin bestehen, dass

⁸² Ein solches Referendum könnte verschiedene Arten von Fragen zulassen. Beim Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands im Jahr 2014 wurde beispielsweise die Frage gestellt: Soll Schottland ein unabhängiger Staat sein? („Should Scotland be an independent country?“); im Fall von Puerto Rico wurden mehrere Referenden mit Multiple-Choice-Fragen abgehalten, wie z. B. das Referendum von 2017, bei dem die Optionen Eigenstaatlichkeit, freier Zusammenschluss oder Unabhängigkeit und Status quo zur Auswahl standen. Für den Fall eines Sieges für die Option des freien Zusammenschlusses oder der Unabhängigkeit war eine zweite Abstimmung vorgesehen.

⁸³ In diesem Sinne lautete die Frage beim letzten Referendum über die Reform des Autonomiestatuts: „Stimmen Sie dem Entwurf des Autonomiestatuts von Katalonien zu?“

alle Bürger des Staates den von den Regierungsvertretern vereinbarten Bedingungen für die Unabhängigkeit und/oder für eine Neuregelung innerhalb des Staates zustimmen. Diese Art Referendum ist in den Verfahren zur Verfassungsreform vorgesehen. Während bei wesentlichen Verfassungsänderungen (Artikel 168) das Referendum in jedem Fall obligatorisch ist, ist es im einfachen Reformverfahren (Artikel 167) obligatorisch, wenn ein Zehntel der Mitglieder des Abgeordnetenhauses oder des Senats es verlangt.

- 5) **Referendum im Gebiet des Teilstaates und im Gesamtstaat.** Schließlich könnte eine Kombination der analysierten Möglichkeiten, die auch von einigen Autoren vorgeschlagen wurde, in der direkten Durchführung eines doppelten Referendums bestehen. Gleichzeitig oder nacheinander könnte in Katalonien und in Spanien jeweils ein Referendum durchgeführt werden, um die Präferenzen der Bevölkerung beider Gebiete in Bezug auf ein bestimmtes Einigungsszenario mit differenzierten Fragen zu ermitteln. In diesem Szenario wäre die Beteiligung der beiden *Demen* am Referendum von vornherein vorgesehen. Es ist jedoch anzumerken, dass auch diese Möglichkeit vergleichsweise ungewöhnlich wäre und ähnlich wie die dritte oben genannte Möglichkeit den Konflikt zwischen staatlichen Mehrheiten und territorialen Minderheiten weiter verschärfen könnte.

In vergleichbaren politischen Kontexten zur Lösung von Territorialkonflikten sind Volksabstimmungen im Gebiet der Teilstaaten üblich. Ein Initiativreferendum im Teilstaat hätte den Vorteil, dass die Präferenzen der katalanischen Bevölkerung in dieser Frage genau ermittelt werden könnten. Nachteile könnten die in Abschnitt 4.3 angesprochenen Schwierigkeiten hinsichtlich der rechtlichen Durchführbarkeit und die Tatsache sein, dass das Ergebnis grundsätzlich nicht rechtsverbindlich wäre und daher im Prinzip Gegenstand weiterer Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren sein müsste. Das Ratifizierungsreferendum im Gebiet des Teilstaates könnte eine größere rechtliche Tragfähigkeit erlangen, wenn eine Neuregelung des Bündnisses zwischen Katalonien und Spanien, insbesondere durch eine Reform des Autonomiestatuts, zur Abstimmung gestellt würde. In jedem Fall wäre das Ratifizierungsreferendum im Teilstaat mit einem Initiativreferendum im

Teilstaat vereinbar. Mit anderen Worten: Der Einigungsprozess könnte ein Initiativreferendum und ein anschließendes Referendum zur Ratifizierung des Abkommens auch in Katalonien vorsehen.

Vorschläge für ein landesweites Referendum, egal in welcher Variante, könnten den Vorteil haben, dass sie eine Beteiligung der beiden am Konflikt beteiligten *Demos* auf höchster Ebene ermöglichen. Wie bereits erwähnt, wäre dies jedoch eine vergleichsweise ungewöhnliche Lösung. Darüber hinaus ist Vorsicht geboten, wenn diese Referendumsvorschläge auf den Gesamtstaat übertragen werden, da dies nicht zu einer Lösung, sondern zu einer weiteren Polarisierung und Verschärfung des Konflikts führen könnte. Genauer gesagt könnte die anfängliche Beteiligung des staatlichen *Demos* an einem Referendum eher zu einem Abbruch als zur Bereitschaft für Verhandlungen zur Lösungsfindung führen. Zudem wäre eine Befragung der Bevölkerung des gesamten Staates von Anfang an im spanischen Fall noch umstrittener, wenn man bedenkt, dass die Bürgerinnen und Bürger im Gesamtstaat am Ende des Verfassungsreformprozesses erneut ihre Meinung äußern müssten. Es könnte also zu zwei Referenden im gesamten Staat kommen (ein Initiativ- und ein Ratifizierungsreferendum).

Man muss bedenken, dass das spanische Rechtssystem die Durchführung eines Referendums als Mechanismus für die Einleitung einer Verfassungsreform derzeit nicht zulässt, dass ein solches Referendum jedoch für die Ratifizierung einer Verfassungsreform gemäß Artikel 168 der Verfassung erforderlich ist, was das Verfahren im Falle einer Sezession oder der Anerkennung eines externen Selbstbestimmungsrechts sein müsste.⁸⁴ In jedem Fall sollten diese rechtlichen Schwierigkeiten, die in Abschnitt 4.3 erörtert werden, nicht dazu führen, im Rahmen politischer Verhandlungen die Referenden oder Anfangskonsultationen auszuschließen, die nicht notwendigerweise mit der spanischen Verfassung unvereinbar sind.

Die fünf Optionen, die in diesem Abschnitt erörtert werden, stellen einen Versuch dar, die Debatte zu ordnen, auch wenn sie bei weitem nicht alle möglichen Wege

⁸⁴ Ein Referendum über die Neuregelung des Verbleibs Kataloniens in Spanien scheint nicht das Verfahren des Artikels 168 zu erfordern, da Artikel 167 bereits die Reform des gesamten Titels VIII über die territoriale Gliederung des Staates ermöglicht.

aufzeigen. Sie sind als Hauptrichtungen zu verstehen, von denen aus verschiedene Wege eingeschlagen werden können. Wenn die Prinzipien der Demokratie, der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes, die als wesentlich für Fortschritte bei der Lösung oder Bewältigung dieser Art von Territorialkonflikten angesehen werden, gleichberechtigt und nicht hierarchisch behandelt werden sollen, müssen Wege gefunden werden, dies in einer einvernehmlichen und geordneten Weise zu tun.

4.6. Analoge und ergänzende Mechanismen

Es wurde bereits erwähnt, dass Referenden nicht die einzige Möglichkeit sind, einen territorialen politischen Konflikt wie den, mit dem wir es zu tun haben, zu bewältigen. Es gibt analoge Mechanismen, die Alternativen zu Referenden darstellen und ebenfalls zur Konfliktlösung beitragen können. Sie werden als analog angesehen, weil sie in bestimmten Zusammenhängen ähnliche Funktionen erfüllen können wie Referenden.

a) Die erste Alternative wäre einfach eine politische Vereinbarung zwischen repräsentativen Institutionen, d. h. unter Beteiligung der Parlamente und/oder der Regierungen Kataloniens und Spaniens, wobei die politischen Parteien eine führende Rolle spielen würden. Tatsächlich ist die Beteiligung von Regierungen und anderen repräsentativen Institutionen an der Konfliktbewältigung, wie in der Antwort auf die dritte Frage erläutert, in jedem Fall unerlässlich für eine effektive und rechtmäßige Handhabung. Eine Vereinbarung zwischen diesen Institutionen ist im Prinzip auch die Grundlage für die Durchführung eines Referendums in der einen oder anderen Form. Es kann aber auch ausreichen, wenn das Referendum als politisch nicht sinnvoll oder rechtlich nicht möglich angesehen wird. In einigen vergleichbaren Fällen von Territorialkonflikten wurden Entscheidungen über Sezession oder Nicht-Sezession nur durch politische Einigung repräsentativer Institutionen herbeigeführt.⁸⁵ Es stellt sich die Frage, ob eine Einigung zwischen den

⁸⁵ So gibt es zum Beispiel Fälle erfolgreicher Sezessionen ohne Referendum, wie die Unabhängigkeit der USA oder des Kosovo; gescheiterte Abspaltungen wie die Konföderierten Staaten von Amerika,

repräsentativen Institutionen ausreichen kann, um eine verhältnismäßig wirksame Lösung des Konflikts zu finden und gleichzeitig die den Referenden beigemessene Funktion zu erfüllen. An dieser Stelle soll auf eine Reihe von Schwachstellen aufmerksam gemacht werden. Erstens ist es offenkundig, dass die Handlungen und Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten in Ermangelung eines Referendums keinen direkten und konkreten Ausdruck der Präferenzen der Bevölkerung ermöglicht. Das bedeutet nicht, dass sie keine demokratische Legitimation haben. Ihre Legitimation ergibt sich aus der Ausübung ihrer üblichen Vertretungsfunktionen. Es ist fraglich, ob eine rein repräsentative Lösung den gleichen Grad an demokratischer Legitimation erreichen kann wie eine Lösung, die direkt von der Bevölkerung durch ein Referendum bestätigt wird.

b) Die zweite Alternative beinhaltet ebenfalls die Beteiligung repräsentativer Institutionen, insbesondere des katalanischen Parlaments, und würde in der Durchführung von Wahlen bestehen, die von allen betroffenen Akteuren als plebiszitär angesehen würden. Ein Vorteil dieses Mechanismus gegenüber dem vorherigen besteht darin, dass bei einem plebiszitären Wahlkampf die politische Debatte über einen Lösungsvorschlag relativ transparent ist und die Stimmen in diesem Fall als Ausdruck der Präferenzen der Bevölkerung interpretiert werden können. Im Falle Kataloniens wurden die Wahlen 2015 von den politischen Kräften, die die Unabhängigkeit befürworteten, als plebiszitäre Wahlen inszeniert. Eine große Schwierigkeit dieses Mechanismus besteht darin, dass er zumindest einen Konsens zwischen den wichtigsten beteiligten politischen Kräften erfordert, damit sich die Kampagne wirklich auf ein einziges zentrales Thema konzentriert und es zu einer gemeinsamen Interpretation der Ergebnisse kommt. Andernfalls ist die Interpretation der Wahlergebnisse schwierig. Dies gilt umso mehr, wenn

oder die Auflösung oder Teilung von Bundesstaaten wie der Tschechoslowakei. Während Entscheidungen über zentrale Institutionen in der Regel von repräsentativen Institutionen ohne Referenden getroffen werden, werden Sezessionsentscheidungen zumindest seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Regel durch Referenden initiiert bzw. ratifiziert.

bestimmte Kräfte, wie bei diesen Wahlen geschehen, mit zweideutigen oder unklaren Vorschlägen zu diesem Thema antreten. All dies erschwert die Erfüllung der den Referenden inhärenten Funktionen, da plebiszitäre Abstimmungen zwar die Präferenzen der Bevölkerung zum Ausdruck bringen, die Interpretation der Ergebnisse aber oft schwierig und umstritten ist, was auch zu einer geringeren direkten demokratischen Legitimation der Ergebnisse führt. Obwohl diese Option in der politischen Debatte nicht explizit aufgeworfen wurde, spräche nichts dagegen, plebiszitäre Wahlen mehr als einmal zu wiederholen, um z. B. eine größere Klarheit der Präferenzbekundung und eine größere demokratische Legitimation zu erreichen.⁸⁶ Auf diese Weise ließe sich auch das Problem der möglichen Instabilität des Ergebnisses vermeiden, das im Zusammenhang mit Referenden ohne Mindestquoren diskutiert wurde.

Auf der anderen Seite können wir ergänzende Mechanismen nennen, die das Referendum in seiner Ausdrucks- und Legitimationsfunktion nicht ersetzen können, die aber helfen können, diese besser zu erfüllen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Mechanismen der Bürgerbeteiligung und -konsultation wie Bürgerversammlungen, deliberative Umfragen oder Bürgerforen, bei denen verschiedene Gruppen⁸⁷ über einen bestimmten Zeitraum hinweg mit Hilfe von Experten oder Institutionen beraten und versuchen, sich auf die beste Lösung für ein bestimmtes Problem zu einigen. Solche partizipativen Prozesse könnten auch ausgeweitet werden⁸⁸ oder verschiedene Modalitäten könnten zu verschiedenen Zeitpunkten im Prozess der Konfliktbearbeitung kombiniert werden. Es gibt eine breite Palette von partizipativen und beratenden Mechanismen, die in anderen

⁸⁶ Zur Veranschaulichung: Eine klare Mehrheit für die Unabhängigkeit, die den Staat zwingen würde, über eine tiefgreifende Verfassungsänderung zu verhandeln, könnte als gegeben angesehen werden, wenn bei zwei oder mehr aufeinander folgenden Wahlen im katalanischen Parlament eine zuvor ausgehandelte Mehrheit von Stimmen oder Sitzen für die Unabhängigkeit erreicht werden könnte. Dabei wird davon ausgegangen, dass es sich nicht unbedingt um qualifizierte Mehrheiten handeln muss, sondern um Mehrheiten, die über einen längeren Zeitraum Bestand haben.

⁸⁷ Im Allgemeinen wird diese Art von Verfahren in zwei Phasen unterteilt. Zunächst eine Beratung in zufällig ausgewählten Gruppen und dann eine Beratung in geschichteten Auswahlgruppen.

⁸⁸ Auf lokaler Ebene entweder nur in Katalonien oder auch in Gesamtspanien.

Ländern erfolgreich eingesetzt werden und die die Qualität und Legitimität relevanter Entscheidungsprozesse wie diesem stärken könnten.

Diese ergänzenden Mechanismen würden es ermöglichen, die Qualität der Beratungen in den verschiedenen Phasen zu verbessern, indem sie Nuancen und mögliche Konsense einbringen, die bei Referenden im Allgemeinen nicht berücksichtigt werden. Die Möglichkeit, diese Mechanismen mit einem Referendum zu kombinieren, würde zu sogenannten *deliberativen Referenden* führen. Solche Prozesse würden einige der Schwierigkeiten von Referenden verringern, insbesondere im Hinblick auf zu starke Vereinfachung, Konfrontation oder sogar Polarisierung, die sie auslösen können. Sie erleichtern zudem die Beteiligung von Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren, die oft von partizipativen Entscheidungsprozessen und Wahlen ausgeschlossen sind, oder von Personen, die in Katalonien leben, aber nicht die spanische Staatsbürgerschaft besitzen. Letztere ist in Katalonien notwendig, um den politischen Status zu erlangen, der den Zugang zu politischen Partizipationsrechten wie dem aktiven und passiven Wahlrecht (mit Ausnahme der Kommunalwahlen) ermöglicht. Sie ermöglichen auch die Entwicklung spezifischer Maßnahmen zur angemessenen Vertretung von Minderheiten oder Gruppen, die zwar das Recht haben, an Wahlen oder Referenden teilzunehmen, dieses Recht aber häufig in geringerem Maße wahrnehmen, so dass ihre Stimme nicht ausreichend gehört wird. Dennoch sollte man bedenken, dass es in diesen Prozessen wichtig ist, die Grenzen dessen, was entschieden werden kann und was nicht, sorgfältig abzustecken, um Enttäuschungen in einem so eingeschränkten rechtlichen Rahmen zu vermeiden.

Wie in der Antwort auf die dritte Frage und im vorangegangenen Unterabschnitt dieser Antwort erwähnt, könnten sowohl das Referendum als auch einer der beiden hier erörterten alternativen Mechanismen durch andere, häufig wirksame Mechanismen zur Bewältigung komplexer Konflikte ergänzt werden, z. B. durch internationale Vermittlungs- und Schiedsverfahren oder durch verschiedene offizielle Vermittler oder durch die Einsetzung einer Kommission, in der die politischen Parteien und andere politische und soziale Akteure der Zivilgesellschaft vertreten sind. Diese Mechanismen können als Ergänzung nützlich sein, sind aber niemals eine Alternative zum Referendum.

5. Fünfte Frage.

Wie müsste ein Referendum über die politische Zukunft Kataloniens oder andere ähnliche Mechanismen aussehen, um ein Höchstmaß an Legitimität und Einbindung zu genießen und Gültigkeit und Umsetzung zu gewährleisten?

Um ein Höchstmaß an Legitimität zu erreichen, sollten Referenden oder ähnliche Mechanismen die allgemeinen Prinzipien, die wir in der Antwort auf die erste Frage entwickelt haben, nämlich die Prinzipien der Demokratie, der Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes, gleichberechtigt und nicht hierarchisch behandeln. Diese Grundsätze werden jedoch je nach Art des Referendums oder der Konsultation und dem Kontext, in dem sie durchgeführt werden sollen, unterschiedlich spezifiziert, wie in der vorangegangenen Antwort erwähnt.

Um diese Frage genauer zu beantworten, ist es sinnvoll, sich an den „Code of Best Practice on Referendums“, der vom Rat für demokratische Wahlen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) angenommen wurde,⁸⁹ zu halten und dessen Empfehlungen an den Kontext des politischen Konflikts zwischen Katalonien und Spanien anzupassen. Die Merkmale, die das Referendum haben sollte, wurden in vier Kategorien eingeteilt: Vorbereitung, Informations- und Beratungskampagne, Durchführung und Ergebnisse.

5.1. Aspekte der Vorbereitung

5.1.1. Konsens

Es sollte ein möglichst breiter politischer Konsens — der natürlich nicht als Einstimmigkeitserfordernis zu verstehen ist — über die Zweckmäßigkeit eines Referendums gewährleistet werden, ebenso wie über die Art und Weise seiner Durchführung und über die Bereitschaft, seine Ergebnisse zu respektieren. Es ist erforderlich, dass das Referendum aus den verschiedenen Positionen heraus akzeptiert und anerkannt wird, d. h. es darf nicht als Referendum nur einer Seite verstanden werden. Die Befürworter der verschiedenen Optionen sollten sich gleichermaßen zur Teilnahme aufgerufen fühlen und unabhängig davon, ob ihre Option gewinnt oder verliert, sollten sie sich gleichermaßen in den Prozess

⁸⁹ Siehe Dokument *Code of Good Practice on Referendums*, angenommen vom Rat für demokratische Wahlen auf der 19. Sitzung der Venedig-Kommission während der 70. Plenarsitzung am 16. und 17. März 2007. Einzusehen auf: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

eingebunden fühlen. In diesem Sinne sind sowohl der Konsens der wichtigsten politischen Kräfte als auch der gesellschaftliche oder bürgerliche Konsens wichtig.

5.1.2. Implikation der beiden Demen im Prozess

Der katalanische *Demos* und der spanische *Demos* müssen die Möglichkeit haben, sich in irgendeiner Form zu beteiligen, wobei diese Beteiligung leicht asymmetrisch sein kann, um das bereits erwähnte Problem der dauerhaften Minderheiten zu vermeiden. So kann beispielsweise die Beteiligung der katalanischen Bevölkerung direkter erfolgen und die der spanischen Bevölkerung über repräsentativere Mechanismen kanalisiert werden. In der Tat ist es in der vergleichenden Politik ungewöhnlich, dass die beiden *Demen* eine symmetrische Beteiligung in Form eines Referendums haben.

5.1.3. Einhaltung der Legalität

Das Referendum sollte in Übereinstimmung mit rechtmäßigen Verfahren initiiert, organisiert und durchgeführt werden.⁹⁰ Alle internationalen Empfehlungen, so wie auch die Auffassung der Rechtslehre über Referenden verlangen die Achtung der bestehenden Rechtsordnung. Es liegt jedoch auf der Hand, dass Gesetze veränderbar und auslegungsbedürftig sind, solange der politische Willen und Konsens dazu bestehen, und dass sie reformiert werden sollten, wenn es gute Gründe dafür gibt, insbesondere um sie mit den oben genannten allgemeinen Grundsätzen in Einklang zu bringen.⁹¹

⁹⁰ Insbesondere die Verfassung, das Organgesetz 2/1980 zur Regelung der verschiedenen Arten von Referenden, das Autonomiestatut von Katalonien und das katalanische Gesetz 4/2010 über Volksbefragungen mittels eines Referendums, je nachdem welche Art Referendum durchgeführt werden soll.

⁹¹ In Übereinstimmung mit dem Obersten Gerichtshof Kanadas in der Stellungnahme zur Sezession von Québec sind die Verfassung und das Rechtssystem keine „Zwangsjacke“ und sollten dies auch nicht sein.

5.2. Aspekte der Kampagne

5.2.1. Information, Transparenz und Medien

Bei der Durchführung des Referendums ist das Recht auf vollständige und wahrheitsgemäße Information im gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf die voraussichtlichen Folgeentscheidungen, die sich aus der Abstimmungsfrage ergeben. Dies setzt nicht nur eine rigorose und transparente öffentliche Informationskampagne voraus, sondern auch eine verantwortungsbewusste Haltung bzw. ein verantwortungsbewusstes Handeln der Medien, einschließlich der privaten Medien, um die Pluralität und Zuverlässigkeit der Informationen zu gewährleisten und bestmöglich zur Erfüllung der folgenden Forderung beizutragen.

5.2.2. Beratung

Das Referendum sollte im Anschluss an eine qualitativ hochwertige öffentliche Konsultationsphase durchgeführt werden, in der die Möglichkeit einer freien Debatte der verschiedenen alternativen Positionen mit fundierten Argumenten gewährleistet ist. Diese Voraussetzung ist für die demokratische Legitimität von Referenden von entscheidender Bedeutung und stellt häufig einen der Schwachpunkte von Referenden dar. Damit die Bevölkerung ihre Präferenzen wirklich frei und in Kenntnis der Sachlage äußern können, ist eine breite öffentliche Debatte über einen längeren Zeitraum erforderlich, in der alle politischen Optionen angemessen verteidigt werden können und in der ein qualitativ hochwertiger Austausch von Gründen und Argumenten stattfindet.

5.2.3. Finanzierung

Sowohl das Referendum selbst als auch die Informations- und Beratungskampagne im Vorfeld des Referendums sollten mit angemessenen öffentlichen Mitteln ausgestattet werden, um ihre Ziele zu erreichen. Es sollte auch erwogen werden, die private Finanzierung zu regulieren oder zu begrenzen, um einen fairen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Optionen zu gewährleisten und

sicherzustellen, dass der finanzielle Faktor nicht ausschlaggebend für das Ergebnis ist.

5.3. Aspekte der Abwicklung

5.3.1. Umfassende Verfahrensgarantien

Das Verfahren zur Ankündigung und Durchführung des Referendums soll die Objektivität bzw. Unparteilichkeit des Verfahrens sowohl bei der Durchführung des Referendums als auch bei der Auszählung der Stimmen und der Ergebnisse gewährleisten. Dies setzt unter anderem voraus, dass die politischen, sozialen und zivilgesellschaftlichen Kräfte, die die verschiedenen Optionen des Referendums vertreten, einbezogen werden. Das kann gegebenenfalls auch eine internationale Begleitung des Verfahrens beinhalten.

5.3.2. Universelles Wahlrecht und Inklusion

Alle Personen der Wählerschaft, die volle politische Rechte genießen, sollten wählen können. Wenn gesellschaftliche Gruppen identifiziert werden, die aus verschiedenen Gründen dazu neigen, nicht an Wahlen oder Referenden teilzunehmen, sind spezifische positive Maßnahmen gerechtfertigt, um die Beteiligung dieser Gruppen zu fördern. In der Antwort auf die vierte Frage wurden Mechanismen genannt, die das Referendum ergänzen, um die Einbeziehung dieser Gruppen zu fördern und gleichzeitig die Beteiligung am Prozess (wenn auch nicht am Referendum) von Personen zu erleichtern, die nicht wahlberechtigt sind, weil sie entweder minderjährig sind oder nicht die Staatsangehörigkeit besitzen, die ihnen dieses Recht verleiht, obwohl sie ihren ständigen Wohnsitz in dem betreffenden Gebiet haben.

5.3.3. Freie, gleiche und geheime Wahl

Die Stimmabgabe muss für alle Wähler geheim, frei und ohne jede Beeinflussung sein. Die Wähler müssen in der Lage sein, sich ihr Urteil oder ihre Präferenz in einem Umfeld des politischen Pluralismus und der Neutralität zu bilden, das diese Freiheit

garantiert. Die Stimme eines jeden Wählers und einer jeden Wählerin muss gleichwertig sein.

5.3.4. Eindeutige Fragestellung

Die Frage sollte klar und konkret sein, und die Antwortmöglichkeiten sollten ebenfalls klar und eindeutig sein.⁹² Es wird empfohlen, dass die Fragen und Antwortmöglichkeiten kurz, einfach, direkt, verständlich, neutral und eindeutig sind. Es ist jedoch vertretbar, dass einige dieser Merkmale zugunsten eines breiten politischen Konsenses und der rechtlichen Durchführbarkeit zurückgestellt werden. Es wird auch empfohlen, nur zwei Antwortmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, um zu vermeiden, dass die Ergebnisse schwer zu deuten und umzusetzen sind.

5.4. Aspekte des Ergebnisses

5.4.1. Quorum oder Schwellenwert für die Beteiligung

Insbesondere bei Konsultationen von höchster verfassungsrechtlicher Relevanz, wie sie Gegenstand eines Klarheitsabkommens wären, könnten Quoren für eine Mindestbeteiligung festgelegt werden, um die Aussagekraft der Ergebnisse zu gewährleisten. Man muss sich jedoch im Klaren darüber sein, dass bei einem zu hohen Quorum für die Beteiligung die Gefahr besteht, dass für eine Stimmenthaltung geworben wird. Es gibt auch andere Möglichkeiten, eine stärkere Beteiligung anzustreben, wie z. B. die Forderung nach einem anschließenden Referendum.

5.4.2. Quorum oder Schwellenwerte für die Abstimmung

Bei Referenden von besonderer politischer Bedeutung können auch Mindestschwellenwerte für die Zustimmung zu Optionen mit großer politischer Tragweite festgelegt werden, um willkürliche Scheinmehrheiten zu vermeiden, z. B. die Zustimmung zu einer Entscheidung, die nur knapp über 50 % Zustimmung erhält

⁹² Ein Referendum kann mehr als eine Frage enthalten, aber es muss sichergestellt werden, dass jede gestellte Frage nur eine binäre Antwort zulässt, um das in der Antwort auf Frage 4 erwähnte Paradoxon der relativen Mehrheiten zu vermeiden.

und sich wenige Tage nach dem Referendum noch ändern kann. Quoren oder Schwellenwerte können jedoch dem Prinzip der freien Wahl widersprechen, weil sie einer Minderheit die Möglichkeit geben, eine Entscheidung zu blockieren, die von einer Mehrheit unterstützt wird. Wenn also beschlossen wird, Schwellenwerte festzulegen, müssen diese zuvor politisch konsensfähig sein. Das Problem der übermäßigen Volatilität der Ergebnisse kann auch durch eine nachhaltige Unterstützung in Form einer Reihe von Referenden oder sogar Wahlen gelöst werden. Eine andere Möglichkeit, diese qualifizierte demokratische Kraft zu erlangen, ohne sie in einem Referendum zu fordern, bestünde darin, sie im Parlament einzufordern.⁹³

5.4.3. Vereinbarung über die Auswirkungen

Abgesehen davon, ob das Referendum rechtlich bindend ist oder nicht, muss ein Konsens über die Akzeptanz der Ergebnisse und über die politischen Auswirkungen erzielt werden. Die Ergebnisse müssen von den Institutionen und den politischen Akteuren respektiert werden, wie auch immer sie aussehen mögen, und die Vereinbarung muss es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, im Voraus zu wissen, wie die nächsten Schritte im Umgang mit diesen Ergebnissen aussehen.

Sollte das vereinbarte und rechtmäßige Ergebnis des Referendums zugunsten einer Änderung des territorialen Status ausfallen, unabhängig davon, ob dies zur Unabhängigkeit führt oder nicht, sollten sich alle Parteien für eine Umsetzung auf der Grundlage der oben genannten Prinzipien einsetzen. Dies nicht zu tun, obwohl das Vorhandensein einer mehrheitlichen politischen Forderung klar ist, würde per definitionem bedeuten, dass diese Forderung nicht respektiert wird, und könnte Versuche fördern, sie auf andere Weise zu erfüllen. Sollte das Ergebnis entgegen einer solchen Änderung ausfallen, müssten die beteiligten Akteure anerkennen, dass die Forderung nicht mehrheitsfähig ist und folglich alle weiteren politischen Tätigkeiten nicht der Verwirklichung dieses Anspruches dienen dürfen. Die

⁹³ Wie in den Verfahren zur Reform der spanischen Verfassung und des katalanischen Autonomiestatuts vorgesehen. So kann es beispielsweise weniger notwendig sein, einen Schwellenwert für die Abstimmung festzulegen, wenn die parlamentarische Initiative zu ihrer Durchführung von mehr als zwei Dritteln der Kammer unterstützt wird.

Forderung nach mehr Autonomie erfordert aber auch die Verpflichtung, in gutem Glauben zu verhandeln und sich um eine Neuausrichtung Kataloniens innerhalb des Staates zu bemühen.



**Generalitat
de Catalunya**

**Per la democràcia,
sempre endavant** 