

Slowenien

Sabine Willenberg

Das erste Halbjahr 2008 hatte Slowenien, das 2004 der EU beigetreten und 2007 den Euro eingeführt hatte, den bisherigen Höhepunkt seiner Karriere als EU-Musterschüler gebracht: Es übernahm als erstes osteuropäisches Neumitglied die EU-Ratspräsidentschaft.¹ Ein Jahr später scheint das Image wie ins Gegenteil verkehrt: „Wir sind vom Image des guten, wohlherzogenen und talentierten Musterschülers hin zum hässlichen Entlein gekommen, einem Land, das Zwietracht säht. [...] Wir sind wieder dort gelandet, von wo wir geflohen sind. Im Paradies des Balkans – im negativen Wortsinn“,² resümierte Ende Juni 2009 der slowenische Sozialpsychologe Vlado Miheljak. Gemeint ist die slowenische Politik gegenüber dem südöstlichen Nachbarn Kroatien: Aufgrund des ungelösten Grenzstreits um die Bucht von Piran – und weil Kroatien der EU Dokumente vorlegte, die die Grenze präjudizierten, so der slowenische Vorwurf – blockierte Slowenien den Fortgang der Beitrittsverhandlungen, die Kroatien seit 2005 mit der EU führt und die es noch 2009 beenden wollte. Am 19. Dezember 2008 sollten fünf Verhandlungskapitel geschlossen werden, neue zehn geöffnet. Doch Slowenien legte sein Veto ein – und erntete dafür, dass es damit ein bilaterales zu einem EU-weiten Problem machte und aufgrund seines nationalen Interesses einen die ganze Union betreffenden Prozess komplizierte, nicht nur seitens Kroatiens, sondern auch innerhalb der EU Unverständnis bis Missgunst.

Andere europapolitische Prozesse in Slowenien schienen dadurch dominiert, zumal die Europa-Euphorie fünf Jahre nach dem Beitritt dem Vorrang innenpolitischer Machtkämpfe und der Dringlichkeit, der ökonomischen Misere entgegenzuwirken, gewichen ist.

Regierungswechsel 2008: Innenpolitischer Wandel, europapolitische Kontinuität

Der Erfolg der ersten slowenischen EU-Ratspräsidentschaft hatte den Abstieg der Slowenischen Demokratischen Partei (SDS) um den konservativen Ministerpräsidenten Janez Jansa nicht verhindern können. Seine neoliberale Wirtschaftspolitik bei steigender Rezession und verschiedene Skandale wie um die Einschränkung der Pressefreiheit hatten ihn zunehmend in die Kritik gebracht. Bei den Parlamentswahlen im September 2008 unterlag seine SDS schließlich den Sozialdemokraten um Borut Pahor, der im November eine Regierung aus Sozialdemokraten (SD) und den linksliberalen Parteien „Zares“ und LDS sowie der Demokratischen Pensionistenpartei (DeSUS) bildete.³

Innenpolitisch schwor der neue Premier die Parteien auf Konsens ein, um neben Klimaschutz, Pension- und Gesundheitspolitik als Prioritäten seines Regierungsprogramms den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise bei ohnehin lähmender binnenwirtschaftlicher Rezession – erstmals seit 1993 verzeichnete Slowenien 2008 ein negatives Wirtschaftswachstum – begegnen zu können.⁴

1 Vgl. Sabine Willenberg: Slowenien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 2008*, Baden-Baden 2009, S. 421-424.

2 Vlado Miheljak: *Varna in kredibilna dezela*, in: *Dnevnik*, 24.04.2009.

3 Vgl. Erich Rathfelder: *Ein konservativer Revolutionär*, in: *taz*, 22.09.2008.

Europapolitisch ging sein Fokus in eine ähnliche Richtung wie die seines Vorgängers: Dem Engagement im Energiebereich zum Beispiel, dem die slowenische EU-Präsidentschaft große Aufmerksamkeit gewidmet hatte, wurde die neue Regierung insofern gerecht, als sie sich für den Sitz der neu zu schaffenden Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) bewarb.⁵ Ebenso zielstrebig wie zwiespältig wie unter dem Vorgänger fiel die Westbalkanpolitik aus: Sie maß der Forcierung der europäischen Integration der westlichen Balkanstaaten hohe Bedeutung zu, zeichnete gleichsam aber im Konflikt mit Kroatien verantwortlich für dessen Blockade:

Blockade des kroatischen Beitrittsprozesses mit langen Schatten

Seine Schatten hatte der slowenisch-kroatische Konflikt schon unter der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft Anfang 2008 vorausgeschickt, als Kroatien die Gültigkeit seiner umstrittenen Umwelt- und Fischereizone auf die EU-Staaten ausdehnen wollte. Wegen der Betroffenheit aller EU-Staaten gelang es Slowenien, die anderen Mitglieder dazu zu bringen, gemeinschaftlich Druck auf Kroatien zur Aussetzung der Schutzzone auszuüben. Gleichwohl ging es bereits hier nicht zuletzt um slowenische Nationalinteressen, war dieses nicht nur am direktesten von den Einschränkungen durch die Schutzzone betroffen, sondern empfand es bereits hier die umstrittene Grenze in der Bucht von Piran seitens Kroatiens als illegitim präjudiziert.⁶

Kroatien billigt Slowenien nur die Hälfte der Bucht zu, beruft sich dabei auf die UN-Seerechtskonvention, nach der in solchen Buchten die Grenzlinien in der Mitte gezogen werden. Dann aber hätte Slowenien keinen Zugang zum offenen Meer, auf den es unter keinen Umständen verzichten will. Den von Kroatien avisierten Gang vor den Internationalen Gerichtshof lehnt es ab und präferiert statt der rechtlichen eine politische Lösung. Slowenien führt besondere Umstände und eine geographisch benachteiligte Lage an und beansprucht damit den Großteil der Bucht bzw. einen Korridor zum offenen Meer.⁷ Dieser seit der Unabhängigkeit der beiden Staaten 1992 schwelende Konflikt gepaart mit den anderen offenen Fragen um die Fixierung von Landgrenzen und das gemeinsame Kernkraftwerk Krško hatte latent Misstöne und mithin die implizite slowenische Drohung produziert, den Fortgang des kroatischen EU-Beitrittsprozesses von der Lösung dieser bilateralen Probleme abhängig zu machen. Mit dem Veto in den kroatischen Beitrittsverhandlungen nutzte EU-Mitglied Slowenien nun sein schärfstes Instrument, das bis zur Lösung der Piran-Frage im Rahmen eines umfassenden bilateralen Übereinkommens aktiv bleiben soll.

Um innerslowenischen Konsens bemüht

Intern war Pahor um nationalen Konsens in der Blockadepolitik bemüht: Die Abstimmung der auswärtigen Positionen im slowenisch-kroatischen Zwist auch gegenüber den EU-Ver-

4 Vgl. Parlament wählte neue Mitte-Links-Regierung, in: der Standard, 21.11.2008.

5 Vgl. Government of the Republic of Slovenia, Ministry of the Economy: Slovenia presents its candidature for ACER seat, 26.05.2009; No agreement yet in the EU on the site of new energy regulator, 15.06.2009, www.mg.gov.si.

6 Vgl. Sabine Willenberg: Slowenien, hier S. 423; 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.

7 Vgl. dazu Kusic, Sinisa: Auf gute Nachbarschaft! Über die slowenische Blockade der EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien. In: Südosteuropa Mitteilungen 2/2009, S. 22-37; Sasa Vidmajer: Stisnjenih ustnic, in: Delo, 08.03.2009.

mittlungsversuchen erfolgte demonstrativ in Treffen aller Präsidenten der Parlamentsparteien und der Vertreter der ungarischen und italienischen Minderheit.⁸ Schließlich geht es – das zeigt die Vehemenz der zwischenstaatlichen Diskussion – um mehr als „ein paar Kilometer Grenze“: Handfeste ökonomische, aber auch geopolitische und identitäre Interessen, Slowenien – nicht zuletzt in Konkurrenz zu Kroatien – als Alpen-Adria-Staat (mit offenen Meerzugang!) und Mittler zwischen EU und westlichem Balkan zu positionieren und den Status des Hafens Koper zu sichern, scheinen auf dem Spiel zu stehen.⁹

Der innerslowenische Protest gegen die Blockade ist gering: Ein namhafter und durchsetzungsfähiger aber fand sich ausgerechnet in den eigenen Reihen der Sozialdemokraten: Seit langem kritisierte Aurelio Juri, der im November 2008 Pahor nach der Regierungsbearbeitung in dessen Amt als Europaabgeordneter nachfolgte, die slowenische Kompromisslosigkeit gegenüber Kroatien. Am 24. Juni 2009 trat er schließlich aus Protest von all seinen Ämtern zurück.¹⁰

Einnischung in bilaterale Angelegenheiten? EU versucht Vermittlung

In der EU erntete Slowenien vor allem Unverständnis für seine rigide Haltung – verwundert nicht zuletzt darüber, dass ausgerechnet Musterschüler Slowenien die EU in die im Erweiterungsprozess nun handlungsunfähige Lage brachte und „anti-europäisches“, „erpresserisches“ Verhalten zeigte – so der artikulierte Vorwurf einzelner Europaparlamentarier, die mitunter dezidiert Druck der EU auf Slowenien forderten. Damit taten sich die EU-Institutionen schwer. Die Reaktionen der französischen und tschechischen EU-Ratspräsidentschaft gerieten zur Gratwanderung zwischen Zurückhaltung zur Achtung der nationalen Interessen eines Mitgliedstaates, auf die Slowenien vehement pochte, und Vermittlungsangebot, um die Blockade und eigene Handlungsunfähigkeit zu überwinden, schließlich auch um die eigene Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive und die Objektivität des Beitrittsprozesse zu wahren.¹¹ Der Vermittlungsversuch von EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn, der die Bildung einer Schiedskommission unter Martti Ahtisaari vorschlug, wurde auf einer Serie von trilateralen Treffen mit den slowenischen und kroatischen Vertretern diskutiert, instrumentalisiert, torpediert, modifiziert und schlussendlich (von Kroatien) abgelehnt. „Nach sechs Monaten Arbeit und Diskussion denke ich, ist es Zeit, dass Kroatien und Slowenien allein eine Lösung finden“ hob Olli Rehn Ende Juni 2009 die Hände, unterstützt von der beginnenden schwedischen Ratspräsidentschaft, die den Konflikt und damit auch die Entscheidung darüber, wann die kroatischen Beitrittsverhandlungen fortgeführt werden können, an die Parteien zurückverwies.¹²

Zwiespältige Südosterweiterungspolitik

Die slowenische Blockade des kroatischen Beitrittsprozesses wiegt nicht zuletzt wegen deren Implikationen für den restlichen westlichen Balkan schwer, und dies besonders, weil

8 Vgl. Prime Minister of the Republic of Slovenia: Slovenia has put forward substantive amendments to Rehn's proposal, Ljubljana, 12.05.2009, www.kpv.gov.si.

9 Vgl. auch Kusic, Sinisa: Auf gute Nachbarschaft!, S. 32.

10 Vgl. Opening the Pandora Box, in: The Slovenia Times, 10.06.2009; Christiane Wittenbecher: Slowenien nach der Europawahl, in: www.balkanblick.de, 24.06.2009.

11 Vgl. Kusic, Sinisa: Auf gute Nachbarschaft!, S. 31 + 34-36; Boris Jausovec: Vloga marmelade v diplomaciji, in: *Vecer*, 23.01.2009

12 Vgl. Elitsa Vucheva: EU postpones meeting with Slovenia, Croatia, in: *EUObserver*, 01.04.2009 und EU officials tire of Croatia-Slovenia dispute, in: *EUObserver*, 24.06.2009.

sie ausgerechnet Slowenien, das sich die Unterstützung der westbalkanischen Beitrittsambitionen in besonderem Maße auf die Fahnen schrieb, produzierte: Die Blockade aufgrund der nationalen Interessen eines Mitglieds und die Ohnmacht oder der Unwille zur Deblokade seitens der EU wurde im westlichen Balkan als Signal empfangen, dass die Erfüllung der von der EU aufgestellten Konditionen für einen erfolgreichen Beitritt allein nicht ausreichen, sondern dieser zusätzlich von EU-internen Faktoren bedingt werde: den nationalen Interessen eines Einzelmitglieds und der Erweiterungsmüdigkeit, der die so bewirkte Verzögerung des Beitrittsprozesse zupass käme. In der Konsequenz schwächte dies die Reform fördernde Wirkungsmacht der konditionierten Beitrittsperspektive.

Gleichzeitig hielt Slowenien am Schwerpunkt Westlicher Balkan in seiner Europapolitik fest: Anschließend an die EU-Ratspräsidentschaft übernahm es von Juli 2008 bis Juni 2009 den Vorsitz der (aus Österreich, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn bestehenden) Regionalen Partnerschaft, die verstärkt die Promotion des westlichen Balkans zum Inhalt hat. Neben der Liberalisierung des Visaregimes gegenüber dem westlichen Balkan war Slowenien hier die Kooperation im Bereich der Höheren Bildung ein besonderes Anliegen. Mit gleichem Ziel erwirkte Slowenien auch die Verlängerung von CEEPUS II (Central European Exchange Programme for University Studies), die insbesondere den jüngst dem Programm beigetretenen fünf westlichen Balkanstaaten die Möglichkeit zur vollen Ausschöpfung geben, ihnen den Austausch mit den EU-Ländern ermöglichen und sie auf die Teilhabe an den EU-Programmen vorbereiten soll. Auch in seiner neuen europapolitischen Herausforderung, dem Vorsitz des Europarates, den Slowenien von Mai bis November 2009 führt, setzte es den Akzent auf den westlichem Balkan.¹³

Europawahlen mit innenpolitischen Themen

Die Europawahlen im Juni 2009 bedeuteten vor allem ein Barometer der innenpolitischen Stimmung: Deutlich siegte Jansas SDS über die regierenden Sozialdemokraten. Zudem schnitt die NSi (Neues Slowenien) um den ehemaligen Ministerpräsidenten Alojz Peterle, die bei den Parlamentswahlen 2008 noch an der Vier-Prozent-Hürde gescheitert war, überraschend gut ab. Dabei dominierten den Wahlkampf klar innenpolitische, nicht Europathemen: die Binnenwirtschaft, die Stellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften usw., außerdem der Grenzstreit mit Kroatien.¹⁴ Die Geringachtung der Europathemen ging einher mit einer niedrigen Wahlbeteiligung. Nach dem EU-Beitritt erscheint das „business Europe“ im Gegensatz zu innenpolitischen Dringlichkeiten eher uninteressant. Zum fünfjährigen Jubiläum der EU-Mitgliedschaft versuchte die Regierung nunmehr, den slowenischen Bürgern Europa statt wie vor dem Beitritt mit grundsätzlichen Überlegungen zur außenpolitischen Positionierung pragmatisch-praktisch wieder schmackhaft zu machen: Ihre Broschüre „Die ersten 5 Jahre: Was bringt uns die EU?“ zeigt die EU bürgernah: Unter anderem sei das mobile Telefonieren seit dem Beitritt billiger geworden.¹⁵

Weiterführende Literatur

Kusic, Sinisa: Auf gute Nachbarschaft! Über die slowenische Blockade der EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien. In: Südosteuropa Mitteilungen 2/2009, S. 22-37.

13 Vgl. die entsprechenden Verlautbarungen der Regierung Sloweniens unter <http://www.mzz.gov.si>.

14 Vgl. Reinhard Wessel/Roman Prunc: Slowenien: Konservative SDS gewinnt Europawahlen. Konrad-Adenauer-Stiftung Länderbericht, 08.06.2009.

15 Vgl. Vlada Republike Slovenije: Prvih pet let. Kaj nam prinaša EU? www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2009/5_let_EU/5let_SLO1_net.pdf.