

## Restrukturierung mit Hindernissen: Der Fall Slowenien

Slowenien kann aufgrund seiner verzögerten Transformation besonders im Vergleich zu den „Schocktherapie-Staaten“ Mittel- und Osteuropas als ein Sonderfall betrachtet werden. Die graduelle Transformation Sloweniens wurde durch verschiedene historische Voraussetzungen und politische Strukturen begünstigt. Dies lässt sich u. a. am Beispiel des Privatisierungsprozesses und dem Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) zeigen. Klientelistische Netzwerke haben den Übergang zu einer vollständig liberalisierten Marktwirtschaft lange Zeit blockiert. Dies kann aber als einer der Erfolgsfaktoren der slowenischen Transformation betrachtet werden. Zum einen wurde auf diese Weise die soziale Stabilität und binnenwirtschaftliche Nachfrage aufrechterhalten, was die graduelle Anpassung erleichterte, und zum anderen verzögerte der geringe Zufluss an ADI<sup>1</sup> die schnelle Vertiefung regionaler Polarisierungstendenzen.<sup>2</sup> Mögliche Gründe für die dennoch zu

- 
- 1 Der Transformationserfolg Sloweniens ohne eine nennenswerte Beteiligung von ADI ist vor allem deshalb von besonderer Bedeutung, weil ADI im Rahmen der neoklassischen Transformationstheorie eine wichtige Rolle bei der Modernisierung post-sozialistischer Volkswirtschaften unterstellt werden. Vgl. hierzu: A. Nesvetailova, From 'Transition' to Dependent Development: The New Periphery in Global Financial Capitalism, Aberystwyth 2002, S. 4; K. E. Meyer, Direct Investment in Economies in Transition, Cheltenham 1998; T. Ozawa, Foreign Direct Investment and Economic Development, in: Transnational Corporations, 1 (1992) 1; M. Rojec, Restructuring with Foreign Direct Investment: The Case of Slovenia, Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD), 1998; G. Hunya, Integration through Foreign Direct Investment, Cheltenham 2000.
  - 2 Neuere empirische Untersuchungen zu den Erfahrungen anderer Mittel- und Osteuropäischer Länder (MOEL) – siehe den Beitrag über Ungarn in diesem Heft –, aber auch Chinas weisen darauf hin, dass die Zuflüsse an ADI regional stark divergieren, d. h. überproportional den höher entwickelten Gebieten zu gute kommen, und somit die These stützen, dass ADI zumindest kurz- und mittelfristig eine der Ursachen für die Herausbildung regionaler Polarisierungen darstellen können. Vgl. hierzu: für Ungarn: Nesvetailova (Amm. 1); für die Slowakische Republik: E. Farkasová, Regional Aspects of the Effect of Foreign Direct Investment. S. 16; für China: Q. Chen, Economic Integration and the Geographical Distribution of FDI – the Chinese Experience, Clermont-Ferrand 2003, S. 1. Zur Definition von Polarisierung siehe Andreas Lange, Editorial, in diesem Heft.

beobachtenden regionalen Polarisierungen werden im zweiten Teil der Arbeit analysiert.

Die territoriale Reorganisation Sloweniens ist bisher nicht sehr weit fortgeschritten und entsprechende politische Strategien existieren erst seit wenigen Jahren. Gleiches gilt für das Anlocken von ADI. Trotzdem wurden erste Instrumente zur Regionalförderung erarbeitet und zum Teil bereits implementiert. Mögliche Ursachen für die Neuausrichtung der Regionalentwicklungspolitik stellen die sich in den letzten Jahren verfestigenden regionalen Entwicklungsunterschiede sowie die Notwendigkeit der Schaffung der erforderlichen Instanzen und Mechanismen für die Abschöpfung der Mittel aus den EU-Strukturfonds dar. Die Neuausrichtung der ADI-Strategie bestätigt, dass sowohl die diesbezüglich vorgetragenen Empfehlungen als auch die von der EU geäußerte Kritik während der Beitrittsverhandlungen ihre Wirkungen nicht verfehlt haben. Darüber hinaus muss auf die Wahl Anton Rops zum neuen Ministerpräsidenten hingewiesen werden, der die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses und damit auch des ADI-Zuflusses vorantrieb. Dieser gilt als dem von der EU-Kommission beklagten elitären „Insider-Club“, der besonders die Anfangsphase der slowenischen Transition nachhaltig prägte, als weniger verpflichtet. Weiterer Druck auf politische Reformen ging auch durch die sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit Sloweniens aus,<sup>3</sup> deren Hauptursachen vor allem in dem langsamen Restrukturierungs- und Privatisierungsprozess gesehen wurden.<sup>4</sup> Die internationale Konkurrenzfähigkeit, die für das stark exportabhängige Land einen wichtigen Faktor für wirtschaftliches Wachstum darstellt, konnte lediglich durch wiederholte Abwertungen des Tolar aufrechterhalten werden. In Folge dieser Entwicklung fand eine Neubewertung der positiven Effekte von ADI in Abwägung der damit verbundenen Gefahren statt, die zur Revision der verfolgten Strategie der slowenischen Regierung führte.<sup>5</sup>

---

3 IMAD, Annual Economic Mirror 1998, 1/99 Competitiveness – Slovenia: CEFTA, [www.sigov.si](http://www.sigov.si); IMAD, Annual Economic Mirror 1998, 2/99 Competitiveness.

4 Vgl. H. Clement u. a., Wachstum in schwierigem Umfeld – Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, Working Paper Nr. 242, Osteuropa-Institut München.

5 Zu den positiven Effekten von ADI vgl. M. Plum, Auswirkungen von Direktinvestitionen in Empfängerländern, Bergisch Gladbach 1995, S. 117; UNECE, United Nations Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe 2001, Genf 2001, S. 203; UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development: World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness, Genf 2002, S. 321; J. E. Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung. München 2002, S. 92-93; Vgl. für Slowenien u. a. M. Rojec (Anm. 1), S. 26.

Die weitere Öffnung Sloweniens für ADI sowie ein eher zurückhalten- des Engagement im Bereich der Regionalentwicklung könnten die bereits bestehenden regionalen Disparitäten verstärken. Diese Entwicklung erscheint umso wahrscheinlicher, wenn es dem Nationalstaat nicht gelingen sollte, einen Teil des durch zusätzliche ADI erwirtschafteten Mehrprodukts z. B. durch gezielte Besteuerung abzuschöpfen und produktiv im Rahmen von angemessenen Förderprogrammen für eine ausgewogene Regionalentwicklung einzusetzen. Verstärkte Reformanstrengungen könnten die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien befördern, wenn diese mit einer Dezentralisierung und Effektivierung von Regionalpolitik einhergehen.

## Ökonomische Transition Sloweniens

### *Makroökonomische Indikatoren*

Der aktuelle Stand der ökonomischen Transition in Slowenien wird gemeinhin als überaus fortgeschritten eingeschätzt. Die slowenische Wirtschaft wuchs 2001, nach Wachstumsraten von konstant über vier Prozent in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, immerhin noch um respektable drei Prozent.<sup>6</sup> Sie erreichte somit ein Pro-Kopf-BIP gemessen in Kaufkraftparitäten von 16.063 Euro. Damit bewegt sich die slowenische Wirtschaftskraft auf einem Niveau von über 70 Prozent des europäischen Durchschnitts. Im Gebiet um die Hauptstadt Ljubljana wurde mit dem Jahr 2001 bereits das Niveau der EU-15 erreicht. Der Leistungsbilanzsaldo sowie der Haushaltssaldo bestätigten mit -0,5 bzw. -1,5 Prozent des BIP die Tendenz eines nur mäßigen Anwachsens der ohnehin schon verhältnismäßig geringen Staatsverschuldung von etwa 40 Prozent des BIP.<sup>7</sup> Von den fünf Maastricht-Kriterien erfüllt Slowenien demzufolge bereits zwei.

Eine weitere dieser Richtlinien, nämlich das Inflationskriterium, wurde erneut umso deutlicher verfehlt. Die Inflationsrate bewegte sich ähnlich wie in den letzten Jahren bei acht Prozent. Diese nach Meinung vieler Beobachter zu hohe Inflationsrate wird unter anderem auf den Lohndruck seitens des öffentlichen Sektors, die im Erhebungszeitraum relativ hohen Energieimportpreise sowie die von öffentlicher Seite verfolgte Geld- und Wechselkurspolitik, zurückgeführt.

---

6 Vgl. Dresdner Bank, Slowenien. Investieren in Mittel- und Osteuropa, Mai 2002. <<http://www.dresdnerbank.de>> ; Commerzbank, Slowenien zu Hause in Europa, Commerzbank Außenhandelsblätter 2/2002, <<https://www.commerzbank.de>>; Raiffeisen Bank, Finanzplatz Slowenien. <<http://neu.raiffeisen.at>>.

7 Die relativ niedrige Staatsverschuldung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Slowenien nur im geringen Maße Altschulden Jugoslawiens übernehmen musste.

Die Arbeitslosigkeit erreichte mit 5,7 Prozent nach der Messmethode der ILO einen für westeuropäische Verhältnisse niedrigen Wert. Relativieren muss man diese Einschätzung allerdings, wenn man sich die nationalen Zahlen etwas genauer ansieht. Diese ergeben eine Quote von 11,6 Prozent. Die bestehende Diskrepanz ist auf die im Rahmen dieser beiden Erfassungsmethoden unterschiedliche Definition des Begriffs „Arbeitslosigkeit“ zurückzuführen. Im Zuge noch ausstehender Privatisierungen staatlicher Banken, Versicherungen und Großunternehmen ist mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu rechnen.

### *Privatisierung*

Die Transition Sloweniens wurde wohl von keinem einzelnen Aspekt so stark beeinflusst wie von der vergleichsweise hohen Kontinuität der politischen und wirtschaftlichen Eliten und deren wechselseitigen Verflechtungen.<sup>8</sup> Dies manifestier(t)e sich in regelmäßigem Hin- und Herwechseln von ehemaligen Partei- und Staatsfunktionären zwischen Managementposten im Unternehmenssektor und der Regierung. Dieser Umstand führte zu einer Politisierung des ökonomischen Restrukturierungsprozesses. Diese Entwicklung lässt sich anhand eines der von internationalen Beobachtern am häufigsten kritisierten Schwachpunkte der slowenischen Transformation, nämlich dem staatlichen Privatisierungsprogramm, am besten verdeutlichen.

Ungeachtet der guten Voraussetzungen, die Slowenien bereits zu Beginn seiner Unabhängigkeit durch seine Erfahrungen mit Privatisierungsmaßnahmen<sup>9</sup> hatte, wurde die Verabschiedung des ersten nationalen Privatisierungsprogramms zu einem für den Charakter der slowenischen Transformation symptomatischen Politikum. Der vom Vizepremierminister ausgearbeitete und im Juni 1991 als Vorschlag der Regierung dem Parlament zur Abstimmung vorgelegte Entwurf des ersten Privatisierungsgesetzes wurde vom damaligen Premierminister persönlich attackiert. Dieser Zwischenfall führte sowohl zu einer Abstimmungsniederlage der Regierung als auch zum Aus-

8 Gute Beispiele für die politische Kontinuität im slowenischen Transformationsprozess sind der vom April 1990 bis Dezember 2002 amtierende Staatspräsident Milan Kučan sowie das derzeitige Staatsoberhaupt Sloweniens, Janez Drnovšek, der von 1991 bis Juni 2000 und von November 2000 bis Dezember 2002 das Amt des Premierministers inne hatte. Beide Politiker waren bereits vor der Unabhängigkeit Sloweniens Mitglied der Liga der Slowenischen Kommunisten. Erstgennanter sogar in verantwortlicher Position. Vgl. weiterhin u. a. P. Kreiner, Das Erfolgsmodell stößt an seine Grenzen. Slowenien als reichster EU-Neuling plant Reformen, Hannoversche Allgemeine Zeitung, 20.09.2003.

9 Erste Privatisierungsprogramme wurden in Jugoslawien bereits Ende der 1980er Jahre durchgeführt.

einanderbrechen der Regierungskoalition und lies zu diesem Zeitpunkt bereits erahnen, dass das ökonomische Kalkül dem politischen gewichen war. Im Folgenden versuchten die Akteure in der politischen Arena, vor allem die Christdemokraten, Zugang zu den ökonomischen Ressourcen des Landes zu bekommen bzw. diesen aufrecht zu erhalten. Sie strebten nach strategischen Positionen in der Wirtschaft, um mit Hilfe der damit verbundenen politisch determinierten Einkommen<sup>10</sup> klientelistische Patronagenetzwerke zu finanzieren, die ihre politische Machtbasis absichern sollten.<sup>11</sup> Im November 1992 wurde das erste Privatisierungsgesetz schließlich verabschiedet.<sup>12</sup> Auf Grund seiner Entstehungsgeschichte war das Privatisierungsprogramm vor allem durch ein hohes Maß an Regulierung gekennzeichnet. Dies kann zum Großteil darauf zurückgeführt werden, dass die Parteien im Rahmen des Aushandlungsprozesses versuchten, den jeweiligen politischen Gegner in Schach zu halten. Dies führte unweigerlich zur Verzögerung des Privatisierungsprozesses.<sup>13</sup>

Heute ist der Privatisierungsprozess lediglich bei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) abgeschlossen. Dort wurden die Privatisierungsmaßnahmen wesentlich zügiger durchgeführt als z. B. im Banken- und Versicherungssektor, der noch immer von den beiden großen Staatsbanken und dem größten staatlichen Versicherungsunternehmen des Landes dominiert wird, sowie bei staatlichen Großunternehmen.<sup>14</sup> Diese unterschiedlichen Pri-

---

10 Wenn der Zugang zu Führungspositionen in großen staatlichen Unternehmen nicht durch den freien Wettbewerb von Managern, bei dem sich der Qualifizierteste durchsetzt, sondern durch politische Absprachen festgelegt wird, dann entsteht für den durch die politische Auswahl Begünstigten ein zusätzliches Einkommen, das er unter Marktbedingungen nicht erzielt hätte. Dieses kann folglich nicht als Markteinkommen betrachtet werden und wird deshalb an dieser Stelle als politisch determiniertes Einkommen bezeichnet.

11 Vgl. A. Rus, *Quasi Privatization: From Class Struggle to a Scuffle of Small Particularism*, in: J. Benderly/E. Kraft (Hrsg.), *Independent Slovenia. Origins, Movements, Prospects*, New York 1994, S. 232-233.

12 Dieses Gesetz wurde bereits im Juni des darauf folgenden Jahres abgeändert. Im November 1994 wurde ein neues Privatisierungsgesetz verabschiedet, welches im April 1998 wiederum durch ein neues Gesetz abgelöst wurde, welches noch im selben Monat eine Änderung erfuhr. Die Implementierung des Gesetzes erforderte die Verabschiedung weiterer 14 Gesetze und elf Verordnungen.

13 Vgl. Rus (Anm. 11), S. 234-235.

14 Vgl. P. Sicherl/S. Kukar, *Slovenia*, in: J. Bachtler/R. Downes/G. Gorzelak (Hrsg.), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Aldershot 2000, S. 198; Vgl. EBRD, *Slovenia Investment Profile 2001*, London 2001 ([www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)), S. 3; M. Bučar/M. Stare, *Innovation Policy in Six Candidate Countries: The Challenges*. National Innovation Policy Profile: Slovenia, Study

vatisierungsgeschwindigkeiten können zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Manager des KMU-Sektors aufgrund ihres geringeren politischen Einflusses ihre Besitzstandsansprüche nur begrenzt durchsetzen konnten. Zum anderen erschien der KMU-Sektor vielen politischen Akteuren für ihren Machterhalt strategisch weniger bedeutsam. Zahlreiche KMU-Manager hatten außerdem ein starkes Interesse an schneller Privatisierung, da sie das wirtschaftliche Potenzial ihrer Unternehmen gut einschätzen und von Management Buy-Out Optionen profitieren konnten.<sup>15</sup>

Es scheint, dass sowohl für die alten als auch für die neuen politischen Eliten die Sicherung bzw. Etablierung ihrer eigenen Machtbasis in klientelistischen Netzwerken Vorrang vor tief greifenden institutionellen, marktwirtschaftlichen Reformen hatte.<sup>16</sup> Sowohl das Tempo als auch die Form des Privatisierungsprozesses begünstigten dabei die Entstehung eines unvollkommenen Marktes, auf dem es in vielen Sektoren an Wettbewerb mangelt und der noch immer durch die starke Präsenz des Staates gekennzeichnet ist.<sup>17</sup> Dieser verzögerten Transformation scheint keine gezielte Strategie zugrunde gelegen haben, wie sie z. B. durch die These der Förderung von „infant industries“ empfohlen wird. Dies gilt trotz der Aussagen von Insidern, wie z. B. Peter Jesovnik, dem Direktor der slowenischen Industrie- und Handelskammer, der darauf verweist, dass die Privatisierungen auch langsamer angegangen wurden, um aus den Erfahrungen der anderen Transitionsländer zu lernen und so deren Fehler zu vermeiden.<sup>18</sup> Vielmehr sprechen sowohl EU-Kommission als auch slowenische Beobachter von einem Insider-Club alter Eliten, dem sich potentielle Investoren gegenübergestellt

---

commissioned by the Directorate General for Enterprise – European Commission, Ljubljana 2001, S. 8.

- 15 Vgl. R. P. Heinrich, Privatisierung in ehemaligen Planwirtschaften: Eine positive Theorie, in: A. Bieszczyk-Kaiser/R.-E. Lungwitz/E. Preusche (Hrsg.), Transformation – Privatisierung – Akteure. Wandel von Eigentum und Arbeit in Mittel- und Osteuropa, München 1994, S. 68; A. Naberzic, Slowenien auf dem Weg zum EU-Beitritt, in: B. Neuss (Hrsg.), Occasional Papers Nr. 24, Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slowenien, Slowakei und Tschechien als Beispiele, Tübingen 2002, S. 65.
- 16 Vgl. A. Gosar, Slowenien im Vorfeld der EU-Erweiterung aus geographischer Sicht, in: B. Neuss (Hrsg.), Occasional Papers Nr. 24, Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slowenien, Slowakei und Tschechien als Beispiele. Tübingen 2002, „Die klassischen Probleme des politischen Wandels, wie z. B. die Umstrukturierung und Privatisierung der Wirtschaft und der Liegenschaften, sind von den Politikern als zweitrangig angesehen worden.“ S. 77; M. Bučar/M. Stare (An., 14), S. 9.
- 17 Vgl. H. Clement u. a. (Anm. 4), S. 52.
- 18 Vgl. A.-K. Kalman, Slowenien zwischen nationaler Selbstfindung und EU-Osterweiterung, NDR Info. Das Forum, 22.10.2002, S. 2.

sehen.<sup>19</sup> Als Folgen dieses Phänomens können die mangelhafte Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und die durch die slowenische Entwicklungsgesellschaft (SDC) gewährten undurchsichtigen Beihilfen für ansonsten nicht überlebensfähige Staatsunternehmen betrachtet werden.<sup>20</sup>

Paradoxerweise hat sich der Reformunwillen der politischen Eliten hinsichtlich der sensiblen Bereiche der Wirtschaft als ein Garant für die Aufrechterhaltung von makro-ökonomischer und sozialer Stabilität herausgestellt und auf diese Weise zusammen mit weiteren Erfolgsfaktoren die Grundlage für die solide derzeitige Lage geschaffen. Die Subventionspolitik schuf Übergangszeiträume und stützte durch ihre Einkommenseffekte zumindest kurzfristig das Beschäftigungsniveau und die Binnennachfrage.

### *Ausländische Direktinvestitionen*

Die von staatlicher Seite verfolgte Privatisierungspolitik konnte in Bezug auf die Beteiligung ausländischen Kapitals im Rahmen der Restrukturierung der slowenischen Wirtschaft nicht ohne Folgen bleiben. Die Privatisierung der überwiegenden Mehrzahl der staatlichen Unternehmen wurde, nicht wie in anderen Staaten, durch Verkauf an strategische, ausländische Investoren realisiert, sondern vorrangig über Management Buy-Outs und Arbeitnehmerbeteiligungen verwirklicht. Die Entstaatlichung der slowenischen Wirtschaft verlief sowohl durch die angewandten Privatisierungsformen als auch durch die bereits zuvor skizzierten Entwicklungen wesentlich langsamer als in den übrigen MOE-Staaten. Die wenigen Beteiligungsmöglichkeiten für ausländische Investoren schlugen sich in vergleichsweise geringen Zuflüssen ausländischen Kapitals nieder. Diese konvergierten im Verlauf der neunziger Jahre beständig um ein Prozent des BIP, wobei in den Jahren 1997 und 1998 aufgrund verstärkter Privatisierungsanstrengungen etwas höhere Quoten verzeichnet wurden. Dennoch lag der Zufluss an ADI als Anteil der getätigten Bruttoanlageinvestitionen, der häufig als guter Maßstab für den Beitrag des Auslands an den getätigten Investitionen interpretiert wird, zwischen 1993 und 2000 durchschnittlich unter fünf Prozent (Tabelle 1).<sup>21</sup>

---

19 Europäische Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 2000 über die Fortschritte Sloweniens auf dem Weg zum Beitritt. November 2000, Europäische Kommission, Brüssel 2000, S. 27-28.

20 Europäische Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Sloweniens auf dem Weg zum Beitritt. Oktober 2002, Europäische Kommission, Brüssel 2002, S. 35.

21 Vgl. P. Havlik, EU Enlargement: Economic Impacts on Austria, The Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien 2001. S. 30-36.

Tabelle 1: Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen  
als Anteil der getätigten Bruttoanlageinvestitionen 1993–2000 in %

	<i>Slowenien</i>	<i>Ungarn</i>	<i>Tschechische Republik</i>	<i>Polen</i>
1993	4,7	32,1	6,6	12,6
1994	4,4	13,7	7,4	12,5
1995	4,4	49,7	15,4	15,5
1996	4,6	23,5	7,7	15,1
1997	8,8	21,4	8,0	14,5
1998	5,2	18,3	17,3	16,0
1999	3,4	17,1	36,0	18,4
2000	2,2	17,5	29,7	24,1
1993–2000	4,7	24,2	16,0	16,1

Quelle: eigene Tabelle nach P. Havlik, EU Enlargement (Anm. 21), S.36.

Für den lange Zeit geringen Zufluss von ADI lassen sich zahlreiche Ursachen ausmachen.<sup>22</sup> So stellt der geringe Bekanntheitsgrad Sloweniens<sup>23</sup> ein eben solches Problem dar wie der nur schwach entwickelte Finanzmarkt<sup>24</sup> sowie die von der EU-Kommission wiederholt gerügten langwierigen und komplizierten bürokratischen und gerichtlichen Verfahren.<sup>25</sup> Darüber hinaus wird die öffentliche Meinung nachhaltig durch sehr öffentlichkeitswirksame ADI-averse Kampagnen einiger Politiker geprägt, die sich aus einer Mischung aus tief sitzenden Ressentiments vor allem gegen den Großinvestor Österreich und erstarktem nationalen Selbstbewusstsein speisen.<sup>26</sup> Es

22 Eine sehr gute Zusammenfassung der verschiedenen Ursachen für den geringen Zufluss an ADI findet sich in: OECD. Foreign Direct Investment in Slovenia. Trends and Prospects. Paris 2002. S. 25-26.

23 Dieser ergibt sich zum einen aus der geringen Größe des Landes, zum anderen aber auch aus dessen mangelhafter Vermarktung. Vgl. hierzu M. Walter, Slowenien: Der ungeduldige Anwarter, Faz.Net, 26.09.2001. <<http://www.faz.net>> (8.3.2003); A. Gosar (Anm. 16), S. 80.

24 Dieser ist durch ein vergleichsweise hohes Zinsniveau, hohe binnenwirtschaftliche Transaktionskosten sowie hohe Kosten für die Kapitalbeschaffung an der Börse gekennzeichnet.

25 Dies betrifft z. B. die zeitaufwendige Ausstellung von Genehmigungen, die Verzögerung von Insolvenzverfahren sowie die mangelhafte Durchsetzung ergangener Urteile und damit die Rechtssicherheit, die für eine reibungslose Geschäftsabwicklung unverzichtbar ist.

26 Vgl. hierzu die Äußerungen des ehemaligen slowenischen Wirtschaftsministers Joze Mencinger in: M. Kraske, Musterschüler der glorreichen Zehn, Spiegel Online, 11.12.2002, <[www.spiegel.de](http://www.spiegel.de)> (8.3.2003).

scheint, dass die Einkommens- und Machtinteressen von Eliten in strategisch günstigen Positionen bspw. in den noch in quasi-monopolistischen Marktstrukturen operierenden Versorgungsunternehmen dem gesamtwirtschaftlich sinnvollen Engagement ausländischer Investoren lange entgegenstanden.<sup>27</sup>

Tabelle 2:

## Motive für Investitionen ausländischer Unternehmen in Slowenien

Investitionsmotive	Anteil der befragten Unternehmen, die jeweiliges Motiv angegeben haben in %*
Zugang zum slowenischen Markt	41,5
Zugang zu anderen Märkten	36,3
Technologie und Know-how	29,8
Qualifikation der Arbeiter	26,9
Finanzielle Unterstützung	25,1
Anerkanntes Warenzeichen	17,0
Kauf von Material oder Teilen	10,5
niedrige Arbeitskosten	1,8
Aufkauf eines Unternehmens im Konkursverfahren	1,8

Quelle: F. Dedek/J. Novak<sup>28</sup>

\* 183 Unternehmen haben die Fragen beantwortet, Doppelnennungen waren möglich

Dennoch verfügt kaum ein anderer der übrigen MOE-Staaten über ähnlich gute Voraussetzungen für das Anlocken von ADI.<sup>29</sup> Slowenien zeichnet sich durch eine marktwirtschaftliche Tradition aus und ist geografisch günstig gelegen. Es bestehen sowohl nach Osten als auch nach Westen historische Netzwerke. Die Perzeption Sloweniens als Tor zum Balkan wurde im Rahmen einer Manager-Befragung durch Dedek und Novak zu den Investitionsmotiven von in Slowenien tätigen multinationalen Unternehmen bestätigt. Tabelle 2 zeigt, dass Investitionen zu mehr als 40 Prozent binnenmarkt-orientiert sind. Die stabile Binnennachfrage hat sich offensichtlich als Vorteil erwiesen. Weitere Anreize stellen die strategisch günstige Lage zur

27 M. Bučar/M. Stare (Anm. 14), S. 36.

28 F. Dedek/J. Novak, Raziskava podjetij s tujim in mešanim kapitalom (Research of Companies with Foreign and Mixed Capital), Gral iteo, Urad za gospodarsko promocijo in tuje investicije pri Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj, Ljubljana 1998.

29 Vgl. u. a. OECD (Anm. 22), S. 23-25; EBRD (Anm. 14), S. 3; M. Bučar/M. Stare (Anm. 14), S. 8.

Erschließung angrenzender Länder, die gut ausgebaute Infrastruktur sowie das gut ausgebildete Arbeitskräftepotenzial dar. Aus dem vergleichsweise hohen Qualifikationsniveau ergibt sich für ausländische Investoren ein erheblich günstigeres Verhältnis von produziertem Mehrwert zu den von ihnen zu tragenden Arbeitskosten als in jedem anderen Land der EU-15.<sup>30</sup> Das gilt im Besonderen für die Gebiete Zentralsloweniens, in denen schon heute die große Mehrzahl ausländischer Investitionen getätigt wird.

Dieser Trend lässt sich mit Strukturen erklären, die im Laufe der Transition bzw. bereits zuvor entstanden. Bei der Entwicklung von wirtschaftlichen Zentren, die durch die Ansiedlung einer kritischen Masse von Unternehmen einmal entstanden sind, können lock-in Effekte eintreten, die die Konzentration von Aktivitäten in diesem Zentrum aufrechterhalten und sogar verstärken.<sup>31</sup> Als grundlegende Bedingung für das Wirken von Agglomerationskräften, die die treibende Kraft bei der Cluster-Bildung darstellen, erscheinen hierbei steigende Skalenerträge.<sup>32</sup> Darüber hinaus ergeben sich für die einzelnen Firmen weitere Vorteile aus der Siedlung in derartigen Clustern, wie z. B. Wissens-, Informations- und Technologie-Spillover<sup>33</sup> oder ein größeres Angebot qualifizierter Arbeiter, die zum Teil bereits von ansässigen Firmen ausgebildet wurden.<sup>34</sup>

Der folgende Abschnitt untersucht, welche Auswirkungen durch die Zunahme von ADI auf die regionale Struktur Sloweniens zu erwarten sind.

### Regionale Disparitäten in Slowenien

Im Vergleich zu den anderen MOE-Staaten steht Slowenien dank positiver Indikatoren auf nationaler Ebene überdurchschnittlich gut da, wenn es um die Erfüllung der Maastricht-Kriterien geht. Der Beitrag der zwölf Regionen zu dieser Bilanz ist jedoch sehr unterschiedlich, auch wenn es in Slowenien keine Regionen mit einem extremen Entwicklungsrückstand gibt. Vier der zwölf Regionen sind ausgesprochene Industrieregionen und drei Viertel der

30 Dieses Verhältnis wird als eines der wichtigsten unternehmerischen Kalküle bei der Ansiedlungsentscheidung betrachtet. Vgl. hierzu M. Rojec/M. Stanojević, Motivation and Strategic Consideration of Foreign Investors in Slovenia, Delovni Zvezki Urada Za Makroekonomske Analize In Razvoj, št. 1/letnik IX/2001, Ljubljana 2001, S. 36.

31 Vgl. J. V. Henderson et al., Geography and Development, in: Journal of Economic Geography 1 (2001) S. 81-105, S. 86.

32 Ebenda, S. 82.

33 Vgl. R.W. Eberts, D. McMillen, Agglomeration Economies and Public Infrastructure, in: P.Cheshire, E.S. Mills (Hrsg.), Handbook of Urban and Regional Economics, Vol.3, North Holland 1999.

34 Vgl. P. R. Krugman, Geography and Trade, Cambridge 1991.

Fläche Sloweniens ländliche Gebiete, wovon rund 16 Prozent aufgrund ihrer Nähe zu größeren Städten noch urbanen Charakter haben und über eine gute Verkehrsinfrastruktur und eine günstige ökonomische und soziale Infrastruktur verfügen. Rund eine Million der zwei Millionen Einwohner lebt in diesen Gebieten.<sup>35</sup> Der übrige Teil, der fast viertausend von ländlichem Umfeld geprägte Ortschaften umfasst, liegt zwar größtenteils grenznah, ist jedoch sehr bergig und schlecht erreichbar. Die Ausstattung mit Bildungszentren ist in diesen Gebieten geringer, Arbeitsplätze gibt es zu einem großen Teil in der Landwirtschaft, dessen Anteil an der Gesamtwirtschaft allerdings jetzt schon nur noch bei vier Prozent liegt und weiter zurückgeht.<sup>36</sup> Die größte Konzentration von Unternehmen, Behörden und sozialen Einrichtungen herrscht in Zentralslowenien, die Dichte wirtschaftlicher Ansiedlungen nimmt nach Osten hin ab. Am deutlichsten wird das Wohlstandsgefälle nach Osten hin im Einkommensvergleich (Tabellen 3 und 4).

Tabelle 3:  
Ökonomische Indikatoren für die slowenischen Regionen (Auswahl)

Regionen	BSP pro Kopf in US-Dollar 1999	Beitrag BSP 1999 in %	Netto-Verdienst in Euro 2001*	Firmen und Institutionen 2001 **	Infrastruktur Bahnhöfe 2001	Infrastruktur Pkw 2001
Pomurska	7.740	4,8	512,17	6696	11	48.064
Podravska	8.390	13,4	551,31	18.797	33	131.065
Koroška	8.750	3,2	516,78	4205	12	29.676
Savinjska	9.210	11,8	539,63	15.821	32	104.816
Zasavska	8.114	1,9	542,55	2267	3	17.508
Spodnjeposavska	8.445	2,9	531,83	4520	13	29.020
Jugovzhodna	9.205	6,3	563,76	8407	27	56.763
Osrednjeslovenska	13.543	32,8	663,29	45.547	34	227.398
Gorenjska	9.313	9,1	567,49	12.876	16	85.672
Notranjsko-kraska	8.633	2,2	549,72	3358	7	22.498
Goriška	10.314	6,2	586,82	9568	18	58.707
Obalnokraška	10.583	5,4	598,38	9497	16	51.506
Slowenien	10.109	100	586,62	141.559	222	862.648

35 Republic of Slovenia, National Development Plan 2001-2006, Ljubljana 2001, <<http://www.gov.si/arr/>> (17.1.2003), S. 16.

36 Ebenda, S. 32.

Quelle: eigene Tabelle nach Statistical Office of the Republic of Slovenia<sup>37</sup>

\* 1 € = 229 866 SIT (1.5.2003)

\*\* sämtliche slowenische Firmen und Institutionen (in Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau, Handwerk, Gas- und Wasserversorgung, Großhandel, Hotelgewerbe, Gastronomie, Transport, Lagerung, Kommunikation, Finanzgewerbe, Immobilien, öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit und Soziales)

Den größten Beitrag zur Gesamtwertschöpfung liefert Zentralslowenien mit fast 33 Prozent (Tabelle 3). Die Mehrheit der zwölf Regionen erreichte im Jahr 1999 kaum den nationalen Mittelwert des Pro-Kopf-Einkommens. Nur zwei Regionen, Osrednjeslovenska mit Ljubljana (hier Zentralslowenien) und Obalno-kraška mit der Adria-Hafenstadt Koper lagen darüber. Die nordwestlich gelegene Region Goriška erreichte den Durchschnitt knapp (Tabelle 4). Im Jahr 2001 erreichte Zentralslowenien als einzige Region erstmals den BSP-Durchschnitt der EU-15. Die im nationalen Vergleich schwächste Region, das im äußersten Osten des Landes gelegene Pomurska, erwirtschaftete 50 Prozent des EU-Mittels. Auch die anderen Regionen blieben im Vergleich deutlich hinter dem EU-Vergleichswert zurück.<sup>38</sup>

Ein relatives Regionalgefälle besteht nur zwischen Zentralslowenien und dem Rest des Landes. Das Entwicklungsniveau innerhalb Restsloweniens weist nicht so starke Disparitäten auf. Trotzdem besteht innerhalb der verbleibenden Regionen ein Gefälle, das von West nach Ost verläuft und sich an Indikatoren wie Arbeitslosigkeit und Einkommen ablesen lässt.<sup>39</sup>

D. h. also, dass nur ein Viertel der Regionen für die positive Gesamtbilanz verantwortlich ist, die in der allgemeinen öffentlichen Wahrnehmung das Bild vom Musterland produziert. Rund ein Drittel der Slowenen leben in diesen wirtschaftlich starken Regionen. Die verbleibenden zwei Drittel leben in Gebieten, in denen das Pro-Kopf-Einkommen erheblich sowohl hinter der nationalen Norm als auch dem EU-15 Durchschnitt zurückbleibt.

37 Statistical Office of the Republic of Slovenia, Statistical Yearbook of the Republic of Slovenia 2002, Review by Statistical Regions, Ljubljana 2002, <<http://www.gov.si/zrs/leto02/34-02.pdf>> (24.1.2003).

38 Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD), Regional Gross Domestic Product (August-September 2003), Ljubljana 2003, <<http://www.gov.si/zmar/arhiv/og8903/ang/areg.pdf>> (23.10.2003).

39 Im Jahr 2000 lag die Arbeitslosenquote in Slowenien nach Berechnungen des Statistical Office und der National Agency for Regional Development (NARD) bei 12,2 Prozent, im Westen bei 9,2 und im Osten bei 15,1 Prozent. Vgl. Republic of Slovenia (Anm. 35), S. 29.

Tabelle 4: BSP der Regionen 2000–2001

Regionen	BSP/Kopf in 1000 SIT		BSP/Kopf in PPS		Index Slowe- nien=100	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Osrednje- slovenska	2.936	3.308	21.980	23.393	138	139
Obalno-Kraška	2.261	2.485	16.925	17.569	107	104
Gorenjska	1.876	2.122	14.044	15.006	88	89
Goriška	2.080	2.348	15.575	16.606	98	99
Savinjska	1.930	2.126	14.451	15.036	91	89
Jugovzhodna	1.923	2.167	14.394	15.321	91	91
Pomurska	1.509	1.694	11.294	11.979	71	71
Notranjsko- kraska	1.693	1.871	12.672	13.228	80	79
Podravska	1.757	1.975	13.152	13.968	83	83
Koroška	1.776	1.992	13.298	14.089	84	84
Spodnje- posavska	1.822	2.072	13.641	14.655	86	87
Zasavska	1.697	1.804	12.708	12.754	80	76
Slowenien	2.122	2.380	15.890	16.830	100	100

Quelle: eigene Tabelle nach Statistical Office of the Republic of Slovenia<sup>40</sup>

\* PPS - Purchasing Power Standard

Die Europäische Kommission bescheinigte Slowenien denn auch in ihrem Regelmäßigen Bericht von 2002 ein relativ geringes Regionalgefälle, verweist aber zugleich auf dessen Beständigkeit.<sup>41</sup> Auch Maßnahmen zu einer ausgewogeneren Regionalentwicklung, die zuvor schon einmal in den Siebzigerjahren begonnen wurden und die langfristige Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Gebieten mit Entwicklungsrückstand zum Ziel hatten, haben die Zunahme der regionalen Ungleichheiten im vergangenen Jahrzehnt nicht verhindern können.<sup>42</sup> Aus aktueller Sicht gibt es abgesehen von neueren politischen Anstrengungen um eine harmonischere

40 IMAD (Anm. 38).

41 Europäische Gemeinschaften (Anm. 19), S. 35.

42 Europäische Gemeinschaften(c), Slowenien, Mittelfristige Prioritäten, Brüssel 2002, <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/petrin\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/petrin_de.pdf)> (10.1.2003).

Regionalentwicklung kaum Anhaltspunkte für eine zügige Kompensation der Disparitäten. Es könnte daher zum einen sein, dass es im Sinne von Pfadabhängigkeiten eher zu einer Persistenz bestehender regionaler Ungleichheit kommt.<sup>43</sup> Zum anderen könnte die steigende Integration in den EU-Binnenmarkt und in internationale Unternehmensnetzwerke eine Verstärkung von Kern-Rand-Beziehungen bewirken. Dies träfe insbesondere auf Zentralslowenien als Kern und den Rest des Landes zu. ADI könnten sich aufgrund der mit ihnen einhergehenden Anpassungs- und Restrukturierungsmaßnahmen zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit von Kernregionen negativ auf die Anschlussfähigkeit zurückliegender Regionen auswirken, wenn deren mono-industrielle Spezialisierung nicht aufgebrochen werden kann.<sup>44</sup>

Die Tendenz zu einer regionalen Polarisierung scheint weniger ein neues Muster zu sein, als vielmehr eine zwangsläufige Entwicklung auf Grundlage von bereits bestehenden Strukturen. Die Regionen sind dem Transformationsprozess zwar schon seit Anfang der neunziger Jahre ausgesetzt, jedoch verblieben die Unterschiede zwischen ihnen aufgrund des vergleichsweise geschlossenen Transformationsmodells abgeschwächt. Der Übergang Sloweniens vom vorherrschend planwirtschaftlichen zum marktwirtschaftlichen Modell ist nicht im selben Maße vom Zufluss ausländischer Gelder bestimmt gewesen wie in anderen Transformationsländern. Die als Folge vergleichsweise geringe Beteiligung ausländischen Kapitals am ökonomischen Restrukturierungsprozess hat bisher bei gleichen strukturellen Gegebenheiten indirekt mäßigend auf die benannten Polarisierungstendenzen gewirkt. Erst mit dem beschleunigten Privatisierungsprozess und dem wachsenden Zufluss von ADI treten die Disparitäten verstärkt zu Tage.

Abgesehen von den zwei großen ökonomischen Zentren um Ljubljana und Postojna und dem Adriazugang in Koper verfügt Slowenien nur über eine relativ schwach entwickelte Transport- und Kommunikationsinfrastruktur, die spätestens im Jahr 2001 mit dem Nationalen Entwicklungsplan 2001-2006 mit weiteren strukturellen Defiziten benannt worden ist. Es mangelt an einer umfassenden Verknüpfung zwischen den Transportsystemen Eisenbahn und Straße sowie an Verbindungen zwischen den Regionen innerhalb und außerhalb des Landes. Die West-Ost-Transportachse ist nur schwach

---

43 Vgl. H. Fassmann, Die Rückkehr der Regionen – regionale Konsequenzen der Transformation in Ostmitteleuropa, Eine Einföhrung, in: ders. (Hrsg.), Die Rückkehr der Regionen, Wien 1997, S. 13-35, hier S. 33.

44 Vgl. I. Traistaru/P. Nijkamp/S. Longhi, European Integration, Regional Specialisation and Location of Industrial Activity in Accession Countries. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn 2002.

ausgeprägt, ein mit dem auf der Nord-Ost-Achse vergleichbarer Austausch von Waren und Dienstleistungen findet kaum statt, obwohl gerade die abgelegenen Regionen im Osten davon profitieren könnten. Die Handelsströme verlaufen hauptsächlich vom Zentrum des Landes nach Westen.

Zwar leidet Slowenien weniger unter hoher Arbeitslosigkeit, was sich zunächst überaus positiv auf die Bilanz im Vergleich mit den anderen MOE-Staaten auswirkt. Jedoch gibt es in Slowenien viele Langzeitarbeitslose, von denen die Hälfte über vierzig Jahre alt ist. Diese Verteilung spiegelt sich auch deutlich in den regionalen Disparitäten wider. Die strukturschwachen Regionen sind nominal am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen (15% im Osten Sloweniens) und verfügen gleichzeitig über den größten Anteil an Langzeitarbeitslosen.<sup>45</sup>

Von Nachteil ist ebenfalls die Aufteilung des recht kleinen Landes in viele kleinere Ortschaften, zu Ungunsten von mittelgroßen und größeren Städten, die als Verteilungszentren mit ausgeprägten Produktionsstrukturen, logistischem und Arbeitskräftepotenzial Anreize für Unternehmensgründer und Investoren aus dem In- und Ausland setzen könnten. Insbesondere die strukturschwachen Regionen leiden noch unter dem langsamen Fortschritt der Transformation des Unternehmenssektors, wie weiter oben gezeigt wurde.

Die Parameter, die grundlegend für die wirtschaftliche Überlegenheit Zentralsloweniens sind, fehlen den anderen Regionen weitgehend. Zentralslowenien ist infrastrukturell am besten erschlossen. Mehr als die Hälfte des in Slowenien eingesetzten Auslandskapitals wurde bis Ende 2000 hier investiert.<sup>46</sup> Zentralslowenien verfügt über einen gut entwickelten Dienstleistungssektor, der zusammen mit einem gut entwickelten Groß- und Einzelhandel einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leistet.<sup>47</sup> Darüber hinaus war auch das Bevölkerungswachstum in dieser Region in den vergangenen zwanzig Jahren doppelt so groß wie im nationalen Mittel.<sup>48</sup> Die strukturschwächsten Regionen, als Extrembeispiel Pomurska im Osten, haben mit einem Mangel an Beschäftigung zu kämpfen. Dort ist die Jobdichte 1,4mal niedriger als in der Hauptstadtregion.<sup>49</sup> Die räumliche Mobilität der Arbeiter wird gleichzeitig durch mangelnde Infrastruktur eingeschränkt. Eine Kompensation dieser Defizite gestaltet sich aufgrund fehlender Bildungs- und Schulungszentren schwierig. Die regionalen Disparitäten in Slowenien sind insofern eine Fortsetzung und Verstärkung eines bestehenden

---

45 Republic of Slovenia (Anm. 35), S. 25ff.

46 EBRD(c), Strategy for Slovenia. (23/24 July 2002), London 2002, S. 44.

47 Republic of Slovenia (Anm. 35), S. 29f.

48 Ebenda, S. 29.

49 Ebenda, S. 31.

Trends bereits vorhandener Strukturen, was sich auch in anderen postsozialistischen Ländern finden lässt. Staatliche Subventionen für ehemals geförderte ländliche Gebiete sind entfallen und entziehen den strukturschwachen Regionen so die Grundlage zum Aufholen der bereits bestehenden Entwicklungsrückstände. Folgt man der Argumentation, nach der zu den Gewinnerregionen der Transformation jene Regionen zählen, die zu Beginn des Prozesses am meisten urbanisiert, am besten erreichbar und am besten mit Infrastruktur (Verkehr, Arbeitskräfte) ausgestattet waren, dann lässt sich auch für Slowenien eine solche Entwicklung beobachten. Je größer die Entfernung einer Region zur Hauptstadt und je schlechter erreichbar diese Region ist, desto schlechter stehen die Chancen für die Ansiedlung von neuen Unternehmen.

### Veränderung der Rahmenbedingungen für politische Reformen

Eine von der Regierung ernsthaft betriebene Dezentralisierung Sloweniens setzte erst spät ein und war lange Zeit kein Thema auf der politischen Agenda. Entsprechende langfristige, womöglich über mehrere Jahre ernsthaft betriebene Anstrengungen waren bis Mitte der neunziger Jahre kaum zu erkennen, abgesehen von einem ersten Gesetz zur ökonomischen Unterstützung demographisch gefährdeter Regionen 1990 und ersten Anläufen zur Dezentralisierung des Landes in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.<sup>50</sup> Anstrengungen, die auf die Veränderung der ökonomischen und politischen Struktur der Regionen abzielten, gab es bis dahin nicht, obwohl andere politische Maßnahmen auf nationaler Ebene regionale Aspekte sehr wohl enthielten.<sup>51</sup>

Ferner ist anzunehmen, dass eine Restrukturierung des Landes aufgrund der vergleichsweise geringen Größe Sloweniens anfangs tatsächlich weniger dringend schien. Auch die Europäische Kommission empfahl Slowenien aus diesem Grund noch 1997 in ihrem Regelmäßigen Bericht, politische Strategien zur Regionalentwicklung direkt in die nationale Entwicklungsstrategie einzubeziehen. Die Verwaltungskapazitäten auf regionaler Ebene schienen größtenteils bereits ausreichend, um Regionalentwicklungsprogramme effizient durchführen zu können. Das Land begann zu dieser Zeit außerdem, politische Strategien gegen die bestehenden regionalen Ungleichheiten zu erarbeiten. Ein gezielter Einsatz der Fördergelder aus den Strukturfonds wäre

50 Ein spezielles Gesetz für Regionalentwicklung sollte wirtschaftliche Unterstützung in demographisch gefährdeten Regionen leisten. Vgl. S. Kukar, *Regional Policy in Slovenia. Results, Problems and Alternatives, The Redevelopment of Regions Expected to Experience Severe Impacts from Technological and Environmental Reconstruction*, Conference Paper, Katowice 1993, S. 97.

51 Ebeida, S. 98.

unter den gegebenen Bedingungen nach damaliger Einschätzung der Europäischen Kommission bereits möglich gewesen.

Trotz dieser Fortschritte diagnostizierte die EU-Kommission fünf Jahre später noch Handlungsbedarf insbesondere bezogen auf die Verwaltungskapazität und die erforderlichen Kontrollsysteme, auch wenn die Beitrittsbedingungen im Allgemeinen erfüllt waren.<sup>52</sup> Als externer Faktor kann demzufolge der Druck der EU gelten, die die Schaffung einer NUTS-2 Ebene in allen Ländern forderte, um die Strukturfonds abschöpfen zu können. Schätzungen gehen davon aus, dass Slowenien mit einem Ziel-1-Fördergebiets-Status von 2004 bis 2006 nur zwischen 4 und 11 Mio. Euro jährlich abschöpfen kann.<sup>53</sup> Dieselben Untersuchungen verweisen noch dazu auf die fehlenden Institutionen und Stellen zur Umsetzung auf regionaler Ebene.<sup>54</sup> Für eine optimale Abschöpfung und adäquaten Einsatz der Gelder auf regionaler Ebene sei nebst dem Wirtschaftsministerium und der jüngst gegründeten Nationalen Agentur für Regionalentwicklung die Mitwirkung regionaler und lokaler Stellen unvermeidlich, auch wenn der Förderfokus der Europäischen Kommission auf nationalem und NUTS-2-Level liege.

Im Laufe der vergangenen Jahre strebte die slowenische Regierung mit wesentlich mehr Nachdruck als noch Mitte der neunziger Jahre die Erschließung von ADI-Potenzialen an. Es kann davon ausgegangen werden, dass die im Rahmen der verschiedenen Fortschrittsberichte geäußerte Kritik aus Brüssel einen Beitrag zur Revision der bis dato verfolgten Strategie geleistet hat.<sup>55</sup> Das auf internationaler Ebene durch die rasche Übernahme des *acquis communautaire* erworbene Renommee als Musterschüler der Beitrittsaspiranten zur EU sollte nicht beschädigt und der nahende Beitritt unter keinen Umständen verzögert werden. Einen weiteren Aspekt stellten diesbezüglich die Empfehlungen verschiedener Wirtschaftsinstitutionen dar, die ohne Ausnahme ein ADI-freundlicheres Klima zur Voraussetzung für die Fortsetzung des wirtschaftlichen Aufholprozesses machten.<sup>56</sup>

---

52 Europäische Gemeinschaften (Anm. 19), S. 108.

53 L. Boot/J.-M. de Vet/F. Feekes, *Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia*, NEI Regional and Urban Development, Rotterdam 2002, <<http://www.gov.si/arr>> (12.1.2003), S. 1.

54 Ebenda, S. 38.

55 Vgl. u. a. M. Rojec, *Foreign Direct Investment in Slovenia. Trends, Developments and Policy in 1997–1999*, Delovni Zvezek ZMAR, št. 1/letnik IX/2000, Ljubljana 2000.

56 Vgl. u. a. Slovenian Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD), *Autumn Report 1999*. Ljubljana: Institute of Macroeconomic Analysis and Development, 1999; Foreign Investment Advisory Service (FIAS), *Slovenia - Pro-*

## Strategiewechsel und Öffnung

### *Strukturelle Reorganisation in Slowenien*

Nach Ansicht der Europäischen Kommission hat Slowenien in Bezug auf die EU-Strukturfonds seit 2001 in der Regionalpolitik und bei der Koordinierung der erforderlichen strukturpolitischen Instrumente deutliche Fortschritte erzielt. Allerdings gebe es keine neuen Entwicklungen, was eine territoriale Gliederung oder den rechtlichen Rahmen auf regionaler Ebene betrifft, ebenso wenig in den Bereichen Finanzplanung und Finanzkontrolle. Ein entsprechendes Überwachungsinstrument ist zwar in der Entwicklungsphase, muss aber weiter verbessert werden.<sup>57</sup> Die Regierung hat jedoch inzwischen die erforderlichen Stellen benannt, die für die Umsetzung der Strukturfonds zuständig sein sollen.<sup>58</sup>

Auch in der Bewertung des Nationalen Entwicklungsplans 2001-2006 (NDP) wird darauf verwiesen, dass Maßnahmen für eine ausgewogenere Regionalentwicklung nach der Unabhängigkeit Sloweniens darin kaum eine Rolle gespielt haben. Mit dem Entwicklungsplan allein sei noch nicht geklärt, in welchem Ausmaß die Regionen mit ihren spezifischen Problemen unterstützt werden sollen.<sup>59</sup>

Für die letzten drei Jahre vor dem Beitritt zur Europäischen Union waren im NDP für regionale Entwicklungsprogramme umgerechnet rund 168 Mio. Euro eingeplant, etwa 55 Mio. Euro pro Jahr. 316 Mio. Euro sind für die Jahre 2004 bis 2006 nach dem Beitritt für mehrere Subprioritäten eingestellt, darunter die Schaffung regionaler Infrastruktur und eine umfassende städtische und ländliche Entwicklung, insbesondere die Schaffung öffentlicher Transportmittel und die Revitalisierung von Stadtzentren.<sup>60</sup>

Der Entwurf des "Law on Regions" aus dem Jahr 1998 sieht eine Implementierung von zwölf slowenischen Regionen als zweite Ebene der lokalen Selbstverwaltung und ihre Ansiedlung zwischen der gesamtstaatlichen und der Gemeindeebene vor, ohne dass sie dabei in eine untergeordnete Position geraten. Ihre administrative Eigenständigkeit sollen sich die Regionen über eigenen Besitz, eigene Finanzen aus öffentlichen Geldern und eigene weitreichende Kompetenzen sichern. Es sind noch nicht näher beschriebene re-

---

moting Foreign Direct Investment. Washington: Foreign Investment Advisory Service, 1998.

57 Europäische Gemeinschaften (Anm. 19), S. 105.

58 Die Aufgabenzuweisung müsse jedoch noch ergänzt werden. ebd., S. 106.

59 Institute for Economic Research, Ex Ante Evaluation of the National Development Plan 2001-2006, Slovenia, (15.10.2001), Ljubljana 2001, <www.sigov.si/art> (13.1.2003) S. 88-94.

60 Ebenda.

gionale Finanzfonds vorgesehen, die aus eigenen, staatlichen und kommunalen Mitteln gespeist werden sollen. In die jährlichen regionalen Budgets sollen ferner Teile aus den Einnahmen der staatlichen Einkommenssteuer fließen.<sup>61</sup>

Was die Kompetenzen betrifft, so sieht die Planung eine Übergabe aller Aufgaben an die Regionen vor, welche die regionale und die lokale Verwaltungsebene tangieren. Ferner sollen auch die Gemeinden und die Zentralregierung Aufgaben bestimmen können, welche die wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Entwicklung der Region betreffen. Die Verwaltung der Regionen soll direkt gewählten Vertretern obliegen. Ihr Ziel soll sein, eine auf die jeweiligen Besonderheiten und Bedingungen der Region zugeschnittene Entwicklungspolitik zu schaffen, die im besten Fall die Abhängigkeit und Rückständigkeit gegenüber den besser entwickelten Zentren reduzieren könnte.

Die National Agency for Regional Development (NARD) ist sicher auch auf lange Sicht die Schlüsselinstitution für Regionalpolitik auf nationaler Ebene. Ihre zwei Arbeitsfelder "Implementierung der Regionen für den EU-Beitritt" und "Ausgewogene Regionalentwicklung" verweisen nochmals deutlich auf die Prioritäten, zu denen die Ausarbeitung des NDP oder die Realisierung von EU-Programmen gehört. Auf regionaler Ebene sollen die Regional Development Agencies (RDA), von denen zuletzt neun bei der NARD eingetragen waren,<sup>62</sup> die Umsetzung regionaler Entwicklungsprogramme steuern. Zwischen ihnen besteht jedoch derzeit noch kein koordinierter und regelmäßiger Austausch. Die Entfernung abgelegener Regionen zum EU-Ausland wirkt sich gleichzeitig negativ auf die Effizienz der in diesen Regionen operierenden RDAs aus, fehlt ihnen doch der Kontakt mit den EU-Nachbarländern.

Den bisherigen Vorschlägen und Maßnahmen zur Reorganisation des Landes ist der Fokus auf den Strukturaspekt gemein. Der funktionale Aspekt wurde trotz einer ersten Eingrenzung beispielsweise der Aufgabenbereiche der Regionen überwiegend vernachlässigt. Noch gilt es zu klären, wie genau die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Regierung, Regionen und Gemeinden aussehen und auf welche Weise eine Finanzierung der Regionen und ihrer Entwicklung gewährleistet werden soll.

### *Auswirkungen auf regionale Polarisierungstendenzen*

Die strategische Neuausrichtung der slowenischen Investitionspolitik lässt sich an Hand zwischen 1999 und 2000 verabschiedeter Gesetze und Pro-

61 Parliament of the Republic of Slovenia, a. a. O.

62 NEI (Anm. 55), S. 38.

gramme zeigen. Zu diesen gehörten unter anderem: der Securities Market Act, der Insurance Act sowie der Banking Act. All diese Gesetze beseitigten die lediglich für ausländische Investoren bestehenden Restriktionen in Branchen wie z. B. dem Versicherungs- und Bankwesen. Begleitet wurden diese Gesetzesnovellen von der Verabschiedung des Foreign Exchange Act, der den 1988 in Kraft getretenen Foreign Investment Act ersetzte. Dieser ist nunmehr das einzige Gesetz, das den Zufluss von ADI reglementiert.<sup>63</sup> Darüber hinaus garantiert die Unterzeichnung des European Agreements im Februar 1999 die Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Unternehmen. Im Rahmen diverser Regierungsprogramme<sup>64</sup> sollen als Hemmnisse für zusätzliche ausländische Investitionen analysierte Verfahren vereinfacht, bürokratische Hindernisse eliminiert<sup>65</sup> und finanzielle Anreize für langfristige Investitionen geschaffen werden.<sup>66</sup> Zusätzlich hierzu sollen sowohl die Etablierung eines Investitionen fördernden institutionellen Rahmens als auch die Vermarktung des Standorts vor allem durch die Slowenische Agentur zur Förderung von Handel und Investitionen (TIPO) forciert werden.<sup>67</sup> Die von der Regierung im Rahmen dieser neuen Strategie erklärten Ziele decken sich mit den in der theoretischen Diskussion hinsichtlich der positiven Effekte von ADI vorgetragenen Argumenten

Den Kommissionsberichten von 2001 und 2002 zufolge kam es in diesen beiden Jahren zu einem respektablen Anstieg der ADI. Es wird darauf verwiesen, dass sowohl die Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten<sup>68</sup> als

63 Im Rahmen dieser Novelle wurden z. B. verschiedene Bereiche erstmals für ADI geöffnet und die Grenze zwischen Portfolio- und Direktinvestitionen durch ein Absenken der notwendigen Beteiligungsschwelle von 50% auf 10% neu definiert, was mit einer Kostensenkung für ausländische Investoren verbunden war. Vgl. zur Problematik der „custody accounts“ in Slowenien u. a. M. Rojec (Anm. 1), S. 31.

64 Die wichtigsten Programme sind der „Action Plan for Employment (2000–2001)“ (Ministry of Small Business and Ministry of Labour), das Programm zum Abbau von Bürokratie, das „Programme of the Government of the Republic of Slovenia for the Promotion of Foreign Direct Investment in 2000“ sowie das „Government Scheme for Attracting Foreign Direct Investment between 2001–2004“.

65 Allgemein zu den Zielen dieser Programme Vgl. TIPO, Trade and Investment Promotion Office: Slovenia is Sharpening Focus on Investment. Government Commitment to Attract Investment, 2002, <<http://www.investslovenia.org/rest/news/povzetekprograma.pdf>> (23.1.2003), S. 1.

66 Zur Schaffung finanzieller Anreize, bspw. in Form staatlicher Beihilfen Vgl. EBRD (Anm. 14) S. 10.

67 Die TIPO wurde bereits 1994 gegründete, trat jedoch bis Ende der neunziger Jahre u. a. aufgrund ihrer mangelhaften finanziellen Ausstattung eher zurückhaltend auf.

68 Der bisher größte jährliche Zufluss an ADI, der 2001 verzeichnet wurde, ist v. a. auf Akquisitionen im Telekommunikations- und Finanzsektor zurückzuführen. Vgl. OECD (Anm. 22), S. 6.

auch das Regierungsprogramm zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen zum Anstieg der Zuflüssen beigetragen haben.<sup>69</sup> Auf Grund der Tatsache, dass trotz der beschriebenen Liberalisierungstendenzen sensible Bereiche der Wirtschaft, wie z. B. der Finanzsektor, noch immer nicht vollständig dem Druck der internationalen Märkte ausgesetzt werden,<sup>70</sup> bleibt abzuwarten, ob die noch ausstehenden, politisch äußerst brisanten Entscheidungen hinsichtlich der Privatisierung der noch im Staatsbesitz befindlichen Großbanken und Versorgungsunternehmen im Sinne der ausländischen Investoren getroffen werden.

Es kann dennoch mittelfristig, ganz besonders im Zuge des noch in diesem Jahr zu vollziehenden EU-Beitritts mit einem weiteren Anstieg der Zuflüsse ausländischen Kapitals vor allem zugunsten der schon jetzt vergleichsweise hoch entwickelten Region Zentralslowenien, der beiden Sonderwirtschaftszonen Koper und Maribor sowie der Gewinnerregionen der bisherigen Transition gerechnet werden.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Entwicklung von neuen Aktivitätszentren nicht möglich ist. Sie zeichnet sich allerdings zumeist nicht durch eine stetige Konvergenz aller Regionen aus, sondern durch eine dynamische Entwicklung einiger weniger Zentren. Eine Verlagerung der Produktion tritt spätestens dann ein, wenn die Kosten der Agglomeration<sup>71</sup> deren Nutzen übersteigen. Aufgabe des Staates muss es sein, einen Teil der vor allem aus ausländischem Engagement und der damit verbundenen überlegenen Wettbewerbsfähigkeit resultierenden überdurchschnittlichen Profite in den bereits bestehenden Aktivitätszentren mittels der ihm zu Verfügung stehenden Instrumente, wie etwa gezielter Sonderbesteuerung, deren Grenze jedoch die international zu erzielende durchschnittliche Profitrate darstellt, abzuschöpfen und im Rahmen von angemessenen regionalen und interregionalen Förderprogrammen, z. B. in Form von inter- und intraregionalen Infrastrukturinvestitionen möglichst beschäftigungswirksam und effektiv einzusetzen.

## Fazit

Die während des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft entstandenen ökonomischen Strukturen haben eine Verstärkung und Verfestigung der bereits vorhandenen regionalen Disparitäten begünstigt. Der vergleichsweise

---

69 Vgl. Europäische Gemeinschaften (Anm. 20), S. 38-39; EBRD (Anm. 14), S. 6.

70 Es bestehen noch immer Restriktionen hinsichtlich kurzfristiger Transaktionen und Portfolioinvestitionen, um die mit Finanzspekulationen verbundenen Gefahren weitgehend zu kontrollieren. Vgl. EBRD (Anm. 14) S. 10.

71 Derartige Kosten ergeben sich aus der Verteuerung der mobilen und immobilien Produktionsfaktoren vor Ort.

geringe Zufluss an ADI könnte allerdings eine Beschleunigung der Vertiefung regionaler Disparitäten verhindert haben. Nach fast einem Jahrzehnt setzt die slowenische Regierung nun auf politische Programme zur Harmonisierung der ungleichen Entwicklung der Regionen und entwickelt ernstzunehmende Strategien, die einer Polarisierung im Land entgegenwirken sollen. Als Grund für diese problemorientierte Regionalpolitik kann einerseits die sichtbare Auseinanderentwicklung von Zentralslowenien und Restslowenien gelten, insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer sich abzeichnenden Polarisierung. Andererseits hat mit dem baldigen EU-Beitritt der externe Druck auf Slowenien zugenommen, die politischen Strukturen zugunsten einer Kompatibilität mit EU-Programmen und Regionen in den anderen Mitgliedstaaten anzupassen.

Die noch zu Beginn des Transitionsprozesses zu beobachtende Passivität des slowenischen Staates im Bezug auf das Anlocken von ADI ist mittlerweile einer Strategie gewichen, die den Anstrengungen der anderen Beitrittsaspiranten diesbezüglich entspricht. Aufgrund der ausgeführten sehr guten Voraussetzungen hierfür werden diese wohl schon kurzfristig von Erfolg gekrönt sein. Trotz der Bemühungen der Zentralregierung um eine harmonischere regionale Entwicklung kann derzeit aufgrund der bestehenden strukturellen Bedingungen nicht davon ausgegangen werden, dass mittelfristig eine regional ausgewogenere Allokation der Zuflüsse ausländischen Kapitals zu erreichen sein wird. Vielmehr sollte die slowenische Regierung darum bemüht sein, die interregionalen, infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Dezentralisierung der ökonomischen Aktivität für die Zeit des Wirkens der aus dem Agglomerationsprozess resultierenden Dispersionskräfte zu schaffen, um auf diese Weise den regionalen Polarisierungstendenzen zu begegnen.