

Slowenien

Sabine Willenberg

„Klein, aber fein“ – so hatte Slowenien sich seit der Unabhängigkeit von Jugoslawien präsentiert und seine Karriere als EU-Musterschüler angetreten: Als erster – und bisher einziger – der jugoslawischen Nachfolgestaaten trat es 2004 der EU bei. Als erster der EU-Neumitglieder und erster osteuropäischer Staat übernahm es vier Jahre später, am 1. Januar 2008, für sechs Monate die EU-Ratspräsidentschaft. „Bescheiden, aber effektiv“ sei es als Ratspräsident gewesen, lobte Kommissionspräsident Barroso: „Wenn alle Mitgliedsstaaten der EU so engagiert handeln würden wie Slowenien, dann könnte die EU viele ihrer Schwierigkeiten überwinden.“¹ Vieles hatte Slowenien auf der Agenda stehen: das Energie-Klima-Paket zur umweltgerechten Energiesicherung, einen neuen Drei-Jahres-Zyklus der Lissabon-Strategie zur Forcierung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen, die Förderung des Interkulturellen Dialogs und vieles mehr. Hinter die meisten Punkte konnte es zum Ende seiner Amtszeit ein Häkchen machen. Dominant waren aber vor allem zwei Themen: zur Vertiefung der EU die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags und zur Erweiterung die Forcierung der EU-Westbalkanpolitik.²

Schock auf den letzten Metern: Die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags

Als oberste Priorität kennzeichnete Slowenien das termingerechte Voranbringen des Ratifizierungsprozesses des Lissabon-Vertrags. Slowenien ging mit gutem Beispiel voran und bestätigte das Vertragswerk am 29. Januar 2008. Bis kurz vor Ende der slowenischen Präsidentschaft versprach der Ratifizierungsprozess mit 19 ratifizierenden der insgesamt 27 Mitglieder zur Erfolgsstory zu werden – bis er auf den auf den letzten Metern am 12. Juni 2008 mit dem irischen „Nein“ eine herbe Niederlage erlitt. Ein letzter Rettungsversuch unter slowenischen Vorzeichen auf dem Krisengipfel am 20. Juni 2008 blieb ohne Erfolg – und vermieste Slowenien den krönenden Ausgang der Präsidentschaft. Ungewollt musste es somit seinem Nachfolger Frankreich die ungeliebte Herausforderung, einen Ausweg aus dem Reformdilemma zu finden, übergeben.

Der Region entwachsener Regionalexperte: Priorität westlicher Balkan

Ebenso erfolgreich wie auch problematisch gestaltete sich Sloweniens Europapolitik gegenüber dem westlichen Balkan. Für Slowenien stellte die Beschäftigung mit dieser Region eine besondere Herausforderung und Chance dar: Zum einen ist es das slowenische Interesse im Vorgarten an seiner EU-Außengrenze größeren Konflikten vorzubeugen und deswegen die europäische Integration dort voranzubringen. Zum anderen schien Slowe-

1 DW-World, 28.06.2008, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3442486,00.html>.

2 Vgl. Slovenian Presidency Programme “Si.nergy for Europe”, http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_en.pdf; Programme of the Slovenian Presidency of the EU Council – What we achieved, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/download_docs/June/0630dosezki.pdf sowie Kajnc, Sabina: Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 32/2008, S. 18-25, hier: S. 21-23.

nien auch deswegen prädestiniert, sich der Thematik anzunehmen, weil es selbst aus der Region „stammte“. Nur zu gut kannte es als jugoslawischer Nachfolgestaat die spezifischen Problematiken, sprach bzw. verstand – im wörtlichen Sinne – die gleiche Sprache. Gleichzeitig hatte es Slowenien geschafft, sich 1991 so schnell, konsequent und weitgehend unblutig aus der südosteuropäischen Region zu verabschieden, dass es sich weitgehend unbelastet „von außen“ der Region annehmen konnte – und dort auch als EU-Fürsprecher akzeptiert wurde. „Wir in Slowenien glauben, dass es höchste Zeit ist, dass die jugoslawische Krise endet. Die Krise begann 1991 mit dem Angriff des Präsidenten Milošević auf Slowenien. Wir glauben, die Lösung ist eine Einbettung des westlichen Balkans in die Europäische Union und in der Erweiterung, wie in Thessaloniki 2003 beschlossen,“³ ließ Sloweniens Außenminister Dimitrij Rupel im Januar 2008 verlauten.

Heißes Eisen Kosovo

Das dringlichste und dominierende Thema war die Zukunft des Kosovo, das Slowenien als ein „europäisches“ Problem begriff, eine erstrangige Herausforderung für die Außenpolitik der EU. Im Dezember 2007 berichtete die Kosovo-Troika aus USA, Russland und der EU dem UN-Sicherheitsrat, dass in der Status-Frage eine einvernehmliche Lösung zwischen Pristina und Belgrad, die auch Slowenien favorisiert hatte, nicht erreicht werden konnte. Der Status quo hemme aber die europäische Perspektive des Balkanraums und provoziere regionale Instabilitäten, denen nun endlich zu begegnen sei, argumentierte Slowenien und signalisierte: Wenn das Kosovo sich – auch unilateral, gegen den Willen Belgrads – nach dem Muster des Ahtisaari-Plans, der 2007 eine überwachte Unabhängigkeit für das Kosovo vorgeschlagen hatte, für unabhängig erklärt, dann würde es bei Slowenien Anerkennung finden.⁴ Die slowenische Vorreiterrolle im Anerkennungsprozess war insofern delikat, als sie auch von außen, den USA, induziert zu sein schien: Im Januar 2008 sorgte die Veröffentlichung eines slowenisch-amerikanischen Gesprächsprotokolls für Aufsehen, in dem die USA das slowenische Außenministerium mit den gewünschten Prioritäten der EU-Ratspräsidentschaft und der Strategie zu einer mehrheitlichen Anerkennung des Kosovo in der EU instruierte.⁵ Trotz der intensiven Koordinierungs- und Überzeugungsbemühungen im EU-Ministerrat gelang es Slowenien aber nicht, eine einheitliche EU-Anerkennungslinie zu erreichen. Slowenien erkannte am 5. März 2008 – gut zwei Wochen nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 – an und war damit der fünfzehnte der 21 anerkennenden EU-Staaten. In der südosteuropäischen Region aber blieb es der Vorreiter – nur überrundet von Albanien.⁶

Außerdem gelang es Slowenien zusammen mit den anderen Befürwortern, die avisierte führende Rolle der EU im (unabhängigen) Kosovo zu institutionalisieren: Im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion entschied der Europäische Rat am 16. Februar für die Einsetzung der Rechtsstaats-Mission EULEX und des EU-Sonderbeauftragten.⁷ Dass die EU-

3 Vgl. DW-World, 03.01.08, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3036287,00.html>.

4 Vgl. Address by the Prime Minister of Slovenia Janez Janša at the Plenary Session of the European Parliament, 16.01.2008; Address by Slovenian Foreign Minister Dr Dimitrij Rupel before the European Parliament Committee on Foreign Affairs, 29.01.2008, <http://www.eu2008.si>.

5 Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL) Newline, 30.01.2008, <http://www.rferl.org>.

6 Vgl. Sabine Willenberg: Ordnet Kosovo den Balkan neu? Serbiens Nachbarn und die Anerkennung des Kosovo, in: Südosteuropa-Mitteilungen 04/2008.

7 Vgl. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98770.pdf.

Mission zum Ende der Präsidentschaft wegen der Blockade durch Serbien und Russland noch nicht vollständig arbeiten konnte, schmälerte aber auch hier den Erfolg.

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess vorantreiben

Den Beitrittsprozess im westlichen Balkan zu fördern, hatte Slowenien explizit zum Ziel erklärt. Nicht unproblematisch erwies sich dies im Falle des EU-Kandidaten Kroatien. Seit dem Zerfall Jugoslawiens entspann sich um eine Reihe offener Fragen ein Zwist zwischen beiden Ländern. Anlässlich der von Kroatien im Oktober 2003 beschlossenen Umwelt- und Fischereischutzzone in der Adria heizte der Konflikt weiter auf und drohte die Beitrittsverhandlungen Kroatiens mit der EU empfindlich zu stören: Am 1. Januar 2008, just dem Tag der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Slowenien, sollte die Schutzzone, die Slowenien als Bedrohung seiner Adria-Fischerei aber auch seiner territorialen Ansprüche in der Bucht von Piran heftig opponierte, auch für die EU-Staaten in Kraft treten. Im Vorfeld verschärfte Slowenien den Ton, interpretierte den bilateralen zu einem europäischen Konflikt um, drohte schließlich unverhohlen mit der Blockade der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien – und konnte die anderen EU-Außenminister auf seine Seite ziehen: Die letztendliche Forderung der EU, die Anrainerstaaten von den ökonomischen Bestimmungen der Schutzzone auszunehmen, bewirkte am 13. März 2008 die Aussetzung des Gesetzes über die Schutzzone durch das kroatische Parlament.⁸

Die Bilanz der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft Ende Juni fiel erwartungsgemäß kontrovers aus: Während Slowenien den seitherigen Fortschritt der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien als Erfolg verbuchte, traf Kroatien mit scharfer Kritik, Slowenien habe seine Präsidentschaftsposition nur zur Durchsetzung der eigenen Interessen im bilateralen Streit genutzt.⁹

Das Netzwerk an Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die Kroatien, Montenegro, Makedonien und Albanien, aber noch nicht Bosnien-Herzegowina und Serbien unterzeichnet hatten, im westlichen Balkan zu komplettieren, war das weitere Ziel der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft.¹⁰

Im Falle Serbiens ging es Slowenien aber vor allem auch darum, die mit der Kosovo-Anerkennung lädierten bilateralen Beziehungen wieder zu heilen und die „proeuropäischen“ Kräfte in Serbien zu stärken.¹¹ Zu diesem Zwecke betrieb Slowenien die Heranführung Serbiens an die EU vehement und bot Serbien sogar um den Preis der Absenkung eigener Standards mehrfach das SAA bzw. Vorstufen dazu an, bis es am 29. April 2008 schließlich zur Unterzeichnung kam. Problematisch daran ist zum einen, dass die Beziehungen zur EU in Serbien intern umstritten sind und eine Konsolidierung der konsequent EU-gerichteten Außenpolitik Serbiens noch aussteht – wengleich es u.a. mit der Auslieferung von Radovan Karadžić an das Haager Kriegsverbrechertribunal, eine der Bedingungen für das Inkrafttreten des SAAs, deutliche Zeichen dahingehend zu setzen suchte. Zum anderen hat die EU – und in vorderster Linie der „Regionalexperte“ Slowenien – Bosnien-Herzegowina mit der schnellen Unterschrift und dem als Hofieren wahrgenommenen Umgang mit Serbien einen herben Dämpfer versetzt: Wegen technischer Schwierigkeiten mit der Übersetzung wurde Bosnien-Herzegowina, das nach langem Ringen die für das

8 Vgl. Solveig Richter: *Zerwürfnis an der Adria – Die Rolle der EU im Streit um die Umwelt- und Fischereizone zwischen Kroatien und Slowenien*. SWP-Diskussionspapier 2008/03, Berlin 2008.

9 Vgl. Delo, 03.07.08, <http://www.delo.si/clanek/63125; Veernji list, 03.07.08>.

10 Vgl. Slovenian Presidency Programme

11 DW-World, 03.01.08.

SAA nötige Polizeireform verabschiedet hatte, im April erneut vertröstet. Im Juni 2008 konnte es endlich das SAA unterzeichnen – und Slowenien damit das SAA-Netzwerk vervollständigen.¹²

Erneuerung der Thessaloniki-Agenda für den westlichen Balkan?

Zu Beginn seiner Amtszeit erklärte Slowenien, es sei fünf Jahre nach der griechischen Präsidentschaft Zeit, die Thessaloniki-Agenda, mit der 2003 der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für den westlichen Balkan konkretisiert und die Anwärterstaaten in ihrer Beitrittsperspektive als potentielle Kandidaten bestätigt wurden, aufzufrischen. Zu einer grundsätzlichen Neubearbeitung der EU-Westbalkanpolitik während des slowenischen EU-Ratsvorsitzes kam es aber nicht. Wohl aber setzte Slowenien sich allerorts dafür ein, in den verschiedensten Bereichen den Westbalkan zu bedenken: Zuoberst rangierte die Visa-Liberalisierung, die für alle westlichen Balkanstaaten angestoßen wurde und eines der wohl wichtigsten Signale setzte, nämlich dass in Zeiten der Debatten über die Erweiterungsmüdigkeit die konkrete Annäherung an die EU doch realistisch – und spürbar – ist. Ganz besonders betrifft dies die ex-jugoslawischen Bürger, die bis Anfang der 1990er Jahre ungehindert reisen konnten und nach der alten Freiheit gieren. Zusätzlich hat es einen für das zerrissene Land Bosnien-Herzegowina integrierenden Effekt, stellt es doch endlich die bosniakischen und serbischen Staatsbürger den kroatischen gleich, die mit ihrem kroatischen Reisepass schon länger visafrei in die EU einreisen können.

Des Weiteren lancierte Slowenien eine Reihe von Initiativen, so Vorbereitungen für einen Westbalkaninvestitionsrahmen und über den institutionellen Transfer zum Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, Verhandlungen über ein Transportabkommen oder die Bled-Initiative, die den Westbalkan in den europäischen Rahmen der Zusammenarbeit beim Zivilschutz inkorporierte.¹³

Europapolitik zur innenpolitischen Ehrenrettung?

Während seines Ratsvorsitzes hatte sich die slowenische Regierung nicht nur in Brüssel und in seiner südlichen Nachbarschaft zu beweisen, sondern auch im eigenen Land, denn die konservative Vier-Parteien-Regierung von Janez Janša saß auf wackeligem Stuhl. Seit dem Erdrutschsieg von Sozialdemokrat Danilo Türk bei den Präsidentenwahlen im Herbst 2007 fühlte sich die Opposition gegenüber der Regierung, der u.a. Einschränkungen der Pressefreiheit und wirtschaftliche Verschlechterung vorgeworfen wurden, im Aufwind. Die europapolitischen Erfolge kamen der Regierung also zupass und stabilisierten ihre innerstaatliche Position während der EU-Ratspräsidentschaft, konnten ihre Niederlage in den Parlamentswahlen im Herbst 2008 aber nicht mehr verhindern.

Weiterführende Literatur

Kajnc, Sabina: Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 32/2008, S. 18-25, <http://www.bpb.de/files/BW6O3P.pdf>.

Lang, Kai-Olaf/Maršić, Tomislav: Eine Präsidentschaft der ruhigen Hand? Anspruch und Wirklichkeit des slowenischen Ratsvorsitzes, SWP-Aktuell 12, Berlin 2008, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4731.

12 Vgl. RFE/RL 28. + 30.04.08

13 Vgl. auch Sabina Kajnc: Slowenische EU-Ratspräsidentschaft, S. 25 und Achievements of the Slovenian Presidency of the EU Council, <http://www.eu2008.si>.