

Separatismus und Politik- verdrossenheit

Über Referenden in Autonomie- und Sezessionsprozessen

FRANCESCO PALERMO

Geboren 1969 in Bozen (Südtirol, Italien), Jurist, Leiter des Instituts für Vergleichende Föderalismusforschung von Eurac Research in Bozen, parteiloses Mitglied des italienischen Senats.

Noch bis vor Kurzem ist den Themen Föderalismus, Dezentralisierung, aber auch Sezession wenig Beachtung geschenkt worden. Zu groß waren die globalen Herausforderungen, und vielfach war man

der Ansicht, die Wirtschaftskrise, der Terrorismus und die Migrationsbewegungen bedürften einer einstimmigen Antwort der Nationalstaaten. Die Ohnmacht internationaler beziehungsweise supranationaler Einrichtungen, wie der Europäischen Union (EU), die eigentlich die nahe liegenden Antwortgeber sein sollten, trug zudem dazu bei, dass sich die Zuständigkeit vermehrt auf die Staaten selbst konzentrierte. Ihre zentrale Rolle auf internationaler Ebene steigerte die Attraktivität

der Unabhängigkeit und löste damit einen regelrechten Wettlauf zu mehr Eigenstaatlichkeit aus.

Parallel dazu legten die Bürger ihren Vertrauensvorschuss gegenüber politischen und institutionellen Akteuren zur Bewältigung dieser Phänomene auf die Waagschale und kritisierten die anscheinend hilflosen und zu langsamen Maßnahmen. Schnelle Antworten blieben aus, wodurch auch der Geduldsfaden der Bürger riss. Diese wenden sich immer mehr von ihren traditionellen Vertretern ab und sind frustriert aufgrund ihrer mangelnden Einbindung und der komplexen Entscheidungsprozesse.

Profiteure dieser Verbitterung sind Politiker, die mit griffigen Parolen, verheißungsvollen Versprechungen und reaktionsschnell dort ansetzen, wo den Wähler der Schuh drückt. Und manchmal drückt er in Richtung Separatismus.

TRÜGERISCHES WUNDERMITTEL SEZESSION

Trotzdem darf das zunehmend beliebte Thema der Sezession kein Tabu sein. Gerade wir Juristen verharren häufig im Status quo, klammern uns an die geltenden Regelungen und vergessen, dass es sich nur um Momentaufnahmen handelt, die sich auch wandeln können.

Seit meiner Geburt sind 56 neue souveräne Staaten entstanden, durchschnittlich mehr als einer pro Jahr. Allerdings sollte man die Möglichkeit der Sezession nicht mit unrealistischen Versprechen verbinden, die unmöglich eingehalten werden können. Der Glaube daran, dass die Unabhängigkeit alle Probleme wie von

Zauberhand vom Tisch wischen kann, ist trügerisch.

Der Herbst 2017 war richtungsweisend, um weltweite Entwicklungen zu beobachten, Konzepte in einen großen Kontext zu stellen und Lösungen zu sondieren. Innerhalb von vier Wochen fanden drei Referenden statt, die das Verständnis von Autonomie und Föderalismus weltweit künftig mit prägen werden.

Bei dem vom damaligen Präsidenten der irakischen Kurden, Masud Barzani, ausgerufenen Referendum sprachen sich am 25. September 2017 93 Prozent der Wähler in der Autonomen Region Kurdistan bei einer Beteiligung von rund 72 Prozent für ihre Unabhängigkeit aus. Von den irakischen Behörden wurde es als illegal deklariert, und auch international stieß es auf Ablehnung.

Am 1. Oktober 2017 fand in Katalonien das umstrittene Referendum zur Abspaltung von Spanien statt, bei dem Madrid mit harten Reaktionen dagegenhielt. Während die Mehrheit der Wähler für die Unabhängigkeit stimmte (90 Prozent), trug die schwache Beteiligung von rund 43 Prozent dazu bei, dass die Zustimmung zur Unabhängigkeit bei weniger als 40 Prozent der katalanischen Bevölkerung lag, was nicht ausreicht, um eine neue verfassungsrechtliche Legitimität zu bilden.

Am 22. Oktober 2017 stimmten die beiden norditalienischen Regionen Lombardei und Venetien in einem Referendum, das im Vorfeld verhandelt wurde und somit legal war, über mehr Autonomie ab. Während die Beteiligung in Venetien bei 57,2 Prozent und in der Lombardei lediglich bei 38,3 Prozent lag, war das Ergebnis in beiden Regionen erwartungsgemäß ein Plebiszit für mehr Autonomie (98,1 beziehungsweise 95,3 Prozent).

Trotz der starken Mobilisierung und der großen Euphorie, die Referenden auslösen, sind die Folgen oft wenig konkret. So bleibt im Grunde genommen alles beim Alten – mit Ausnahme der Enttäuschung der Wähler, denen im Vorfeld des Referendums das Blaue vom Himmel versprochen wurde und die hinterher feststellen müssen, dass ein Sezessionsprozess oder Verhandlungen über mehr Autonomie nicht von heute auf morgen über die Bühne gehen. Ein Plebiszit mag zwar einem der Verhandlungspartner zu politischer Macht verhelfen, aber Verhandlungen sind trotzdem notwendig – es sei denn, der Konflikt wird mit Gewalt gelöst.

ENTSCHEIDEND SIND DIE SPIELREGELN

Es wäre falsch, aus den aktuellen Geschehnissen den Schluss zu ziehen, dass Sezessions- und Autonomiebestrebungen an sich eine Gefahr darstellen oder eine Lösung anbieten; entscheidend ist der Prozess. Verfassungsrechtler haben bisher die Sezessions- und Autonomiebewegungen lediglich aus einer Distanz beobachtet. Doch mit deren wachsendem Gewicht nimmt das Interesse des Verfassungsrechts zu, das allerdings sein Hauptaugenmerk mehr auf das „Wie“ als auf das „Ob“ entsprechender Referenden richtet. Es geht darum, Spielregeln und einen klaren Spielverlauf aufzustellen, um derartigen Prozessen eine breite Legitimität zu verleihen. Ein im Vorfeld definiertes Vademecum wäre ein effizientes Mittel gegen Politikverdrossenheit. Denn nichts sorgt für mehr Unmut in der Gesellschaft als flexibel zu rechtgelegte Richtlinien.

Eine Frage ist die Definition des wahlberechtigten Volkes. Die Antwort ist je nach Situation unterschiedlich und durchaus problematisch, da sie entscheidend für den Ausgang eines Referendums ist. Beim schottischen Unabhängigkeitsreferendum durften beispielsweise auch Sechzehnjährige sowie in Schottland ansässige EU-Bürger wählen. Beim Brexit-Referendum wiederum waren Sechzehnjährige genauso wie langjährig im Ausland ansässige Briten von der Wahl ausgeschlossen. In Katalonien hingegen waren dort ansässige Ausländer nicht wahlberechtigt, während im Ausland ansässige Katalanen sich beteiligen durften.

Eine weitere Spielregel betrifft das Objekt, das zur Abstimmung vorliegt. Gerade Referenden über die Unabhängigkeit lassen in der Regel keine Schattierungen zu, sondern sind ausschließlich eine Wahl zwischen Schwarz und Weiß. Während beim schottischen Referendum im Jahr 2011 noch die sogenannte *devolution max*, also die vollständige Steuerautonomie, im Raum stand, verschwand diese später vom Stimmzettel. Auch hier lassen sich lediglich Vermutungen anstellen; anzunehmen ist, dass diese Option die meisten Stimmen erhalten hätte, wie es schließlich mit dem *Scotland Act 2016* eingetreten ist. Laut Umfragen wäre eine Erweiterung der Autonomie Kataloniens immer noch – auch nach dem illegalen Unabhängigkeitsreferendum und seinen Folgen – die beliebteste Option in jener Region.

Des Weiteren sollte auch dem „Wie“ im Vorfeld größere Beachtung geschenkt werden. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurden Referenden für eine territoriale Neukonfigurierung unabdingbar, um dem Prozess eine gewisse Legitimität und politische Stärke zu verleihen.

Referenden sind jedoch immer problematisch, weil ihre Regeln zu ungenau sind. Weder beim Referendum zum Brexit noch bei jenem in Katalonien waren beispielsweise ein Beteiligungs- oder ein Befürwortungsquorum erforderlich, von einer vielfach zitierten (und vom kanadischen Obersten Gerichtshof im Kontext des Unabhängigkeitsreferendums von Quebec entwickelten) „klaren Mehrheit“ der Beteiligung beziehungsweise der Zustimmung konnte in beiden Fällen keine Rede sein. Gerade aus diesem Blickwinkel wäre es begrüßenswert, einen langfristigen Zeitplan für Sezessions- und Autonomieprozesse festzulegen, bei dem man das Referendum in genau definierten zeitlichen Intervallen wiederholen könnte, um die Tendenzen zu analysieren. Aus Meinungsumfragen wissen wir, dass eine Wiederholung des Brexit-Referendums bereits eine Woche nach der Abstimmung ein anderes Ergebnis erzielt hätte. Zudem wäre es förderlich, das Referendum bereits im Anfangsstadium nicht als einziges Entscheidungsinstrument zu betrachten, sondern das nationale sowie das lokale Parlament in den Prozess einzubinden sowie Gutachten von den Gerichtshöfen einzuholen. Auch eine sachliche Aufklärung über mögliche Konsequenzen würde späteren Enttäuschungen vorbeugen.

KEINE ALTERNATIVE, SONDERN ERGÄNZUNG

Dieses mehrstufige Prozedere mag zwar langwierig erscheinen und allen Beteiligten viel Geduld abverlangen. Aber Verhandlungen sind das einzige Mittel, um legitimierte politische Ziele, die von der

breiten Bevölkerung mitgetragen werden, zu erreichen. Referenden mögen zwar eine starke Symbolkraft haben, da die Bürger sich begeistern und mitreißen lassen. Doch wenn die Diskussion zu sehr von Emotionen diktiert wird, wird sie zu einer Gefahr. Langfristige Lösungen erfordern Dialog, die Bereitschaft, extreme Positionen aufzugeben, und einen transparenten Ablauf, damit die Bürger zu keinem Zeitpunkt instrumentalisiert und hinter Licht geführt werden.

In einer Zeit, in der immer mehr Menschen gut informiert und die Beschlüsse komplex sind, werden die Stimmen nach größerer Einbindung in die Entscheidungsprozesse lauter. Die Bürger in den Autonomieregionen – und vielleicht nicht allein dort – sind nicht mehr ohne Weiteres bereit, alle Entscheidungen des Nationalparlaments oder der Zentralregierung zu akzeptieren. Selbst wenn solche Entscheidungen rechtlich legitim sind, ist ihre Wahrnehmung eine andere. Die Menschen wollen teilnehmen, und Partizipation ist der einzige Weg aus der Politikverdrossenheit. Aber wichtig dabei sind die Regeln und die Verfahren der Partizipation. Referenden sind oft Teil populistischer Antworten, weil sie nur ein „Ja“ oder ein „Nein“ kennen.

Mit anderen Worten: Referenden sind dann populistisch, wenn sie als isolierte Methode verwendet werden. Sie können sich jedoch bei Sezessions- und Autonomiebestrebungen als sehr hilfreich erweisen, wenn sie in einen komplexeren Prozess eingebettet sind, der Verhandlungen vorsieht und allen, die dies wünschen, die Möglichkeit bietet, ihre Vorschläge einzubringen.