MAGISTERARBEIT

im Fachbereich Politikwissenschaften

zur Erlangung des Grades eines Magister Artium

—

Politische und institutionelle Transformation Ost-Mitteleuropas im Zuge der Integration in die Europäische Union. Prozesse und Konsequenzen am Beispiel Sloweniens

—

eingereicht von:

Sascha Zisel

Matr.: 01/363554
Mutzenbühlstr. 21
78054 Villingen-Schwenningen
Tel.: 07720-34467

Gutachter:
1. PD. Dr. M. Bach
2. Prof. Dr. W. Seibel

Konstanz, 09.September 1997

Abkürzungsverzeichnis

CEFTA	Central European Free Trade Association / Zentraleuropäische Freihandelszone
CEI	Central European Initiative / Zentral Europäische Initiative
DEMOS	Demokraticne Opozicijske Stranke / Demokratische Oppositionsparteien
Desus	Slowenische Rentner- und Pensionistenpartei
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development / Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECU	European Currency Unit / Europäische Währungseinheit
EIB	Europäische Investitionsbank
EDU	Europäische Demokratische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zu Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EU	Europäische Union
FDP	Freiheitliche Demokratische Partei
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GZS	Gospodarska Zbornica Slovenije / Industrie- und Handelskammer Sloweniens
IMF	International Monetary Fund / Internationaler Währungs Fonds
JLA	Jugoslovenska Ljudska Armada / Jugoslawische Volksarmee
LDS	Liberalna Demokracija Slovenije / Liberale Demokratie Sloweniens
MOE	Mittel-Ost-Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Gouvernmental Organization / keine Regierungsorganisation
OECD	Organization of Economic Co-Operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of Economies
RTV	Radio-Televizija Slovenije / Rundfunk- und Fernsehanstalt Sloweniens
SDS	Socialdemokratska Stranka / Sozialdemokratische Partei
SKD	Slovenski Kršcanski Demokrati / Slowenische Christdemokraten
SLS	Slovenska Ljudska Stranka / Slowenische Volkspartei
SNS	Slovenska Narodna Stranka / Slowenische Nationalpartei
ZLSD	Zdruzena Lista Socialnih Demokratov / Vereinigte Liste der Sozialdemokraten

Diese Magisterarbeit widme ich meinen Eltern,
ohne deren großartige Unterstützung ich nicht hätte studieren können.

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG **1**

II. DIE POLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION GEGENÜBER SLOWENIEN **2**

1. Das Weißbuch und seine Bedeutung **2**

2. Das Europaabkommen zwischen Slowenien und der EU **6**

3. Slowenien im Rahmen des PHARE-Programmes **10**

III. INSTITUTIONENANALYSE **13**

1. Leitideen und die Beherrschung der Rationalitätskriterien **14**
1.1 Das Problem der Ausbildung von Rationalitätskriterien 16
1.2 Geltungsbereich der Rationalitätskriterien 19
1.3 Die Durchsetzungskraft der Rationalitätskriterien 21

2. Politiknetzwerke, Lobbyismus und Wege der Willensbildung und Entscheidungsfin dung **24**
2.1 Parlamentarische Willensbildung 24
2.2 Parlamentarische Entscheidungsfindung 27
2.3 Bedeutung der bürokratischen Willensbildung 28
2.4 Richtungskompetenz 31
2.5 Politikformulierung und Parteien in Slowenien 32
2.6 Wechsel der politischen Elite in Slowenien und ihre heutige Stellung 41
2.7 Die Stellung des slowenischen Staatspräsidenten 48

IV. LEGITIMATION SLOWENISCHER POLITIK **50**

1. Legitimation und deren Bedeutung in Slowenien **50**

2. Legitimation durch das Parlament **51**

3. Legitimation bürokratischer Handlungen **55**

4. Legitimation durch direkte Demokratie **56**

5. Legitimation durch Berufsverbände, Kirchen und Medien **61**

V. SZENARIEN UND PERSPEKTIVEN IM WEITEREN VERLAUF DES SLOWENISCHEN EU-INTEGRATIONSPROZESSES **67**

1. Die Reform der Staatsverwaltung **68**

2. Innenpolitische und gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven **71**

3. Außenpolitische Perspektive **75**

VI. ZUSAMMENFASSUNG **77**

VII. QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS **82**

I. Einleitung

Die Themenwahl dieser Magisterarbeit beruht auf der Feststellung, daß in der Diskussion um die Osterweiterung der Europäischen Union (im folgenden kurz: EU) vor allem die ökonomischen Konsequenzen für die heutigen Mitgliedsstaaten wissenschaftlich erörtert werden. Die institutionellen Folgen für die Beitrittskandidaten sind hingegen nicht der unmittelbare Forschungsschwerpunkt der Osterweiterungsdebatte, insbesondere dann, wenn es um Fallbeispiele kleinerer Staaten geht. Diese Arbeit versucht deshalb einen Eindruck zu vermitteln, welche Anforderungen an Slowenien, auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft, gestellt werden.

Slowenien unternimmt mit der angestrebten Mitgliedschaft in der EU eine politische Neuorientierung. Mit dem Zerfall des jugoslawischen Einheitsstaates wurde der EU-Beitritt zur obersten politischen Priorität. Die alten Werte des jugoslawischen Einheitsstaates wurden größtenteils durch westliche Überzeugungen ersetzt. In der ersten Phase der Umstrukturierung wurde das sozialistische Regierungssystem durch ein demokratisches Mehrparteiensystem ersetzt. In der zweiten Phase folgt nun eine detaillierte Reform der Institutionen. Slowenien hat im Zuge seiner europäischen Integration von der EU eine umfangreiche Sammlung an Regeln und Vorgaben bekommen, die umgesetzt werden müssen, um der EU beitreten zu können. Dabei gilt das Weißbuch als eine Art Katalog diverser Bestimmungen zur Harmonisierung einzelner Teilbereiche an die Strukturen des EU-Binnenmarktes. Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat die EU-Kommission ein technisches Hilfsprogramm initiiert - das PHARE-Programm. Die konkreten bilateralen Verhältnisse zwischen der EU und Slowenien, vor allem in bezug auf den gegenseitigen Warenverkehr, regelt das Europaabkommen. Der erste Teil dieser Arbeit soll daher aufzeigen welche Institutionen, in bezug auf den *aquis communautaire*, harmonisiert werden müssen, welche Anforderungen an Slowenien durch Verträge und Vorgaben der EU gestellt und in welchem Maße diese durch die Union unterstützt werden.

Im zweiten Teil geht es um die Analyse der Motive für einen slowenischen EU-Beitritt. Dabei wird der Frage nach der Leitidee nachgegangen, die dem Streben nach slowenischer EU-Mitgliedschaft zugrunde liegt, und der Beherrschung der Rationalitätskriterien. Welche Rationalitätskriterien bzw. Verhaltensnormen werden in diesem Zusammenhang relevant, um die Leitidee zu verwirklichen? Es geht vor allem um die Analyse der Probleme, die sich bei der Aus-

bildung dieser Rationalitätskriterien ergeben, in welchen Bereichen des Staates sie Geltung erlangen und wie sie sich behaupten?
Der dritte Teil der Arbeit geht der Frage nach, welche Akteure die Willensbildung und Entscheidungsfindung mitgestalten und bestimmen? Dabei wird die Stellung des slowenischen Parlaments, die Bedeutung der Bürokratie und die Richtungskompetenz der Regierung untersucht. Desweiteren wird dem Einfluß der politischen Elite auf den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß nachgegangen. Diese Arbeit kann dabei nicht dem Anspruch gerecht werden alle Teilbereiche eines Willensbildungs- oder Entscheidungsfindungsprozesses zu erfassen. Besonders bei der Analyse der politischen Elite wird der europapolitische Kontext im Vordergrund der Untersuchung stehen.

Der vierte Teil dieser Arbeit geht der Legitimierungsproblematik nach. Welche Formen der Legitimation sieht die slowenische Verfassung vor? Wie können die beteiligten Akteure des Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses ihre europapolitischen Handlungen legitimieren? Neben der institutionellen Legitimationsbeschaffung durch das Parlament und durch Referenden, soll auch die Stellung der Medien, der Kirchen und der Berufsverbände bei der Legitimationsbeschaffung kurz beleuchtet werden.

II. Die Politik der Europäischen Union gegenüber Slowenien

1. Das Weißbuch und seine Bedeutung

Nach dem Essener Gipfel des Rates der EU im Dezember 1994, veranlaßten die zwölf Regierungschefs die Kommission eine Strategie und Vorgabe für die Heranführung der Mittelosteuropa (im folgenden kurz: MOE)-Staaten an die EU auszuarbeiten. Das Weißbuch[1] der Kommission der EU wurde als Strategiepapier entwickelt, um den MOE-Staaten einen konkreten Rahmen für die erforderlichen Harmonisierungen in Hinblick auf einen zukünftigen EU-Beitritt zu geben. Der Gedanke für diese Art von Katalog oder „Richtschnur“ entsprang der zwingenden Notwendigkeit mit der die Mittelosteuropäer nach dem Ende des Kalten Krieges in die euro-atlantischen Institutionen drängten.

[1] EG-Kommission, Weissbuch Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM(95) 163 endg., Brüssel, 1995

Dem Titel des Weißbuches nach zu urteilen, müßte der Harmonisierungskatalog in erster Linie eine Vorgabe zur ökonomischen Reform der Volkswirtschaften der MOE-Staaten sein. Das Schwergewicht der aufgezählten Normen und Anpassungskodizis ist jedoch juristischer Art. Daneben geht der Maßnahmenkatalog der Kommission aber auch auf begleitende Umstrukturierungsprozesse in den Bereichen Wettbewerb, Soziales und Umweltschutz ein.[2] Dennoch läßt das Weißbuch keine Zweifel darüber aufkommen, daß es sich lediglich um eine Harmonisierung in Hinblick auf den Binnenmarkt handelt. Der Unterschied zu einer EU-Vollmitgliedschaft würde darin liegen, daß die MOE-Staaten die gesamte bis dato erfolgte Integrationsstruktur zu übernehmen hätten. Viele Experten bewerten das Weißbuch recht kritisch. Obwohl das Weißbuch vor allem die Thematik des Binnenmarktes ins Auge faßt, Reformen anmahnt und Unterstützung zusichert, gilt es für Wissenschaftler als „Katalog von Beitrittsbedingungen“[3].

Das Weißbuch erläutert den MOE-Staaten vorab die Merkmale und die Funktion des Binnenmarktes und benennt die Rechtsvorschriften des EG-Vertrages (im folgenden kurz: EGV), die ihm zugrunde liegen. Die Erläuterungen beziehen sich unter anderem auf die Bewegungsfreiheit der Bürger (Art. 8a EGV), den unbegrenzten Warenverkehr (Art. 30-36 EGV), die Freizügigkeit von Arbeitnehmern (Art. 48-51 EGV), die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von Selbständigen (Art. 52-57 EGV) und Unternehmen (Art. 58 EGV), den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 59-66 EGV) sowie den freien Kapitalverkehr (Art. 73b EGV). Obwohl die Harmonisierung der einzelnen Bereiche zur Heranführung an den Binnenmarkt für die MOE-Staaten zwingend ist, so ist es die Art und Weise der Umsetzung nicht. Jeder assoziierte Staat setzt letztlich die Vorgaben in Eigenregie um und orientiert sich an den innerstaatlichen Verhältnissen. Die Harmonisierung verläuft parallel zur Transformation der Teilbereiche, so daß die Hauptschwierigkeit der MOE-Staaten darin liegt, diese duale Belastung erfolgreich zu meistern. Die Kommission hat daher eine abgestufte Heranführungsstrategie entwickelt. Allerdings ist die Heranführung an die Normen und Standards der EU nicht pauschal auf alle MOE-Staaten übertragbar. Das Weißbuch hat deshalb nicht die Möglichkeit berücksichtigt, daß einige Staaten in ihrem Integrations- bzw. Transformationsprozeß soweit fortgeschritten sind, daß die Umsetzung einiger EU-Standards nicht mehr erforderlich wäre.

---

[2] ebd., S. 1a

[3] Bericht über die wissenschaftliche Fachtagung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin, Thema: Polen und die Osterweiterung der EU, vom 08.-10. Juni 1995, in: Integration 18. Jg., 3/95, Bonn, S.178

Slowenien hat im Harmonisierungsprozeß zwei bedeutende Teilbereiche noch nicht an die Bedingungen und Voraussetzungen zur Teilnahme am Binnenmarktes angepaßt. Einerseits fehlt die Einführung einer allgemeinen Mehrwertsteuer im Bereich der Steuerharmonisierung. Statt dessen gibt es bisher lediglich eine „Teilumsatzsteuer“, die auf ein paar bestimmte Warengruppen erhoben wird. Der schwerwiegendere Harmonisierungsrückstand Sloweniens ist die Beschränkung bzw. das Verbot der Niederlassungsfreiheit gemäß den Artikeln 52-57 des EGV. Die slowenische Verfassung und die ergänzende spezifische Rechtslage verbieten bis dato den Erwerb slowenischer Immobilien für Ausländer. Eine Harmonisierung dieses Teilbereichs ist allerdings in Vorbereitung und ist seit Monaten das dominierende innenpolitische Thema Sloweniens.

Das Weißbuch geht insbesondere auf 23 verschiedene Teilbereiche bzw. Sektoren des Gemeinschaftsrechtes ein. Die Sektoren umfassen zum Teil ganze Poiltikbereiche, deren Bedeutung, in bezug auf Ziel und Methodik, erläutert wird. Damit soll den MOE-Staaten die Entwicklung der einzelnen Etappen des Gemeinschaftsrechtes nachvollziehbar unterbreitet werden. Dabei wird auch auf die Ambivalenz zwischen nationalstaatlicher Gesetzgebung und EG-Recht eingegangen. Ziel dieser detaillierten Aufzeichnung des Harmonisierungsprozesses ist es eine Hilfestellung für die sinngemäße Abfolge der durchzuführenden Schritte zu bieten. Desweiteren müssen die MOE-Staaten die notwendigen Voraussetzungen schaffen, damit die spätere Anwendung der Vorschriften in der Praxis problemlos funktioniert.

Der abgestufte Harmonisierungsprozeß beinhaltet im Kern die Überzeugung, daß eine Rangfolge der zu harmonisierenden Rechtsgebiete einen größeren Nutzen erbringt, als eine homogene parallel verlaufende Anpassung aller Teilbereiche. Durch den zeitlichen Aufwand, der mit den Verfahren zur Harmonisierung verbunden ist, geht man in Brüssel davon aus, daß die Ressourcen auf bestimmte Teilbereiche konzentriert werden sollten, damit sie die größtmögliche Wirkung entfalten. Bei der EG-Kommission erwartet man durch diese Vorgehensweise einen Spill-Over-Effekt, der die anderen Sektoren positiv stimuliert und die notwendigen Reformen beschleunigt. Die Kommission hat dem Weißbuch kein detailliertes Zeitschema bei-gefügt, da sich die EU im klaren darüber war und ist, daß die MOE-Staaten in ihrer Harmonisierungsstrategie und ihrem Implementierungsprozeß zum Teil äußerst heterogen sind. Eine zwingende zeitliche Abfolge würde einerseits mit den Europaabkommen und den darin vereinbarten Übergangsfristen kollidieren, andererseits einen bereits gesetzten Beitrittstermin voraussetzen.

Haupttenor des Weißbuches ist es, nicht die entsprechenden juristischen Texte dem Wortlaut des EGV anzupassen, sondern die administrativen und gesellschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen.[4] Da diese Voraussetzungen einen Neuaufbau oder eine entsprechende Anpassung der Institutionen der Exekutive und Judikative sowie des Privatsektors erfordern, ist der Prozeß zur Verwirklichung dementsprechend komplex. Die Kommission hat deshalb Erfahrungen der EU-Mitgliedsstaaten berücksichtigt und diese in Einzelanalysen einfließen lassen, die bei der Harmonisierung einzelner Sektoren innerhalb der EU gemacht wurden. Neben der institutionellen Harmonisierung, setzt die Strategie des Weißbuches zudem auf die erforderliche Ausbildung des Personals.

Die Kommission nimmt an, daß sich in den MOE-Staaten die Harmonisierung bestimmter Sektoren verlangsamen kann, da die parlamentarischen Tagesordnungspunkte eine große Anzahl von Gesetzesvorschlägen, Abänderungen oder Ergänzungen vorsehen. In manchen Bereichen sind Verzögerungen im Harmonisierungsprozeß beabsichtigt, da die MOE-Staaten, so auch Slowenien, in Erwartung neuer oder geänderter EG-Normen in den betreffenden Bereichen bereits vorliegende Rechtsvorschriften vorläufig nicht anwenden. In der slowenischen Bevölkerung ist zudem eine gewisse Europaskepsis[5] zu beobachten, was sich indirekt auf einen Teil der Repräsentanten des Staates auswirkt, die diese Skepsis teilen. Die Folge sind Komplikationen bei der Änderung geltenden Rechtes.

Im vierten Kapitel des Weißbuchs geht die Kommission auf den Entwicklungsstand der MOE-Staaten ein. Der EU ist die Harmonisierung des Finanzdienstleistungsbereiches, der indirekten Steuern und Zölle, des Verkehrssektors, des Energiesektors, des Gesellschaftsrechtes sowie der Vorschriften und Standards der Landwirtschaft besonders wichtig. Dem Urteil des Weißbuches folgend, haben einige der MOE-Staaten Teilstandards der EU erreicht. Es spiegelt jedoch jenes Bild wider, daß die MOE-Staaten in vielen Sektoren die erforderlichen Umstrukturierungen forcieren oder bereits erreicht haben, diese jedoch nicht umsetzen. Im Vordergrund der EU-Hilfe steht deshalb die technische Unterstützung und fachliche Weiterbildung des Personals. Die Problematik ergibt sich daher aus der Übereinstimmung von Hilfsprogrammen der EU mit jenen Maßnahmen der MOE-Staaten. Die Staaten sind daher ihrerseits verpflichtet der EU offenzulegen in welchen Teilbereichen Hilfe angefordert wird. Desweiteren müssen die

---

[4] ebd., S. 22

[5] Vgl. Mencinger, Joze und Suppan, Arnold: Slowenien, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Strategien für Europa, Gütersloh, 1995, S. 217

Mittelosteuropäer die Hilfsanträge in Eigenverantwortung koordinieren und die EU über den Verlauf bzw. erzielte Fortschritte informieren. Die Kommission will dadurch gewährleisten, daß die erbrachte EU-Hilfe widerspruchsfrei angenommen wird und sich gegenseitig ergänzt. Auf die konkreten Teilbereiche der Hilfe wird später bei der Bewertung von PHARE eingegangen. Neben der institutionalisierten PHARE-Hilfe der EU gibt es auch private Programme, von NGOs (Non-Gouvernemental-Organisations), die der kleinen Anzahl von EU-Experten und Beamten mit ihrer fachlichen Kompetenz und Erfahrung ergänzend zur Seite stehen. Es liegt im Interesse der EU, daß solche NGOs mit der Union zusammenarbeiten, um offenstehende Gemeinschaftsprogramme sinnvoll zu unterstützen. Die Koordination beider Seiten ist dabei Grundvoraussetzung, damit effektiv gehandelt werden kann.

Abschließend zieht das Weißbuch Schlußfolgerungen über die Komplexität des An- und Umstrukturierungsprozesses, den die MOE-Staaten auf ihrem Weg in die EU zu bewältigen haben. Im Zuge der Angleichung und unter Berücksichtigung der Europaabkommen will die Union ihre tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse stufenweise abbauen. Die Vorgehensweise läßt den Schluß zu, daß die Vorstufe zur Vollmitgliedschaft die Etablierung eines Freihandelsraumes zwischen den MOE-Staaten und der EU in Aussicht stellt. Um eine ambivalent zufriedenstellende Entwicklung der Leitlinien des Weißbuches zu erfüllen, bedarf es einiger Prämissen, denen die MOE-Staaten sowie die Mitgliedsstaaten Rechnung zu tragen haben. Abschließend werden die assoziierten Länder ihrerseits aufgefordert die Voraussetzungen für die ihnen zugedachte technische Hilfe zu schaffen, die Mitgliedsstaaten andererseits angemahnt den MOE-Staaten die benötigte Unterstützung und Beratung zu gewährleisten.[6]

2. Das Europaabkommen zwischen Slowenien und der EU

Die EU-Osterweiterung ist für die Gemeinschaft, neben der Währungsunion, die größte Herausforderung seit ihrem Bestehen. Wie oben bereits erläutert, entwarf die Union eine Heranführungsstrategie für die assoziierten MOE-Staaten. Diese Strategie basiert auf zwei Determinanten: dem Weißbuch und den Europaabkommen. Das Zusammenspiel zwischen den allgemeinen Leitlinien des Weißbuches und den konkreten Vertragsvereinbarungen der Europaabkommen ermöglichen überhaupt erst einen konkreten Dialog. Im Vergleich zu den bisherigen bilateralen Kooperationsabkommen zwischen der EU einerseits und den MOE-Staaten ande-

[6] ebd., S. 39

rerseits, stellen die „Assoziierungsabkommen einen qualitativen Sprung dar.“[7] Die Europaabkommen gelten weithin als Vorstufe zur Vollmitgliedschaft.

Die ersten Europaabkommen wurden mit den einstigen Višegrád -Staaten Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn abgeschlossen. Mittlerweile gibt es zehn Europaabkommen zwischen der Union und den MOE-Staaten. Slowenien paraphierte ein entsprechendes Abkommen am 15.06.1995, unterzeichnete es allerdings erst zwei Jahre später, nachdem sich Slowenien im sogenannten „spanischen Kompromiß“(kam während der spanischen EU-Präsidentschaft und unter Vermittlung des derzeitigen NATO-Generalsekräters Solana zustande) - oder auch Anhang XIII des Europaabkommes - mit Italien über die Handhabe ehemaliger italienischer Immobilien geeinigt hatte.[8] Der „spanische Kompromiß“ sieht demnach eine Übergangszeit von vier Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens vor. Nach dieser Zeit soll es, gemäß der Kompromißformel, allen Unionsbürgern möglich sein slowenische Immobilien zu erwerben. Unionsbürger, die mindestens drei Jahre im Hoheitsgebiet Sloweniens ansässig waren, können Immobilien ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens erwerben.

Im ersten Teil dieser Arbeit über das Weißbuch wurde kurz angedeutet, daß die Harmonisierung dieses Bereiches des EGV das beherrschende innerslowenische Thema war. Die Ratifizierung des Europaabkommens durch das slowenische Parlament, dem „Drzavni zbor“, verzögerte sich, da der „spanische Kompromiß“, nach einem Urteil des höchsten slowenischen Verfassungsgerichts, nicht mit dem 68. Artikel der slowenischen Verfassung vereinbar war, der es Ausländern nicht genehmigte Immobilien zu erwerben. Nachdem sich die Fraktionschefs von sechs der sieben im Parlament vertretenen Parteien auf eine Verfassungsänderung geeinigt hatten, wurde diese im eigens dafür eingesetzten Verfassungsänderungsausschuß vorbereitet.

Das Europaabkommen zwischen der EU und Slowenien folgt im wesentlichen dem Muster anderer Europaabkommen. Es setzt sich insgesamt aus elf Titeln zusammen. In den „Allgemeinen Grundsätzen“ des Abkommens sowie im Abschnitt über den „Politischen Dialog“ ist die EU bemüht der Vereinbarung eine politische Dimension zu verleihen. Neben der Wahrung der Menschenrechte wurde die Zusammenarbeit im Assoziationsrat vereinbart. Die Institution

---

[7] Inotai, András, Die Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Europäische Rundschau, 3/94, Wien, S. 19

[8] Italiens Mitte-Rechts-Koalition, unter Führung ihres Premiers Berlusconi, hatte die Zustimmung zu dem Europaabkommen verweigert, da die italienische Irredentista (Vertriebene aus Istrien und dem Hinterland des Karstes) die Revision des Friedensvertrages zwischen Italien und Jugoslawien von 1948 sowie ein Vorkaufsrecht für ehemalige italienische Immobilien forderte.

des Assoziationsrates bildet jenes Forum, in dem die Vertragsparteien, neben der EU und Slowenien auch die anderen assoziierten Staaten, bestimmte Angelegenheiten vortragen und auf Minister- bzw. Beamtenebene einvernehmliche Lösungen ausarbeiten. Die in den Europa abkommen festgeschriebenen Kooperationsformen sind aber nicht zuletzt von der Effizienz und Funktionsfähigkeit der Assoziationsinstitutionen, also dem Assoziationsrat und dem parlamentarischen Assoziierungsauschuß, abhängig. Diese bilateralen Institutionen dienen nicht nur der Umsetzung der Kooperationsvorgaben in die Praxis, sondern zum Beispiel auch zur Überwachung und Weiterentwicklung der Freihandelszone zwischen Slowenien bzw. den MOE-Staaten und der EU. Aus den bisherigen Erfahrungen mit den bereits assoziierten Staaten läßt sich jedoch feststellen, daß sich der Assoziationsrat selten trifft und die Entscheidungsverfahren reformbedürftig sind. Durch die paritätische Zusammensetzung der Gremien und der Erfordernis einstimmige Entscheidungen zu treffen, überwiegt all zu oft die Neigung zum Kompromiß über optimale Sachentscheidungen. Bei Uneinigkeit sieht das Abkommen zudem den Umweg zur Lösungsfindung über ein Schiedsrichterverfahren vor.

In ihrer Gesamtheit weisen die Europaabkommen eine hohe Integrationsdichte auf. Das wird dadurch ersichtlich, daß bestimmte Bereiche in die alleinige Kompetenz der Kommission fallen, hauptsächlich in den Bereichen der vier Freiheiten und der Wettbewerbsregeln.

Im Handelsabschnitt geht es vorrangig um die Harmonisierung der innergemeinschaftlichen-Rechtsverhältnisse in Bezug auf den Binnenmarkt. Daneben wurde mit Slowenien eine finanzielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit vereinbart, die vor allem durch die PHARE-Programme begleitend unterstützt und von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (im folgenden kurz: EBRD) finanziert werden soll. Die Handelsliberalisierung entspricht dabei jedoch nicht den eigentlichen Erfordernissen, wie das die Erfahrungen der bereits assoziierten Staaten belegen. Die EU verwehrt den MOE-Staaten, so auch Slowenien, für bestimmte konkurrenzfähige Produkte den freien Marktzugang, fordert im Gegenzug jedoch gleiches ein.[9]

Sechs Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens soll eine Freihandelszone zwischen Slowenien und der EU geschaffen werden. Nachdem sich mehrere Politiker in der EU für die Erweiterung um ca. 2005 ausgesprochen haben, würde die Etablierung einer Freihandelszone praktisch mit der Vollmitgliedschaft Sloweniens zusammenfallen. Bestimmte Umsetzungsverfahren wären somit obsolet.

---

[9] Vgl. Inotai, András, a. a. O., S. 26

Die „Philosophie“[10] der Integration differiert zwischen der EU und den MOE-Staaten. Während die EU in der Assoziierung und der späteren Vollmitgliedschaft vor allem ökonomische Aspekte sieht, verstehen die MOE-Staaten die Europaabkommen als eine Art politischen Anker.[11] Die Transformation und die Anbindung in eine neue staatliche Gemeinschaft ist für die MOE-Staaten ein psychologischer Denkprozeß. So messen die slowenische Politik und Gesellschaft dem Europaabkommen eine größere Bedeutung bei, als die Union. Obwohl die Inhalte des Abkommens lediglich Übergangsvereinbarungen sind und keinerlei Rückschlüsse oder unmittelbare Folgen darstellen wie im Falle einer Vollmitgliedschaft, sind sie dennoch die Vorstufe zur vollen Integration. Für die slowenische Seite stellt die Assoziierung zudem die neuerliche Bestätigung der staatlichen und nationalen Existenz dar, die 1991 begann.

Das Europaabkommen zwischen Slowenien und der EU ist das vorläufig letzte seiner Art. Innerhalb der letzten Jahre wurden die Verträge von Staat zu Staat modifiziert, aber sie entsprechen nicht jener innovativen Notwendigkeit, die die MOE-Staaten zur progressiven Heranführung an die EU benötigen. Nach Ansicht östlicher Experten leiden die Assoziierungsabkommen an drei konzeptionellen Grundfehlern.

So stellen die Abkommen erstens keine strategische Neuorientierung nach dem Zerfall der Bipolarität - oder wie im Fall Sloweniens nach dem Zerfall Jugoslawiens - dar. Weder die MOE-Staaten, noch die EU waren auf den Wandel vorbereitet, so daß die Abkommen eine „typische ex-post Reaktion“[12] auf die Ereignisse darstellen.

Die Abkommen sind desweiteren eine Mischform früherer Kooperationsverträge, die nicht organisch, sondern adaptisch-künstlich ineinander übergehen. Die MOE-Staaten entsprechen im Kontext einerseits einem gleichrangigen Partner. Andererseits müssen die Mittelosteuropäer erst Entwicklungsprozesse durchlaufen - sprich die notwendigen Reformen durchführen - damit sie als ebenbürtige Partner anerkannt werden. So sind die zugrundeliegenden Ansätze nicht der Realität angepaßt. Die Konzepte der EU sind entweder „für klassische Entwicklungsländer oder aber für hochentwickelte Industrieländer ausgearbeitet“,[13] also folglich nicht auf die besondere Situation der MOE-Staaten zu übertragen.

---

[10] ebd., S. 21
[11] ebd., S. 20
[12] ebd., S. 26
[13] ebd., S.26

Schließlich leiden die Abkommen an einem „Konstrukutionsfehler“, der sich dahingehend erkennbar macht, daß sie „die historisch erwachsene Entwicklungsasymmetrie durch eine kurzfristig gewährte Handelsasymmetrie zu überbrücken“ glauben, „also Qualität durch Quantität“[14] ersetzen.

Das Europaabkommen ist trotz seiner Mängel, die zur Kritik berechtigen, eine wichtige Weiterentwicklung im langfristigen Integrationsprozeß Sloweniens bzw. der EU. Ein stetiger bilateraler Dialog ist im Rahmen der Assoziierung vorgegeben. Die Empfehlung der Kommission über die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit fünf MOE-Staaten, darunter auch Slowenien, ist die Weiterführung des Integrationsprozesses, der mit den Kooperationsverhandlungen begann und über die Europaabkommen zur Vollmitgliedschaft führen wird.

3. Slowenien im Rahmen des PHARE-Programmes

Der unterschiedliche ökonomische und politisch-institutionelle bzw. gesellschaftliche Entwicklungsstand zwischen den Staaten der EU einerseits und den MOE-Staaten andererseits, kann neben der technischen Unterstützung lediglich durch finanzielle Projekte harmonisiert werden. Die institutionalisierte Hilfe der EU, die technische und finanzielle Hilfsprojekte koordiniert und mitgestaltet, spiegelt sich in der Etablierung von PHARE[15] wider. Im Vordergrund des PHARE-Programmes steht die Transformationshilfe der Westeuropäer zur Konsolidierung der reetablierten Marktwirtschaften, der Denationalisierung von Unternehmen, die technisch-institutionelle Modernisierung staatlicher Behörden und privater, regierungsunabhängiger Organisationen (NGOs).

Mit den ersten PHARE-Programmen im Jahr 1990, mit einem Volumen von 495,1 Mio. ECU, erhöhten sich die Finanzmittel 1995 auf insgesamt 5 Mrd. 416,9 Mio. ECU. Der Rat der EU beschloß 1995, auf seinem Cannes-Gipfel, die Mittel im Jahre 1999 auf 1, 634 Mrd. ECU zu erhöhen, was einer Gesamtsumme von 6,693 Mrd. ECU entsprechen würde.[16]

---

[14] ebd., S. 26

[15] Ursprünglich für Polen und Ungarn vorgesehen, deshalb der Name: „**P**oland and **H**ungary: **A**id for **R**estructuring of **E**conomies“.

[16] Vgl. European Commission, The Phare Programme Annual Report 1995, Com(96) 360 final, Brussels, 1996, S. 3 und S. 5

Die Finanzierung der PHARE-Mittel erfolgt auf einer breitkoordinierten Basis verschiedener Institutionen. Die EU-Kommission arbeitet dabei eng mit den G-24 Staaten zusammen sowie mit diversen Finanzinstitutionen wie der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Für den Strukturfonds der EU wurden im Zeitraum von 1989 bis 1993 64,6 Mrd. ECU bereit gestellt; für 1994 bis 1999 wurden die Finanzmittel auf 141,5 Mrd. ECU aufgestockt.[17] Vergleicht man diese Finanzmittel mit den Leistungen der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds, dann relativiert sich die Höhe der Transfers, die im Rahmen von PHARE von West- nach Osteuropa fließen bzw. bereits geflossen sind.

In den westeuropäischen Medien und politischen Kreisen, wie auch in dieser Arbeit, werden die Finanztransfers in der Regel als Hilfs- oder auch Unterstützungsleistungen bezeichnet und nehmen somit einen hohen psychologischen, als auch ökonomischen Stellenwert ein. Die erbrachten Leistungen der oben genannten Finanzinstitutionen stellen ohne Zweifel eine beachtliche und notwendige Maßnahme dar, ohne die die erforderlichen ökonomischen, gesellschaftlichen und politisch-institutionellen Transformationen noch langsamer vonstatten gehen würden, als bisher. Dennoch bemängeln Kritiker, wie Prof. Joze Mencinger,[18] daß die von der EU geleisteten Finanztransfers nicht als „mildtätige Hilfen bzw. Geldgeschenke“[19] hochstylisiert werden sollten, da sie in der Regel nichts anderes darstellen als ein einfaches Kreditgeschäft zwischen Kunden (zum Beispiel Slowenien) und einer Bank (zum Beispiel Weltbank, EIB,...).

In ihrem PHARE-Jahresbericht für 1995 bescheinigt die EU-Kommission Slowenien „a series of rapid economic adjustments...“ und „...a high level of macroeconomic stability.“[20] Die eigentliche Aufgabe des PHARE-Programmes ist es, die Finanzmittel einzelner Programme zur Verfügung zu stellen und den MOE-Staaten, in diesem Fall Slowenien, bei der Umsetzung und Inanspruchnahme diverser Projekte durch Experten Hilfestellung zu leisten. Die EU folgt somit der Leitlinie der Hilfe zur Selbsthilfe. Die MOE-Staaten stehen insoweit in Verantwortung, als

---

[17] Vgl. Heinelt, Hubert, Einleitung, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten, Opladen, 1996, S. 9

[18] Prof. Dr. Joze Mencinger ist Lehrstuhlinhaber am Institut für Wirtschaftswissenschaft, Juristische Fakultät der Universität von Ljubljana, Slowenien.

[19] Vgl. Menciger, Joze, Der Fall Slowenien - vom Sozialismus zum Kapitalismus, vom Balkan nach Europa?, in: Europäische Rundschau, Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 22. Jahrgang, Nr. 1/94, Wien, S.23-33

[20] European Commission, The Phare Programme Annual Report, a. a. O., S. 29

daß sie die notwendigen Projekte und die zu reformierenden Objekte weitestgehend eigenständig ausarbeiten bzw. aussuchen müssen.

Slowenien nimmt erst seit 1992 am PHARE-Programm der EU teil, und hat bisher durch ausgearbeitete Projekte alle zur Verfügung stehenden Mittel vertraglich abgeschlossen und auch erhalten. Das gilt EU-intern dahingehend als Erfolg, als daß im Vergleich zu Slowenien andere Staaten, wie zum Beispiel die Slowakei, nur wenig exakt ausgearbeitete Projekte vorlegen konnte und somit auch nur einen geringen Teil von den EU gestützten Reformprojekte verwirklichen konnte.

Slowenien erhielt 1995 PHARE-Finanzmittel in Höhe von 25 Mio. ECU. Darin waren auch die Leistungen aus den TEMPUS- und INTERREG- Projekten enthalten - 2,6 Mio. bzw. 6 Mio. ECU.[21] In der Gesamtheit der Summe, bekam Slowenien von 1992 bis 1995 PHARE-Gelder in Höhe von 69 Mio. ECU. Die Finanzmittel der Projekte flossen 1995 vor allem in Infrastrukturmaßnahmen, Sozial- und Beschäftigungsprojekte, Entwicklung des privaten Wirtschaftssektors und Unternehmensführung sowie Bildung, Fortbildung und Wissenschaft. Im institutionellen Bereich wurde vor allem die Reform der öffentlichen Finanzen und der Haushaltsplanung sowie die Errichtung eines neuen effizienten Fiskalsystems unterstützt.

1995 vereinbarten Slowenien und die EU-Kommission eine engere Zusammenarbeit im Heranführungsprozeß, der im Rahmen der bilateralen PHARE-Programme die kommenden Jahre von 1996 bis 1999 erfaßt. Die Strategie deckt sich im wesentlichen mit denen im Weißbuch, dem Europaabkommen und der Agenda 2000 erwähnten Bereichen, in denen Slowenien stufenweise den *aquis communautaire* übernehmen bzw. seine Gegebenheiten an jene der Union anpassen muß. Die größten institutionellen Reformen, die Slowenien in den kommenden Jahren bis zur Vollmitgliedschaft durchführen muß, sind dabei vor allem eine grundlegende Erneuerung der Verwaltungsapparate auf Staats- und Kommunalebene, eine Steuerrechtsreform mit Einführung einer allgemeinen Mehrwertsteuer, eine Modernisierung und Harmonisierung der Justiz an EU-Niveau, die Schaffung eines effektiveren Pensions- und Rentensystems und letztlich die dazu notwendigen Gesetzes- und Personalrahmen, damit die erfolgten Reformen eine fachlich qualifizierte Anwendung finden.

---

[21] INTERREG steht für die grenzüberschreitenden Programme zur Erleichterung von Infrastrukturprogrammen, wie der Bau von Zollgebäuden, Straßen usw. TEMPUS ist hingegen auf den Bildungs- und Wissenschaftbereich ausgerichtet, koordiniert und unterstützt Forschungsexperimente diverser Universitäten und fördert zudem den Austausch von Wissenschaftlern.

Der Zeitrahmen für die angestrebten Reformen, bis zum angestrebten EU-Beitritt 2002, ist, gemessen am Umfang der angestrebten Umstrukturierungen, äußerst knapp veranschlagt. Slowenien, als auch die EU mit ihrem PHARE-Programm, haben in den nächsten Jahren eine große Anzahl an Projekten zu realisieren, wenn die EU-Osterweiterung ein Erfolg werden soll. Nimmt man die vorgesehenen PHARE-Finanzmittel als Maßstab einer erfolgversprechenden EU-Politik gegenüber den potentiellsten EU-Kandidaten, dann sind die Erfolgsaussichten nicht sehr groß.

III. Institutionenanalyse

An dieser Stelle sollte die Bedeutung einer Institution genauer erläutert werden, d. h. was ist eine Institution? Diese Frage ist von besonderer Relevanz, wenn im folgenden diese Institutionen analysiert werden sollen. Die Bedeutung einer Institution oder genauer gesagt deren Definition ist wiederum besonders für die soziologische Wissenschaft von besonderem Interesse. Eine allgemeine Definition der Institution könnte hingegen folgendermaßen lauten: „einem bestimmten Bereich zugeordnete öffentliche ... Einrichtung, die dem Wohl oder Nutzen des einzelnen oder der Allgemeinheit dient.“[22]

Soziologische Definitionen sind hingegen spezifischer Natur. Demnach ist eine „Institution ein Komplex von gesamtgesellschaftlich zentralen, dem planenden Eingriff (>>Organisation<<) jedoch schwer zugänglichen und unspezifischen (>>überdeterminierten<<), trotzdem aber deutlich abhebbaren Handlungs- und Beziehungsmustern, der vor allem durch die Verankerung der zentralen Ordnungswerte in der Antriebsstruktur der Gesellschaftsmitglieder gekennzeichnet ist.“[23]

Weiters könnte für Institutionen folgende Formulierung in Frage kommen: „Idealtypisch sollen als „Institutionen“ solche „Sozialregulationen“ bezeichnet werden, in denen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden... Institutionen sind somit Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion, durch welche Wertungs- und

[22] DUDEN, Fremdwörterbuch, Mannheim, 1990, S.352
[23] Bühl, Walter L., in: Werner Fuchs(Hg.) et al., Lexikon zur Soziologie, Opladen, 1988, S. 345

Normierungsstilisierungen verbindlich gemacht werden."[24] Letztere Formulierung setzt dabei eine weitere Komponente hinzu - die analytische Problemstellung und nicht lediglich eine „Beschreibung von Verhaltensregelmäßigkeiten... Institutionen sind in dieser Perspektive soziale Strukturierungen, die einen Wertbezug handlungsrelevant werden lassen. Mit anderen Worten: Institutionalisierung ist der Vermittlungsprozeß zwischen „Kultur" und „Gesellschaft", wie Sozialisation die Vermittlung von „Kultur" und „Person" ist."[25] Da die Institutionen jedoch in einem spezifischen Handlungsfeld agieren, versucht die „Institutionenanalyse das Spannungsfeld zwischen Ideen und Verhaltensstrukturierung zu beschreiben und zu erklären."[26]

Wie die slowenischen Institutionen im Hinblick auf die EU bzw. mit der Umsetzung des *aquis communautaire* umgehen und welche Leitideen und Rationalitätskriterien gelten sowie Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeße stattfinden, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

1. Leitideen und die Beherrschung der Rationalitätskriterien

Seit dem Zusammenbruch des sozialistischen Blockes in Europa und dem Auseinanderfallen Jugoslawiens, übt die EU eine besondere Anziehungskraft auf die slowenische Gesellschaft aus. Die postjugoslawischen Regierungen Sloweniens, die Verbände, Kirchen und die exportorientierte slowenische Industrie entwickelten neben der pragmatischen Neuorientierung gegenüber Europa im generellen und der EU in besonderen, einen nostalgisch-mythischen Drang in die Wertegemeinschaft des europäischen Westens. Alte Verbindungen zwischen den ehemaligen Kronländern und den Provinzen des Habsburger Reiches manifestierten sich unlängst in der Errichtung der Zentraleuropäischen Initiative (Central European Initiative, im folgenden kurz: CEI). Ihre Mitglieder spiegeln praktisch die alte Donaumonarchie Österreich-Ungarns wider. Neben den langjährigen EU-Mitgliedern Deutschland und Italien hat die CEI mit Österreich ein neues EU-Mitglied in ihren Reihen. Die drei EU-Staaten nehmen dabei eine besondere Stellung ein, da sie unmittelbare Einblicke in das Innere der EU gewähren und jene Eindrücke

---

[24] Rehberg, Karl-Siegbert, Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen., in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 1994, S. 56 u. S. 57

[25] Lepsius, Rainer M., Insitutionenanalyse und Institutionenpolitik., in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Sonderheft 35/1995 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 394

[26] ebd., S. 394

vermitteln, die am Ende des vielzitierten Weges zurück nach Europa stehen - Wohlstand und Sicherheit.

Slowenien hat mit der Unabhängigkeit eine neue Leitidee entwickelt, mit dem die Befürworter der slowenischen Souveränität auch 1991 die Mehrheit der Bevölkerung überzeugen konnten. Im Gegensatz zu Kroatien, wo das Streben nach Souveränität auf der kulturellen und historischen Abgrenzung zum Nachbarvolk der Serben basierte, hat in Slowenien der Wunsch nach einem höheren Lebensstandard die Tendenz zur Eigenstaatlichkeit dominiert. Die ökonomische und politische Stagnation Jugoslawiens bedeutete für das westorientierte Slowenien keine zukunftsträchtige Option. Ein Ende der politisch-ökonomischen Dauerkrise der Achtziger Jahre war nicht in Sicht. Eine Demokratisierung scheiterte am serbischen Widerstand, so daß die einzigen Alternativen in der Loslösung von Jugoslawien oder einer Konföderation lagen. Die völlige Loslösung hätte den Verlust des gemeinsamen Marktes bedeutet und wurde vorerst verworfen. Eine Konföderation mit gemeinsamem Markt und eventuell einheitlicher Währung, bei weitestgehender politischer Souveränität, wurde als oberstes Ziel slowenischer Politik propagiert. Mit dem Scheitern der Verhandlungen um die Neugestaltung Jugoslawiens wurde die völlige Souveränität als einzige noch offene Option ausgewählt. In Slowenien war man sich bereits vor dem Zerfall Jugoslawiens darüber im klaren, daß eine EU-Mitgliedschaft des Gesamtstaates nicht zu realisieren gewesen wäre. Mit dem Untergang Jugoslawiens, dem Ausbruch des serbisch-kroatischen und des bosnischen Krieges wurde eine grundlegende Neuorientierung notwendig.

Die EU hat Slowenien eine nicht ganz neue, aber eine realisierbare Möglichkeit aufgezeigt. Mit dem Ziel einer EU-Mitgliedschaft wurde die Leitidee von *Wohlstand und Sicherheit* zum obersten politischen und sozialen Credo. Für Slowenien ergab sich das Problem der Konkretisierung einer Strategie bzw. einer Verhaltensorientierung für eine rasche Wohlstandsteigerung.[27] Mit dem Streben nach EU-Mitgliedschaft wird die Leitidee insoweit konkret, als daß die EU mit Wohlstand und Sicherheit gleichgesetzt wird. Die Ausbildung von Rationalitätskriterien, d.h. von Verhaltensnormen an denen sich Slowenien zur Verwirklichung der Leitidee orientiert, ist der *aquis communautaire*, der bei exakter Übernahme und inhaltlicher Erfüllung, die EU-Mitgliedschaft de facto garantiert.

[27] ebd., S. 395

Bei der Anpassung der slowenischen Gegebenheiten an die Vorgaben des *aquis communautaire*, können sich gewisse Schwierigkeiten in Institutionen, Politik und Gesellschaft ergeben. So ist ein weiteres Problem damit verbunden, in welchem Handlungskontext der *aquis communautaire* Geltung[28] hat bzw. welche anderen Vorgaben nicht mehr berücksichtigt werden sollen, um die Vollmitgliedschaft nicht zu gefährden. Desweiteren ist die tätsächliche Durchsetzungskraft [29]des Implementierungsprozesses von Wichtigkeit. Bei der Ausrichtung der slowenischen Politik nach Europa sind Themen, Einwände und Vorstellungen, die einer Vollmitgliedschaft in der EU entgegenstehen, von der Agenda verbannt. Wie dies im einzelnen aussieht soll im folgenden genauer analysiert werden.

1.1 Das Problem der Ausbildung von Rationalitätskriterien

Der *aquis communautaire* sieht in seinen wesentlichen Grundzügen die Errichtung einer Wirtschafts-, Währungs- und letztlich einer politischen Union vor. Auf dem Weg zur Vollendung der einzelnen Vorgaben hat die EU Slowenien eine stufenweise Heranführungsstrategie unterbreitet. Das Weißbuch, das Europaabkommen und die technisch-finanziellen PHARE Programme geben den Weg zur Vollmitgliedschaft in kodifizierter Form vor.

Der Implementierungsprozeß der Rationalitätskriterien, zur Erlangung der Vollmitgliedschaft in der EU, verlangt in bestimmten Bereichen unpopuläre Entscheidungen. Mit der Ratifizierung des Europaabkommens zwischen Slowenien und der EU bekamen die Unionsbürger das Recht, unter bestimmten Bedingungen, slowenische Immobilien zu erwerben.[30] Die Implementierung der Binnenmarktregeln bzw. der vier Grundfreiheiten hatte zur Folge, daß die Verfassung Sloweniens geändert werden mußte. Veränderungen in institutioneller, ökonomischer und juristischer Hinsicht erfordern deshalb auch eine innerstaatliche Konsensfindung.
Um der Leitidee von *Wohlstand und Sicherheit* näher zu kommen, müssen einschneidene Umstrukturierungen sozial-adäquat vermittelt werden. Der slowenischen Öffentlichkeit wird schrittweise vermittelt, welche Folgen die Verwirklichung der Leitidee hat und welcher Veränderungen es bedarf.

---

[28] ebd., S. 395
[29] ebd., S. 395
[30] Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel I

Die Spezifizierung der Rationalitätskriterien, zur Verwirklichung von *Wohlstand und Sicherheit*, und deren Umsetzung ist ein langfristiger Prozeß. Die Verhaltensorientierung an den Gesetzmäßigkeiten des *aquis communautaire*, dem Weißbuch oder den Europaabkommen sind komplex und nicht generell übertragbar. Kurzfristige innerslowenische Abwägungen und Strategien zur Abfederung volkswirtschaftlich-rationaler Programme, die den Staat entlasten den Bürger hingegen belasten, stehen sich konträr gegenüber.

In Slowenien stellt sich das Problem der Rationalitätskriterien dahingehend, daß die Verhaltensnormen zur Erlangung der EU-Mitgliedschaft - und damit von *Wohlstand und Sicherheit* - der slowenischen Bevölkerung nicht geläufig sind. Der breiten Maße der slowenischen Öffentlichkeit erscheinen die Verhaltensnormen und Vorgaben der EU alles andere als rational. Subjektive Motivationen und Interessenlagen[31] herrschen noch vor und werden rationaler erachtet, als jene Veränderungen die der Implementierungs- und Transformationsprozeß mit sich bringt. Die Hauptaufgabe slowenischer Innenpolitik liegt deshalb darin, der Bevölkerung die Zweckmäßigkeit der Umstrukturierungen näher zu bringen. Die slowenische Regierung hat es sich zum Ziel gesetzt, die Bevölkerung besser über die anstehenden Reformen und die EU per se zu informieren. Ein eigens eingerichtetes EU-Büro im slowenischen Außenministerium wurde mit einer entsprechenden EU-Kampagne beauftragt, die in den kommenden Wochen anlaufen soll. Die stellvertretende Leiterin des Büros, Marija Adanja, äußerte sich in einem Interview diesbezüglich: „Wir wollen den Slowenen die EU verständlich machen, erklären, was ein Beitritt bringt.“ In der slowenischen Presse werde oft nur EU-kritisch berichtet, so daß die Kampagne notwendig sei. „Die Querelen um das Assoziierungsabkommen haben die Stimmung im Lande nicht gerade gehoben.“[32]

Die einzelnen Vorgaben aus Weißbuch, *aquis communautaire* und Agenda 2000, aus denen sich die Rationalitätskriterien bilden, werden zu Normen, wenn es darum geht die EU-Mitgliedschaft zu erreichen. So sind neben den vier Freiheiten des Binnenmarktes, eine stabile Marktwirtschaft, ein funktionales Währungs- und Steuersystem, ein effizientes Renten- und Pensionssystem, eine kompatible Rechtsprechung bzw. Rechtssymmetrie, hohe Umweltstandards und gleichartige Industrienormen, eine effiziente und kompatible Verwaltung sowie ein demokratisches Establishment,die Überbegriffe der zu konkretisierenden Rationalitätskriterien.

---

[31] Vgl. Lepsius, Rainer M., Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, a. a. O., S. 395
[32] Beilage der Süddeutschen Zeitung, Slowenien, Nr. 75 / Seite 31, 02. April 1997

Während die Gewährleistung der Arbeits- und die Dienstleistungsfreiheit in Slowenien keine nennenswerte Probleme oder Streitigkeiten hervorgerufen hat, ist die Situation bei der Kapital- und Personen- bzw. Niederlassungsfreiheit sehr umstritten. Im Streit um slowenische Immobilien hat der „spanische Kompromiß“ zwar eine bilaterale bzw. multilaterale Lösung gefunden, die allerdings in der slowenischen Öffentlichkeit eher als außenpolitische Niederlage empfunden wurde. Diese subjektiv empfundene Niederlage hat der slowenischen Bevölkerung gezeigt, daß eine EU-Mitgliedschaft, und damit eine vermeintliche Steigerung von Wohlstand und Sicherheit, auch seinen Preis hat. Bei der Liberalisierung des freien Kapitalverkehrs ist die Problematik ähnlich komplex. Mit dem freien Kapitalfluß würde sich die Gefahr kurzfristiger Spekulationen erhöhen und den relativ kleinen slowenischen Finanzmarkt sowie Industriestandort aus der Balance bringen. Vorteile und Gewinnabschöpfungen ausländischer Unternehmen führen in kleinen Staaten, die zudem die Folgen der Denationalisierung zu bewältigen haben, zu größeren sozialen Unstimmigkeiten.

Bei der Reform der Verwaltungen sind die Vorbereitungen dahingehend fortgeschritten, daß der Prozeß der Umstrukturierung 1999 abgeschlossen sein sollte. Eine effiziente Reform würde die Zahl der Angestellten im Staatsdienst sicherlich begrenzen, zumal sich deren Anzahl in den Jahren 1991 bis 1997 von 9773 auf 28175 erhöhte.[33] Rein institutionelle Reformen sind in der Bevölkerung nicht gleichermaßen umstritten wie jene, deren Veränderungen die Psyche und vor allem das tägliche Leben der slowenischen Gesellschaft beeinflussen.

Die Anpassung der slowenischen Teilbereiche an die der EU sind langwierig und nicht ohne die Überwindung von Schwierigkeiten zu meistern. Die Ausbildung von Rationalitätskriterien bzw. die Umsetzung auf slowenische Gegebenheiten, um der Leitidee von *Wohlstand und Sicherheit* gerecht zu werden, bedürfen eines breiten Konsenses in der slowenischen Gesellschaft. Das Interesse an einer EU-Mitgliedschaft ist dennoch groß, zumal eine Isolation und ein Ausschluß aus den europäischen Institutionen, keine Alternative darstellt. Die Orientierung an den Verhaltensmaßstäben des *aquis communautaire* erscheinen den Akteuren bzw. den Betroffenen erst dann als rational, wenn sich erste Erfolge abzeichnen oder eine realitätsnahe Perspektive ersichtlich wird. Die Erfüllung der Verhaltensnormen des *aquis communautaire,* des Weißbuches und der Agenda 2000 führt letztendlich zur Verwirklichung der Leitidee - der EU-Mitgliedschaft.

---

[33] Quelle: Anfrage, mündlich, Sekretariat der Regierung Sloweniens bezüglich der Beschäftigten in der slowenischen Staatsverwaltung, Ljubljana, 16. Juli 1997

1.2 Geltungsbereich der Rationalitätskriterien

Die Rationalitätskriterien, d.h. die Verhaltensnormen die sich aus den bereits erwähnten EU-Schriften ergeben, sollen jene Staaten befähigen der EU beizutreten, die eine Mitgliedschaft anstreben. Würden sich einzelne MOE-Staaten dazu entschließen, nicht der EU beitreten zu wollen, dann hätte die Umsetzung der Vorschriften für den Binnenmarkt, die Steuerharmonisierung oder die Rechtsangleichung wenig Sinn. Eine stabile und etablierte Marktwirtschaft sowie eine funktionale Demokratie können zweifelsohne außerhalb eines supranationalen Gebildes erreicht werden. Die Kosten und Dauer einer solchen nationalen Erneuerungsstrategie wären hingegen höher bzw. langfristiger als die koordinierte, aber mit Konzessionen und Kompromissen bedachte Variante.

Slowenien orientiert sich an den Normen der EU und ist in einzelnen Bereichen auf die Vorgaben der Union und seiner Institutionen angewiesen. Die Implementierung der EU-Vorgaben erfolgt demnach im Handlungskontext einer Harmonisierung der slowenischen Gegebenheiten an die der EU-Mitgliedsstaaten. Die Rationalitätskriterien gelten folglich nur oder vor allem im bilateralen Verhältnis zwischen Slowenien und der EU. Verhaltensweisen die der Strategie der Annäherung nicht dienlich sind werden verworfen oder lediglich eingeschränkt weiterverfolgt. Slowenien und die EU erachten den *aquis communautaire* als eine Art kodifizierten Verhaltensleitfaden, an dem sich die Beitrittskandidaten oriertieren müssen, wollen sie in der ersten Runde der Osterweiterung dabei sein.

Die Harmonisierung der slowenischen Bereiche an EU-Niveau ist der spezifizierte Geltungsbereich in dem die ausgebildeten Rationalisierungskriterien ihre Anwendung finden. Die Bereiche der Rechtsangleichung, die Steuerharmonisierung und die institutionelle Reform der Verwaltungen und der sozialen Systeme weiten den Geltungsbereich beinahe in jeden Teil der Gesellschaft und somit des Staates aus. Bis auf die Verteidigungspolitik und Teilbereiche der Außenpolitik, vornehmlich im Rahmen außereuropäischer Beziehungen, nimmt die EU Einfluß auf die slowenische Politik. Doch selbst im außenpolitischen Bereich müßte man einschränkend hinzufügen, daß eine Politik Sloweniens, die nicht mit jener der EU im Einklang wäre, nachhaltige Auswirkungen hätte.

Probleme bei der Ausdifferenzierung des Handlungskontextes ergeben sich insofern, als daß nationale Maßnahmen und Strategien, die der slowenischen Gesellschaft sinnvoll und nützlich erscheinen, gegen eventuelle Binnenmarktkriterien verstoßen. Die slowenische Industrie ist in

manchen Teilbereichen nicht konkurrenzfähig, was zur Folge hat, daß die Regierung durch tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse versucht einheimischen Branchen einen Wettbewerbsvorteil zu gewähren. Ehemalige Staatsbetriebe die eine monopolistische Stellung einnehmen, erwarten vom Staat, daß der internationalen Konkurrenz beim Eintritt auf den slowenischen Markt Auflagen gestellt werden. Zwar gewährt das Europaabkommen eine Übergangsfrist hin bis zur kompletten Marktöffnung, dennoch fallen bestimmte Branchen objektiv nicht unter diese Frist.

Bei der Durchsetzung der Rationalitätskriterien fällt es der slowenischen Regierung nicht leicht bestimmte nationale Interessen zu ignorieren oder zu vernachlässigen, nur um den Ansprüchen der EU-Vorgaben zu genügen. Die Einschränkung von Subventionen für bestimmte Branchen oder die Auflösung monopolistischer Stellungen sind im Einklang mit den Vorstellungen der EU, sie sind jedoch konträr zu vitalen slowenischen Interessen, die in der Folge Sloweniens Bevölkerung bzw. seine Beschäftigten treffen. Berücksichtigt man die Tatsache, daß der slowenische Staat ökonomisch und politisch auf die EU ausgerichtet ist, dann können sich andere Rationalitätskriterien oder Leitideen, die der Leitidee der EU-Mitgliedschaft entgegenstehen, nicht im bilateralen Handlungskontext zwischen der EU und Slowenien behaupten.

Erfolg und Mißerfolg slowenischer Politik und Wirtschaft werden immer im Kontext mit den Staaten der EU gesehen. Vergleiche beruhen nicht auf Statistiken und Analysen von Staaten außerhalb Europas, sondern auf jenen die bereits in der EU sind oder die hinein wollen. Die slowenischen Medien und die Öffentlichkeit bewerten jegliche Entwicklung und Gegebenheit in der Gesellschaft mit den Maßstäben, die der *aquis communautaire* setzt. Verhaltensweisen die bereits jetzt, nach jeweiliger Interpretation, nicht EU-konform sind, erhalten umgehend die Wertung einer europäischen Unreife. Europa ist in diesem Zusammenhang monopolisiert und Slowenien dahingehend einseitig ausgerichtet. Jegliche politische Aktionen, Maßnahmen und Strategien Sloweniens richten sich voll und ganz nach Westeuropa aus. Der Rahmen für den Geltungsbereich der Rationalitätskriterien und deren Implementierung sowie die Transformation des Staates, geschehen in Abgrenzung zu anderen Leitideen, die einer Ausrichtung nach Europa entgegenstehen. So wurden die Interessen und Vorschläge der US-Regierung abgelehnt, die eine enge Zusammenarbeit mit den Staaten des Balkans und Slowenien vorsehen. Die Leitidee einer EU-Mitgliedschaft ist nach slowenischer Auffassung nicht mit jener einer institutionalisierten Balkangemeinschaft vereinbar. Einer politisch-ökonmischen Zusammenarbeit wurde deshalb zugestimmt, einer Institutionalisierung jedoch nicht. Ausschlaggebend dafür war

die dritte Ebene der Theorie des Mehrebenenansatzes. Ihre Akteure, die beiden slowenischen Parlamentskammern, die politischen Parteien, Interessengruppen, Lobbys sowie die Bürger formulieren das nationale Interesse. Eine Balkanorientierung hätte geringe Erfolgsaussichten, wenn man in diesem Zusammenhang die historischen und aktuellen Geschehnisse berücksichtigt. Eine notwendige innenpolitische Unterstützungskoalition ist mit der obersten Leitidee, der EU-Mitgliedschaft, und den negativen Erfahrungen im jugoslawischen Staatsverband unvereinbar. Eine Strategie und ein Handlungskontext, die beide auf einer zukünftigen EU-Mitgliedschaft basieren bzw. das staatliche Verhalten danach ausrichten, sind mit jeglichen, wenn auch nur im Ansatz konträren politischen Orientierungen, nicht in Einklang zu bringen - wie das die Initiative der US-Regierung gezeigt hat.

1.3 Die Durchsetzungskraft der Rationalitätskriterien

Wie im vorhergängigen Abschnitt angedeutet, geht es nun um die Frage, mit welchen Sanktionen sich die Leitidee einer EU-Mitgliedschaft behaupten kann, bzw. wie sich die EU-Vorgaben des *aquis communautaire* gegenüber anderen Rationalitätskriterien durchsetzen können?

Der *aquis communautaire* sieht für Slowenien vorerst keinerlei Sanktionsmechanismen vor, falls Teilbereiche nicht oder nur teilweise den EU-Vorgaben entsprechen. Während die EU-Mitglieder die EG-Verordnungen unmittelbar, bzw. die EG-Richtlinien mittelbar zu befolgen haben, gilt dies für die assoziierten Mitglieder, in bezug auf das Weißbuch, den *aquis communautaire* und die Europaabkommen nicht. Der Europäische Gerichtshof (im folgenden kurz: EuGH) besitzt rechtsprechende Kraft nur gegenüber EU-Mitgliedern, während assoziierte Staaten dieser Rechtsprechung nicht unterliegen. Es wäre unrealistisch anzunehmen, daß sich Slowenien nicht der Verantwortung seiner Pflichten bewußt wäre. Institutionalisierte Sanktionen, die Slowenien von einer Mitgliedschaft in der ersten Osterweiterungsrunde ausschließen würden gibt es zwar nicht, es ist allerdings unwahrscheinlich anzunehmen, daß Slowenien bei Nichterfüllung und Nichtbefolgung der Verhaltensnormen trotzdem EU-Mitglied werden könnte. Die EU beobachtet ihrerseits, ob vorgegebene Verhaltensnormen ignoriert oder nur bedingt befolgt und umgesetzt werden. So wurde die Slowakei unlängst durch die Beurteilung der EU-Kommission in der Agenda 2000 von der ersten Osterweiterungsrunde ausgeschlossen. Nach Meinung der EU erfüllt die Slowakei nicht die Kriterien einer stabilen Demokratie. Die

Benachteiligung der ungarischen Minderheit und die institutionellen Defizite zwischen Staatspräsident und Premier entschieden im negativen Sinn über eine raschere EU-Integration der Slowakei. Die Erfüllung bestimmter Teilbereiche ist demnach kein Garant für eine positive Bescheidung der EU. So kann die Slowakei zwar wirtschaftliche Erfolge verbuchen, aber dadurch politisch-institutionelle Defizite nicht ausgleichen.

In Slowenien dominiert die Überzeugung, daß die EU-Mitgliedschaft der großen Mehrheit der Gesellschaft eine bessere Lebenssituation bringen wird. Die Vorbildfunktion der EU-Mitglieder stützt in zunehmenden Maße diese Anschauung. Die Leitidee von Wohlstand und Sicherheit hängt deshalb unmittelbar mit der EU-Mitgliedschaft zusammen - sind praktisch ein und das Selbe. Eine Politik Sloweniens, die nicht auf die EU-Integration und die entsprechende Vorbereitung ausgerichtet wäre, hätte wenig Aussicht auf Erfolg.

Leitideen die *Wohlstand und Sicherheit* garantieren könnten, ohne daß eine EU-Mitgliedschaft notwendig wäre, sind nicht in Sicht. Widerstände formieren sich in jenen Teilbereichen der slowenischen Gesellschaft, die auch in den jüngsten EU-Mitgliedsstaaten um ihre Existenz bangten. Eine mögliche EU-Mitgliedschaft wird vor allem in Kreisen der slowenischen Landwirtschaft mit Skepsis und Ablehnung bedacht, da sie nach Maßstäben der EU-Agrarindustrie nicht rentabel und konkurrenzfähig ist und einer ungewissen Zukunft entgegen sehen würde. Dabei sind in der slowenischen Wirtschaft weniger als sieben Prozent der Gesamtbeschäftigten im Agrarsektor angestellt.[34] Darin könnte eine Grund liegen, weshalb sich diesbezüglich noch kein politischer und gesellschaftlicher Widerstand artikuliert bzw. formiert hat. Die Geschlossenheit der Parlamentsparteien und die Überzeugung bezüglich der Notwendigkeit einer EU-Integration spiegelt sich in der Abstimmungsmehrheit für das Europaabkommen wider, bei der lediglich die kleinste Oppositionspartei - die Slowenische Nationalpartei(SNS) - dagegen stimmte. Zielrichtungen die einer EU-Integration konträr gegenüberstehen, diese skeptisch betrachten oder kritisieren, haben keinerlei programmatische Organisation. Kritiken und Bedenken haben bislang noch keine andere Leitidee konkretisieren können. Die Ablehnung der EU-Integration käme der Aufgabe der Neuorientierung Sloweniens gleich. Die slowenische Politik und die Gesellschaft haben viele Erwartungen und Hoffnungen in die EU gesetzt, so daß sich konträre Leitideen kaum durchsetzen könnten. Die Durchsetzungskraft der Leitidee einer EU-Mitgliedschaft hat auch deshalb wenig Widerstand zu befürchten, da keine andere

[34] Vgl. Statistisches Bundesamt, Länderbericht Slowenien, Wiesbaden, 1995, S.53

Leitidee dem inhaltlichen Anspruch von *Wohlstand und Sicherheit* genügen kann, wenn sie sich nicht an der EU orientiert.

Ein Folgeproblem ergibt sich aus der dominanten Verhaltensrelevanz des Rationalitätskriteriums[35] des *aquis communautaire* im bilateralen Verhältnis zwischen der EU und Slowenien.
Die Institutionalisierung der Leitidee in Richtung EU birgt die Gefahr in sich, daß sich im Falle einer Nichtaufnahme Sloweniens in der ersten Runde der Osterweiterung, die Vernachlässigung der Beziehungen gegenüber anderen Staaten als negativ erweisen könnte. Problemlösungsansätze werden in Slowenien nur noch im Rahmen der EU-Konformität gesucht und in ihrem Sinn zu Ende gebracht. Außereuropäische Staaten und Organisationen, wie die USA und die Vereinten Nationen, weisen die slowenische Regierung permanent auf die besondere Rolle Sloweniens in dieser geopolitischen Region hin. Die US-amerikanische Außenministerin Madalaine Albright wies bei ihrem Besuch, nach dem Madrider NATO-Gipfel, in Ljubljana nochmals auf diese Gefahr hin. Die USA sehen darin einen maßgeblichen Grund dafür, weshalb Slowenien ihrer Ansicht nach noch nicht die Befähigung für eine NATO-Mitgliedschaft erfüllt.

Nun ist die NATO nicht die EU, aber die Problematik ist im Kern identisch. Für den relativ kleinen slowenischen Staat ist die EU-Integration konsequenter Weise von vitalem Interesse. Gemäß dem subjektiven Verständnis der slowenischen Gesellschaft wäre eine verstärkte Balkanpolitik ein Rückschritt. Allein der Terminus „Balkan“ gilt in Slowenien per se als äußerst negativ und verwerflich. Jedem Westeuropäer, sei er Tourist oder Geschäftsmann, wird bei Kontakten mit Slowenen umgehend die Zugehörigkeit zu Mitteleuropa unterbreitet. Dies ist ein wesentlicher Punkt, weshalb Slowenien als einziger jugoslawischer Nachfolgestaat immer noch keine diplomatischen Beziehungen zu Belgrad unterhält. Slowenien hat selbst im nachbarschaftlichen Verhältnis zu Kroatien einige grundlegende Meinungsverschiedenheiten, die nun sogar vor einer internationalen Arbitrage geklärt werden sollen. Im Zuge dieser Schwierigkeiten, hat eine verstärkte Balkanpolitik Sloweniens, auch aus Kapazitätsgründen, ein geringes innenpolitisches „winset“.

Slowenien befindet sich im Verhältnis zu Kroatien dennoch in einem Dilemma. Die EU nimmt nach ihrem rationalen Verständnis lediglich Staaten in ihre Gemeinschaft auf, die mit ihren Nachbarn ein normales bis gutes Verhältnis haben. Da das slowenisch-kroatische Verhältnis aber alles andere als entspannt ist, könnte eine EU-Integration daran scheitern. Indes zeigt sich,

---

[35] Vgl. Lepsius, Rainer M., Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, a. a. O., S. 397

daß die Ignorierung außenpolitischer Notwendigkeiten und die Einseitigkeit praktizierter Politik nicht unmittelbar zum Erfolg führen. In der Folge benötigt Slowenien weiterhin die EU-Integration als oberste Leitidee, um den Ansprüchen und Wünschen seiner Gesellschaft gerecht zu werden. Durch die strikte Befolgung der Rationalitätskriterien, in bezug auf die EU, ist in Slowenien die Bedeutung bestimmter ergänzender Randthemen, wie die offene Frage bezüglich der Staatensukzession Jugoslawiens und die Verhältnisse zu Kroatien und zur Bundesrepublik Jugoslawien, mit geringem Interesse bedacht worden. Problemlösungen, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der EU stehen, müssen verstärkt in die EU-Integrationsstrategie Sloweniens einbezogen werden, wenn die Slowenen ohne Belastungen und Hindernisse der EU beitreten wollen.

2. Politiknetzwerke, Lobbyismus und Wege der Willensbildung und Entscheidungsfin dung

Slowenien hat in weniger als einem Jahrzehnt fundamentale Veränderungen durchlebt. Die autoritäre sozialistische Einparteienherrschaft mußte der parlamentarischen Demokratie weichen. Daneben bildeten sich neue private und staatsnahe Interessenverbände, die den Willensbildungs- und den Entscheidungsfindungsprozeß neu bestimmen. Neue, bisher nicht vorhandene und nicht benötigte Institutionen wurden geschaffen - wie Außenministerium, Verteidigungsministerium, Verfassungsgericht, ... Daneben wurde die sozialistische Planwirtschaft durch die soziale Marktwirtschaft abgelöst, für deren Effizienz begleitende Maßnahmen von Staat und Interessenverbänden nötig wurden. Wie nun die einzelnen Teilbereiche von Staat und Gesellschaft den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß beeinflussen, soll auf den nachfolgenden Seiten analysiert werden.

2.1 Parlamentarische Willensbildung

Mit Erlangung der Unabhängigkeit 1991, bekam Slowenien ein neues politisches Regierungs- und Gesellschaftssystem. Die sozialistische Einparteienherrschaft ging bereits 1990 zu Ende, als in Slowenien die ersten freien und pluralistischen Parlamentswahlen stattfanden. Die siegreiche bürgerliche Mehrparteienallianz (Demokraticne opozicijske stranke - DEMOS), führte Slowenien innerhalb eines Jahres in die Unabhängigkeit von Jugoslawien. Ein knappes Jahr

später wurde die neue slowenische Verfassung angenommen, die Slowenien letztlich auch formal zu einer parlamentarischen Demokratie machte.

In Slowenien konstituieren sich seither zwei parlamentarische Vertretungen. Die slowenische Nationalversammlung, der „Drzavni zbor“, setzt sich insgesamt aus 90 Mitgliedern zusammen, die alle vier Jahre neu gewählt werden, wobei je ein Abgeordnetensitz für die italienische bzw. ungarische Minderheit reserviert ist. Die zweite Kammer, der „Drzavni svet“, konstituiert sich aus 40 Abgeordneten, die sich wiederum aus kommunalen Vertretungen, sozialen und Berufsverbänden rekrutieren. Ihre Wahl findet alle fünf Jahre statt. Seine Kompetenz beschränkt sich im wesentlichen auf eine beratende Funktion, wobei die spezifizierten Gruppierungen zu jeweiligen politischen Teilbereichen Stellung nehmen, die ihren Interessenbereich betreffen. Daneben hat der „Drzavni svet“ das Recht auf Einbringung einer Gesetzesinitiative.[36] Wichtigstes Mitbestimmungsinstrument ist jedoch das Vetorecht.[37] Es sieht vor, daß eine Gesetzesvorlage, die den „Drzavni svet“ passieren muß, abgelehnt und zur neuerlichen Beratung zurück in den „Drzavni zbor“ geschickt werden kann. Mit der Etablierung des „Drzavni svet“ sollte der Gefahr einer zu großen Zentralisierung von Entscheidungsmacht und eine mangelnde Berücksichtigung lokaler bzw. regionaler Interessen entgegnet werden. Mit der Einführung der kommunalen Selbstverwaltung und der angestrebten Föderalisierung bzw. Regionalisierung in historisch-kulturelle „rajone“ (Kantone), soll der zweiten Kammer in Zukunft eine bedeutendere Stellung zukommen. Langfristiges Ziel der Parteien und Interessenverbände ist die Schaffung einer föderalen parlamentarischen Vertretung, die mit dem schweizerischen Ständerat vergleichbar wäre. Aufgrund dieses Mangels an ausgeprägter Regionalisierung droht Slowenien, nach Aussage des Ministers für kommunale Selbstverwaltung, Bozo Grafenauer,[38] einerseits die Kürzung von Geldmitteln im Rahmen der regionalen PHARE-Programme, andererseits der Ausschluß aus dem Rat der Regionen des Europarates. Eine Föderalisierung Sloweniens wäre jedoch innenpolitisch umstritten. Zwar war die „Sozialistische Föderative Republik Jugoslawiens“ formal eine Föderation, in der Realität wurden die staatlichen Schlüsselpositionen jedoch, zugunsten Serbiens, zentralisiert. Die hegemoniale Stellung eines Teilstaates zu Lasten eines bzw. aller übrigen Republiken ist in Slowenien noch nicht vergessen. Diese historische Bürde stellt somit das größte Hindernis auf dem Weg zur Kantonisierung Sloweniens dar.

---

[36] Verfassung der Republik Slowenien, Artikel 97
[37] ebd., Artikel 97 in Verbindung mit Artikel 91
[38] Vgl. Beilage des „Vecer“, Kommunale Selbstverwaltung und Regionalismus, Nr. 165, Maribor, vom 19. Juli 1997, S. 35

Das Zentrum der parlamentarischen Willensbildung Sloweniens ist der „Drzavni zbor“. Im Zuge der EU-Integration entschied die Nationalversammlung über Verfassungsänderungen und die Ratifizierung des Europaabkommen mit der EU. Der Ratifizierung des Europaabkommens ging die Umsetzung des Verfahrens zur Übernahme völkerrechtlicher Verträge voraus. Aufgrund dieses Verfahrens wurde die Verfassungsmäßigkeit vom slowenischen Verfassungsgericht überprüft und in Teilen für verfassungswidrig erklärt. Ein parlamentarischer Verfassungsausschuß, bestehend aus allen sieben Parlamentsfraktionen, einigte sich über den Wortlaut des zu ändernden Verfassungsteils.

1996 unterschrieb der slowenische Premier, Janez Drnovšek, das Europaabkommen in Luxemburg. Die eigentliche Willensbildung über Inhalte und die Konsequenzen für Slowenien fand indes nicht im Parlament statt, sondern verlagerte sich auf externe Institutionen und Lokalitäten. Nach der Verfassungsänderung setzte eine parlamentarische Debatte über die Inhalte des Europaabkommens ein, die bisher externalisiert wurde. Überparteiliche Konsultationen und das verfassungsmäßige Dringlichkeitsverfahren[39] ermöglichten eine Verfassungsänderung und die Ratifizierung des Europaabkommens innerhalb zweier Tage.

In der Regel findet der parlamentarische Willensbildungsprozeß Sloweniens in den zuständigen Institutionen des „Drzavni zbor“ statt. Gesetzesvorlagen können von der Regierung, von jedem Mitglied des Parlaments oder von mindestens 10.000 Wahlberechtigten eingebracht werden.[40] Die jeweilige Gesetzesvorlage durchläuft ein mehrstufiges Verfahren, das durch die parlamentarische Geschäftsordnung geregelt wird. Je nach Eile kann, wie oben bereits erwähnt, ein Dringlichkeitsverfahren (zakon v hitrem postopku), das Verfahren abkürzen.

Die jeweiligen Ausschüsse des Parlaments beraten über inhaltliche Fragen sowie Wortlaute der jeweiligen Gesetzesvorlage. Die Transparenz ihrer Arbeit wird durch die Beobachtung der Medien während bzw. durch Präsentation der laufenden Ergebnisse nach den Sitzungen gewährt. Der Versammlung werden die schriftlich fixierten Gesetzesüberarbeitungen in den jeweiligen Lesungen unterbreitet, und damit der eigentlichen Meinungs- und Willensbildung der slowenischen Volksvertreter zugänglich gemacht. Die Meinungsbildung des Souveräns teilt sich auf in die Verantwortlichkeit der einzelnen parlamentarischen Fraktionen, die in internen

[39] Verfassung der Republik Slowenien, Artikel 104
[40] ebd., Artikel 103

Sitzungen die Vorgehensweise und Stellung gegenüber den eingebrachten Gesetzesentwürfen abstimmen.

Die Stärke der ersten Kammer des slowenischen Parlaments liegt in seiner relativen Offenheit - daß heißt seiner Transparenz - und in seiner Macht Gesetzesentwürfe der Regierung auch zu Fall bringen zu können. Experten bezeichnen diese Macht einerseits als Phänomen einer gestärkten parlamentarischen Demokratie, wenn das Parlament Gesetzesvorschläge der Regierung abändern kann. Andere wiederum verweisen auf die Unberechenbarkeit politischer Entscheidungsprozesse oder auf die undisziplinierte Art und Weise wie Regierungsfraktionen in der Willensbildung und Entscheidungsfindung interagieren.[41] Fakt ist, daß das slowenische Parlament weitreichende Kompetenzen hat und diese nutzt. Parlamentarische Anfragen und daran anschließende Mißtrauensanträge gegen Minister und Ministerpräsidenten haben gezeigt, daß die Effektivität des „Drzavni zbor“ nicht zu unterschätzen ist. Stabile Regierungsmehrheiten sind im slowenischen Parlament keine Garantie für die uneingeschränkte bzw. ungefährdete Arbeit oder eventuelle Mißerfolge der Abgeordneten.

2.2 Parlamentarische Entscheidungsfindung

Im slowenischen Parlamentarismus ist eine relativ hohe Machtkonzentration bzw. Entscheidungsfindungskompetenz vorhanden. Diese spezifische Macht hängt eng mit dem Einfluß der slowenischen Parteien zusammen. Die Parlamentsfraktionen nehmen nicht nur formal die Interessen des Souveräns war, sondern unmittelbar. Die Größe Sloweniens hat die Transparenz von Politik und Problemlösungen im wesentlichen erleichtert und den Parteien die Möglichkeit eröffnet unmittelbarer mit der Bevölkerung zu kommunizieren. Meinungsstimmungen in der Bevölkerung sind in Slowenien direkter politisch umzusetzen und erfaßbar, als in wesentlich größeren Staaten wie zum Beispiel Deutschland. Die einzelnen Fraktionen des „Drzavni zbor“ sind in Absprachen und Interaktionen geübt, so daß überparteiliche Konsenslösungen oft mit großen parlamentarischen Mehrheiten erfolgen. Dabei kommt die politische Blockbildung nicht immer zum Zuge. Rationalitätskriterien stehen nicht immer im Mittelpunkt der Entscheidungsfindungsprozeße, wenngleich parteiinterne Beschlüsse auf diesen beruhen und die verschiedenen Parteispitzen darauf bauen und vertrauen. In bezug auf Europa im allgemeinen und die

[41] Vgl. Beilage des „Vecer“, Auszug aus der Untersuchung von Danica Fink-Hafner über die Ausbildung von Lobbyismus und politischer Netzwerke in Slowenien, Nr. 177, Maribor, 02. August 1997, S. 35

EU-Integration im spezifischen, sind die außerparlamentarischen Parteiendirektiven oft nicht mehr umsetzbar. Im realpolitischen Parlamentsalltag ist das Bewußtsein für eine egoistische parteispezifische Haltung weitaus weniger vorhanden, als auf verhältnismäßig konsequenzlosen Parteitagen. Die politische Entscheidung, in Form von Gesetzen und Beschlüssen, findet nur für den parlamentarischen Beobachter im Plenarsaal statt.
Die Vorbereitungen zur Beschlußfassung gehen indes außerhalb des Plenums vonstatten. Die einzelnen Fraktionen stehen normalerweise im engen Kontakt zu den parteinahen Beratern und spezifischen Experten. Sind die Experten- und Beraterexpertisen im wesentlichen mit dem Grundtenor der Parteipolitik vereinbar, so werden diese dem Plenum vorgelegt. Bestes Beleg dafür, daß die parteipolitischen Strategien und Absprachen letztendlich nicht mit den Entscheidungen übereinstimmen müssen, ist die Ratifizierung des Europaabkommens bzw. die notwendig gewordene Verfassungsänderung des Artikels 68. Trotz heftigster Kritik und Ablehnung einer Verfassungsänderung durch die Oppositionsparteien kam die Einigung zustande. Langfristige Planungen und Strategien sind nicht mit der Fülle und der Notwenigkeit einer flexiblen und vor allem schnellen Entscheidungsfindung durch das Parlament vereinbar. Sloweniens Harmonisierungs- und Implementierungsprozeß erfordert die klare und eindeutige Entscheidungsfindung durch die slowenische Legislative, die letztlich darüber entscheidet wie und in welchem Umfang EU-Richtlinien und EU-Verordnungen, sowie Gesetzesnormen in slowenisches Recht umgesetzt werden. Danica Fink-Hafner[42] bezeichnet das slowenische Parlament sogar als interessantes Phänomen, welches im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien eine beträchtliche Macht besitzt, wenn es entscheidend in der Lage ist Regierungsgesetze zu ändern.[43]

2.3 Bedeutung der bürokratischen Willensbildung

Neben dem parlamentarisch-institutionellen Willensbildungs- bzw. Meinungsbildungsprozeß, findet die konkretisierte Form der Willensbildung in den Bürokratien und bei den Expertentäben der Verbände sowie durch Transfers externer, ausländischer Berater diverser Unternehmen und Institutionen statt. Durch die Harmonisierungsprozesse und die Transformation der slowenischen Wirtschaft und seiner Institutionen an EU-Niveau, hat eine Allokation von

[42] Frau Fink-Hafner ist außerordentliche Professorin an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften (FDV) der Universität Ljubljana und Vorsitzende des Zentrums für Politikforschung. Ihre kompletten Untersuchungsergebnisse werden im Herbst 1997 veröffentlicht.
[43] ebd., S. 35

multikomplexen Implementierungszwängen begonnen. Die Umsetzung spezifischer Rationalitätskriterien in Verhaltensnormen, denen Institutionen, Unternehmen und Verbände folgen, werden verstärkt in dezentralisierten Bereichen entwickelt. Die Entparlamentarisierung der Willensbildung nimmt in jenem Maße zu, in welchem die Anforderungen an den slowenischen Staat komplexer werden. Durch die Externalisierung der legitimen Willensbildung und Entscheidungsfindung aus dem öffentlichen Leben, bzw. seiner Kontrolle in bürokratisch-ressortgebundene Bereiche, begann eine vertikale Trennung von Politikbereichen und eine Isolierung von Rationalitätskriterien.[44]

Die Leitidee einer möglichst raschen EU-Mitgliedschaft beinhaltet den Wertbezug eines höheren slowenischen Lebensstandards. Die Implementierung des *aquis communautaire* und der anderen mittelbar und unmittelbar verbindlichen bilateralen Vereinbarungen zwischen der EU und Slowenien bedürfen einer, gemessen an den slowenischen Kapazitäten, enormen Anstrengung. Die Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen und die Implementierung des *aquis communautaire*, fallen zudem exakt mit der institutionellen Umstrukturierung der slowenischen Verwaltungen zusammen.

In den 15 slowenischen Ministerien sind neben den regulären Beamten und Angestellten auch 364 Regierungsberater (svetovalci vlade)[45] tätig. Zusätzlich zu den Regierungsberatern kommen noch zusätzlich 837 „höhere Berater“(visji svetovalci) und 773 Berater von Abteilungsleitern bzw. Vorstehern (svetovalci predstojnika).[46] Die Gesamtzahl der Interessenverbände umfaßt ca. 70 Akteure und unterteilt sich in elf verschiedene Teilbereiche öffentlicher Politik.[47] Die Kooperation zwischen Ministerien, d. h. der Bürokratie einerseits und den Expertenstäben der Verbände andererseits ist eng.

Daneben sind in der slowenischen Bürokratie auch diverse ausländische Experten tätig, die der slowenischen Regierung bei der Umstrukturierung des Staates mit ihrem Know-How zur Verfügung stehen. So arbeiten am Projekt zur Reform des Pensions- und Rentensystems, neben den slowenischen Beratern, auch sogenannte „PHARE adviser“ der EU, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IMF) mit. Bei der Novelle des Arbeitsgesetzes und der Ar-

---

[44] Vgl. Lepsius, Rainer M., Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates, in: Lepsius, Rainer M., Demokratie in Deutschland, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 100, Göttingen, 1993, S. 258

[45] Quelle: Anfrage, mündlich, Sekretariat der Regierung Sloweniens bezüglich der Beschäftigten in der slowenischen Staatsverwaltung, Ljubljana, 16. Juli 1997

[46] Quelle: ebd.

[47] Vgl. Beilage des „Vecer“, Lobbyismus und politische Netzwerke in Slowenien, a. a. O., S. 35.

beitslosenförderung sind mittelbar und unmittelbare Orientierungen an der deutschen Gesetzesnovelle zu eruieren, was auf die Beratertätigkeit deutscher Beamter im slowenischen Ministerium für Arbeit, Familie und Soziales zurückzuführen ist.
Die Zielsetzungen der slowenischen Leitidee, die beschränkten slowenischen Kapazitäten und die höhere technische Kompetenz externer Experten, muß in der Konsequenz zu einer Verlagerung des Willensbildungsprozesses auf die administrative Ebene führen. In den Konsultationen intergouvernementaler Experten, zwischen der EU, der Weltbank, der OECD, dem Internationalen Währungsfonds und privater Unternehmensberatungsinstitute einerseits und der slowenischen Seite andererseits, kann man auch einen positiven Aspekt erkennen. Würde der Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß lediglich auf parlamentarischer Ebene vonstatten gehen, dann wäre das Parlament aufgrund zeitaufwendiger Debatten über Maßen belastet. Vom demokratietheoretischen Standpunkt aus gesehen ist eine solche Argumentation zumindest problematisch. Mißt man den gesamten Harmonisierungsprozeß Sloweniens an Maßstäben der Effektivität und letztlich an den Vorgaben der EU, dann ist eine Reform der Wirtschaft, des Rechtssystems und der Institutionen kaum anders zu bewältigen. Die Bedeutung der bürokratisch-ressortgebundenen Willensbildung, und damit die Herauslösung einzelner Politikbereiche aus dem politischen Gesamtzusammenhang ist insoweit mit der strikten Befolgung der Rationalitätskriterien zu erklären, die letzten Endes Slowenien einer möglichen EU-Mitgliedschaft bedeutend näherbringt.

Bei der Ausarbeitung entsprechend harmonisierter Gesetzesnovellen kommt den Regierungsinstitutionen, gemäß ihrer Funktion, eine privilegierte Stellung zu. Die praktische Problemlösung erfolgt im abgeschlossenen Kreis von Generalsekretären, Unterstaatssekretären, Staatssekretären, Regierungsberatern, „höheren Beratern“, externen Beratern und letztlich den Ministern der Ressorts und dem Premier. Die Feststellung von M. Rainer Lepsius über die Verwaltungstätigkeit im allgemeinen, trifft auch auf die slowenischen Verwaltungen zu, wonach Administrationen nach innen orientiert und an Lautlosigkeit interessiert sind.[48]

[48] Vgl. Lepsius, Rainer M., Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates, a. a. O., S. 257

2.4 Richtungskompetenz

Die Regierung ist das „stärkste Zentrum der politischen Macht“[49] in Slowenien. Sie ist lediglich dem Parlament, d. h. dem „Drzavni zbor“ verantwortlich.[50] Im Zentrum des Kabinetts steht der Premierminister. Er wird vom „Drzavni zbor“ mit der absoluten Mehrheit der Abgeordnetenstimmen gewählt und kann nur mit einem konstruktiven Mißtrauensvotum abgewählt werden. Der Premierminister „sorgt für eine einheitliche politische und administrative Ausrichtung der Regierung und koordiniert die Arbeit der Minister.“[51]

Die Arbeit der slowenischen Regierung wird alsodurch den Premier und den Vizepremier an den wöchentlichen Kabinettssitzungen koordiniert. Die Kontrolle erfolgt formal durch das Parlament sowie durch die Öffentlichkeit, genauer gesagt aufgrund der Aufmerksamkeit und Beobachtungen der Medien. Ihre Tätigkeit, in Koordination mit den Stäben der einzelnen Ressorts, ist in der Regel der Beobachtung durch die Öffentlichkeit entzogen.

Trotz ihrer politischen Macht und dem Selbstverständnis nach Transparenz für den Souverän, dem die Regierung schließlich und endlich lediglich dient, gehört sie zu den „geschloßensten...Zentren“[52] der Willensbildung und Entscheidungsfindung in Slowenien. Bei der Umsetzung der Europapolitik beklagten die Oppositionsparteien und Medien vor allem die mangelhafte Informationspolitik der Regierung. Aus den Verhandlungsergebnissen wurden strittige Aspekte ausgeklammert und im Rahmen von Expertenkonsultationen, unter Mitwirkung hoher Beamter, zu einem Ergebnis geführt. So konnte das Europaabkommen zwischen Slowenien und der EU, aufgrund der Immobilienpolemik zwischen Italien und Slowenien, nicht im üblichen Zeitraum paraphiert werden. Die gesonderten trilateralen Verhandlungen zwischen den slowenischen, italienischen und spanischen (als damalige Ratsvorsitzende der EU) Delegationen, führten letztlich zum sogenannten „spanischen Kompromiß“. Da das Ergebnis in der slowenischen Öffentlichkeit, damals wie heute, als Verhandlungsniederlage angesehen wurde bzw. wird, hatte die Undurchsichtigkeit der Entscheidungsvorbereitung und der Entscheidungsfindung die Absetzung zweier slowenischer Außenminister zur Folge.[53]

---

[49] Beilage des „Vecer“, Lobbyismus und politische Netzwerke in Slowenien, a. a. O., S. 35
[50] Verfassung der Republik Slowenien, Artikel 119
[51] ebd., Artikel 124
[52] Beilage des „Vecer“, Lobbyismus und politische Netzwerke in Slowenien, a. a. O., S. 35
[53] Die parlamentarische Opposition erreichte die Absetzung von Lojze Peterle und Zoran Thaler. Der erste Verhandlungskompromiß mit Italien wurde im „Drzavni zbor“ abgelehnt, worauf der „Drzavni zbor“ dem damaligen Außenminister Peterle das Vertrauen entzog. Der zweite Kompromiß wurde lediglich aus Gründen der Staatsreson angenommen, obwohl die Debatten um den Inhalt nicht weniger strittig waren, als bei

Im Ergebnis führt die Lehre aus den Ereignissen um die slowenisch-italienschen Kompromisse zu dem Schluß, daß die Richtungskompetenz in den Händen der Regierung bzw. des Premiers liegt. Das slowenische Parlament verfügt dennoch über weitreichende Entscheidungskompetenzen, wenngleich der Willensbildungsprozeß und die Entscheidungsfindung der Regierung nicht im Sinne aller Parlamentsparteien ist bzw. sein kann.

Da die slowenische Regierung die Rationalitätskriterien für die Verwirklichung der slowenischen EU-Mitgliedschaft, der Leitidee, und somit die Befolgung der gesetzten Verhaltensnormen als rational erachtet, war die Einigung auf den „spanischen Kompromiß“ eine strategische Entscheidung. Eine vorübergehende subjektive Schwächung der slowenischen Position ist im langfristigen Kontext als Notwendigkeit im EU-Integrationsprozeß anzusehen. Die damit erhoffte Steigerung von *Wohlstand und Sicherheit* erscheint der slowenischen Regierung ein „Opfer“ wert, sei dies nun in Form einer Personalentscheidung oder einer institutionellen Entscheidung bzw. Änderung.

2.5 Politikformulierung und Parteien in Slowenien

Wenn bisher von institutionellen Willensbildungszentren und Entscheidungsfindungsprozessen die Rede war, dann wurde die Bedeutung der Parteien lediglich in latenter Form berücksichtigt. Dabei nehmen die slowenischen Parteien in der Gesellschaft Sloweniens eine außerordentliche Stellung ein. Nach dem Ende der sozialistischen Einparteienherrschaft, manifestierte sich eine große Anzahl an politischen Gruppierungen, die sich aus der Bürgerbewegung für eine Demokratisierung der damaligen Jugoslawischen Volksarmee (Jugoslovenska Ljudska Armada: im folgenden kurz: JLA) und in der Folge auch für eine pluralistische, demokratische und rechtsstaatliche Gesellschaft einsetzte. Auslöser dieser Bürgerbewegung war ein Militärgerichtsverfahren gegen drei Slowenen. Zwei waren Journalisten der Jugendzeitschrift „Mladina“, einer gar der spätere slowenische Verteidigungsminister und heutige Parteivorsitzende der Sozialdemokraten, Janez Janša. Der dritte Slowene war Fähnrich der JLA und vermeintlicher Informant. Die Zeitschrift „Mladina“ hatte 1988 in einem Beitrag die Rolle der JLA und ihres damaligen Generalstabschefs Admiral Branko Mamula untersucht. Dabei kamen geheime Militärdo-

der ersten Kompromißlösung. In der Folge sprach der „Drzavni zbor“ dem „neuen“ Außenminister dennoch das Mißtrauen aus.

kumente in den Besitz der „Mladina“- Redaktion, die darauf hinwiesen, daß die Armeeführung einen Staatsstreich vorbereitete, um die Zerstrittenheit in der jugoslawischen Staats- und Parteiführung zu beenden. Alle daran beteiligten und verdächtigten Personen wurden verhaftet und unter Ausschluß der Öffentlichkeit dem Militärgericht in Ljubljana vorgeführt. Bürgerrechtler, Intellektuelle und sogar der damalige slowenische Kommunistenchef Milan Kucan, setzten sich beim Oberkommando in Belgrad für einen Zivilprozeß bzw. eine Freilassung der Verhafteten ein. Als diese Versuche scheiterten, organisierte die Bürgerbewegung Mahnwachen und Massenproteste vor diversen Militäreinrichtungen in Slowenien. Der Protest nahm stetig zu, was die Richter zu einem Eilverfahren veranlaßte. Das Verfahren wurde innerhalb eines Monats mit einem Schuldspruch gegen die Anklagten abgeschlossen. Die Massenproteste hatten mittlerweile ganz Slowenien erfaßt, was die Militärs dazu bewegte, die Haftstrafen auszusetzen. Dieser politische und gesellschaftliche Erfolg schuf die Grundlage für die weitere Demokratisierung Slowenies, die letztlich in der Unabhängigkeitsbewegung mündete.

Die Liberalna Demokracija Slovenije - LDS

Diverse Daten belegen, „that there were approximately 70 parties and political organizations in Slovenia by the end of 1991.“[54] Im Verlauf der staatlichen und ökonomischen Konsolidierung Sloweniens, schlossen sich kleinere Parteien und Gruppierungen zu größeren Parteien zusammen oder gingen in einer bereits existierenden Partei auf. Beim größten slowenischen Parteienzusammenschluß vereinigten sich am 12.03.1994 kleinere Parteien wie die Grüne Partei, Teile der Sozialistischen Partei und ein Teil der gespaltenen Demokratischen Partei mit der größeren Liberaldemokratischen Partei zur momentan stärksten Regierungspartei, der Liberalen Demokratie Sloweniens (LDS). Ihr Vorsitzender ist zugleich der amtierende Premierminister Sloweniens, Janez Drnovšek. Mit der Verschmelzung mehrerer per se konkurrierender politischer Strömungen, nahm die ursprünglich linksgerichtete Liberaldemokratische Partei den Charakter einer Volkspartei an. Ihre liberalen-sozialen Ideale bezog sie aus ihrer historischen Entwicklung,, ging sie doch aus dem ehemaligen Sozialistischen Jugendverband Sloweniens hervor. Mittlerweile ist die LDS die vehementeste Verfechterin einer raschen EU-Integration Sloweniens. In wirtschaftspolitischen Fragen verfolgt sie einen liberalen Kurs, der eine rasche Privatisierung mit einer relativ schwachen sozialpolitischen Abfederung vorsieht. Ihre ursprünglich pazifistische Grundeinstellung wich einem starken Willen nach Mitgliedschaft Sloweniens in

[54] Balkovec, Bojan, Political Parties In Slovenia, in: Nationalities Papers, Volume XXI, Number 1, Spring 1993, New York, S. 189

der euro-atlantischen Verteidigungsallianz, der NATO. Ihre sozialen Attribute verdient sich die LDS vor allem durch die mangelnde Bereitschaft zur Reform der Renten- und Pensionssysteme, der Arbeitslosen- und Sozialversicherung, der Subventionspolitik und ihrem guten Verhältnis zur alten Nomenklatura. Dennoch ist gerade die LDS das Paradebeispiel für die Verinnerlichung der Leitidee einer EU-Mitgliedschaft Sloweniens. Die Befolgung der Rationalitätskriterien und der Glaube an die Rationalität des normkonformen Verhaltens gegenüber dem *aquis communautaire* sowie den anderen EU-Vorgaben, manifestieren sich bei der LDS immer deutlicher. So hat sie unlängst ihren Widerstand bei der Denationalisierung kircheneigenen Vermögens aufgegeben, wobei sie mit der slowenischen römisch-katholischen Kirche eine gesonderte Vereinbarung traf. Diese „Kehrtwende“ in der bisherigen Politik der LDS wurde dadurch eingeleitet, daß die regierenden Liberaldemokraten einen gesellschaftlich wichtigen Partner benötigen, um die weitere Heranführung Sloweniens an die EU innen-, als auch außenpolitisch zu determinieren. Die Willensbildung und die Entscheidungsfindung in der slowenischen Regierungspolitik findet größtenteils in Abstimmung mit der parteiinternen Strategie und Absprache der LDS statt.

Die Politikformulierung und die Problemlösungsansätze der Liberaldemokraten decken sich unmittelbar mit der vollzogenen Regierungspolitik der einzelnen, von der LDS dominierten, Ressorts. Dazu gehört vor allem das Außenministerium, das in enger Abstimmung mit dem Premier die slowenische Europapolitik bestimmt. Betrachtet man die Kontakte zwischen den politisch gleichgesinnten europäischen Parteien in West- und Mittelosteuropa, vor allem nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und Jugoslawiens, dann sind die Gemeinsamkeiten und Zielsetzungen kaum zu übersehen. So wurde die LDS auch in die Vereinigung der liberalen Parteien Europas, der „Liberalen Internationale“, aufgenommen, der unter anderem auch die deutschen Liberalen der FDP angehören. Die Vermittlung gleicher Interessen, deren Formulierung und Koordination findet demnach nicht nur auf höchster offizieller Ebene, sondern auch auf informeller, privater und europaweiter Ebene zwischen Parteien, parteinahen Experten und Lobbyisten statt. Für die Umsetzung dieser koordinierten Interessen und der Politikformulierung auf slowenischer Ebene zeichnet sich die regierende LDS verantwortlich.

Die Zdruzena Lista Socialnih Demokratov - ZLSD

Der ehemalige Bund der Kommunisten Sloweniens benannte sich vorerst in die Partei der Sozialdemokratischen Erneuerung um. Sie zerfielen kurz danach in drei Gruppierungen. Nach der

Bereinigung von Flügelkämpfen vereinigten sich Teile der Sozialistischen Partei Sloweniens, die Arbeiterpartei Sloweniens und die Sozialdemokratische Union am 29.05.1993 zur Vereinigten Liste der Sozialdemokraten (ZLSD).

Die ehemaligen Reformkommunisten treten heute vor allem für eine sozialdemokratische Politik ein. Die offizielle Abkehr von marxistisch-leninistischen Idealen für Staat und Gesellschaft sowie das Bekenntnis zu Demokratie, Rechtstaatlichkeit und sozialer Marktwirtschaft ermöglichten die Aufnahme in die „Sozialistische Internationale“. Einer slowenischen EU-Integration steht die ZLSD positiv gegenüber, fordert jedoch eine sozial verträgliche Harmonisierung an die EU-Standards. So steht die Vereinigte Liste für staatliche Subventionspolitik, die Beibehaltung hoher sozialer Standards, eine streng laizistische Politik und eine langsamere Privatisierung der Wirtschaft, bei der soziale Härten vermieden werden sollen, ein.

Die Einflußnahme der Partei auf den Willensbildungsprozeß und die Entscheidungsfindung ist nicht unmittelbar meßbar. Sie gehört in der aktuellen Legislaturperiode nicht der Regierungskoalition an, ist jedoch im Parlament vertreten und nimmt in der Lokalpolitik, vor allem in von Transformationsprozessen am stärksten betroffenen Gemeinden, eine starke Position ein. Prominentestes Parteimitglied ist der slowenische Staatspräsident Milan Kucan, wenngleich die offizielle Parteimitgliedschaft während seiner Präsidentschaft ruht. Die verfassungsmäßigen Kompetenzen des Staatspräsidenten sind vor allem protokollarischer und repräsentativer Natur. Milan Kucans Stellung in der slowenischen und der europäischen Politik ist dennoch nicht zu unterschätzen. Kucan steht in Slowenien exemplarisch für Kontinuität und Sicherheit, was ihn mit Abstand zum beliebtesten Politiker Sloweniens macht.[55]

Die Slovenska Ljudska Stranka - SLS

Bei den konservativen Parteien gab es bisher keinen institutionellen Zusammenschluß, sondern lediglich strategische Allianzen. Am nähsten kamen sich die Slowenische Volkspartei (SLS) und die Christdemokraten (SKD). Beide Parteien konstituierten sich im Verlauf der slowenischen Demokratisierung neu. Während die LDS und die ZLSD über eine gewisse Infrastruktur mit Parteibüros und Ortsverbänden verfügte, mußten die übrigen Parteien, so auch die SLS, eine vollkommen neue Organisation aufbauen.

---

[55] Er wurde bei den letzten Präsidentenwahlen am 06.12. 1992 mit 63,8 Prozent (Quelle: Statisticni letopis RS, 32 (1993) der Stimmen gewählt.

Die Volkspartei ging aus einem Bauernverband hervor, der sich zu Beginn der Demokratisierung Sloweniens als Interessenvertretung der privaten Landwirtschaft gegründet hatte. Im Jugoslawien der Zwischenkriegszeit war die SLS die bedeutendste slowenische Partei. Seit der Neugründung 1988, versucht sie ihre einstige historische Stellung zurückzuerlangen. Ihre Stammwählerschaft rekrutiert die Volkspartei in der ländlich-agrarischen Bevölkerung. In der vergangenen Legislaturperiode strukturierte sich die SLS um. Mit einer verjüngten Parteiführung nahm die Volkspartei gleichzeitig pragmatischere Züge an. Von einer klassischen „Bauernpartei“ entwickelte sich die SLS zur stärksten konservativen Partei Sloweniens. Inhaltlich steht sie dennoch vor allem für die Wahrung der ländlichen Wirtschaft und Kultur ein. Da die agrarische Industrie im Zuge der Transformation mit Umstrukturierungen und Konsolidierungsmaßnahmen zu ringen hat, steht diese einer angestrebten EU-Mitgliedschaft eher negativ gegenüber. Die SLS, als direkte politische Interessenvertretung der Landwirtschaft, hat dabei eine schwierige politische Verantwortung. Die Volkspartei steht zwar für eine EU-Integration Sloweniens ein, allerdings nur bei entsprechender Protektion der slowenischen Agrarindustrie. Erklärte parteipolitische Ziele sind die Denationalisierung enteigneter Immobilien und Großgrundbesitz, die soziale Sicherung von Familien und der Schutz von Besitz und Eigentum mit staatlichen Mitteln. Die Europapolitik der Volkspartei beschränkte sich bis zum Beginn der aktuellen Legislaturperiode lediglich auf die negativen Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft. Mit der Übernahme von Regierungsverantwortung und der direkten Auseinandersetzung mit realpolitischen Gegebenheiten, hat sich die Einstellung in europapolitischen Fragen geändert. Der Implementierungs- und Harmonisierungsprozeß bzw. die entsprechende Politik einer EU-Integration wird mitgetragen. Die Zukunft der slowenischen Landwirtschaft, die bei den EU-Beitrittsgesprächen zur Sprache kommen wird, entscheidet allerdings über das Weiterbestehen der momentanen Regierungskoalition mit der LDS. Der Vorsitzende der SLS und stellvertretende Regierungschef Marijan Podobnik, hat in diesem Zusammenhang neuerlich erklärt, daß die SLS einer EU-Mitgliedschaft nur dann zustimmen wird, wenn die effektiven Vorteile gegenüber den Nachteilen überwiegen.[56]

Mit dem Eintritt in die Regierungskoalition hat sich der Willensbildungsprozeß und die Entscheidungsfindung nicht wesentlich geändert. Die SLS verfügt über partikulare Mitbestimmung in der Regierung, insbesondere in Fragen der einzelnen Ressorts. Die Richtung der Regierungspolitik gibt die LDS mit dem Premier Drnovšek vor. Die Einflußnahme der SLS be-

[56] Vgl. Strategiepapier der SLS: Slowenien und das Slowenentum zu Beginn des nächsten Jahrtausends, Ravne na Koroškem, 12.08.1997

schränkt sich auf die ihr zugewiesenen Ressorts und die Übereinstimmung mit innerslowenischen bzw. parteipolitischen Prioritäten.

Die Slovenski Kr canski Demokrati - SKD

Das konservative politische Lager Sloweniens bildet sich aus drei Parteien. Neben der SLS bilden die Christdemokraten und die Sozialdemokraten die konservativ-bürgerliche Allianz des sogenannten „Slowenischen Frühlings“. Die Allianz des „Slowenischen Frühlings“ entstand im Wahlkampf zu den Parlamentswahlen 1996 und hatte es sich zum Ziel gemacht, eine neue konservative Regierungspolitik für Slowenien durchzusetzen. Die Wahlergebnisse führten jedoch zu einem parlamentarischen Patt der Kräfte. Das konservative Wahlbündnis errang 45 der insgesamt 90 Parlamentssitze zum „Drzavni zbor“ und verfehlte die absolute Mehrheit um einen Sitz. Die anschließenden Sondierungsgespräche brachten keine Übereinstimmung mit den Liberaldemokraten, die die stärkste politische Kraft wurde. Nachdem sich nach viermonatigen Verhandlungen keine regierungsfähige Mehrheit ergab und Sloweniens Regierungskrise einen kritischen Punkt erreicht hatte, stimmte die SLS einer „großen Koalition“ mit der LDS zu. Das Wahlbündnis fiel der realpolitischen Notwendigkeit einer stabilen Regierungsbildung zum „Opfer“.

Die SKD wurde 1989 als neue Partei gegründet. Ihr Parteivorsitzender ist der ehemalige Ministerpräsident und Außenminister Lojze Peterle. Da sich die SLS und die SKD inhaltlich kaum unterscheiden, wurde unlängst über einen Zusammenschluß beider Parteien verhandelt. Die Unterschiede ergeben sich zum Teil aus der Rekrutierung der Stammwählerschaft. Während die SLS ländlich-agrarisch geprägt ist, formiert sich die SKD aus dem städtisch-bürgerlichen Lager. Haupunterschied zwischen beiden Parteien ist jedoch die europafreundliche Ausrichtung der SKD. Die engen Kontakte zu deutschen und österreichischen Christdemokraten bzw. Konservativen und der Vizevorsitz Lojze Peterles in der Vereinigung der „Europäischen Demokratischen Union“ (EDU) sind ein Beleg für die Europaorientierung der SKD. Diese kleinen Unterschiede in der außenpolitischen Ausrichtung mögen ein Grund dafür sein, weshalb sich die Volkspartei und die Christdemokraten noch nicht zu einer gemeinsamen konservativen Partei vereinigt haben. In innenpolitischen Hinsicht stehen beide Parteien der römisch-katholischen Kirche Sloweniens nahe und nehmen eine ablehnende Haltung gegenüber der Abtreibung ein. Die SKD tritt zudem für eine Aufhebung des slowenischen Laizismus und steht für eine zügige Privatisierung der Staatsunternehmen, unter Vermeidung von sozialen Härten ein.

Der Einfluß auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung hängt eng mit der Koordination zwischen den drei konservativen Parteien zusammen. Mit ihrer oppositionellen Stellung sind die Christdemokraten dem Machtzentrum entrückt und haben lediglich über Gespräche und Sondierungen mit der mitregierenden SLS eine Möglichkeit zur Manipulation. In Fragen der EU-Integration ist der Einfluß der SKD zudem beschränkt, da sie anders als die SLS eine rasche Annäherung an die EU befürwortet. Wenngleich für die SKD gleiches gilt wie für die LDS, beide glauben an die Rationalität der Leitidee bzw. an die Verhaltensnormen des *aquis communautaire*, so hat sie nicht die politische Kraft und nicht die selben innenpolitischen Ziele wie die LDS, um einen breiten parteipolitischen Konsens für eine gemeinsame und koordinierte Heranführungsstrategie zu entwickeln. Die Christdemokraten haben zudem viele konservative Wähler an die SLS verloren, die auch außenpolitisch bzw. in EU-Fragen nicht mit der LDS übereinstimmt.

Die Socialdemokratska Stranka - SDS

Die drittstärkste politische Kraft im slowenischen Parlament sind die slowenischen Sozialdemokraten. Ihre Ursprünge reichen bis ins Jahr 1896 zurück, als die erste sozialdemokratische Partei gegründet wurde. Die heutige Partei der Sozialdemokraten gründete sich 1989 neu. Während sie zu Beginn ihrer Neugründung, im Zuge der slowenischen Demokratisierung, noch die klassischen Werte einer modernen sozialdemokratischen Partei vertrat, wandelte sie mit der Übernahme des Vorsitzes durch Janez Janša ihr parteipolitisches Gesicht. Von der ehemals sozialdemokratischen Partei westlichen Stils blieb lediglich der Namen übrig. Auch wenn die inhaltlichen Werte der Partei sozialdemokratisches Gedankengut beinhalten, so überwiegen parteipolitische Prioritäten die eindeutig einer konservativen Partei zugeschrieben werden können. Die strikte Verfechtung einer „law and order“-Politik, die Befürwortung einer modernen, aufgerüsteten slowenischen Armee, die vehemente antijugoslawische Haltung und die radikal-antikommunistische Einstellung bescheinigen der SDS keine sozialdemokratischen Attribute.

Die Sozialdemokraten geben einer militärischen Integration in der NATO der einer EU-Integration den Vorrang. Damit nehmen sie in der slowenischen Parteienlandschaft eine Sonderstellung ein, da selbst in der SLS ein gleichrangiger Integrationsprozeß befürwortet wird. Die Leitidee, die das slowenische Streben nach Wohlstand und Sicherheit beinhaltet, wird in der SDS anders ausgelegt. Demnach muß in Slowenien erst die militärische Sicherheit gewährleistet

sein, damit die Allgemeinheit zu Wohlstand gelangt. Die Befolgung der Rationalitätskriterien, daß heißt die Befolgung der Verhaltensnormen des *aquis communautaire* ist dennoch auch für die Sozialdemokraten eine rationale Angelegenheit. Lediglich der zeitlichen Abfolge der beiden Integrationsprozesse wird eine andere Priorität beigemessen. Für die Sozialdemokraten ist auch der Harmonisierungsprozeß in institutioneller, ökonomischer und juristischer Hinsicht nicht strittig, schließlich hat die NATO, laut SDS-Parteiprogramm,[57] kein Interesse an der Aufnahme neuer Mitglieder, die nicht den minimalen demokratischen, politischen, ökonomischen und letztlich auch militärischen Standards der Mitglieder der Verteidigungsgemeinschaft entsprechen.

Der Einfluß auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung ist auch bei der SDS nicht unmittelbar meßbar. Dennoch hat die Partei aufgrund ihrer hohen organisatorischen Dichte besonders auf lokaler Ebene an Einfluß gewonnen. Die Politikformulierung bzw. die Art der Vermittlung nimmt zuweilen problematische Züge an. Der Anspruch der Partei auf universelle Kompetenz führte dazu, daß die Medien und Experten die Stellungnahmen der Partei oft als populistisch bewerteten.[58]

Neben den fünf genannten Parteien, sind zwei weitere kleinere Parteien im „Drzavni zbor“ vertreten. Beide werden dem linken politischen Lager zugeordnet, wenngleich eine der Parteien objektiv keine linksorientierte Partei ist. Es handelt sich dabei um die *Slovenska Narodna Stranka - SNS*, die Slowenische Nationalpartei. Die SNS ist stark antiklerikal, antieuropäisch sowie äußerst antijugoslawisch orientiert. Sie nimmt ein breites politisches Spektrum in Anspruch, wobei ihre Hauptthematik und ihre Artikulierung auf den drei charakterisierten Themen fundiert. Sie pflegt ein unproblematisches Verhältnis mit der alten kommunistischen Nomenklatura und lehnt eine EU-Mitgliedschaft ab.

Ihre Einflußnahme auf die Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse ist sehr gering. Die SNS ist die kleinste oppositionelle Parlamentspartei und da ihre Gesetzesvorschläge meist nicht konsensuell mit anderen Parteien abgestimmt werden, hatten diese bisher wenig Erfolg. Bei schwierigen Problemlösungsprozessen tritt sie besonders durch populistische Politikformulierungen und Stellungnahmen in Erscheinung.[59]

---

[57] Vgl. Parteiprogramm der SDS - Socialdemokratska Stranka Slovenije - Quelle:http://www.sds.si, 05.09.1997

[58] Vgl. Beilage des „Vecer“, Lobbyismus und politische Netzwerke in Slowenien, a. a. O., S. 35

[59] ebd.., S. 35

Die zweite kleine Parlamentspartei, die Desus, gehört der Regierung von SLS und LDS an. Ihre politischen Forderungen basieren im wesentlichen auf der Erhaltung der sozialen Standards für Pensionäre und Rentner, was die Desus zu einer einseitig ausgerichteten Klientelpartei macht.

Ihre Einflußnahme auf den Willensbildungsprozeß und die Entscheidungsfindung ist in jenem Maße eingeschränkt bzw. gewichtig, in dem sich die Regierung mit den unmittelbaren Schwerpunktthemen der Desus befaßt. Einer effizienten Reform des Renten- und Pensionssystems hat sich die Rentnerpartei bisher erfolgreich widersetzt. Sie versucht zu verhindern, daß durch die Rentenreform lediglich die Arbeitgeber und der Staat entlastet werden, während die heutigen und zukünftigen Rentenempfänger die Hauptlast der Reform tragen. Damit Slowenien allerdings EU-Mitglied werden kann, bedarf es mehrer institutioneller Reformen, zu denen auch die Renten- und Pensionssysteme gehören. Bei der Diskussion um die Rückgabe von Kircheneigentum sprach sich die Parteiführung dafür aus, daß im Falle von Verfahrensschwierigkeiten eine finanzielle Entschädigung der Kirche vorgenommen werden solle, statt dem Grundsatz von „Rückgabe vor Entschädigung“ zu folgen. Dabei sprach sich die Rentnerpartei für eine Entschädigung in Form einer Kirchensteuer aus.[60] Ihre politische Existenz und gesellschaftliche Bedeutung hängen somit eng mit dem weiteren Harmonisierungsprozeß gegenüber der EU zusammen, so daß jede Veränderung in bezug auf die Renten die weitere parteipolitische Einstellung zur EU-Integration beeinflußt.

Bei genauerer Analyse der Parteiprogramme der Parlamentsparteien, ihrer Handlungen und Stellungnahmen ist eine Unterteilung verschiedener politischer Richtungen erkennbar. Die parteipolitischen Auseinandersetzungen finden auf zwei Ebenen statt. Auf der ersten Ebene geht es um einen politischen Überlebenskampf. In den letzten Jahren kam es zu einem Trend, der die Anzahl der parlamentarischen Parteien schrumpfen und gleichzeitig einige Parteien erstarken ließ. So errangen die vier stärksten Parteien 1990 57 Prozent, 1992 62 Prozent und im November 1996 72 Prozent der Stimmen. Auf der zweiten Ebene geht es um einen Kampf zwischen zwei ideologisch-politischen Blöcken. Die linken Parlamentsparteien (LDS, ZLSD, Desus, SNS) erhielten bei den letzten Parlamentswahlen 43,5 Prozent der Wählerstimmen, die rechten Parteien hingegen (SLS, SKD, SDS) 45 Prozent.[61]

---

[60] Pressekonferenz der Desus am 22.08.1997 in Ljubljana mit dem Generalsekretär der Partei, Janko Kušar und dem stellvertrenden Parteivorsitzenden Janez Zeleznik.

[61] Amtliches Endergebnis der Parlamentswahlen zum slowenischen „Drzavni zbor“, 09. November 1996, Quelle: Statisticni Urad Republike Slovennije - http://www.sigov.si/zrs, 5.09.1997

Eine Fragmentierung der Politikbereiche, durch verschiedene Interessengruppen, wird durch die Konzentration der politischen Parteien und die Polarisierung der Ideologien begrenzt. Die slowenische Demokratie befindet sich dennoch inmitten eines Konsolidierungsprozesses. Während sich in der ersten Phase der Transformation das Regierungssystem wandelte, bestimmt die Verwurzelung und Unumkehrbarkeit des demokratischen Systems die aktuelle politische Lage. Eine Gefahr sehen viele Experten[62] in der überdimensionierten Rolle der Parteien und einer stetig steigenden Parteilichkeit. In der momentanen Situation Sloweniens kann man weiters feststellen, daß die Parteien fast den gesamten Bereich der Interessenvermittlung für sich einnehmen und zudem versuchen gesellschaftliche Nebenbereiche zu beherrschen. Die Organisationsstruktur der großen Parteien hat sich mittlerweile harmonisiert, während sie unmittelbar nach der Unabhängigkeit die etablierten Parteien bzw. Gruppierungen des alten Systems privilegierte. Mit dem besseren Organisationsmanagement hat die Vermittlung parteiinterner Politikformulierungen die gewünschte Wirkung erzielt. Ziel dieser Aktivitäten ist die Rekrutierung potentieller Wähler für die Zukunft.

Die Parteien stehen für bestimmte Wertvorstellungen ein und versuchen diese zu vermitteln. Die Methoden und die Wege bestimmte Themen parteipolitisch zu formulieren, unterscheiden sich nicht wesentlich von Partei zu Partei. Die Transparenz der Stellungnahmen, zu diversen aktuellen und vergangenen Geschehnissen kam unmittelbar an und hat die Stellung der Parteien in Slowenien zusätzlich gestärkt. Die medienwirksame Rhetorik und das selbstbewußte Auftreten bei bestimmten gesellschaftlichen Ereignissen, vor allem durch die jeweiligen Parteivorsitzenden, bringen dem Wahlvolk - somit dem Souverän - schnell die parteipolitischen Absichten und Botschaften näher, für die die einzelnen Parteien einstehen.

2.6 Wechsel der politischen Elite in Slowenien und ihre heutige Stellung

In Ost- und Mittelosteuropa lassen sich drei Typen von Elitenwechsel ableiten. In die erste Gruppe des paktierten Elitenwechsels fallen jene Staaten, in denen die „civil society“ Raum und Zeit genug hatte sich zumindest begrenzt auszubilden, und deren alte „ruling elite“ sichtbar inhomogen war. Slowenien gehört, neben Ungarn und Polen, zu dieser Gruppe von Staaten. Ein bruchartiger Elitenwechsel erfolgte in der ehemaligen Tschechoslowkei und der DDR. Beide Staaten hatten eine verhältnismäßig ausgeprägte zivile Gesellschaft, aber die regierende

[62] Vgl. Beilage des „Vecer“, Lobbyismus und politische Netzwerke in Slowenien, a. a. O., S. 35

Elite blieb bis zuletzt homogen. In Serbien, Bulgarien oder Rumänien kam es zu einem eliteninternen Wechsel, ohne die Ausbildung einer zivilen Gesellschaft, so daß sich an der Spitze des Staates eine Subgruppierung der ehemaligen Elite etablierte.

Was macht nun aber eine zivile Gesellschaft aus? Eine relativ umfassende Definition ist jene, die die „civil society“ als „a historically evolved form of society that presupposes the existence of space in which individuals and their associations compete with each other in pursuit of their values“ bezeichnet.[63] Die zivile Gesellschaft steht zusammengefaßt für die Individualität, Marktorientierung und den Pluralismus ein. In Slowenien waren diese Werte in der Demokratisierungsbewegung konserviert worden und traten 1988 erstmals manifest auf. Diese präkommunistischen Normen überdauerten nahezu 45 Jahre der Unterdrückung und Versuche der Auslöschung durch das kommunistische System Jugoslawiens. Slowenien kam sicherlich zudem die geographische Nähe zu den westlichen Staaten Österreich und Italien zugute, mit denen die slowenischen Politiker und Parteifunktionäre engen Kontakte pflegten. Diese Tatsache und die liberalere jugoslawische Form des Tito-Kommunismus ergaben die Basis für einen späteren Eliten- sowie einen grundlegenden Systemwechsel. Die Freiräume für eine möglichen politische Alternative bzw. einer „counter elite“ entfalteten sich in Slowenien, als die politische Entwicklung Jugoslawiens stagnierte. Die slowenischen Kommunisten erkannten die verflochtene Situation Jugoslawiens und entschlossen sich die Einparteienherrschaft zu beenden. Die bereits entstehende Oppositionsbewegung vereinigte sich zum Wahlbündnis DEMOS und nahm die „Wartestellung“ zur Macht ein. In Serbien konnte sich diese „counter elite“ nicht entwickeln, da die Kommunisten um Slobodan Miloševic keinerlei Elitenbildung außerhalb der eigenen Partei zuließen.

Wie bereits mehrfach in dieser Arbeit erwähnt, hat Slowenien eine doppelte Belastung in bezug auf seine Neuordnung zu bewältigen. So hat Offe[64] in seiner Schrift über „Das Dilemma der Gleichzeitigkeit“ darauf verwiesen, daß die Transitionen in Ost-Mittelosteuropa komplexer und gründlicher sind. Einerseits blieb die staatliche bzw. territoriale Integrität nicht erhalten, andererseits handelt es sich nicht nur um die Reform des politisch-institutionellen Rahmens, sondern auch um die Reform der Wirtschaft.

---

[63] Rau, Zbigniew (Hrsg.), The Reemergence of the Civil Society in Eastern Europe and the Soviet Union, San Francisco/Oxford, 1991, S. 4

[64] Vgl. Offe, Claus, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit, in: Merkur, 45(4), 1991, 279-292

Die Transitionstheorien unterscheiden grundlegend zwischen „hard liner“ und „soft liner“ in der jeweiligen „elite in power.“ Die erste Gruppe zeichnet sich dadurch aus, daß sie am autoritären Führungsstil festhält und davon überzeugt ist, daß dieser konservierbar wäre. Die andere, die zweite Gruppe der regierenden Elite ist zu Beginn nicht von der ersten Gruppe zu unterscheiden. Warum sie sich schließlich und endlich doch von den „hard linern“ unterscheiden ist die Tatsache, daß sie im Laufe der Zeit erkennen, daß eine Fortführung des bestehenden Regimes ohne partikulare demokratische Reform unmöglich wäre. Mit ihrer Haltung brechen sie somit die Homogenität des Regimes auf.

Auf der anderen Seite ergibt sich bei der „counter elite“ ein ähnliches Bild. Zwei konkurrierende Oppositionsgruppen versuchen die Macht durch zwei verschiedene Konzepte zu übernehmen. Die „Demokratische Opposition“ steht für eine pluralistische und demokratische Ordnung ein, während die „revolutionären Extremisten“ lediglich einen Umsturz befürworten, der allerdings nicht demokratische Veränderungen vorsieht.

In Slowenien war und ist das Verhältnis zwischen „demokratischer Opposition“ in der „counter elite“ und den „soft liner“ in der „regierenden Elite“ während des Transitionsprozesses ausschlaggebend gewesen. Beide Gruppierungen hatten ihr gemeinsames Interesse in der Etablierung einer demokratischen Ordnung und dem Ende des autoritären Regimes gefunden. Die Gefahr einer Polarisierung und damit einer möglichen gewalttätigen Konfrontation zwischen den Gruppierungen, war in Slowenien nicht zu erwarten.

Mit Milan Kucan übernahm zu Beginn der Achtziger Jahre ein „soft liner“ die Führung der slowenischen Kommunisten. Die Notwendigkeit einer Liberalisierung des Systems brachte die slowenischen Kommunisten der „civil society“ näher. Die Wahl zum slowenischen Präsidenten gelang Kucan vor allem durch die Verbindung von liberalem und nationalem Gedankengut, für die er offen eintrat. Die Konfrontation fand indes auf Republiksebene statt. Die serbischen „hard liner“ bezogen dabei Stellung gegen die slowenischen „soft liner“. In der Folge ging dem staatlichen Zerfall Jugoslawiens die politische Auflösung der Bundeskommunisten voraus. Die Elitenfrage verlagerte sich von der jugoslawischen auf die slowenische Ebene.

Mit dem Regierungswechsel 1990, kam DEMOS an die Macht. Die eigentliche Stabilisierung der neuen regierenden Elite konnte jedoch nicht erfolgen, solange der zukünftige Status Sloweniens unklar blieb. Drei Möglichkeiten standen zur Auswahl. Die Umbildung Jugoslawiens

in eine Konföderation relativ unabhängiger Staaten, die Beibehaltung des Status quo oder die völlige staatliche Unabhängigkeit. Nach dem Scheitern der Verhandlungen, entschied sich Slowenien in einem Referendum für seine Unabhängigkeit. Erst mit Beendigung des slowenischen „Zehn-Tage-Krieges“ im Jahre 1991, konnte die eigentliche Stabilisierungsphase der neuen „ruling elite“ beginnen.

Die neue regierende Elite und ehemalige demokratische Opposition der „counter elite“ mußte mit großen Schwierigkeiten kämpfen, um die errungene Machtposition zu stabilisieren. Die einzigen legalen Mittel die ihr zur Verfügung standen waren die Stigmatisierung der alten kommunistischen Führung bzw. deren Nachfolgeorganisationen und der Austausch der unteren und mittleren Administration in Politik, Bürokratie, Medien, Bildungs- und Erziehungsanstalten.

Eine Stigmatisierung der Kommunisten blieb im Zuge der kriegerischen Auseinandersetzungen relativ fruchtlos. Die nationale Einheit unter den slowenischen Parteien während des Krieges mit der JLA hatte sich positiv auf das Ansehen der Nachfolgeorganisationen der ehemaligen Kommunisten ausgewirkt. Die Ereignisse im slowenisch-jugoslawischen Krieg und die loyale Haltung der ehemaligen Nomenklatura zum neuen souveränen Slowenien machte eine posthume Anprangerung alter Verbrechen und Verfehlungen praktisch wirkungslos. Das Gros der Vorwürfe gegen sie stammte zudem aus der stalinistischen Nachkriegszeit und wurden von den Ereignissen des Jahres 1991 überschattet. Dadurch, daß die ehemaligen Kommunisten Sloweniens schon frühzeitig eine oppositionelle Stellung gegenüber den serbischen „hard liner“ Slobodan Miloševic einnahmen, konnten sie sich viel Ansehen bewahren.

DEMOS versäumte die Steigerung der eigenen politischen Legitimation durch eine richtige Vorgehensweise und Härte beim Austausch der Administration in den Medien, Politik usw. Dadurch, daß dieser Prozeß nur sehr schleppend und ohne erkennbare Strategie vollzogen wurde, blieben viele langjährige Personalstellen unverändert. Die Hauptgründe für dieses Versäumnis lagen einerseits in der Fülle anstehender Problemlösungen und andererseits in der mangelnden Personalressource.

Der „ruling elite“ war es neben diesen beiden strategischen Fehlern nicht gelungen die wirtschaftliche Depression und die außenpolitische Isolation erfolgreich zu beenden. Mit dem Wegfall des jugoslawischen Binnenmarktes und somit des Bestimmungsortes für den Großteil

der slowenischen Waren, glitt die Industrieproduktion in die wirtschaftliche Depression. Die ökonomischen Schwierigkeiten und die Verweigerung der Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit durch die EU und die USA, brachte die DEMOS-Regierung unter beträchtlichen innenpolitischen Druck. Die Inflation betrug über 200 Prozent[65] und die Verhängung eines EU-Handelsembargos gegen alle ehemaligen Teilstaaten Jugoslawiens, so auch Slowenien, ließen das Vertrauen in die Kompetenz der neuen „ruling elite“ schwinden. Der neuen regierenden Elite blieben somit in der wichtigsten Phase ihrer Legitimationskonsolidierung die entscheidenden Erfolge aus. Neben selbstverschuldeten innenpolitischen Versäumnissen trafen zudem externe und somit nichtbeeinflußbare Faktoren ein. In der Konsequenz zerfiel das Wahl- und spätere Regierungsbündnis DEMOS. Die erste nichtkommunistische Nachkriegsregierung hatte lediglich zwei Jahre bestand.

Der „Wechsel nach dem Wechsel“ schuf politisch paktierte Machtverhältnisse. Während die Christdemokraten bis 1996 mitregierten, trat die Volkspartei 1997 in die aktuelle Regierung ein. Seit 1992 haben daher frühere führende Politiker der alten Elite entscheidende und einflußreiche staatspolitische Ämter inne. So ist der slowenische Premier Janez Drnovšek einst gesamtjugoslawischer Staatspräsident gewesen und der amtierende Staatspräsident Milan Kucan Kommunistenchef. Teile der ehemaligen „ruling elite“ sind folglich mit legitimen demokratischen Mitteln an Machtpositionen zurückgekehrt oder konnten ihre Stellung konservieren.

Die größte innenpolitische Herausforderung Sloweniens und somit auch seiner Parteien ist die Frage nach der Qualität der slowenischen Demokratie? Das Problem der postsozialistischen Staaten liegt darin, daß die Parteien einen jahrzehntelangen Entwicklungsprozeß übersprungen haben. In der Anfangsphase waren die europäischen Parteien ausgesprochen klassenbewußt und ideologisch definiert. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, haben sich die europäischen Parteien dann in politisch nach allen Seiten offene Organisationen weiterentwickelt und entledigten sich somit des ideologischen Exklusivismus´. Die letzten zehn bis fünfzehn Jahre haben bei den westeuropäischen Parteien einen Trend hin zu Parteikartellen ergeben. Die Parteieliten haben ein Netzwerk geschaffen, das andere Eliten miteinbezieht, vor allem ökonomische sowie die Spitzen des Staatsapparates.

---

[65] Vgl. Statistisches Bundesamt, Länderbericht Slowenien, Wiesbaden, 1995, S. 124-130

In Slowenien versuchen die Parteien ihrerseits Teile aller drei Entwicklungsstufen zu adaptieren. Demnach sind die slowenischen Parteien einerseits stark ideologisch belastet und folglich erheben sie den Anspruch bestimmte Gesellschaftsschichten zu vertreten. Andererseits sind sie aber auch bestrebt sich einem immer breiteren Interessensspektrum zu öffnen. Insbesondere in letzter Zeit wurde es offenkundig, daß die slowenischen Parteieliten politische Verbindungen zu anderen neuformierten Eliten, vor allem wirtschaftlichen und der öffentlichen Verwaltung, aufbauen.

Eine völlige Übereinstimmung mit dem Prozeß westeuropäischer Elitenverbindungen und Netzwerkbildung besteht so nicht. In Slowenien geht es vielmehr um den Versuch einer grundlegenden Umverteilung wirtschaftlicher Macht. Aus vormals einer politischen Elite erwuchsen mehrere, die versuchen am Reichtum und an der Beherrschung oder zumindest Beeinflussung der Gesellschaft zu partizipieren. Zu Beginn der Transformation haben die neuentstandenen Parteien versucht denjenigen die Macht und den Einfluß zu entziehen, die bis dato alles beherrschten. Das wurde dadurch erschwert, daß die neuen Parteien organisatorische Defizite aufwiesen, die allerdings heute behoben sind.

Einer der entscheidenen Gründe für die finanzielle Stärkung der neuen slowenischen Parteien beruht auf dem Parteiengesetz von 1994, das die staatliche Finanzierung der Parteien regelt. Es ist somit auch kein Zufall, daß jene Parteien die zu Beginn der Neunziger Jahre nicht die 2,5 Prozenthürde überwinden konnten, die Rückkehr ins Parlament mißlang. Eine stetige und sichere Finanzierungsquelle ist lediglich der Staatshaushalt, während die Mitgliedsbeiträge einen geringen Anteil am Finanzbedarf der Parteien ausmachen. Ein wesentlicher Grund dafür, daß die Mitgliedsbeiträge relativ gering und eher symbolisch sind ist jener, daß sie dem Parteienansehen schaden. Die Parteimitgliedschaft ist zudem unpopulärer, als zu Zeiten der Einparteienherrschaft der Kommunisten. Diese Feststellung belegt die Tatsache, daß die Gesamtzahl der heutigen Mitglieder aller slowenischen Parteien nicht die Größenordnung des Zentralkommitees des alten Systems erreicht.[66]

Die Parteien machen sich damit den Staat, in bezug auf ihre Finanzierung, zunutze. Paradox an dieser Entwicklung ist, daß sich die Parteien beim Kampf um die prestigeträchtigen staatliche Finanzen derart verausgaben und dabei in eine staatliche Abhängigkeit manövrieren, daß sie ihre eigentlichen Aufgaben, die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit, vernachlässigen.

---

[66] Vgl. Beilage des „Vecer“, Lobbyismus und politische Netzwerkbildung in Slowenien, a. a. O., S. 33

Die politische Elite ist daran interessiert, die Frage nach dem Bestand und der Entwicklung ganzer gesellschaftlicher Subsysteme dem Ringen und Kampf nach parteipolitischem Einfluß unterzuordnen. Die zivile Gesellschaft hat dabei noch nicht jene Stellung zurückerhalten, die sie in den Achtziger Jahren bereits inne hatte, als es um die Demokratisierung der damaligen JLA ging. So mündeten die Anfänge einer zivilen Gesellschaft zum Teil in den verschiedenen neuetablierten Parteien, schufen sich eine autonome, aber kleine Sphäre oder nahmen westlich-egoistische Wesenszüge an.[67] Die derzeitige politische Elite Sloweniens hat daher kein Gegengewicht oder eine wirksame Aufsicht in der zivilen Gesellschaft. Die verschiedenen Parteien suchen den Kontakt zu den Interessenverbänden und stärken diese Kontakte durch Foren und Sektionen, die mit bedeutenden Segmenten der Gesellschaft zusammenarbeiten. Die Parteien gründen zudem zivile gesellschaftliche Organisationen, die formal nicht parteiisch sind, aber als deren Instrumente fungieren. Andere, durchaus übliche Wege der Einflußnahme und Mitbestimmung, ist die personelle und allgemeine Verbindung zwischen den Parteien und den vier slowenischen Gewerkschaftsverbänden. Wobei der Verband der Unabhängigen Gewerkschaften Sloweniens (Neodvisnost) im Zuge der Demokratisierung entstand und sich von der alten Nomenklatura distanziert.

Unmittelbare Verbindungen zwischen der Regierung sowie den Parteien einerseits und der Wirtschaft andererseits ist nun kein rein slowenisches Phänomen, sondern auch in den entwickelten Demokratien durchaus üblich. Klientelismus und die Netzwerkbildung sind das beste Beispiel dafür. In Slowenien sollte man die Entwicklung jedoch kritischer betrachten, da die Beherrschung der Gesellschaftsbereiche seitens der Regierung bzw. der Parteien über das „normale“ Maß hinausgeht und sogar noch im Begriff ist sich zu steigern. Die slowenischen Medien haben unlängst einige unkorrekte Fälle aufgedeckt und die Öffentlichkeit in bezug auf finanziell-politische Verbindungen zwischen bestimmten Parteien oder sogar Teilen der Regierung und privaten Firmen informiert. Besonders schwer belastet wurde in diesem Zusammenhang die regierende LDS, deren enge Verbindungen zur Spielcasinokette „HIT“ durch Journalisten aufgedeckt wurde. Experten vermuten deshalb, daß es zu weiteren illegalen Finanzierungen kam und kommen wird, wenn man genauere Angaben über die Finanzierung der slowenischen Parteien erhalten könnte. Zur Zeit ist dies jedoch unmöglich, da die Daten die der slowenische Rechnungshof erhält und die der „Drzavni zbor“ sammelt, unvollständig sind. Kritiker bezeichnen die Überwachungsmethoden und die Mittel des Rechtsstaates als ungenügend, um die Finanzierungsmethoden der Parteien zu kontrollieren. Die Öffentlichkeit ist sich noch

[67] Vgl. Offe, Claus, a. a. O., S. 279-292

zu wenig im klaren über die enorme Ausweitung des parastaatlichen Sektors in der Gesellschaft. Die Errichtung einer Vielzahl von Anstalten und Fonds steht im Einklang mit der Besetzung der führenden Positionen durch Parteienvertreter. Die Führungspositionen in den Fonds und Anstalten nehmen in der Regel ehemals führende Parteimitglieder ein. In Slowenien finden unterdessen gerade um diese Positionen die härtesten Auseinandersetzungen statt. Noch ein Sektor des slowenischen Staates steht im Mittelpunkt des Parteienwettstreites: die lokale Selbstverwaltung. Als die Reform begonnen wurde, konnte man schon die parteipolitischen Rivalitäten erkennen, die sich vor allem aus der Geographie der Wahlkreise ergaben. Mittlerweile haben sich die parteipolitischen Auseinandersetzungen auf die kommunale Ebene verlagert, wo sich Bürgermeister und Gemeinde- bzw. Stadträte gegenüber stehen.

Die politische Arena Sloweniens dürfte sich in absehbarer Zeit, spätestens nach den nächsten Parlamentswahlen, wesentlich ändern und eindeutigere Machtverhältnisse schaffen. Das jetzige Verhältniswahlrecht hat keiner der Parteien eine entscheidene Mehrheit im Parlament eingebracht. Sie waren vielmehr dazu gezwungen breite Koalitionen mit politischen Gegnern einzugehen, um die Regierungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Mit der anstehenden Änderung des Wahlrechtes dürften sich somit auch die Machtverhältnisse eindeutiger gestalten, da voraussichtlich eine Mehrheitswahl die bestehende Verhältniswahl ablösen dürfte. Die Gefahr einer konzentrierten politischen Mehrheit liegt unterdessen in einer weiteren Polarisierung der politischen Arena Sloweniens. Abdingbare politische bzw. Parlamentsentscheidungen würden nicht mehr den bisherigen Konsens zwischen den verschiedenen Parteien sowie eine breite Entscheidungsbasis benötigen. Gerade diesen breiten parteipolitischen Konsens braucht Sloweniens Politik aber bei den anstehenden Harmonisierungsprozessen, im Zuge der weiteren EU-Integration.

2.7 Die Stellung des slowenischen Staatspräsidenten

Als in Slowenien die ersten Konzepte einer neuen Verfassung erörtert wurden, stellte sich auch die Frage nach der Stellung und Bedeutung des Staatsoberhauptes. Zur Auswahl standen zwei Konzeptionen. Nach der ersten Variante sollte der Staatspräsident lediglich eine repräsentative Funktion einnehmen, ohne im wesentlichen die Entscheidungen der Regierung mitzubestimmen. Die zweite Variante wollte dem Amt mehr Kompetenz und Machtfülle zugestehen, wonach das Regierungssystem eine „semi-präsidentielle“ Form hätte. Dem französischen

Vorbild folgend, sollte der Präsident eine staatstragende Funktion bekommen. Er sollte demnach entscheidend auf die Struktur und Arbeit der Regierung und auf andere Dinge, die in den parlamentarischen Systemen dem Parlament und der Regierung vorbehalten wären, Einfluß nehmen. In der folgenden öffentlichen Debatte herrschte jedoch die Meinung vor, daß die slowenische Herrschaftsgewalt nach parlamentarischem Muster institutionalisiert werden sollte. So entschieden sich die Verfassungsexperten und Parlamentarier letztlich für die erste Variante, die dem Präsidenten eingeschränkte Machtbefugnisse zuerkennt.

Der Präsident wird direkt gewählt - obwohl diese Legitimationsstruktur in keinem Verhältnis zu seinen relativ „bescheidenden“ Befugnissen steht. Die Legitimation durch den slowenischen Souverän ist Resultat der Forderungen der „civil society“ aus jenen Jahren, als die politischen Führer durch Beschlüsse der Kommunistischen Partei legitimiert wurden. An diese frühe demokratische Forderung anknüpfend, kann der Präsident zweimal wiedergewählt werden, wobei die jeweilige Amtszeit fünf Jahre beträgt.[68]

Seine ausdrücklich aufgezählten Aufgaben sind vornehmlich repräsentativer, protokollarischer und beratender Natur.[69] Zu seinen wichtigsten Aufgabenbereichen wird unter anderem die Ausschreibung der Wahlen zum „Drzavni zbor“, die Ausstellung von Ratifikationsurkunden und die Begnadigung für strafbare Handlungen gezählt. Die wichtigste Funktion seines Amtes ist jedoch der Oberbefehl über die slowenischen Streitkräfte.[70] Dieser Pflicht kam der slowenische Präsident bereits schon einmal nach. Die neue Verfassung war 1991 zwar noch nicht in Kraft, aber der slowenisch-jugoslawische Krieg machte den damaligen und heute amtierenden Präsidenten Milan Kucan mit der Verantwortung dieser Funktion in der Praxis vertraut.

Das Amt des slowenischen Staatspräsidenten wird nun seit über sieben Jahren von Milan Kucan geführt. Sein energisches Eintreten für die slowenische Unabhängigkeit und der von ihm initiierte Bruch mit dem Bund der Kommunisten Jugoslawiens im Jahre 1990, macht in bereits heute zu einem Symbol der slowenischen Staatswerdung. Wenngleich er bei weitem der populärste Politiker Sloweniens ist, so ist seine Person nicht unumstritten. Die bürgerlichen Parteien sehen in Milan Kucan die Kontinuität des kommunistischen Regimes und das Versäumnis einer grundlegenden Demokratisierung des Staates und seiner Würdenträger. Die Tatsache, daß Milan Kucan vehement für die Integration Sloweniens in den euro-atlantischen Bündnissen ein-

---

[68] Verfassung der Republik Slowenien, Artikel 110
[69] ebd., Artikel 115
[70] ebd., Artikel 114

tritt, macht ihn allerdings zu einem bedeutenden innenpolitischen Faktor. Die proeuropäischen Parteien sehen im Staatspräsidenten, trotz seiner geringen politischen Macht, einen einflußreichen Partner, der es bei keiner Gelegenheit versäumt der slowenischen Bevölkerung die Bedeutung, einer EU-Mitgliedschaft, näher zu bringen. So gibt es trotz grundlegender ideologischer Differenzen zwischen einigen Parteien und dem Präsidenten einen gemeinsamen politischen Konsens - die EU-Mitgliedschaft Sloweniens.

IV. Legitimation slowenischer Politik

1. Legitimation und deren Bedeutung in Slowenien

Wenn es in diesem Kapitel über die Legitimation slowenischer Politik geht, dann sollen im einzelnen die Institutionen untersucht werden, die der Politik ihre Handlungen bzw. Problemlösungsvorschläge im nachhinein genehmigen. Dabei sieht die slowenische Verfassung neben der Legitimationsbasis durch das Parlament, der Kontrolle durch die Justiz, auch die Legitimation durch die direkte Demokratie vor. Eine andere, verfassungsmäßig nichtinstitutionalisierte Legitimationskontrolle findet indes auch durch die Kirchen, Berufsverbände oder die öffentliche Meinung statt. In wieweit diese außerparlamentarischen Einrichtungen für die Akzeptanz der geltenden Ordnung oder der geführten Politik sorgen können, soll neben der verfassungsrechtlichen Legitimationsbeschaffung, analysiert werden. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei die Legitimation der Europapolitik der slowenischen Regierung. Während die Demokratie in Slowenien erst sieben Jahre bestand hat, konnten die Slowenen einen Teil ihrer politischen Führung schon vor 1990 durch Wahlen legitimieren. In der damaligen jugoslawischen Teilrepublik entschlossen sich die Kommunisten ein Auswahlverfahren zu entwerfen, das den Kandidaten für den slowenischen Sitz im jugoslawischen Staatspräsidium ermitteln sollte. Die Wahlberechtigten konnten zwischen mehreren Kandidaten auswählen, wobei die Kandidatenliste von der Kommunistischen Partei und ihrer Verbände zusammengestellt wurde. Gewählt wurde nicht der Favorit der Partei, sondern der unabhängige und bis dahin relativ unbekannte Janez Drnovšek.

Nun ist die Legitimierung dieses slowenischen Auswahlsystems nicht unmittelbar gleichzusetzen mit dem Anspruch einer Demokratie. Nach Max Weber ist die Legitimierung aber auch nicht abhängig von demokratischen Grundsätzen, sondern von charismatische Eigenschaften

der politischen Führer. Was bedeutet aber Charisma in Verbindung mit dem gewählten Janez Drnovšek? Weber definiert Charisma als „die von den Beteiligten als außergewöhnlich empfundene Qualität einer Persönlichkeit, um derentwillen diese als mit übernatürlichen Kräften begabt oder als gottgesandt oder als vorbildlich gilt...“[71] Charismatische Eigenschaften sind natürlich subjektive und irrationale Bewertungen des Charakters und des Aussehens oder Auftretens einer Person. Es stellt sich aber deshalb immer noch die Frage nach der eigentlichen Legitimation? Sie ist vielmehr die „Bezeichnung für den Nachweis der Herrschenden, daß sie die geforderten Bedingungen rechtmäßiger Herrschaft erfüllen.“[72]

2. Legitimation durch das Parlament

Da die Zusammensetzung des Parlaments das Vertrauen des Wählers in die einzelnen Parteien widerspiegelt, ist sie zu Recht die legitimierte Stellvertretung des slowenischen Souveräns.
In der Regel ist bei der politischen Entscheidungsfindung, der „Drzavni zbor“ die letzte Instanz im gesamten Entscheidungsfindungsverfahren. Seine politische Legitimationsbasis wird von keiner anderen Institution übertroffen. Die parlamentarische Legitimierung von Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen der Exekutive hat in Slowenien noch keine lange Tradition. In der Schwäche des einstigen sozialistischen Parlamentarismus, der in keiner Art und Weise dem Repräsentationsanspruch des Volkes genügte, sah die neue slowenische Verfassung die Chance eines Ausgleichs des jahrzehntelangen Legitimationsdefizits staatlicher Regierungspolitik. So entschieden sich die Verfassungsexperten und die slowenischen Politiker für einen starken slowenischen Parlamentarismus, der bereits in den ersten Jahren der staatlichen Unabhängigkeit seine Machtfülle demonstrierte. Das slowenische Parlamentssystem entkam somit der Gefahr, als bloßes technisches Hilfsmittel zur Legitimation vorgefertigter Regierungsentscheidungen zu verkommen. Die Vorstellung Webers, wie der Staat Maschine und Fabrik sein soll, so gelte der Parlamentarismus als eine politische „Technik“,[73] konnte sich genausowenig durchsetzen, wie seine technische Charakterisierung, daß der Parlamentarismus ein bloßes „Mittel“ sei, um die „Lebensinteressen der Nation“[74] zu verwirklichen.

---

[71] Seyfarth, Constans: Charisma-Definition von Max Weber, S. 128-129, in: W. Fuchs (Hg.) et al, Lexikon zur Soziologie, 1988, Opladen
[72] ebd., S. 451
[73] Weber, Max: Gesammelte Politische Schriften, 4. Aufl., S. 450, Tübingen
[74] ebd., S. 309

Das Parlament konnte seine Eigenständigkeit besonders in außenpolitischen Fragen behaupten, bei denen es all zu oft gegen parteiübergreifende Absprachen votierte. Die Stärke des Parlaments beruht bisher hauptsächlich auf der Zersplitterung seiner Abgeordneter und der Fraktionen der Parteien. Wenngleich eine zunehmende Polarisierung in der slowenischen Politik und der parlamentarischen Zusammensetzung erkennbar ist, so ist die parteiübergreifende Konsensbildung eine slowenische Notwendigkeit, um Mehrheitsbeschlüsse zu erreichen. Koalitionsvereinbarungen erwiesen sich in der Vergangenheit nicht immer als Garantie für parlamentarische Mehrheiten, da sich alle bisherigen slowenischen Regierungen aus heterogenen politischen Parteien und Gruppierungen zusammensetzten.

In der ersten slowenischen parlamentarischen Legislaturperiode, von 1990 bis 1992, regierte das Wahlbündnis DEMOS, das unter anderem aus Christdemokraten, Grünen, Sozialdemokraten und Liberalen bestand. Trotz der demokratischen Grundgesinnung aller ehemaligen Oppositionsparteien und einer deutlichen Mehrheit von 127 Regierungssitzen zu 87 Oppositionssitzen,[75] war die Mehrheitsbeschaffung ein schwieriges Unterfangen. Oberste politische Priorität war die slowenische Unabhängigkeit, aber die politischen Strategien um diese zu erreichen waren von Partei zu Partei verschieden. Vorgehensweisen mußten letztlich mit der Opposition abgestimmt werden, damit im Parlament die Ausschreibung des Unabhängigkeitsreferendums und die spätere Unabhängigkeitserklärung angenommen werden konnten.

Die zweite Legislaturperiode erwies sich für den slowenischen Parlamentarismus in zweierlei Hinsicht als entscheidend. Mit der Annahme der neuen slowenischen Verfassung und der Ausarbeitung des slowenischen Europaabkommens, standen die ersten großen außenpolitischen Bewährungsproben, nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit, an. Die Abgeordneten wurden zudem erstmals hauptberufliche Mandatsträger ihrer Parteien bzw. Wähler, was eine Professionalisierung der parlamentarischen Arbeit zur Folge hatte. Die Wahlergebnisse hatten eine Rückkehr der alten politischen Elite bewirkt. Die Regierung setzte sich, im Zuge der anstehenden Problemfülle, aus einer „Koalition der staatlichen Einheit“ (koalicija drzanve enotnosti) zusammen. Neben der „alten“ LDS, den Reformkommunisten sowie Sozialisten, traten die Christdemokraten und die Sozialdemokraten in die Regierung ein. Einhelliges Ziel dieser großen Koalition war es, die parlamentarische Mehrheit zu sichern, um ähnliche Unsicherheiten der ersten Legislaturperiode zu verhindern.

---

[75] Zavod Republike Slovenije za statistiko, Heft, Volitve 1990. Rezultati razizkovanj, Ljubljana, 1990

Auf dem Weg zum Abschluß des slowenischen Europaabkommens, verweigerte die italienische Regierung die Zustimmung.[76] Ein Kompromiß mußte ausgehandelt werden, um die italienische Blockade aufzuheben. Die Legitimierung des Kompromißvorschlags der Regierung durch den „Drzavni zbor“ wurde zu einer Machtdemonstration parlamentarischer Entscheidungsfindung. Obwohl die Regierungskoalition über eine ausreichende Mehrheit verfügte, scheiterte der italienisch-slowenische Kompromiß. Das slowenische Parlament orientierte sich im höchsten Maße an der öffentlichen Meinung, die vor allem durch die Medien und durch die Meinungsverschiedenheiten der Parteien geprägt wurde. Die slowenischen Zugeständnisse an die vertriebenen Italiener hatte vor allem Veteranenverbände der Partisanen empört, was sich unmittelbar auf die linksgerichteten Regierungsparteien LDS und ZLSD auswirkte. Die Befürchtung eines „Ausverkaufs Sloweniens“ ist seither der dominierende Oberbegriff, wenn es um Europaangelegenheiten geht.

Die dritte und bisher letzte Legislaturperiode des „Drzavni zbors“ ist von einer Pattsituation gekennzeichnet. Konservatives und linksgerichtetes Lager verfügen jeweils über die Hälfte der Parlamentssitze. Die Wahl des Premiers kam lediglich dadurch zustande, daß ein Abgeordneter der Christdemokraten für Janez Drnovšek stimmte. Mit dem Regierungsbeitritt der Volkspartei kam schließlich eine stabile parlamentarische Mehrheit zustande, deren Zukunft aber nicht zuletzt von der Unterstützung und Kontrolle des gesamten Parlaments abhängt. Das slowenische Parlament erweist sich somit als Letztinstanz demokratischer Legitimation. Die Legitimierung slowenischer Regierungspolitik, durch den „Drzavni zbor“, erweist sich immer wieder als nicht genügend fundiert. Berücksichtigt man die Parlamentsmehrheit und die Koalitionsabkommen zwischen den Parteien, dann müßte man davon ausgehen können, daß die Exekutive durch den Souverän ermächtigt wird, stellvertretend für ihn zu handeln. Das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Kontrolle einerseits und der Ermächtigung einer oder mehrerer Parteien die Exekutive zu stellen, ergibt sich in Slowenien so nicht. Während in der Regel parlamentarische Mehrheiten der Regierungen im Widerspruch zur Kontrollfunktion des Parlaments stehen, ist die Kontrolle durch das Parlament in Slowenien besonders effektiv. Das hängt zum Teil mit der Heterogenität der Regierungskoalitionen zusammen, andererseits ist das Bedürfnis nach demokratischer Diskussion und ausführlicher Aussprache eine relativ neue Errungenschaft der jungen slowenischen Demokratie. In Slowenien wird die demokratische Aussprache nach jahrzehntelanger Unterdrückung in vollen Zügen ausgenutzt. Hinzu kommt die historische Tatsache, daß slowenische Forderungen und Reformvorschläge innerhalb der jugoslawischen Fö-

[76] Siehe dazu Seite 5, Kapitel I.

deration größtenteils ignoriert wurden. Diese Ignorierung rief Ängste hervor, die die vitalen Interessen der slowenischen Bevölkerung im jugoslawischen Staatsverband bedroht sahen. Genau diese Befürchtungen haben sich nun auf alle Ebenen des slowenischen Staates übertragen. Die parlamentarische Kontrolle und die Legitimation der Regierung im Namen des Volkes zu handeln, ist daher lediglich ein Ausschnitt aus dem Kaleidoskop des slowenischen Demokratie- und Legitimationsverständnisses. Die Legitimation der Exekutive wird immer wieder aufs neue geprüft und hinterfragt. Untersuchungen haben ergeben, daß in Slowenien, im Vergleich zu anderen postsozialistischen Gesellschaften wie jene Ungarns oder der Slowakei, die Mobilisierung zu sozialen Protesten am höchsten war.[77] Diskussionsfreudigkeit und die Inanspruchnahme demokratischen Protestes in der slowenischen Gesellschaft sind die Begleitumstände des relativ unabhängigen parlamentarischen Verhaltens. Sie sind aber auch ein weiterer Determinant für die stetigen Legitimierungszwänge slowenischer Regierungspolitik.

Die negativen Aspekte dieser langwierigen parlamentarischen und sozialen Legitimierungsprozesse ist die Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung. In der Vergangenheit haben die zeitaufwendigen parlamentarischen Aussprachen Sloweniens Reputation im Ausland, vor allem bei den EU-Mitgliedsstaaten und deren Institutionen, nachhaltig geschadet. So kam beispielsweise die Einigung über die Ratifizierung des Europaabkommens erst ein Jahr nach der Paraphierung zustande. Die Europapolitik und die damit verbundenen Harmonisierungsprozesse sind, neben der Einigung über das Privatisierungsverfahren slowenischer „Gesellschaftsbetriebe“, die langfristigsten parlamentarischen Streitthemen. Diese Schwerfälligkeit hat auch die EU-Kommission, zumindest indirekt, bei ihrer Beitrittsbefähigung Sloweniens in der Agenda 2000 kritisiert. Dringende institutionelle Reformen, wie die Modernisierung des Verwaltungsapparates oder der Sozialsysteme, werden kaum Aussicht auf Erfolg haben, wenn einer Reform nicht eine ausgiebige parlamentarische Debatte vorausgehen wird. Ob die Entscheidung des Parlamentes dann allerdings auch im Sinne der Regierung erfolgen wird, ist im slowenischen Parlamentarismus ungewiß.

---

[77] Vgl. Szabó, Máté, Politischer Protest und Mobilisierung von Bürgern im Spiegel der Presse in der Slowakei, Slowenien und Ungarn 1993, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24/1996, Köln, S. 3

3. Legitimation bürokratischer Handlungen

Die Regierung und die Abgeordenten des Parlaments sind für ihre Aufgaben durch Wahlen personell demokratisch legitimiert worden. Sie stehen in unmittelbarer Verantwortung gegenüber dem slowenischen Souverän. Anders ist die Sachlage bei der Verantwortlichkeit bürokratischen Personals im Falle von Entscheidungsvorbereitungen und Entscheidungsfindungsprozessen. Hier ergibt sich eine sachlich-inhaltliche Legitimation. Damit folgt das slowenische dem deutschen Prinzip, das die Gesetzesbindung des Verwaltungshandelns einerseits und andererseits die sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit im Sinne von Weisungsgebundenheit vorsieht. Durch die Bindung an Recht und Gesetz ergibt sich für die slowenischen Beamten und Staatsangestellten eine allgemeine inhaltliche Bindung. Insoweit sie sich normkonform Verhalten ist ihre Tätigkeit durch die Gesetze legitimiert. Um so genauer und detaillierter die Norm ist, desto präziser sind die Abläufe an denen sich das Handeln orientiert.

Wie sieht nun die Situation um Fall der Europapolitik im allgemeinen und der Umsetzung des *aquis communautaire* im besonderen aus? Das slowenische Außenministerium ist dabei das zentrale Ressort, in welchem die Koordination verschiedener Expertenmeinungen und die Vorstellungen der Regierungsparteien zusammenfließen. Die involvierten Ressorts arbeiten entweder in gemeinsamen Arbeitsgruppen zusammen oder übermitteln gefaßte Problemlösungsvorschläge in schriftlicher Form und in Begleitung eines entsprechenden Beamten. Die inhaltliche Verantwortlichkeit für die Einzelfallentscheidung wird durch das Weisungsrecht des Ministers bzw. seines Kabinetts oder durch das Generalsekretariat in Verbindung mit den Kontrollrechten des „Drzavni zbors“ hergestellt. Nun ist der jeweilige Minister aufgrund seiner Weisungsmöglichkeit für die Entscheidungen der ihm nachgeordneten Verwaltung politisch verantwortlich. Da die slowenische Verfassung die Interpelation gegen die ganze Regierung, gegen einzelne Minister sowie den Premierminister vorsieht, kann der „Drzavni zbor“ diese Verantwortlichkeit immer wieder aktualisieren. Aus dieser Kette von Verantwortlichkeiten ist ersichtlich, daß letztlich jeder Beamte und sonstiger Staatsangestellte seine persönlichen Handlungen stufenweise vor dem Parlament zu legitimieren hat.

Damit eine hinreichend demokratische Legitimation der Ressortarbeit gewährleistet wäre, ist die personelle und inhaltliche Legitimation im bürokratischen Entscheidungsfindungsverfahren unerläßlich. Besonders die personelle Verantwortlichkeit garantiert ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation. Dabei geht es auch nicht mehr um eine rein juristische Orientierung an entsprechenden beamtenrechtlichen Bestimmungen, sondern in zunehmendem Maße um politi-

sche Erwägungen. Das gilt insbesondere für slowenische Regierungsmitglieder sowie in politischen Fragen mit höchster staatlicher Priorität, wie der EU-Integration. Die inhaltliche Legitimation hat durch ihre zweifache Wirkung aus Gesetzesbindung einerseits und Weisungsgebundenheit andererseits eine Prophylaxe dagegen entwickelt, daß die Beamten und Staatsangestellten in ihrer Amtsführung nicht eigenen Interessen oder politischen Vorstellungen folgen, die nicht im Einklang mit der Mehrheit des slowenischen Parlaments wären.

Die unterschiedlichen Legitimationszusammenhänge zwischen inhaltlicher, sachlicher und personeller Legitimation können sich aber von Fall zu Fall ersetzen oder zugunsten einer Legitimationsart verschieben. Es ist deshalb durchaus möglich, daß eine strenge Bindung an Gesetze die Weisungsunabhängigkeit kompensiert. Wie dies in den einzelnen Ministerien gehandhabt wird ist letztlich nicht entscheidend, sondern die stetige Wahrung eines Mindestniveaus an demokratischer Legitimation. Das führt beispielsweise auf Regierungsebene dazu, daß Mitglieder der slowenischen Regierung gegenüber den Abgeordneten des „Drzavni zbors“ keinen gleichwertigen demokratischen Status aufweisen, dieser kann jedoch durch eine wesentlich stärkere Bindung an die entsprechenden Gesetze ausgeglichen werden.
Die Freiräume der Ressorts in den Verwaltungen durchbrechen die Verantwortungskette auf jeden Fall in bezug auf die Weisungsverantwortung und wären schon daher im Prinzip mit dem Demokratiegrundsatz unvereinbar, wenn man das mindere Legitimationsniveau nicht kompensieren würde. Gerade diese Kompensation ist jedoch in der Regel nicht möglich, weil den Ressorts speziell in solchen Bereichen Freiheiten eingeräumt werden, in denen eine exakte gesetzliche Vorgabe unmöglich oder nicht sinnvoll wäre. Aber selbst bei der personellen Legitimation werden des öfteren Mitwirkungsrechte nicht demokratisch verantwortlicher Stellen anerkannt. Legt man den Tätigkeiten der Ministerien, daß heißt im besonderen den Spitzen der Ressorts, das Demokratieprinzip zugrunde, dann kann man unweigerlich feststellen, daß sie nicht mit ihm vereinbar sind.

4. Legitimation durch direkte Demokratie

Während die parlamentarische Legitimation bzw. die ständige Kontrolle der Regierungstätigkeit indirekt erfolgt, werden bei der direkten Demokratie Problemlösungsvorschläge unmittelbar legitimiert - oder auch nicht. Die direkte Demokratie verschafft zudem nicht etablierten

politischen Gruppierungen zusätzliche Partizipationschancen. Dabei ist allerdings zu erkennen, daß auch etablierte politische Akteure zu direktdemokratischen Instrumenten greifen.

In jüngster Vergangenheit fand in Slowenien die erste und für die Zukunft Sloweniens entscheidenste Volksabstimmung statt. Am 23. Dezember 1990 wurde die Bevölkerung der Republik Slowenien aufgerufen zu entscheiden, ob Slowenien ein unabhängiger Statt werden sollte. Damals entschied sich eine 88,2 - prozentige Mehrheit[78] der Wahlberechtigten Sloweniens für die Unabhängigkeit. Das Wahlergebnis legitimierte die politisch Verantwortlichen innerhalb von sechs Monaten die rechtlichen Voraussetzungen für einen unabhängigen Staat zu schaffen. Seitdem wurde in Slowenien kein Referendum mehr abgehalten, das, gemessen an seinem Inhalt, von solcher politischer Tragweite gewesen wäre.

Die Verfassungsgeber der neuen slowenischen Verfassung berücksichtigten die damaligen Ereignisse im Unabhängigkeitsprozeß. Volksabstimmungen sind seither in der slowenischen Verfassung verankert und im „Gesetz über Volksinitiativen und Referenden“ (zakon o ljudski iniciativi in referendumu) festgeschrieben.

Verfassungsreferendum

Das slowenische Verfassungsreferendum ist wie in der Schweiz oder in Kalifornien[79] obligatorisch.[80] Über den entsprechenden Antrag entscheidet der „Drzavni zbor“ mit der Mehrheit von zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten. Der Antrag kann von mindestens 30.000 Wählern gestellt werden. Sollte der „Drzavni zbor“ eine Verfassungsänderung vorgenommen haben, dann muß er diese einem Referendum unterziehen, wenn dies mindestens 50.000 Wähler, spätestens zwei Monate nach der Annahme, verlangen.

Gesetzesreferendum

Der „Drzavni zbor“ hat die Möglichkeit von sich aus über ein Gesetz oder einen anderen Beschluß ein Referendum auszuschreiben, muß es jedoch auf Verlangen von 40.000 Wählern.[81] Bevor das Parlament über die Vorlage zur Ausschreibung eines Gesetzesreferendums ent-

---

[78] Vgl. die Ergebnisse in: Uradni list Republike Slovenije št. 2/1991.
[79] Vgl. Möckli, Silvano, Direkte Demokratie in Kalifornien, in: Direkte Demokratie, Schweizer Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bern-Stuttgart, 1991, S. 31
[80] Verfassung der Republik Slowenien, Artikel 163 und 166
[81] ebd., Artikel 105

scheidet, muß beim Parlamentspräsidenten vorab ein Antrag auf Unterschriftensammlung gestellt werden. Dieser Antrag muß wiederum von mindestens 200 Unterschriften getragen werden. Der Antrag kann lediglich dann zur Unterschriftensammlung ausgeschrieben werden, wenn ein entsprechendes Gesetz oder Beschluß im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ist. Ein Gesetzesreferendum das vor dem Gesetzgebungsverfahren gestellt wird oder dessen Wortlaut nicht der gesetzlichen Vorschrift über Volksinitiativen und Referenden entspricht, wird vom Sekretariat für Gesetzgebung des „Drzavni zbors“ abgewiesen.[82] Sind die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, dann ist der Parlamentspräsident dazu verpflichtet innerhalb dreier Tage die Unterschriftensammlung auszuschreiben. Sind wiederum die geforderten 40.000 Unterschriften erfolgreich gesammelt worden, dann wird durch das Parlament ein entsprechendes Referendum ausgeschrieben.

Gesetzesinitiative

Artikel 103 der slowenischen Verfassung ermöglicht den slowenischen Wählern die Einbringung einer Gesetzesinitiative. Dabei müssen 10.000 Unterschriften beim Parlament eingereicht werden, die es der Bevölkerung ermöglichen über ein entsprechendes Gesetz abzustimmen.

Das slowenische Regierungssystem sieht somit verschiedene Möglichkeiten der politischen Partizipation und Legitimation vor. Dabei sind verschiedene Akteure bei der Inanspruchnahme der Volksabstimmung involviert. Es sind in seltenen Fällen die „normalen“ Bürger, die durch die Möglichkeit einer Volksabstimmung versuchen eine politische Idee oder einen Problemlösungsvorschlag durchzusetzen. In der Regel sind es die Personen, die hauptberuflich mir der Politik zu tun haben. Häufig sind das Parlamentarier, Regierungsmitglieder und Vertreter von Verbänden oder Parteien.

Slowenische Regierungen sind in der Vergangenheit nicht oft den Weg der Legitimation durch Referenden gegangen. Wahltaktisches Verhalten konnte ebenfalls selten der Grund sein für das Ausweichen auf die weniger von Verfahren und Kompromissen belasteten Entscheidungswege eines Referendums. Diese Erklärung ist deshalb so nachhaltig, weil keines der initiierten Abstimmungsthemen in unmittelbar folgenden Wahlkämpfen politisch ausgenutzt wurde. Die

[82] Das ist unlängst geschehen, als die „Bewegung des 23. Dezembers“ - in Anlehnung auf das Unabhängigkeitsreferendum Sloweniens - und andere Personengruppen sieben verschiedene Referendumsvorschläge einreichten. Alle lehnten entweder die Ratifizierung des Europaabkommens oder die Verfassungsänderung des Art. 68 ab, der Ausländern den Erwerb slowenischer Immobilien ermöglicht.

DEMOS-Regierung legitimierte sich lediglich 1990 die Absicht Slowenien in die Unabhängigkeit zu führen, durch das bereits mehrfach erwähnte Unabhängigkeitsreferendum.

Bei den politischen Parteien Sloweniens ist die Sachlage hingegen anders. Da ihre politische Bedeutung und ihr Einfluß relativ groß sind, spielen sie eine große Rolle bei Referenden. Die Möglichkeit den komplizierten und von Kompromissen begleitenden Weg durch die parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren umgehen zu können, ist eine Alternative, die den Parteien zudem niedrige Eintrittskosten abverlangt. Die etablierten Parteien verfügen über die entsprechenden organisatorischen und ökonomischen Ressourcen, um die erforderlichen Stimmen bzw. Unterschriften zu erhalten. Für die Oppositionsparteien ergibt sich durch die außerparlamentarische Gesetzesinitiative die Chance auf die aktuelle politische Entwicklung Einfluß nehmen zu können, obwohl man nicht in der Regierungsverantwortung steht.

Durch die Ereignisse um die Ratifizierung des Europaabkommens zwischen Slowenien und der EU, stellt sich die Frage nach dem Zugang zu Ausschreibungen von Referenden. Soll man politischen Gruppierungen die Möglichkeit aberkennen, mit Losungen die dem politischen Establishment mißfallen, Stimmungen zu entfachen die vielleicht nicht mit den politischen Prioritäten der Regierung oder der Parlamentsparteien übereinstimmen? Diese Frage stellt sich jedenfalls, wenn sieben verschiedene Anträge für Gesetzesreferenden nicht zugelassen werden, weil sie nicht mit einer 78-prozentigen parlamentarischen Ratifizierungsmehrheit übereinstimmen.[83] Die EU-Integration ist für die slowenische Politik jedenfalls von einer solch großen Relevanz, daß keine der Parlamentsparteien eines der Referenden offiziell unterstütze. Selbst die populistische Nationalpartei, die im Parlament offen gegen das Europaabkommen stimmte, unterstütze die Gruppierung nicht. Der „Drzavni zbor“ beschloß unmittelbar vor der Ratifikationsabstimmung, in einer gesonderten Abstimmung, die Referenden nicht zuzulassen. Die Folge dieser Abstimmung ist die Verlagerung auf die Ebene der Justiz. Der Verfassungsgerichtshof muß nun entscheiden, ob der Parlamentspräsident mit seinem Abstimmungsvorschlag nicht gegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Ausschreibung von Gesetzesreferenden verstoßen hat. Wie das Urteil ausgehen wird, ist ungewiß, da es sich um einen klassischen Präzedenzfall handelt.

---

[83] Diesen Eindruck bekam der Autor nach den Abstimmungen im slowenischen Parlament vom 15. und 16. Juli 1997. Die parlamentarische Debatte und die Abstimmungen wurden Live auf dem zweiten Kanal des öffentlichrechtlichen Senders - RTV Slovenija - übertragen.

Daß die slowenische Justiz ihre Unabhängigkeit vor Einflüssen von außen bewiesen hat, belegt das Verfassungsgerichtsurteil über das Europaabkommen. Rechtsexperten der slowenischen Regierung hatten in Expertisen die Verfassungskonformität des völkerrechtlichen Vertrages mit der slowenischen Verfassung festgestellt. Die neun Richter des Verfassungsgerichts in Ljubljana entschieden dagegen, daß das Europaabkommen in Teilen verfassungswidrig sei. Besonders die „Anlage XIII“ - der sogenannte „spanische Kompromiß“ - war nicht mit dem geltenden Verfassungstext vereinbar. Die slowenische Regierung und die Opposition waren deshalb gezwungen eine entsprechende Verfassungsänderung vorzunehmen.

Die direkte Demokratie weist neben einigen bereits genannten Vorteilen auch eine ganze Reihe von Problemfeldern auf. Nicht nur, daß Volksabstimmungen die repräsentative Demokratie schwächen können, in dem sie ihnen die Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse abnehmen, sie fördern zudem auch daß Mißtrauen der Bürger in die Effizienz des „Drzavni zbors“. Wie soll sich sonst ein „Durchschnittsbürger“ die zusätzlichen Urnengänge erklären, wenn es im parlamentarischen Verfahren zu keiner Einigung unter den Parteien kam?

Referenden erfordern bei bestimmten Sachthemen eine gewisse Kompetenz und eine entsprechende politische Sachkenntnis, damit der Souverän die vermeintlich richtige Entscheidung treffen kann. Wenngleich Versuche unternommen werden die zum Teil komplexen Gegenstände durch Informationsaneignung zu verstehen, so bleibt es für den „Durchschnittsbürger“ schwer die Inhalte nachzuvollziehen. Die Folge sind Stimmenzersplitterungen oder niedrigere Wahl- bzw. Stimmbeteiligungen. So hatte beispielsweise das Gesetzesreferendum von 1996, über das künftige Wahlrecht, keine Mehrheit für eines der vorgeschlagenen Modelle ergeben.

Die Möglichkeit der direkten Demokratie hat in Slowenien, trotz aller Kritik, einen besonderen Stellenwert gegenüber der dominierenden repräsentativen Demokratie bzw. Legitimation eingenommen. Die Möglichkeit des Bürgers ein für ihn letztlich relevantes Gesetz anzunehmen oder abzulehnen läßt auch die pädagogische Komponente der direkten Demokratie erkennen. In der direkten Demokratie hat der Wähler etwas zu entscheiden und gleichzeitig trägt er auch Verantwortung für diese Entscheidung. Letztlich bedürfen Referenden ebenfalls einer Konsensbildung in der politischen Kultur und der slowenischen Gesellschaft. Um so stärker sich die pluralistische Gesellschaft in Slowenien durchsetzt, desto schwieriger wird es werden gemeinsame Interessen zu formulieren.

Die direkte Demokratie wird in Slowenien ein unverzichtbares Mittel für die Legitimierung einzelner politischer Entscheidungen bleiben. Polemik und Dissonanzen zeichnen sich vor allem bei anstehenden Volksabstimmungen ab, die unmittelbar mit der slowenischen EU-Integration zusammenhängen werden. Das Recht und die politische Handhabe bei der Einbringung eines Referendumsantrages wird in Kürze geklärt und wegweisend für zukünftige Referenden sein. Ein entscheidendes Referendum für den slowenischen Staat, seine Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wird allerdings mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit kommen - die Abstimmung über den Beitritt Sloweniens zur Europäischen Union.

5. Legitimation durch Berufsverbände, Kirchen und Medien

Damit die Regierungspolitik nicht nur rein formal bei den Bürgern Akzeptanz findet, sind Interessengruppen wie Berufsverbände, Kirchen und die Medien Akteure, die dazu beitragen dem Wahlbürger Entscheidungen zu vermitteln. Sie sind in entscheidender Art und Weise in die Legitimationsbeschaffung involviert. Es sind deshalb nicht nur die institutionellen und politischen Einheiten gefordert im komplexen sozio-politischen System Sloweniens konfliktinstitutionalisierend mitzuwirken. Diese Erkenntnis von Lepsius[84] läßt sich ohne weiteres auf die slowenische Gesellschaft übertragen, die ähnliche Legitimationsprobleme zu meistern hat.

An dieser Stelle fragt sich der aufmerksame Leser, weshalb die Rolle der Berufsverbände und der Kirchen nicht schon im Kapitel über den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß analysiert wurde? Nun, bei den Berufsverbänden und den Kirchen ist der Einfluß auf den Willensbildungsprozeß schwer nachzuvollziehen, wenn man nicht in Spekulationen verfallen möchte. Ihre Funktion als Vermittler von bereits gebildeten Problemlösungsvorschlägen, daß heißt ihre Stellung als „Moderator“ zur Legitimierung getroffener Entscheidungen ist hingegen eine gesonderte Betrachtung wert. Bei den Medien ist die Situation ungleich anders. Sie vermitteln in Slowenien, sowie in anderen Staaten auch, einerseits die getroffenen oder entstehenden Problemlösungsansätze. Dadurch tragen sie unmittelbar dazu bei, dem Leser, Hörer oder Zuseher die Facetten und Inhalte der Regierungspolitik näher zu bringen, daß heißt sie gewissermaßen zu legitimieren. Andererseits analysieren sie Problemstellungen der Gesellschaft und vergleichen sie unabhängig von den institutionalisierten Lösungsansätzen. Sie geben dem Audi-

[84] Vgl. Lepsius, Rainer M., Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates, a. a. O., S. 261

torium die Möglichkeit sich ein eigenes Bild machen zu können, das Pro und Kontra gegeneinander abwägt. Grundvoraussetzung für die unvoreingenomme Analyse und Gegenüberstellung ist die Überparteilichkeit der Medien. An dieser Stelle soll lediglich die Analyse der Legitimationsbeschaffung durch die Medien erfolgen.

Die Berufsverbände

Die Berufsverbände unterteilen sich auf Arbeitgeberseite in drei, auf Arbeitnehmerseite in vier Hauptakteure. Auf der Arbeitgeberseite ist neben der Industrie- und Handelskammer Sloweniens (Gospodarska Zbornica Slovenije, im folgenden kurz: GZS) und dem slowenischen Arbeitgeberverband, die slowenische Regierung vertreten. Die Stellung des Staates auf Seiten der Arbeitgeber ist deshalb unumgänglich, da er der größte Arbeitgeber Sloweniens ist. Trotz der beinahe abgeschlossenen Privatisierung „gesellschaftlicher“ Betriebe und Unternehmen, wird die Rolle des Staates in Tarifverhandlungen mittelfristig unverändert bleiben.

Im EU-Integrationsprozeß ist die Bedeutung der beiden nichtstaatlichen Verbände nicht unerheblich. Ihre Position ist eindeutig proeuropäisch, weshalb ihr die Vermittlung und die Überzeugung der Regierungspolitik nicht all zu schwer fällt. Die Leitidee einer slowenischen EU-Mitgliedschaft ist zudem ein vitales Interesse der slowenischen Industrie. Ihre Exportabhängigkeit, vor allem auf die Märkte der EU-Mitgliedsstaaten, macht sich bisweilen mit einem 68,3-prozentigen[85] Anteil an den Gesamtausfuhren bemerkbar. Sloweniens Arbeitgeber- und Industrieverbände werden daher nicht müde die Vorteile und die Möglichkeiten einer EU-Integration hervorzuheben. Die Harmoniserungsprozesse in der slowenischen Industrie werden besonders von jenen Unternehmen erfolgreich umgesetzt, die bereits vor Jahren auf den westeuropäischen und überatlantischen Märkten erfolgreich waren. Besonders ihrer Unterstützung und Überzeugung kann sich die slowenische Regierung gewiß sein, wenn sie wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen muß, die einheimische Unternehmen auf dem slowenischen Markt mit der ausländischen Konkurrenz konfrontiert. Bei diesen Firmen handelt es sich vor allem um mittelgroße Unternehmen der chemischen und pharmazeutischen, der elektronischen und elektrotechnischen sowie der metallverarbeitenden Industrie.

Diese erfolgreichen Wirtschaftsbranchen sind daran interessiert, daß auch die anderen Unternehmen an der gewinnversprechenden Perspektive eines Marktes mit 400 Millionen Konsu-

[85] Quelle: Bilten Banke Republike Slovenije, 7/1995

menten partizipieren. Da viele kleinere slowenische Betriebe unmittelbar mit den großen Unternehmen zusammenarbeiten, gehen Impulse in bezug auf Management und Planung von den größeren auf die kleineren Unternehmen über.

Vertreter der GZS verlangen in zunehmendem Maße eine schnellere Umsetzung der EU-Vorgaben in slowenisches Recht, um die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen zu fördern. Die GZS ist der bedeutendste Mittler zwischen Regierung auf der einen und Wirtschaft auf der anderen Seite. Sie pflegt zudem enge Kontakte mit ausländischen Industrieverbänden und begleitet slowenische Wirtschaftsdelegationen ins Ausland oder empfängt ausländische Wirtschaftsvertreter. Die GZS und ihre Vertreter sind in der Öffentlichkeit bemüht Skepsis, Kritik oder offener Ablehnung gegenüber der wirtschaftspolitischen Komponente slowenischer EU-Politik zu entgegnen.

Der Zusammenschluß der EU basiert auf einer ökonomischen Leitidee der Westeuropäer. Die Vorstellung von *Wohlstand und Sicherheit* ließ bereits damals die verantwortlichen Politiker den Entschluß fassen, eine Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen. So ist es auch nicht verwunderlich, daß die heutige EU vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht zu Erfolgen und einer engeren Integration gelangt ist. Was die EU in Hinblick auf den Binnenmarkt, die Wirtschaftsunion und vor allem die Währungsunion geleistet hat, ist Indiz dafür, daß die ökonomischen Leitideen den übrigen Bereichen weit voraus sind. So ist die EU in erster Linie, um in Metaphern zu sprechen, ein wirtschaftlicher Riese und ein politischer Zwerg. Genau diese Vorbildfunktion der EU-Wirtschaft ist es, die auch bei der slowenischen Industrie und ihren Vertretern die Legitimationsbeschaffung für Harmonisierungsmaßnahmen der Regierung ermöglicht. Die Legitimation der europapolitischen Regierungsentscheidungen wird dem allgemeinen Leitbild von *Sicherheit und Wohlstand* so lange gerecht und verinnerlicht, wie die Unternehmen eine ökonomische Perspektive in der EU sehen, die auf nichts anderem beruht, als auf Gewinn.

Die Arbeitnehmerverbände konzentrieren sich in erster Linie auf die vier Gewerkschaftsverbände. Einen gewerkschaftlichen Dachverband aller Gewerkschaften, wie den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) in der Bundesrepublik, gibt es in Slowenien nicht. Vielmehr bildeten sich nach der staatlichen Unabhängigkeit vier zum Teil konkurrierende Einzelverbände. Die Arbeitsbranchen decken sich zum Teil, sind aber in der Regel voneinander getrennt. Es handelt sich hierbei um den Verband der freien Gewerkschaften (Zveza Svobodnih Sindikatov Slovenije), die Konföderation Unabhängigkeit - kurz Unabhängigkeit (Neodvisnost), die Konföderati-

on der Gewerkschaften `90 Sloweniens (Konfederacija Sindikatov `90 Slovenije) sowie Pergam[86]. Alle Gewerkschaftsverbände sind im Verlauf der letzten Jahre nach der Unabhängigkeit umstrukturiert worden oder ganz neu entstanden. Dennoch haben sie sich nach schwieriger Anlaufzeit[87] etabliert und nehmen eine wichtige Rolle in Tarifverhandlungen ein.

Die Gewerkschaften sind im Gegensatz zur Industrie weit weniger „europaphil“. Das hängt in erster Linie mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung der slowenischen Schwerindustrie sowie anderer Großunternehmen zusammen. Dem Privatisierungsprozeß der slowenischen Unternehmen folgen die Versuche die Betriebe konkurrenzfähiger zu machen, damit sie im freien Wettbewerb mit Unternehmen aus der EU mithalten können. In der Konsequenz bedeutet das Arbeitslosigkeit für große Teile der Belegschaft, die noch nicht durch neue Wirtschaftsbranchen kompensiert wurde. So ist es nicht verwunderlich, daß die Interessenvertretung der slowenischen Arbeitnehmerschaft einer Umsetzung von EU-Normen im Wirtschaftsbereich skeptisch gegenüber steht, wenn dadurch Tausende Arbeitnehmer ihre Beschäftigung verlieren.

Die Gewerkschaften sehen aber nicht nur unmittelbare Konsequenzen am Arbeitsplatz, sondern auch die anderen Veränderungen, die eine EU-Mitgliedschaft mit sich bringt. So sind die anstehenden Veränderungen im Sozialversicherungs- und Gesundheitssystem Sloweniens vor allem eine weitere Belastung für die Arbeitnehmer, da sich ihre Einkommen durch zusätzliche Ausgaben verringern werden. Kurzfristige, auf das enge räumliche Gebiet Sloweniens beschränkte Prioritäten dominieren die Akzeptanz und die Handlungen der Arbeitnehmervertreter. Während die Industrie eine Perspektive in der Kapazität des großen europäischen Marktes sieht, ist für die Gewerkschaften die Lage der westeuropäischen Arbeitnehmerschaft, mit Massenarbeitslosigkeit und zunehmender Rationalisierung, eine eher erschreckende Zukunftsaussicht. Die Gewerkschaften werden deshalb, ähnlich wie die Industrie, künftige Harmonisierungsmaßnahmen nur dann mittragen, den Arbeitnehmern näher bringen und somit legitimieren, wenn sie für sich und ihre Klientel einen positiven Nutzen erkennen.

Die slowenischen Kirchen

Slowenien ist, trotz 45-jähriger kommunistischer Herrschaft, ein traditionell christlich geprägtes Land geblieben. Die größte Religionsgemeinschaft Sloweniens ist die römisch-katholische

---

[86] Pergam ist der Dachverband der Gewerkschaften für die Zellulose- und Papierindustrie.

[87] Die Gewerkschaften hatte hohe Mitgliederabgänge, mußten sich somit neu finanzieren und politisch umorientieren.

Kirche. Andere, kleinere christliche Gemeinschaften sind die evangelisch-lutherische und die serbisch-orthodoxe Kirche. Während die Protestanten vor allem in ländlichen Gebieten der ungarischen Minderheit vertreten sind, konzentriert sich die serbisch-orthodoxe Minderheit auf städtische und industrielle Zentren.

In der kommunistischen Ära Jugoslawiens verloren die Kirchen in Slowenien ihre traditionelle Stellung im Gesellschaftsleben der Menschen. Kirchliche Feiertage wurden abgeschafft, kirchliches Vermögen und Großgrundbesitz konfisziert sowie Religionsunterricht an Schulen verboten. Eine individuell-körperliche Verfolgung fand indes nicht statt, eine latente Diskriminierung und Behinderung überzeugter und offen praktizierender Gläubiger Personen hingegen schon.

Diese historischen Erblasten trüben bis heute das Verhältnis zwischen den Kirchen und dem slowenischen Staat. Es gibt zudem mehrere aktuelle Gründe dafür, weshalb sich die Beziehungen nicht normalisieren konnten. Mit seiner Unabhängigkeit erklärte sich Slowenien zu einem laizistischen Staat, in dem die Kirchen ihre vorkommunistischen Stellung nicht zurückbekommen haben. So ist beispielsweise Religionsunterricht an öffentlichen Schulen auch weiterhin untersagt. Besonderer Streitpunkt zwischen Kirche[88] und Staat ist das verfassungsmäßige Recht der Frauen auf einen Schwangerschaftsabbruch. In einem Punkt konnten sich beide Seiten allerdings einigen, demnach sollen kirchliches Vermögen und Großgrundbesitz nach jahrelangen Verhandlungen zurückgegeben werden. Wesentlicher Grund für das schwierige Verhältnis zwischen Kirche und Staat dürfte jedoch vor allem die kontinuierliche Regierungsbeteiligung und Einflußnahme ehemaliger Kommunisten sein.

Die Kirche unterstütze 1991 die Unabhängigkeitsbestrebungen der slowenischen Regierung, da sie die Staatswerdung Sloweniens mit der Demokratisierung und vor allem mit dem Ende des Kommunismus verband. Heute ist die Unterstützung der Regierungspolitik, aus den oben genannten Gründen, deutlich zurückhaltender als vor sieben Jahren. Die slowenische Regierung hat dennoch einen kirchlichen Fürsprecher, wenn es um die europäische Integration Sloweniens geht. Die römisch-katholische Kirche hat in der Vergangenheit die Bedeutung der EU gewürdigt und die damit verbundene Möglichkeit einer slowenischen Mitgliedschaft unterstützt. Die begleitenden Harmonisierungsmaßnahmen der Regierung wurden ebenso angenommen wie das Europaabkommen zwischen Slowenien und der EU. Die katholische Kirche hat durch ihre Art

[88] Wenn im folgenden von der „Kirche“ als solches die Rede ist, dann ist in erster Linie die römisch-katholische Kirche in Slowenien gemeint.

der Unterstützung gegenüber der proeuropäischen Integrationspolitik der Regierung dazu beigetragen, daß die europapolitischen Maßnahmen der Regierung legitimiert wurden. Skepsis oder Zurückhaltung hat die katholische Kirche lediglich dort walten lassen, wo die Konsequenzen für die slowenische Gesellschaft negativ ausfallen könnten. Anders als die Berufsverbände, wägt die Kirche nicht ökonomisch das Für und Wider einer EU-Integration ab, sondern gemäß übergeordneter Ziele, die Slowenien und seine Kirche vermeintlich dorthin zurückbringen, wo sie vor 50 Jahren waren - in der Mitte Europas.

Die Medien

Sloweniens Medienwelt hat in den vergangenen sieben Jahren seit der Unabhängigkeit große Veränderungen erfahren. Mit der Einführung der Pressefreiheit und der allgemeinen freien Meinungsäußerung, vervielfältigte sich die Anzahl der Tageszeitungen, Zeitschriften und nicht zuletzt der elektronischen Medien. Wenngleich das Pressewesen im ehemaligen Jugoslawien relativ liberal war, so konnte sich die slowenische Medienwelt erst in den letzten Jahren zu dem entwickeln, was sie heute darstellt. In ihrer Struktur und Zusammensetzung folgt sie zusehends westlichen Entwicklungen. Das Angebot reicht von überparteilichen Tageszeitungen über Boulevardblättern bis hin zu parteinahen Zeitungen. Bei den elektronischen Medien ist die Entwicklung ähnlich. So gibt es in Slowenien mehr als ein Dutzend privater und öffentlich-rechtlicher Radiosender. Bei den visuellen Medien gingen, neben der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt, die auf zwei Kanälen sendet, drei weitere Privatfernsehkanäle auf Sendung.

In europapolitischen Fragen sind die slowenischen Medien laufend präsent. In den Printmedien, vor allem in den Tageszeitungen, kann man beinahe täglich einen Bericht finden, der Sloweniens ökonomische, rechtliche, politische oder soziale Situation mit jenen in den EU-Mitgliedsstaaten vergleicht.[89] Europapolitische Harmonisierungsmaßnahmen der Regierung werden kritisch analysiert, und teilweise mitgetragen, da sie regelmäßig eine Reform bestimmter Institutionen implizieren. Dennoch ist ein Grundtenor zu erkennen, der eine mögliche slowenische EU-Mitgliedschaft mit Skepsis betrachtet. Im Vordergrund stehen die negativen Auswirkungen eines Beitritts auf die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie, die zur Zeit nicht konkurrenzfähig wären. Desweiteren stehen die Medien der bereits erfolgten Verfassungsänderung äußerst kritisch gegenüber. Die Kritik beruht nicht auf dem ansonsten oft pro-

[89] Diese Erkenntnis beruht auf Beobachtungen, die ich während meines Forschungsaufenthaltes in Slowenien vom 13.05. bis 23.08.1997 machen konnte.

pagierten „Ausverkauf Sloweniens“, sondern vielmehr auf dem schlechten Verhandlungsresultat der Regierung mit der EU. Vergleiche mit der Tschechischen Republik zeigten auf, daß deren Europaabkommen keine entsprechenden Zugeständnisse an Deutschland verlangte, wie das slowenische Abkommen an Italien. Die Konfrontation des Auditoriums mit den kritischen Berichten der Medien, erschwert die Legitimationsbeschaffung für die Integrationspolitik der slowenischen Regierung. Dennoch sind sich die seriösen Medien ihrer Verantwortung bewußt, wenn sie die EU-Integration kritisch hinterfragen. Es gibt kaum Kommentare, die nicht die Relevanz einer EU-Mitgliedschaft hervorheben und zugleich auf die fehlende Alternativen verweisen.

Die Medien sind zweifelsohne das wichtigste Instrumentarium der außerparlamentarischen Legitimationsbeschaffung. Keine slowenische Regierung wäre in der Lage Harmonisierungsmaßnahmen durchzuführen, die nicht zumindest teilweise auf positive Resonanz in den Medien stoßen würde. Die universelle Analyse aller vermeintlich wichtigen Konsequenzen für den slowenischen Staat und seine Bevölkerung macht die Medien zu einem entscheidenden Faktor im weiteren Annäherungsprozeß. Wie sehr die Medien in Zukunft die Europapolitik der slowenischen Regierungen legitimieren werden, hängt demnach vor allem von den Perspektiven und Erfolgen der Exekutive ab. Werden die Harmonisierungsmaßnahmen an den *aquis communautaire* innenpolitisch zur Zufriedenheit der Medien und der Betroffenen umgesetzt, dann ist die Legitimationsbeschaffung mit Hilfe der Presse, Rundfunk und Fernsehen gesichert. Sollten sich negative Entwicklungen einstellen und die von der Regierung erhofften Impulse bleiben aus, dann kann davon ausgegangen werden, daß auch die Unterstützung der Medien für den weiteren Integrationsprozeß ausbleiben wird - trotz vermeintlich fehlender anderer politischer Optionen.

V. Szenarien und Perspektiven im weiteren Verlauf des slowenischen EU-Integrationsprozesses

Mit der Empfehlung der EU-Kommission an den Rat der EU-Staats- und Regierungschefs fünf MOE-Staaten - darunter auch Slowenien - zu Beitrittsverhandlungen einzuladen, ist der vorläufige Höhepunkt im slowenischen Streben nach EU-Mitgliedschaft. Gleichzeitig gab die EU-Kommission bekannt, daß keiner der potentiellen Kandidaten bereits jetzt die Voraussetzungen

für eine EU-Mitgliedschaft erfüllt. Diese Feststellung der Kommission bedeutet unter anderem auch für Slowenien, daß es noch viel institutioneller, ökonomischer und juristischer Reformarbeit bedarf.

Mit dem Ende Jugoslawiens erfolgte für Sloweniens Regierung die politische Neuorientierung in Richtung EU. Eine andere politische Alternative als die europäische Integration und die Partizipation Sloweniens an dieser Entwicklung gab und gibt es derzeit nicht. Sloweniens Regierung steht deshalb in der Verantwortung die Voraussetzungen zu schaffen, die eine Mitgliedschaft in der EU ermöglichen. Die erfolgreiche Umsetzung diverser Harmonisierungs- und Reformprojekte wird dabei in Zukunft von der EU-Kommission aufmerksam beobachtet.

1. Die Reform der Staatsverwaltung

Der bedeutendste Erfolg Sloweniens dürfte die Etablierung eines demokratischen Rechtsstaates mit stabilen Institutionen sein. Die Wahrung der Menschenrechte, der Minderheitenschutz sowie die mittelfristige Aussicht auf Konkurrenzfähigkeit im Binnenmarkt der EU sind erste Schritte in die vermeintlich richtige Richtung. Dennoch überwiegen klar die institutionellen Defizite. So sind eingreifende Maßnahmen in Bereichen des Umweltschutzes, der Beschäftigungspolitik, der Sozialversicherungssysteme und der Energieerzeugung erforderlich. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedarf es jedoch einer effektiven Verwaltung, die derzeit durch eine grundlegende Verwaltungsreform geschaffen werden soll. Mit der Verwaltungsreform ist die erste bedeutende institutionelle Veränderung, abgesehen vom Wechsel der Regierungssystems, eingeleitet worden. Ihr erfolgreicher Abschluß ist entscheidend und besitzt einen gewissen Modelcharakter für weitere institutionelle Reformen.

Die slowenische Regierung hat den Zeitraum für die Vollendung der angestrebten Verwaltungsreform auf drei Jahre angesetzt. Zu Beginn der Umstrukturierung hat sich die Regierung auf den Beamtenbereich der direkten Staatsverwaltung, in dem 28.570[90] Beamte beschäftigt sind, konzentriert. Die schwierigste Frage zu Beginn der Reform war die Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung, daß heißt wo der Bereich öffentlicher Verwaltungen endet und welcher Personenkreis bei der ersten Stufe der Reform berücksichtigt werden muß. Schließlich sind

[90] Quelle: Anfrage mündlich, Sekretariat der Regierung Sloweniens bezüglich der Beschäftigten in der slowenischen Staatsverwaltung, Ljublana, 16.07.1997.

daneben auch andere Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und einzelner Anstalten, vom Eisenbahner bis zum Institutswissenschaftler, betroffen.

Grundlegendste Probleme die eine adäquate Staatsverwaltung verhindern sind die mangelhaften Rechtsnormen, die Organisation, die Informationsarbeit und die Personalrekrutierung. Bei der Reform geht es deshalb in erster Linie um die Effektivität der Verwaltung. Dabei spielt die innere Struktur der einzelnen Behörden und die Vernetzung untereinander eine große Rolle. Andererseits ist die Hierarchie und die Weisungsbefugnis unklar und rechtlich nicht hinreichend geregelt. Die Ineffektivität und personelle Überkapazität einiger Ministerien und Behörden wird durch folgende Angabe deutlich. Demnach sind von 332 Angestellten des Ministeriums für Landwirtschaft, Forstwesen und Ernährung 245 Berater der Regierung und des Ministeriums, Sekretariatsleiter, deren Stellvertreter und weisungsunabhängige Angestellte.[91] Diese ungewöhnliche Personalzusammensetzung wird von den Verantwortlichen mit der großen Anzahl an Titeln begründet, die vergeben werden, um die angemessenen Einkommen der Angestellten zu gewährleisten. Die Besoldung spielt eine bedeutende Rolle bei der zukünftigen Personalpolitik der Verwaltungen. Das spezifische Wissen und die entsprechende Bildung werden in Zukunft über die Besoldung des Personals in Behörden und Ministerien entscheiden. Finanzielle Anreize sollen neue Impulse für effektives Handeln geben. Bei Ineffizienz und nichtzulänglichen Arbeitsleistungen soll den Betroffenen hingegen die Entlassung drohen. Die Effektivität soll zudem durch eine größere Flexibilität des Verwaltungssystems erreicht werden. Das soll in erster Linie durch höhere Allgemeinbildung und einer allgemein höheren Befähigung der Beschäftigten erreicht werden, damit verschiedene Arbeitsbereiche von mehreren Personen wahrgenommen werden können. Dabei orientiert sich dieses Vorhaben an der Arbeit und Organisation in kleineren Industriebetrieben. Ein weiteres Problem stellt das hohe zyklische Arbeitsaufkommen dar. Wenn das Arbeitspensum, bereits auf hohem Niveau, weiter in Begriff ist zu steigen, dann stellen die Abteilungsleiter zusätzliche Kräfte ein, obwohl sie die vorgegebene Personalkapazität längst erreicht haben. Die Regierung will deshalb mit dem neuen „Gesetz über Staatsangestellte“ (zakon o drzavnih delavcih) eine Arbeitsumverteilung und größere Flexibilität erreichen.[92]

Bei der Verwaltungsreform analysiert die slowenische Regierung die Erfahrungen europäischer Staaten. Dabei sind die Bewertungen der entsprechenden Länder, wie sich die getroffenen

---

[91] ebd.
[92] Vgl. Beilage des „Vecer“, Die slowenische Verwaltungsreform, Nr. 165 vom 19.07.1997, S. 37

Maßnahmen bewährt haben entscheidend, damit sie in Slowenien erfolgreich nachgeahmt werden können. Die Reform beinhaltet eine Strategie mit diversen Projekten, die neben der höheren Effektivität eine bessere Arbeitsumverteilung und Kostenersparnis bewirken soll. Bis Ende 1998 sollen in diesem Zusammenhang 19 Gesetze im Zuge der Harmonisierungsmaßnahmen an EU-Recht angepaßt werden.[93] Dabei handelt es sich um Normen, die das demokratische System Sloweniens bestimmen, vor allem die Beziehungen zwischen den Regierungsinstitutionen und ein Verwaltungsverfahrensgesetz. Daher mahnen die Verantwortlichen der Verwaltungsreform die inneren Zusammenhänge jedes einzelnen Bestandteils der Reform an. Sie verweisen auf die Gefahr eines Mißlingens der Reform, falls einzelne Teile des sensiblen Systems verändert werden, da sich dies unmittelbar auf andere Teile auswirken würde.[94]

Ziel ist es eine benutzerfreundliche, daß heißt eine am Benutzer orientierte Verwaltung zu etablieren, die Resultate schafft und nicht wie bisher Verfahren ohne Resultate.[95] Vorbild ist die private Dienstleistungswirtschaft, die nach den Gesetzen des freien Marktes handelt. Das würde demnach für die Verwaltungen bedeuten, daß sie ein Resultat nur dann verkaufen können, wenn es gut ist und vom Markt angenommen wird.

Makroökonomisten verweisen auf die Bedeutung einer effektiven Verwaltung für den Staat und seine ökonomische Entwicklung, weshalb die Reformanstrengungen und die finanziellen Mittel noch erhöht werden sollten. Während in der ersten Phase der staatlichen Transformation eine grundlegende Änderung des Regierungssystems erforderlich war und dabei auf den Aufbau entsprechender Institutionen und deren Arbeitseffektivität verzichtet werden konnte, so ist dies heute nicht mehr möglich, weil die Unterentwicklung des Staates und seiner Institutionen ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft wären.

So sind die Ziele der Reform langfristiger Natur. Sie wird mehr Verantwortung auf die Verwaltung übertragen und dadurch eine größere Flexibilität des Verwaltungssystems ermöglichen. Desweiteren sollen die Verwaltungsaufgaben besser erfüllt sowie entsprechende Aufsichtsbehörden aufgebaut und eine größere Verantwortungsverpflichtung eingeführt werden. Kurzfristig soll sich auch die Stellung der Verwaltungsangestellten und -beamten verbessern. So ist vorgesehen, daß die Arbeitsplätze mit modernster Informations- und Kommunikationstechnologie ausgestattet werden. Das Beamtenrecht und die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Be-

---

[93] ebd., S. 37
[94] ebd., S. 37
[95] ebd., S. 37

stimmungen sollen „qualitativ“ verbessert werden, um die richtungsweisende Rolle der Verwaltungszentren zu stärken.

Letztlich zwingt das geografische Umfeld Slowenien zu diesen Reformen. Während sich die Welt globalisiert und mehr oder weniger einheitliche Standards einführt, muß sich Slowenien der Entwicklung anpassen, um nicht den Anschluß zu verlieren. Die Verwaltungsreform wird kommen und andere werden noch folgen müssen, damit der slowenische Staat im Zuge der Harmonisierungen die Kriterien für eine EU-Vollmitgliedschaft erfüllt.

2. Innenpolitische und gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven

Sloweniens Gesellschaft ist täglich mit der europäischen Integration konfrontiert. Die Fülle der Reformvorhaben und die unmittelbaren institutionellen Veränderungen beeinflussen das Leben der slowenischen Bevölkerung. Am Arbeitsplatz, in der Freizeit oder in den Medien ist die EU ein permanentes Thema. Dabei ist die Kenntnis über die EU und ihre Institutionen in der slowenischen Bevölkerung relativ gering. Die Informationskampagnen laufen erst an, so daß die breite Maße erst jetzt die Bedeutung der EU kennenlernt. Das Interesse an einer Vertiefung mit der EU-Thematik ist insofern mäßig, als daß die EU-Mitgliedschaft noch nicht aktuell ist. Die Menschen interessieren sich dagegen vielmehr für die Konsequenzen die ein Beitritt zur EU für ihr Leben hätte. Darauf hat die Regierung noch nicht reagiert, sondern vor allem die positiven Aspekte einer europäischen Integration hervorgehoben.

Während sich das demokratische Regierungssystem konsolidiert, sich Institutionen reformieren und die Wirtschaft modernisiert, versucht die zivile Gesellschaft die fundamentalen Veränderungen des letzten Jahrzehnts slowenischer Geschichte zu verarbeiten. Nach dem Ende Jugoslawiens und der Beseitigung des kommunistischen Systems hat auch eine Veränderung Ansichten eingesetzt. Die sozialen multikulturellen Grundideen wichen dem Verlangen nach individueller Selbstverwirklichung der Menschen. Alte traditionelle Gewohnheiten werden wiederentdeckt und in das Alltagsleben integriert. Slowenien befindet sich zur Zeit inmitten eines gesellschaftlichen „Wertewandels“, der immer mehr westeuropäische Werte aufnimmt und alte jugoslawische verdrängt. Während sich im öffentlichen Leben anderer MOE-Staaten der amerikanische Kultureinfluß bereits deutlich bemerkbar macht, ist er in Slowenien weitaus weniger zu beobachten. Statt dessen ist vielmehr eine nostalgische Rückgesinnung an die Zeiten der

Donaumonarchie erkennbar. So hat beispielsweise der kulturelle und intellektuelle Austausch sowie die Zusammenarbeit unter den einstigen Kronländern deutlich zugenommen. Ergänzt wird diese kulturell-wissenschaftliche Entwicklung von der „Central European Free Trade Association“ (im folgenden kurz: CEFTA). Die CEFTA ging aus den ehemaligen Višegrád-Staaten Tschechien, Polen, Ungarn und der Slowakei hervor. Slowenien wurde 1995 Vollmitglied dieser mittelosteuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft, deren erklärtes Ziel es ist eine gemeinsamen Freihandelszone zu schaffen.

Neben den kulturellen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungen, nehmen auch die sozialen Kontakte zu. Durch die Möglichkeit des direkten Kontaktes und natürlich durch die Reisefreiheit der Bürger, entwickelten sich auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens Beziehungen. Diese Beziehungen werden in Zukunft zweifellos noch zunehmen, denn es ist anzunehmen, daß sich die zwischenstaatlichen Verbindungen im Zuge der EU-Osterweiterung weiter intensivieren werden. Diese Annahme gründet darauf, daß gerade in der Vorbereitungszeit und bei den Beitrittsgesprächen Erfahrungen auf allen Ebenen ausgetauscht werden.

Die slowenische Innenpolitik wird bereits heute in weiten Teilen von der Außenpolitik beeinflußt. So sind die dringendsten innenpolitischen Probleme indirekt mit dem Ausland gekoppelt. Neben den Harmonisierungsprozessen sind die Denationalisierung von Großeigentum, die Normalisierung des Verhältnisses zwischen der römisch-katholischen Kirche und dem slowenischen Staat, die Sanierung der Stahlindustrie sowie der Ausbau und die Modernisierung der Verkehrs- und Telekommunikationssysteme von innenpolitischer Priorität. Bei den Harmonisierungsmaßnahmen ist die Verbindung zur EU klar ersichtlich.

Bei der Denationalisierung ist das Ausland insofern betroffen, als daß die größten Grundeigentümer nicht slowenischer Nationalität waren bzw. sind, sondern in erster Linie Österreicher und Italiener. Innerslowenische Forderungen beruhen vor allem auf Ansprüchen der Kirche bzw. seiner Institutionen. Einzelpersonen slowenischer Nationalität, die ebenfalls Ansprüche erheben, sind mittlerweile ausgewandert und haben neue Staatsbürgerschaften. Die größte innenpolitische Polemik entfacht sich immer wieder an der Rückgabe von Eigentum an Personen, die ihrer Nationalität nach den ehemaligen Besatzungstruppen der Italiener und Deutschen bzw. Österreicher angehörten. Andererseits liegen große Teile der Ländereien an der unmittelbaren Staatsgrenze zu Österreich und Italien. Die Folge wäre, daß Ausländer Eigentümer von Großgrund wären, der die direkte Grenze zum Nachbarn bilden würde. Daneben würden sloweni-

sche Betriebe voraussichtlich Bankrott machen, die die Ländereien heute wirtschaftlich nutzen. Der Arbeitsplatzverlust in Slowenien würde im Gegenzug neue Kapazitäten jenseits der Grenzen schaffen. Es ist daher ganz klar, daß die Rückgabe von Eigentum an Ausländer ein sensibles und umstrittenes innenpolitisches Problem darstellt, das auch außenpolitische Auswirkungen hat.

Die römisch-katholische Kirche versucht ihr Verhältnis zum slowenischen Staat zu normalisieren. Mit dem Rückgabeversprechen der slowenischen Regierung hat sich eine neue Möglichkeit zum intensiven Dialog eröffnet. Diese Regierungszusage hat in antiklerikalen Kreisen zu offenen Protesten geführt, die eine Rücknahme des Versprechens fordern. Ungeachtet dessen ist ein ständiger Meinungsaustausch zwischen der Regierung und dem neuem slowenischen Metropoliten, dem Erzbischof von Ljubljana Rode, eingeleitet worden. Auch wenn in absehbarer Zeit kein Religionsunterricht an öffentlichen Schulen stattfinden wird und der Schwangerschaftsabbruch verfassungsmäßig unangetastet bleibt, so läßt die Gesprächsbereitschaft den Schluß am beiderseitigen Interesse einer Normalisierung zu. Es kann angenommen werden, daß die Aktivitäten der slowenischen Kirchenvertreter im Einklang mit den Vorstellungen des Vatikans sind. So ist auch hier die außenpolitische Komponente slowenischer Innenpolitik zu erkennen. Die einstige Unterstützung der Unabhängigkeitsbestrebungen und die aktuelle Befürwortung einer slowenischen Integration in die Strukturen der EU, verdeutlichen die Relevanz der Kirche in Slowenien. Ihre Stellung wird in der Zukunft in jenem Maße zunehmen, in dem die slowenische Regierung zu weiteren einschneidenen Reformen gezwungen sein wird. Die Kirche entwickelt sich somit zu einem wesentlichen Faktor bei der Legitimationsbeschaffung für unpopuläre Regierungsvorhaben. Antiklerikale politische Gruppierungen, wie die Slowenische National Partei (SNS), warnen schon heute vor dieser, nach ihrem Verständnis, entstehenden Gefahr. Die Kirche werde demnach in der Zukunft für die geleistete Unterstützung eine entsprechende Gegenleistung verlangen, so die Kritiker weiter. Pragmatiker in der Regierung, besonders bei der LDS, sehen hingegen lediglich die Relevanz für einen breiten Konsens aller wichtigen gesellschaftlichen Akteure, damit sich innenpolitische Differenzen nicht in negativer Art und Weise auf die EU-Integration auswirken. Die ersten Schritte hin zu einer Normalisierung im Verhältnis zwischen Staat und Kirche sind gemacht. Es hängt in der Zukunft vor allem von weiteren Zugeständnissen seitens der Regierung ab, ob sich daraus eine Partnerschaft entwickeln wird.

Größtes wirtschaftspolitisches Einzelprojekt der Regierung ist ohne Zweifel die Sanierung der Stahlindustrie. Die veralteten Produktionsmethoden zur Blech- und Stahlgewinnung, die billigere Konkurrenz aus Osteuropa und Fernost sowie der Zusammenbruch des jugoslawischen Marktes lassen die slowenische Strahlbranche um ihre Existenz bangen. Kleinere modernisierte Teilbereiche wurden bereits privatisiert und an ausländische Stahlkonzerne weiterverkauft, aber der Großteil der Schwerindustrie ist weiterhin Gesellschafts- bzw. Staatseigentum. Ausländische Investoren sind wenig interessiert an alten Walzstraßen und ökologischen Problembetrieben. Auf der anderen Seite ist der slowenische Staat nicht bereit und in der Lage weitere Millioneninvestitionen[96] zu tätigen, die die großen Komplexe in den Stahlstandorten benötigen würden, um konkurrenzfähig zu werden. So hat sich die Regierung im laufenden Haushalt 1997 lediglich für eine Deckung der Millionenverluste entschlossen, um den Betrieb erhalten zu können. Mehrere Tausend Arbeitsplätze hängen unmittelbar sowie mittelbar von der Stahlindustrie ab, die zudem in strukturschwachen Landesteilen angesiedelt ist. Bisher zögert die Regierung unrentable Werke zu schließen, da bisher nicht genügend Alternativarbeitsplätze in Ersatzunternehmen geschaffen werden konnten. Kritiker dieser Subventionspolitik, vor allem die Opposition, rechnen die Millionenbeträge gegen Alternativen auf, die jene Millionenbeträge lieber in Zukunftsindustrien und Infrastrukturmaßnahmen investiert sehen würden. Es gilt als sicher, daß die slowenische Schwerindustrie in ihrer momentanen Struktur nicht weiterbestehen wird. Nicht nur, daß die Sanierung zu teuer und unrentabel geworden zu sein scheint, sondern auch die Tatsache des kleinen slowenischen Marktes, der die Produktion nicht mehr auffangen kann und der fehlende Absatz im Ausland, machen eine weitere Produktion in der Zukunft unwahrscheinlich.

Mit dem Ende der Teilung Europas in Ost und West, sind neue Verkehrswege entstanden. Für Slowenien hat der Ausbau seiner verkehrstechnischen Nordost-Südwest-Achse oberste verkehrspolitische Priorität. Das beruht einerseits auf der Tatsache, daß die Binnenstaaten Ungarn, Tschechien und die Slowakei den Großteil ihres überseeischen Aushandels über Häfen an der Adria abwickeln. Hauptknotenpunkte sind das slowenische Koper(Capodistria) und das italienische Triest. Andererseits führt die europäische Transversale Barcelona-Kiew durch ganz Slowenien. Die Verkehrsintensität hat in einem solchen Maße zugenommen, daß die vorhandenen Straßenverkehrsverbindungen nicht mehr ausreichen. Die slowenische Regierung hat sich deshalb dazu entschlossen ein Autobahnprojekt zu beginnen. Es reicht in seiner Dimension von

[96] Die slowenische Schattenwährung ist die Deutsche Mark, die auch offiziell zum Vergleich herangezogen wird.

der italienischen Grenze über die Hauptstadt Ljubljana bis zur ungarisch-slowenischen Grenze, was in etwa einer Länge von 300 Kilometern entspricht. Die Regierung erhofft sich zudem einen wirtschaftlichen Impuls für die ländlichen Regionen Sloweniens, die durch die neuen Verkehrsverbindungen an größere und direkte europäische Staßenverkehrsnetze angebunden werden. Finanziert wird das Straßenbauprojekt in erster Linie durch eine gesonderte Abgabe auf Treibstoffe, dem „Benzintolar“[97] (bencinski tolar). Die slowenische Regierung versucht durch diese Finanzierungsart eine zu große Auslandsverschuldung zu vermeiden. Geplant ist eine Fertigstellung der Hauptstrecken bis zur Mitte des kommenden Jahrzehnts.

Neben der Modernisierung der Straßenverkehrsinfrastruktur, ist auch eine Erneuerung der Kommunikationsnetze vorgesehen. Obwohl die Slowenische Telekom bereits mit der Erneuerung der des alten Systems begonnen hat, dürfte eine effektive Modernisierung erst mit dem Fall des Telekom Monopols im Jahre 2000 erfolgen. Im Bereich der Mobilfunkanbieter ist das Monopol bereits gefallen. Neben inländischen Konsortien haben sich amerikanische und europäische Konzerne um die Vergabe der zwei freien GSM-Lizenzen beworben. Mit dem Wegfall der Telekommonopole und der Modernisierung folgt die slowenische Regierung der EU, in der die nationalen Telekommonopole zum 1. Januar 1998 wegfallen sollen.

3. Außenpolitische Perspektive

In der slowenischen Öffentlichkeit ist die mißlungene NATO-Aufnahme mit Unzufriedenheit aufgenommen worden, dennoch gilt der EU-Mitgliedschaft die höhere Priorität. Nach slowenischen Regierungsplänen ist ein EU-Beitritt im Jahre 2001 geplant.[98] Dieser Termin dürfte allerdings verfrüht sein, zumal die angestrebten innerslowenischen Reformprojekte und vor allem die EU-interne Vorbereitung auf eine Osterweiterung nicht abgeschlossen bzw. noch gar nicht entwickelt worden sind. Einen Beitrittstermin festlegen zu wollen, wäre demnach reine Spekulation. Die slowenische Regierung wird zuerst die Vorgaben des *aquis communautaire* erfüllen müssen, bevor ein Beitritt möglich wäre. Die Fülle der Aufgaben in institutioneller, juristischer und ökonomischer Hinsicht ist freilich so groß, daß ein permanenter Konsens innerhalb der Regierung sowie zwischen den Parlamentsparteien vorhanden sein müßte.

---

[97] Die slowenische Währung heißt „Tolar“oder kurz „SIT“.
[98] Vgl. Beilage der Süddeutschen Zeitung, Slowenien, Nr. 75 / Seite 31, 02. April 1997

Die internationale Koordination unter den Beitrittskandidaten wird in dem Maße zunehmen, in dem der Beitritt zur EU näherrückt. Multinationale Gremien, wie beispielsweise die CEFTA dienen dabei als Experimentierfeld. Erfahrungswerte aus der Arbeit in den Gremien dienen der Regierung bei ihrer zukünftigen Tätigkeit in der EU. Sloweniens außenpolitische Erfahrungen als Staat sind relativ gering. Diese Erkenntnis wird besonders dann ersichtlich, wenn man die Tatsache berücksichtigt, daß Slowenien erst seit sechs Jahren diplomatische Beziehungen unterhält.

Obwohl die außenpolitische Priorität Sloweniens der EU gehört, wird die slowenische Regierung nicht daran vorbeikommen auch anderen Regionen Europas und der Welt seine Aufmerksamkeit zu schenken. Slowenien wird in der EU und vor allem in der zukünftigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (im folgenden kurz: GASP) eine besondere regionale Verantwortung übernehmen. Sicherlich wird Slowenien dann eine besondere Rolle zukommen, wenn es um die Politik gegenüber den Nachfolgestaaten Jugoslawiens gehen wird. Bisher hat die slowenische Regierung ihren südlichen Nachbarstaaten lediglich im Rahmen der Sukzessionsverhandlungen politische Aufmerksamkeit erwiesen. Der slowenischen Regierung und dem Staat an sich könnte eine gewisse Vorbildfunktion zukommen, wenn sie Mitglied der EU werden. Schließlich ist Slowenien der bisher einzige EU-Beitrittskandidat des ehemaligen Jugoslawiens. Bei einer erfolgreichen Integration könnten die anderen Staaten dem slowenischen Beispiel folgen und den Schwerpunkt ihrer Prioritäten auf Reformen statt auf Agonie und Machterweiterung verlegen. Bevor Slowenien aber einer solchen europäischen Erwartung entsprechen kann, muß eine Einbindung in die sicherheitspolitischen und ökonomischen Institutionen Westeuropas erfolgen. In der slowenischen Öffentlichkeit könnte ansonsten sehr schnell der Eindruck einer Abdrängung in alte politische Ordnungen entstehen, der Slowenien als Teil eines neuen Jugoslawiens oder einer sonstigen Balkangemeinschaft erachtet. Die slowenische Regierung macht sich diese innenpolitische Unsicherheit zunutze, im dem sie sie als einzige politische Alternative zur EU-Integration aufzeigt. Sie stärkt auf diese Weise nicht nur ihre innenpolitische Position, sondern legitimiert sich zudem die notwendigen Harmonisierungsmaßnahmen. So wird auch weiterhin die außenpolitische Priorität der EU gehören, während die anderen Regionen bis zum Beitritt lediglich zweitrangig bleiben werden.

VI. Zusammenfassung

Slowenien hat auf dem Weg in die EU, wie andere MOE-Staaten auch, ein Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen. Neben dem bilateralen Europaabkommen zwischen der EU und Slowenien, hat die Union aber noch ein einen Katalog zur Vorbereitung auf den Beitritt, das Weißbuch, und ein technisches Hilfsprogramm zur Umsetzung des *aquis communautaire* - das PHARE-Programm - entworfen.

Während das Europaabkommen Slowenien primär einen Handelsvorteil gewährt, so sind es letztlich Waren, die auf dem Binnenmarkt der EU nicht oder nur im geringen Maße konkurrenzfähig sind. Für die slowenische Seite bedeutet der sicherheitspolitische Aspekt des Abkommens mehr als der ökonomische bzw. der handelspolitische Teil. Europaabkommen sind zwar in erster Linie ökonomische Verträge und geben keine Sicherheitsgarantien, aber für Slowenien ist es der erste Schritt in Richtung EU-Vollmitgliedschaft. Die EU erhält durch diese Betrachtung eine neue sicherheitspolitische Charakterisierung. Diese sicherheitspolitischen Aspekte sind objektiv betrachtet haltlos, für Slowenien und die MOE-Staaten haben sie hingegen eine psychologische Wirkung. Das Europaabkommen signalisiert den Beginn einer neuen Ära in einem neuen politischen Umfeld, das nicht von einer politischen Ideologie dominiert wird. Die Empfehlung der EU-Kommission fünf MOE-Staaten zur ersten Runde der Beitrittsverhandlungen einzuladen, hat hingegen geteilten Anklang gefunden. Während sich die berücksichtigten Staaten zufrieden und in ihrer begonnenen Reformarbeit bestätigt fühlen, bedeutet es für die übrigen eine gewisse Perspektivlosigkeit. Die EU hat mit dieser Nominierung eine bewußte oder unbewußte Trennlinie gezogen, die sich nun weiter nach Osten bzw. in den Süden Europas ausgedehnt hat.
Während das Weißbuch ein Katalog zu erfüllender Bedingungen ist, gewährt das PHARE-Programm eine technische und finanzielle Hilfe, damit die Bedingungen erfüllt werden können. Das Weißbuch gilt als eigentliche Heranführungsstrategie an die EU und verweist im Grunde lediglich auf den *aquis communautaire*, den die Beitrittskandidaten schrittweise übernehmen müssen. Die Harmonisierungsprozesse sind bisweilen nicht nur langwierig, sondern technisch anspruchsvoll und teuer. Das PHARE-Programm kann daher nur einen geringen finanziellen Beitrag leisten, hingegen ist die technische Beratung und Unterstützung ungleich größer. Würde sich Slowenien in seiner Reformplanung und -durchführung nur auf die finanzielle Hilfe der EU bzw. PHARE verlassen, dann wäre eine EU-Mitgliedschaft wesentlich schwerer zu realisieren.

Sloweniens Bevölkerung und Regierung folgen auf dem Weg in die EU der Leitidee von Wohlstand und Sicherheit. Dabei steht die Gleichung für Slowenien grundsätzlich fest, die diese Leitidee Realität werden läßt: *Wohlstand und Sicherheit* gleich EU-Mitgliedschaft. Während der Regierung die Folgen und die Voraussetzungen zur Verwirklichung dieser Leitidee in Form des *aquis communautaire* bewußt ist, hat die Bevölkerung noch nicht die Konsequenzen des komplexen und anspruchsvollen Harmonisierungsprozesses realisiert.

Die Rationalitätskriterien oder Verhaltensnormen sind quasi der *aquis communautaire*. Im besonderen geht es dabei um die Verwirklichung der vier Freiheiten des Binnenmarktes. Bei der Umsetzung der Reformen bzw. des *aquis communautaire,* erfährt die slowenische Öffentlichkeit aber auch, daß die EU-Mitgliedschaft Slowenien auch Zugeständnisse abverlangt. Die slowenische Regierung ist deshalb bemüht der slowenischen Bevölkerung die Bedeutung dieser Reformen zu erläutern, zugleich aber die politische Option zur EU aufzuzeigen - Isolation und wirtschaftlicher Niedergang.

Da die Implementierung der EU-Vorgaben im Handlungskontext einer Harmonisierung der slowenischen Gegebenheiten an die der EU-Staaten erfolgt, wird dadurch ersichtlich, daß die Rationalitätskriterien im bilateralen Verhältnis zwischen Slowenien und der EU gelten. Die Rationalitätskriterien erfassen in der Folge alle gesellschaftlichen Bereiche. Widerstände gegen die Harmonisierungsmaßnahmen sind vorhanden und entsprechen in der Regel einer eingeschränkten Sichtweise. Widerstände formieren sich vor allem dort, wo kurzfristig stabile Verhältnisse vorherrschen, aber mittelfristig eine Stagnation einzusetzen droht. Die EU bietet die Möglichkeit einer längerfristigen Perspektive, die vorübergehende Vorteile zwar beseitigt, aber dafür nach kurzer Übergangszeit einen langfristigen Erfolg verspricht.

Die Durchsetzungskraft der Rationalitätskriterien beruht nicht auf kodifizierten Sanktionsmechanismen, sondern auf einem breiten innenpolitischen Konsens zwischen den slowenischen Akteuren. Die Zurückweisung der Rationalitätskriterien käme einer Aufgabe der EU-Integration gleich. Andere Leitideen, die dem Anspruch von *Wohlstand und Sicherheit* entsprechen würden, sind auf absehbare Zeit nicht zu erkennen. Diese einseitige geopolitische Ausrichtung könnte sich jedoch dann zu einem Problem entwickeln, wenn die EU bei ihrer ersten Osterweiterungsrunde Slowenien nicht berücksichtigen würde. Deshalb hat die slowenische Außenpolitik auch darauf zu achten, daß Slowenien seine Beziehungen zu den übrigen Nachfolgestaaten

Jugoslawiens normalisiert. Es ist in diesem Zusammenhang nicht zu erwarten, daß die EU ein Interesse daran haben kann externe Spannungen zukünftiger Mitglieder in die Union zu tragen.

Zentrum der politischen Willensbildung ist das Parlament, der „Drzavni zbor“. Aussprachen und konsensuelle Entscheidungsfindungen machen es auch zum Mittelpunkt der Entscheidungsfindung. Obwohl der Regierung die entscheidene bzw. die führende politische Problemlösungs- und Richtungskompetenz zukommt, ist sie in der Vergangenheit nicht ohne die Einbeziehung der Opposition in die Entscheidungsfindungsprozesse ausgekommen. Die Vorarbeit der Regierung übernehmen dabei Experten in den Verwaltungs- bzw. Ressortstäben. In den verschiedenen Ressorts sind nach Regierungsangaben beinahe 2.000 Regierungsberater und Experten beschäftigt,[99] die für die Umsetzung von Reformen und allgemeinpolitische Problemlösungen verantwortlich sind. Der Vorteil dieser bürokratischen Willensbildung liegt in der Entlastung des Parlaments. Betrachtet man ein solches Verfahren demokratietheoretisch und legitimistisch, dann ist es sicherlich problematisch zu bewerten. Bei der Fülle der slowenischen Reformvorhaben ist eine optimale demokratisch-legitimierte Willensbildung und Lösungsvorbereitung jedoch an die Frage der Effektivität gekoppelt. Dieses Verhalten steht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Rationalitätskriterien, die die slowenische Regierung erfüllen muß.

Eine wesentliche Rolle nehmen die slowenischen Parteien ein. Sie formulieren die Politik und vertreten diese in der Öffentlichkeit. Dabei hat bei den letzten Parlamentswahlen eine Polarisierung der Parteien stattgefunden und zu einer parlamentarischen Pattsituation geführt. Die ideologischen Differenzen zwischen „rechten“ und „linken“ Parteien haben allerdings wenig Einfluß auf die Außenpolitik Sloweniens gehabt. Die einflußreichsten und stärksten Parlamentsparteien sind in der Regel proeuropäisch und befürworten eine rasche EU-Mitgliedschaft. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien entstehen vor allem aufgrund innenpolitischer Differenzen. Die Gefahr die von den Parteien ausgeht, ist ihr überdimensionierte Anspruch nach Einflußnahme in den verschiedensten Nebenbereichen gesellschaftlichen Lebens. Die „civil society“ ist dabei noch nicht in dem Maße ausgeprägt, um eine breite überparteiliche Basis zu schaffen. Deshalb hat die derzeitige politische Elite Sloweniens auch kein Gegengewicht oder eine wirksame Aufsicht in der zivilen Gesellschaft.

---

[99] Quelle: Anfrage mündlich, Sekretariat der Regierung Sloweniens bezüglich der Beschäftigten in der slowenischen Staatsverwaltung, Ljubljana, 16.07.1997.

Mit der konsensuelle Willensbildung und vor allem der Entscheidungsfindung dürfte es spätestens dann zu Ende sein, wenn ein neues Wahlrecht beschlossen wird. Das momentane Verhältniswahlrecht hat in den vergangenen Legislaturperioden keiner Partei eine absolute parlamentarische Mehrheit gebracht. Es ist daher anzunehmen, daß sich die Parlamentsparteien auf ein Mehrheitswahlrecht einigen werden, um in der Zukunft stabile Mehrheiten zu erlangen. Das Ende einer breiten politischen Konsensbildung kann sich jedoch auch negativ auf den weiteren innenpolitischen Reformprozeß auswirken. Gerade in einer Phase in der die Regierung eine breite politische Legitimation benötigt, werden womöglich Entscheidungen getroffen, die bestimmte sensible Bereiche der Gesellschaft benachteiligen werden. Wie sich diese Entwicklung auf das spätere Abstimmungsverhalten beim EU-Beitrittsreferendum auswirken wird ist derweil ungewiß. Eine Ausklammerung großer Teile aus dem Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß dürfte sich jedoch mit Sicherheit negativ auswirken.

Grundlegendstes Instrument slowenischer Legitimationsbeschaffung ist das slowenische Parlament. Durch die erforderliche Konsensfindung hat das Parlament einen besonderen Stellenwert erhalten. Mehrheitskoalitionen sind nicht immer eine Garant für mehrheitliche Entscheidungen des Mehrheitsträgers. In der Vergangenheit hat dies das Parlament durch überraschende Voten gegen die Regierungsmehrheit bewiesen. Das Parlament legitimiert Regierungsprojekte und Gesetzesvorlagen in der Regel nach langen und ausführlichen Debatten. Dies führt bisweilen zu langwierigen Entscheidungsprozessen, die die Schwerfälligkeit der parlamentarischen Legitimationsbeschaffung offenlegen. Slowenien hat diese Schwerfälligkeit in Teilbereichen, wie der Privatisierung von Unternehmen auch EU-Kritik eingebracht. Dennoch ist die momentane parlamentarische Legitimationsbeschaffung nicht von einer zeitaufwendigen Debatte abzukoppeln.

Die Legitimation der bürokratischen Entscheidungsvorbereitungen und Entscheidungsfindungsprozesse ist in erster Linie inhaltlich-sachlicher Art. Sie folgt damit dem Prinzip, das die Gesetzesbindung des Verwaltungshandelns einerseits und die sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit im Sinne von Weisungsgebundenheit andererseits vorsieht.

Der direkten Demokratie kommt in der slowenischen Legitimationsbeschaffung eine besondere Stellung zu. Nichtetablierte politische Gruppierungen können auf dies Art und Weise am politischen Leben partizipieren. Dieses verfassungsrechtliche Instrument machen sich allerdings auch Parlamentsparteien zunutze, wenn sie ihre Interessen nicht im „Drzavni zbor“ durchsetzen können. Die direkte Demokratie birgt aber auch die Gefahr in sich, daß eine übermäßige Nut-

zung die Sinnhaftigkeit des Parlaments hinterfragt. Spezifische Themenkomplexe können zudem zu vermeintlich falschen Abstimmungen führen, wenn der Bürger nicht über die erforderliche Sachkenntnis verfügt. In der Zukunft wird deshalb auch vor dem Verfassungsgericht über die weiteren Modalitäten zur Einbringung von Volksabstimmungen entschieden werden. Diese juristische Entscheidung wird dann über die Verwirklichung der Leitidee von *Wohlstand und Sicherheit* entscheiden - dem EU-Beitritt.

VII. Quellen- und Literaturverzeichnis

1.Monographien und Sammelbände

BEETHAM, David, The Legitimation of Power. Issues in Political Theory, London, 1991

HEINS, Volker, Strategien der Legitimation. Das Legitimationsparadigma in der politischen Theorie, Münster, 1990

HUDALLA, Anneke, Der Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union. Eine Fallstudie zu den Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die finalité politique des europäischen Integrationsprozesses, Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik, Hamburg, 1996

JOPP, Mathias und Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analyse - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1996

KÖRKEMEYER, Stephan, Direkte Demokratie und Europäische Integration, Münster, 1994

KLUNKERT, Susanne et alii, hrsg. v. d. Bundeszentrale für politische Bildung, Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Neue Herausforderungen für die politische Bildung, Bonn, 1996

RAU, Zbigniew (Hrsg.), The Reemergence of the Civil Society in Eastern Europe and the Soviet Union, San Francisco/Oxford, 1991

RIKLIN, Alois und Kley, Roland, Stimmabstinenz und direkte Demokratie. Ursachen - Bewertungen - Konsequenzen, St. Galler Studien zur Wissenschaft, St. Gallen, 1981

SCHAFFNER, Urs, Vereinigte Staaten von Europa? Der Einfluß von externen Faktoren auf die Integrationsentwicklung von neun Internationalen Staatlichen Organisationen in Europa, Bern, 1993

SCHENK, Karl-Ernst und Seeler, Hans-Joachim (Hrsg.), Chancen für ein größeres Europa: Ost-Europa auf dem Weg in die EG, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, 1. Auflage, Baden-Baden, 1991

WEIDENFELD, Werner (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Strategien für Europa, Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Fassung, Bonn, 1996

WEIDENFELD, Werner (Hrsg.), Neue Ostpolitik - Strategien für eine gesamteuropäische Entwicklung, Strategien für Europa, Gütersloh, 1997

WEBER, Max, Gesammelte Politische Schriften, 4. Auflage, Tübingen, 1980

2. Aufsätze

BACH, Maurizio, Ist die europäische Einigung irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenbildung in der Europäischen Union, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Sonderheft 35/1995 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, 1995, S. 358-391

BÁRTÁ, Vít und Richter Sándor, Eastern Enlargement of the European Union from a Western and an Eastern Perspective, in: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), Number 227, Wien, März 1996, S. 1-31

BALKOVEC, Bojan, Political Parties in Slovenia, in: Nationalities Papers, Volume XXI, Number 1, New York, 1993, S. 189-193

BRUNETTI, Aymo und Straubhaar, Thomas, Internationalisierung und direkte Demokratie, in: Direkte Demokratie, Schweizer Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bern-Stuttgart, 1991, S. 237-255

BUCAR, Bojko, Slovenia. New Foreign Policy, in: Neuhold, Hanspeter et alii (Hrsg.), Political and Economic Transformation in East Central Europe, Boulder/San Francisco/Oxford, 1995, S. 281-295

DAUDERSTÄDT, Michael, Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration, in: Integration, 19 Jg., Bonn, 4/96 S. 208-223

HEINELT, Hubert, Einleitung, in: Heinelt, H. (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, 1996, S. 9-16

HUNYA, Gábor et alii, Central and Eastern Europe: Uneven Recovery, in: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsbereiche (WIIW), The Economic Situation in Central and Eastern Europe and the main CIS States in 1993 with an Outlook for 1994, Number 20, Wien, February 1994, S. 3-55

INOTAI, András, Die Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Europäische Rundschau, Wien, 3/94, S. 19-35

JACHTENFUCHS, Markus und Kohler-Koch, Beate, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate, Europäische Integration, Opladen, 1996, S. 15-40

LEPSIUS, Rainer M., Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Sonderheft 35/1995 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, 1995, S. 392-403

LEPSIUS, Rainer M., Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates, in: Lepsius, Rainer M., Demokratie in Deutschland, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 100, Göttingen, 1993, S. 249-264

MENCINGER, Joze, Der Fall Slowenien - vom Sozialismus zum Kapitalismus, vom Balkan nach Europa?, in: Europäische Rundschau, Vierteljahresschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 22. Jahrgang, Wien, 1/94, S.23-33

MENCINGER, Joze, Slovenia. Economic Transformation, in: Neuhold, Hanspeter et alli (Hrsg.), Political and Economic Transformation in East Central Europe, Boulder/San Francisco/Oxford, 1995, S. 165-185

MENCINGER, Joze und Suppan, Arnold, Slowenien, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Strategien für Europa, Gütersloh, 1995, S. 195-223

MORAVSIK, Andrew, Liberal Intergouvernmentalism and Integration: A Rejoinder, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 4/1995, S. 611-628

MÖCKLI, Silvano, Direkte Demokratie in Kalifornien, in: Direkte Demokratie, Schweizer Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bern-Stuttgart, 1991, S. 27-44

NEDELMANN, Brigitta, Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Sonderheft 35/1995 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, 1995 S. 15-40

NOLTE, Hans-Heinrich, Wohin mit Osteuropa? Überlegungen zur Neuordnung des Kontinents, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, B39/1995, S. 3-11

OFFE, Claus, Das Dilemma der Gleichgültigkeit, in: Merkur, 45 (4), 1991, S. 279-292

REHBERG, Karl-Siegbert, Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 1994, S. 47-84

RIZMAN, Rudolf M., Slovenia. The Politics of Democratization, in: Neuhold, Hanspeter et alii (Hrsg.),. Political and Economic Transformation in East Central Europe, Boulder/San Francisco/Oxford, 1995, S. 57-69

SCHARPF, Fritz W., Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahreszeitschrift, Nr. 4/1985, S. 323-357

STARCK, Christian, Die Flexibilität rechtlicher Institutionen, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Sonderheft 35/1995 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, 1995, S. 41-53

WELFENS, Paul, J. J., Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen und wirtschaftspolitische Optionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, B39/95, S. 22-31

3. Quellen, Dokumente, Statistiken und Gesetzestexte

Beilagen, Broschüren und Berichte

ANFRAGE, mündlich, Sekretariat der Regierung Sloweniens bezüglich der Beschäftigten in der slowenischen Staatsverwaltung, Ljubljana, 16. Juli 1997

BECKER, Peter, Von den Europa-Abkommen zum Beitritt, Arbeitskreis Europäische Integration-Tagungen, in: Integration, 19 Jg., 1/96, Bonn, S. 69-74

BEILAGE der Süddeutschen Zeitung, Slowenien, Nr. 75 / Seite 31, München, 02. April 1997

BEILAGE des „Vecer“, Kommunale Selbstverwaltung und Regionalismus Nr. 165 / Seite 35, Maribor 19. Juli 1997

BEILAGE des „Vecer“, Die slowenische Verwaltungsreform, Nr. 165 / Seite 37, Maribor 19. Juli 1997

BEILAGE des „Vecer“, Auszug aus der Untersuchung von Danica Fink-Hafner über die Ausbildung von Lobbyismus und politischer Netzwerke in Slowenien, Nr. 177 / Seite 35, Maribor 02. August 1997

BERICHT über die wissenschaftliche Fachtagung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin, Thema: Polen und die Osterweiterung der EU, vom 08.-10. Juni 1995, in: Integration 18. Jg., 3/95, Bonn, S. 177-182

BILTEN BANKE REPUBLIKE SLOVENIJE, 7/1995

HÖHMANN, Hermann-Hans, Ökonomie, Gesellschaft, Politik: Interdependenzen und Konflikte in der Transition Osteuropas, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, 38-1995

HÉRITIER, Adrienne (Hrsg.), Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, PVS-Sonderheft 24 1993, Opladen

PARTEIPROGRAMM DER LDS, unter Internetadresse: http://www.lds.si, 05. September 1997

PARTEIPROGRAMM DER SKD, unter Internetadresse: http://www.skd.si, 05. September 1997

PARTEIPROGRAMM DER SDS, unter Internetadresse: http://www.sds.si, 05. September 1997

PARTEIPROGRAMM DER SLS, unter Internetadresse: http://www.sls.si, 05. September 1997

PARTEIPROGRAMM DER ZLSD, unter Internetadresse, http://www.zlsd.si, 05. September 1997

PRESSEKONFERENZ der Desus am 22.08.1997 in Ljubljana mit dem Generalsekretär der Partei, Janko Kušar und dem stellvertretenden Parteivorsitzenden Janez Zeleznik

STRATEGIEPAPIER DER SLS, Slowenien und das Slowenentum zu Beginn des nächsten Jahrtausends, Ravne na Koroškem, 12. August 1997

SZABÓ, Máté, Politischer Protest und Mobilisierung von Bürgern im Spiegel der Presse in der Slowakei, Slowenien und Ungarn 1993, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, 24-1996

Dokumente

EG-KOMMISSION, Weissbuch Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Kom(95) 163 endg., Brüssel, 1995

EG-KOMMISSION, Vorschlag für einen Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluß des Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Slowenien andererseits (.../.../EGKS, EG, Euratom), Kom (95) 342 endg., 95/0191 (AVC), Brüssel, 1995

EG-KOMMISSION, Agenda 2000. Die Erweiterung der Union. Eine Herausforderung, COM, 1997/379, DE, Brüssel, 1997

EG-KOMMISSION, Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, COM, 1997/380, DE, Brüssel, 1997

EUROPEAN COMMISSION, The Phare Programme Annual Report 1995, Com (96) 360 final, Brussels, 1995

OECD, Economic Survey of Slovenia, 10-97-36-1, Paris, 1. Juni 1997

Nachschlagewerke

DUDEN, Fremdwörterbuch, Mannheim, 1990

LEXIKON ZUR SOZIOLOGIE, hrsg. v. Fuchs, Werner et alii, 2. Auflage, Opladen, 1988

Statistiken

STATISTISCHES BUNDESAMT, Länderbericht Slowenien, Wiesbaden, 1995

STATISTICNI LETOPIS RS (Republike Slovenije), Ljubljana, 32 (1993)

STATISTICNI URAD REPUBLIKE SLOVENIJE, über Internet: http//www.sigov.si/rzs

ZAVOD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA STATISTIKO, Heft, Wahlen 1990, Ergebnisse, Ljubjana, 1990

URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE, št. 2/1991

Gesetzestexte

VERFASSUNG DER REPUBLIK SLOWENIEN, Ustava Republike Slovenije

VERTRAG ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (EGV)