

Hintergrund- und Diskussionspapier

Nr. 63 Dezember 2018

ISSN 1439-2011

Regionalkonflikte in Europa

Dokumentation des Fachgespräches des Bund für Soziale Verteidigung am 29. September 2018 in Berlin

Herausgeber:
Bund für Soziale Verteidigung
Schwarzer Weg 8
32423 Minden

Hintergrund- und Diskussionspapier Nr. 63
Redaktion: Christine Schweitzer
Dezember 2018
ISSN 1439-2011
2,- Euro

Inhalt

Vorwort	4
Einführung	5
Ablauf	5
Regionalkonflikte und Zivile Konfliktbearbeitung	6
Analyse.....	6
Möglichkeiten der Zivilen Konfliktbearbeitung in Regionalkonflikten	6
Die Ålandinseln	8
Analyse / Hintergrund des Konfliktes	8
Umgang mit dem Konflikt und Akteure	8
Erfolgsfaktoren bei der Bearbeitung des Konfliktes.....	8
Der Nordirland – Konflikt	10
Analyse / Hintergrund des Konflikts	10
Umgang mit dem Konflikt	10
Friedensprozess chronologisch.....	11
Probleme seither	11
Erfolgsfaktoren bei der Bearbeitung des Konfliktes.....	11
Ideen für Lösung der Probleme	11
Der Regionalkonflikt Katalonien	12
Der Konflikt	12
Unabhängigkeitsbestrebungen und ihre Motive	12
Zivile Bearbeitung des Konfliktes.....	13
Probleme bei der Lösung des Konfliktes	14
Abschlussdiskussion	15
Erfolgsfaktoren	15
Was kann Zivilgesellschaft tun?	15
Hilft Tango tanzen? Welche Faktoren helfen, regionale Konflikte friedlich zu lösen. 16	
Internationaler Druck und Beteiligung internationaler Organisationen	16
Dialogangebote und kultureller Austausch	16
Ökonomische Differenzen berücksichtigen.....	17
Identitäten anerkennen aber auch dekonstruieren.....	17
Nachhaltige Lösungen – Tango tanzen.....	17

Vorwort

Die Beschäftigung mit dem Thema „Regionalkonflikte in Europa“ wurde vom Bund für Soziale Verteidigung initiiert. Es war uns wichtig, in dem komplexen Thema „EU und Gesamteuropa“ nach konkreten Handlungsfeldern zu suchen, wo in Europa Konflikte konstruktiv bearbeitet worden sind.

Wir wählten dazu das historische Beispiel der Ålandinseln (zwischen Finnland und Schweden gelegen), das ein paar Jahrzehnte zurückliegende Beispiel Nordirland (ein Konflikt, der durch den Brexit wieder aufzuflammen droht) und das aktuelle, noch offene Beispiel Katalonien.

Wie aktuell das Thema ist, zeigte die fast gleichzeitig im September 2018 organisierte attac-Konferenz „Friedensprojekt Europa – wie kann es aussehen“? in Kassel (siehe zu den Ergebnissen: <https://www.attac.de/kampagnen/europa/material-europakongress/>).

Der Beitrag des BSV zu diesem Thema „Friedensprojekt Europa“ ist es, die politische Analyse mit (überwiegend) positiven Berichten darüber, wie Konflikte konstruktiv bearbeitet wurden bzw. bearbeitet werden könnten, zu verknüpfen.

Schließlich kommt dieses Papier auch deswegen zur rechten Zeit, weil Ende Mai 2019 turnusgemäß die Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden: In unseren Augen ist es wichtig, diese Wahlen dafür zu nutzen, mit den Kandidat*innen und ihren Wähler*innen ins Gespräch über friedenspolitische Fragestellungen zu kommen. Verschiedene Organisationen aus der Zivilgesellschaft – zum Beispiel die Kampagne Aktion Aufschrei-Stoppt den Waffenhandel!, das forumZFD und die Ökumenische Konsultation Gerechtigkeit und Frieden werden hierzu Wahlprüfsteine entwickeln und veröffentlichen.

Wir bedanken uns bei allen Referent*innen und Teilnehmer*innen und dem Fraktionsverein der LINKEN, der das Fachgespräch mit einer Spende gefördert hat.

Einführung

Die Krise in Katalonien hat das Bewusstsein dafür geschärft, dass Konflikte um Autonomie oder Unabhängigkeit bestimmter Regionen auch in Europa keine Seltenheit sind, leider auch nicht ihre Eskalation bis hin zu Bürgerkriegen. Wir brauchen nur an den Jahrzehnte währenden Bürgerkrieg in Nordirland, den Kampf der ETA im Baskenland oder das gewaltsame Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawiens zu denken. Dies steht der Wahrnehmung von Europa entgegen, Europa als einen Raum eines demokratischen Friedens anzusehen. (Die Europäische Union erhielt dafür 2012 den Friedensnobelpreis.) Aber es gibt in Europa auch Regionalkonflikte, für die konstruktive Lösungen gefunden wurden – die Regelung für die Ålandinseln zwischen Finnland und Schweden und der Friedensschluss in Nordirland sind dafür Beispiele. Beim Fachgespräch des Bund für Soziale Verteidigung am 29. September 2018 in Berlin haben wir uns sowohl gelingende als auch schwierige Beispiele für die Zivile Konfliktbearbeitung von regionalen Konflikten in Europa angeschaut und versucht, Wissen und Ideen für den Umgang mit regionalen Konflikten zu gewinnen.

Ablauf

Am 29. September 2018 fand in Berlin im Global Village das Fachgespräch statt. Neben den vier eingeladen Referent*innen nahmen ca. 15 Personen teil, die in dem sehr partizipativen Fachgespräch ihre Erfahrungen einbringen und gemeinsam an neuen Impulsen mitdenken wollten.

Den Vormittag gestaltete Dr. Karsten Lenk von der Georg-August-Universität Göttingen mit einem Vortrag zu „Regionalkonflikte und Zivile Konfliktbearbeitung“. Lenk forscht als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Didaktik unter anderem am Thema „Nationalismus, Regionalismus und Separatismus in Europa“.

Am Nachmittag wurde in drei Arbeitsgruppen ein genauerer Blick auf vergangene und aktuelle regionale Konflikte in Europa und deren konstruktive oder fehlende Bearbeitung geworfen. Outi Arajärvi referierte zum Konflikt über die Zugehörigkeit der Ålandinseln zu Schweden oder Finnland in den 1920er Jahren. Stephan Brües brachte den Teilnehmer*innen den Nordirlandkonflikt und aktuelle Entwicklungen im Rahmen des Brexits näher. Ulrich Delius von der Gesellschaft für bedrohte Völker behandelte in seiner Arbeitsgruppe den Katalonien-Konflikt, die unterschiedlichen Einstellungen in der Bevölkerung und sprach vom Versagen der Europäischen Union.

Anschließend wurde in einer gemeinsamen Runde mit den Referent*innen den Fragen nachgegangen, welche Formen der Konfliktbearbeitung erfolgsversprechend sind und wie es gelingen kann, bei regionalen, oft sehr aufgeheizten Konflikten Frieden zu gewinnen.

Regionalkonflikte und Zivile Konfliktbearbeitung

Zusammenfassung des Vortrags von Dr. Karsten Lenk, Georg-August-Universität Göttingen

Analyse

- Versöhnungs- und Vergangenheitsarbeit sind wichtiger Bestandteil bei der Konfliktbearbeitung von regionalen Konflikten.
- Raumbezogene Identitätskonstruktionen spielen oft eine nicht zu unterschätzende Rolle.
- Solidarität wird zwischen nationalen und regionalen Akteuren mehr und mehr in Frage gestellt, was unter anderem anhand der geringeren Bereitschaft von finanziellen Transferleistungen sichtbar wird.
- Regionen in Europa, die die Unabhängigkeit anstreben, wollen meist innerhalb der Europäischen Union verbleiben, da diese ihnen eine rechtliche und ökonomische Sicherheit bieten.
- Weitreichende Autonomierechte und ein positiv wahrgenommener Autonomiestatus sind oft hilfreich bei der Bearbeitung von Konflikten.
- Die ökonomische Komponente stellt neben identitätsstiftenden Merkmalen einen maßgeblichen Faktor bei Sezessionsbestrebungen dar.
- Motive für Sezession sind außerdem kulturelle Lebensarten und Sprache, Legitimierung von ethnisch und religiös begründeten Lebensformen, historische Benachteiligungen, Selbstverwaltung steuerlicher Einnahmen, Unzufriedenheit bzgl. steuerlicher Abgaben an den Nationalstaat und historische Rückbezüge.
- Regionalismus ist häufig die Antwort auf die soziale Situation, Einflusslosigkeit und Unsicherheit.
- Identität als soziales Konstrukt wird häufig instrumentalisiert. Aber nicht nur Identität, sondern auch Macht und Raum als Elemente von Identität sind soziale Konstrukte, die nicht als gegeben, sondern als wandelbar wahrgenommen und in die Bearbeitung von Konflikten einbezogen werden sollten.
- Dekonstruktion von Identität kann ein wirksames Mittel bei der Bearbeitung von regionalen Konflikten sein.

Möglichkeiten der Zivilen Konfliktbearbeitung in Regionalkonflikten

- Territorien und Grenzen als soziale und politische Begriffe dekonstruieren. Grenzen sind nie objektiv, sondern politisch und gesellschaftlich hegemonial konstruiert.
- Dekonstruktion von Identitätsmustern und Identitätsinszenierungen.
- Ausgewogene und analytische Berichtserstattung, welche auch die Motive und Lösungsansätze der regionalen Konflikte thematisiert.
- Bildungseinrichtungen und Schulbildung nutzen.

- Kultur und Identität nicht bewusst instrumentalisieren, um politische und gesellschaftliche Ziele verwirklichen zu wollen.
- Größere Transparenz des Status Quo erreichen. Oft sind die weitreichenden Autonomie-rechte in der Bevölkerung nicht bekannt.
- Wissenschaftlich recherchierte Genese des Konfliktes veröffentlichen.
- Konstruktiver Dialog zwischen regionalen, nationalen und internationalen Akteuren.
- Sensibilisierung für regionale Konflikte.
- Rolle von vermittelnden Nichtregierungsorganisationen stärken, da diese den entscheidenden Mediator zwischen den regionalen und nationalen Akteuren darstellen können.

Dr. Karsten Lenk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Didaktik an der Georg-August-Universität Göttingen.

Die Ålandinseln

Zusammenfassung der Arbeitsgruppe von Outi Arajärvi

Analyse / Hintergrund des Konfliktes

Die Ålandinseln – eine Inselgruppe zwischen Schweden und Finnland mit strategischer Bedeutung in der Ostsee – waren ein Streitfall mit erheblichem Konfliktpotential während und unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg. Schweden und Finnland beanspruchten beide Åland für sich, schickten Truppen auf die Inseln und wendeten allerlei Hinterlist an, um die Zugehörigkeit zum eigenen Staatsgebiet zu sichern. Europäische Mächte, Russland/Sowjetunion, Deutschland, England und Frankreich versuchten ebenso ihren Einfluss geltend zu machen. Die Kriegsmüdigkeit und eine wachsende Popularität friedlicher Lösungen, die sich in der Gründung des Völkerbundes 1920 niederschlug, ebneten den Weg für die friedliche Lösung des Konflikts durch eine Entscheidung des Völkerbunds, nach der die Ålandinseln beim finnischen Staat verbleiben sollten.

Die Ålandinseln waren, wie auch das heutige Finnland, bis 1809 Teil des Königreichs Schweden gewesen. Im Laufe der Geschichte hatte es mehrere Kriege zwischen Schweden und Russland gegeben, bei denen es meistens um die Kontrolle des Territoriums von Finnland ging. Nach dem Krieg 1808-1809 fiel das Großherzogtum Finnland, zu dem auch Åland gehörte, an Russland. Der Zar gewährte Finnland eine weitgehende Autonomie, bis Finnland, wieder zusammen mit Åland, im Rahmen der russischen Revolution im Dezember 1917 unabhängig wurde. Die Ålandinseln waren seit dem Ende des Krimkriegs 1856 demilitarisiert worden.

Schon bald danach brach Anfang 1918 in Finnland ein Bürgerkrieg zwischen den „Roten“, die ein sozialistisches Finnland wollten und den „Weißen“, die einem konservativen Weg folgen wollten, aus. Der Krieg wurde sehr blutig ausgetragen und auch Åland wurde z.T. in die Kämpfe verwickelt. Im ganzen Land, auch auf den Ålandinseln, befanden sich noch russische Truppen, die teilweise in die Kämpfe eingriffen. In dieser Situation baten åländische Politiker um Hilfe beim schwedischen König und wollten einen Anschluss an Schweden erreichen. Schweden schickte Militär „zum Schutz der Einwohner*innen Ålands“, aber Finnland wollte keineswegs Åland aufgeben. Auch finnisches Militär von beiden Seiten, den „Roten“ und den „Weißen“, war auf der Insel präsent. Der Bürgerkrieg endete mit dem Sieg der „Weißen“. Dieser Sieg war aber maßgeblich mit Hilfe deutscher Truppen erreicht worden, die über den Seeweg über Åland in Finnland landeten. Nach dem Ende des 1. Weltkriegs zogen sich alle Truppen aus Åland zurück, aber die Frage der Zugehörigkeit der Insel blieb offen.

Umgang mit dem Konflikt und Akteure

Der Konflikt schien sich in einer Sackgasse zu befinden. Sowohl Finnland als auch Schweden beharrten auf ihrer Position. Eine große Mehrheit der Inselbevölkerung, die schwedisch-sprachig ist, sprach sich in einer inoffiziellen Umfrage für einen Anschluss an Schweden aus. Finnland erließ ein Gesetz für eine Autonomie Ålands, das jedoch die Åländer*innen nicht überzeugte.

In dieser Situation ergriff Großbritannien die Initiative und legte die Ålandfrage dem neu gegründeten Völkerbund zur Entscheidung vor. Der Völkerbund entschied 1921, dass Åland im finnischen Staat verbleiben solle, unter der Bedingung, dass die Nationalität, Sprache und Kultur der schwedisch-sprachigen Bevölkerung geschützt werde. Außerdem sollten die Demilitarisierung und Neutralität der Insel gesichert werden. Sowohl Schweden als auch Finnland akzeptierten die Entscheidung. Natürlich waren die Inselbewohner*innen enttäuscht, da ihre Stimme nicht gehört worden war, aber auch sie nahmen die Entscheidung hin.

Erfolgsfaktoren bei der Bearbeitung des Konfliktes

Glückliche Umstände nach dem Ende des 1. Weltkriegs mit allgemeiner Kriegsmüdigkeit und der Bereitschaft der Konfliktparteien, die Entscheidung einer internationalen Instanz, des Völkerbunds, zu akzeptieren, waren die wichtigsten Faktoren für die friedliche Lösung dieses Regionalkonflikts. Für Schweden war es wichtig, dass die Inseln demilitarisiert wurden, die åländische

Bevölkerung bekam eine Garantie, dass ihre Sprache und Kultur geschützt werden und sie eine Autonomie bekommen würden. Finnland musste seinen Anspruch auf Åland nicht aufgeben. Selbst die Sowjetunion, die nicht an der Entscheidung beteiligt war, deren Interessen im Sinne eines nachhaltigen Friedens jedoch nicht unberücksichtigt bleiben konnten, konnte mit der Neutralität und Demilitarisierung zufrieden sein. Durch 100 Jahre Zugehörigkeit zu Finnland (als Teil Russlands) konnten die Bewohner*innen der Inseln abschätzen, wie mit Finnland zusammengearbeitet werden könne.

Für den Fortbestand der Lösung und für die erfolgreiche Entwicklung der Region war vor allem wichtig, dass die Regelungen umfassend waren. Es wurden sowohl die politische Machtverteilung und die sicherheitspolitischen Bedürfnisse aller Beteiligten, als auch die kulturellen und sprachlichen Bedürfnisse und die Bedingungen für eine wirtschaftliche Stabilität berücksichtigt. Es hat sich gezeigt, dass es sehr wichtig war, dass die Beziehungen zwischen dem Staat Finnland und den Ålandinseln flexibel weiterentwickelt werden konnten. Denn im Laufe der Zeit sind immer neue Herausforderungen in den Beziehungen aufgetreten, zuletzt durch den Beitritt beider Staaten in die EU.

Åland ist heute eine Region mit hohem Wohlstand, mit eigenem Parlament und starker Selbstverwaltung, mit meistens guten Beziehungen zum Festland, wobei die Probleme immer mit Verhandlungen gelöst werden können. Es gibt, bezogen auf die Bevölkerungszahl, überdurchschnittlich viele Vereine und Organisationen, die Insel und Festland verbinden. Åland ist eine Erfolgsstory in der Reihe der vielen Regionalkonflikte, „ein Märchen, das Realität geworden ist“, wie der ehemalige Generalsekretär des UNO-Büros in Genf, Vladimir Petrovsky, zu sagen pflegte.

Outi Arajärvi ist Co-Vorsitzende des BSV.

Der Nordirland – Konflikt

Zusammenfassung der Arbeitsgruppe von Stephan Brües

Analyse / Hintergrund des Konflikts

Im Nordirland-Konflikt verbinden sich historische, kulturelle, religiöse, wirtschaftliche und politische Aspekte. Historisch gesehen beginnt der Konflikt 1801 mit der gewaltsamen Eingliederung von Irland in das Vereinigte Königreich Großbritannien. Bereits zuvor hatten die protestantischen Scottish Ulsters das heutige Nordirland besiedelt und Ländereien der katholischen Bevölkerung enteignet. Die Katholik*innen haben darauf mit einer aktiven Nicht-Zusammenarbeit und dem Aufbau eigener Institutionen reagiert.

Gewaltsam wurde der Konflikt mit dem Unabhängigkeitskrieg Irlands 1919-1921. Dieser führte im Januar 1922 zu einer Unabhängigkeit Irlands, jedoch verblieben die sechs Provinzen Nordirlands (Ulster) bei Großbritannien. In Nordirland machten die Protestant*innen bzw. Unionist*innen etwa 48 % der Bevölkerung aus, die Katholik*innen bzw. Republikaner*innen 45 %. Erstere waren loyal zu Großbritannien, die zweiten identifizierten sich als Ir*innen. Beiden war ihre Identität sehr wichtig und spiegelte sich, vor allem bei den Unionist*innen, in der Feier historischer Siege, den sogenannten *parades*, wider. Die wirtschaftliche Komponente manifestierte sich in einer Diskriminierung von Katholik*innen, z.B. in der Arbeitswelt. So waren in einer der größten Schiffswerft in Belfast von 10.000 Beschäftigten gerade einmal 300 Katholik*innen. Eine der größten Herausforderungen im Nordirland-Konflikt war die Segregation zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen.

Beide Gruppen bildeten ab den 1960er und 1970er Jahren militante Bewegungen. Auslöser des Konfliktes in den 1970er Jahren waren jedoch gewaltfreie Proteste einer Bürgerrechtsbewegung gegen die britische Herrschaft, die 1968 begannen. Am 30. Januar 1972 wurden während einer friedlichen Demonstration in (London)Derry 13 Unbewaffnete von Polizist*innen und militanten Unionist*innen erschossen und 14 weitere verletzt (*Bloody Sunday*, bekannt durch das Lied von U2?). Die anschließenden Auseinandersetzungen führten zu einer *direct rule* durch die Briten, welche die seit 1920 praktizierte *indirect rule* über ein Parlament bei Belfast ablöste.¹

Umgang mit dem Konflikt

Zunächst standen sich in der segregierten Gesellschaft protestantische (unionistische) und katholische (republikanische) Bürger*innen Nordirlands gegenüber. Sie wurden repräsentiert durch politische Parteien, die z.T. militante Arme(en) hatten, z.B. die katholische Sinn Féin/IRA. Daneben gab es aber eben auch die genannte Bürgerrechtsbewegung und schließlich die von Mairead Maguire gegründete Friedensbewegung (Peace People). Maguire selbst musste den Tod von zwei Kindern ihrer Schwester (und schließlich den Tod der Schwester durch Selbstmord) erleben und schwor sich, dass die Gewalt ein Ende haben müsse. Mit dem Friedensnobelpreis 1977 hatte ihre Graswurzelarbeit eine internationale Dimension erhalten, die dabei half, hochrangige internationale Persönlichkeiten anzusprechen und für den Friedensprozess zu gewinnen.²

Irland und Großbritannien hatten bereits in den 1970er Jahren vorsichtig begonnen, die gegenseitigen Positionen zumindest als möglich anzuerkennen und später unumkehrbar den Friedensprozess unterstützt.

¹ Direct Rule in Nordirland war die direkte Verwaltung des Gebietes durch Großbritannien, während die indirect rule eine Art Selbstverwaltung und ein Parlamentswesen der Nordiren unter der Aufsicht Großbritannien meint.

² In der politikwissenschaftlichen Literatur zum Friedensprozess in Nordirland kommt der zivilgesellschaftliche Beitrag so gut wie überhaupt nicht vor, was viel über die Mainstream-Wissenschaft aussagt. Etwas größere Aufmerksamkeit erhielt ein von der Universität Belfast und einem New Yorker Forschungsinstitut durchgeführtes Programm von Geheimgesprächen zwischen Konfliktakteur*innen, die das notwendige Vertrauen zwischen diesen förderten.

Eine wichtige Rolle spielten einige Medien, die während des Friedensprozesses durch die Wiedergabe verschiedener Positionen über kontroverse Themen (etwa historische Paraden) für gegenseitiges Verständnis warben.

Friedensprozess chronologisch

1973 Sunningdale Agreement (gegenseitige Anerkennung, Anglo-irischer Rat).

1985 Anglo-Irisches Abkommen (Institutionalisierung von anglo-irischen Regierungs-Institutionen).

1998 Karfreitagsabkommen (Nordirland verbleibt in GB, Regierung aus den größten protestantischen und katholischen Parteien, Entwaffnung und Wiedereingliederung von militanten Gruppen, Aufarbeitung der Gewalt und Versöhnungsprozesse, soziale und wirtschaftliche Stärkung, Abbau der Segregation, Monitoringprozess).

2006: Abkommen von St. Andrews: Dieses war notwendig geworden, nachdem über Jahre keine Regierung zustande gekommen war und eine direct rule Großbritanniens herrschte; in dem Abkommen wurde u.a. vereinbart, dass es selbst bei Problemen der Regierungsbildung keine direct rule durch Großbritannien mehr geben sollte. Neben diesen politisch-institutionellen Reformen sollten kulturelle und soziale Themen angesprochen und die Befugnisse des Beauftragten für Opfer von Gewalt gestärkt werden.

2008-2010: Übergang der Polizei- und Justizgewalt von Großbritannien nach Nordirland, abgeschlossen im sog. Hillsborough Agreement.

Probleme seither

- Segregation kaum verbessert, Zunahme der Schutzmauern gegen die andere Seite, „freiwillige Apartheid“.
- hohe Jugendarbeitslosigkeit, die militantes Denken und zuweilen auch Handeln fördern können.
- zunächst Probleme bei der Entwaffnung.
- Brexit könnte den Konflikt eskalieren lassen, da die Grenze zwischen Irland und Nordirland dann eigentlich zu einer EU-Außengrenze wird.

Erfolgsfaktoren bei der Bearbeitung des Konfliktes

- Kriegsmüdigkeit auf allen Seiten und daher trotz Rückschlägen stetes Festhalten am Friedensprozess.
- Zivilgesellschaft, Medien, alle politischen Akteur*innen im Inland und Ausland unterstützten den Prozess, so dass es kein Zurück gab.
- Bottom-up und Top-down-Ansätze wurden eingesetzt, die Bürger*innen mitgenommen (was sich in hohen Zustimmungsraten zum Karfreitagsabkommen niederschlug).
- vorbildliches Monitoring-System.

Ideen für Lösung der Probleme

- kreativer Umgang mit den Paraden und konfliktfördernden Wandbildern.
- gegensätzlich gedachte Identitäten schwächen, dekonstruieren.
- Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.
- kreative Lösungen in der Passfrage (z.B. Doppelpass oder aber - ein Vorschlag von Galtung 2002 - ein „Ulsterpass“).

Stephan Brües ist Co-Vorsitzender des BSV.

Der Regionalkonflikt Katalonien

Zusammenfassung der Arbeitsgruppe von Ulrich Delius durch Renate Wanie

In der Arbeitsgruppe referierte Ulrich Delius, Direktor der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV). Die GfbV mit Sitz in Göttingen setzt sich seit etwa 50 Jahren weltweit für den Schutz von Minderheiten und Menschenrechten ein. Im nachfolgenden Bericht werden Inhalte aus dem Vortrag wiedergegeben und mit weiteren Informationen über den Regionalkonflikt und Formen ziviler Konfliktbearbeitung in Katalonien ergänzt.

Der Konflikt

Am 1. Oktober 2017 wurde in Katalonien ein umstrittenes Unabhängigkeitsreferendum für die Loslösung Kataloniens von Spanien abgehalten. 90 Prozent der Teilnehmenden stimmten für die Unabhängigkeit, doch nur 43 Prozent der Wahlberechtigten beteiligten sich, unter anderem, weil das Referendum verboten worden war: Das spanische Verfassungsgericht hatte die Volksabstimmung im Vorfeld für illegal erklärt. Am 27. Oktober 2017 stimmte das katalanische Regionalparlament in Barcelona dennoch für die Konstituierung einer von der spanischen Zentralregierung unabhängigen Republik und erreichte damit einen vorläufigen Höhepunkt in dem Konflikt mit der Zentralregierung in Madrid.

Ohne eine Frist für die Ausrufung und Inkraftsetzung festzulegen, verabschiedeten die Abgeordneten eine Resolution für die Konstituierung einer „katalanischen Republik als unabhängigen und souveränen Staat“. Doch die Abspaltung eines Autonomiegebietes ist in der spanischen Verfassung nicht vorgesehen. Der von dem damaligen Regionalpräsident Carles Puigdemont angebotene Dialog wurde von Ministerpräsident Rajoy nicht beachtet. Puigdemont wurde Rebellion und Auflehnung gegen die Staatsgewalt vorgeworfen, er ging ins Exil nach Belgien und Deutschland. Nach den Neuwahlen in Katalonien Ende 2017 wurde im Juni 2018 die Zwangsverwaltung durch die Zentralregierung in Madrid aufgehoben. Die separatistische Regionalregierung Kataloniens wird seitdem von Regionalpräsident Quim Torra geführt. Bei seiner Amtseinführung erinnerte Torra auch an die in Untersuchungshaft sitzenden und ins Ausland geflohenen katalanischen Politiker*innen der Vorgängerregierung.

Unabhängigkeitsbestrebungen und ihre Motive

Diese Entwicklungen sind nichts Neues, sie haben gewissermaßen Tradition. Seit ca. 300 Jahren gibt es Unabhängigkeitsbestrebungen Kataloniens. Katalonien, eine von 17 autonomen Gemeinschaften des Zentralstaates Spanien, ist neben der Region um die Hauptstadt Madrid der wichtigste Wirtschaftsstandort, hat eine moderne Industrie und steuert rund 20 Prozent zum Bruttoinlandprodukt Spaniens bei. Dies fördert das Selbstbewusstsein für eine politische Unabhängigkeit Kataloniens. Insbesondere im Vergleich mit dem Baskenland und der dazugehörigen Provinz Navarra, die als einzige ihre Steuern selbst einziehen dürfen, ist Katalonien nicht mit der aktuellen Steuerregelung zufrieden und sieht sie als ungerecht an. Zudem fördert ein gewisser Nationalismus das Selbstbewusstsein, was durch eine gezielte nationale Erziehung in katalanischen Schulen und Universitäten gefördert wird, mit einer eigenen Sprache, Kultur und Geschichte. Auch das gewaltsame Einschreiten der Guardia Civil nach dem Unabhängigkeitsreferendum im Jahr 2017 war für viele in der Bevölkerung ein Beweis für die Unterdrückung Kataloniens durch Spanien.

Delius wies darauf hin, dass nicht allgemein von *den* Katalan*innen gesprochen werden sollte, die die staatliche Unabhängigkeit möchten. Fast 50% (zumindest diejenigen, die sich an den Wahlen im Dezember 2017 beteiligten) wollen bei Spanien verbleiben. Auch die Sorge, möglicherweise in einem Bürgerkrieg zu enden, ist vorhanden. Es gibt ein breites Spektrum von politischen Vorstellungen, die quer durch die Familien gehen. In den ländlichen Regionen Kataloniens sei eher die Tendenz vorhanden, Bestehendes zu erhalten. Die Bevölkerung sei gespalten, das Verhältnis zu Europa tendenziell bei allen Seiten pro-europäisch.

Nicht unwichtig in der Diskussion über die Unabhängigkeitsbestrebungen ist, dass Katalonien im Spanischen Bürgerkrieg (1936-39) ein wichtiges Bollwerk gegen den aufkommenden Faschismus war. Während der Franco-Diktatur (1939-75) wurden Katalonien sämtliche Sonderrechte aberkannt. Nach der Diktatur erkämpften sich die Katalan*innen den Status einer „autonomen historischen Gemeinschaft“. 2006 räumte das spanische Parlament weitgehende Vollmachten in der Steuergesetzgebung und im Justizwesen ein. Doch der damalige Ministerpräsident Mariano Rajoy von der konservativen Volkspartei klagte gegen den Autonomiestatus, und im Jahr 2010 entschied das spanische Verfassungsgericht schließlich, Katalonien habe als Nation keine Gesetzeskraft.

Zivile Bearbeitung des Konfliktes

Die EU hat sich bisher vorrangig aus dem Konflikt herausgehalten. Sie befürchtete einen Präzedenzfall. NATO und Spaniens Verbündete in Europa stellten sich jedoch eindeutig hinter die spanische Regierung. Nach der Einschätzung von Ulrich Delius hat die EU versagt. Mehr als vereinzelte Appelle an die Vernunft waren nicht zu vernehmen. Die deutsche Bundeskanzlerin Merkel vertrat die Meinung, die spanische Politik würde das schon regeln. Doch die EU hätte z.B. einen Appell an die Kontrahent*innen aussprechen können, sich für einen politischen Dialog einzusetzen.

Nach der Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichtes 2010 gegen Katalonien als Nation setzten gewaltlose Massenkundgebungen gegen diese Entscheide ein. Es gingen Hunderttausende auf die Straße und sangen „Wir sind eine Nation!“. Seitdem finden solche Massendemonstrationen am Tag der Unabhängigkeit, der „Diada“, am 11. September, statt.

Im Jahr 2012 waren es bereits eine Million Menschen, die sich an der Kundgebung in Barcelona beteiligten, im Herbst des gleichen Jahres bis zu 1,5 Millionen, die eine Parlamentsresolution zugunsten des Selbstbestimmungsrechtes forderten. Im Jahr 2014 scheiterte die Durchführung eines Referendums (ähnlich wie in Schottland), es wurde verboten. Eine nicht-bindende Volksbefragung ergab etwa 80 Prozent Ja-Stimmen für die Unabhängigkeit. Im Jahr 2018 gingen etwa 180.000 Menschen für die Unabhängigkeit auf die Straße und forderten die Freilassung der bisher Verhafteten 13 katalanischen Kommunalpolitiker*innen sowie die straffreie Rückkehr von Puigdemont.

Mit einem Akt Zivilen Ungehorsams steigerten die Befürworter*innen der Unabhängigkeit Kataloniens ihren Widerstand: Am 30. September 2018 besetzten Vermummte die Gleise der Trasse eines Hochgeschwindigkeitszugs in Girona; blockiert wurden wichtige Straßen in Barcelona und Lleida. Zusammenstöße von Student*innen mit der Polizei forderten Verletzte.

Der Regierungswechsel im Jahr 2018 brachte frischen Wind in den Konflikt der spanischen Regierung in Madrid mit der Regionalregierung in Barcelona. Nach einem Misstrauensvotum musste der konservative Ministerpräsident Rajoy wegen Korruption zurücktreten, der Sozialist Pedro Sánchez wurde neuer Regierungschef. In der Sache hat Sánchez die Politik gegen die katalanischen Separatisten bisher zwar mitgetragen, doch im Umgang mit dem Konflikt wird sich etwas ändern. So wird es z.B. möglich sein, die Sezessionsbestrebungen nicht zu kriminalisieren, z.B. über ein reformiertes Autonomiestatut zu diskutieren und im Konflikt auf Deeskalation zu setzen. Letztlich ist politisches Handeln auch eine Machtfrage. Sánchez setzt aktuell auf politischen Dialog mit den katalanischen Behörden und bietet ein Referendum über eine Autonomie Kataloniens innerhalb Spaniens an. Zugleich bezeichnete die neue Regierungssprecherin Celáa den massiven Polizeieinsatz 2017 als Fehler.

Eine weitere Möglichkeit zur Konfliktbearbeitung wäre, ein anderes Land als Vermittler einzubeziehen, z.B. die Schweiz. Oder auch, die steuerlichen Regelungen für Katalonien neu auszuhandeln und z.B. die Anteile zu verringern. Allerdings hat Spanien unter Rajoy gerade aus der schweren Wirtschaftskrise herausgefunden.

Mehr in den Blickpunkt gerückt werden könnte z.B. ein Europa der Regionen, die Bezeichnung für ein noch wenig bekanntes politisches Konzept, das die Regionen in den EU-Mitgliedsländern

fördern und in ihrer regionalen Eigenständigkeit unterstützen soll. Subnationale Körperschaften haben national wie auch international stärker an politischer Bedeutung gewonnen. Auf EU-Ebene hat ein gewisser Wertewandel stattgefunden, der eine Präferenz für kleinräumige Einheiten, Basisorientierung und Partizipation und die Ausgestaltung einer Regionalpolitik unterstützt. Voraussetzung zur Bearbeitung des Konfliktes ist der politische Wille, eine Struktur für einen konstruktiven Umgang mit dem Konflikt und eine für alle akzeptable und tragbare Lösung zu finden, um den Jahrhundert alten Konflikt beizulegen. Dazu gehört die Bereitschaft zur Einigung auf beiden Seiten. Um die in der spanischen Verfassung nicht vorgesehene Abspaltung zu umgehen, gibt es zum einen die Möglichkeit, ein Referendum zur Autonomie Kataloniens in ganz Spanien abzuhalten und zum anderen eine Verfassungsänderung anzustreben.

Probleme bei der Lösung des Konfliktes

„Die Uneinigkeit ist nicht gut für unsere Sache“, sagt eine führende Unabhängigkeitsaktivistin im Gespräch mit SPIEGEL-online am 11.9.2018. „Wir haben kein gemeinsames Ziel, keinen gemeinsamen Plan, wie wir weiter machen.“

Dass die Katalan*innen zerstritten sind, stellt ein großes Problem bei der Bearbeitung des anhaltenden Konfliktes dar. Etwa die Hälfte der Katalan*innen ist derzeit gegen die Loslösung von Spanien, die andere Hälfte will die Unabhängigkeit oder mehr Autonomie. Die spanische Regierung wie auch die EU sehen zudem bei einer Abspaltung die Gefahr weiterer Ablösungen in Europa.

Ulrich Delius machte darauf aufmerksam, dass es schon bei der Konfliktbearbeitung und der Suche nach einer Lösung des Konfliktes auch darum gehen muss, die Identitäten der Bevölkerung ernst zu nehmen, die bereits über Generationen weitergegeben wurden und zu Verletzungen der katalanischen Identität geführt haben. Es wird nicht *die* Lösung geben!

Renate Wanie ist Vorstandsmitglied im BSV.

Abschlussdiskussion

Erfolgsfaktoren

- Top Down und Bottom Up Prozesse sind nötig.
- Regionale Konflikte als andauernde Prozesse verstehen, die auch nach einem Friedensschluss der Bearbeitung bedürfen.
- Bereitschaft der Akteure, sich auf den Friedensprozess einzulassen.
- Bereitschaft der Akteure für eine Konfliktmoderation oder externe Vermittlung.
- Aufforderung an die EU zum Dialog, sich nicht einzig auf juristische Positionen berufen.
- Bereitschaft der Akteure eine höhere Ebene einzuschalten. (z.B. die OSZE, EU, Europarat, Vereinte Nationen etc.).
- Fragen der Identität müssen adressiert werden.
- Grundwerte einfordern.

Was kann Zivilgesellschaft tun?

- In Deutschland und in EU-Ländern Bewusstsein für Konflikte und ihre Genese schaffen, Komplexität aufzeigen.
- Öffentlichen Druck aufbauen, dass Politik sich um Konflikte kümmert, Medienberichterstattung beeinflussen, Aufforderung zum Dialog.
- Auch im Bildungssystem ansetzen – gesellschaftswissenschaftliche Fächer stärken, Konflikte fächerübergreifend behandeln. Umfasst auch Umgang mit dem Kolonialismus. Curricula in den Konfliktregionen ansehen, Darstellungen der Perspektive von beiden Konfliktparteien. Traditionellen Geografieunterricht hinterfragen und auf aktuellen wissenschaftlichen Standard hinweisen.
- Zivilgesellschaft in Konfliktregionen: Boden für Friedensprozesse bereiten, Werben für Kompromisse, aktive Unterstützung der gefundenen Lösung.

Aus der Beschäftigung mit solchen Regionalkonflikten ergeben sich für den BSV verschiedene Forderungen an die Europäische Union. Sie könnte folgende Maßnahmen ergreifen:

- Appell an die Konfliktparteien, sich für einen politischen Dialog einzusetzen und sich nicht einzig auf juristische Positionen zu beziehen.
- Politische Initiativen unterstützen, die einen konstruktiven Dialog zwischen regionalen, nationalen und internationalen Akteuren fördern.
- Auf Nichtregierungsorganisationen im Konfliktland zugehen und sie zur Vermittlung aufrufen.
- Auf konstruktive Konfliktlösungen in anderen Regionalkonflikten hinweisen (z.B. den Konflikt der Ålandinseln zwischen Finnland und Schweden oder den Friedensschluss in Nordirland).
- Das politische Konzept eines „Europa der Regionen“, das die Ausgestaltung einer Regionalpolitik für kleinräumige Einheiten in den EU-Mitgliedsländern unterstützt, weiterentwickeln und fördern.

Hilft Tango tanzen? Welche Faktoren helfen, regionale Konflikte friedlich zu lösen

Outi Arajärvi

Auf dem BSV Fachgespräch „Regionalkonflikte in Europa“ Ende September 2018 in Berlin wurden intensiv die Bearbeitung der Konflikte auf den Ålandinseln, in Nordirland und in Katalonien analysiert. Das hat uns verschiedene Perspektiven eröffnet, um über die Erfolgsfaktoren zu diskutieren, die für eine friedliche Lösung hilfreich sein könnten. Diese Diskussion soll hier fortgeführt werden.

Regionale Konflikte, in denen es um Minderheiten gegen Mehrheiten, Identitäten, Sprache und Kultur sowie um Diskriminierung oder sogar Gewalt und Krieg geht, sind immer komplex und einzigartig und daher gibt es keine einfachen Lösungen. Dennoch gibt es Faktoren, die tendenziell eher zu einer friedlichen Lösung beitragen, als den Konflikt zu schüren.

Die wichtigste Voraussetzung für eine Lösung ist natürlich die Bereitschaft der Akteure, sich auf einen Friedensprozess einzulassen. Aber in den meisten Fällen fehlt es gerade daran. Die Frage ist daher viel eher, wie kann man die Akteure davon überzeugen, dass eine friedliche Konfliktbearbeitung möglich ist und ein Kompromiss erarbeitet werden kann.

Internationaler Druck und Beteiligung internationaler Organisationen

Sehr häufig wird darauf gesetzt, dass externe, internationale Instanzen (UNO, EU, neutrale Staaten) in einem Konflikt vermitteln. Allerdings passiert dies meistens sehr spät, wenn die Fronten schon verhärtet sind oder es bereits zu Gewaltanwendung gekommen ist. In dem aktuellsten Fall in Europa, in Katalonien, hat die EU sich konstant geweigert, in den Konflikt mäßigend einzugreifen. Es sei eine rein innerspanische Angelegenheit, hieß es.

Die Studie „Conflict Regulation through Self-Rule“ (2015) von Felix Schulte, der verschiedene Faktoren für gelungene Konfliktlösungen durch Autonomieregelungen untersucht hat, kommt zu dem Schluss, dass eine internationale Beteiligung allein keinen Effekt hat, wie die vielen gescheiterten Verhandlungen der Vergangenheit zeigen. Aber wenn ein Prozess in Gang kommt, kann es einen beschleunigenden Effekt haben; in der Ålandfrage hatte die Entscheidung des Völkerbundes 1922, die den sich eher mit Schweden identifizierenden Inselbewohner*innen einen Autonomiestatus innerhalb Finnlands gab, einen sehr positiven Effekt.

Internationale Instanzen werden eher als unparteiisch angesehen und können daher zu Vertrauensaufbau und einer Lösung des Konfliktes beitragen. Die Beteiligung internationaler Organisationen an einer Lösung kann auch Sicherheit und eine gewisse Garantie für die Beteiligten bieten. Der Nordische Rat, zu dem die fünf nordischen Staaten Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden als Vollmitglieder gehören, hat die drei autonomen Gebiete in seinem Wirkungskreis, Färöer, Grönland und Åland, als assoziierte Mitglieder anerkannt, wobei es eine bestimmte Flexibilität gibt, inwieweit diese Mitglieder sich an der Arbeit und an den Entscheidungen beteiligen oder nicht. In einer Studie des Åland Friedensinstitutes für den Rat, „The Nordic Self-Governing Areas in a Peace Perspective“ 2015, hat Sarah Stephan diese Flexibilität als einen wesentlichen Beitrag zur schrittweisen Integration in die Struktur betont, die weniger Widerstand bei den Mitgliedern verursacht und daher Konflikte vermeidet.

Dialogangebote und kultureller Austausch

Dialogangebote können von externen, internationalen Stellen kommen, aber auch nationale und kommunale Initiativen, NGOs, Kirchen etc. können den Prozess stark beeinflussen. Dies haben wir z.B. in dem Beispiel von Nordirland, wo Bürgerrechts- und Friedensorganisationen eine wichtige Rolle spielten, gesehen. Auch unser Gastredner beim Fachgespräch, Dr. Karsten Lenk, empfiehlt konstruktiven Dialog auf verschiedenen Ebenen. Unterschiedliche Zugänge auf allen gesellschaftlichen Ebenen, Bildung, Medien und Politik, können Frieden befördern.

Auch kultureller Austausch und Zusammenarbeit können eine wertvolle Annäherung zwischen Menschen aus den verschiedenen Landesteilen bringen. Geradezu explosionsartig wurde der Erfolg der TV Serie „Maja von Sturmfels“ 1976 gefeiert, eine Geschichte über die åländische Frau Maja und ihre Familie im 19. Jahrhundert, die enorme Zuschauerzahlen erreichte. Die Sprachbarrieren und Ressentiments traten in den Hintergrund, als eine ganze Nation vor dem Fernseher die Geschichte verfolgte.

Gegenteiliges wird sowohl aus Nordirland als auch aus Südtirol berichtet, wo die kulturellen Grenzen sehr scharf getrennt werden.

Obwohl die Friedensverträge in Nordirland explizit das Ziel hatten, die Segregation zwischen Katholik*innen/Republikaner*innen und Protestant*innen/Unionist*innen abzubauen, ist in den letzten Jahren eher das Gegenteil zu sehen: eine „freiwillige Apartheid“.

Gudrun Keifl berichtet in ihrem Beitrag zum Kollektivrechtlichen Minderheitenschutz in Südtirol (2011), wie die Angehörigen der drei sprachlichen Volksgruppen, die Deutsch-, Italienisch- und Ladinischsprachigen, voneinander getrennt nebeneinander leben. Die Sprachgruppen existieren in solcher Distanz, dass es kaum ein Miteinander gibt. Die Transformation des Minderheitenkonflikts erfolgt demnach, wenn überhaupt nur schleppend.

Ökonomische Differenzen berücksichtigen

Wirtschaftliche Motive spielen fast immer eine große Rolle bei Regionalkonflikten: Entweder fühlt sich eine Minderheit benachteiligt, oder wie in Katalonien, Südtirol und in Flandern, beklagen die Befürworter*innen einer Unabhängigkeit, dass sie zu viel für die anderen Landesteile bezahlen müssen. In erfolgreich verlaufenen Autonomieregelungen dagegen, wie z.B. bei den Ålandinseln sowie auf Färöern gab es nur geringe wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Landesteilen. Maßnahmen zur größeren Gleichstellung der Landesteile, z.B. durch Steuern oder Infrastrukturmaßnahmen, können Konflikte befrieden.

Am Beispiel von Nordirland zeigt sich, wie wichtig es ist, die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, da Perspektivlosigkeit zu einer Militarisierung des Denkens und Handelns führen kann.

Identitäten anerkennen aber auch dekonstruieren

Identität wird immer im Kampf für Selbstständigkeit betont, oft auch als die wichtigste Frage konstruiert und missbraucht. Es gibt viele Fälle, wo kulturelle und sprachliche Identität wichtig ist und wo sie anerkannt und geschützt werden sollte. Sprachliche und kulturelle Rechte für Minderheiten befrieden meistens die Konflikte auf der Oberfläche, aber sie können auch eine Grenze aufbauen, die die Konflikte festschreibt und latent schürt. Für gelungene und nachhaltige Konfliktlösung ist es jedoch nötig, dass die Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden und Grenzen im Kopf, die vermeintlich unüberbrückbare Unterschiede markieren, abgebaut werden.

Nachhaltige Lösungen – Tango tanzen

Die seit fast hundert Jahren anhaltende Lösung der Ålandfrage zeigt, dass es ganzheitliche Regelungen braucht, die alle obigen Faktoren berücksichtigen und weiterentwickeln. Sowohl die sprachlichen wie auch kulturellen Eigenheiten der schwedisch-sprachigen Bevölkerung wurden garantiert, eine klare, jedoch flexible Gewaltenteilung sowie Regelungen für Steuern vereinbart, Demilitarisierung und Neutralität international geregelt.

Die Regierungschefin der åländischen Selbstverwaltung, Camilla Gunell, hat die notwendige ständige Weiterentwicklung der Autonomie mit Tango tanzen verglichen: ein partnerschaftlich vorgeführter stilvoller Tango braucht Gleichgewicht, Taktgefühl, gute Haltung und Leidenschaft.

Outi Arajärvi ist Co-Vorsitzende des BSV.