

## Slowenien

Sabine Willenberg

Die Europapolitik Sloweniens ist naturgemäß geprägt von der Politik gegenüber dem postjugoslawischen Raum bzw. dem westlichen Balkan. Selbst der Region entstammend, trat Slowenien 2004 als erster (und bislang einziger) jugoslawischer Nachfolgestaat der EU bei und versucht seitdem, eine Brückenfunktion zu erfüllen. Diese Rolle blieb auch im vergangenen Jahr zwiespältig: Im vermeintlichen Zick-Zack-Kurs zwischen Beschleunigung/Intensivierung der europäischen Integration im westlichen Balkan – so vor allem in multilateralen Initiativen – und dessen Verlangsamung/Infragestellung – wie mit der Blockade der EU-Beitrittsverhandlungen des Nachbarn Kroatien aufgrund eines bilateralen Grenzkonflikts – zeichnete sich die Tendenz der slowenischen Politik immer deutlicher ab:

### **Manifestierung der europapolitischen Strategie. Advokatenrolle für den westlichen Balkan mit begrenzter Wirkung**

Multilateral stand Slowenien unmissverständlich zu seiner Zusage, die postjugoslawischen Länder in die EU hieven zu wollen. Versuchte Slowenien in den ersten Jahren seiner Eigenstaatlichkeit, seine eigene europäische Integration gerade durch (identitäre) Abgrenzung zum postjugoslawischen Raum zu erreichen, tat es sich, je fester die Mitgliedschaft zur EU und die Selbstbestätigung als mitteleuropäischer Staat wurde, immer klarer als Befürworter, Initiator und Motor der schnellstmöglichen Integration der südosteuropäischen Nachbarn hervor; seine EU-Ratspräsidentschaft 2008 stellte es bewusst und produktiv in diesen Dienst.<sup>1</sup>

Höhepunkt der multilateralen Westbalkanpolitik Sloweniens war im März 2010 der Gipfel der Staats- und Regierungschefs des westlichen Balkans auf Einladung Sloweniens und Kroatiens im slowenischen Brdo pri Kranju. Dessen Ziel war, gerade im Schlichterabschluss mit Kroatien zu demonstrieren, dass trotz der Konflikte aus der Vergangenheit und der offenen bilateralen Fragen in der EU-Erweiterungsregion Bereitschaft zu Dialog und Zusammenarbeit vorherrsche, und darauf aufbauend sich auf eine abgestimmte regionale Strategie gegenüber der EU zu verständigen.

Das Ziel erreichte der Gipfel nur bedingt: Die Deklaration blieb sehr allgemein. Zusätzlich stand das Fernbleiben des serbischen Präsidenten Boris Tadic – aus Protest über die gleichzeitige Einladung des von Serbien nicht anerkannten Kosovo – eben dafür, dass die bilateralen Zwistigkeiten einer regionalen Kooperation durchaus noch im Wege stehen.

Eine ähnlich herbe Enttäuschung war für Gastgeber Premier Borut Pahor aber auch, dass die EU die slowenische Initiative nur bedingt würdigte. Auch EU-Ratspräsident Van Rompuy sowie der spanische Außenminister Moratinos sagten ihre Teilnahme ab; nur Erweiterungskommissar Füle wohnte dem Treffen bei. Die Reaktionen Sloweniens waren kritisch: Die EU unterschätze die Chancen, die der postjugoslawische und westbalkanische

---

<sup>1</sup> Vgl. Sabine Willenberg: Slowenien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2009, S. 421-424.

Raum der gesamten Union biete, sagte Pahor. Er wolle deshalb im Europäischen Rat darauf hinweisen, dass man sich entscheiden müsse: „Ob man den Weg von Chancen oder den Weg von Problemen gehen wird“. Es wäre nicht das erste Mal, dass sich die EU aus Angst vor Problemen zurückziehen und die Chancen versäumen würde.<sup>2</sup> Wenigstens den Slowenien-Absteher Van Rompuy auf seiner Westbalkan-Reise im Juli 2010 wertete Pahor als nachträgliche Würdigung der slowenischen Brdo-Initiative und Anerkennung Sloweniens Schlüsselrolle für die EU im westlichen Balkan.<sup>3</sup>

Trotz der Enttäuschungen über die Enthaltung Serbiens und der EU hielt Slowenien an der Brdo-Initiative fest: Das Treffen in Brdo solle nunmehr gar einen Prozess initiieren, einmalig dadurch, dass in ihm alle jugoslawischen Nachfolgestaaten plus Albanien enthalten seien, und mit einem Schwerpunkt auf der Kooperation in den Bereichen Energie und Verkehr. Ein Sekretariat in Slowenien sowie Folgetreffen auf Ministerebene sollen den „Brdo-Prozess“ unter slowenischer Führung langfristig institutionalisieren. Sicher ist sich Slowenien dabei, wenn nicht unbedingt der Würdigung der EU, aber der der USA, die ihrerseits – über den Ausgangspunkt Slowenien? – wieder neue Betätigung im postjugoslawischen Raum suchen. Unmissverständlich versprach US-Vizeaußenminister Steinberg seine „volle Unterstützung“ des Brdo-Prozesses, mit dem Slowenien eine „gewaltige Herausforderung“ angenommen habe.<sup>4</sup>

Im Juni 2010 überraschte Slowenien außerdem, als es dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess (SEECP) beitrug, der seit 2008 das politische Organ des Regionalen Kooperationsrates (RCC) ist, dem Nachfolger des EU-geführten Stabilitätspakts für Südosteuropa. Eine Mitgliedschaft hatte Slowenien bis dahin aus der Distanzierung von der südosteuropäischen Identität abgelehnt.<sup>5</sup>

Immer deutlicher wurde somit: Aus der punktuell engagierten Advokatenrolle für den westlichen Balkan hat Slowenien mittlerweile eine ernstzunehmende außenpolitische Strategie entwickelt. Diese soll nicht zuletzt seine internationale Position sichern, und Slowenien scheint explizit als bereits integrierter Brückenstaat auf eine Führungsrolle in multilateralen Kooperationsforen wie der EU und der NATO zu zielen.

### **Kontrapunkt bilateraler Zwist – innerslowenischer Dissens bleibt**

Nicht zuletzt kann sie aber auch zur Kompensation der europapolitisch nicht unproblematischen Dominanz nationalstaatlicher Interessen in bilateralen Konflikten mit EU-Anwärttern dienen, die sich auch 2009/2010 wieder klar abzeichnete: Die zahlreichen offenen Fragen mit dem/n ex-jugoslawischen Nachbarn im eigenen Interesse und in Bestätigung der nationalen Identität zu lösen und dabei, wenn nötig, die europäische Integrationsförderung hintanzustellen. Dies war für die Opposition um den konservativen Janez Janša, durchaus aber auch die links-liberale Regierung Pahor eine legitime europapolitische Strategie, die nicht ein Widerspruch zur europäischen Integrationsförderungs politik, sondern deren Grundstein sei:

---

2 Bereitschaft zum Dialog trotz Kritik, in: volksgruppen.ORF.at, 20.03.2010. Vgl. auch Michael Kaczmarek: Westbalkan-Konferenz gescheitert, in: Euractiv.de, 19.03.2010.

3 Vgl. Prime Minister of the Republic of Slovenia: Prime Minister Borut Pahor hosts the President of the European Council, Herman Van Rompuy, on an official visit at Brdo, 05.07.2010. <http://www.kpv.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/225/4803/8cf6199fd4/>.

4 Vgl. Vlada Republike Slovenije, [http://www.vlada.si/en/audiovisual\\_contents/video\\_archive/video/article/8613/e1a8ace274/](http://www.vlada.si/en/audiovisual_contents/video_archive/video/article/8613/e1a8ace274/) sowie Eigenes Sekretariat für „Brdo-Prozess“, in: volksgruppen.ORF.at, 19.03.2010.

5 Vgl. Slovenia surprisingly joins Balkan regional body, in: EurActiv.com, 24.06.2010.

Denn der Wille zur Kooperation mit dem EU-Nachbarn sei für die europäische Integration grundlegend und müsse gerade von den Beitrittsanwärtern demonstriert werden.

In den Kroatienbeziehungen machte es Slowenien besonders spannend. Schon seit Dezember 2008 blockierte Slowenien mit einem Veto die EU-Beitrittsverhandlungen wegen des bilateralen Streits um die Grenze und die Nutzungsrechte in der Bucht von Piran. Innerhalb der EU hatte es damit für erhebliche Irritationen über die Wertigkeit der Beitrittsperspektive angesichts offener bilateraler Fragen gesorgt, außerdem die EU selbst mit deren eigenem Vorbereitungsdefizit und ihrer Handlungslosigkeit konfrontiert. Bilaterale Verhandlungen, teils gestützt durch EU-Vermittlungsversuche, scheiterten bis in den Sommer 2009.<sup>6</sup>

Den Knoten zu lösen vermochte erst ein Regierungswechsel im Nachbarland. Nach dem Rücktritt des kroatischen Premiers Sanader gelang im November 2009 endlich ein Abkommen zwischen Pahor und der neuen kroatischen Ministerpräsidentin Jadranka Kosor. Dieses bestimmt, dass über die strittigen Land- und Seegrenzen in der Bucht von Piran, die Verbindung Sloweniens mit der hohen See und das Regime für die Nutzung der betroffenen Seegebiete ein zu gründendes fünfköpfiges Schiedsgericht entscheiden soll. Zwei Mitglieder werden von den beiden Ländern separat (je eines) bestimmt, drei weitere von Kroatien und Slowenien gemeinsam – bei fehlendem Einvernehmen vom Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs – aus einer Liste von Rechtsexperten, die die EU-Kommission zusammenstellt.<sup>7</sup>

In der EU wie dem Nachbarland Kroatien wurde das Abkommen nicht zuletzt deshalb begrüßt, weil es die Beendigung der slowenischen Blockade der EU-Beitrittsverhandlungen bedeutete. Dort nahm es die Hürde der Ratifizierung zügig. Anders manifestierte sich aber innerhalb Sloweniens der Dissens: Die konservative Opposition geführt von Janez Janša, die sich zuvor schon vehement gegen ein Abkommen gewehrt hatte, das nationale Interessen Sloweniens verletze und die Verbindung der slowenischen Hoheitsgewässer mit dem offenen Meer nicht ausreichend garantiere, verweigerte die Zustimmung zur Ratifizierung – auch noch, nachdem das Verfassungsgericht im Frühjahr 2010 das Abkommen für verfassungskonform erklärt hatte. Der parlamentarischen Abstimmung im April 2010, die mit dünner Mehrheit zugunsten der Ratifikation ausfiel, blieben die oppositionellen Abgeordneten aus Protest fern. Stattdessen erwirkten sie mit der Regierungskoalition ein Referendum, in dem die Mehrheit am 6. Juni 2010 zugunsten der parlamentarischen Entscheidung für die Ratifizierung des Abkommens entschied und das Votum des Regierungslagers somit bestätigte.<sup>8</sup>

Dort, wie in Kroatien sowie in der Rest-EU, war die Erleichterung über das „Ja“ spürbar. Das Referendum bedeutete für die Europagewandtheit der slowenischen Außenpolitik wie auch die Handlungsfähigkeit der EU, die beim Abkommen assistierte und dem künftigen Schiedsgericht administrative Unterstützung versprach, nicht weniger als einen Lackmusestest, den beide vorerst bestanden.<sup>9</sup> Allerdings denkbar knapp: Nur 51,5% der Stimmbeteiligten stimmten für das Abkommen, wobei nur 42,3% der Stimmberechtigten überhaupt am Referendum teilnahmen. So eindeutig, wie der Ausgang des Referendums von EU-

6 Vgl. Sabine Willenberg: Slowenien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2010, S. 417-420.

7 Vgl. Die Kernpunkte des Schiedsabkommens, in: DiePresse.com, 04.11.2009.

8 Vgl. Slovenia's border dispute with Croatia falls victim to internal squabbling, in: EurActiv.com, 05.05.2010.

9 Vgl. Kristof Bender/Gerald Knaus: High Noon in Slovenia – A Referendum and the Future of Balkan Enlargement, in: BalkanInsight.com, 04.06.2010.

Vertretern und internationalen Beobachtern als Votum „für den europäischen Weg“ bewertet und das Abkommen gar als Königsweg für die Lösung ähnlicher Konflikte im westlichen Balkan gefeiert wurde, ist es also nicht.<sup>10</sup> Die innerslowenische Uneinigkeit ist offensichtlich, hörbar sind außerdem die Drohungen Janšas dem Protest erneut Gestalt zu geben, wenn nicht in einer anderen bilateralen Frage, dann spätestens innerparlamentarisch oder in einem Referendum über den EU-Beitritt Kroatiens.

Dabei ist der Dissens in der Kroatienfrage nicht zuletzt ein Symptom für die innerslowenische Gespaltenheit, die auch in anderen Bereichen herrscht. Längst ist die scheinbare innerslowenische Harmonie einer starken Fraktionierung gewichen, die sich in unterschiedlichen innenpolitischen und wirtschaftspolitischen Bereichen manifestiert und Abbild der Krisenhaftigkeit ist, die Politik und Wirtschaft erfasst hat, und die Regierung Pahor gegenüber der wortstarken und kompromissunwilligen Opposition schwächt.<sup>11</sup>

### **Bilaterale Fragen bleiben virulent für slowenische Europa- und EU-Erweiterungspolitik**

Aber auch in den Regierungsreihen wurde explizit nicht ausgeschlossen, dass weitere offene bilaterale Fragen mit dem Nachbarn Kroatien durchaus noch einmal eine (blockierende) Rolle in den Beitrittsverhandlungen spielen könnten: So könnte das Kapitel 8 „Wettbewerb“ zur Disposition stehen, denn: „Es gibt [zwar] prinzipiell keinen Grund, das Öffnen und Schließen von (Verhandlungs-)Kapiteln zu verhindern“, so Pahor im Juni 2010; Slowenien habe jedoch wie alle anderen Mitgliedstaaten der EU das Recht, seine eigenen Interessen zu vertreten, wie der Nova Ljubljanska Banka (NLB) Zutritt zum kroatischen Markt zu verschaffen, wofür Kroatien aber die Lizenz verweigert. Hinter der kroatischen Weigerung steht der Vorwurf, Slowenien habe bei der Neugründung der NLB aus der zerbrochenen Ljubljanska Banka Spareinlagen von Kroaten in einem heutigen Gesamtwert von 300 Millionen Euro nach Slowenien transferiert, die herausgegeben werden müssten. Pahor stellte klar, dass er eine Lösung des Streitpunkts *vor* einem kroatischen Beitritt für nötig hält. Die EU-Beitrittsverhandlungen könnten also durchaus noch dadurch beeinflusst bzw. verzögert werden.

Ähnliches könnte für die Streitfrage um den slowenischen Beobachtungsposten auf dem so genannten Sichelberg gelten. Und schließlich ist auch der Dauerstreit um die Bucht von Piran noch nicht dauerhaft beigelegt, denn das nunmehr durch das Referendum angenommene Abkommen regelt nur den Modus der Grenzklärung. Offen bleibt aber, wie es um die innerslowenische (und -kroatische) Akzeptanz und Implementierung des zu erwartenden Schiedsspruchs bestellt sein wird. Bis dahin ist auch Vorsicht geboten, die slowenisch-kroatische Lösung als Allheilmittel auf die restlichen offenen bilateralen Fragen im westlichen Balkan transferieren zu wollen.<sup>12</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Ivan Janez Štuhec: Slowenien: Eine brüchige Demokratie nach zwanzig Jahren Selbständigkeit, in: Südosteuropa Mitteilungen 03/2010, S. 64-78.

EU-27 Watch, No. 9, July 2010 – Slovenia, hrsg. v. Institut für Europäische Politik. <http://www.eu-27watch.org/?q=system/files/EU-27%20Watch%20No%209%20-%20Slovenia.pdf>.

---

10 Vgl. Alen Legovic/Mirjana Dikic: EU begrüßt Entscheidung der Slowenen, in: Deutsche Welle. Fokus Südosteuropa, 10.06.2010.

11 Vgl. auch Ivan Janez Štuhec: Slowenien: Eine brüchige Demokratie nach zwanzig Jahren Selbständigkeit, in: Südosteuropa Mitteilungen 03/2010, S. 64-78.

12 Vgl. EU-Beitritt: Kroatien vorsichtig optimistisch, in: WienInternational.at, 16.06.2010.