

MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den
bulgarischen Raumentwicklungssystemen bis 1989 und um
2020 sowie ihre Auswirkungen auf die Realisierung von EU-
Arbeitsprinzipien
Eine neo-institutionalistische Analyse

verfasst von | submitted by

Manon Claire Badouix licence master

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreut von | Supervisor:

Univ.-Prof. Mag. Dr. Alois Humer

Kurzfassung

Diese Masterarbeit beschreibt und vergleicht die territorialen Entwicklungssysteme Bulgariens unter zwei verschiedenen Regimen und zu zwei verschiedenen Zeiten: einerseits unter der Führung eines kommunistischen Einparteienregimes und andererseits als Demokratie und Mitgliedstaat der Europäischen Union. Die Beschreibung und der Vergleich werden von einem neo-institutionalistischen Ansatz geleitet, insbesondere dem historisch-institutionalistischen und dem soziologisch-institutionalistischen Ansatz. Diese Methode ermöglicht es, die administrative Funktionsweise der bulgarischen Institutionen der Raumentwicklung und ihre impliziten Regeln zu verstehen. Der Vergleich dieser beiden Perioden ermöglicht es, die Elemente des gegenwärtigen Systems der Raumentwicklung zu identifizieren, die aus der kommunistischen Ära stammen, die mit dem EU-Beitritt verbunden sind und die sich gemeinsam entwickelt haben. Schließlich wird das gegenwärtige System der Raumentwicklung im Hinblick auf den Grad seiner Integration der Arbeitsprinzipien der EU analysiert und seine potenzielle Entwicklung mit Hilfe des Modells von Mahoney und Thelen untersucht.

Abstract

This master's thesis describes and compares the territorial development systems of Bulgaria under two different regimes and at two different times: on the one hand under the leadership of a communist one-party regime and on the other hand as a democracy and member state of the European Union. The description and comparison are guided by a neo-institutionalist approach, in particular the historical-institutionalist and the sociological-institutionalist approach. This method offers the possibility to understand the administrative functioning of the Bulgarian institutions of spatial development and their implicit rules. The comparison of these two periods makes it possible to identify the elements of the current system of spatial development that originate from the communist era, those associated with EU accession and those that have evolved together. Finally, the current system of spatial development is analysed in terms of its degree of integration with the working principles of the EU and its potential evolution is examined using the Mahoney and Thelen model.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe, dass ich dieses Masterarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wien, am 22. Februar 2025

Danksagung

An erster Stelle möchte ich mich bei meinem Betreuer, Herrn Univ.-Prof. Mag. Dr. Alois Humer, bedanken. Sein Vertrauen und seine Wertschätzung meiner Arbeit gegenüber haben mich an entscheidenden Schlüsselstellen weitergebracht. Ich danke auch meinen Interviewpartner:innen, die mir wichtige Einblicke gegeben haben. Danke auch an Kinga, Isabella für ihre Durchsicht meiner Arbeit und Nikolai für die sprachliche Unterstützung. Ein großer Dank an meine Freund:innen, die mich durch unendliche Bibliotheksbesuche unterstützt haben und immer ein Ohr für meine Zweifel und Gedanken hatten. Ebenso wichtig waren unsere Sportsessions, Filmabende und unendliche Gespräche. Danke auch an meine Familie und an meinen Arbeitgeber für ihre Geduld, und ein großes Dankeschön an meinen Freund, der mich in allen Phasen dieser Masterarbeit unterstützt hat.

Inhaltverzeichnis

1. Einleitung	14
1.1. Kontextualisierung.....	14
1.2. Kohäsion innerhalb der EU	16
1.3. Bulgarien im europäischen Vergleich	19
1.4. Kohäsion innerhalb Bulgariens	22
1.5. Forschungsbedarf	25
2. Forschungsdesign.....	27
2.1. Forschungsfrage und Teilforschungsfragen	27
2.2. Forschungsverlauf	28
2.3. Struktur der Arbeit	30
2.4. Begriffserklärung	30
2.5. Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich	33
2.6. Methodenüberblick.....	34
2.7. Analytischer Ansatz	37
2.8. Grenzen der Methode	37
3. Theoretischer Rahmen	39
3.1. Ansatz der Vergleichsforschung	39
3.2. Neo-institutioneller Ansatz.....	44
3.3. Die gemeinsame Arbeitsprinzipien der EU-Kohäsion.....	52
3.4. Zukünftige institutionelle Veränderungspotenziale anhand des Modells von Mahoney und Thelen 56	
4. Planungssysteme in Bulgarien in den Jahren 1989 und 2020	59
4.1. Planungsinstitutionen und <i>governance culture</i> vor dem Fall des sozialistischen Regimes.....	59
4.2. Planungsinstitutionen und <i>governance culture</i> seit dem EU-Beitritt.....	78
4.3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten aus historisch-institutioneller Sicht.....	102

4.4. Unterschiede und Gemeinsamkeiten aus soziologisch-institutioneller Sicht	104
5. <i>Das bulgarische Planungssystem im europäischen Kontext und seine institutionelle Veränderungspotenziale</i>	107
5.1. Die EU-Kohäsionsprinzipien und Arbeitsweisen im bulgarischen Planungssystem	107
5.2. Zukünftige institutionelle Veränderungspotenziale der bulgarischen Raumentwicklung	117
6. <i>Fazit und Schlussfolgerung</i>	121
7. <i>Referenzen</i>	126
Anhang	139
A. <i>Vergleichstabelle zur Erörterung der EU-Arbeitsweise</i>	139
B. <i>Basis Fragebogen</i>	145
C. <i>Nationale Symbole der Volksrepublik Bulgarien (1971-1989)</i>	148
D. <i>Regierungswechsel in Bulgarien 2013-2023</i>	151
E. <i>Verteilung der Kompetenzen zwischen den nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen (OECD, 2021, S. 74–75)</i>	152
F. <i>Die BKP und die Nomenklatur</i>	153
G. <i>Der NSORB</i>	154

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: ENTWICKLUNG DER WORLDWIDE GOVERNANCE INDIKATOREN BULGARIENS, 1996-2020 (WORLD BANK, 2022)	15
ABBILDUNG 2: ENTWICKLUNG DER WORLDWIDE GOVERNANCE INDIKATOREN RUMÄNIENS, 1996-2020 (WORLD BANK, 2022)	15
ABBILDUNG 3: BRUTTOINLANDSPRODUKT (KKS) JE EINWOHNER IN DER EU27 NACH NUTS-2-REGIONEN, 2022. (EUROSTAT, 2023)	20
ABBILDUNG 4: AUFTEILUNG BULGARIENS IN NUTS-2-REGIONEN (QUELLE: EUROSTAT (2024), EIGENE BEARBEITUNG 2024)	21
ABBILDUNG 5: AUFTEILUNG BULGARIENS IN NUTS-0 BIS -3, (EUROSTAT, 2022b)	22
ABBILDUNG 6: BEVÖLKERUNG AM 1. JANUAR UND NUTS-2-REGION (2023) (EUROSTAT, 2024c)	23
ABBILDUNG 7: LEBENSERWARTUNG NACH ALTER UND NUTS-2-REGIONEN IM JAHR 2022 (EU-DURCHSCHNITT: 80,6 JAHREN) (EUROSTAT, 2024a)	23
ABBILDUNG 8: ANTEIL DER BEVÖLKERUNG MIT TERTIÄREM BILDUNGSNIVEAU PER NUTS-2-REGIONEN IN 2022 (EU DURCHSCHNITT: 34,2 %) (EUROSTAT, 2024b)	23
ABBILDUNG 9: KAUFKRAFTSTANDARD JE EINWOHNER IN 2022(IN % DES EU-27-DURCHSCHNITT AB 2020) NACH NUTS-2-REGIONEN (EUROSTAT, 2023)	23
ABBILDUNG 10: BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IN DEN BULGARISCHEN NUTS-2 REGIONEN ZWISCHEN 2007 UND 2023 (EUROSTAT, 2024c, EIGENE DARSTELLUNG)	24
ABBILDUNG 11: ANZAHL AN PUBLIKATIONEN ÜBER DIE ÖSTERREICHISCHEN, BULGARISCHEN UND RUMÄNISCHEN PLANUNGSSYSTEME IN DER DATENBANK SCOPUS (EIGENE DARSTELLUNG)	26
ABBILDUNG 12: VERLAUF DER FORSCHUNG UND ZUWEISUNG DER ETAPPEN ZU DEN JEWEILIGEN FORSCHUNGSFRAGEN (EIGENE DARSTELLUNG)	29
ABBILDUNG 13: DIE VERANKERUNG DER PLANUNGSKULTUR. QUELLE: KNIELING & OTHENGRAFEN, 2009, S. 44 [FREIE WIEDERGABE UND ÜBERSETZUNG DER AUTORIN]	40
ABBILDUNG 14: DAS "CULTURISED PLANNING MODELL" NACH KNIELING UND OTHENGRAPEN (2009, S. 57) [FREIE WIEDERGABE DER AUTORIN].	43
ABBILDUNG 15: THEORY OF GRADUAL INSTITUTIONAL CHANGE (MAHONEY & THELEN, 2010)	57
ABBILDUNG 16: DARSTELLUNG DER WAPPEN UND FLAGGE DER VOLKSREPUBLIK BULGARIENS ZWISCHEN 1971-1990	70
ABBILDUNG 18: DIE PLANUNGSREGIONEN (RAYONEN) UND OBLASTI BULGARIENS (MRRB, 2023 IN: OECD, 2021)	79
ABBILDUNG 17: DAS BULGARISCHE MEHREREBENE REGIERUNGSSYSTEM (OECD, 2021)	81
ABBILDUNG 19: AUFTEILUNG DER EU-FÖRDERUNGEN 2014-2020 AN DER SOZIALEN INKLUSIONSPOLITIK BULGARIENS PER FONDS UND DETAILLIERTEN THEMATISCHEN ZIELEN (STAND: 31.12.2022)	113
ABBILDUNG 20: AUFTEILUNG DER EU-FÖRDERUNGEN 2014-2020 AN BULGARIEN PER FONDS UND DETAILLIERTEN THEMATISCHEN ZIELEN(EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2024b: STAND 14.09.2023)	116
ABBILDUNG 21: DARSTELLUNG DER WAPPEN DER VOLKSREPUBLIK BULGARIENS ZWISCHEN 1971-1990 (QUELLE: HTTPS://W.WIKI/7oRw)	149
ABBILDUNG 22: DIE FLAGGE DER VOLKSREPUBLIK BULGARIENS ZWISCHEN 1971 UND 1990 (QUELLE: SCROCH - EIGENES WERK, CC BY- SA 3.0, HTTPS://COMMONS.WIKIMEDIA.ORG/W/INDEX.PHP?CURID=3359564)	150

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: LISTE DER INTERVIEWPARTNER:INNEN	36
TABELLE 2: DIE 5 HISTORISCH-INSTITUTIONELLEN MERKMALE EINER INSTITUTION (FREI NACH SORENSEN (2017))	49
TABELLE 3: DIE FÜNF SOZIOLOGISCH-INSTITUTIONELLEN MERKMALE EINER INSTITUTION (FREI NACH SORENSEN (2017))	51
TABELLE 4: GEMEINSAME ARBEITSPRINZIPIEN DER EU-KOHÄSIONSPOLITIK	54
TABELLE 5: WAHRSCHEINLICHSER ZUGANG ZUM INSTITUTIONELLEN WANDEL DER BULGARISCHEN INSTITUTIONELLEN EBENEN IN DER INSTITUTIONELLEN UND POLITISCHEN VERBINDUNG (NACH MAHONEY & THELEN, 2009)	118
TABELLE 6: WAHRSCHEINLICHER ZUGANG DES BULGARISCHEN TYPUS VON WANDELAKTEUR:INNEN IN DER BULGARISCHEN RAUMENTWICKLUNG NACH MAHONEY UND THELEN (2009)	119

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BG	Bulgarien
CZ	Tschechische Republik
EL	Griechenland
EIGE	<i>European Institute for Gender Equality</i>
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EFRE	Europäische Förderung für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur und Investitionsfonds
ESTIA	European Space and Territorial Integration Alternatives
EU	Europäische Union
EUV	EU-Vertrag, auch als Vertrag von Lissabon bekannt
FLAG	Fund for local authorities and governments
KKS	Kaufkraft-Standards
MFF	Mehrjähriger Finanzrahmen, <i>multiannual financial framework</i>
MRRB	Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten, <i>министерство на регионалното развитие и благоустройството</i>
NBS	<i>Nature based solutions</i>
NEETs	Not in Education, Employment or Training
NSORB	Nationale Verband der Gemeinden in der Republik Bulgarien, <i>Национално Сдружение на Общините в Република България</i>
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OLAF	Europäisches Amt für Betrugbekämpfung
SU	Sowjetunion
UACEG	<i>University for Architecture, Civil Engineering and Geodesy</i>
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
VO	Verordnung

1. Einleitung

1.1. Kontextualisierung

Der russische Überfall auf die Ukraine im Jahr 2022 verursachte ein neues geopolitisches Momentum für die Europäische Union (EU). In der Woche nach Kriegsausbruch reichten die Ukraine, Moldau und Georgien ihre offiziellen Beitrittsanträge bei der Europäischen Kommission ein, mit der Bitte diese so rasch wie möglich zu bearbeiten (Europäischer Rat, 2022). Allerdings erfüllen die Ukraine sowie Moldau mehrere der für ein solches Verfahren notwendigen Kopenhagener Kriterien¹ nicht. Damit ist die generelle Debatte bezüglich dem EU-Beitrittsverfahren und den damit verbundenen Konditionalitäten neu entfacht worden, in welcher kontroverse Meinungen geäußert wurden. Die misstrauischen Positionen darunter sind u.a. auf die Vorgehensweise in der letzten größeren Erweiterungswelle im Jahr 2007 zurückzuführen. Damals wurden Bulgarien und Rumänien nach nur 7 Jahren Anpassungsphase in die EU aufgenommen, u.a. aus geopolitischen Gründe (Europäischer Rat, 2022).

Die damalige Abwicklung des rumänischen und bulgarischen Beitrittes beschrieb der österreichische Nationalratspräsident Wolfgang Sobotka in einem Interview mit der APA im Juni 2022 als einen raschen Beitritt, in dem Fragen wie etwa die Rechtsstaatlichkeit „im Nachhinein“ zu Lösen gewesen wären (Der Standard, 2022). Diese Lösung im Nachhinein scheint aber nicht funktioniert zu haben, da die Ergebnisse der bulgarischen Governance in den *World Bank's Worldwide Governance* Indikatoren seit 1996 bestehend schlecht sind. Dies trifft besonders auf die Indikatoren „Korruptionskontrolle“ und „Rechtsstaatlichkeit“ zu (siehe Abbildung 1). Rumänien schneidet in diesen Indikatoren besser ab, besonders was Rechtsstaatlichkeit angeht (siehe Abbildung 2) (World Bank, 2022).

Die nach 15 Jahren EU-Mitgliedschaft nicht eingetretene Verbesserung der Korruptions- und Rechtsstaatslichkeitsindikatoren Bulgariens weist auf eine noch nicht ausreichende Integration der EU-Prinzipien im Governance-System Bulgariens hin, obwohl mehrere Maßnahmen und institutionelle Änderungen nach

¹ Diese Kriterien regeln den Beitritt zur Europäischen Union. Sie entsprechen Punkten wie der Garantie einer institutionellen Stabilität, der Wahrung der Menschenrechte, einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie der Fähigkeit des Beitrittskandidaten, das bereits bestehende EU-Recht und die gemeinsamen Vorschriften zu übernehmen (siehe <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html> [zuletzt geöffnet 12.08.2024]).

Vorschrift der EU durchgeführt wurden. Die ehemals sehr zentralistische Struktur des Landes wurde in mehreren Bereichen dezentralisiert. Neue Planungsregionen, die die NUTS-2-Ebene darstellen, wurden gebildet und die Gemeinden sind zu dezentralisierten Institutionen der lokalen Planung geworden. Diese institutionellen Änderungen scheinen aber nicht ausreichend zu sein, um eine effiziente, EU-konforme, regionale Planung zu erlauben (OECD, 2021; OLAF, 2022; Zankina, 2020).

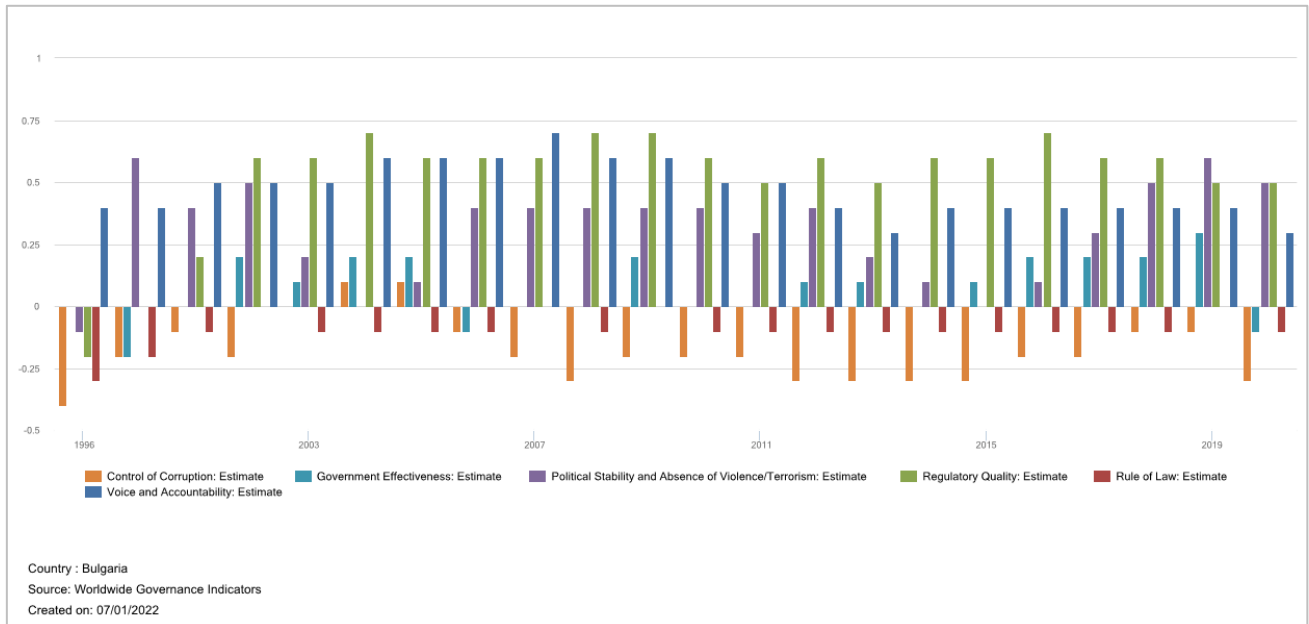


Abbildung 1: Entwicklung der Worldwide Governance Indikatoren Bulgariens, 1996-2020 (World Bank, 2022)

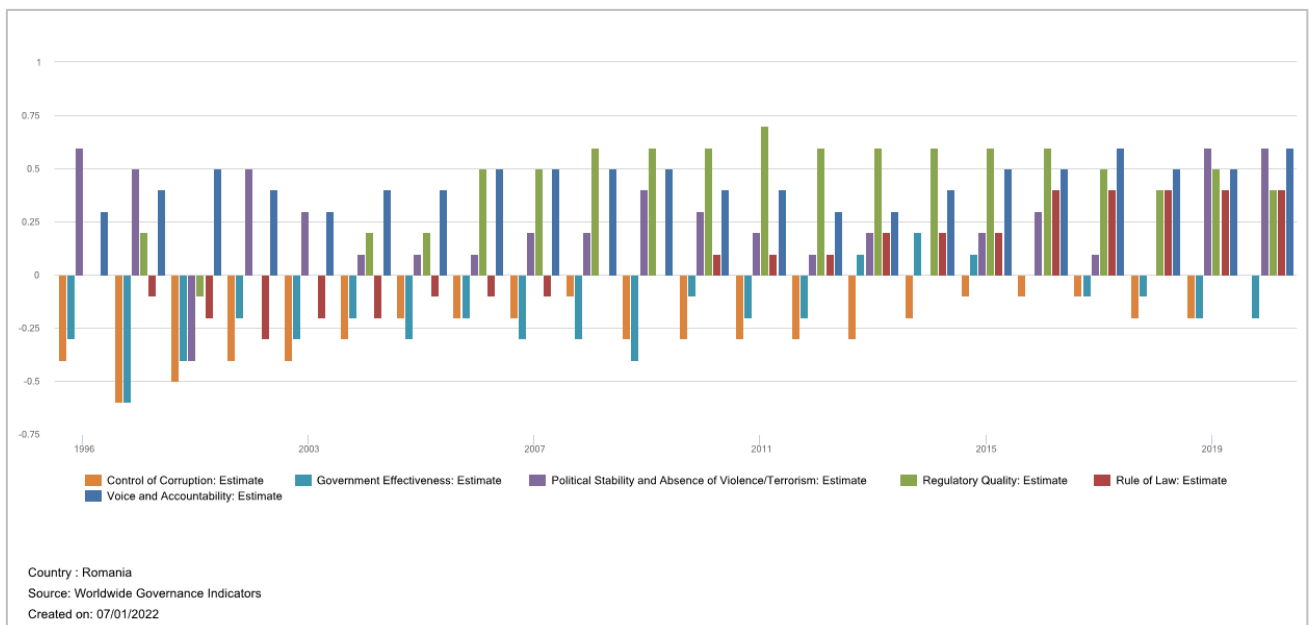


Abbildung 2: Entwicklung der Worldwide Governance Indikatoren Rumäniens, 1996-2020 (World Bank, 2022)

1.2. Kohäsion innerhalb der EU

Das Ziel der Europäischen Union ist die ökonomische, soziale und territoriale Kohäsion innerhalb ihrer Grenzen zu bewahren. Dabei handelt es sich auch um eine vertragliche Verpflichtung, die im Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) steht:

TITEL XVIII: WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT

Artikel 174 (ex-Artikel 158 EGV)

Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.

Der daran anschließende Artikel (Artikel 175 des AEUV) erteilt die Verantwortung zur Verwirklichung dieses Ziels in erster Linie den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sollen durch ihre Wirtschaftspolitik existierende Entwicklungsunterschiede verringern und werden dabei von den europäischen Strukturfonds unterstützt, insbesondere durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGF), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), sowie durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Diese Fonds haben wie alle anderen EU-Politiken und Aktionen auch die Verringerung der regionalen Unterschiede als leitendes Ziel (AEUV, 2016: Art. 175).

Auch wenn die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten namentlich genannt wird und nicht deren territoriale Governance, wird die Bedeutung der Raumentwicklung durch den Begriff „territorialer Zusammenhalt“ verdeutlicht. In einem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (KOM (2008) 616) beschreibt die Europäische Kommission die Sicherstellung der harmonischen Entwicklung aller Gebiete als Ziel dieses territorialen Zusammenhalts, sodass „die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal

nutzen können“ (Europäische Kommission, 2008, S. 3). Dabei werden die Bereiche die erste Säule der gemeinsamen Agrarpolitik, die europäische Beschäftigungsstrategie, der Umweltpolitik sowie der Spitzenforschung als besonders naheliegend zur Schaffung des europäischen territorialen Zusammenhalts und der Koordinierung mit territorialen Maßnahmen angesehen. Zusätzlich zu der Wirtschaftspolitik haben also die Planungsinstitutionen der jeweiligen Mitgliedstaaten eine deutliche Rolle zu spielen, um die territoriale Kohäsion der EU zu sichern und sollen besonders Gelder der EU-Strukturfonds in diese Richtung einsetzen (Europäische Kommission, 2008, S. 10).

Grundsätzlich wird eine Verringerung von sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten auf das europäische Territorium beobachtet. Seit 2001 hat sich der Unterschied zwischen den regionalen BIP pro Kopf der EU-27 verringert. Auch die Anzahl an armutsgefährdeten Personen ist zwischen 2012 und 2019 zurückgegangen (-17 Millionen in der EU-27) und die regionalen Unterschiede bei der Lebenserwartung konnten dank einem beschleunigten Aufholprozess der Mitgliedstaaten im Rückstand reduziert werden (Europäische Kommission, 2022, S. xv).

Diese positive Bilanz gilt jedoch nicht für alle Bereiche der sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen der EU. Die Innovationsperformanzen der europäischen Regionen sind beispielsweise im Jahr 2021 auseinander gewachsen (Europäische Kommission, 2022, S. xxi). Mehrere mittelständige Regionen haben sich wirtschaftlich immer noch nicht von der Finanzkrise im Jahr 2008 erholt und regionale Disparitäten in der Beschäftigung bleiben heute immer noch teilweise größer als vor 2008 (Europäische Kommission, 2022, S. xv). Weiters strapazierte die COVID-19 Pandemie die Kohäsion und stellte die Robustheit und Reaktivität der Regierungen und öffentliche Verwaltung zur Probe. Dabei sind wiederum regionale bzw. nationale Unterschiede zu erkennen. Dies zeigt sich unter anderem in der demografischen Entwicklung: weniger entwickelte Regionen hatten einen signifikanteren Sterblichkeitsüberhang (17 %) als Übergangsregionen (11 %) oder stärker entwickelte Regionen (12 %) (Europäische Kommission, 2022, S. 2).

Trotz generell positiver Entwicklung der EU-Wirtschaft, gibt es für einige Regionen ein erhöhtes Risiko, in eine Entwicklungsfalle² zu geraten, insbesondere in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen EU-Regionen in den Bereichen der Innovation, Digitalisierung und Unternehmertum (siehe *regional competitiveness index* (RCI)). Dies wird beispielsweise von den wachsenden Innovationsunterschieden innerhalb der europäischen Regionen untermauert. Im Bereich Innovation liegen Bulgarien und Rumänien

² Eine Region gilt als „gefangen“, wenn sich ihr Wachstum verlangsamt hat und geringer ist als das Wachstum in der EU und/oder auf nationaler Ebene.

noch weit unter dem europäischen Durchschnitt und landen an letzter Stelle, sowohl in Bezug auf die nationale Ebene als auch bezogen auf die jeweiligen Hauptstadt (Europäische Kommission, 2022, S. xx).

Um den Aufholprozess der schwächeren Regionen zu unterstützen wurden 1993 das Kohäsionsfonds (KF) eingeführt (Verordnung (EK) 1164/94). Nur Mitgliedstaaten deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt, sind für diesen Fonds vorbehalten Bulgarien erhält mindestens seit 2013, Mittel aus dem Kohäsionsfonds und hat seitdem den Status eines Kohäsionsstaats (Verordnung (EK) 1083/2006; Europäische Kommission, 2024a).

Die Kohäsion der EU-Mitgliedstaaten gewinnt heutzutage erneut an Bedeutung, da die EU vor einer Wende in Richtung grünes und digitales Wachstum steht. Ein verspäteter Einstieg in dieser Wende könnte eine erneute Erhöhung der Disparitäten zwischen den EU-Regionen bedeuten und so aus Sicht des Artikels 175 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäische Union (AEUV) kontraproduktive Konsequenzen haben (Europäische Kommission, 2022, S. xxii).

Um dies zu vermeiden und regionalspezifische Politiken und Maßnahmen zu implementieren, setzt die Kommission auf lokaler und regionaler Ebene auf verstärkte Autonomie. In den Kohäsionsländern sind derartige autonome, handlungsfähige lokale und regionale Ebenen weniger vorzufinden als in Nicht-Kohäsionsländern (Europäische Kommission, 2022, S. 23).

1.3. Bulgarien im europäischen Vergleich

Bulgarien stellt tendenziell das Schlusslicht von europäischen Rankings dar. Ein Blick auf den letzten Eurostat-Bericht „Schlüsseldaten über Europa“ (2022a) zeigt deutliche Nachteile der bulgarischen Wirtschaft (Eurostat, 2022a):

- Bulgarien ist der schwächste Mitgliedstaat bezüglich BIP pro Kopf (siehe Abbildung 3);
- Bulgarien ist der EU-Mitgliedstaat mit der drittniedrigsten Bevölkerungsentwicklung, der gleichzeitig eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung und ein negatives Wanderungssaldo hatte;
- Das Land liegt bei der Lebenserwartung 5 Jahre unter dem EU-Durchschnitt,
- Es gibt überdurchschnittlich viele Bildungsabgänger und am dritt meisten NEETs³;
- Ein Drittel der Bevölkerung (32 %) war 2020 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Bulgarien liegt damit zehn Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt (21,5 %) und belegt somit den letzten Platz des EU-Ranking (bestgereihter Mitgliedstaat: CZ, 11,9 %);
- Im Jahr 2020 nutzte weniger als 62 % der Bevölkerung täglich das Internet (EU-Durchschnitt: 79,69);
- Weniger als 1 % des BIP wird in Forschung und Entwicklung investiert.

Die COVID-19 Pandemie führte in Bulgarien beispielsweise zu einer höheren Übersterblichkeit als in anderen EU-Mitgliedstaaten. Außerdem war der Anteil an Personen mit einer vollständigen COVID-19 Grundimmunisierung im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten gering (bulgarische NUTS-3-Regionen mit einem Maximum von 40 % der Bevölkerung mit voller Impfung in November 2021, wo den europäischen Durchschnitt bei 70 % lag) (Europäische Kommission, 2022).

Die Wirtschaft Bulgariens weist jedoch auch Stärken auf (Eurostat, 2022a):

- In Bezug auf die Beschäftigungsrate liegt Bulgarien im EU-Durchschnitt (ca. 73 %)
- Bulgarien trägt auf EU-Ebene am meisten zu den Sektoren der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei sowie der Industrie bei⁴.
- Bulgarien zeichnet sich durch eine hohe Energieunabhängigkeit aus und liegt in Bezug auf Energie aus erneuerbaren Ressourcen über dem EU-Durchschnitt.

³ nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung

⁴ Allerdings macht die ökologische Landwirtschaft nur einen geringen Anteil in Bulgarien aus.

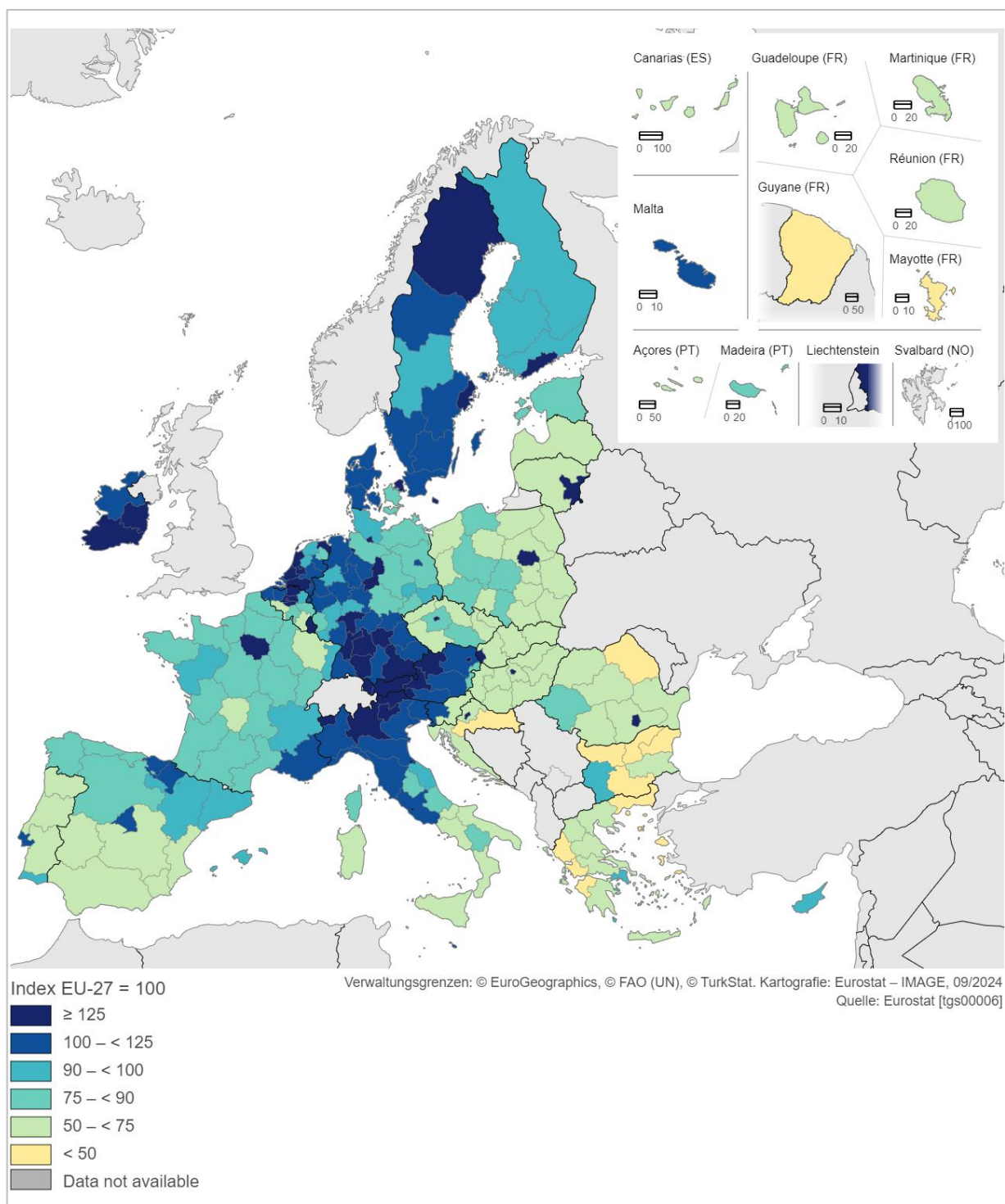


Abbildung 3: Bruttoinlandsprodukt (KKS) je Einwohner in der EU27 nach NUTS-2-Regionen, 2022. (Eurostat, 2023)



Abbildung 4: Aufteilung Bulgariens in NUTS-2-Regionen (Quelle: Eurostat (2024), eigene Bearbeitung 2024)

Das Vertrauen in die bulgarische Regierung ist im ganzen Land relativ gering. Fünf der sechs Regionen liegen EU-weit in der schlechtesten Klasse (Standardabweichung von mehr als -1,2) und die Region Yuzhen tsentralen ist der zweit schlechtesten Klasse zugeordnet (-1,2 bis -0,9)⁵ (Europäische Kommission, 2022, S. 23). Dies wird von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (DG REGIO) als Hindernis zur kohäsiven Entwicklung der EU und des Mitgliedstaates eingeschätzt, da eine synergetische Zusammenarbeit von Region spezifischen Investitionen und ein guter institutioneller und makroökonomischer Rahmen erschwert wird (Europäische Kommission, 2022, S. xx).

⁵ Für diese Skalierung wird die Standardabweichung des Index' der verschiedenen NUTS 2 Regionen bewertet. Dabei gilt der EU-Durchschnitt als 0. Für das Jahr 2021 war die Bandbreite der Abweichungen in acht Klassen unterteilt, mit einer Bandbreite von]-1,2: 1,1[.

1.4. Kohäsion innerhalb Bulgariens



Abbildung 5: Aufteilung Bulgariens in NUTS-0 bis -3, (Eurostat, 2022b)

N.B.: Das Perimeter der Hauptstadt ist in rot markiert.

Bulgarien und Rumänien, die zeitgleich zur EU beigetreten sind, weisen zwar besonders hohe Wachstumsraten auf, die allerdings vorwiegend von den Hauptstadtregionen erzielt wurden (Europäische Kommission, 2022, S. 20). Dieses Phänomen ist besonders sichtbar in der demografischen Aufteilung Bulgariens (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und Abbildung 10), der Wirtschaft (Abbildung 9) sowie in der regionalen Aufteilung des Bildungsniveaus (Abbildung 8). Die regionalen Unterschiede in der Lebenserwartung sind weniger ausgeprägt, aber vorhanden (zwischen 75,2 und 72,3 Lebensjahren) und liegen deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 80,6 Jahren (siehe Abbildung 7).

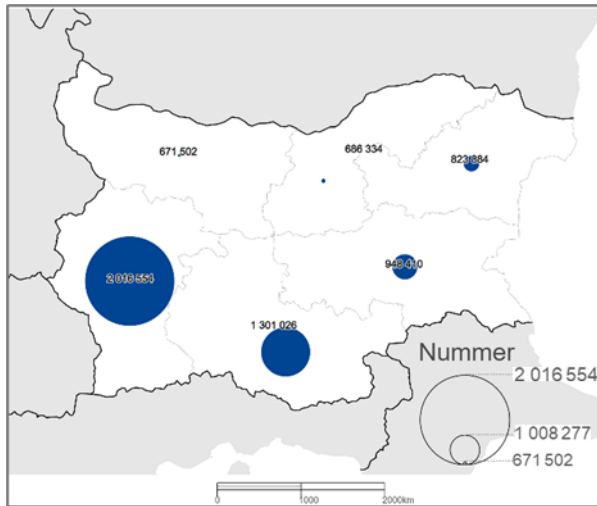


Abbildung 6: Bevölkerung am 1. Januar und NUTS-2-Region (2023) (Eurostat, 2024c)

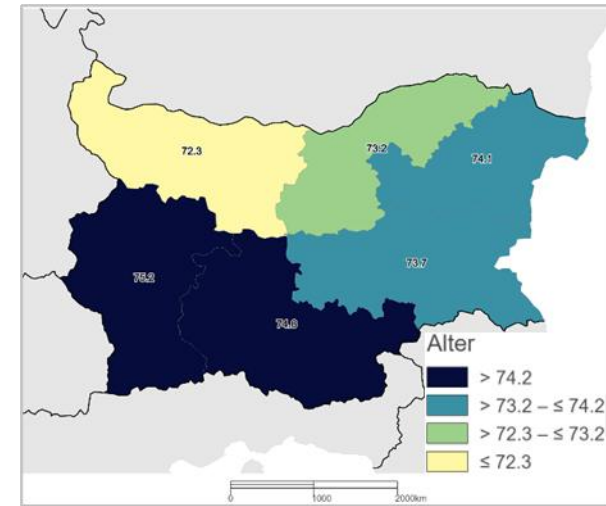


Abbildung 7: Lebenserwartung nach Alter und NUTS-2-Regionen im Jahr 2022 (EU-Durchschnitt: 80,6 Jahren) (Eurostat, 2024a)

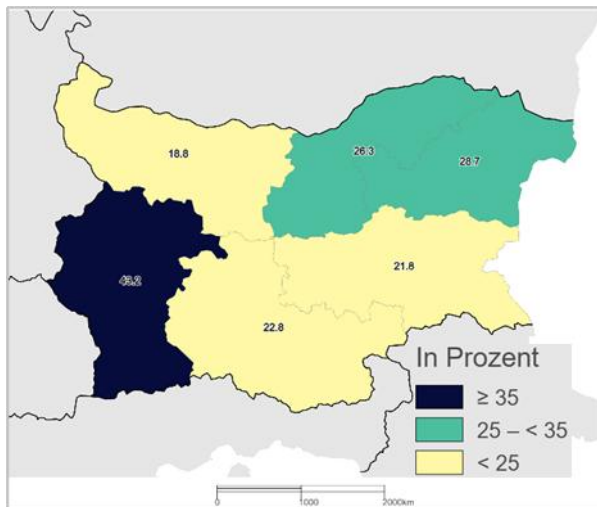


Abbildung 8: Anteil der Bevölkerung mit tertiärem Bildungsniveau per NUTS-2-Regionen in 2022 (EU Durchschnitt: 34,2 %) (Eurostat, 2024b)

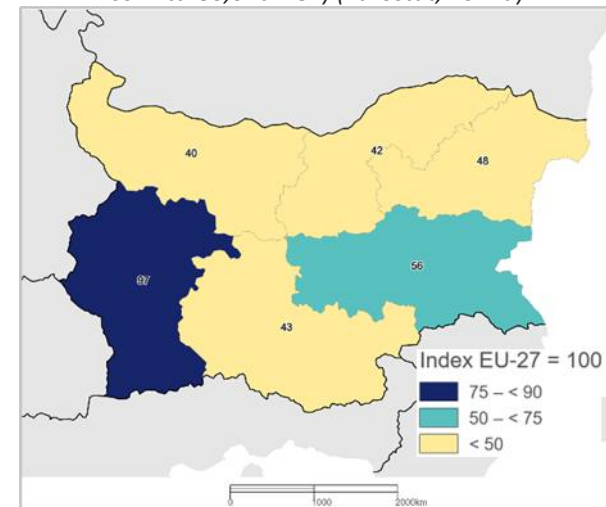


Abbildung 9: Kaufkraftstandard je Einwohner in 2022 (in % des EU-27-Durchschnitt ab 2020) nach NUTS-2-Regionen (Eurostat, 2023)

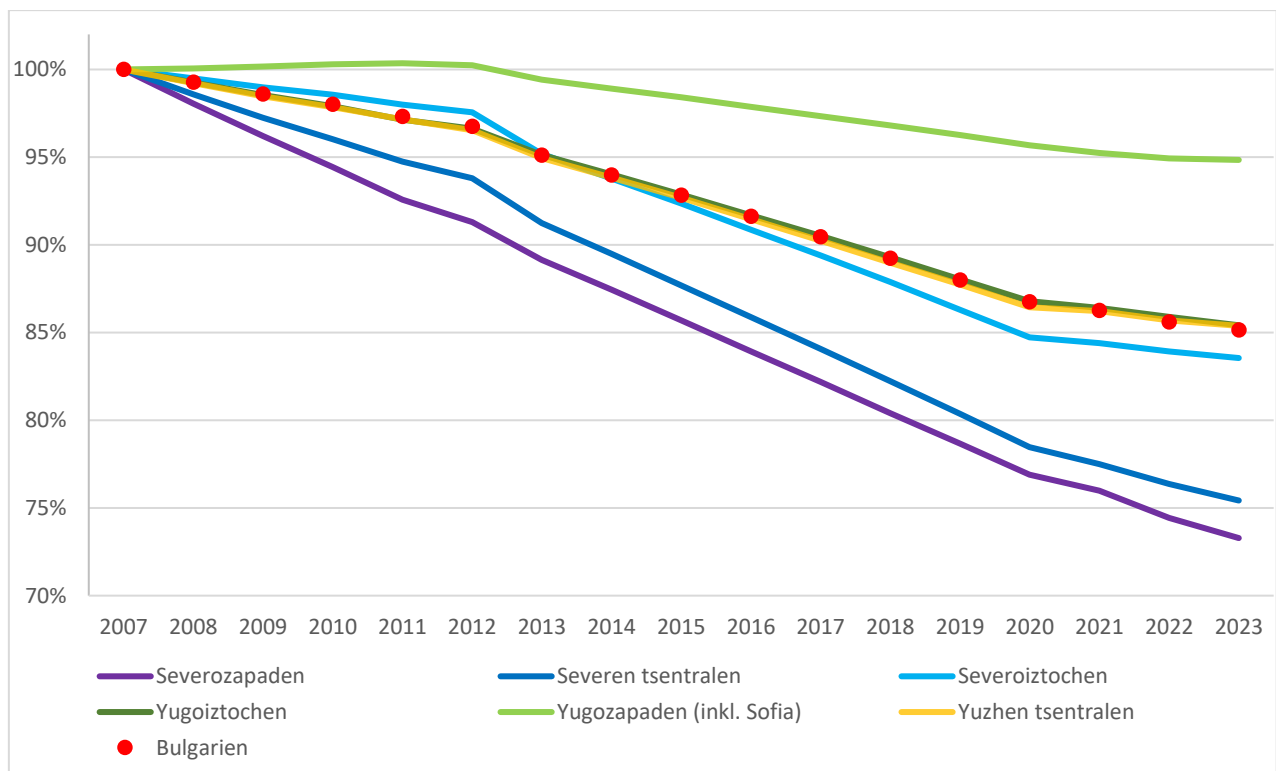


Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung in den bulgarischen NUTS-2 Regionen zwischen 2007 und 2023 (Eurostat, 2024c, eigene Darstellung)

Die NUTS-2-Region Yugozapaden um die Hauptstadt Sofia schneidet bei allen zuvor dargestellten Indikatoren (Demografie, Wirtschaft und Bildungsniveau) am besten ab. Sie ist sogar die einzige NUTS-2-Region, die einige Jahre nach dem EU-Beitritt einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnte (siehe Abbildung 10).

Hadjinikolov (2020) konstatiert sogar eher, dass intra-regionale Unterschiede in Bulgarien gestiegen seien, unter anderem wegen einer erhöhten Konzentration der EU-Gelder im entwickelteren Teil im Süden, besonders um Sofia. Laut seiner Studie führen diese Unterschiede zu einer Binnenwanderung aus weniger entwickelten Regionen in die entwickelteren Regionen Bulgariens (Hadjinikolov, 2020). Tatsächlich leben 20 % der Einwohner:innen Bulgariens in Sofia. Somit leben 50,4 % der Bevölkerung in den NUTS-2-Regionen *Yugozapaden* und *Yuzhen tsentralen* (Stamenkov, 2022). Diese Zunahme an wirtschaftlichen Ungleichheiten innerhalb Bulgariens stellte auch Simeonova (2017) fest und setzte diese Entwicklung in Verbindung mit der Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Die Wirtschaftskrise traf besonders die NUTS-2-Regionen im Nordwesten und in der Nordmitte des Landes, die als die ärmsten Regionen der EU gelten (Simeonova, 2017, S. 178).

Bulgarien ist von mehreren der in Artikel 174 des AEUVs beschriebenen Phänomene betroffen. Die NUTS-2-Regionen im Nordwesten und in der Nordmitte Bulgariens sind besonders von den EU-Kohäsionszielen

entfernt und unterscheiden sich wesentlich von der entwickeltesten Region um die Hauptstadt Sofia. Diese Gebiete weisen folgende Merkmale auf:

- Gebiete, die eine besondere Aufmerksamkeit benötigen,
- Ländliche Gebiete,
- Gebiete, die vom Wandel der Industrie betroffen sind,
- Gebiete mit demografischem Nachteil.

1.5. Forschungsbedarf

Über die Entwicklung und Funktionsweise des bulgarischen Planungssystems sind nur wenige wissenschaftliche Studien vorhanden (Simeonova, 2017). Eine Recherche auf SCOPUS erlaubt einen Überblick über die Anzahl der pro Jahr auf Englisch verfassten Publikationen, die die Wörter „*Bulgaria*“, „*Spatial*“ und „*Planning*“ enthalten. Diese Ende Juni 2022 durchgeführte Suche zeigt 89 Publikationen, die sich über eine Periode von 44 Jahren verteilen. Bemerkenswert ist dabei, dass zwischen 1991 und 2002 keine Publikation zum bulgarischen Planungssystem auf SCOPUS zu finden ist (siehe Abbildung 11).

Zum Vergleich wurde nach der gleichen Herangehensweise für das österreichische und rumänische Planungssystem ebenso eine Recherche durchgeführt. Dabei wurden die Schlagwörter „*Austria*“ bzw. „*Romania*“, „*Spatial*“ „*Planning*“ verwendet. Über einen Zeitraum von 62 Jahren (1964-2022) wurden 267 Studien zur österreichischen Planung gefunden. Die Suche nach Studien zur rumänischen Planung ergab eine ähnliche Anzahl von Publikationen (218) in einem wesentlich kürzeren Zeitraum (2000-2022). In den 1990er-Jahren erschienen deutlich mehr Publikationen über das österreichische Planungssystem als über das rumänische Planungssystem (siehe Abbildung 11). Dies kann u.a. auf ein lebendiges, wissenschaftliches Interesse für Planung und die europäische Integration von Planungssystemen zurückgeführt werden (Zimmermann et al., 2018). Die Anzahl an Publikationen stieg in den Jahren danach fast stetig. Der Publikationstrend Rumäniens zeigt innerhalb einer kurzen Zeitspanne eine steil steigende Tendenz, die auf das zuvor erwähnte, wissenschaftliche Interesse und Rumäniens Integration in die EU zurückzuführen sein könnte. Innerhalb von wenigen Jahren stieg die Zahl der Publikationen zum rumänischen Planungssystem über die Zahl der Publikationen zum bulgarischen Planungssystem. Dies lässt ein geringeres Interesse für den Integrationsprozess der bulgarischen Planung vermuten und zeigt die Relevanz der vorliegenden Masterarbeit.

Eine qualitative Analyse der bulgarischen Ergebnisse der SCOPUS Suche weist auf eine noch größere Publikationslücke bezüglich der Planungsinstitutionen Bulgariens hin. Wobei Fragestellungen zu *maritime spatial planning* und der ländlichen und landwirtschaftlichen Planung im Vordergrund stehen. Die Publikationen, die auf die Themen der territorialen und regionalen Planung bzw. Governance fokussieren, sind

meistens Publikationen über den Prozess der Europäisierung, die auf das bulgarische Fallbeispiel nur beispielhaft eingehen. Als wesentliche Quelle wird eine Dissertation von Simeonova aus dem Jahr 2017 zum *policy transfer* von europäischen Planungsinstrumenten in Bulgarien genutzt. Aufgrund der ähnlichen analysierten Aspekte können Überschneidungen zwischen der Dissertation und der vorliegenden Masterarbeit auftreten (Simeonova, 2017).

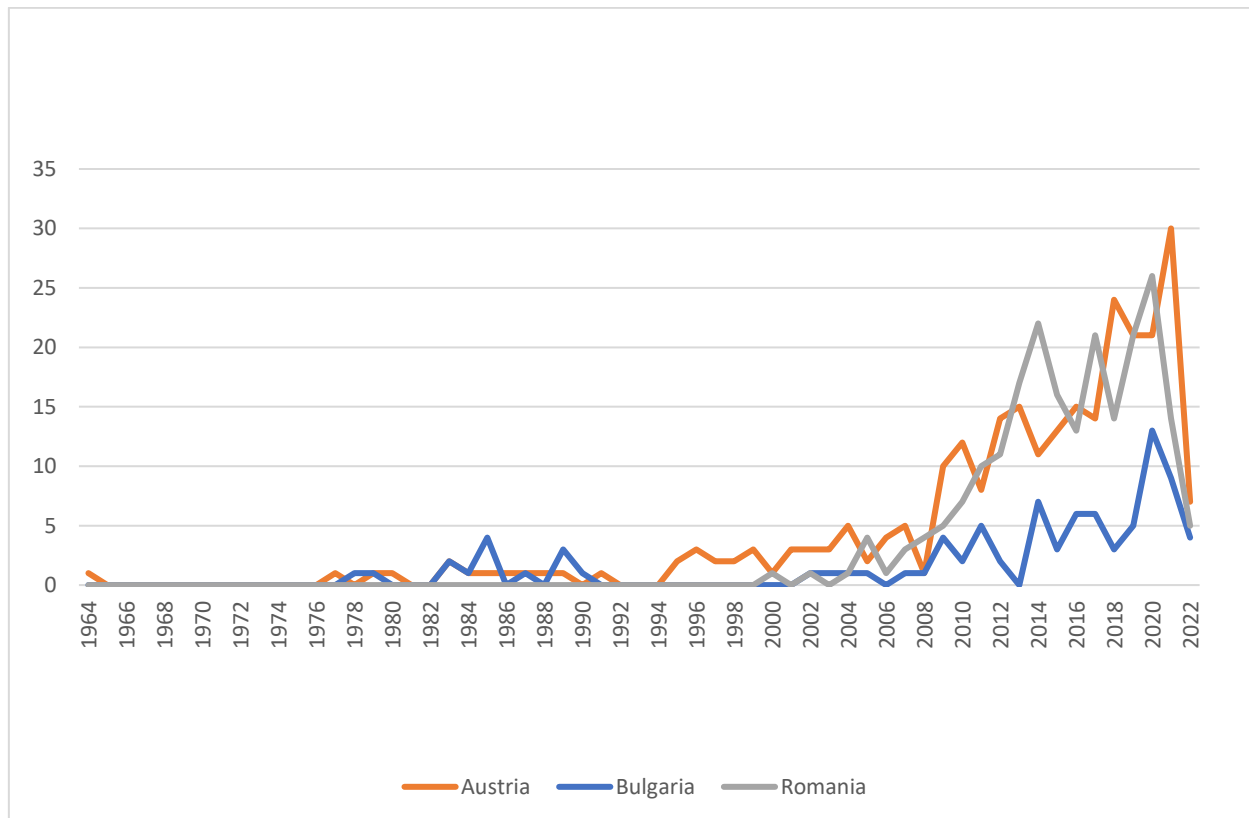


Abbildung 11: Anzahl an Publikationen über die österreichischen, bulgarischen und rumänischen Planungssysteme in der Datenbank SCOPUS (eigene Darstellung)

Die Dissertation von Simeonova, die im Jahr 2017 publiziert wurde, zeigt eindeutige Überlappungen in der nachgeforschten Materie. Auch in ihrer Studie werden Aspekte analysiert, die in dieser Studie unter ähnlichen Namen vorkommen werden. Die vorliegende Masterarbeit soll die Ergebnisse der Dissertation nach Möglichkeit aktualisieren, die politischen Aspekte wissenschaftlich beleuchten und weiter zur Diskussion der europäischen Integration, insbesondere von Staaten mit sozialistischer Hintergrundgeschichte beitragen.

2. Forschungsdesign

2.1. Forschungsfrage und Teilforschungsfragen

Diese Arbeit zielt ab ein besseres Verständnis über die Effektivität des EU-Beitrittsverfahrens zu schaffen. Durch die Untersuchung der Planungssysteme und Raumentwicklungsprinzipien zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten soll den Erfüllungsgrad der EU-Arbeitsprinzipien beurteilt werden. Diese Fragestellung wird anhand von folgenden Forschungsfragen beantwortet:

Welchen Einfluss haben sozialistische Planungsinstitutionen und die im Jahr 1989 vorherrschende *governance culture* Bulgariens auf aktuelle Planungsinstitutionen und die *governance culture* Bulgariens (2020) und welchen Beitrag leistet diese zur Umsetzung der europäischen Kohäsionswerte?

Diese Forschungsfrage soll anhand von folgenden Unterfragen beantwortet werden:

- F1) Wie waren die Planungsinstitutionen und die *governance culture* in Bulgarien vor dem Fall des sozialistischen Regimes? Wie sind sie heute organisiert?
- F2) Welche Veränderungen gab es – aus historisch-institutioneller Sicht, aus soziologisch-institutioneller Sicht – in der Planung und in der *governance culture* seit dem Fall des sozialistischen Regimes?
- F3) Wie integriert sind die europäischen Werte der Kohäsionspolitik in die aktuelle Planungsinstitutionen und die *governance culture* Bulgariens? Gab es 1989 schon Elemente, die in diese Richtung gingen oder die besonders im Widerspruch zu diesen Werten standen?
- F4) Erlauben die aktuellen Planungsinstitutionen Bulgariens und seine *governance culture* einen weiteren Wandel hinsichtlich der Umsetzung der europäischen Kohäsionswerte oder besteht heutzutage ein *status quo* in der europäischen Integration der räumlichen Planung in Bulgarien?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt durch die Betrachtung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Planungssysteme mithilfe von zwei institutionellen Ansätzen – historisch und soziologisch.

2.2. Forschungsverlauf

Die Beantwortung dieser Forschungsfrage und ihrer vier Teilforschungsfrage soll in einem vierstufigen Forschungskonzept erfolgen (siehe Abbildung 12). In der **ersten Etappe** wird der gewählte theoretische Rahmen verwendet, um die Kriterien zu definieren, die die Beschreibung des Raumentwicklungssystems in zwei verschiedenen Zeiträumen strukturieren werden. Außerdem werden Begriffe definiert und ein Modell vorgestellt, das später für die Analyse der Ergebnisse verwendet wird. In der **zweiten Etappe** wird eine umfassende Literaturrecherche durchgeführt, die durch Experteninterviews ergänzt wird. Die gesammelten Informationen werden nach den zuvor aufgestellten Kriterien geordnet und ermöglichen eine systematische Beschreibung der jeweiligen Raumentwicklungssysteme. Am Ende dieser Etappe sollen die gesammelten Informationen die Beantwortung der ersten Teilforschungsfrage (F1) ermöglichen. In der **dritten Etappe** werden die beiden Raumentwicklungssysteme Kriterium für Kriterium verglichen und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht. Die Ergebnisse der beiden Beschreibungen und ihres Vergleichs werden dann genutzt, um den Erfüllungsgrad der EU-Arbeitsprinzipien zu überprüfen und zu reflektieren. Die Ergebnisse der Beschreibung des aktuellen Raumentwicklungssystems werden auch auf ein neo-institutionalistisches Modell angewendet, um das System auf Veränderungspotenziale und deren Konsequenzen für eine mögliche weitere Annäherung, Status quo oder Entfernung von den europäischen Arbeitsprinzipien zu untersuchen. Durch diese Etappe werden die letzten drei Teilforschungsfragen (F2/F3/F4) beantwortet. In der letzten und **vierten Etappe** wird die Forschungsfrage zusammenfassend beantwortet und die Ergebnisse der Masterarbeit wieder in den Kontext ihrer Zielsetzung gestellt.

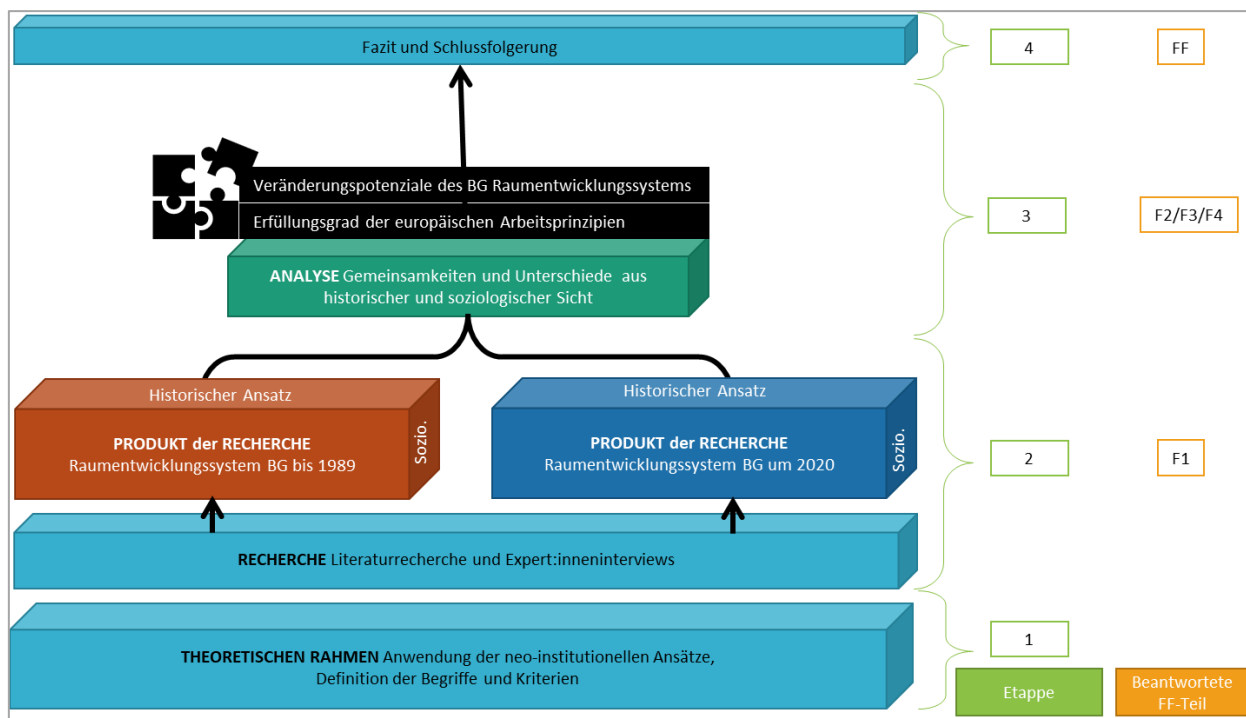


Abbildung 12: Verlauf der Forschung und Zuweisung der Etappen zu den jeweiligen Forschungsfragen (eigene Darstellung)

Anmerkung: FF: Forschungsfrage; F: Teil-Forschungsfrage; BG: Bulgarien; Sozio.: Soziologischer Ansatz

2.3. Struktur der Arbeit

Diesem Unterkapitel folgt die Definition der für diese Masterarbeit wichtigsten Begriffe (Kapitel 2.4), die Erläuterung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs (Kapitel 2.5), ein methodischer Überblick (Kapitel 2.6) sowie die Beschreibung des analytischen Ansatzes (Kapitel 2.7) und der Grenzen der Methoden (Kapitel 2.8).

Nach dieser methodischen Einbettung werden in **Kapitel 3** der theoretische Rahmen erläutert und die verwendeten Kriterien definiert. Zum einen wird der Ansatz der vergleichenden Forschung vorgestellt (Kapitel 3.1), zum anderen werden die neo-institutionalistischen Ansätze (Kapitel 3.2), die Ableitung der gemeinsamen Arbeitsprinzipien der EU (Kapitel 3.3) und das Modell von Mahoney und Thelen zur Identifikation von institutionellen Veränderungspotenzialen (Kapitel 3.4) präsentiert.

In **Kapitel 4** folgt die Beschreibung der Planungsinstitutionen und der *governance culture* bis 1989 (Kapitel 4.1) und um 2020 (Kapitel 4.2), jeweils aus historisch-institutioneller und soziologisch-institutioneller Perspektive. Es werden anschließend die Ergebnisse der beiden Raumentwicklungssysteme miteinander verglichen und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede aus historisch-institutioneller (Kapitel 4.3) und aus soziologisch-institutioneller Sicht (Kapitel 4.4) untersucht.

In **Kapitel 4.3** wird der Erfüllungsgrad der Arbeitsprinzipien der EU in den Planungsinstitutionen und in der bulgarischen *governance culture* überprüft (Kapitel 5.1). Abschließend werden die Ergebnisse mit Hilfe des Modells von Mahoney und Thelen im Hinblick auf zukünftige institutionelle Veränderungspotenziale analysiert (Kapitel 5.2).

2.4. Begriffserklärung

2.4.1. Planungsinstitutionen

Für die vorliegende Masterarbeit wird die Planungsdefinition nach Fürst und Ritter (2005, S. 765) herangezogen:

„Unter Planung versteht man ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum“

Im Rahmen der Masterarbeit werden Planungsinstitutionen, später auch Institutionen genannt, analysiert, die einen starken räumlichen Bezug haben. Allgemein kann Raumentwicklung als Gesamtheit der Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften verstanden werden, die die Gestaltung

des Territoriums basierend auf politischen Zielvorstellungen zum Gegenstand haben (vgl. Gruber et al., 2018, S. 56).

Diese Definition wird noch weiter an der institutionellen Sicht angelehnt und deswegen zusätzlich als Set an Regeln, formelle und informelle Normen und haben ein gemeinsames Verständnis und gemeinsame Praktiken, und die Gestaltung des Territoriums basierend auf politischen Zielvorstellungen zum Gegenstand haben (Gruber et al., 2018, S. 56; vgl. Sorensen, 2017, S. 251).

Entsprechend der Verordnung über die gemeinsame Bestimmung für den Europäischen Fonds⁶ müssen zumindest folgende Akteur:innen in die Planung einbezogen werden: regionale, lokale, städtische und andere Behörden, Wirtschaft- und Sozialpartner, relevante Zivilgesellschaftsvertretung, Forschungseinrichtungen sowie Hochschulen. Ihre Kernkompetenz liegt jeweils in der Mitgestaltung der Entwicklung eines geografischen Gebiets. Diese Akteur:innen sind in allen Etappen der Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung sowie bei der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Programme einzubeziehen und haben an den Begleitausschüssen teilzunehmen. Aus europäischer Sicht steht das jeweilige geografische Gebiet im Zentrum der Reflexionen und Aktionen (Artikel 8 Verordnung (EU) 2021/1060).

In der vorliegenden Masterarbeit wird für die Identifizierung der aktuellen bulgarischen Planungsinstitutionen diese Definition der EU herangezogen. Es werden Institutionen betrachtet, die sich mit der Planung und Entwicklung der bulgarischen Gebiete beschäftigen. Dabei wird allerdings keine erschöpfende Auflistung jeder Institution von jeder Stadt und jedem Gebiet beabsichtigt, sondern eher eine Untersuchung, die zur Beschreibung des bulgarischen *multi-level governance* Systems führt. Betrachtet werden in erster Linie die Governance-Ebenen sowie die damit verbundenen Gremien und Akteur:innen entsprechend der im analysierten Zeitraum geltenden Verfassung. Diese bilden die Basis der vorliegenden Masterarbeit. Je nach Erwähnung und Relevanz werden weitere Institutionen herangezogen, dies beinhaltet staatliche Institute, NGOs oder akademische Institutionen.

⁶ Die vollständige Bezeichnung dieser Verordnung lautet: „Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik“

Diese Definition ist jedoch aufgrund des starken europäischen Kontexts und Verständnisses der Raumentwicklung nur bedingt für die Identifizierung der bulgarischen Planungsinstitutionen anwendbar. Dies liegt unter anderem daran, dass die Raumentwicklung während dem sozialistischen Regime stark vom russischen Verständnis der Raumentwicklung beeinflusst war (Simeonova, 2017, S. 41). In der russischen Konzeption der Wirtschaft und Geografie ist in erster Linie die territoriale Organisation und Lokalisierung der Produktionskräfte ausschlaggebend für die Planung der Gebiete (Simeonova, 2017, S. 41). Standortentscheidungen bzgl. Wirtschaft und Industrie konnten sogar die Errichtung von kompletten Städten aus dem Nichts (oder fast Nichts) zur Folge haben, wie zum Beispiel die Stadt Dimitrowgrad (Bazin, 2017, S. 113; Crampton, 2007b, S. 356).

Es werden also die für die Jahre 1989 und 2020 relevanten öffentliche Gebietskörperschaften aufgelistet und vorgestellt sowie die Machtverhältnisse, die sie zueinander und miteinander haben. Diese Verhältnisse und die daraus entstandenen Ergebnisse werden anhand von Expert:innen-Interviews analysiert. Da die Entscheidungen des bulgarischen Wirtschaftsministeriums im Jahr 1989 die eigentliche Grundlage für die Raumentwicklung Bulgariens bildeten, wird diese Institution auch als Planungsinstitution verstanden.

2.4.2. Governance culture

Healey (2004, S. 93–34) definiert *governance culture* wie folgt:

[G]overnance culture [...] provide[s] the implicit norms and values which legitimate (or not) what individual actors do and the way governance processes operate in any context. These may both constrain the power of those attempting strategic moves. A governance culture may also contain within its dynamics which evolve to challenge the power of strategic actors.

In dieser Masterarbeit wird in Anlehnung an den soziologisch-institutionellen Ansatz *governance culture* als ein Ensemble des Symbolsystems, mit kognitiven und moralischen Vorgaben, Praktiken und Routinen, der Arena der Debatte sowie den legitimierten Akteur:innen und die Verbindungen einer Institution verstanden.

2.4.3. Planungssystem

In der vorliegenden Masterarbeit fallen unter den Begriff „Planungssystem“ alle öffentlichen Gebietskörperschaften, die die Raumentwicklung zum Gegenstand haben und basierend auf politischen Zielvorstellungen agieren (Gruber et al., 2018, S. 56). Dabei werden außerdem im Sinne des Konzepts der *multi-*

level-governance ihre formellen und informellen Beziehungen zueinander berücksichtigt. Analysegegenstand sind unter anderem Regierungsvereinbarungen zwischen der Regierung, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, die in der bulgarischen Raumentwicklung involviert sind (González & Healey, 2005; Gruber et al., 2018). Es geht somit sowohl um „vertikale“ Beziehungen (z.B. verschiedene nationale, regionale und lokale Ebenen der bulgarischen Planung) als auch um „horizontale“ Beziehungen der Gebietskörperschaften derselben Planungsebene (OECD, 2024). Je nach Relevanz werden zudem *special purpose local institutions* näher betrachtet. *Special purpose local institutions* umfassen beispielsweise Vereine, öffentlich-private Partnerschaften sowie grenzüberschreitende Kooperationen (Barca, 2009, S. 41). Als Kriterien hinsichtlich der Relevanz werden der Grad des Einflusses, der Grad der Mitgestaltungsmöglichkeiten sowie die Häufigkeit der Einbeziehung dieser Organisationen bei der Planung herangezogen.

In der vorliegenden Masterarbeit beinhaltet die Definition des Planungssystems somit sowohl den historisch-institutionellen als auch den soziologisch-institutionellen Ansatz:

- Der historisch-institutionelle Ansatz betrachtet die formellen, machverteilenden Aspekte der Institutionen sowie ihr Zusammenspiel und ihre Beziehung zueinander.
- Der soziologisch-institutionelle Ansatz fokussiert auf die impliziten Normen und Werte, die die Handlungen und Wege der Handlungen der Institutionen legitimieren.

2.4.4. Arbeitsprinzipien der EU

Mit der Nutzung der Investitionsfonds und Programme der EU ist eine gewisse Arbeitsweise der EU entstanden mit gemeinsamen Prinzipien. Diese gemeinsamen Prinzipien beinhalten die Einbettung von EU-finanzierten Vorhaben in regionale Entwicklungsstrategien: das **Partnerschaftsprinzip**, **Kofinanzierung**, **Evaluierung und Transparenz**, **Nicht-Diskriminierung** sowie **Nachhaltigkeit**. Die ideale europäische Raumentwicklung soll von allen Betroffenen (Partnerschaftsprinzip) ohne Unterscheidung bzw. Ausgrenzung (Nicht-Diskriminierung) geschaffen werden. Ihre Durchführung und ihr Betrieb soll keinen Schaden für die kommenden Generationen verursachen (Nachhaltigkeit) und ortsbezogen sowie von strategischem Interesse für ihren Wirkungssperimeter sein (regionale Entwicklungsstrategie). Die Investitionskosten sollen von den beteiligten Institutionen getragen werden (Kofinanzierung). Die strategische und finanzielle Umsetzung soll nachvollziehbar sein und die damit verbundenen Dokumente für das breite Publikum verfügbar gemacht werden (Evaluierung und Transparenz).

2.5. Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich

Die vorliegende Masterarbeit analysiert systematisch die *multi-level-governance* der bulgarischen Raumentwicklungsinstitutionen unter dem sozialistischen Regime und nach mehr als 15 Jahren der EU-

Mitgliedschaft. Betrachtungsobjekte dieser Masterarbeit sind also einerseits jene bulgarischen Raumentwicklungsinstitutionen, die vor dem Fall des sozialistischen Regimes bestanden haben, und andererseits die Raumentwicklungsinstitutionen, die im Rahmen der Reform um das Jahr 2020 definiert wurden. In der vorliegenden Masterarbeit werden vor allem die letzten Jahre vor dem Fall des sozialistischen Regimes berücksichtigt, d.h. von den verkündeten Übergang Bulgariens in die sozialistische Phase (1971) bis zu dem erzwungenen Rücktritt seines Parteivorsitzenden Todor Schiwkow im November 1989 (Crampton, 2007b, S. 356).

Auf die in Bulgarien bestehenden regionalen Aspekte und Besonderheiten wird in der vorliegenden Masterarbeit nicht im Detail eingegangen, da es den Rahmen einer Masterarbeit sprengen würde. Es werden vielmehr Muster und Regeln identifiziert, die das bulgarische Raumentwicklungssystem als Ganzes betreffen und verändern können.

2.6. Methodenüberblick

2.6.1. Literaturrecherche

Die Literaturrecherche wird auf möglichst diverse Quellen gestützt, um möglichst viel Objektivität zu gewährleisten. Daher werden zusätzlich zu wissenschaftlichen Quellen, Berichte der OEDC, OLAF und von anderen relevanten Institutionen herangezogen.

Die Literaturrecherche wurde anhand einer Schlüsselwortrecherche (wie z.B. Bulgarien UND Raumentwicklung, Bulgarien UND Kommunismus...) auf der Suchmaschine der Universitätsbibliothek Wien durchgeführt. Durch weitere Internetrecherchen wurde weitere Literatur identifiziert. Außerdem wurde ausgehend von Sekundärquellen das Schneeballsystem angewendet, wodurch auf in diesen Quellen zitierte Literatur zurückgegriffen wurde. Auch Empfehlungen der interviewten Personen und des Betreuers dienen als wertvolle Literaturquelle. Einige kurze Dokumente auf Bulgarisch wurden auch automatisiert mit Hilfe der Software „DeepL“ auf Englisch übersetzt.

2.6.2. Expert:innen-Interviews

Die leitfadengestützten Expert:innen-Interviews ergänzen die Literaturanalyse mit Informationen bezüglich *governance culture* und informellen *ways of doing* der Akteur:innen. Es werden drei bulgarische Expert:innen zu den Arbeitsweisen und dem Funktionieren der bulgarischen Planungsinstitutionen befragt sowie drei Expert:innen aus europäischen Partnerländern, die über ihre Erfahrung in der Zusammenarbeit mit bulgarischen Planungsinstanzen berichten konnten. Diese beiden Sichtweisen sollen ein Bild der institutionellen Beziehungen nach innen und außen ermöglichen und mögliche kulturelle

Missverständnisse aufdecken. Der zu diesem Zweck hergestellte Fragebogen ist im Anhang B auffindbar. Alle sechs Interviewpartner:innen haben der Verordnung gemäßen Datenschutzerklärung gewilligt und wurde während dem Sommer 2023 befragt.

Der Interviews sollen insbesondere dazu dienen, zusätzliche Informationen zu erhalten, die nicht im Rahmen der Literaturrecherche nicht gefunden werden konnten. Der Fragebogen wurde in erster Linie nach den soziologischen Kriterien der *governance culture* konzipiert. Mithilfe der Interviews kann auch eine Kurzbeschreibung jeder Institution pro Zeitraum und Ansatz erstellt werden. Insgesamt wurden fünf Online-Interviews und ein schriftlicher Austausch durchgeführt. Folgende Personen handelte wurden interviewt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Liste der Interviewpartner:innen

	Interviewpartner: in	Titel	Thematische Expertise	Aktuelle Beschäftigung	Studium im Fachbereich	Beziehung zu Bulgarien
extern	Interview – externe:r akademische Expert:in 1 (ExAE1)	PhD	Raumentwicklung im Westbalkan, Europäisierung und Tourismusfragen	Professor:in Associate bei einer öffentlichen Universität (nicht in Bulgarien)	Geografie	Masterstudium in Bulgarien und PhD These über die Europäisierung der bulgarischen Raumentwicklung
	Interview – externe:r grenzüberschreitende Kooperationsexpert:in 1 (ExGK1)	Mag	grenzüberschreitende Kooperation und EU-Förderungsprogramme	grenzüberschreitende Kooperationsexpert:in in der öffentlichen Verwaltung	Geografie	Teilnahme an einem gemeinsamen EU Großregion Programm
	Interview – externe:r grenzüberschreitende Kooperationsexpert:in 2 (ExGK2)	PhD	grenzüberschreitende Kooperation und EU-Förderungsprogramme	grenzüberschreitende Kooperationsexpert:in in der öffentlichen Verwaltung	Agraringeniur:in; Wirtschaft, International Affairs und Humanwissenschaften	Verantwortlich für die Umsetzung von Interreg Projekten mit Bulgarien
einheimisch	Interview – einheimische:r akademische Expert:in 1 (EiAE1)	Assoc. Prof. Dr. Arch.	Raum- und Stadtplanung, EU-Planungssystem und Nachhaltigkeit	Pensionierte:r Dozent:in einer bulgarischen öffentlichen Universität und Erfahrung in mehreren EU-Forschungsprojekten	Architektur	
	Interview – einheimische:r akademische Expert:in 2 (EiAE2)	Assoc. Prof. PhD.	Regional and Political Geography, Geographical Education	Associate Professor:in an einer bulgarischen öffentlichen Universität und private:r Berater:in	Geografie und Wirtschaft	
	Interview – einheimische:r regionale:r Raumentwicklungsdirektor:in (EiRR)	Ing.	regionale Verwaltung	Direktor:in der Verwaltungskontrolle, regionale Entwicklung und staatliches Eigentum bei einer Grenzregion Bulgariens	Technik; Betriebswirtschaft	

2.7. Analytischer Ansatz

2.7.1. Vergleich der bulgarischen Planungssysteme

Der Vergleich der Planungssysteme der Jahre 1989 und 2020 wird hauptsächlich durch die Nutzung der Informationssammlungstabelle durchgeführt. Dabei werden die besonders beteiligten Institutionen anhand der 10 Merkmale verglichen. Außerdem wird unter anderem analysiert, ob die jeweilige Institution sowohl im Jahr 1989 als auch im Jahr 2020 bestanden hat und welche Institutionen für welche Kompetenzen zuständig sind.

2.7.2. Erfüllungsgrad der EU-Arbeitsprinzipien

Im Anschluss an die Beschreibung der Ergebnisse hinsichtlich des allfälligen Wandels des bulgarischen Planungssystems zwischen 1989 und 2020 erfolgt ein Vergleich mit den 5 Arbeitsprinzipien der Europäischen Union zur regionalen Entwicklung des Territoriums: das **Partnerschaftsprinzip**, **Kofinanzierung**, **Evaluierung und Transparenz**, **Nicht-Diskriminierung** sowie die **Nachhaltigkeit**.

2.7.3. Zukünftige institutionelle Veränderungspotenziale der bulgarischen Raumentwicklung

Die Beschreibung der bulgarischen Institutionen und der damit verbundenen *governance culture* soll, einen Einblick in das zukünftige Veränderungspotenzial dieser Institutionen geben. Zu diesem Zweck wird das Modell von Mahoney und Thelen angewendet, dass die institutionellen Charakteristika der Raumentwicklungsinstitutionen, ihren politischen Kontext sowie die Typen von sogenannten „*Change Actors*“, die sie antreiben, analysiert und kombiniert.

2.8. Grenzen der Methode

Trotz sorgfältig ausgesuchter Methodologie und theoretischem Rahmen, bestehen Grenzen in der in der vorliegenden Masterarbeit angewendeten Methode. In erster Linie begrenzen sich die Quellen der Studie im größten Teil auf englischsprachige Quellen, also meistens Sekundärquellen, da die Autorin keine ausreichenden Kenntnisse der bulgarischen Sprache beherrscht. Insbesondere für bulgarische Internetquellen sowie Homepages von Ministerien wurde zum Teil auf das Tool *Google translate* zurückgegriffen. Auch bei der Interviewführung mit Expert:innen aus Bulgarien kam dieses Tool zum Einsatz. Auf Anfrage wurde bei manchen Interviews eine dritte Person, dessen Muttersprache bulgarisch ist, zur Unterstützung eingesetzt. Dies ermöglichte Gespräche, die mehr in die Tiefe gingen.

Neben der sprachlichen Barriere stellte auch die Qualität und Quantität der Quellen zum Planungssystem der Periode vor 1989 eine Herausforderung dar. Wenig der Literatur wurde digitalisiert und die in offiziellen Protokollen beschriebenen Prozesse entsprachen teilweise nicht der tatsächlich gelebten Praxis. Simeonova (2017, S. 144) hebt in ihrer Dissertation hervor, dass das Erheben der lokalen und regionalen Bedürfnisse Mängel aufweisen kann und aufgrund der Datenverfügbarkeit die tatsächliche Komplexität der Lage nicht dargestellt werden konnte. Eine institutionelle schematische Darstellung des Planungssystems Bulgariens in den letzten Jahren des Sozialismus ist keine einfache Aufgabe auf Grund der Verfügbarkeit von institutionellen Dokumenten in der von der Autorin gemeisterten Sprachen, aber auch auf Grund des inkrementellen Wachstums dieser Institutionen und ihren regelmäßigen Wechseln im Namen und in der Leitungspersonen (Crampton, 2007a, S. 359). Ein weiterer Grund könnte auch in der damaligen mangelnden Relevanz solcher Institutionen gefunden werden, da die Bulgarische Kommunistische Partei (BKP) die Schlüsselrolle in der ganzen bulgarischen Verwaltungssystem hielt und die Entscheidungsträger viel mehr für ihre ideologische und politische Loyalität ausgesucht waren als für ihren Verdienst und technische Kapazitäten (Zankina, 2020, S. 91).

Weiters sind die von Purkarthofer *et al* (2021) geäußerten Grenzen der Studie von Knieling und Othen-
grafen (2009) auch in der vorliegenden Masterarbeit zum Teil gültig. Trotz der Analyse auf verschiedenen Governance-Ebenen und der Involvierung eines breiten Spektrums an Akteur:innen, fokussiert die vorliegende Masterarbeit auf eine nationale Sichtweise und wenig auf die einzelnen Regionen Bulgariens.

3. Theoretischer Rahmen

3.1. Ansatz der Vergleichsforschung

Die institutionelle Landschaft der Raumentwicklung ist in den letzten Jahrzehnten komplexer geworden, unter anderem aufgrund des Einflusses der EU sowie den unzähligen Vergleichsforschungen in diesem Bereich und im europäischen Raum. Eines der Ziele der Vergleichsforschung ist die Systematisierung dieser Komplexität, um die Vergleichbarkeit der verschiedenen Raumentwicklungssysteme zu steigern. Die hier angestrebte Analyse des Raumentwicklungssystem Bulgariens in seiner *multi-level-governance* Dimension findet sich wieder in diesem theoretischen Ansatz. Die Pyramide zu dem Vergleich von Planungskulturen von Knieling und Othengrafen (2009) stellt beispielsweise ein Ansatz der Vergleichsforschung dar. Dieses Konzept wird in der vorliegenden Masterarbeit herangezogen, um den Überblick über die zahlreichen Ebenen und bezeichnenden Betrachtungsobjekte nicht zu verlieren und gleichzeitig eine Vergleichbarkeit mit EU-Normen und Konzepten zu gewährleisten.

3.1.1. Das Konzept der Planungskultur

Das Konzept der Planungskultur stammt aus Debatten der Vergleichsforschung. Die Anwendung der Vergleichsforschung auf Planungssysteme hat während den 1990er-Jahren aufgrund von Fragen hinsichtlich der europäischen Integration an Bedeutung gewonnen. Die darauf basierenden Studien fokussieren meistens auf die legalen und formellen Aspekte verschiedener, eher westlicher, Planungs- und Verwaltungssysteme. Diese Studien ermöglichen zwar eine Beschreibung und einen Vergleich institutioneller Strukturen auf nationaler Ebene, erklären aber nicht Unterschiede in der Implementierung von ähnlichen Regeln und ihre gesellschaftliche Umsetzung (Zimmermann et al., 2018). Um diese Unterschiede und dieses Umsetzungsvermögen zu verstehen, spielt die kulturelle Dimension⁷ eine wesentliche Rolle in der Interpretation und Implementierung von Regeln. Die Bedeutung der „Planungskultur“ als Forschungsobjekt der Vergleichsforschung wird demnach bestätigt. Die korrekte Analyse der Planungskultur benötigt daher eine gewisse Systematisierung, die die Planungskultur eines Staates identifiziert, beschreibt und kategorisiert, sodass die Ergebnisse vergleichbar sein können. Allerdings ist die Definition und der Umriss einer solchen Planungskultur nicht leicht zu belegen. Knieling & Othengrafen (2009) beziehen sich in ihrer

⁷ Die kulturelle Dimension wird verstanden als „Weltbild, Werte, moralische Normen und eigentlichem Verhalten, sowie die daraus resultierenden materiellen, immateriellen und symbolischen Ergebnisse“ (vgl. Gullestrup, 2008 in Knieling & Othengrafen, 2009, S. 47)

Studie auf mehrere Definitionen der Planungskultur, wie zum Beispiel jene von Young (2008) oder Gullestrup (2006). Young (2008) definiert Planungskultur beispielsweise als ein Aggregat aus sozialen, environmentalen und historischen Grundlagen. Laut Gullestrup (2006) sollen jedoch die materiellen und immateriellen Ergebnisse dabei miteinbezogen werden. Knieling und Othengrafen (2009, S. 43) ziehen letztendlich folgende Definition der Planungskultur heran:

„Planning culture might be understood as the way in which a society possesses institutionalised or shared planning practices. It refers to the interpretation of planning tasks, the way of recognising and addressing problems, the handling and use of certain rules, procedures and instruments, or ways and methods of public participation. It emerges as the result of the accumulated attitudes, values, rules, standards and beliefs shared by the group of people involved. This includes informal aspects (traditions, habits and customs) as well as formal aspects (constitutional and legal framework)“

Diese Definition wird in Abbildung 13 veranschaulicht als eine Art zusätzliche verbindende und informellere Schicht zwischen den verschiedenen Komponenten der institutionellen Landschaft einer Gesellschaft (Knieling & Othengrafen, 2009).

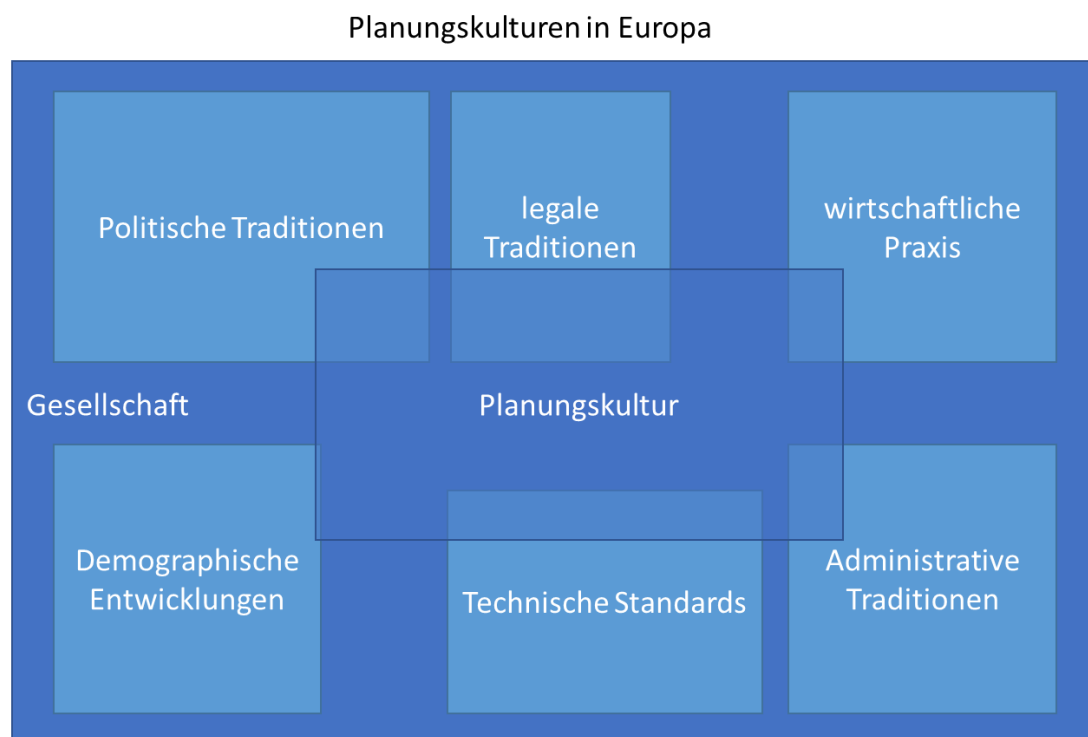


Abbildung 13: Die Verankerung der Planungskultur. Quelle: Knieling & Othengrafen, 2009, S. 44 [Freie Wiedergabe und Übersetzung der Autorin]

Die Planungskultur beschäftigt die geografische Forschung, wie eine Publikation von Purkarthofer et al., (2021) zeigt. In dieser Studie wird der Nutzen der Planungskultur hinsichtlich des Verhaltens der Akteur:innen, ihrem Entscheidungsvermögen und ihrem Zugang im Planungsprozess beschrieben. Zudem wird die Planungskultur als Überbrückung zwischen dem Planungssystem und der Planungspraxis erklärt. Diese Studie bestätigt die Bedeutung der Analyse der kulturellen Dimension der Planung mit Fokus auf das Planungssystem eines Staates (Purkarthofer et al., 2021, S. 244–245).

3.1.2. Planungskultur und Vergleichsforschung bezüglich post-kommunistischer Staaten

Obwohl in den letzten dreißig Jahren zahlreiche Studien zur Vergleichsforschung in der Raumentwicklung publiziert wurden, wurde wenig über die post-kommunistischen EU-Mitgliedstaaten und andere Staaten Südosteuropas publiziert. Maier (2012), Simeonova (2017) und Zimmermann (2018) betonen diese Lücke häufig und hinterfragen dabei die Relevanz der bis jetzt benutzten Forschungsrahmen für diese Länder, die zahlreiche externe Einflüsse kombinieren. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede einer Hybridisierung, die in westlichen Staaten Europas bislang nicht stattgefunden hat, werden zumeist nicht erfasst. Maier (2012) erklärt diese mangelnde Erfassung mit der häufigen Behandlung von Staaten Ostmitteleuropas als Länder im Wandel einerseits und mit der „Steifheit“ der bisher existierenden Modelle andererseits. Diese „steifen“ Modelle konzentrieren sich eher auf statische, formale und legale Strukturen. Maier betont auch die Komplexität einer Klassifizierung dieser Staaten, zwischen denen neben Gemeinsamkeiten auch große Unterschiede bestehen. Trotz der gemeinsamen Vergangenheit unter sowjetischer Herrschaft sind die ost-europäischen Staaten verschiedene Wege gegangen (so-geannten „Gulasch-Sozialismus“, Ceausescus-Regime, sowjetischer Einflüsse etc.) und sind immer noch von Einflüssen der industriellen Periode geprägt (Maier, 2012, S. 139). Eine einfache gemeinsame Klassifizierung als „post-kommunistisches Planungssystem“ reicht also nicht aus und muss weiter verfeinert werden. Maier erklärt, dass zum Verstehen der *governance culture* der ost-mitteuropäischen Länder drei wichtige Faktoren berücksichtigt werden müssen (Maier, 2012, S. 139):

- der diskret, aber fortbestehende Einfluss von Gesellschaftsmodellen und Regierungskulturen der sowjetischen Zeiten in modernisierten Staaten;
- die gemeinsame Vergangenheit unter sowjetischer Herrschaft;
- die Entschlossenheit und Zielstrebigkeit der nationalen Regierungseliten und Meinungsmacher nach 1989 bei ihren Reformbemühungen und deren Akzeptanz oder deren mangelnde Akzeptanz von den nationalen Gemeinschaften.

Dokov et al. (2017) betonen auch Komplexität zwischen innerlichen Spaltungen (z.B. Ost- und Westbalkan) und den diversen Rollen und Dimensionen der europäischen Integration. Dies erschwert die Analyse und den Vergleich dieser Länder zusätzlich. Simeonova (2017) erklärt die Dauerhaftigkeit dieser Mängel, durch den starken Einfluss von „Nord-Westlichen“ Konzepten auf die zentral und südosteuropäischen Staaten, Planungsagenden sowie die überwiegende Kenntnisproduktion Zentral- und Südosteuropa. Dies lässt wenig Raum für territoriale Wissensgemeinschaften auf supranationaler Ebene (Simeonova, 2017, S. 37).

3.1.3. Planungskulturpyramide von Knieling und Othengrafen

Mit der europäischen Integration hat sich die Vergleichsforschung in mehreren Fächern wie Politik, Geografie sowie Raumentwicklung verbreitet. Die verschiedenen (west-europäischen) Raumentwicklungskulturen, ihre Besonderheiten, ihre Kompatibilitäten oder Inkompatibilitäten sowie ihre Auswirkungen wurden intensiv untersucht (Zimmermann et al., 2018). Damit wurde der Bedarf nach einer Systematisierung der Forschungsmethoden zur Planungskultur hervorgehoben. In diesem Kontext sind verschiedene Modelle und Klassifizierungen für Wohlfahrtsstaaten und Regierungsarten entstanden wie zum Beispiel das Esping-Andersen Modell (1990) oder später das ESPON COMPASS Projekt (2006), das eine ähnliche Klassifizierung für die Raumentwicklung zu beschreiben versuchte. Allerdings sind diese Modelle oft statische Modelle, d.h. Modelle mit formalen und fixen Strukturen der Raumentwicklung, die zudem oft national-spezifisch sind. Deswegen wurde von Knieling & Othengrafen (2009) eine systematischere und umfassendere Annäherung der Planungskultur der verschiedenen nationalen Raumentwicklungen angestrebt. In ihrer Studie beschreiben sie eine Pyramide mit Elementen, die die Planung eines Landes strukturieren. In dieser Pyramide werden drei Ebenen (Elemente) unterschieden:

- An der obersten Stelle steht die Sammlung von Artefakten der Planung (Pläne, Strategien, Planungsinstitutionen usw.).
- Auf der mittleren Ebene befindet sich die planerische Umwelt (Planungsinstrumente, geteilte Normen und Regeln...).

An der untersten Stelle steht die soziale Umwelt, in der sich die Planung entwickelt (Akzeptanz und Legitimität in den Augen der Bevölkerung...) und bildet somit die Basis der Pyramide (siehe Abbildung 14, Knieling & Othengrafen (2009)).

Diese Studie und ihr Ergebnis stellen eine strukturelle Bestandsaufnahme von kulturellen Einflüssen auf die Raumentwicklung dar. Wie von Purkarthofer et al. (2021) hervorgehoben, hat dieses Modell Grenzen und kann zu wesentlichen Verzerrungen führen. Purkarthofer et al. (2021) stellen fünf Hauptprobleme fest:

- (i) einen methodologischen Nationalismus;
- (ii) eine zu große Beständigkeit, die einen Wandel nicht erklären kann;
- (iii) das Modell nimmt zu wenig Rücksicht auf den Einfluss von Individuen, indem es sie als homogene, mit der professionellen Meinung übereinstimmende Gruppe betrachtet;
- (iv) die herangezogenen Konzepte bleiben relativ vage;
- (v) das Modell ist „räumlich blind“ und unterschätzt den Einfluss der Landschaft und der Geografie (Purkarthofer et al., 2021).

Ausgewählte Aspekte dieser Problematik wurden in der vorliegenden Masterarbeit relevant. Die Pyramide wird nicht im Rahmen der Analyse herangezogen, sondern dient als strukturierendes Element für die Organisation der Quellen. In der Analyse werden Probleme wie in (ii) und (iii) beschrieben und durch die Anwendung des neo-institutionellen Ansatzes kompensiert. Der neo-institutionelle Ansatz verfolgt einerseits die Quelle des institutionellen Wandels auf und ermöglicht andererseits die Einführung der Komplexität der Individuen. Die Wichtigkeit des Problems wie in (iv) beschrieben soll durch den deskriptiven Einsatz der Pyramide in den Hintergrund gestellt werden. Die Probleme (i) und (v) werden in der vorliegenden Masterarbeit nicht beachtet.

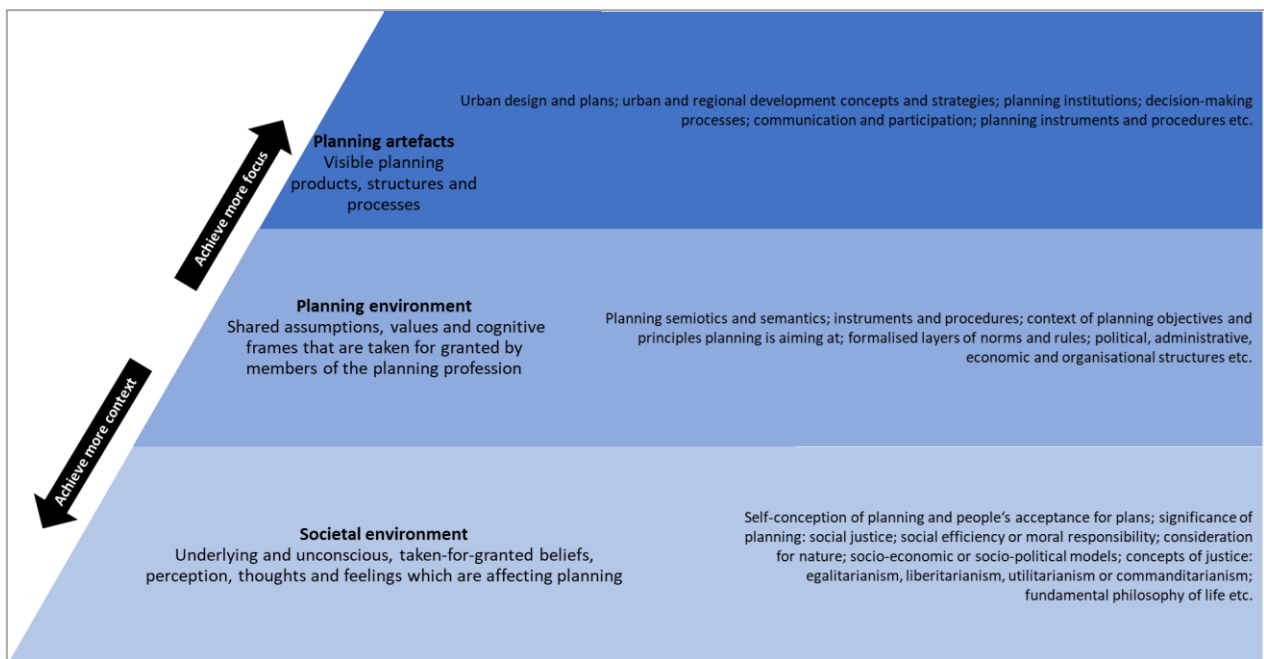


Abbildung 14: Das "cultured planning model" nach Knieling und Othengraphen (2009, S. 57) [Freie Wiedergabe der Autorin].

3.2. Neo-institutioneller Ansatz

Das Modell von Knieling und Othengrafen (2009) probiert einen theoretischen Rahmen für eine systematischere, umfassendere Vergleichsforschung zu bilden. Allerdings bleibt dieser Ansatz aus der Vergleichsforschung sehr deskriptiv und ermöglicht keinen Vergleich des Einflusses von Institutionen mit dem Einfluss von Menschen und Werten, die diese Institutionen beleben. Deswegen wird Planungskultur aus Vergleichsforschungsperspektive in der vorliegenden Masterarbeit nicht analytisch betrachtet. Aus dieser wissenschaftlichen Sackgasse haben sich die sogenannten „neo-institutionellen Ansätze“ entwickelt, unter anderem mit dem Ziel, Wandel in institutionellen Systemen zu erklären. In diesem Kapitel wird der neo-institutionalistische Ansatz, wie in der Raumentwicklung angewendet, vorgestellt sowie die für die vorliegende Masterarbeit besonders wichtigen Sub-Ansätze und Konzepte.

3.2.1. Neo-Institutionalismus

Der neo-institutionalistische Ansatz entwickelte sich aus den Grenzen der Vergleichsforschung heraus. Er stammt aus dem Bereich der Politikwissenschaften und der Organisationssoziologie und probiert die Rolle von Institutionen im politischen und sozialen Leben zu verstehen. Forscher:innen, die ihre Arbeiten auf diesen Ansatz stützen, gehen davon aus, dass Institutionen „wirken“ (*institutions matter*). Von diesem Postulat ausgehend, theoretisieren sie, inwiefern Institutionen wirken und wie sie sich über die Zeit entwickeln und verändern. Durch diesen dynamischeren Aspekt, der auch Wandel erklärt, unterscheidet sich der neo-institutionelle Ansatz von der Vergleichsforschung und dem Institutionalismus, die für ihre meistens beschreibende, vergleichende Art kritisiert wurden. Ein weiterer großer Unterschied zwischen dem Institutionalismus, Neo-Institutionalismus und der Vergleichsforschung ist die Definition von Institutionen. Die Vergleichsforschung nutzt eher die formale Struktur von Verwaltungsorganen und ihre Verbindung zueinander. Institutionalismus konzentriert sich eher auf Organisationen und staatliche Einrichtungen wie Spitäler oder Gefängnisse. Der Neo-Institutionalismus betrachtet Institutionen in einem breiteren Sinne und integriert in seiner Definition die Regeln und Praktiken, die Institutionen charakterisieren (Sorensen, 2017, S. 251). In der Literatur werden jedoch unterschiedliche Gewichtungen dieser Aspekte in dieser Definition unterschieden. Diese bilden dann drei weitere Strömungen des Neo-Institutionalismus: die historische, die soziologische und die Strömung der „rationalen Wahl“. Alle drei stammen aus verschiedenen Fachbereichen, nämlich aus Geschichte und Politik, Soziologie und der institutionellen Wirtschaft sowie insbesondere der Politikwissenschaften der „rationalen Wahl“ (Hall & Taylor, 1996; Sorensen, 2017, S. 253).

Die Unterschiede in den Definitionen ergeben sich aufgrund des unterschiedlichen Fokus' der jeweiligen Strömung. Die Anhänger:innen des Neo-Institutionalismus der „rationalen Wahl“ betonen beispielsweise

die Wichtigkeit von Regeln (formell und informell), die die menschlichen Interaktionen prägen. Diese Regeln und die Institutionen, die sie aufrechterhalten, existieren nach dieser Sichtweise, um die Zusammenarbeit zu sichern und werden nur so lange aufrechterhalten, wie ein gegenseitiger Nutzen besteht. Für die Anhänger:innen des historisch-institutionellen Zweiges des Neo-Institutionalismus, ist die Betrachtung der Institution als Verteiler der Macht charakteristisch. Entscheidend für die Veränderung und Entwicklung einer Institution sind in dieser Strömung kritische Knotenpunkte im Macht-/Paradigmenwechsel, sogenannte *critical junctures*. Für die Anhänger:innen der soziologischen Strömung spielen nicht nur Regeln und machverteilende Instrumente für die Entwicklung von Institutionen eine Rolle, sondern auch die Symbolsysteme, Werte und kognitiven Gedankenmuster, die Institutionen mit sich tragen, verkörpern und vorgeben (Sorensen, 2017, S. 253).

Tabelle 1: Hauptansätze der drei Hauptbranchen des neo-Institutionalismus (Sorensen, 2017)

	<i>Rational Choice Institutionalism</i>	<i>Sociological Institutionalism</i>	<i>Historical Institutionalism</i>
Origins	Institutional economics, rational choice political science	Organization theory in sociology	Political science and comparative historical social science
Definition of institutions	The formal and informal “rules of the game . . . the humanly devised constraints that shape human interaction” (North 1990: 3)	“not just formal rules, procedures or norms, but the symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the ‘frames of meaning’ guiding human action.” (Hall and Taylor 1996: 947)	“the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy” (Hall and Taylor 1996: 938)
Main characteristic of institutions	Coordinating effects, providing certainty, information, and credible commitment	Shared understandings that shape action, and imagination	Distributional instruments that regulate social and political processes
Models of institutional change	Institutions change primarily in response to market forces, as rational actors adjust behavior, groups create institutions to overcome collective action problems	Institutions change slowly, as larger cultural and cognitive systems evolve incrementally	Punctuated equilibrium models of critical junctures and developmental pathways, and recent concepts of structured processes of endogenous change
Conceptions of structure and agency	Individual actors are self-interested agents, who sometimes devise collective rules to ensure cooperation	Social and cultural contexts and shared understandings provide settings for and shape agency	Institutions generated historically through political conflicts provide settings for and shape agency
Analysis of power	Power is not a major focus of RI, which tends to see institutions as generating mutual benefits by facilitating cooperation and overcoming collective action problems	As institutions are so broadly defined, and change slowly, SI is less focused on overt political power than HI, and pays more attention to systemic and hegemonic power	Power is central to the analysis of institution formation and change. Institutions have major distributional impacts, so actors have incentives to mobilize to shape institutions

Sorensen (2015, 2017) betrachtet diese drei Ansichten des Neo-Institutionalismus als grundlegende Ansätze, die sich in den 1960er- bis in den 2000er-Jahren entwickelt haben. Seitdem haben sie verschiedene Bereiche der Wissenschaft beeinflusst. Auch die Planungstheorie ist davon betroffen, könnte aber noch stärker davon profitieren. Die Prägung Bulgariens und der bulgarischen Institutionen durch zahlreiche

historische Ereignisse, die unmittelbare Auswirkungen auf ihre Ziele und Organisation hatten wie z.B. der Fall des sozialistischen Regimes (1989) und der Beitritt zur Europäischen Union (2007), bekräftigt die Anwendung des historisch-institutionellen Ansatzes. Angesichts der aktuellen Governance-Probleme in Bulgarien stellt sich jedoch die Frage, ob sich im Zuge dieser Wende auch die Wertestruktur und der kognitive Rahmen der Institutionen verändert haben (Sorensen, 2017).

Die vorliegende Masterarbeit wendet zwei der drei von Sorensen identifizierten Ansätze an, der historisch-institutionelle und der soziologische Ansatz, und betrachtet somit den potenziellen Wandel des bulgarischen Raumentwicklungssystems aus beiden Blickwinkeln. Dies ermöglicht eine Analyse der jeweiligen Ansätze und ihrer möglichen gegenseitigen Beeinflussung.

3.2.2. Historischer Institutionalismus in der Planungstheorie

Die historischen Neo-Institutionalist:innen erforschen seit den 1960er-Jahren die Komplexität und Pfadabhängigkeit von Institutionen. Sie definieren Institutionen in erster Linie als formelle und informelle Prozesse, Routinen, Normen und Konventionen, die in die Organisationsstruktur des Gemeinwesens oder der politischen Ökonomie eingebettet sind (Hall & Taylor, 1996). Autor:innen wie Mahoney (2010, S. 15) heben dabei den Machtverteilungscharakter und die Pfadabhängigkeit von Institutionen in ihrer Definition hervor. Sie sehen Institutionen als Verteilungsinstrumente, die Ressourcen ungleich zuweisen und als Ergebnis früherer politischer Konfliktrunden (Mahoney & Thelen, 2009). In Bezug auf die Planungstheorie sind laut Sorensen fünf Konzepte des historisch-institutionellen Ansatzes besonders relevant, um die Pfadabhängigkeit und Entwicklung von Planungsinstitutionen zu verstehen. Diese fünf Konzepte sind (Sorensen, 2015, 2017, S. 259):

Die **critical junctures** (kritische Wendepunkte) sind Momente, die gleichzeitig mit der Bildung bzw. Abschaffung von Institutionen führen. Es handelt sich dabei um externe Ereignisse, die auf eine Institution wirken, wie z. B. politische, wirtschaftliche oder soziale Krisen. Diese externen Ereignisse bringen Machtverhältnisse aus dem Gleichgewicht und führen somit zu einem (raschen) Wandel oder sogar zur Bildung einer Institution.

Positive Resonanzen dieser institutionellen Machtausübung können eine Pfadabhängigkeit oder Verzweigungen auslösen. Diese positiven Resonanzen können in Form einer häufigen Nutzung ihrer verschiedenen Dienstleistungen auftreten, können aber auch die Form eines guten Rufs oder des Vertrauens von Stakeholdern annehmen. Sie bestärken die Institution in ihrer Position im institutionellen Netzwerk durch ihre einfache Nutzung und Existenz (Wissens- oder Servicemonopol, Gelegenheit zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit etc.).

Die **unvermeidbare Ungleichheit, die aus den Verteilungseffekten der Institutionen stammen**. Institutionen organisieren und priorisieren, sind Orte des Kompromisses und strukturieren politische Handlungs- und Mobilisierungsmöglichkeiten. Nicht alle Bedürfnisse und Themen können ausreichend und gleichzeitig betrachtet werden;

Der **strukturierte Prozess des inkrementellen, institutionellen Wandels**, bei dem bestimmte Akteur:innen und Wege gegenüber anderen privilegiert werden. Damit die Stabilität und somit die Vorhersehbarkeit der institutionellen Handlung gesichert bleibt, sind Prozesse des Wandels von Strategien, Prioritäten sowie Instrumenten inkrementell und strukturiert. Nicht alle Akteur:innen sind in der Lage, institutionellen Wandel unter Berücksichtigung von diversen Regeln und administrativen Wegen voranzutreiben. Derartige Prozesse verlangen fachlich-technisches Wissen sowie Kenntnisse über einen bestimmten Kodex, was den Zugang zu diesen für manche Akteur:innen erleichtert und für andere erschwert.

Institutionelle Komplementaritäten und Ko-Evolutionsprozesse⁸ werden geschaffen. In den seltensten Fällen sind Institutionen allein in ihrem Bereich zuständig. Oft gibt es Doppelförderungen oder ergänzende Programme, die mit anderen Institutionen vertikal und horizontal zu koordinieren und abzugrenzen sind. Mithilfe derartiger Austausche können unter anderem Spezialisierungen und Zuständigkeitsbereiche geändert werden, jedoch auch Abhängigkeiten gebildet werden.

Auf Basis dieser Konzepte wurden für den Zweck dieser Masterarbeit fünf Merkmale abgeleitet, die eine Institution aus historisch-institutioneller Perspektive beschreiben. Für die Anwendung dieser fünf Merkmale in der vorliegenden Masterarbeit wurden folgende Leitfragen formuliert (siehe Tabelle 2). Sie sollen helfen, Institutionen aus einer historisch-institutionellen Perspektive systematisch zu beschreiben.

⁸ Diese sind laut Sorensen (2015) konstitutiv im urbanen Planungssystem und tragen zur Vielfalt dieser Systeme bei.

Tabelle 2: Die 5 historisch-institutionellen Merkmale einer Institution (frei nach Sorensen (2017))

Merkmale	Leitende Frage zur systematischen Beschreibung der Kriterien
<i>Critical junctures</i>	<i>Welche Ereignisse führten zur Schaffung bzw. zum Umbruch einer Institution?</i>
Grad der Selbstbestimmung	<i>Welches Wissensmonopol, welche Kapazität zur Erschließung von eigenen Finanzierungsmitteln haben die Institutionen?</i>
Macht- und Ressourcenverteilung	<i>Welche Schlüsselpositionen gibt es innerhalb der Institution, welche Akteur:innen werden von der Institution bevorzugt?</i>
Anpassungsfähigkeit	<i>Welche Wege sind innerhalb der Institution vorgesehen, um einen institutionellen Wandel zu ermöglichen?</i>
Grad der Autonomie	<i>Inwiefern ist die Institution abhängig von externen Akteur:innen? Haben andere, externe Institutionen Veto-Rechte? Gibt es Abhängigkeiten von externen Geldgeber:innen?</i>

Mithilfe dieser fünf Merkmale wird der starre Blick auf Institutionen als unveränderliche Objekte aufgelöst, was die Forschung von institutionellem Wandel ermöglicht. Die Beschreibung einer Institution entlang dieser fünf Merkmale zu zwei verschiedenen Zeitpunkten erlaubt einen dynamischen Vergleich der jeweiligen Institution und bietet zudem eine Analysemöglichkeit des Ursprungs des institutionellen Wandels sowie dessen Umfangs.

3.2.3. Soziologischer Institutionalismus in der Planungstheorie

Der soziologische Institutionalismus konzentriert sich im Gegensatz zum historischen Institutionalismus stärker auf die Individuen, die am institutionellen Wandel beteiligt sind. Bei diesem Ansatz werden Institutionen nicht nur auf Basis ihrer formellen Normen und Prozeduren definiert, sondern auch anhand ihrer Symbolsysteme, kognitiven Modelle und moralischen Vorgaben. Diese dienen als Handlungsrahmen der beteiligten Akteur:innen (Hall & Taylor, 1996, S. 947). Beim soziologischen Institutionalismus sind die

gelebten Interpretationen, Nutzungen und eventuelle *de facto* Anpassungen⁹ der formellen Strukturen im Zentrum des wissenschaftlichen Interesses. Es wird untersucht, wie eine Institution in einer Gesellschaft wahrgenommen wird, wie sie sich selbst¹⁰ wahrnimmt und welche Prinzipien und Philosophien sie vertritt. Beim soziologischen Institutionalismus kommen mehrere Merkmale zur Anwendung. Für Hall und Taylor (1996) sind insbesondere Symbolsysteme, kognitive Vorgaben und moralische Modelle von Bedeutung und können den Wandel einer Institution aus soziologisch-institutioneller Sicht erklären. Healey (2004) greift diese Sichtweise in ihren empirischen Studien zur Kreativität in urbaner Raumentwicklung auf. Dabei verfolgt sie das Konzept der *governance culture* und ergänzt diese um die gelebte Praxis der Governance in der Raumentwicklung. Ihre Studie untersucht folgende Aspekte: (i) die Bandbreite der akzeptierten Formen von Governance, die in Institutionen herrschen; (ii) die Bandbreite an kulturellen Werten, die in Institutionen existieren; (iii) welche formellen und informellen Strukturen benutzt werden, um Diskurs und Praktiken durchzusetzen (Healey, 2004, S. 93). In einer Studie erklärten González & Healey (2005, S. 2059), dass zusätzlich zu den bereits erwähnten Merkmalen, die *governance* einer Institution auch von folgenden Elementen bestimmt wird: von ihren Akteur:innen und Netzwerken, von ihren Stakeholder:innen, von der „Arena“ der Debatte¹¹, den Diskursen und dem Rahmen des Verständnisses, (sogenannter *frame of meaning*,) sowie von ihren Bräuchen und Routinen (González & Healey, 2005, S. 2059).

Die von Hall & Taylor (1996) und González & Healey (2005) definierten Aspekte einer Institution aus soziologisch-institutioneller Sicht überschneiden sich zum Teil und beinhalten teilweise auch Aspekte, die bereits im historisch-institutionellen Ansatz enthalten waren (z.B. die „Arena“ der Debatte). Diese Aspekte werden oft in Form von formellen Regeln festgehalten und somit in den zuvor präsentierten Kategorien „Macht- und Ressourcenverteilung“ oder „Anpassungsfähigkeit“ erfasst. Diese Merkmale sind in Tabelle 3 zusammengefasst. Genauso wie die historisch-institutionellen Merkmale, unterstützen

⁹ Die hier erwähnten Anpassungen unterscheiden sich von den Anpassungen und Anpassungsfähigkeiten im historisch-institutionellen Kontext (siehe voriges Kapitel), in dem nicht *de jure*, d. h. informelle, verschriftlichte Normanpassungen verwirklicht werden, sondern viel mehr in der Praxis der Institutionen, *de facto*, passieren.

¹⁰ Hier wird sowohl die Institution als eigenes Objekt, das ein Bild nach außen repräsentiert, als auch die Perzeption der Mitarbeiter:innen gemeint.

¹¹ Unter der „Arena“ der Debatte sind sowohl Orte, an dem die Debatte stattfindet, als auch der Zeitpunkt und den Rahmenbedingungen der Debatte verstanden.

Leitfragen ihr Verständnis. Diese Definition von Institution ermöglicht, wie die historisch-institutionelle Definition eine gewisse Wandlungsfähigkeit zu. Im Gegensatz zum historisch-institutionellen Ansatz, der Wandel als Folge von punktuellen *critical junctures* sieht, wird Wandel im soziologisch-institutionellen Ansatz als überwiegend endogene, längerfristige und graduelle Entwicklung aufgefasst. Für zahlreiche Anhänger:innen dieses Ansatzes, wie etwa Healey, hat die lokale Ebene für den Vollzug eines solchen Wandels (Sorensen, 2015, S. 259).

Der historisch-institutionelle und der soziologisch-institutionelle Ansatz können vielmehr als komplementär, anstatt als gegensätzlich betrachtet werden. Es kann argumentiert werden, dass eine *critical juncture* der Höhepunkt eines über eine längere Zeit andauernden soziologischen Wandels ist. In der vorliegenden Masterarbeit werden beide Ansätze kombiniert herangezogen, da nur die gemeinsame Betrachtung einen ganzheitlichen Blick auf den institutionellen Wandel des bulgarischen Planungssystems ermöglicht.

Auf der Grundlage dieser Konzepte wurden für den Zweck dieser Masterarbeit fünf Merkmale abgeleitet, die eine Institution aus soziologisch-institutioneller Perspektive beschreiben. Für die Anwendung dieser fünf Merkmale in der vorliegenden Masterarbeit wurden folgende leitende Fragen formuliert (siehe Tabelle 3). Sie sollen helfen, Institutionen aus einer soziologisch-institutionellen Perspektive systematisch zu beschreiben.

Tabelle 3: Die fünf soziologisch-institutionellen Merkmale einer Institution (frei nach Sorensen (2017))

Merkmale	Leitende Frage zur systematischen Beschreibung der Kriterien
Symbolsysteme	<i>Welche Projekte, Fallstudien, Symbole, etc. werden mit der Institution verbunden?</i>
Kognitive und moralische Vorgaben	<i>Welche Konzepte, Theorien und Autoren werden innerhalb der Institution am häufigsten herangezogen? Welche Indikatoren und Analyserahmen werden priorisiert? Welche sind die leitenden Werte und Philosophien innerhalb der Institution?</i>
Arena der Debatte	<i>Wann und wo finden die Debatten statt? Unter welchen Rahmenbedingungen finden die Debatten statt? Sind die Debatten eher inkludierend oder exkludierend?</i>

Praktiken und Routinen	<i>Welche Profile und Werdegänge werden üblicherweise in der Institution angestellt? Wie schaut die Zusammenarbeit mit anderen Sektoren und Institutionen aus? Welche sind dabei bevorzugt?</i>
Legitimierte Akteur:innen und ihre Verbindungen	<i>Welche:r Akteur:in ist am einflussreichsten bzw. welche Person innerhalb der Institution ist am einflussreichsten? Wie wird diese im Planungssystem bzw. in der breiteren Gesellschaft eingebunden? ?</i>

Anhand dieser fünf Merkmale lassen sich die inneren Mechanismen von Institutionen aufschlüsseln. Wie beim historisch-institutionellen Ansatz soll die Beschreibung einer Institution entlang dieser Merkmale zu zwei verschiedenen Zeitpunkten einen dynamischen Vergleich der jeweiligen Institution ermöglichen. Sie bietet somit eine Analysemöglichkeit der internen Prozesse des institutionellen Wandels sowie des Integrationsgrades von Werten und Arbeitsweisen.

3.3. Die gemeinsame Arbeitsprinzipien der EU-Kohäsion

Die Europäisierung¹² der nationalen Raumentwicklung der EU-Mitgliedstaaten wurde schon in zahlreichen akademischen Studien thematisiert und weist auf einen indirekten Einfluss der EU darauf (siehe Bachtler et al., 2017; Cotella, 2018; Faludi, 2004; Purkarthofer, 2016; Simeonova, 2017). Gleichzeitig fördern Programme wie Eurostat, Strukturfonds, Interreg-Programm, usw. die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, und tragen somit zur Verbreitung der europäischen Arbeitsprinzipien bei.

Diese Werte und Ziele einer europäischen Raumentwicklung sind allerdings schwierig zu erfassen, da sich die europäische Definition von territorialer Kohäsion laufend verändert. Im Jahr 1999 wurde das erste gemeinsame „Planungsdokument“ der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESDP) veröffentlicht. 2009 legte der Barca Bericht den Grundstein für die im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) entwickelten Instrumente der EU. Der Barca Bericht dient zur Interpretation der Gesetze bzw. des Kohäsionsprinzips.

¹² Unter diesem Begriff wird die Gesamtheit aller Prozesse verstanden, die dem europäischen Gemeinwesen, den Handlungssystemen und Politiken, ihren Auswirkungen und ihrer Integration ins nationale System dienen (Purkarthofer, 2016).

Barca (2009) befasst sich in seinem Bericht mit der Definition des Begriffes „Kohäsion“ im Kontext des AEUV. Um den Herausforderungen und Erwartungen der EU zu entsprechen, wählt er bei seiner Definition einen ortsbezogenen Ansatz. Dabei stellt er fest, dass dieser Begriff Ideen der Effizienz im ökonomischen Sinn und der Gerechtigkeit beinhaltet (Barca, 2009, S. 3):

*„all regions must be given the opportunity to achieve their full potential (efficiency),
and all citizens must be given the opportunity to live a life worth living independently
of where they are born (equity)“*

Dies betont die Relevanz des ortsbezogenen Ansatzes und des Bedarfes für eine effiziente und gerechte Planung des Raumes und von Regionen. Daraus kann die Wichtigkeit einer strategischen Planung abgeleitet werden, die die ortsgebundenen Stärken, Schwächen und Gelegenheiten berücksichtigt.

Eine Herausforderung ist daher, die konstanten Aspekte der Arbeitsweise und Arbeitsprinzipien der EU im Sinne der territorialen Kohäsion zu identifizieren. Wie Surubaru (2017, S. 847) feststellt, benötigt die EU eine *good governance*, um eine gute und effiziente Verteilung der europäischen Strukturfonds zu sichern. Darunter sind u.a. gute nationale Verwaltungskapazitäten und qualitative Institutionen zu verstehen. Die EU selbst kann dabei nur steuernde und kontrollierende Maßnahmen setzen.

Die Verordnungen, die den MFR regeln, erheben den Anschein, von großer Bedeutung zu sein. In der Realität haben die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) eine viel größere Bedeutung und einen viel größeren Einfluss auf die EU-Mitgliedstaaten. Über EUR 404 Mrd. wurden in der Periode 2014-2020 zu den damals 28 Mitgliedstaaten der EU für die Kohäsionspolitik ausgegeben, davon EUR 7,9 Mrd. für Bulgarien¹³. Die ESI-Fonds ermöglichen es, nationalen Akteur:innen und u.a. Akteur:innen der Raumentwicklung, Investitionsgelder erhalten zu können (Purkarthofer, 2016, S. 5). Der Barcas Bericht dient unter anderem dazu, die grundlegende Interpretation des 2007¹⁴ entstandenen Begriffs der territorialen Kohäsion zu verstehen.

Die EU verfolgt das Ziel, trotz Unterschieden in der territorialen Raumentwicklung gemeinsame Arbeitsweisen zu finden. Grundlegende Dokumente für die europäische Kohäsionspolitik sind insbesondere die

¹³ Hier sind nur Ausgaben der EU miteinbezogen, exklusive Kofinanzierungen, siehe Open Data Portal zur Kohäsionspolitik der EU: https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20

¹⁴ Jahr der Unterzeichnung des Lissabon-Vertrags.

Verordnungen Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (Verordnung (EU) 1303/2013) und Nr. 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 (Verordnung (EU) 2021/1060) sowie der Barca Bericht (2009). Diese Verordnungen sind für die Kohäsionspolitik der EU besonders relevant, da sie die Regeln und Prinzipien hinter den Strukturfonds festlegen. In diesen drei Dokumenten sind allgemein gültige Prinzipien und Bedingungen festgehalten, die für sämtliche Akteur:innen, Projekttypen oder andere Vorhaben von Gültigkeit sind (siehe Anhang A. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die europäische Kohäsionspolitik zielt auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt ab und soll, anhand einer regionalen Entwicklungsstrategien entlang der folgenden Prinzipien vollgezogen werden:

Tabelle 4: Gemeinsame Arbeitsprinzipien der EU-Kohäsionspolitik

Partnerschaftsprinzip <i>(gemäß Art 5 der Verordnung Nr. 1303/2013; Art. 7 und Art. 8 der Verordnung Nr. 2021/1060 und Barca (2009))</i>	Das Prinzip der Partnerschaft bezieht sich auf die Einbeziehung aller betroffenen Parteien in die Planung und Erstellung eines Projektes. Die Rahmenverordnung, die die verschiedenen EU-Investitionsfonds reglementiert, besteht auf die (Mindest-)Einbindung von Akteur:innen regionaler, lokaler, städtischer und anderer Behörden, von Wirtschafts- und Sozialpartner:innen und von relevanten Zivilgesellschaftsvertretungen sowie Forschungseinrichtungen und Hochschulen. Die Organisation dieser Zusammenarbeit bleibt allerdings den Mitgliedstaaten überlassen.
Ko-Finanzierung <i>(gemäß Art. 7 der Verordnung Nr. 2021/1060 und Barca (2009))</i>	In der Planung ist das Prinzip der Kofinanzierung dem Mehrebenenprinzip sowie der multisektoralen Partnerschaft nahe. Dieses Prinzip steht in der Rahmenverordnung der EU-Förderungen der mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 und 2021-2027. Investitionsprojekte, die von der EU gefördert werden, müssen mindestens zu 20 % von betroffenen oder verantwortlichen Behörden und Akteur:innen mitgefördert werden. Dadurch soll ein gewisses Engagement um den Erfolg des Projektes gewährleistet werden. In der Regel sind EU-Projekte von den Projektpartner:innen vorfinanziert, sprich diese sollen bis zur Auszahlung der ersten Zuschüsse 100 % des Projektes für eine Dauer von circa vier Jahren tragen können. Diese Zuschüsse gelten nur für 80 % des Projektes, da 20 % ¹⁵ des Projektes von den Projektträger:innen selbst getragen werden müssen.
Evaluierung und Transparenz	Die hohen Ausgaben, die durch die europäische Kohäsionspolitik getätigt werden, werden von den Mitgliedsstaaten und der europäischen

¹⁵ Dieses gilt für jene EU-Mitglieder, deren BIP/Kopf unter 75 % des EU27-Durchschnitts liegen (DG REGIO, 2021)

(Art. 16 und Art. 17 der Verordnung Nr. 2021/1060 und Art. 21 der Verordnung Nr. 1303/2013)	Kommission regelmäßig geprüft. Die Zunahme an Ansätzen in der EU-Investitionspolitik, die sich an Ziel- und Output-Indikatoren orientieren, wird auch in dem geforderten Ansatz zur Erstellung und Evaluierung der ESIF-Programme bemerkbar. Schon während des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 wurde ein Bericht nach Etappenzielen und Fortschritten gefordert (Art. 21 VO (EU) 1303/2013). Dieser Ansatz wurde im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen weiter verstärkt, mit der Aufforderung, die politischen Ziele in der Form eines Leistungsrahmen mit Output- und Ergebnisindikatoren zu verbinden (Art. 16 und 17 VO (EU) 2021/1060). Die Rechtfertigung eines solchen (aufwendigen) Evaluierungsverfahrens erklärt sich durch den Bedarf, die gute Umsetzung und Nutzung dieser hohen Investitionen zu gewährleisten und somit ihren Mehrwert aufzuzeigen.
Nicht-Diskriminierung (gemäß Art 7 der Verordnung Nr. 1303/2013 und Art. 9 der Verordnung Nr. 2021/1060)	Die Mitglieder der EU sowie die EU selbst verpflichten sich in der Charta der Grundrechte, das Nicht-Diskriminierungsprinzip anzuwenden (Artikel 2 des Lissaboner-Vertrags, später im Text: EUV): <i>Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.</i> Dieses gilt für die Gleichberechtigung der verschiedenen (nationalen) Völker, aber genauso für die ethnischen und sexuellen Minderheiten, Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie verschiedenen Altersgruppen. Diese Werte sind den Zielen der territorialen und sozialen Kohäsion übergeordnet und müssen sich somit in den Zielen, der Planung, Durchführung und Bewertung europäischer raumrelevanter Vorhaben wieder finden lassen.
Nachhaltigkeit (gemäß Art 8 der Verordnung Nr. 1303/2013 und Art. 9 der Verordnung Nr. 2021/1060)	Das Konzept der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung, wie es im Kontext der EU verstanden wird, ist in verschiedenen Dokumenten beschrieben. Artikel 3 (3) des EUV definiert nachhaltige Entwicklung entsprechend der Vorstellung der Europäischen Union: <i>Die Union [...] wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale</i>

	<i>Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.</i> In dieser Definition kommen die drei Säulen der Nachhaltigkeit zum Vorschein, nämlich die soziale, ökologische und ökonomische Säule. Alle drei Säulen haben räumliche Implikationen, von denen Ziele für die Raumordnungspolitik abgeleitet werden können: der Ausgleich von räumlichen Disparitäten, die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Ausschöpfung der Entwicklungspotenziale sowie die Steigerung des Sozialprodukts. Für die europäische Raumordnungspolitik bedeutet die Definition entsprechend des EUV die Verfolgung eines integrierten und <i>place-based</i> Ansatzes in der (territorialen) Planung (Humer, 2022; Simeonova, 2017, S. 191).
--	--

3.4. Zukünftige institutionelle Veränderungspotenziale anhand des Modells von Mahoney und Thelen

In ihrer Studie aus dem Jahr 2010 erweitern Mahoney und Thelen die historisch-institutionelle Theorie und versuchen die Richtung der institutionellen Veränderung systematisch zu antizipieren. Dafür analysierten sie den **politischen Kontext** der betrachteten Institution, die **institutionellen Charakteristiken** der Institution sowie die **Haltung der institutionellen Akteur:innen** bezüglich eines institutionellen Wandels, was einer Dimension des soziologisch-institutionellen Ansatzes entspricht. Ihre daraus folgende *theory of gradual institutional change* beschreibt mögliche Richtungen einer institutionellen Veränderung, die sich aus einer Kombination von politischen, institutionellen und kontextabhängigen Charakteristiken herauskristallisieren konnte.

Diese Analyse erfolgt anhand eines Modells (siehe Abbildung 15), das sich auf vier Aspekte der Institution konzentriert. Diese Aspekte beschreiben: die Charakteristiken des institutionellen Kontextes, die Charakteristiken des politischen Kontextes, der dominante Typus des „Change Actors“ sowie den potenziellen Koalitionen, die daraus entstehen können. Dieses Modell wurde in erster Linie für die Analyse einzelner Institutionen angewendet. Sein Grundprinzip scheint für die Analyse des aktuellen bulgarischen Planungssystems ebenfalls anwendbar zu sein. Es werden also in diesem Kapitel Erkenntnisse aus den Kapiteln 4 und 4.3 anhand dieses Modells geordnet und analysiert, um die Teilforschungsfrage 4 „Erlaubt das aktuelle Planungssystem Bulgariens und seine *governance culture* einen weiteren Wandel hinsichtlich der Umsetzung der europäischen Kohäsionswerte oder besteht heutzutage ein *status quo* in der Integration der räumlichen Planung in Bulgarien?“ zu beantworten.

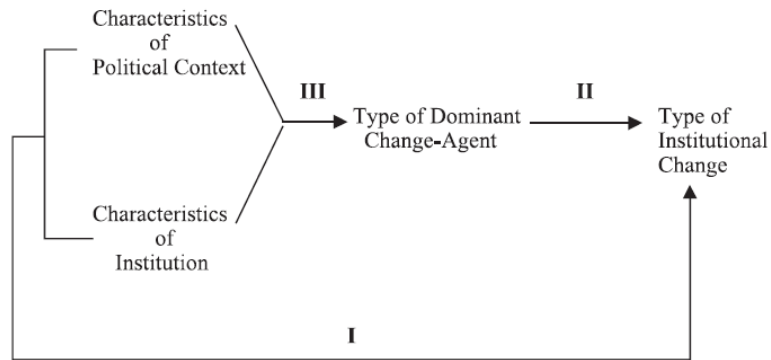


Abbildung 15: Theory of Gradual Institutional Change (Mahoney & Thelen, 2010)

Mahoney und Thelen's Analyse der potenziellen Veränderungsfähigkeit von Institutionen ist jeweils von weiteren Fragen getrieben und diese werden als Ankerpunkt für den Ablauf der Analyse herangezogen (Mahoney & Thelen, 2009, S. 19 und ff.):

- Erstens gilt es die **Charakteristiken des institutionellen Planungssystems** in Bulgarien zu verstehen, ganz besonders was den Ermessensspielraum bei der Auslegung oder Durchsetzung der Raumentwicklung angeht. Es gilt die Frage zu beantworten: Bietet das betreffende Planungssystem den Akteuren die Möglichkeit, bei der Auslegung oder Durchsetzung ihren Raumentwicklungsvorhaben einen Ermessensspielraum zu nutzen?
- Zweitens gilt es die Charakteristiken des **politischen Kontextes des Planungssystems** bezüglich seiner Möglichkeiten den *status quo* streng oder lasch zu unterstützen. Es gilt die Frage zu beantworten: Bietet der politische Kontext den Befürworter:innen des *status quo* starke oder schwache Vetomöglichkeiten?
- Drittens werden beide Typen von Charakteristiken kombiniert, um den **institutionellen Kontext** einzuschätzen. Dabei gilt es zu beschreiben, ob sich das institutionelle Planungssystem eher Richtung *displacement*, *layering*, *drift*, oder *conversion* entwickelt.
 - Unter *displacement* verstehen Mahoney und Thelen die Entfernung einer Regel und ihre Ersetzung durch neue Regeln.
 - Unter *layering* verstehen sie das Einführen von neuen Regeln, die mit den alten Regeln koexistieren oder über ihnen stehen.
 - Mit *drift* werden Situationen gemeint, in denen die Regel nicht geändert wird, sondern ihre Umsetzung auf Grund eines Wechsels im Umfeld geändert wird.
 - Eine *conversion* passiert, wenn die Regeln gleichbleiben, aber ihre strategischen Anordnungen geändert werden und sich somit auch ihre Umsetzung ändert.

- Viertens gilt es den Typus der Wandelvermittler:innen („**Change-Actor**“-Typus) festzustellen. Dabei müssen die Fragen ihrer Motivation für einen solchen Wandel geklärt werden: Wollen sie die institutionellen Regeln beibehalten oder nicht? Folgen sie diesen Regeln? Hier unterscheiden Mahoney und Thelen zwischen vier Kategorien von Wandelvermittler:innen: *insurrectionaries*, *symbionts*, *subversives* und *opportunists* (Mahoney & Thelen, 2009, S. 23 und ff.):
 - *Insurrectionaries* oder Aufständische sind bewusst gegen eine Institution oder eine Regel positioniert und sind offen und aktiv mobilisiert, um diese zu bekämpfen. Sie weisen den institutionellen *status quo* zurück und halten sich nicht immer an ihre Regeln. Mahoney und Thelen beobachten, dass diese Akteur:innen des Wandels öfter aktiv werden und sich vereinigen, wenn Gruppen von Individuen von mehreren Institutionen zurückgewiesen werden.
 - *Symbionts* brauchen hingegen diese Regeln und prosperieren in diesen Institutionen. Sie kommen laut Mahoney und Thelen in zwei Formen vor: eine konstruktive Form und eine destruktive Form. Die konstruktive Form von *symbionts*-Wandelvermittler:innen beruhen auf Gegenseitigkeit. Sie ziehen Vorteile aus den Regeln, ohne die Effizienz oder Existenz der Institution zu gefährden. Sie können die Umsetzung der Regel anpassen, ohne ihre Absicht zu verraten. Sie tendieren eher dazu, die Institution zu unterstützen. Die destruktive Form von *symbionts* nutzt die Institution oder die Regel für seine eigenen Profite, auch wenn diese von der Existenz und generellen Effizienz der Institution abhängig ist. Sie brauchen zwar die Existenz der Institution, agieren aber gegen ihre Absicht, was sie auf Dauer beschädigt.
 - *Subversive* befürworten einen institutionellen Wandel, arbeiten aber innerhalb ihrer Regeln und tendieren dazu, diese Präferenz zu verheimlichen. Sie probieren den Wandel von innen zu betreiben, eventuell auch durch ihre Unterstützung von neuen Regeln am Rande der Institution, die die Ressourcen und/oder Unterstützung vermindern können.
 - *Opportunists* sind Akteur:innen, die keine starke Positionierung haben und eher die am wenigsten kostspielige Position präferieren. Sie sind nicht besonders gegen einen institutionellen Wandel, tendieren aber eher zum *status quo*, der am wenigsten Kosten mit sich bringt. Sie tendieren somit zur Inaktivität und können eine wichtige Quelle von institutioneller Trägheit sein. Sie können dabei auch in ihrer Umsetzung von neuen Regeln, die Absicht, die dahinter liegt, so anpassen, dass ähnliche Ergebnisse oder Nutzen wie bei den alten Regeln zu finden sind.

Es werden dann potenzielle Kombinationen diesen verschiedenen Dimensionen überprüft, die einen institutionellen Wandel in dem Raumentwicklungssystem Bulgariens betreiben können.

4. Planungssysteme in Bulgarien in den Jahren 1989 und 2020

4.1. Planungsinstitutionen und *governance culture* vor dem Fall des sozialistischen Regimes

Das Regierungssystem und somit auch das Planungssystem Bulgariens im sozialistischen Regime war zentralisiert, standardisiert, normativ und war den ökonomischen Zielen der Planwirtschaft untergeordnet (Simeonova, 2017; Zankina, 2020). Die Raumentwicklung war *de facto* in zwei Arten der Planung unterteilt: die physische Planung einerseits und die zentralisierte Entwicklungsplanung andererseits. Sie diente hauptsächlich der Koordinierung der Arbeitskräfte und der Koordinierung der hohen und geographisch-thematisch konzentrierten Investitionen des Staates (Simeonova, 2017, S. 135). Die Ziele der zentralisierten und sozialistischen Verwaltung des Staates hatten die konkrete Konsequenz einer Verstaatlichung der meisten Grundstücke sowie der Wirtschaftssektoren der Industrie, des Bankwesens und des Handels (Simeonova, 2017, S. 134–135). In den Jahren 1970-1980 war der Anteil des öffentlichen Sektors an der bulgarischen Wirtschaft sehr hoch (über 99 %) (Magyar & Madlovics, 2020, S. 47). Trotz einer Konzentration der Staatsgewalt in den Händen des Staatsratspräsidenten Schiwkow, existierten verschiedene Institutionen, die an der Verwaltung des bulgarischen Territoriums beteiligt waren. Diese Institutionen waren einerseits politisch-administrative Gebietskörperschaften und andererseits Institute, die im direkten Auftrag des Ministeriums arbeiteten.

Das Territorium Bulgariens war während dieser Periode in nur wenige Ebenen gegliedert. Die erste Verfassung der bulgarischen Volksrepublik, die Dimitroff-Verfassung (1947-1971), schaffte die regionalen Gouverneure ab (Administrative-Territorial Planning and Local Self-Government Directorate, 2006) und somit auch die regionale Regierungsebene. Die bleibenden territorialen Ebenen im Jahr 1971 waren folgende: die Gemeinden (*общини*), die Bezirke (*окръзи*) und die Rayons für die Verwaltung Sofias (*райони*). Alle drei territorialen Ebenen verfügten über direkt gewählte Volksräte (*народни съвети*) (Artikel 110 der Verfassung 1971). Ihre Rolle bestand darin, die staatliche Politik in ihrem jeweiligen Gebiet durch lokale Reglementierungen (Beschlüsse, Anordnungen, Reglemente und Instruktionen) umzusetzen und sich mit Fragen von lokaler Bedeutung zu befassen. Im Vergleich zur vorigen Verfassung wurde die demokratische Dimension der Volksräte etwas aufgewertet: die höheren Ebenen haben kein generelles Auflösungsrecht mehr, sondern können nur noch gesetzeswidrige oder fehlerhafte Akten aufheben. Die ständigen Ausschüsse wurden gestärkt und der örtliche Volksentscheid wird eingeführt (Luchterhandt, 1979, S. 49). Die territoriale Relevanz dieser politisch-administrativen Gebietskörperschaften kann aber angezweifelt werden, da die geografischen Grenzen der Verwaltungsregionen (*окръзите* nach 1987 viel größere *области*) etwa alle zehn Jahre geändert wurden und der Umfang der Städte und Kreise noch

häufiger, da diese per Erlass geändert werden konnten (Administrative-Territorial Planning and Local Self-Government Directorate, 2006; Curtis et al., 1993, S. 193).

Die Zahl der bulgarischen Planungsinstitutionen hat sich bis zum Ende des sozialistischen Regimes allmählich erhöht. Diese Institutionen wurden jedoch nicht in den verschiedenen Verfassungen verankert, sondern durch Gesetz oder Erlass geschaffen. In der für diese Masterarbeit analysierten Dokumentation konnten Informationen bezüglich der folgenden Institutionen mit räumlichem Bezug gefunden werden:

- das Staatsplanungskomitee (Curtis et al., 1993, S. 125–126; Simeonova, 2017, S. 135),
- die Agentur für die Regionalisierung und die Verteilung der Arbeitskräfte (Simeonova, 2017, S. 135),
- der Ausschuss für Architektur und öffentliche Bauvorhaben (Simeonova, 2017, S. 135),
- das Institut für Regionale Raumentwicklung (Simeonova, 2017, S. 135–136),
- das Institut für komplexe Forschung und Design in regionaler und urbaner Planung (Simeonova, 2017, S. 136),
- das einheitliche Organ der Volksräte (Schiwkow, 1974) sowie
- die freiwilligen Assoziationen der BKP (Curtis et al., 1993)

Laut Curtis et al. (1993, S. 125–126) war **das Staatsplanungskomitee**¹⁶ das entscheidendste Organ zur Planung im Ministerrat. In den Jahren 1950-1951 wurde eine erste Institution von dem Staatsplanungskomitee gegründet: **die Agentur für Regionalisierung und Aufteilung der Produktivkräfte**. Ihre erste Aufgabe war die Entwicklung der wirtschaftlichen Fundamente einer regionalen Planung. Später kam als zusätzliche Aufgabe, das allgemeine Konzept für die Zuteilung der Produktionskräfte für den gesamten Staat (Simeonova, 2017, S. 135). Im Jahr 1960, etwa zehn Jahre nach der ersten Institution, dem **Ausschuss für Architektur und öffentliche Bauvorhaben**, wurde ein weiteres **Institut für Regionale Planung** ins Leben gerufen. Innerhalb dieses Instituts wurden territoriale Pläne entworfen. Diese territorialen Pläne planten die räumliche Aufteilung der Investitionen von großen Bauvorhaben des Staates und bestimmten somit den Standort von industriellen Zentren, landwirtschaftlichen Gebieten und Erholungskomplexen. 1965 wurde das **Institut für Regionale Raumentwicklung** gegründet, welches für den Entwurf des Allgemeinen Konzepts zur Zuteilung der Produktivitätskräfte und des Einheitlichen Raumentwicklungsplans des Landes zuständig war. Im Rahmen des Allgemeinen Konzepts zur Zuteilung der Produktivitätskräfte, stellte das Institut die Förderung zu den größeren und mittleren Unternehmen im Sinne

¹⁶ Ein Ausschuss des Ministerrates.

ihrer Errichtung und Wartung dar. Diese wichtigen Zuschüsse der meist verstaatlichten, genossenschaftlichen Unternehmen, machte sie zu dem ersten Treiber lokaler Entwicklung, weit vor den lokalen Gemeinschaften und ihren Volksräten. Die Gründung, Expansion und Zuteilung von Unternehmen durch den Staat war als Lösung von lokalen Problemen der Arbeitslosigkeit, Entwicklung von unterschiedlichen Industriebereichen, usw. angedacht. Solche Unternehmenszuweisungen waren meist auch politische Entscheidungen des Zentralstaates, die kaum die tatsächlichen lokalen Bedürfnisse, Ressourcen oder Gegebenheiten berücksichtigten. (Simeonova, 2017, S. 135–136). Diese führten zum Beispiel zur Eröffnung eines großen Eisen- und Stahlkomplexes in Kremikowski, im Nordosten von Sofia, trotz unzureichenden Eisenerzreserven in dieser Region. Schon bei der Eröffnung dieses Komplexes im Jahr 1963 musste die Volksrepublik Bulgarien Eisenerz aus der Sowjetunion importieren, um die Fabrik am Laufen zu behalten (Crampton, 2007b, S. 356).

Das **Institut für komplexe Forschung und Design in regionaler und urbaner Planung** wurde 1976 unter der Führung des Ministeriums für Bauwesen und Architektur gegründet. Das Institut war für die Verbesserung des Einheitlichen Raumentwicklungsplans Bulgariens zuständig und entwickelte in den 1980er-Jahren lokale und regionale Entwicklungspläne (Simeonova, 2017, S. 136–137).

Die oben erwähnten Institutionen entwickelten also Pläne und Studien im Auftrag von Ministerien, waren aber Curtis et al. (1993, S. 125) zufolge nicht die exekutierenden Organe. Ab 1986 wurden sechs Ministerien mit wirtschaftlichen Zuständigkeiten durch fünf „**freiwillige Assoziationen**“ mit Kabinettrrang ersetzt, denen die exekutive Planung anvertraut wurde. Diese freiwilligen Assoziationen vergleichen Curtis et al. (1993) mit Treuhandgesellschaften, die als Vermittler zwischen den Ministerien und der kleinsten Ebene der Planung, d.h. den Unternehmen agierten. Sie hatten Funktionen in der Produktion, Forschung und Entwicklung, Design, Bau sowie im Außenhandel inne und hatten das Entscheidungsprivileg sowie den Zugang zum Staatplanungskomitee, Finanzministerium und zur Bulgarischen Nationalbank (Curtis et al., 1993, S. 125–126).

Curtis et al. (1993) beschreiben die Befehlskette im Zusammenhang mit den freiwilligen Assoziationen wie folgt: Die BKP gab den Stadtplanungskomitees die Prioritäten und Output-Ziele vor, stimmte diese Prioritäten und Ziele mit dem benötigten Input ab und startete eine erste Fassung vom Entwicklungsplan. Diese erste Fassung diente als Basis zur Verhandlung und zum Informationsaustausch der Planungshierarchie. Der verhandelte Entwurf samt Richtlinie wurde anschließend von den freiwilligen Assoziationen an die jeweiligen Unternehmen überreicht, die dann die endgültigen Zahlen und Ziele verhandelten. Diese verhandelten Ziele wurden dann in einer letzten Verhandlungsschleife zwischen Staatplanungskomitee und Assoziationen ausgemacht (Curtis et al., 1993, S. 126).

Eigentum in der Volksrepublik Bulgariens

Die Frage des Eigentums ist für die Regional- und Stadtplanung wichtig, da Eigentümer:innen von Grundstücken bedeutend für deren Weiterentwicklung sind. . Im Falle der Volksrepublik Bulgarien war der Staat fast der einzige Eigentümer von Grund und Boden und damit auch der einzige Entwickler von Projekten, die über die Größe von Einfamilienhäusern hinausgehen (Hirt, 2005, S. 222).

Eigentumsformen in der Volksrepublik Bulgarien sind laut Artikel 14 der Verfassung von 1971: staatliches Eigentum, genossenschaftliches Eigentum, Eigentum der gesellschaftlichen Organisationen und das persönliche Eigentum. Das staatliche Eigentum, auch als Volkseigentum bezeichnet, ist in der Volksrepublik Bulgarien die am meisten geschützte und die höchste Form des Eigentums. Artikel 16 (1) listet die Bereiche des staatlichen Eigentums auf: „Betriebe und Fabriken, Banken, Bodenschätze, natürliche Energiequellen, Kernenergie, Wälder, Weideplätze, Gewässer, Verkehrswege, Eisenbahn-, Wasser-, und Lufttransport, Post, Telegraph, Telefon, Rundfunk und Fernsehen“ (Luchterhandt, 1979, S. 53). Die große Mehrheit dieser Bereiche haben einen starken räumlichen Bezug und argumentieren weiter für die zentralisierte Dimension der Raumplanung in der Volksrepublik Bulgariens. Es ist auch wichtig zu notieren, dass Genossenschaften und gesellschaftliche Organisationen dank Artikel 16 (2) nicht von Eigentum von „Produktionsmittel und anderem Vermögen“ ausgeschlossen sind (Luchterhandt, 1979, S. 53). Das genossenschaftliche Eigentum wird von Artikel 19 regelt und sieht vor, dass dieses Eigentum „den Kollektiven der Werktätigen, [...] den Verbänden der Genossenschaften und den zwischengenossenschaftlichen Organisationen“ gehört. Es werden im Interesse der Genossenschaft und der Genossenschaftler:innen ausgeübt (Luchterhandt, 1979, S. 53). Das Eigentum durch gesellschaftliche Organisationen erlaubt laut Artikel 20 (2) „in gesetzlich vorgesehenen Fällen eine wirtschaftliche Tätigkeit entsprechend ihren Zielen“ (Luchterhandt, 1979, S. 53).

Wichtig ist auch Artikel 21, der den Bürger:innen der Volksrepublik Bulgarien ein Recht auf persönliches Eigentum ermöglicht. Persönliches Eigentum umfasst Vermögen und Sachen, die zur Befriedigung des eigenen Interesses und des Familieninteresses dienen. Inkludiert sind „kleingewerbliche Produktionsmittel, die Produktionsmittel der Mitglieder der Genossenschaft, die ihr Hofland bearbeiten sowie die kleingewerblichen Produktionsmittel, die zur Ausübung von häuslicher Produktion seitens der Werktätigen genutzt werden. Die Art und der Umfang der kleingewerblichen Produktionsmittel, die einer Hilfwirtschaft zustehen können, werden durch Gesetz geregelt“. Die Paragraphen §3 und §4 ermöglichen Bürger:innen Kredite wahrzunehmen, um Wohnungen auf staatlichem Boden zu bauen und erlaubt ihnen auch durch Arbeit erworbene Ersparnisse zu behalten. Der Staat darf allerdings per Gesetz oder mit der Zustimmung des Eigentümers in das persönliche Eigentum eingreifen (Paragraf §5). Dieses persönliche Eigentum wird nur geduldet, solange es keinen Schaden für gesellschaftliches Interesse bildet (6).

4.1.1. Aus historisch-institutioneller Perspektive

4.1.1.1. Critical juncture

Leitende Frage: Welche Ereignisse führten zur Schaffung bzw. zum Umbruch einer Institution?

Die institutionelle Struktur der zentralisierten Entwicklungsplanung in Bulgarien in den letzten Jahren des sozialistischen Regimes basiert auf der Verfassungserneuerung Schiwkows im Jahr 1971. Die Einführung dieser neuen Verfassung durch Parteichef Todor Schiwkow führte zu einer neuen Stufe des Sozialismus. Sie markiert allerdings auch die Stärkung der Macht Todor Schiwkows, durch die Schaffung eines Staatsrates, der mächtiger als das Parlament und die Regierung war. Todor Schiwkow wird als Staatratspräsident gewählt und behält seine Position als Staats- und Parteioberrhaupt für mehr als 15 Jahre (Znepolski et al., 2019).

Was die bulgarischen Planungsinstitutionen angeht, sind ihre Gründungen und Umbrüche meistens mit Änderungen der Wirtschaftspolitik Bulgariens verbunden: die Gründung der Agentur für Regionalisierung und Aufteilung der Produktivkräfte in 1950-1951 führt zur Implementierung des kommunistischen Ansatzes der Planungswirtschaft. Die Gründung des Instituts für Regionale Raumentwicklung im Jahr 1965 begründet sich in Schiwkows ersten Versuchen der Reformation der bulgarischen Wirtschaft, insbesondere durch den Reformplan im Juli 1968. Das Institut für komplexe Forschung und Design in regionaler und urbaner Planung ist auch Teil der Reform des „Neuen Ökonomischen Mechanismus“, der eine weitere Dezentralisierung der Planung und des Managements unterstützte (Znepolski et al., 2019, S. 252–280).

4.1.1.2. Grad der Selbstbestimmung

Leitende Frage: Welches Wissensmonopol, welche Kapazität zur Erschließung von eigenen Finanzierungsmitteln haben die Institutionen?

Auch wenn Schiwkows neue Verfassung mehr Spielraum für die lokalen Institutionen schuf, blieben diese immer noch unter der Doppelkontrolle der BKP und der oberen Regierungsinstanzen. Die oberen Organe (Bezirke, Ministerrat und Kommissionen der Volksversammlung) behielten Kontroll- und Aufhebungsvermögen, sollte ein untergeordneter Entscheid gegen das gesamtstaatliche Interesse verstoßen. Lokale Entscheidungen waren an die staatlichen Ziele anzupassen, wodurch die theoretisch möglich unabhängige Entscheidungsfindung und Finanzierung von eigenen Vorhaben nur eingeschränkt möglich war.

Auch die „Dezentralisierung der Planung und wirtschaftlichen Leitung“, die 1979 durch den „Neuen ökonomischen Mechanismus“ angekündigt wurde, wurde nur schleppend und partiell betrieben mit einer mehr oder weniger realitätsnahen Kontrolle der BKP (Znepolski et al., 2019, S. 273-ff.). Somit konnte auf

der lokalen oder regionalen Ebene keine reelle Wissensbildung geschehen und Monitoring widmete sich lediglich der Überprüfung der Erreichung der auf nationaler Ebene entschiedenen wirtschaftlichen Ziele, unabhängig von der territorialen Realität (demografische Trends, verfügbare Ressourcen, Bedürfnisse, ...) (Hirt, 2005). Die weiteren nationalen Institutionen, die dem Ministerrat unterstellt waren, verfügten über ein technisches Wissensmonopol (Znepolski et al., 2019).

4.1.1.3. Macht- und Ressourcenteilung

Leitende Frage: Welche Schlüsselpositionen gibt es innerhalb der Institution, welche Akteur:innen werden von der Institution bevorzugt?

Entsprechend damaliger Verfassung sollte die Erstellung der Fünfjahrespläne auf Basis einer Entscheidung der Volksversammlung passieren. Die tatsächliche Machtposition angesichts der zentralen Entwicklungsplanung hatte jedoch der Staatsrat inne. Da die Volksversammlung ihre Kompetenzen nur während seiner Sitzungen ausüben konnte, d.h. nur drei Mal im Jahr, wurden alle Entscheidungen von dem vertretenden Staatsrat vorbereitet (Artikel 71 der Verfassung von 1971; Crampton, 2007b, S. 358; Schiwwow, 1974, S. 55). Der Staatsrat war zwar von der Volksversammlung gewählt, dessen ständige Vertretung von 23 Personen bildete allerdings *de facto* das oberste Organ der Staatsgewalt und kumulierte die legislative, administrative und exekutive Gewalt. Seine Mitglieder erhielten die Kompetenzen eines Staatsoberhauptes: das Unterschreiben von Abkommen, die Kriegsdeklaration, die Beaufsichtigung der Verwaltung, usw. Der Präsident des Staatrates konnte die Volksrepublik Bulgariens im Ausland repräsentieren. Zusätzlich war der Staatsrat befugt, Verordnungen zu erlassen, wenn die Volksversammlung nicht tagte. Der Staatsrat sollte auch die lokalen Organe der Staatsgewalt regeln und koordinieren. Er konnte auch: territoriale Verwaltungseinheiten bilden und abschaffen, Grenzen von Gemeinden, Stadt-Rayons und Bezirke ändern sowie ihre Verwaltungszentren festlegen (Crampton, 2007a, S. 358–359; Luchterhandt, 1979, S. 48; Schiwwow, 1974, S. 55–56).

Der **Ministerrat** erhielt entsprechend der Schiwwow-Verfassung weitere administrative und exekutive Aufgaben, allerdings unter direkter Kontrolle der Volksversammlung und des Staatrates und wurde somit zu einem „Hilfsorgan“ degradiert (Luchterhandt, 1979, S. 48). Seine Hauptziele waren die Verringerung des bürokratischen Aufwands hinsichtlich der Aktivitäten der staatlichen Organe, den Anspruch und seine Kontrolle über die Arbeit der jeweiligen Staatsorgane zu erhöhen (Schiwwow, 1974, S. 57). Der Ministerrat als Organ der technischen Hilfe für die anderen nationalen Planungsagenturen (z.B. die Agentur für Regionalisierung und Aufteilung der Produktivkräfte oder das Institut für Regionale Planung) erstellte die Entwürfe der einheitlichen Pläne zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes (Artikel 103 (3) der Verfassung von 1971).

Unverändert von der Dimitrov-Verfassung blieb die **Volksversammlung** [народното събрание]. Sie verfügte über die Kompetenzen der Gesetzgebung und der Entscheidung hinsichtlich der politischen Leitlinien des Staates. Diese Leitlinien sollten wichtige Themen des Lebens der Bulgar:innen betreffen, wie zum Beispiel die Entwicklung und Allokation der produktiven Kräfte, die Außenpolitik und wirtschaftlichen Fragen, Preisgestaltung und Löhne, die Erhöhung des Lebensstandards des Volkes sowie dessen kulturelle, erzieherische und öffentliche Gesundheit¹⁷. Die Volksversammlung musste auch den Fünfjahresplänen oder längerfristigen Plänen zustimmen. Außerdem diente sie als Kontrollorgan der Regierung und weiterer Staatsorgane (Schiwkow, 1974, S. 54).

Die **Volksräte** wurden für zweieinhalb Jahre gewählt (Artikel 6 §2 der Verfassung von 1971) und waren den Wähler:innen verpflichtet. Diese konnten sie vor Ende ihres Mandats per Beschluss abberufen (Artikel 7). Die Volksräte mussten mindestens einmal im Jahr ihre Handlungen den Wähler:innen gegenüber begründen. Sie wurden auch dazu ermutigt, Initiativen der Bevölkerung in ihre Tätigkeiten zu integrieren sowie die Beteiligung der Bevölkerung zu ermöglichen (Artikel 120). Weiters waren die Volksräte zur engen Zusammenarbeit mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen angehalten. Die Gemeinde-, Bezirks- und Rayonsräte wählten aus ihren Mitgliedern das Exekutivkomitee, das als vollziehendes, verfügendes Organ agierte. Weitere ständige, zeitbefristete und spezialisierte Kommissionen konnten von den Volksräten gebildet werden. Ihre Mitglieder wurden von dem Volksrat gewählt.

Die Rollen und Kompetenzen der bulgarischen Volksräte sind in der Verfassung von 1971 in Kapitel VII sowie in Artikel 109 bis 124 festgehalten. Ihre Rolle bestand in der Verwirklichung der Staatspolitik auf ihrem Territorium und im Entscheiden über Fragen von örtlicher Bedeutung (Artikel 112). Ihre thematischen Kompetenzgebiete entsprachen folgenden Bereichen: Wirtschaft, Gesundheitswesen, Sozialwesen, sozialistische Versorgung, Kultur sowie Bildungswesen. Diese wurden von den Volksräten auf ihren Gebieten im Rahmen des einheitlichen Staatsplanes implementiert. Sie koordinierten und kontrollierten die Tätigkeiten der wirtschaftlichen Organisationen und der Ämter ihres Territoriums, um die staatlichen Politiken zu verwirklichen. Sie waren auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Gesetzlichkeit sowie für die Wahrung der Rechte der Bürger:innen, für den Schutz sozialistischen Eigentums und die Festigung der Verteidigungsbereitschaft des Landes zuständig. Die Volksräte verfügten über einen eigenen Haushalt, um diese Kompetenzen zu verwirklichen. Sie konnten selbst keine Steuer einheben. Die Kompetenz der Volksräte lag in der Erstellung von Plänen zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen

¹⁷ Exakter Wortlaut in der Quelle: „*their cultural, educational and public health and other activities*“.

Entwicklung und in der Organisation des Haushalts sowie in der Kontrolle der Erfüllung der Pläne. Artikel 117 ermächtigte Volksrät:innen zum Entscheiden in wichtigen thematischen Kompetenzen nach einer Volksbefragung und einer Volksentscheid. Sie waren Gegenstand der Kontrolle durch ihren übergeordneten Volksrat oder durch den Ministerrat oder durch den Staatsrat.

4.1.1.4. Anpassungsfähigkeit

Leitende Frage: Welche Wege sind innerhalb der Institution vorgesehen, um einen institutionellen Wandel zu ermöglichen?

Wie Znepolski et al. (2019) zeigen, war die Anpassungsfähigkeit der bulgarischen Volksrepublik, trotz regelmäßiger Reformpläne eher niedrig. Zusätzlich dominierte der sowjetische Einfluss bei den meisten bzw. erfolgreichsten Anpassungen und Änderungen in Hinblick auf die Wirtschaft. Die Oberhand der Partei führte zu einer gewissen Steifheit auf allen Regierungsebenen und Bereichen (Znepolski et al., 2019).

4.1.1.5. Grad der Autonomie

Leitende Frage: Inwiefern ist die Institution abhängig von externen Akteur:innen? Haben andere, externe Institutionen Veto-Rechte? Gibt es Abhängigkeiten von externen Geldgeber:innen?

Der Einfluss der BKP in der ideologischen Leitung des Staatsrates war nicht zu unterschätzen. Sie bildete die Basis der Bulgarischen Volksrepublik, wie Artikel 1 der Verfassung von 1971 zu entnehmen ist (Luchterhandt, 1979, S. 50–51):

Art. 1 (2) Die leitende Kraft der Gesellschaft und des Staates ist die Bulgarische Kommunistische Partei.
(3) Die Bulgarische Kommunistische Partei leitet die Gesellschaft des entwickelten Sozialismus in der Volksrepublik Bulgarien in enger brüderlicher Zusammenarbeit mit dem Bulgarischen Volksbund der Landwirte¹⁸.

¹⁸ Der Bulgarische Volksbund der Landwirte war Teil der 1942 gegründeten Vaterländischen Front mit den Kommunisten (damals unter dem Namen der Bulgarischen Arbeiterpartei), den Sozialdemokraten und der Zveno-Partei im Kampf gegen Nationalsozialismus in Bulgarien. Die Vaterländische Front trug zur Befreiung des Landes bei, die Landwirt:innen wurden allerdings in den folgenden Jahren von den Kommunisten überrollt und das Ein-Parteien-System 1947 in Bulgarien eingeführt (Crampton, 2007a, S. 323–326; Luchterhandt, 1979, S. 45).

BKP-Mitglieder waren in allen wichtigen Positionen der Verwaltung und der Regierung präsent und standen somit über der exekutiven, legislativen und richterlichen Gewalt Bulgariens (siehe Zitat der Verfassung oben). Außerdem zeichneten sie sich durch ihre enge Verbindung zu der damaligen Weltmacht, der Sowjetunion, aus (Crampton, 2007a; Luchterhandt, 1979; Znepolski et al., 2019). Die Schlüsselposition dieser Organisation war die des Generalsekretärs der BKP. Solange dieser die direkte Unterstützung des Machthabers der Sowjetunion behielt, war diese Position unzerstörbar. Dies zeigte eine ideologische und politische Abhängigkeit der Volkrepublik von der Sowjetunion. Bulgarien war aber auch wirtschaftlich an die Sowjetunion gebunden, sei es durch den sowjetischen Markt (An- und Verkauf von Waren) oder die Rohstoffbereitstellung durch die Sowjetunion (Crampton, 2007b, S. 353–364; Znepolski et al., 2019, S. 252–280). Die Volksräte waren ebenso der Politik der BKP untergeordnet und verfügten über sehr wenig Autonomie. Sie waren besonders beobachtete Organe, da sie von den Kommissionen der Volksversammlung, des Staatsrats sowie dem Ministerrat und potenziellen übergeordneten Volksräte kontrolliert wurden (Luchterhandt, 1979).

4.1.2. Aus soziologisch-institutioneller Perspektive

In diesem Kapitel werden die vorherrschenden Symbolsysteme, kognitiven und moralischen Vorgaben, die Arena der Debatte, die Praktiken und Routinen sowie die legitimierten Akteur:innen und ihre Verbindungen präsentiert und analysiert. Dafür werden sowohl literarische Quellen als auch die Ergebnisse der Expert:inneninterviews herangezogen. Wie im vorigen Teil erläutert, spielt die nationale Ebene die größte Rolle in der Planung. In diesem Teil werden in erster Linie die Elemente der *governance culture* erörtert, die den Kontext der Planung bilden. Da zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Masterarbeit kaum Quellen über die nationalen Planungsinstitutionen dieser Zeit verfügbar sind, werden Quellen und Institutionen des Umfelds der Planung und Gesellschaft herangezogen.

4.1.2.1. Symbolsysteme

Das Symbolsystem und die visuelle Identität der kommunistischen Staaten waren verwoben von Modernismus und Symbolismus, der jeweils von der Sowjetunion geleitet wurde. Es wird folgende leitende Frage beantwortet: *Welche Projekte, Fallstudien, Symbole, etc. werden mit der Institution verbunden?*

In der Ideologie des Sozialismus des 20. Jahrhundert hatte die Stadt als Objekt eine starke symbolische Kraft. Dieses zeigte sich insbesondere bei der von Landwirtschaft und Armut geprägten bulgarischen Wirtschaft und Gesellschaft. Der Aufbau einer Stadt und mit ihr der Schwerindustrie wurde zum Symbol des Aufbaus des Sozialismus' und Sieg der Modernität: weg von einer Romantisierung der Natur und hin zu ihrer Ausbeutung, um die ländliche Armut zu bekämpfen. Die Stadt Dimitrowgrad wurde in den 1950er-Jahren als eine solche Modellstadt aufgebaut (Brunnbauer, 2007, S. 126). Diese Symbolträchtigkeit der modernen Stadt, verkörpert durch Dimitrowgrad, beschreibt Brunnbauer (2007, S. 125–167) wie das folgende Zitat zeigt (Brunnbauer, 2007, S. 126):

„In Dimitrowgrad, am Ufer der Maritza verwandelten und verwandeln sich die Träume einer heroischen Partei in Wirklichkeit, die von Stalin und Dimitrov lernte und entfacht wurde, welche hier an jedem Eckchen dieses herrlichen Baues leben und atmen.“

Die Schwerindustriekomponente ist allerdings nicht von der Stadt weg zu denken (Brunnbauer, 2007; Dandolova, 2016), was wiederum die untrennbare Verbindung von räumlicher und wirtschaftlicher Planung hervorhebt. Wie von Dandolova (2016) berichtet, wurde auch hier die Planungsverfahren und der Bau der vier Schwerindustriefabriken noch vor der Stadt selbst gestartet.

In der kommunistischen Ideologie dient die Stadt mehr als nur einer symbolischen Verkörperung von (Produktions-)Möglichkeiten, sondern sie soll auch dem Formen der sozialistischen Menschen dienen.

Diesen ideologische Ausgangspunkt der kommunistischen städtebaulichen Utopie beschreiben Susan Reid und David Crowley folgendermaßen (in Brunnbauer, 2007, S. 128):

„To change how a person thought and behaved one must change his or her material surroundings. Thus, the architectural form of the city and planning of urban space were vested with a social-transformative role in the lives of its residents. “

Diese ideologische Hoffnung zeigte sich auch in der Devise der Brigadier:innen, die beim Bau von Dimitrowgrad tätig waren: „Wir bauen Dimitrowgrad und die Stadt baut uns“ (Brunnbauer, 2007, S. 128). Diese Aussage blieb aber nur eine Hoffnung, wie die später berichtete Lebensrealität der Bewohner:innen von Dimitrowgrad zeigt. So berichtet Brunnbauer von der Umnutzung von Gemeinschaftsräumen, wie z.B. Grünflächen am Fuße der Wohnhäuser. Dieser öffentliche Raum wurde von den Einwohner:innen oft in Kleingärten, Schweine- und Hühnerställe privatisiert, was auch zur Verländlichung des öffentlichen Raums führte. Teilweise wurden auch Kellerräume für die Viehhaltung umgenutzt. Auch Bauern aus den umliegenden Dörfern ließen ihr Vieh auf den Grünflächen der Stadt weiden, was das gewünschte Stadtbild stark veränderte. Diese Praxis ging jedoch in den 1960er Jahren mit der Verbesserung der Lebensmittelversorgung in der Stadt wieder zurück.

Die Bereitschaft, Gemeinschaftseinrichtungen zu nutzen, blieb laut Brunnbauer jedoch gering. Die in den ersten Jahren gebauten Wohnungen folgten einem „Korridorschema“, Bad und Küche wurden auf der Etage geteilt. Diese waren eher unbeliebt und wurden als Provisorium genutzt. Einige wenige Wohngebäude wurden auch ohne eigene Badzimmer gebaut, mit der Idee, dass die Bewohner:innen das öffentliche Bad nutzen sollten. Deren Zustand und unpraktische Bebauung war aber so desolat, dass die meisten Bewohner:innen selbst Boiler in ihren Wohnungen montierten und eigene Badzimmer in ihren Wohnungen einrichteten. Selbst die gemeinsamen Trockenräume der Wohnhäuser wurden nicht ausgelastet. Trotz eines Verbots durch den Stadtrat wurden (selbst)gebundene Wäscheleinen auf Balkonen und an Fenstern bevorzugt. Dadurch wurde der modernistische Ansatz des Kommunismus‘ in der Planung ersichtlich: das Umfeld wird basierend auf Plänen und Vorhaben der Partei und ihrer Ideologie gestaltet und der daraus entstandene Raum prägt wiederum seine Bewohner:innen. Die Raumentwicklung und -entwicklung wurde somit ein direkter Zeiger der Macht der Partei.

Im Laufe der Jahre entfernte sich der Wohnungsbau vom sowjetischen Kollektivideal und ermöglichte zunehmend die Verselbständigung der Kernfamilie mit 2-3-Zimmer-Wohnungen mit eigener Küche und Garten, Terrasse oder Balkon. Es gab auch die Möglichkeit, Eigentumswohnungen zu erwerben, und die Wohnblöcke mit Eigentumswohnungen am Dimitrowgrad waren tendenziell besser gepflegt als die mit Mietwohnungen (Brunnbauer, 2007, S. 157–161).

Da die nationale Ebene die wichtigste Entscheidungsebene der Periode von 1971 bis 1989 darstellte, ist ein Fokus auf die offiziellen nationalen Symbole zu legen. Am symbolträchtigsten sind die Wappen der Volksrepublik Bulgariens (siehe nähere Analyse in Anhang A.C), das auf dem sowjetischen Wappen basierte. Dadurch zeigte die Volksrepublik Bulgarien ihre direkte Verbundenheit und Zugehörigkeit zur Sowjetunion (Platoff, 2020). Eine wichtige Neuheit im Wappen von 1971 war das Erscheinen eines nationalistischen Symbols, und zwar des Datums der Gründung Bulgariens (647), zusätzlich zu dem Datum des Aufstandsjahres Bulgariens (1944). Hier wurde wiederum die ideologische Verbindung der bulgarischen Volksrepublik zur Sowjetunion unterstrichen, gleichzeitig mit einem beginnenden Nationalismus (Luchterhandt, 1979, S. 49).

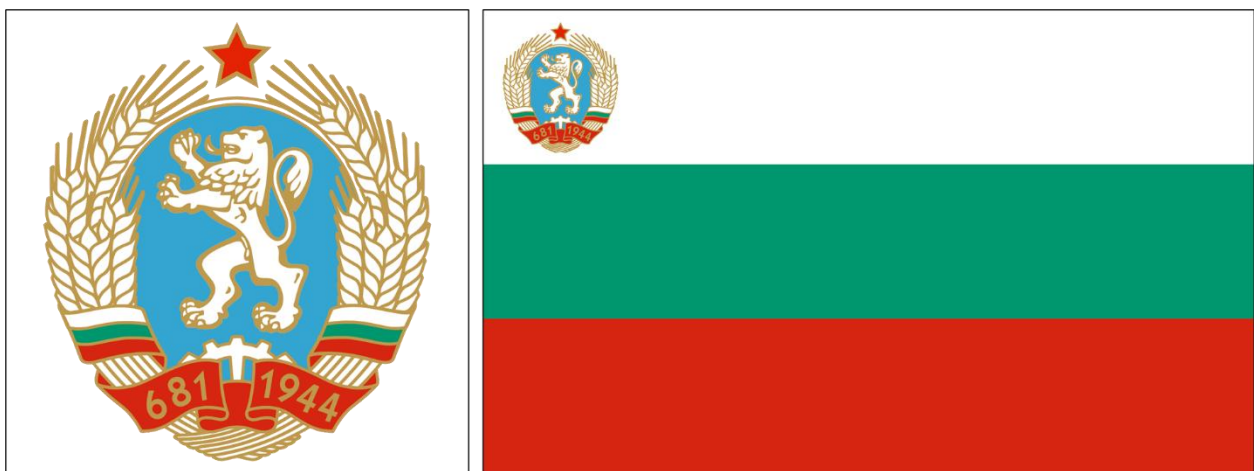


Abbildung 16: Darstellung der Wappen und Flagge der Volksrepublik Bulgariens zwischen 1971-1990

Quellen: Unbekannt, 2008: <https://w.wiki/7oRw> und Scroch - Eigenes Werk, 2008: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=3359564>

4.1.2.2. Kognitive und moralische Vorgaben:

Leitende Frage: Welche Konzepte, Theorien und Autoren werden innerhalb der Institution am häufigsten herangezogen? Welche Indikatoren und Analyserahmen werden priorisiert? Welche sind die leitenden Werte und Philosophien innerhalb der Institution?

Die Volksrepublik Bulgarien beruhte auf derselben Ideologie wie die Sowjetunion, d.h. die Ideologie des Marxismus-Leninismus. Die marxistisch-leninistischen Konzepte, die für die Planung besonders relevant waren, betreffen in erster Linie die Wirtschaft, das Eigentum und die akademische Einordnung der geografischen Planung. Diese Konzepte und Theorien werden in Bezug auf die Planung behandelt sowie ihre Konsequenzen basierend auf dem analytischen Rahmen und den Indikatoren dargelegt (Brown, 1970; Crampton, 2007b; Hirt, 2005; Schiwwow, 1974, 1974; Simeonova, 2017).

Konzepte

Die Stadtplanung in Bulgarien war während dieser Periode **zentralistisch, technokratisch und an den nationalen wirtschaftlichen Zielen** orientiert (Hirt, 2005; Schiwkow, 1974; Simeonova, 2017). Der Staat als (fast) alleiniger Eigentümer des Bodens, entwickelte das Land via seine Ämter. Die bulgarischen Planer:innen von damals hatten somit eine große exekutive Macht, allerdings in einem sehr engen und national-wirtschaftlich definierten Rahmen. Die Raumentwicklung Bulgariens unter der BKP war also die räumliche Übertragung von auf Nationalebene definierten wirtschaftlichen Plänen und Zielen. Lokale Prognosen der Bevölkerungsentwicklung wurden lediglich aus idealtypischen Arbeiter:innen Migrationen erstellt und anschließend als Basis zur Abschätzung der infrastrukturellen Bedürfnisse (Wohnen, Verkehrsfluss, Erholungsgebiete, ...) des Ortes herangezogen (Hirt, 2005, S. 222–224). Wie von Hirt (2005) festgestellt, gab es in der theoretisch konfliktfreien kommunistischen, klassenfreien Gesellschaft keinen Bedarf für das Hinterfragen der Entscheidungen und deren Konsequenzen. Dadurch wurde Hirt (2005) zufolge jegliche Debatte innerhalb der Welt der Planung unbedeutend.

Analysenrahmen und Indikatoren

Der Einfluss russisch-sowjetischer **Analyserahmen** in der Bulgarischen Volksrepublik ist gut dokumentiert. Zumindest bis Mitte der 1950er Jahre war durch die Präsenz und die Anstellung von sowjetischen Expert:innen in der bulgarischen Administration der sowjetische Einfluss auf die bulgarischen Expert:innen besonders direkt, wie Brown (1970, S. 54) beschreibt:

„Two aspects of the Soviet connection, however, certainly did affront their dignity. The first was the presence in Bulgaria of a small army of Soviet experts, advisers, technicians, and bureaucrats, all of whom were living comfortably at a time when the Bulgarian standard of living was very low and the personal freedom of ordinary citizens was sharply limited.“

In den Jahren 1954 bis 1955, also nach Stalins Tod wurde der sowjetische Einfluss in der Planung wieder reduziert (Brown, 1970, S. 55):

“The number of Soviet experts was gradually reduced as trained Bulgarian cadres were able to take their places, and those remaining had their salary considerably reduced and some of their privileges restricted in 1954 and 1955“.

Die nationalen Wirtschaftsziele wurden in regionale Wirtschaftspläne umgewandelt. Diese basieren auf regionaler, wirtschaftlicher Modellierung, die wie von Mizera betont (in Issaev et al., 1982, S. 131–133), stark mit räumlicher Planung verwoben sind. Weitere Informationen zu den damaligen Analyserahmen dieser regionalen Modellierungen bieten die benutzten Indikatoren. Die Hauptindikatorengruppen, die

in den 1980er-Jahren in den bulgarischen regionalen Plänen vorkommen, sind von Issaev et al. (1982, S. 87) aufgelistet. Es handelt sich dabei um folgende **Indikatoren**:

- Bevölkerung,
- Arbeitskraftressource, Beschäftigung,
- Saldo der monetären Einnahmen und Ausgaben der Bevölkerung,
- Industrieproduktion nach Sektoren,
- landwirtschaftliche Produktion, Agrarflächen, Forstwirtschaft,
- Volumen und Struktur der Kapitalanlagen, Verkehrsnetz, Kommunikation, Wasserversorgung, Energieressourcen,
- Wohnungsbestand, neue Wohnungen,
- Versorgung mit sozialen Dienstleistungen,
- Anzahl der Betten in Krankenhäusern pro 10 000 Personen, Anzahl der Ärzt:innen pro 10 000 Personen,
- Erholungsaktivitäten und Tourismus,
- Bildung,
- Umweltschutz.

Die Informationen und ermittelten Herausforderungen durch die Auswahl der Indikatoren wurden formell oder informell durch einen ad hoc Plan oder Maßnahmen gelöst, um dann mit den nationalen Zielen vereinbart zu werden. Dadurch spielten die Größe und Ebene der verwendeten Regionen eine wichtige Rolle für die Detailgenauigkeit der Indikatoren (Issaev et al., 1982, S. 131).

Akademische Einordnung

Hirt (2005) betont die damalige akademische Einordnung der räumlichen Planung in den Staaten des sowjetischen Blocks (Sowjetunion, Tschechoslowakei und Bulgarien werden hier genannt) als eine **Spezialisierung der Architektur**. Somit wurde die räumliche Planung nicht als eigenständiger Beruf angesehen. Dadurch wurde Raumentwicklung auf einen design-technischen Bereich eingegrenzt und differenzierte sich von den Sozialwissenschaften. Diese Einteilung der räumlichen Planung wurde auch im Rahmen der Expert:inneninterviews hervorgehoben (Interview – EiAE1 und EiAE2).

Doktrinen, Theorien und Werte

Dieser Einfluss der Architektur in der räumlichen Planung Bulgariens seit den Nachkriegszeiten kann in der Einführung der **Doktrinen der zonalen urbanen Planung und der funktionalen Planung** wiedergefunden werden (Simeonova, 2017, S. 133). Wenn diese Doktrinen auch in westlichen Staaten präsent waren (beispielsweise in Frankreich mit der Errichtung der *villes nouvelles*), weisen mehrere Autor:innen auf modernistische Züge der kommunistischen Ideologie hin (vgl. Hirt, 2005, S. 223). Hirt (2005) erläutert

weiter, dass diese Einordnung sowie dieser stark geprägte technokratische Charakter auf Dimensionen der **marxistisch-leninistischen Theorie** zurückzuführen ist und zitiert in diesem Kontext Bell (1976, S. 353) und Berman (1982), die den Marxismus für eine der Hauptquelle der technokratischen Geisthaltung halten. Lenin, der das marxistische intellektuelle Programm in eine staatliche Ideologie transformierte, war selber stark von Modernisten beeinflusst und versuchte das technokratische Verwaltungsprinzip von Ford und Taylor in der Staatsverwaltung umzusetzen (Hirt, 2005, S. 223; Scott, 1998, S. 147–164). Einen ähnlichen Ansatz für die Lösung staatlicher Probleme durch eine „wissenschaftliche“ Verwaltung und technische Fortschritte wurde auch vom Staatschef der bulgarischen Volksrepublik Schiwkow des öfteren verfolgt (Crampton, 2007a, S. 352–388; Schiwkow, 1974). Was den leitenden **Werte** angeht, betonen zwei der befragten einheimischen Expert:innen die damalige Vorrangigkeit des öffentlichen Interesses in der räumliche Planung (Interview – EiAE1 und EiAE2).

4.1.2.3. Arena der Debatte

Leitende Frage: Wann und wo finden die Debatten statt? Unter welchen Rahmenbedingungen finden die Debatten statt? Sind die Debatten eher inkludierend oder exkludierend?

Den Erkenntnissen aus Kapitel 4.1.1 folgend und wie von Goetz & Wollmann bestätigt (2001), bildete die BKP trotz der höchsten und fast unwiderruflichen Oberhand des Parteichefs (solange er auf eine gewisse Zustimmung der Sowjetunion bauen konnte) das wichtigste Organ für Entscheidungen und Debatten in der bulgarischen Volksrepublik. Alle Reformen und Politiken wurden zunächst von einer Plenarsitzung des BKP-Zentralkomitees gebilligt, bevor sie umgesetzt wurden (Crampton, 2007b). Diese Plenarsitzungen waren also, zumindest offiziell, die Orte der Debatte und der Entscheidungen zur politischen Richtung. Somit konnte in diesen auch der Ansatz der Raumentwicklung thematisiert werden. Der starke Einfluss des Parteichefs auf die Besetzung der BKP wird jedoch mehrfach von Znepolski et al. (2019) beschrieben, wie z.B. durch Prozesse und Rufschädigungen.

Die Orte der politischen Diskussion und der Determinierung von politischen Richtungen für Bulgarien waren in den Plenarsitzungen der BKP. Diese wurden oft unmittelbar vor der Sitzung der Nationalversammlung geplant und bestimmt (Znepolski et al., 2019, S. 89–90). Nur hohe Mitglieder der BKP hatten Zugang zu diesen Plenarsitzungen. Die Person mit der meisten Macht blieb weiterhin der Parteichef, d.h. die Person mit direktem Zugang zu Moskau und dessen Vertrauen. Wie von Znepolski et al. (2019) erklärt, wurden Diskussionen und Dissens nur innerhalb der Partei toleriert und auch nur in milder Form. Die letzte Entscheidung blieb dem Zentralkomitee und kritische Meinungen wurden in der Regel politisch bis physisch entfernt (Znepolski et al., 2019, S. 230–231).

Die Volksräte hatten auf territorialer Ebene nur theoretisch Zugang zur Arena der Debatte, weshalb ihre Rolle unbedeutsam blieb. Sie hatten somit wenige Kompetenzen und kaum Freiraum in der Umsetzung

der nationalen öffentlichen Politiken (siehe Kapitel 4.1.1). Zusätzlich wurde auf dieser Ebene auch das Einparteiensystem eingeführt, in welchem lokale Gemeinschaften mit einer Einheitsliste bestehend aus von der BKP genehmigten Kandidaten wählen durften (Luchterhandt, 1979, S. 47).

Auf der Ebene der Zivilgesellschaft blieb auch wenig Platz zur Debatte. Nach einer Zeit unter Stalin, die von der Überpolitisierung aller Aspekte der Gesellschaft und mehrmaligen Versuchen, das Privatleben der Einwohner:innen zu politisieren, geprägt waren, beschreiben Konrád und Szelényi (1978) eine tendenzielle Abstoßung jeglicher Art der Politik ab den 1960er-Jahren (Konrád & Szelényi (1978) in: Brunnbauer, 2007, S. 30):

„In der nachstalinistischen Periode tritt die Politik nicht durch die Wohnungstür der Staatsbürger [...]. Die totale Politisierung des Alltags ist beseitigt. Der Staatsbürger hat die Unverletzlichkeit seiner Privatsphäre zurückgewonnen. In seiner Arbeitszeit muß er arbeiten und nicht politisieren, mit seiner Freizeit fängt er an, was ihm beliebt. Es erwachsen ihm eher Unannehmlichkeiten, wenn er privat politisiert, doch passiert ihm nichts, wenn er sich statt für Politik für Fußball, Musik, Briefmarkensammeln oder Brieftaubenzüchtung interessiert.“

4.1.2.4. Praktiken und Routinen

Leitende Frage: Welche Profile und Werdegänge werden üblicherweise in der Institution angestellt? Wie schaut die Zusammenarbeit mit anderen Sektoren und Institutionen aus? Welche sind dabei bevorzugt?

Um die *governance culture* der damaligen raumplanerischen Institutionen verstehen zu können, ist die **Personalpolitik** der BKP zu betrachten. Wie Goetz & Wollmann (2001, S. 864–865) schreiben, war die Personalpolitik der kommunistischen Staaten stark politisiert, insbesondere bei zentralen Staatsorganen (Goetz & Wollmann, 2001, S. 865):

“Political reliability and loyalty to the communist party were officially demanded of all state employees and the nomenclatura system gave the party effective control over all key appointments in the state administration.”

Auf eine Parteimitgliedschaft wurde insbesondere bei Angestellten der Exekutive bestanden (siehe A.F). In Akademien und Forschungsinstituten außerhalb der Verwaltung war dies weniger der Fall, stattdessen wurde dort technische und politische Fachexpertise verlagert. Dies verstärkte wiederum das Verständnis einer Raumentwicklung aus architektureller- und ingenieurwissenschaftlicher Sicht, da sich das Wissen diesbezüglich nur dort entwickeln konnte (Goetz & Wollmann, 2001, S. 865).

Die Ernennung als Beamt:in war allerdings auch oft von der Position und den **Privilegien** von anderen Familienmitgliedern bestimmt, was sich auf die Qualität des Personals negativ auswirkte. Wenn eine Sondergenehmigung der Partei vorhanden war, wurden beispielsweise Kinder und Enkelkinder von sogenannten *active fighters* trotz schlechterer Noten in Hochschulen und Universitäten aufgenommen, teilweise auch bei einer nicht bestandenen Aufnahmeprüfung. Dadurch ging das Niveau in mehreren Bereichen, u.a. im Verwaltungsapparat, zurück. Eine Änderung dieser Praxis wurde ohne Erfolg von dem damaligen ersten Sekretär des Komsomols von Plovdiv angestrebt und kostete ihn seinen Platz als erster Sekretär und eine Verbannung aus der Stadt. Der Status der *active fighter* sollte in den 1960er-Jahren Privilegien für 60 000 Personen schaffen. In den 1980er-Jahren konnten jedoch bereits über 240 000 Personen den sogenannten *active fighters* Status genießen, was in vielen Fällen durch Adoption und Vererbung der Privilegien entstand (Znepolski et al., 2019, S. 394–395).

Die starke Politisierung der Volksrepublik Bulgariens führte zu häufigen Änderungen des **Perimeters der territorialen Verwaltungsebenen**. Während der sozialistischen Ära Bulgariens (1944-1989) wurden Bezirke, Städte und/oder Rayons acht Mal neu abgegrenzt (Administrative-Territorial Planning and Local Self-Government Directorate, 2006). Ähnlich oft wurde der Ansatz zur Organisation der Wirtschaft entsprechend der Sowjetunion geändert. Somit konnten Wellen der Konzentration und Dekonzentration sowie Schwankungen zwischen einer Territorial- und Branchenverwaltung der Unternehmen und der Verwaltung anderer Sektoren (z.B. Sozial-, Bildungs-, Gesundheitswesen) beobachtet werden (Curtis et al., 1993, S. 125; Luchterhandt, 1979, S. 47). Die Analyse des multi-regionalen Wirtschaftsmodells der osteuropäischen Staaten von Mizera (in Issaev et al., 1982, S. 129–135) zeigt ein Bewusstsein bezüglich der **Lücken im nationalen System**. Mizera ermutigte zum Beispiel zur Integration von direkten und indirekten *feedback loops* von den regionalen und sub-regionalen Ebenen zur nationalen Ebene. Er deutete auch auf die Notwendigkeit der Verstärkung der Verknüpfung der wirtschaftlichen und physischen Planung, um die Umsetzung multi-regionaler Planung zu steigern und unterstrich somit die Mängel im Raumentwicklungssystem (in Issaev et al., 1982).

Während das sozialistische Raumentwicklungssystem nach einem Top-Down-Ansatz organisiert war, war die gelebte Realität auf **lokaler Ebene** nuancierter, wie ein:e akademische:r Expert:in und Zeitzeug:in erläuterte. Dieser Person zufolge waren im Sozialismus Kritik und Diskussionen möglich, solange sie nicht strategische, staatliche Entscheidungen betrafen, sondern die praktischere Ebene und die Bedürfnisse der Bevölkerung im Vordergrund lagen. Diese wiederum sollten nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. staatlichen Entscheidungen in Konflikt stehen. Es gab also ein gewisses Maß an Mitgestaltung und Mitwirkung bei Angelegenheiten des alltäglichen Lebens, wie zum Beispiel die Pflege von

Gemeinschaftsflächen (z. B. von Gemeinschaftsgrünräumen) und der Nachbarschaft. Der allgemeine Diskurs in dieser Zeit betonte stark die gemeinsame Verantwortung, sich um das Gemeinwohl zu kümmern (Interview – EiAE1).

Der/die Expert:in teilt ein Beispiel aus eigenen Erfahrungen aus dieser Zeit, als er/sie in einer der zuvor beschriebenen sozialistischen Wohnungen in Sofia lebte (Interview – EiAE1):

"Ich wohne im Zentrum von Sofia in einem großen Mehrparteienhaus, das nach dem Zweiten Weltkrieg gebaut wurde und damals für junge Familien mit Kindern gedacht war, in diesen kleinen Nachkriegswohnungen lebten mehr als 120 Kinder und ich kann sagen, dass viel gemacht wurde. Wir hatten zum Beispiel, einen Innenhof, einen hässlichen leeren Platz, auf dem wir den ganzen Tag spielten. Eines Tages haben also unseren Eltern beschlossen, dass etwas zur Verbesserung der Situation getan werden sollte. Ich erinnere mich, dass unsere Eltern zusammenkamen und die Bäume pflanzten, es war keine Aktion von oben, sondern ihre gemeinsame Aktion, um ihren Kindern zu helfen. Die Bäume sind heute 65 Jahre alt, sie sind so hoch wie der 5. Stock des Gebäudes und es ist ein fantastischer Anblick von Grün vor meinem Fenster, ich denke oft an die Leute, die sie einst gepflanzt haben – und die Kinder haben mitgemacht. Heutzutage versuchen einige meiner Nachbarn, den einen oder anderen Baum zu fällen, weil sie ihre Autos parken wollen und die Parkplätze im Stadtzentrum knapp sind. Ich denke also, wir sollten sehr vorsichtig sein, wenn wir versuchen einzuschätzen, was damals passiert ist, denn es ist sehr einfach zu sagen: ‚Es war von oben herab, die Menschen hatten kein Mitspracherecht und heute haben sie es.‘“¹⁹

Diese Ebene der Debatte und der Teilnahme ist sehr niederschwellig und erlaubt keine Infragestellung des fachlichen Ansatzes der Planung.

¹⁹ Freie Übersetzung der Autorin aus dem Englischen. Die englische Version des Zitats wurde von dem/der Expert:in korrigiert und überarbeitet.

4.1.2.5. Legitimierte Akteur:innen und ihre Verbindungen

Leitende Frage: Welche:r Akteur:in ist am einflussreichsten bzw. welche Person innerhalb der Institution ist am einflussreichsten? Wie wird diese im Planungssystem bzw. in der breiteren Gesellschaft eingebunden?

Das Jahr 1971 und die Einführung einer neuen Verfassung durch Parteichef Todor Schiwkow prägten Bulgariens Eintritt in eine neue Etappe des Sozialismus²⁰. Ab dieser Zeit regierte Schiwkow, der seit 1954 schon Generalsekretär der BKP war. Für mehr als 15 Jahre blieb er der alleinige Machthaber Bulgariens. Die Omnipräsenz Schiwkows machte ihn zur Schlüsselperson der territorialen Organisation der Volksrepublik Bulgarien. Diese war allerdings in ihrer Umsetzung von der Akzeptanz der BKP und der Sowjetunion eingeschränkt. Der starke Einfluss der Sowjetunion bzw. der kommunistischen Partei der Sowjetunion zeigte sich in häufigen Wechseln an der Spitze der jeweiligen Parteien und Staaten. Nach dem Tod des Stalin nahen Georgi Dimitrow im Jahr 1949 wurde der Stalin noch nähere „bulgarische Stalin“ Walko Tscherwenkow Partei- und Regierungschef. Nach dem Tod Stalins wurde er vom Chruschtschow nahen Todor Schiwkow an der Parteiführung ersetzt (Luchterhandt, 1979, S. 47; Znepolski et al., 2019, S. 229–230).

Auf der technischen Ebene wurden die Architekt:innen und Ingenieur:innen mit der Planung des Raumes und der Siedlungen vertraut und die notwendigen finanziellen Investitionen von sowjetischen Banken und der Sowjetunion getätigt. Die Sowjetunion, das bulgarische Staatsoberhaupt und die BKP waren also legitimierte Akteure der bulgarischen (Raum-)Entwicklung (Crampton, 2007a; Dandolova, 2016; Znepolski et al., 2019).

²⁰ Sozialismus als Etappe dient der Erreichung der Theorie des Kommunismus' und dessen Etappen. Kommt zum Ausdruck in Artikel 4 (2) der Verfassung der bulgarischen Volksrepublik: „Der sozialistische Staat fördert das Hinüberwachsen der sozialistischen Gesellschaft in die kommunistische Gesellschaft“ (National Assembly of the Republic of Bulgaria, 1971).

4.2. Planungsinstitutionen und *governance culture* seit dem EU-Beitritt

Die Grundsätze der Raumentwicklung in Bulgarien sind in Artikel 20 der Verfassung festgelegt. Danach ist der Staat dazu verpflichtet, die Bedingungen einer ausgeglichenen Entwicklung der verschiedenen bulgarischen Regionen zu schaffen. Außerdem sollen die territorialen Gebietskörperschaften und ihre Aktivitäten im Rahmen der Finanzpolitik (z.B. Kredite und Investitionen) unterstützt werden. Trotzdem behält der Staat noch weite sektorale Kompetenzen und besitzt und verwaltet Gebiete mit besonderem staatlichem Interesse wie zum Beispiel Küstengebiete, Wasserkörper, Wälder und Parks nationaler Wichtigkeit. Die Hauptverantwortlichkeit für die Planung und Umsetzung der Regionalplanung liegt bei dem **Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten**, *министерство на регионалното развитие и благоустройството*. Dieses Ministerium ist unter anderem für die Leitung der nationalen und regionalen Entwicklung sowie für die Harmonisierung dieser mit den sektoralen und transversalen Ministerien zuständig. Beide Ebenen der Planung werden von der Generaldirektion „Strategische Planung und Programme für regionale Entwicklung“ und der Direktion „Territoriale Planung und administrativ-territoriale Struktur“ gesteuert. Die Generaldirektion „Strategische Planung und Programme für regionale Entwicklung“ ist auf Projekte und Programme im Rahmen des Operationellen Programms für Regionale Entwicklung²¹ spezialisiert. Die Direktion „Territoriale Planung und administrativ-territoriale Struktur“ ist zuständig für die Umsetzung der nationalen und territorialen Planungspolitik und die Verwaltung der Gebiete staatlichen Interesses (MRRB, 2023b; National Assembly of the Republic of Bulgaria, 2016; Stamenkov, 2022). Die Republik Bulgarien ist in folgende NUTS-Regionen eingeteilt (Eurostat, 2022b, S. 21; NSORB, 2023a; Simeonova, 2017, S. 148):

- NUTS-1-Ebene: Zwei Regionen (*Severna i Yugoiztochna Bulgaria* und *Yugozapadna i Yuzhna tsentralna Bulgaria*)
- NUTS-2-Ebene: Sechs statistische Regionen, die auf Bulgarisch als „Regionen der Planung“, *Райони за планиране*²² bezeichnet werden.
- NUTS-3-Ebene: 28 *Oblasti* (*области*) oder Gebiete, die als Stelle zwischen dem Ministerrat und den lokalen Verwaltungen gedacht sind. Diese Verwaltungsebene ist allerdings in erster Linie dafür zuständig, die Umsetzung von nationalen öffentlichen Politiken sicherzustellen. Regionale

²¹ Siehe Partnerschaftsvereinbarungen 2014-2020 und 2021-2027

²² Stammt aus dem französischen „rayon“ [Strahl oder Radius]. Er wird in der russischen Geografie als Synonym für Region benutzt (Simeonova, 2017, S. 27)

Gebietsverwalter:innen sind zusätzlich für die Berücksichtigung des nationalen Interesses, nationaler Gesetze und der öffentlichen Ordnung zuständig (Artikel 143 der Verfassung).

- LAU: ca. 260 Gemeinden, *общини* mit Selbstverwaltungsmacht (Artikel 136(1) der Verfassung).

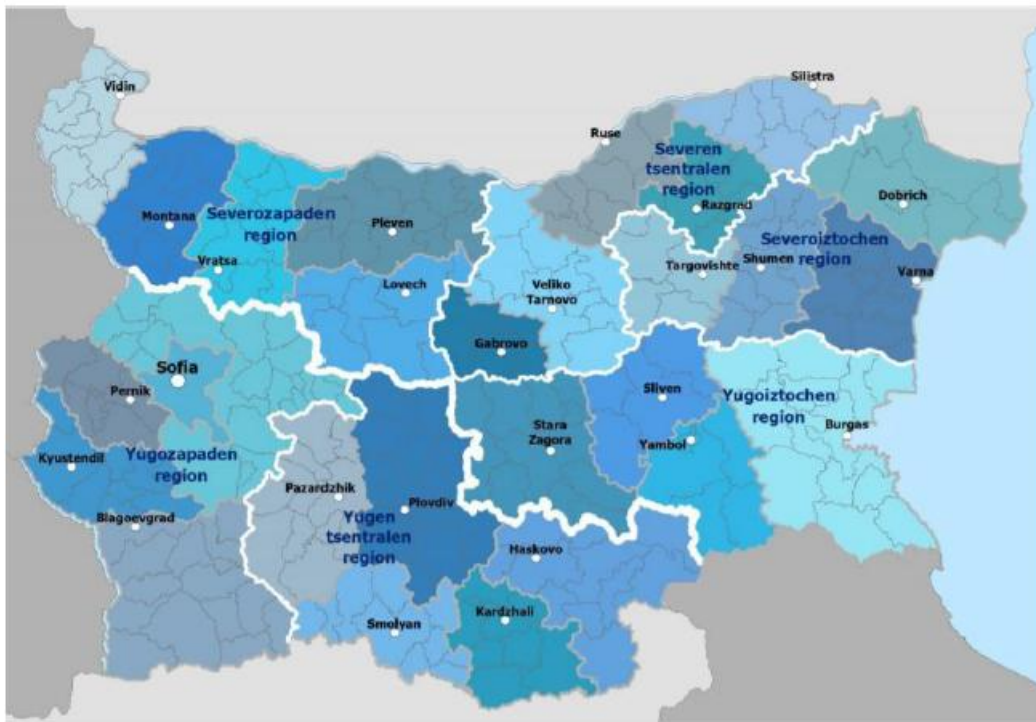


Abbildung 17: Die Planungsregionen (Rayonen) und Oblasti Bulgariens (MRRB, 2023 in: OECD, 2021)

Die territoriale Planung wird auf NUTS-2-Ebene durchgeführt. Die sechs **Planungsregionen**, *Райони за планиране*, sind allerdings keine administrativen oder politischen Regionen, sondern dienen rein statistischen Zwecken. Wie von der OECD (2021) berichtet, verfügt diese Ebene über geringe Durchführungsmöglichkeiten und noch weniger Planungsmacht. Die regionalen Entwicklungsräte, die für die territoriale Planung verantwortlich sind, bestehen lediglich aus den Gouverneuren der **Oblasti** (NUTS-3-Regionen) der Planungsregion. Diese Gouverneure werden von dem Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten ernannt und leiten die *Oblasti*. Die regionale Ebene führt lediglich nationale Entscheidungen weiter aus. Die Regionalen Entwicklungsräte setzen sich aus den Bürgermeister:innen, Vertreter:innen der Gemeinderäte und der Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenverbände der Region zusammen und werden von den ernannten Gouverneuren geleitet. Sie haben zwei Rollen: einerseits die Umsetzung der durch das Ministerium entschiedenen nationalen und sektoralen Politik sowie andererseits die Genehmigung der örtlichen Planung der Gemeinden. Wegen dieser mangelnden Eigenkompetenz können diese Räte nicht als regionale Planungsorgane verstanden werden. Die **Gemeinden** hingegen sind für die lokale Planung zuständig. Sie werden von demokratisch gewählten Bürgermeistern und Gemeinderäten geleitet (siehe Abbildung 18). Es bleiben somit nur zwei entscheidungstragende Ebenen: die nationale Ebene und die kommunale Ebene (OECD, 2021; Stamenkov, 2022).

Weitere Akteur:innen begleiten diese staatlichen Akteur:innen bei der Planung Bulgariens. In dieser Masterarbeit werden die Einflüsse der folgenden Planungsakteur:innen näher analysiert: das **Nationale Zentrum für territoriale Entwicklung** (NZE), *Национален център за териториално развитие*, sowie der **Nationale Verband der Gemeinden in der Republik Bulgarien** (NSORB), *Национално Сдружение на Общините в Република България*.

Das **Nationale Zentrum für territoriale Entwicklung** (NZE) ist ein Beratungsunternehmen in den Bereichen Regional- und Raumplanung, Stadtplanung und vielen damit zusammenhängenden Fragen im Auftrag des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten (Nationales Zentrum für territoriale Entwicklung, 2014). Der **NSORB** ist die offizielle Vertretung der Gemeinden gegenüber den staatlichen Institutionen. Er besteht aus einem repräsentativen Rat und thematisch organisierten ständigen Komitees, die die Arbeit des Vereins unterstützen, und vertretet die Position der bulgarischen Gemeinde bei nationalen und internationalen Organisationen und Institutionen (siehe A.G). Der NSORB kann Meinungen äußern, Partnerschaften schließen, Recherchen und Analysen betreiben und Projekte leiten (NSORB, 2023c).

Mehr als 35 Jahre nach dem Ende des sozialistischen Regimes und seinem Einparteiensystem ist Bulgarien eine parlamentarische Republik, und befindet seitdem in einem **Prozess der Dezentralisierung**²³. Laut OECD (2021) ist der bulgarische Dezentralisierungsprozess in drei Phasen unterteilt: eine **erste Phase zwischen 1991 und 2001**, in der die lokale Selbstverwaltung wieder eingeführt wurde und die damit verbundenen rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen festgelegt wurden; eine **zweite Phase zwischen 2002 und 2005**, in der die fiskalischen Rahmenbedingungen an die neu übertragenen Kompetenzen angepasst wurden; und eine **dritte Phase zwischen 2006 und 2013**, in der die Dezentralisierung durch einen umfassenden Ansatz vertieft werden sollte. In dieser dritten Phase wurden wichtige Steuer- und Abgabenreformen durchgesetzt, die den Kommunen mehr Gestaltungsspielraum geben; der Fonds für lokale Gebietskörperschaften und Regierungen in Bulgarien (FLAG) wurde eingerichtet, um die Kommunen bei der Aufnahme von EU-Mitteln zu unterstützen; und die Strategie des Europarates für

²³ Die OECD definiert Dezentralisierung als Maßnahmen, die eine Reihe von Befugnissen, Zuständigkeiten und Ressourcen von einer Zentralregierung auf subnationale Regierungen übertragen. Bei diesen subnationalen Regierungen handelt es sich um juristische Personen, die in allgemeinen Wahlen gewählt werden und über ein gewisses Maß an Autonomie verfügen (OECD, 2022). Die OECD widmet drei Dimensionen der Dezentralisierung besondere Aufmerksamkeit: der politischen, der administrativen und der fiskalischen Dimension (OECD, 2021, S. 68).

Innovation und gute Regierungsführung auf lokaler Ebene wurde umgesetzt. Die Ergebnisse dieser Phase waren jedoch weitgehend unbefriedigend, da nur weniger als ein Viertel der Dezentralisierungsmaßnahmen vollständig umgesetzt wurde. Insbesondere die Maßnahmen, die die *Oblasti* und die subkommunalen Ebenen betreffen sollten, wurden am wenigsten umgesetzt. Somit besteht das Mehrebenensystem der bulgarischen Regierung nur aus einer dezentralisierten Ebene (der Gemeindeebene) und zwei dekonzentrierten, an die Regierung gebundenen Ebenen (den Planungsregionen auf NUTS-2, und den *Oblasti* auf NUTS-3 (siehe Abbildung 18). Die subkommunale Ebene wird nicht als dezentralisiert betrachtet, da sie die Politik der Gemeinde weiterführt und daher nur dekonzentriert handelt (OECD, 2021, S. 60–65). Simeonova (2017, S. 143) betont die begleitende Rolle des EU-Beitrittsprozesses in diesem Dezentralisierungsprozess.

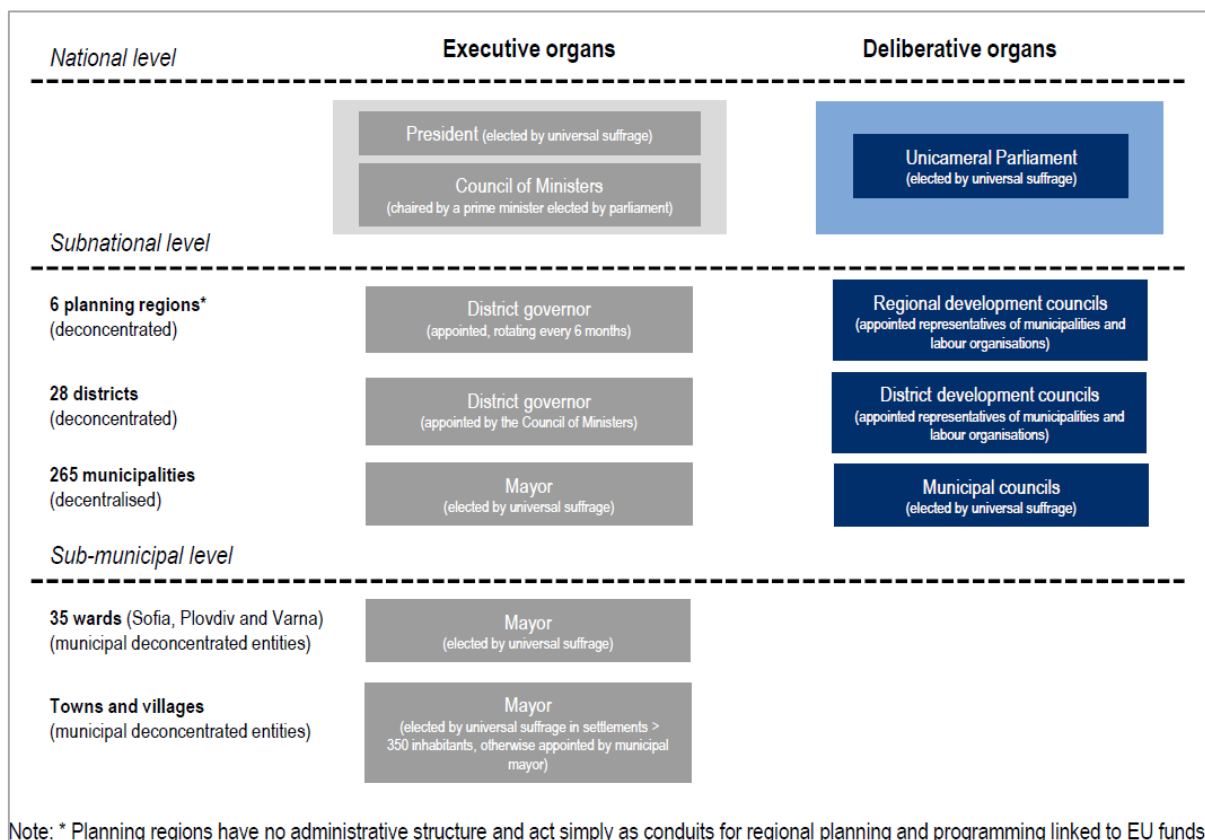


Abbildung 18: Das bulgarische Mehrebenensystem (OECD, 2021)

4.2.1. Aus historisch-institutioneller Perspektive

4.2.1.1. Critical juncture

Leitende Frage: Welche Ereignisse führten zur Schaffung bzw. zum Umbruch einer Institution?

Das **Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten** verweist auf seiner Webseite auf seine seit 1882 andauernde Existenz und auf seine Kompetenzen in den Bereichen der Verwaltung der Straßen, Eisenbahnen, Post und Kommunikation, Bauwesen und Baumaterialien, Architektur und öffentliche Arbeiten (MRRB, 2023a). Über die Jahre änderte sich der Name, die Struktur und die Rolle dieses Ministerium. Es konnte allerdings kein Verzeichnis hinsichtlich der Bezeichnungen und Funktionen des Ministeriums gefunden werden. Von Juni 2023 bis zu April 2024 war das Ministerium zuständig für (MRRB, 2023b):

- Zivile Registrierung und Verwaltungsdienst;
- Strategische Planung und Programme für regionale Entwicklung (darunter EU-Förderprogramme);
- Verwaltung der territorialen Zusammenarbeit (darunter Interreg Programme);
- Staatliches Eigentum und Handelsgesellschaften;
- Territoriale Planung sowie administrative und territoriale Planung²⁴;
- Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und öffentliche Arbeit;
- Wohnungspolitik.

Der Auslöser für die Umbrüche in diesem Ministerium sind die sehr häufigen Regierungswechsel und damit einhergehend auch die Minister:innenwechsel. Zwischen 2013 und 2023 gab es insgesamt elf Ministerwechsel mit einer maximalen Amtszeit von zwei Jahren und drei Monaten und einer Durchschnittsamtzeit von elf Monaten (siehe A.D). Diese wiederholten Regierungswechsel wirken sich auch auf die Zuständigkeiten des Ministeriums aus. Am häufigsten änderte sich die Zuständigkeit für EU-Fonds. Unter den Regierungen Janew I, Janew II, Petkow und Donev 2020 gab es für Fragen zu EU-Fonds ein eigenes Ministerium. Das Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten unter Premierminister Denkow (2023) verfügte über Kompetenzen im Bereich der EU-Politik (M. Spirova, 2022, 2023; M. Spirova, 2021). Das **NZE** ist die direkte Nachfolgeinstitution des in den 1960er-Jahren gegründeten

²⁴ Direkte Übersetzung des bulgarischen Namens *Устройство на територията и административно-териториално устройство*.

Forschungs- und Designinstituts, das bereits für die Aufbereitung strategischer und analytischer Dokumente der Raumentwicklung zuständig war. Nach dem Fall des Sozialismus wurde es ins Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit integriert, blieb aber ohne Budget und somit für den Markt und den Wettbewerb offen (Simeonova, 2017). Das Zentrum unterstützt nach wie vor die öffentliche Behörde mit technisch-analytischen Tätigkeiten. Das heutige Zentrum arbeitet als Planungs- und Beratungsbüro im Auftrag des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit, anstatt als eine nationale Behörde (NZE, 2014).

Die Schaffung von **Planungsregionen** (NUTS-2-Ebene) und **Oblasti** (NUTS-3-Ebene) in ihren heutigen Formen und Grenzen wurde 1998 als Teil einer Reform der administrativen und territorialen Unterteilung des Landes eingeleitet. Die tatsächliche Umsetzung dieser Reform erfolgte 1999 für die *Oblasti* und 2000 für die Planungsregionen (Simeonova, 2017, S. 143).

Die lokale Ebene als dezentrale Planungsebene existiert in Bulgarien wieder seit kurzem, da sie mit der Verfassung von 1991 durch das Selbstverwaltungsrecht der **Gemeinden** wieder eingeführt wurde. Begleitend wurde 1996 der **NSORB** als Vertretung der Gemeinden auf Staatsebene gegründet. Anfangs enthielt der NSORB nur ein Drittel der Gemeinden und umfasste erst drei Jahre später alle Gemeinden. Diese Institution wurde 1997 zum ersten Mal von dem Premierminister und somit als Vertretung der bulgarischen Gemeinden auf staatlicher Ebene anerkannt (NSORB, 2023a).

4.2.1.2. Grad der Selbstbestimmung

Leitende Frage: Welches Wissensmonopol, welche Kapazität zur Erschließung von eigenen Finanzierungsmitteln haben die Institutionen?

Die Wiederaufnahme der regionalen Entwicklung in ein eigenes **Ministerium** zeigt Anzeichen der Rückkehr einer territorialen Planung in die bulgarische Regierung. Eine zentrale Tätigkeit des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit ist auch die Abwicklung der EU-Programme. Zum Beispiel sind zwei der drei Mitglieder des politischen Kabinetts des Ministers in 2023 thematisch direkt mit der Abwicklung von EU-Projekten betraut (MRRB, 2023b).

Die **Planungsregionen** (NUTS-2-Ebene) haben, wie bereits erwähnt, eine reine statistische Funktion und keine administrative Legitimität. Ihre Existenz ist also an den „externen“ Bedarf der EU für solche Statistiken gebunden (OECD, 2021).

Die **Oblasti** (NUTS-3-Ebene) vertreten den Staat und seine Politik in den Regionen und verfügen über relevante regionale Informationen. Sie unterstehen jedoch direkt dem Ministerium und können nur einen Teil ihrer Aufgaben an die Gemeinden delegieren.

Die bulgarischen **Gemeinden** verfügen prinzipiell über zwei Einnahmequellen, um ihre eigenen Initiativen zu finanzieren: Einnahmen aus Eigenmitteln, insbesondere aus Steuereinnahmen, die somit nicht zweckgebunden sind, und die staatliche Ausgleichszulage, die ebenfalls nicht zweckgebunden ist. Diese beiden Ressourcen machen jedoch nur einen geringen Teil des Gesamthaushalts der Gemeinden aus und ermöglichen kaum die Entwicklung von Eigeninitiative. Die Ausgleichszulage macht im Jahr 2020 durchschnittlich 3,4% des Gesamtbudgets der bulgarischen Gemeinden aus. Sie darf laut Gesetz nicht weniger als 10% der eigenen Einnahmen aller Gemeinden im Vorjahr betragen und sollte 10% der gesamten Transferzahlungen ausmachen. Laut OECD (2021, S. 98) beträgt sie im Jahr 2020 nur 5% der gesamten Transferzahlungen des Staates. Ihre Aufteilung auf die Gemeinden basiert auf zwei Kriterien: das Einnahmepotenzial - es kommt den Gemeinden zugute, deren Pro-Kopf-Eigeneinnahmen unter 90 % des nationalen Durchschnitts liegen - und der Ausgabenbedarf auf der Grundlage der Standardkosten für Kindergärten und Altenheime in Verbindung mit der Fläche der Gemeinde. Gemeinden mit Pro-Kopf-Ausgaben von weniger als 100 % des nationalen Durchschnitts haben Anspruch auf 100 % der Differenz. Gemeinden, deren Ausgaben über dem nationalen Durchschnitt liegen, erhalten 50 % des Differenzbetrags. Diese Aufteilungsregel ist im jährlichen Haushaltsgesetz festgelegt und kann von Jahr zu Jahr variieren (OECD, 2021, S. 94–101).

Kommunalen Steuern und Abgaben in Bulgarien

Seit den Änderungen von 2003 und 2007 haben die bulgarischen Gemeinden das Recht, Steuern und Abgaben zu erheben. Durch diese Änderungen wurde insbesondere die Autonomie der Gemeinden bei der Festsetzung der **lokalen Gebühren** erweitert. Sie können nun sowohl die Bemessungsgrundlage als auch die Höhe der meisten lokalen Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip festlegen. Diese Einnahmen aus Gebühren und Benutzungsgebühren machten 2018 durchschnittlich 11% der Gesamteinnahmen der Gemeinden (d.h. sowohl Transfers aus dem Staatshaushalt als auch eigene kommunale Mittel) aus. Die wichtigste Nutzungsgebühr für bulgarische Gemeinden ist die Abfallgebühr, die mehr als 70% der Einnahmen aus Gemeindegebühren ausmacht. Andere Gebühren, wie z.B. die Wassergebühr, sind durch gesetzliche Bestimmungen stark eingeschränkt und lassen den Gemeinden daher wenig Spielraum. Die Gebühren sind jedoch zweckgebunden und tragen somit nicht zur Investitionskraft der Gemeinden bei (OECD, 2021, S. 94, 99).

Die bulgarischen Gemeinden beziehen ihre **Steuereinnahmen** ausschließlich aus Gemeindesteuern und nicht, wie sonst üblich, aus Steuermitteln, die sie sich mit dem Staat teilen, oder aus einem Steuerzuschlag. Sie haben das Recht, Steuern direkt zu erheben. Obwohl dieses Recht mächtig ist, erweist es sich als relativ ineffizient und wird nicht ausreichend genutzt, wie das konstant niedrige Niveau der Steuereinnahmen der bulgarischen Gemeinden über die Jahre hinweg zeigt (Veränderung um ca. BGN 400 Mio.

zwischen 2008 und 2018, mit einem stabilen Anstieg ab 2009 auf ca. BGN 2 Mrd. im Jahr 2018). Im Gegensatz zu den lokalen Steuern können die Gemeinden die Bemessungsgrundlage nicht ändern. Die Gemeinden können weder die Anzahl noch die Höhe der Steuerklassen festlegen oder die steuerpflichtige Bevölkerung auswählen, da diese Elemente durch die nationale Gesetzgebung bestimmt werden. Der einzige Hebel, der den Gemeinden zur Verfügung steht, ist der Steuersatz, und dies auch nur innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Rahmens. Da Steuererhöhungen weitgehend unpopulär sind, haben nur wenige Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die OECD berichtet von Gemeinden, die ihre Steuersätze seit 2008 nicht erhöht haben.

Die bulgarischen Gemeinden dürfen in den folgenden Kategorien Steuer erheben:

- Kraftfahrzeugsteuer
- Steuer auf unbewegliches Vermögen
- Grundstückstransaktionssteuer
- Patentsteuer
- Steuer auf Personenbeförderung
- Touristensteuer
- Erbschaftssteuer

Die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer, der Immobiliensteuer und der Grundstückstransaktionssteuer machten zusammen 96% der kommunalen Steuereinnahmen des Jahres 2018 aus. Die Kraftfahrzeugsteuer ist im Laufe der Jahre stetig gestiegen und stellt die volumenmäßig wichtigste Steuerressource für die Kommunen dar (34% der Steuereinnahmen 2018). Auch die Immobiliensteuer ist im Laufe der Jahre gestiegen. Dies ist vor allem auf eine Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage infolge einer Gesetzesänderung im Jahr 2011 zurückzuführen, die es den Gemeinden ermöglicht, den tatsächlichen Wert von Gebäuden zu besteuern und nicht wie zuvor den Buchwert. Die Gemeinden können Immobilien in einer Bandbreite von 0,1 bis 4,5 Promille ihres Steuerwerts besteuern. Der Anteil der Einnahmen aus dieser Steuer am bulgarischen BIP ist vergleichsweise gering: 2016 betrug er 0,3 % des bulgarischen BIP, während der Durchschnitt der OECD-Länder bei 1,1 % lag. Schließlich ist die Steuer auf unbewegliches Vermögen eine sehr volatile Steuer, die Konjunkturschwankungen unterliegt und schwer zu verwalten ist (zu hohe Steuersätze können Transaktionen verhindern). (OECD, 2021, S. 94, 100–101).

Neben den oben beschriebenen rechtlichen Einschränkungen gibt es weitere **praktische Hindernisse für eine erfolgreiche Umsetzung von Gemeindesteuern**. Erstens ist das System der Gemeindesteuern komplex und stellt eine bürokratische Belastung für die Gemeinden dar. Zweitens sind die Kapazitäten der Kommunen sowohl in personeller als auch in technischer (digitaler) Hinsicht in der Regel gering, so dass

eine effiziente Besteuerung der Bevölkerung nicht möglich ist (2017 sollen die bulgarischen Kommunen im Durchschnitt nur 70 % der möglichen Steuereinnahmen erhalten haben, einige Kommunen sogar nur 20-30 %). Drittens ist die Steuererhebung kostspielig, insbesondere für kleine Gemeinden. Es ist auch wichtig zu betonen, dass die bulgarischen Gemeinden nicht befugt sind, unbezahlte Steuerschulden für Gemeindesteuern zwangsweise einzutreiben (OECD, 2021, S. 100).

Die meisten bulgarischen Gemeinden können zusätzlich an verschiedenen von EU-Fonds geförderten Projekten teilnehmen. Allerdings reichen diese Projekte nicht aus, um den Bedarf zu decken (siehe z.B. der Wettbewerb um die Sanierung von Wohnhäusern). Sie werden dabei durch den Fonds für lokale Gebietskörperschaften und Regierungen in Bulgarien (FLAG), *Фонд за органите на местното самоуправление в България (ФЛАГ)*, unterstützt. Diese Institution stellt eine finanzielle Unterstützung von Gemeinden dar, um ihre Absorption der europäischen Hilfe zu erleichtern.

Der 2007 gegründete **Fonds FLAG** ist eine rechtlich unabhängige Aktiengesellschaft im Besitz des Staates. Er bietet Gemeinden, Gemeindeverbänden und öffentlichen Einrichtungen, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle von Gemeinden befinden, zinsgünstige Darlehen zur Finanzierung von Projekten, die im Rahmen von EU-Programmen durchgeführt werden. Diese Darlehen werden auf Antrag der Kommunen oder anderer förderfähiger Einrichtungen ohne Ausschreibung gewährt und fließen als fällige Schulden in den Haushalt der Kommunen ein. Im Jahr 2020 wurden 93 Anträge gestellt, die alle bewilligt wurden, mit einem Kreditbetrag von insgesamt 157 Mio. BGN. Die Anträge kamen von 53 Kommunen, 2 Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen und einem öffentlichen Unternehmen. Mit diesen Darlehen sollten Projekte im Wert von 704 Mio. BGN realisiert werden. Bei 71 Projekten mit einem Gesamtwert von 97 Mio. BGN handelte es sich um Überbrückungsdarlehen mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 13 Monaten und bei 22 Projekten um Darlehen zur Kofinanzierung von Kommunen mit einem Gesamtwert von 60 Mio. BGN und einer durchschnittlichen Laufzeit von 85 Monaten. Im Jahr 2020 wurde eine Absichtserklärung zwischen der EIB, dem Manager des Fonds für Finanzinstrumente in Bulgarien (FMFIB) und dem FLAG-Fonds unterzeichnet, um neue Initiativen zur Stadterneuerung und -sanierung zu finanzieren. In diesem Rahmen wurde erstmals ein Budget von 1 Mio. BGN zur Ergänzung der EU-Programme zugewiesen. (Dankinova & Fund FLAG JSC, 2020; Fund FLAG JSC, 2024; OECD, 2021, Interview - EiAE1).

Das **NZE** war und bleibt trotz Statuswechsel eine wichtige Institution der technischen und analytischen Planung. Das NZE arbeitet in erster Linie mit Kund:innen aus der öffentlichen Verwaltung wie dem Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit, verschiedene Oblast-Regionen und Gemeinden. Durch diese langjährige technische Arbeit verfügt das NZE über ein spezifisches Wissen, das die Stabilität ihrer Existenz sichert. Zusätzlich erlaubt ihr der Status als Unternehmen die Durchführung weiterer

Aufträge, sollte die Nachfrage auf der Seite der bulgarischen öffentlichen Verwaltung knapper werden (Nationales Zentrum für territoriale Entwicklung, 2014).

Die Existenz des **NSORB** ist in Artikel 9 des Gesetzes über lokale Selbstregierung und lokale Verwaltung als eine gemeinnützige juristische Person festgelegt. Die legale Selbstbestimmung dieses Verbands ist dadurch gut gesichert. Die Stabilität des NSORB zeigt sich auch durch seine relative Langlebigkeit, die vollständige Partizipation aller bulgarischen Gemeinden und die staatliche Anerkennung seiner repräsentativen Rolle (NSORB, 2023a).

4.2.1.3. Macht- und Ressourcenteilung

Leitende Frage: Welche Schlüsselpositionen gibt es innerhalb der Institution, welche Akteur:innen werden von der Institution bevorzugt?

Der **Ministerrat** ist das wichtigste Organ der bulgarischen Regierungsstruktur und bestimmt die Ausrichtung der Politik des Landes. Indem der Ministerrat die nationalen Raumentwicklungspläne genehmigt, ist er auch für die bulgarische Raumentwicklung bedeutend. **Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten** implementiert die daraus folgenden politischen Entscheidungen und stellt ihr territoriales Wissen den anderen sektoralen Ministerien zur Verfügung. Die Verteilung des nationalen Budgets an die Gemeinden und Regionen wird jährlich im **Ministerium der Finanzen**, in Absprache mit dem Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit und dem NSORB, entschieden. Das nationale Budget bleibt die Hauptfinanzierungsquelle für die bulgarischen Gemeinden (NSORB, 2024; OECD, 2021; Stamenkov, 2022; Troeva, 2017).

Dieses territoriale Wissen ist in erster Linie durch das **NZE** zusammengestellt. Die Institution des NZE nimmt an der Vorbereitung von verschiedenen Instrumenten der Regionalplanung im Auftrag des Ministeriums teil. Diese Pläne sind zum Beispiel, das Nationale Raumentwicklungskonzept oder die sechs integrierten Territorialen Entwicklungsstrategien (NUTS-2). Das Zentrum begleitet auch die Gemeinden bei der Erstellung von Plänen für integrierte Entwicklung, Master-Raumordnungsplänen oder detaillierten Raumordnungsplänen. Seit der Reform von 2020 sind die regionalen Raumordnungskonzepte und regionalen Entwicklungspläne (beide NUTS-3-Raumentwicklungsdokumente) nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Lediglich die beiden Raumordnungspläne haben auf lokaler Ebene rechtliche Folgen (Stamenkov, 2022).

Die bulgarischen **Gemeinden** sind als juristische Person zu verstehen und bestehen aus einem/einer Bürgermeister:in in der exekutiven Rolle und dem Gemeinderat als legislatives Organ. Der/die Bürgermeister:in und der Gemeinderat sind die Hauptinstanzen auf lokaler Ebene, wie im Regionalen Entwicklungsakt festgelegt und werden alle vier Jahre von der Bevölkerung direkt gewählt. In seiner/ihrer Rolle als

Exekutivorgan organisiert der/die Bürgermeister:in die Erstellung der Planungs- und Strategiedokumente. Er/Sie ist auch für die Implementierung dieser verantwortlich und berichtet jährlich über die Umsetzung des Plans zur integrierten Entwicklung der Gemeinde. Seine/Ihre Aktionen werden vom Gesetz, den Verordnungen des Gemeinderates und möglichen lokalen Referenden eingerahmt. Diese werden dann von dem Gemeinderat diskutiert, kontrolliert und angenommen oder zurückgewiesen (Stamenkov, 2022).

Die Gemeinden haben im Zuge der Dezentralisierungsreformen an Kompetenzen gewonnen. Allerdings folgten ihnen die entsprechende Budgetverteilung nicht, was die Umsetzungsfähigkeiten der Gemeinden und u.a. ihre effektive Planung des Territoriums beeinträchtigte und weiterhin beeinträchtigt. Das Budget der bulgarischen Gemeinden setzt sich zu zwei Dritteln aus nationalen Transfers zusammen und alle kommunalen Investitionsausgaben sind von EU-Finanzierungen abhängig. Die Gemeinden sind als Dienstleistungserbringerinnen und Geldgeberinnen für die Ausführung staatlicher Kompetenzen zuständig. Beispielsweise werden nationale Pläne, die ein polyzentrisches Stadtentwicklungsmodell vorgeben sollen, auf Oblast- und Gemeindeebene meist nicht umgesetzt, da keine Mittel dafür bereitgestellt werden und die Koordination und Integration untergeordneter Pläne nicht etabliert ist (OECD, 2021; Simeonova, 2017).

Aufgaben und Ressourcenteilung an den Gemeinden

Wie im vorigen Unterkapitel gezeigt wurde, besteht der Großteil der Einnahmen der Gemeinden aus staatlichen Transfers. Grundsätzlich gibt es in Bulgarien drei Arten von staatlichen Transfers: den allgemeinen Transfer, die Ausgleichszulage und den zweckgebundenen Transfer. Nur die Ausgleichszulage ist nicht zweckgebunden und stellt den kleinsten Teil der staatlichen Transfers an die Gemeinden dar. Der allgemeine Transfer dient der Finanzierung der vom Staat übertragenen Aufgaben. Sie soll auf Basis von Standardkosten und sozio-demographischen Merkmalen gerechnet werden, die je nach Ausgabenbereich variieren (Bevölkerungszahl, Anzahl der Schüler, kommunales Personal usw.). Dieser Zuschuss ist an Bedingungen geknüpft, d. h. er wird einem bestimmten Bereich wie Bildung, Sozialhilfe, Kultur oder Gesundheitswesen zugewiesen. Die entsprechenden Finanzierungsstandards werden jährlich zwischen der Zentralregierung und dem NSORB ausgehandelt und anschließend vom Ministerrat angenommen. Sie unterliegen daher den Haushaltsbeschränkungen der Zentralregierung. Für das Bildungswesen beispielsweise werden die Mittel auf der Grundlage einheitlicher Ausgabennormen pro Schüler festgelegt, die vom Obersten Rat genehmigt werden. Mindestens 80 % der Mittel müssen auf der Grundlage dieser Formel zugewiesen werden. Hiermit stehen das Finanzministerium und den NSORB an Schlüsselpositionen (OECD, 2021, S. 96).

Die zweckgebundenen Zuschüsse für Investitionsausgaben können sowohl für lokale als auch für delegierte Aktivitäten ausgezahlt werden. Der Gesamtbetrag des Investitionszuschusses wird jährlich in den staatlichen Haushaltsgesetzen festgelegt (8 % aller Transfers). Die Zuteilung erfolgt nach objektiven Kriterien - Einwohnerzahl, Anzahl der Siedlungen und Fläche, um nur einige zu nennen. Seit 2007 werden diese Transfers hauptsächlich für den Wiederaufbau kommunaler Straßen und Wege verwendet (OECD, 2021, S. 96).

Neben diesen drei großen Zuschüssen ermöglicht das Gesetz über die öffentlichen Finanzen auch andere zweckgebundene Ausgaben und einen finanziellen Ausgleich durch den Staat. Der NSORB spielt eine wichtige Rolle bei der Aushandlung von Standards, Zuteilungsmechanismen und jährlichen Beträgen mit der Direktion für die Finanzierung der lokalen Gebietskörperschaften im Finanzministerium (OECD, 2021, S. 96).

Trotz ihres hohen Anteils am Haushalt der Kommunen (über 68% im Jahr 2018) decken diese Zuschüsse nicht die tatsächlichen Kosten der vom Staat übertragenen Aufgaben. Die Kommunen sehen sich daher gezwungen, diese Lücke mit ihren eigenen Ressourcen auszugleichen, um die Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, was zu Lasten des lokalen Investitionsbedarfs geht. Der NSORB (Kisyova, 2019) berichtet von einem chronischen Mangel in den kommunalen Haushalten für Dienstleistungen wie Straßeninstandhaltung, Sozialdienste und öffentlicher Verkehr. Beispielsweise wurden im Jahr 2020 120 Millionen BGN für die Straßeninstandhaltung beantragt und nur 20 Millionen BGN ausgezahlt. Darüber hinaus weist die OECD (2021) auf Unklarheiten bei der Verteilung von Kompetenzen jenseits der finanziellen Verantwortung hin. Sie weisen auch darauf hin, dass den Kommunen durch sekundäre Gesetzgebung, die von Fachministerien und Regierungsinstitutionen erlassen wird, zusätzliche Aufgaben außerhalb ihrer Kompetenzen zugewiesen werden. So führt die kommunale Ebene in erster Linie nationale Politiken aus, verfügt über wenig Entscheidungskompetenzen und ein geringes eigenes Budget. Dieses reicht für strategische Projekte meist nicht aus. (CoR, 2024; OECD, 2021; Simeonova, 2017, S. 181, Interview - EiAE1).

4.2.1.4. Anpassungsfähigkeit

Leitende Frage: Welche Wege sind innerhalb der Institution vorgesehen, um einen institutionellen Wandel zu ermöglichen?

Die lange bis sehr lange Geschichte des **Nationalen Zentrums für territoriale Entwicklung** und des **Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten** weist auf eine hohe Anpassungsfähigkeit dieser Institutionen hin. Es deutet auch auf eine andauernde Unterentwicklung der regionalen Planungsebene in Bulgarien hin, selbst über verschiedene Regime übergreifend hinweg. Die Nutzung der NUTS-3-Regionen als territoriale Planungsebenen war jedoch nur von kurzer Dauer, da diese ausschließlich während des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 angewendet wurden (Stamenkov, 2022). Änderungen

und Anpassungen in der räumlichen Verwaltung des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentlichen Arbeiten wurden in der Form einer Dezentralisierungsreform und angepasster Gesetze eingeführt. Diese Dezentralisierungsreform wurde vor dreißig Jahren gestartet und zeigt nur mäßige Erfolge (OECD, 2021). Für das Nationale Zentrum für territoriale Entwicklung nahm diese Anpassung die Form einer Unternehmensstatusänderung an (NZE, 2014).

In den **Gemeinden** wird alle vier Jahre gewählt, das den Bürger:innen der jeweiligen Gemeinde das Setzen von neuen Impulsen in der lokalen Politik bzw. lokalen Planung ermöglicht. Die Selbstverwaltung und die demokratische Wahl auf lokaler Ebene wurden erst mit dem Fall des sozialistischen Regimes wiedereingeführt. Dieses System mit verstärkter Stabilität der Gemeindegrenzen²⁵ und den neuen Kompetenzen der Gemeinden ermöglichen (theoretisch) eine größere thematische Flexibilität und Anpassung der lokalen Politik. Die große Anzahl und das finanzielle Gewicht der Dienstleistungserbringung im Auftrag des Staates mindern jedoch die Möglichkeiten für Initiativen der Gemeinden (OECD, 2021; Stamenkov, 2022).

Der **NSORB** wird ebenfalls alle vier Jahre wiedergewählt und kann durch seine anerkannte Rolle als Vertretung der bulgarischen Gemeinden, neue Themen, Bedürfnisse und Herausforderungen dieser Ebene aufzeigen. Eine ihrer Aufgaben ist auch die Begleitung und Unterstützung von Gemeinden beim Wandel. Zum diesem Zweck werden zum Beispiel Leitfaden und Berichte erstellt (NSORB, 2023b).

4.2.1.5. Grad der Autonomie

Leitende Frage: Inwiefern ist die Institution abhängig von externen Akteur:innen? Haben andere, externe Institutionen Veto-Rechte? Gibt es Abhängigkeiten von externen Geldgeber:innen?

Wie von Zankina (2020) beschrieben, ist ein Hauptproblem der aktuellen bulgarischen Regierungsorganisation die hohe institutionelle Instabilität und die häufige Restrukturierung der Ministerien und Administrationen. Jede Regierung in Bulgarien darf Ministerien und Behörden gründen, auflösen und reorganisieren. Von diesem Recht wird häufig Gebrauch gemacht. Seit 2013 gab es in Bulgarien keine Regierung, die ihre gesamte Amtsperiode überstand. Das **Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten** folgt den Entscheidungen des Ministerrats und somit der Regierung. Die verwaltende Ebene in den NUTS-3-Regionen ist genauso davon beeinträchtigt, da ihre Gouverneure vom Minister:innen für regionale Entwicklung jedes Mal neu ernannt werden (Stamenkov, 2022; Zankina, 2020; Interview - EiRR).

²⁵ Nur eine neue Gemeinde wurde in den letzten 30 Jahre gegründet (NSORB, 2023a)

Trotz der verschiedenen Dezentralisierungspolitiken seit den 2000er-Jahren blieb die nationale Ebene auf allen Ebenen federführend, auch in der lokalen Planung. Die OECD analysierte die Dezentralisierung in Bulgarien hinsichtlich der politischen, administrativen und fiskalischen Autonomie der Gemeinden. Dabei kam sie zu dem Urteil, dass die **Gemeinden** Bulgariens über eine gute demokratische Legitimität und genügend (aber geteilte) Eigenverantwortung verfügen. Bürgermeister:innen und Gemeinden sind im Rahmen der Dezentralisierung wichtige politische Akteur:innen geworden. Allerdings bleibt die weitere Dezentralisierung der Entscheidungen (u.a. im Bereich der räumlichen Planung) und die Einbindung der Bürger:innen auf lokaler Ebene immer noch limitiert. Verglichen mit den getätigten öffentlichen Ausgaben oder den dezentralisierten Kompetenzen bleibt die Autonomie der lokalen Verwaltung relativ gering. Bei den Kompetenzen handelt es sich tendenziell um übertragene Kompetenzen, die zuvor von dem Staat ausgeübt wurden und kaum über Investitionsmöglichkeiten verfügen. Gemeinden sind zum Beispiel in den Bereichen der Bildung, Sozialpolitik und Gesundheit nicht autonom. Auch in anderen raumrelevanten Bereichen (z.B. öffentlicher Verkehr) ist die Autonomie eingeschränkt und beeinträchtigt somit das Gesamtbudget der Gemeinden (siehe A.E).

Die exklusiven Verantwortungen der Gemeinden bestehen in der Verwaltung der öffentlichen Güter. Dabei handelt es sich um eine streng rechtlich umrahmte Materie. Ein Grund für die geringen und fragmentierten Investitionsmöglichkeiten von Gemeinden ist häufig die mit dem EU-Fonds verbundenen Vorschriften. Steuerrechtlich gesehen bleiben die Gemeinden trotz den davor erwähnten Reformen weiterhin vom Staat abhängig. Dies ist besonders bei kleinen und ruralen Gemeinden ausgeprägt. Sie sind nicht nur von staatlichen Ausgaben abhängig, sondern auch von EU-Geldern und Investitionen, für welche sie in Konkurrenz gegeneinander antreten müssen. Selbst können sie nur wenig einnehmen, sind aber auch hinsichtlich ihrer Kreditrahmenbedingungen streng limitiert. Die OECD sieht dies als die schwächste Stelle der bulgarischen Dezentralisierung (OECD, 2021).

4.2.2. Aus soziologisch-institutioneller Perspektive

Die vorherrschenden Symbolsysteme, kognitiven und moralischen Vorgaben, die Arena der Debatte, die Praktiken und Routinen sowie die legitimierten Akteur:innen und ihre Verbindungen zum bulgarischen Planungssystem werden in diesem Kapitel beschrieben und analysiert. Dafür werden sowohl literarische und Internetquellen als auch die Ergebnisse der Expert:inneninterviews herangezogen. In diesem Teil werden in erster Linie Elemente der *governance culture* erforscht, die den Kontext der Planung bilden. Um die Vergleichbarkeit mit dem entsprechenden Kapitel bezüglich der sozialistischen Ära zu gewährleisten, werden Quellen und Institutionen des Planungsumfelds sowie des gesellschaftlichen Umfelds herangezogen.

4.2.2.1. Symbolsysteme

Leitende Frage: Welche Projekte, Fallstudien, Symbole, etc. werden mit der Institution verbunden?

Da **die Raumordnung und Raumentwicklung vom sozialistischen Regime** als Instrument zur Bildung des sozialistischen Menschen eingesetzt wurden, bleibt das Thema für die bulgarische Gesellschaft immer noch mit dem sozialistischen Regime verbunden. Beide einheimischen akademischen Expert:innen betonen eine gewisse Tabuisierung beziehungsweise eine Vernachlässigung und starke Abneigung gegenüber dem Thema Raumordnung und insbesondere bezüglich des Allgemeininteresses und des öffentlichen Raums (Burov et al., 2019; Interview – EiAE1 & EiAE2). Dieses führt unter anderem zu schlechten funktionalen Mischungen und eine mangelnde (strategische) Planung. Der/die einheimische akademische Expert:in 2 erwähnt als Beispiel die Mischung von industriellen Betrieben und Bürogebäuden in neuen wirtschaftlichen Zentren, eine mangelnde Regulierung von (Tourismus-)Betrieben an den Küsten und in den Skigebieten, die zu unwirtschaftlichem Wettbewerb führen. Zu viele solcher Betriebe werden am selben Ort erlaubt, ohne die Tragbarkeit des Ortes oder den ausreichenden Bedarf zu hinterfragen. Allerdings soll durch neue Projekte, wie zum Beispiel das von der EU finanzierte **URBINAT** Projekt, neue Zugänge für die Bevölkerung zu diesem Thema geschaffen werden, durch *nature based solutions* (NBS), Partizipation und Mitgestaltung von Einwohner:innen (Interview – EiAE1).

Das **Interreg Projekt „CrossBo“** wurde in zwei Interviews als Beispiel für ein gutes/wichtiges regionales Entwicklungsprojekt genannt. Dieses Projekt lief von Sommer 2016 bis 2022 und diente dem Herstellen einer zusätzlichen bzw. verbesserten Beziehung zwischen Bulgarien und Griechenland (Interact, 2021). Der Hauptprojekträger war auf griechischer Seite EGNATIA ODOS und auf bulgarischer Seite waren die Projekträger die regionale Verwaltung von Smoljan sowie die Agentur für Straßeninfrastruktur des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten. Die Planung dieses Projekts wurde während des Projektes „AccessNet“ im vorigen Interreg Programme 2007-2013 durchgeführt und finanziert.

Diese neue Grenzübergangsstelle wird somit die 3. Grenzübergangsstelle zwischen Bulgarien und Griechenland (DG MOVE, 2024). Dieses Projekt soll besonders wirtschaftlich vorteilhaft für Bulgarien sein, indem es den Zugang für die Griech:innen zu touristischen Orten wie zum Beispiel das Ski-Resort von Pamporowo in der Region von Smoljan fördert.

4.2.2.2. Kognitive und moralische Vorgaben

Leitende Frage: Welche Konzepte, Theorien und Autoren werden innerhalb der Institution am häufigsten herangezogen? Welche Indikatoren und Analyserahmen werden priorisiert? Welche sind die leitenden Werte und Philosophien innerhalb der Institution?

Konzepte

Die starke Präsenz von Ingenieur:innen und Ziviltechniker:innen in der Raumplanung und Raumentwicklung wird von den befragten einheimischen akademischen Expert:innen erwähnt. Ein:e der beiden äußert sich sehr kritisch gegenüber deren Tätigkeiten in der Raumplanung und unterstellt ihnen kein Verständnis bzw. kein Interesse an der gemeinsamen Betrachtung verschiedener Funktionalitäten in der Stadt. Der/die befragte Expert:in nennt das Beispiel Sofia, wo durch eine aus der sozialistischen Ära geerbte Mischung der Wohnorte und Arbeitsplätze Konflikte im Verkehr, insbesondere im MIV, entstanden sind (Interview – EiAE2):

„We have 1.2 million inhabitants, but we have a very serious rush hour [problems] [...] because most of the buildings that we designed are in the top of the building it's a dwelling, people are living there in apartments and below the building there are shops, barbers, restaurants, whatever. So, my building is your working place, in your building is my working place. So, we fight each other in the morning because I need to come to you, I need to you to come to my place this is fabulous. A simple, very stupid, and very elementary mistake that has been taken into Sofia City, not only into Sofia City, and they destroy the quality of life [...] they make the everyday life of people more difficult, more uncomfortable, and of course destroy the value added of the city itself. “

Diese modernistische Vision der Funktionsmischung ist, laut dem/der einheimischen akademischen Expert:in 2 von den städtebaulichen Ingenieuren weitergetrieben worden. Ähnlich wird die fehlende Zukunftsvision und Konzeptualisierung der Raumentwicklung auf nationaler Ebene kritisiert (Interview – EiAE2):

“If we speak about the spatial structures, I also don't admire our policy in general, because I don't see a clear vision about the internal functions of the cities and the settlements: how they are organised in the rank, size categories and what will be their

future according to quality of life, of location of investments, standard tiers... [...] What kind of businesses? What kind of value they will generate? What kind of pollution they will generate? What kind of emissions they will generate? Do these businesses support the Just Transition²⁶ process about these cities? There, these are the questions that need answered.“

Analysenrahmen und Indikatoren

Mit der Transition Bulgariens nach dem Absturz des sozialistischen Regimes und der Öffnung der Grenzen wurden die sozio-ökonomischen Charakteristiken mehrerer Städte wesentlich geändert. Mit Ausnahme von Sofia es in den Städten ein starker Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen und somit wurden ihre Masterpläne obsolet. Das europäische Programm PHARE, das zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus und zur Entwicklung der verschiedenen Verwaltungsebenen gedacht war, wurde ein wesentlicher Wegbegleiter, um Projekte und neue Arbeitsweisen zu schaffen. Dieses Programm wurde als wichtiges Instrument zitiert in drei der sechs geführten Interviews (Interviews – EiAE1, EiRR, ExGK2).

Ein:e Interviewpartner:in nahm einen tendenziellen Unterschied im Verständnis der Umsetzung von Transparenz im Rahmen von grenzüberschreitenden EU-Förderprogrammen wahr: Mitgliedstaaten wie DE, AT oder CZ fokussieren verstärkt auf die Transparenz des Verfahrens und die Entwicklung von effizienz- und effektivitätssichernden Methoden, während andere Mitgliedsstaaten u.a. vom Westbalkan verstärkt auf die Objektivität der Urteile achten würden (Interview - ExGK1).

Akademische Einordnung und Theorien

Die Raumentwicklung Bulgariens war ab 1942 stark von Architektur, dem urbanen Design und an der Landschaft orientiert sowie durch eine starke Regulierung der Gebäude geprägt und wurde als eine Spezialisierung im Architekturstudium gelehrt. Das erste Lehrprogramm (Bachelor und Masterstudium) für bulgarischen Urbanismus wurde Anfang der 2000er-Jahre an der Universität für Architektur, Ingenieurwesen und Geodäsie (UACEG) gestartet. Mit diesem Studium ist auch das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im bulgarischen Hochschulsystem eingeführt worden. Die einführenden Themen an denen dieses Konzept angewandt wurde, wurden aus den nationalen Prioritäten hergeleitet und waren: Energieeffizienz, urbane Gesundheit, Abfallwirtschaft und Tourismusentwicklung (Dimitrova, 2014).

²⁶ Just Transition ist ein Programm der Europäischen Union das die Mitgliedstaaten der EU in deren Umsetzungen der Klimaneutralität bis 2050 begleiten soll. Es unterstützt besonders die Umstellung von Staaten und Gesellschaften in Richtung grüne und digitale Aktivitäten (DG REGIO, 2024).

Trotz dieser Erweiterung des Raumentwicklungsstudium außerhalb der Architektur sind die professionellen Bereiche der räumlichen Planung und Entwicklung immer noch stark von Architekt:innen und Ingenieur:innen geprägt (Interview – EiAE1 & EiAE2). Dabei wird die Wichtigkeit einer „*generellen Herangehensweise*“ von Geograf:innen, die „*nicht nur im Bereich der Raumwissenschaften beheimatet [sind], sondern auch [in der] Sozialwissenschaft [und in] statistischen Verfahren*“ von je einem/einer externen und einheimischen Interviewpartner:in aus dem Bereich der Geografie betont. Die interdisziplinäre Dimension der Geografie wird von beiden als wichtiges Verständnisinstrument für die umgebende Umwelt verstanden (Interview – ExGK1 & EiAE2).

Werte

Die politische Wende Bulgariens löste auch eine Wende in den Werteanordnungen der bulgarischen Gesellschaft aus: die privaten Interessen (sprich die Interessen des Individuums und der Unternehmen) rückten in den Vordergrund und das öffentliche Interesse (sprich, das Interesse der Gesellschaft und des Staates), das früher im Vordergrund stand, wurde in den Hintergrund gerückt (Interview – EiAE1). Der/die zweite akademische Expert:in stimmt mit dieser Analyse überein und erklärt, dass die Raumentwicklung in Bulgarien heutzutage vom Geld und den Motivationen reicher Personen abhängig ist (Interview – EiAE2):

„everybody is left to do what he wants; this is the spatial planning system in Bulgaria. if you have the money, you can do whatever you want, whatever, wherever you want it“.

Diese Freiheit war zwar von großer Notwendigkeit und von Vorteil am Ende des sozialistischen Regimes, hat sich aber heute in eine freie Wunschliste für Personen mit Vermögen verwandelt (Interview – EiAE2). Diese schwerwiegende Beschuldigung wird von Burov et al. (2019) bestätigt, da sie die Transition in der Raumplanung und -entwicklung wie folgt beschreiben (Burov et al., 2019, S. 245):

„One of the newly settled principles was that the new owners have the right to do whatever they want with their property in an extreme liberal fashion. The will of the owners quickly took precedence over planning instruments used mostly for partial amendments. Although outdated as approach these instruments were being kept as means of bureaucratic control and blackmail, additionally providing quasimarket conditions for urban design services for architectural and judicial consultants that are currently tight with the administrative establishment.“

4.2.2.3. Arena der Debatte

Leitende Frage: Wann und wo finden die Debatten statt? Unter welchen Rahmenbedingungen finden die Debatten statt? Sind die Debatten eher inkludierend oder exkludierend?

Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass die Debatte um die Prinzipien und Werte der Raumentwicklung in erster Linie Debatten von Expert:innen sind, also von Akademiker:innen und Fachpersonen. Die Debatten handeln vom Umgang mit dem sozialistischen Erbe (z.B. Privatisierung des Grünraums um die Wohnblöcke auf individueller oder Wohnblockebene). Allerdings werden auch mehr und mehr partizipative Methoden auf lokalen Ebenen erforscht und angewendet, wie es das URBINAT Programm mit seinem Living-Lab Konzept in Sofia zeigt. Die Anwendung einer solchen Methode befindet sich aber immer noch in einem Umbruch (Interview – EiAE1; Simeonova, 2017). Die Bürger:innen zeigen eine große Skepsis gegenüber solchen Prozessen und hinterfragen zunächst diese Prozesse und ihre eigenen Fähigkeiten, Lösungsansätze zu finden, mit einer eher „konsumorientierten Haltung“. Diese Skepsis wurde vom Forschungsteam des URBINAT Living Lab nicht erwartet (Interview – EiAE1):

„Why ask us what should happen? You are the experts; you should propose several alternatives, and we will choose”.²⁷

Auf der regionalen Ebene bilden die verschiedenen grenzüberschreitenden EU-Förderprogramme eine weitere Arena der Debatte, wo Gelegenheiten für die regionale Entwicklung von NUTS-2- bis NUTS-3-Gebieten festgelegt werden. Im Rahmen des Begleitausschusses (*Monitoring Committee*) werden alle sieben Jahre neue Strategien erarbeitet. Diese werden mit der Unterstützung des ständigen Sekretariats und im Gespräch mit weiteren Mitgliedstaaten, Regionen und auch anderen betroffenen Akteur:innen der Region entworfen, folglich wird das Partnerschaftsprinzip angewendet (Interview – ExGK1).

Was die Ebene der Verwaltung betrifft, geben Ergebnisse aus dem Interview mit dem/der einheimischen akademischen Expert:in 2 den Eindruck einer noch sehr technischen Verwaltung. Der/die Interviewpartner:in drückt ein gewisses Misstrauen gegenüber diesen Positionen aus, die vom Denksystem, deren Verwaltung sowie den politischen Abhängigkeiten eingeschränkt sind. Der/die Interviewpartner:in bestätigt die Unabhängigkeit des postsozialistischen Hochschulsystems (Interview – EiAE2).

²⁷ Diese Aussage soll von den Bewohner:innen stammen und wurde so von der/dem akademischen Expert:in 1 weitergegeben.

Allerdings hat sich in den letzten Jahrzehnten eine weitere Arena zum Denken und Entwickeln von raumbezogenen Fragen entwickelt, nämlich in dem Verein der bulgarischen urbanen und regionalen Planer:innen (ABURP). Dieser 2010 gegründete Verein beschäftigt sich in erster Linie mit der Entwicklung von Sofia als Stadt und Metropole und vertritt offenere, partizipative Prozesse, die eine breitere Diversität an Interessensgruppen miteinbeziehen. Ein weiteres Ziel dieses Vereins liegt in der Steigerung des professionellen und öffentlichen Umfelds für die Raum- und Stadtplanungsaktivitäten. Damit dient er der Förderung von informierten und vernünftigen Entscheidungen, um eine Planungskultur aufzubauen (ABURP, 2024).

4.2.2.4. Praktiken und Routinen

Leitende Frage: Welche Profile und Werdegänge werden üblicherweise in der Institution angestellt? Wie schaut die Zusammenarbeit mit anderen Sektoren und Institutionen aus? Welche sind dabei bevorzugt?

Profile und Werdegänge

Im Verwaltungsapparat sind die raumbezogenen Stellen noch häufig von Ingenieur:innen und Jurist:innen besetzt. Dieses erklärt sich auch durch die gesetzlich bestimmte Rolle der Ingenieur:innen bei der Genehmigung von Gebäuden (Interview – EiAE1, EiAE2 & ExAE1). Die Nennung der Geograf:innen und Urbanist:innen in zwei der wichtigsten Planungsinstitutionen Bulgariens²⁸ zeigen, dass diese von der Anzahl in der Minderheit sind und auch selten in höheren Hierarchieebenen anzutreffen sind. Die breite Mehrheit der (leitenden) Expert:innen sind Architekt:innen. Urbanist:innen sind beim Büro Sofproekt etwas besser repräsentiert mit fünf Mitarbeiter:innen aus dem Master *Urbanism* der UACEG, es wurden allerdings kein Alumniverzeichnis der in Sofia angesiedelten Universität St. Kliment Ohridski des Masters in Geografie gefunden²⁹.

Der Minister für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit hat eine Ausbildung als Jurist (Universität St Kliment Ohridski, Sofia) und ist spezialisiert in EU-Recht (Universität von Amsterdam) und Management (Standford, USA). Sein politisches Kabinett besteht aus drei stellvertretenden Minister:innen mit akademischem Hintergrund aus den Bereichen der Politik und europäischen Angelegenheiten, Jus und Vermesungswissenschaften (Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten, 2024a, 2024b).

Zusammenarbeit mit anderen Sektoren und Institutionen

²⁸ das Nationale Zentrum für regionale Entwicklung (NZE) und Sofproekt

²⁹ Einen äquivalenten Master gibt es bei der Universität Sofia mindestens seit 2011 (Faculty of Geology and Geography, 2024)

Trotz der Evokation eines integrierten Verfahrens in mehreren Strategiedokumenten und regionaler Entwicklungsprogramme, bleibt die Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen sowie die sektorale Zusammenarbeit eine wesentliche Herausforderung. Dieses zeigt Simeonova (2017) in ihrer These, indem sie die Koordination der Zyklen und der Hierarchie der verschiedenen Pläne Bulgariens analysiert. Sie stellt dabei fest, dass strategische Dokumente wie das 2012 eingeführte nationale Raumentwicklungskonzept oder die regionalen Raumordnungskonzepte noch in der Konzeptionsphase waren, obwohl ihre untergeordneten Äquivalente schon erneuert und aufgenommen wurden. Diesen umgekehrten Zyklus der Planung erklärt sie durch eine Schwachstelle in der Raumentwicklungsverordnung: es werden keine klaren Zyklen vorgegeben und es werden keine funktionalen oder strukturellen Verbindungen zwischen den Plänen geschaffen.

N. Redjeb, Raumplaner und Raumplanungsberater, übte Kritik am nationalen Raumentwicklungskonzept (Simeonova, 2017):

„The National Concept in the form in which it was adopted, is morally and physically obsolete before even being adopted (...) its elaboration is based on the ideas of the Unified Spatial Development Plan of the 1970s (...) and the way of its elaboration is based on the methodology and the calculations used for the elaboration of the USDP...”

Die Unbestimmtheit der zeitlichen Reihenfolge der verschiedenen raumrelevanten Pläne führte zu einer tendenziellen Umdrehung der Logik der Pläne mit kommunalen Entwicklungsplänen. Dementsprechend beeinflussen die kommunalen Entwicklungspläne die konzeptuellen nationalen und regionalen Raumentwicklungskonzepte, wobei die Logik der Konzepte das Gegenteil benötigen würde (Evrev, 2015 in Simeonova, 2017, S. 184).

Bezüglich der **Zusammenarbeit der Gemeinden mit den Ministerien** berichten die bulgarischen Gemeinden von sporadischen zusätzlichen Aufgaben, die ihnen von den Fachministerien übertragen werden, auch wenn diese weit über ihre Kompetenzen hinausgehen. Diese Aufgaben werden oft von den Verwaltungen der Oblasti (NUTS 3 Regionen) übertragen, da diese selbst kaum Kapazitäten haben, ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese zusätzlichen, meist administrativen Tätigkeiten belasten aber die Ressourcen der Gemeinden, insbesondere der finanzschwachen, sehr stark und können auch über deren Sinn und Fähigkeiten hinausgehen. Als Beispiele für solche unangemessenen Tätigkeiten werden genannt: Kontrolle der Einhaltung des Urheberrechts durch Geschäfte, Restaurants und Hotels (Urheberrechtsgesetz 2018); Umsetzung des nationalen Programms 2019 für Wildtiere durch die Verabschiedung lokaler Programme (einschließlich der Überwachung streunender Hunde); Sicherstellung der Qualität der Wälder (Messung des

Feuchtigkeitsgehalts); Zuweisung vergrabener Flächen; Einrichtung und Finanzierung kommunaler Polizeinheiten und vieles mehr.

Die **Zusammenarbeit im Rahmen vom EU-Programm Interreg A**³⁰ wird hingegen als beispielhaft gesehen, wie von externe:r grenzüberschreitende:r Kooperationsexpert:in 2 und einheimische:r regionale:r Raumentwicklungsdirektor:in am Beispiel des Interreg-Projekts CrossBo, hervorgehoben wurde. Dieses Projekt unterstützte den Austausch zwischen Expert:innen, da die Planung des Projekts schon in Form eines Interreg-Projekts stattgefunden hat. Der/die externe:r grenzüberschreitende:r Kooperationsexpert:in 2 sieht eine Progression der bulgarischen Expert:innen bei EU-Projekten. Interreg-Programme für Großregionen (Interreg B), wie zum Beispiel das Programm EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR), das aus 14 Mitgliedstaaten besteht, bieten nicht so viel Platz für inter-institutionelle Kooperation und Lerneffekte (Interview – ExGK1).

4.2.2.5. Legitimierte Akteure und ihre Verbindungen

Leitende Frage: Welche:r Akteur:in ist am einflussreichsten bzw. welche Person innerhalb der Institution ist am einflussreichsten? Wie wird diese im Planungssystem bzw. in der breiteren Gesellschaft eingebunden?

Die Ergebnisse der Expert:inneninterviews zeigen, dass das technische Wissen von Ingenieur:innen und Architekt:innen in der räumlichen und regionalen Entwicklung noch prädominant ist. Dieses ist aus der Sicht der akademischen Expert:innen zu groß und mit negativen Implikationen für die Lebensqualität und die Wirtschaft verbunden (Interview – EiAE1 & EiAE2). Der/die akademische Expert:in erklärt, dass die Rolle der Ingenieur:innen in der Raumentwicklung in den 90er-Jahren per Gesetz verankert wurde. Seitdem wird ihre Einwilligung bei allen Neubauten und Erweiterungen erfordert, was sie unumgänglich macht. Es wird allerdings nur die technische Seite des Baus betrachtet und nicht der Einklang des Baus mit dem Ortsbild und dem Entwicklungsplan des Ortes. Der Anreiz der Ingenieur:innen für derartige Genehmigungen wird auch in Frage gestellt.

Die meisten Ingenieur:innen arbeiten als selbstständige Unternehmer:innen und sind nicht Teil einer kommunalen Behörde. Laut Expert:in arbeiten sie für ihren eigenen Profit, ohne Berücksichtigung stadtplanerischer oder zivilgesellschaftlicher Bedürfnisse (Interview – EiAE2). Auch weitere

³⁰ Interreg A Programme unterstützen grenzüberschreitende Kooperationen zwischen NUTS-3-Regionen (Europäische Kommission, 2024c)

Expert:inneninterviews sowie Ergebnisse der Internetrecherche (siehe Unterkapitel 4.2.2.4) sprechen für den starken Einfluss der Architekt:innen auf raumbezogene Berufsbilder.

Das einzige akkreditierte Studium ist in der Fakultät für Architektur eingebettet und der Beruf der Urbanist:innen ist in Bulgarien durch das Gesetz zur Regulierung der Architektenkammer reguliert. Die darunter verstandenen Tätigkeiten inkludieren die räumliche Planung von Territorien, aber auch die Investitionsgestaltung (Burov et al., 2019, S. 248). In Bulgarien wurde nur der UACEG von der Nationalen Evaluation und Akkreditierung Agentur (NEAA) anerkannt. Somit werden in Bulgarien ausschließlich an dieser Universität Urbanist:innen ausgebildet (UACEG, 2024).

Der/die einheimische akademische Expert:in 2 beschreibt den regelmäßigen Aufruf verschiedener Expert:innen Gesetze zu ändern, um die Legitimität per Gesetz festzuhalten bzw. die Legitimität anderer Berufsbilder wieder einzuschränken. Andere Expert:innen teilen diese Meinung allerdings nicht und meinen, es sollte eher das Verhalten geändert werden. Der/die Expert:in merkt nämlich auch an, dass eine Lücke zwischen den gelernten Theorien und der (mangelnden) Umsetzung dieser in den Alltag besteht (Interview -EiAE2). Eine im Jahr 2024 getätigte Aussage des ABURPs zu einem Gesetzesvorschlag, der die Ausübung von Aktivitäten der Stadt- und Regionalplanung ausschließlich an Ingenieur:innen in der Investmentplanung und Architekt:innen erlauben soll, zeigt die prekäre Legitimität der Urbanist:innen in Bulgarien (Apostolov, 2024).

Auch bemerkenswert ist die große Instabilität, die auf politischer und nationaler Ebene herrscht. Zwischen 2013 und 2020 amtierten sechs Premierminister und somit sechs Regierungen, die sich für Perioden zwischen knappen zwei Monaten und ungefähr drei Jahren abgewechselt haben (siehe A.D). In derselben Periode sah das Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten sieben verschiedene Minister:innen an seiner Spitze. Zwei Mal wurde in diesem Zeitraum auch die Bezeichnung des Ministeriums auf Ministerium für regionale Entwicklung gekürzt (EPCR, 2022). Zankina (2020), erklärt, dass diese häufigen Wechsel zu einer starken Politisierung der öffentlichen Verwaltung führen und die Bemühungen um eine Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen beeinträchtigen.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht hat der politische Wandel mit der Verbreitung multipler und sich widersprechender öffentlicher Interessen eine desorganisierte Zivilgesellschaft hinterlassen (Burov et al., 2019, S. 246). Laut Burov et al. (2019) ist die Situation der Raumentwicklung mittlerweile so ernst, dass die Frage nach einem Recht auf Stadt in den letzten Jahren auf der Agenda nach oben gerückt ist und eine langsame Neuorganisation der Fachwelt ausgelöst hat. (siehe A.G).

Allerdings bleibt die allgemeine Einbindung der bulgarischen Gesellschaft in politischen Vorhaben gering wie es Zankina (2018) beschreibt. Sie zeigt anhand zweier Fokusgruppen³¹ eine allgemeine, alters- und parteiübergreifende Übereinstimmung über die „trügerische“ Natur der Politiker:innen sowie eine starke Desillusionierung den Institutionen gegenüber. Sie beschreibt auch, dass die jüngere Generation ihren individuellen/persönlichen Erfolg nicht von politischen/staatlichen Entscheidungen und Direktionen abhängig macht. Sie verstehen zwar, dass die Politik sie beeinflusst, haben dies aber nicht verinnerlicht.(Zankina, 2018, S. 246):

All participants were convinced that their individual strategies would determine their future and that they can be successful despite the corrupt government and politicians.

³¹ Die zwei Gruppen bestanden einerseits aus jungen Leuten zwischen 18 und 30 Jahren, die in den letzten Jahren des Kommunismus geboren wurden und andererseits älteren Personen ab 50. Die Gruppe der jüngeren Personen enthielt vorwiegend Studierende, aber auch Arbeitslose und Erwerbstätige. Die Gruppe der älteren Personen beinhaltete Arbeitnehmer:innen, Selbstständige und Arbeitslose die unter dem Kommunismus gelebt und gearbeitet haben.

4.3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten aus historisch-institutioneller Sicht

4.3.1.1. Critical juncture

Leitende Frage: Welche Ereignisse führten zur Schaffung bzw. zum Umbruch einer Institution?

In Bezug auf Ereignisse, die zur Schaffung oder zum Umbruch einer raumbezogenen Institution führte, gibt es zwischen den Perioden einige Unterschiede. Unter dem sozialistischen Regime erfolgten solche institutionellen Schaffungen und Umbrüche durch das Staatsoberhaupt, durch die Nomenklatura oder durch den Einfluss des Kominterns. Heutzutage führt fast jeder Wechsel von Regierung und/oder Minister:innen zu einer neuen *critical juncture*, die dann bis zu den regionalen Gouverneuren (NUTS-3) zu spüren ist. Aus diesem häufigen Wechsel ergibt sich eine halbherzige Dezentralisierungspolitik, die jedes Mal gestoppt bzw. neu angefangen wird und bei der es Kontinuität mangelt. Bei beiden Regimen weist die Raumentwicklung eine starke Abhängigkeit von der Politik auf, wie es die Position der Gouverneure in den *Oblasti* (NUTS-3) zeigt.

Investitionsprogramme der EU sind weitere programmatische Elemente, die eine Gelegenheit für neue Raumentwicklungsprojekte darstellen können. Sie sind oft für Gemeinden (LAU) und Regionen (NUTS-2 und -3) der einzige Weg, Investitionsvorhaben umzusetzen. Während der sozialistischen Ära waren in Bulgarien strukturelle Investitionsmöglichkeiten nicht derartig systematisch organisiert.

4.3.1.2. Grad der Selbstbestimmung

Leitende Frage: Welches Wissensmonopol, welche Kapazität zur Erschließung von eigenen Finanzierungsmitteln haben die Institutionen?

Die nationalen Institutionen des Ministeriums für raumbezogene Affären und das NZE sind, seit 1989, als Bindeglied zwischen den betrachteten Perioden erhalten geblieben. Trotz eines Wechsels der institutionellen Regeln des Ministeriums³² und des Statuswechsels des NZE³³ bleiben diese beiden Institutionen für die bulgarische Raumentwicklung zentral. Beim Ministerium handelt es sich um den Entscheidungsträger und das NZE besitzt das technische Wissen und erstellt die Pläne für die Umsetzung. Auf lokaler Ebene ist das kommunale Unternehmen Sofproekt auch beibehalten worden. Neben diesen drei

³² Der Minister wird seit dem Fall des sozialistischen Regimes von einem gewählten Präsidenten ernannt.

³³ Das NZE entwickelte sich von einer staatlichen Behörde zu einem privaten Büro, das im Auftrag der öffentlichen Institutionen agiert.

Institutionen sind die meisten raumbezogenen Institutionen der sozialistischen Ära nach der Wende aufgelöst worden. In der jetzigen Periode tragen auch weitere Institutionen im Bereich der Raumentwicklung zur Schaffung von Wissen bei: das Recherchezentrum des UACEG und das ABURP.

4.3.1.3. Macht- und Ressourcenteilung

Leitende Frage: Welche Schlüsselpositionen gibt es innerhalb der Institution, welche Akteur:innen werden von der Institution bevorzugt?

Die wichtigste Position für strategische Entscheidungen in der bulgarischen Raumentwicklung hat weiterhin der Minister:innen des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten. Für die Entscheidungen bezüglich des Gemeindebudgets ist das Ministerium der Finanzen auch von großer Bedeutung. Im Unterschied dazu lag zu Zeiten der sozialistischen Ära die inhaltliche Entscheidungskompetenz beim Staatsratsoberhaupt, unter Aufsicht der Sowjetunion. Die Finanzierung von strukturellen Investitionen war auch stark von sowjetischen Krediten abhängig. Nach wie vor ist das Raumentwicklungssystem Bulgariens stark zentralisiert (NSORB, 2024; OECD, 2021; Znepolski et al., 2019).

4.3.1.4. Anpassungsfähigkeit

Leitende Frage: Welche Wege sind innerhalb der Institution vorgesehen, um einen institutionellen Wandel zu ermöglichen?

Das sozialistische Regime ermöglichte kaum Wandel oder Veränderung, da sogar das Staatsoberhaupt von der Sowjetunion in seinen Reformen eingeschränkt wurde. Das aktuelle Planungssystem ermöglicht mehr eigenmächtige Entscheidungen auf der lokalen Ebene und schränkt kaum private Vorhaben ein. Auf strategischer Ebene bleibt das Ministerium allerdings federführend.

4.3.1.5. Grad der Autonomie

Leitende Frage: Inwiefern ist die Institution abhängig von externen Akteur:innen? Haben andere, externe Institutionen Veto-Rechte? Gibt es Abhängigkeiten von externen Geldgeber:innen?

Im Gegenteil zu der sozialistischen Ära hat die aktuelle Republik Bulgarien kein Einparteiensystem mehr. Auch die Wirtschaft Bulgariens hat sich geöffnet, mit dem Zugang zum europäischen und globalen Markt, statt auf die Sowjetunion und andere eventuelle Satellitenstaaten begrenzt zu sein. Dieses gilt auch für die externen Finanzierungen Bulgariens. Auch wenn Bulgarien Zugang zu europäischen Investitionsförderungen bekommt, bleiben die strategischen Prioritäten und die Umsetzung in den Händen der bulgarischen Regierung. Die lokale Ebene hat zwar große Fortschritte in ihrem Grad der Autonomie gemacht, bleibt aber finanziell stark beschränkt und von EU-Förderungen abhängig.

4.4. Unterschiede und Gemeinsamkeiten aus soziologisch-institutioneller Sicht

4.4.1.1. Symbolsysteme

Leitende Frage: Welche Projekte, Fallstudien, Symbole, etc. werden mit der Institution verbunden?

Die starke Ideologisierung der Gestaltung des Raumes und der Raumentwicklung hat zur bestehenden Tabuisierung des Themas beigetragen. Dieses führt zur Bevorzugung individueller Strategien gegenüber dem allgemeinen Wohl. Der Umgang mit dem räumlichen Erbe bleibt noch schwierig und debattiert. Raumbezogene Pläne sind für die breite bulgarische Gesellschaft noch verdächtig. Raumentwicklungsprojekte, die gerne hervorgehoben werden, sind sehr an der Wirtschaft und wirtschaftlichen Gelegenheiten orientiert, wie zum Beispiel das grenzüberschreitende Projekt „CrossBo“ oder weitere infrastrukturelle Verbesserungen mit Tourismusrelevanz. Seitens Fachpersonen werden mehr grüne, gemeinwohlorientierte Projekte hervorgehoben, wie zum Beispiel das Living Lab Urbinat.

4.4.1.2. Kognitive und moralische Vorgaben

Leitende Frage: Welche Konzepte, Theorien und Autoren werden innerhalb der Institution am häufigsten herangezogen? Welche Indikatoren und Analyserahmen werden priorisiert? Welche sind die leitenden Werte und Philosophien innerhalb der Institution?

Die Konzeption der bulgarischen Raumentwicklung ist immer noch zentralistisch, hat sich aber von ihrer starken ideologischen Komponente getrennt. Die Raumentwicklung bleibt auch noch stark von Ingenieur:innen und Architekt:innen getrieben und ist somit weiterhin technokratisch. Die Freiheit der Individuen, Grund zu akquirieren und zu bebauen erlaubt de facto eine Mitgestaltung der Einwohner:innen Bulgariens ihres eigenen Raums. Diese Möglichkeit zur Mitgestaltung behält aber tendenziell eine reine private Perspektive, mit sehr wenig Rücksicht auf allgemeine Bedürfnisse, wirtschaftliche Machbarkeit und Raum.

Die Indikatoren und Methoden, die heutzutage zur Analyse des Raums benutzt werden, sind komplexer und diverser geworden. Im Vergleich zu den wirtschaftlichen Indikatoren der sozialistischen Ära hat sich der bulgarische Analysenrahmen der regionalen Planung von produktionsbetriebenen Parametern mit wirtschaftlichem Ziele hin zu SWOT-Analysen und holistischen Regionalanalysen bewegt. Auch wenn holistische, integrierte Ansätze in der Planungsstrategie teilweise noch zweitrangig vorkommen, wurden große Fortschritte in der Analyse des Raumes gemacht.

Auf akademischer und theoretischer Seite können auch Neuentwicklungen beobachtet werden. Der Beruf der Urbanist:innen verfügt jetzt über ein eigenes Studium. Die vom UACEG ausgebildeten Urbanist:innen kommen somit auf die Liste der berechtigten Raum-/Stadtplaner:innen, zusätzlich zu den Architekt:innen und Ingenieur:innen, die während der sozialistischen Ära die alleinige Verantwortung dazu

trugen. Dieses neue Studium wurde in Kooperation mit anderen europäischen Universitäten entwickelt, ist aber an das Konzept der Universität UACEG angelehnt und somit an architektonische und technische Hintergründe gebunden. Der wichtigste Unterschied in der Entwicklung der Werte in der bulgarischen Gesellschaft liegt in ihrer Reihenfolge. Nachdem lange Zeit das Gemeinwohl und der gemeinsame Raum im Vordergrund stand, wird nun der individuellen Freiheit Vorrang eingeräumt.

4.4.1.3. Arena der Debatte

Leitende Frage: Wann und wo finden die Debatten statt? Unter welchen Rahmenbedingungen finden die Debatten statt? Sind die Debatten eher inkludierend oder exkludierend?

Der Anzahl an Arenen der Debatte hat sich im Vergleich zur sozialistischen Periode Bulgariens vermehrt und etwas dezentriert. Allerdings bleibt die Stimme des Staates in den strategischen Diskussionen entscheidend. Die Zivilgesellschaft scheint sich noch von der Überpolitisierung der öffentlichen Sphäre und gleichzeitigen Entpolitisierung der privaten Sphäre der sozialistischen Zeiten zu erholen und bleibt somit noch skeptisch und eher unorganisiert. Eine Kultur der Partizipation ist noch am Entstehen und die Debatte bleibt noch weitgehend von Fachpersonen getrieben. Grenzüberschreitende Programme der EU bilden zum Teil auch Arenen der Debatte, in denen Bedürfnisse, Stärken, Schwächen und Gelegenheiten von NUTS-2- und NUTS-3-Gebieten und anderen betroffenen Akteur:innen besprochen werden.

4.4.1.4. Praktiken und Routinen

Leitende Frage: Welche Profile und Werdegänge werden üblicherweise in der Institution angestellt? Wie schaut die Zusammenarbeit mit anderen Sektoren und Institutionen aus? Welche sind dabei bevorzugt?

Eine Gemeinsamkeit zwischen beiden Perioden liegt in der bestehenden, starken Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Diese ist im Vergleich zu anderen europäischen Mitgliedstaaten in Bulgarien wesentlich höher und führte zu häufigen Wechseln in leitenden Positionen der Verwaltungsorgane und somit zur Unterbrechung der Kontinuität der durchgeführten Politiken und zur Verminderung der Qualität der Dienstleistung (Zankina, 2020).

Die Personalpolitik der bulgarischen Republik hat sich am grundlegendsten geändert. Anstellungen erfolgen nicht mehr nach parteipolitischen Ranking, sondern nach gesetzlichen Vorgaben. Dieses führt zu technokratischer Besetzung von raumbezogenen Verwaltungsposten durch begrenzte Branchen und Ausbildungen. Die sektorübergreifende Kooperation verbessert sich mit dem aktuellen Planungssystem, indem vermehrt integrierte strategische Dokumente entworfen werden. Allerdings tendiert das Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten weiter als Koordinationsbereich verstanden zu werden und behält somit wenig eigene strategische Initiative. Die Kooperation zwischen mehreren Governance-Ebenen ist heutzutage gesetzlich vorgeschrieben. Diese war in der sozialistischen Ära in einer gewissen Form vorhanden (siehe Kapitel 4.1). Die Bedeutung der nationalen Entwicklungsstrategie

ist heutzutage zugunsten der kommunalen Ebene etwas in den Hintergrund gerückt. Simeonova (2017, S. 186) bewertet die bulgarische Regionalentwicklungsplanung als noch in der Anfangsphase ohne vollständig entwickelte Methodik und ohne ausgearbeitete Prozesse und Modelle für die Erstellung von Planungsdokumenten.

4.4.1.5. Legitimierte Akteure und ihre Verbindungen

Leitende Frage: Welche:r Akteur:in ist am einflussreichsten bzw. welche Person innerhalb der Institution ist am einflussreichsten? Wie wird diese im Planungssystem bzw. in der breiteren Gesellschaft eingebunden?

Wie im vorigen Kapitel erwähnt, sind die Akteur:innen des aktuellen Planungssystem Bulgariens nicht mehr durch ihr parteipolitisches Ranking legitimiert. Auch der Staatschef spielt keine Schlüsselrolle mehr in der Entscheidung der bulgarischen Raumentwicklungsstrategie. Vielmehr sind die Institutionen des Ministerrates und des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten von Bedeutung. Gewisse Gemeinsamkeiten bzw. Ähnlichkeiten bestehen aber bei den legitimierten Umsetzer:innen dieser Strategien. Das Nationalen Zentrum für regionale Entwicklung (NZE) spielt immer noch eine wesentliche Rolle in der Herstellung der Pläne und Berichte und Ingenieur:innen und Architekt:innen sind in ihrer Ausübung der Raumentwicklung gesetzlich geschützt. Die ausgebildeten Urbanist:innen der UACEG ergänzen hier ein bereits bestehendes System.

5. Das bulgarische Planungssystem im europäischen Kontext und seine institutionelle Veränderungspotenziale

5.1. Die EU-Kohäsionsprinzipien und Arbeitsweisen im bulgarischen Planungssystem

Der Eintritt Bulgariens in der Europäische Union 2007 hat die Struktur des post-kommunistischen Staates stark beeinflusst, sowohl durch die einzusetzenden Normen als auch durch Aspekte einer *Community of Practice*. Diese gemeinsame Praxis wird hauptsächlich in den EU-Förderprogrammen gelebt und hat das Potenzial, die nationale und regionale Planung zu beeinflussen. Ihre Anforderungen und Strukturen sollen einen *place-based*, also einen transparenten Ansatz, fördern (Cotella, 2018). Um an diese Fonds heranzukommen, sollen die Bedürfnisse und Herausforderungen des Gebiets beschrieben werden. Dieses bildet das erste Kapitel des Antrags zu dem Programm. Das zweite Kapitel stellt die Themen und Prioritäten vor, die für dieses Programm ausgewählt werden. Kapitel 3 besteht aus einer Finanztafel, die die Fördermittel zwischen den ausgewählten Themen und Prioritäten aufteilt. Diese Informationen sowie vorbereitende Studien³⁴ sollen die Qualität und Angemessenheit der politischen (Entwicklungs-)Maßnahmen erhöhen und können von den Behörden wiedergenutzt und weitergeführt werden. Weiters ist der Zugang zu diesen Fonds an die Anwendung von gemeinschaftlichen Arbeitsprinzipien gebunden (Barca, 2009; Verordnung (EU) 2021/1060; Verordnung (EU) 1303/2013). Der bis 1989 verfolgte Ansatz zur Erstellung von Entwicklungsmaßnahmen war sehr unterschiedlich (siehe Teile A und B dieses Kapitel). Für diese Masterarbeit wurden fünf „grundlegende“ Prinzipien definiert, die wesentlich für die Investitionspolitik der EU sind: das **Partnerschaftsprinzip**, die **Ko-finanzierung**, die **Evaluierung und Transparenz**, die **Nicht-Diskriminierung** und die **Nachhaltigkeit** (siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Dieses Kapitel definiert diese Arbeitsprinzipien anhand von Texten der europäischen Union und analysiert anhand der Ergebnisse des Kapitels 4.3, ob diese in den bulgarischen Planungssystemen und der *governance culture* vor 1989 und aktuell umgesetzt werden.

³⁴ Während der EU-Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 wurden ex-ante Evaluierung zu den betroffenen Gebieten gefordert (Verordnung (EU) 1303/2013 und Verordnung (EC) 1083/2006). Die EU-Förderperiode 2021-2027 erfordert keine ex-ante Evaluierung mehr, sondern nur eine Beschreibung der wichtigsten Entwicklungs Herausforderungen und politische Maßnahmen durch die Verwaltungsbehörden.

5.1.1. Partnerschaftsprinzip

Leitende Frage: Inwiefern reflektierte das Planungssystem Bulgariens des Jahres 1989 dieses Prinzip?

Das bulgarische Planungssystem von 1989 ermöglichte kaum partnerschaftliche Beteiligung an Planung und Entwicklungsplänen (siehe Kapitel 4.1.1). Es basierte auf einer zentralistischen, marxistisch-leninistischen Regierungsstruktur und beruhte auf gebündelter Expertise auf nationaler Ebene, die selbst unter starker politischer Leitung stand. Auf anderen Governance Ebenen oder anderen Sektoren gab es keine ernsthaften Mitgestaltungsmöglichkeiten. Nur der Einfluss der Sowjetunion durch Expert:innenaustausch oder durch die politisch-wirtschaftlichen Anforderungen des Comecons könnte als strategische Partnerschaft gesehen werden.

Inwiefern reflektiert das aktuellen Planungssystem Bulgariens dieses Prinzip?

Die Expert:inneninterviews zu zwei verschiedenen Interreg Programmen, an denen Bulgarien teilnimmt, bestätigen, dass die Zusammenarbeit gelebt wird. Es wird aber betont, dass diese Einbindung wenig, bis keinen Einfluss auf die Regionalisierung der Planung hat. Die Rolle dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit besteht eher in der effizienten Umsetzung der Mittel unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Zivilgesellschaften (Interview – ExGK1). Diese Aussage wird von einem Bericht der OECD zum Dezentalisierungsprozess in Bulgarien bestätigt. Das Partnerschaftsprinzip hat in Bulgarien nicht zur weiteren Implementierung der Dezentralisierung geführt, sondern hat sich an die sektorale Organisation der Verwaltungsbehörde und von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen angepasst. Diese Einbindung wird zusätzlich durch die geringe Bereitschaft oder das geringe Interesse seitens der Bevölkerung und NGOs, an öffentliche Partizipationsprozesse teilzunehmen, limitiert (OECD, 2021).

5.1.2. Kofinanzierung

Inwiefern reflektierte das Planungssystem Bulgariens von 1989 dieses Prinzip?

Ganz im Sinne des (nicht vorhandenen) Partnerschaftsprinzips in der kommunistischen Raumentwicklung gibt es in diesen Zeiten keine direkte Kofinanzierung von Raumentwicklungsprojekten. Die Zentralisierung der Steuern, der Einnahmen der Unternehmen sowie deren mangelnde Bestrebung nach Profiten ermöglichten keine Finanzierungen von regionalen Vorhaben auf mehreren Ebenen. Die sowjetischen Anleihen an Bulgarien können allerdings als indirekter Kofinanzierungsmechanismus verstanden werden.

Inwiefern reflektiert das aktuelle Planungssystem Bulgariens dieses Prinzip?

Das aktuelle Planungssystem Bulgariens lässt aufgrund seiner zentralisierten Finanzpolitik wenig Platz für dezentralisierte Kofinanzierungsmechanismen. Die Gemeinden haben noch ein zu knappes Budget, um selbst investieren und EU-Projekte allein tragen zu können. Um dieses Problem zu beheben, wurde 2007

der FLAG³⁵ als nationales Finanzinstrument gegründet, um Gemeinden und öffentliche Unternehmen bei der Abwicklung von EU-Projekten und weiteren lokalen Entwicklungsprojekten zu unterstützen. Der/die Interviewpartner:in verweist auf eine schon seit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 stabile Absorptionsrate der neuen Mitgliedstaaten (Interview – ExGK1). Grundsätzlich zahlt der jeweilige Staat auf nationaler Ebene bestimmte Dotierungen an untergeordnete Ebenen aus, um diese bei der Umsetzung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Projekte von nationalem Interesse werden vom Staat in Eigenregie direkt geplant, organisiert und implementiert (OECD, 2021; Stamenkov, 2022).

Allerdings haben die Finanzierungskriterien der EU, die den Grad der Kofinanzierung fixieren, durchaus einen Impact auf die Planungsebenen, da die Zonierungen bzw. Kategorisierungen der Ebenen auch zur Maximierung der Förderungen gedacht sind. Simeonova (2017) zeigt, dass die (artifizielle) Aufteilung der Gemeinden zwischen rural und urban am Anfang der EU-Programm-Perioden dazu führt, dass ungefähr 30 % der bulgarischen Siedlungen ohne Entwicklungsprogramme bleiben und somit keine Möglichkeit zur Entwicklung ihrer Infrastruktur haben. Sie kritisiert auch die Abgrenzungen der Gemeinden selbst, da sie „*klein und ohne deutliches Zentrum [sind], was die Grundlage ihrer Unfähigkeit, ihr Territorium effektiv zu planen, bildet*“³⁶ (Simeonova, 2017, S. 181). Diese Gemeinden werden durch gezielte Förderungen behandelt, was für eine tendenzielle ungleiche Behandlung durch den Staat spricht (Simeonova, 2017).

5.1.3. Evaluierung und Transparenz

Inwiefern reflektierte das Planungssystem Bulgariens von 1989 dieses Prinzip?

Das bulgarische Planungssystem von 1989 führte eine Art Evaluierung ein, da jedes staatliche Unternehmen Ziele zu erreichen hatte. Die Ziele und Indikatoren, die diese Bewertung ermöglichen sollten, blieben jedoch in ihrer Anzahl und Aussagekraft begrenzt. Eine transparente Kommunikation über die Entscheidungsverfahren über die Zielsetzung sowie die Evaluierungsprozesse war nicht vorhanden, was mehrere Planungsentscheidungen dieser Zeiten zeigen (z.B. die Herstellung des Eisen- und Stahlkomplex in Kremikowski; siehe Kapitel 4.1.1) oder die nur anscheinende Rolle der lokalen Volksräte. Znepolski et al. (2019, S. 374) heben zusätzlich hervor, dass den kommunistischen Statistiken nur bis zu einem gewissen Grad vertraut werden konnte, da diese zu Gunsten der internen und externen Propaganda genutzt wurden.

³⁵ *Fund for local authorities and governments*

³⁶ Von der Autorin aus dem Englischen frei übersetzt.

Dieses unterstützt die Aussage, dass Transparenz und vertrauenswürdige Evaluierungen in diesen Zeiten mangelhaft waren.

Inwiefern reflektiert das aktuelle Planungssystem Bulgariens dieses Prinzip?

Das aktuelle bulgarische Planungssystem hat in Richtung einer nachvollziehbaren und strategisch getriebenen Planung Fortschritte gemacht, etwa durch die Einführung von neuen Methoden oder die Sammlung von neuen Daten. Die Motivation für Änderungen lassen zum größten Teil auf die EU-Investitionspolitik und die Anpassung an EU-Standards zurückführen. Trotz großer Fortschritte handelt es sich weiterhin um einen Lernprozess (Interview - EiAE1; Simeonova, 2017), was insbesondere auf der kommunalen Ebene sichtbar ist. Gemeinden haben zwar die rechtliche Kompetenz zum Handeln, das qualifizierte Personal und die Finanzierungen zur tatsächlichen Verfolgung und Implementierung dieser Pläne reichen aber nicht aus (OECD, 2021).

Simeonova (2017) beobachtet auch Unterschiede zwischen den definierten Zielen und den tatsächlich entwickelten Projekten der darauffolgenden Jahre. Sie schließt daraus, dass die bulgarischen Planungsinstitutionen im Abweichungsfall von Plänen noch über eine geringe Anpassungsfähigkeit verfügen (Simeonova, 2017, S. 185). Die Unklarheiten in den Koordinierungsprozessen zwischen den verschiedenen Planungsebenen erschweren ihre kohärente Anpassung, ihre Nachvollziehbarkeit und strategische Relevanz (Simeonova, 2017). Dieses weist auf eine mangelnde Fähigkeit zur Evaluierung der eigenen Verfahren hin, was anschließend auch die Transparenz der Aktionen beeinträchtigt. Pavlovska-Hilaïel (2015) beschreibt weiters einen Mangel an Wertschätzung der Transparenz und Rechenschaftspflicht auf Seite staatlicher und nicht-staatlicher Akteur:innen. Sie erklärt diese Mängel durch einen zu großen Fokus der EU auf die Errichtung neuer Institutionen, statt ihre Arbeitsweise im nationalen Kontext zu sichern und zu beobachten.

5.1.4. Nicht-Diskriminierung

Inwiefern reflektierte das Planungssystem Bulgariens von 1989 dieses Prinzip?

Unter dem sozialistischen Regime herrschte das Prinzip der Gleichberechtigung, sprich der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Allerdings blieben Frauen in besser bezahlten Branchen, Hierarchieebenen und in der Politik unterrepräsentiert und hatten somit weniger Einfluss auf die bulgarische Raumentwicklung. Kinder aus Familien politischer Gegner:innen wurden von höherer Bildung ausgeschlossen. Die türkischen und Roma-Minderheiten sollten assimiliert werden, was die Form einer „Zerschlagung,

*Verstreuerung und Liquidierung der kompakten türkischen Dörfer*³⁷ annahm. Eine weitere Konsequenz waren in diesen Minoritäten erzwungene Namensänderungen. Ähnlich hatte Homosexualität keinen Platz in der sozialistischen bulgarischen Gesellschaft und konnte mit bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe und Um-erziehungsarbeit bestraft werden. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung wurde daher auch im Kontext der raumplanerischen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppen oder ihre Teilnahme an der Raumentwicklung Bulgariens nicht berücksichtigt (Brunnbauer, 2007).

Inwiefern reflektiert das aktuelle Planungssystem Bulgariens dieses Prinzip?

Nach dem sozialistischen Regime scheinen sich die Aufstiegsmöglichkeiten für (gebildete) Frauen in den Fächern der Raumentwicklung und der Raumentwicklung/Raumordnungspolitik zu verbessern, wie auch am Einfluss der Professorin Vesselin Troeva auf die bulgarische und europäische Planung ersichtlich ist. Sie war lange Direktorin des NZE (2011-2022), beteiligte sich an der Akkreditierung der ersten bulgarischen Planungsausbildung bei der UACEG und gründete diese mit. Troeva schrieb außerdem den Großteil der bulgarischen Entwicklungspläne und war Mitglied sowie Ehrenmitglied mehrerer nationaler und internationaler Netzwerke (wie z.B. AESOP und Royal Town Planning Institute). Troeva prägte das bulgarische Planungssystem durch ihre Karriere als Professorin sowie als aktive Mitgestalterin der aktuellen bulgarischen Raumordnungspolitik (AER, 2018; Gradat, 2022; OECD, 2021; Simeonova, 2017; Troeva, 2014, 2017; UACEG, 2011). Allerdings können anhand ihrer Popularität keine allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen werden. Tatsächlich zeigt der *Gender Equality Index* des europäischen Instituts EIGE, dass im Jahr 2023 nur 27 % der Mitglieder regionaler und lokaler Versammlungen Frauen waren (EIGE, 2024).

Die Verwirklichung des Nicht-Diskriminierungsprinzips wird vom EU-Strukturfonds unterstützt. Die Situation der Roma-Bevölkerung in Bulgarien wird nach wie vor als problematisch eingestuft, da diese Minorität stärker von Armut betroffen ist und häufiger sozial ausgegrenzt wird. In Bulgariens Partnerschaftsvereinbarung mit der EU wird dieses Problem beschrieben und dessen Lösung als Ziel formuliert. Die EU-Fördergelder, die dazu genutzt wurden, wurden anhand einer nationalen Strategie zur Integration der Roma-Bevölkerung organisiert. Allerdings lassen Anmerkungen der Kommission bezüglich der Einbindung der Bedürfnisse der Roma-Gemeinschaft in der bulgarischen Planung schließen, dass Partizipation

³⁷ Zitat einer Rede von Schiwkow, in Brunnbauer (2007) gefunden, Seite 624.

nur in einem geringen Maß erfolgte, insbesondere was die territoriale Dimension angeht (Europäische Kommission, 2014)³⁸.

„the Commission considers [...] there is no reference to territorial targeting, using socio-economic and/or territorial indicators to identify the neediest populations, disadvantaged regions or segregated neighbourhoods; and municipal plans to implement the national strategy for Roma integration have been developed but their appropriate funding is not yet ensured: the PA should specify how the OPs will support the implementation of the plans.“

Weitere Maßnahmen des thematischen Ziels „Soziale Inklusion“ (Ziel 9) dienen dem Nicht-Diskriminierungsprinzip. Sie wurden in erster Linie durch den ESF bezahlt (über EUR 431 000 000 geplante Ausgaben), etwa 30 % kommt aus dem EFRE (ungefähr EUR 133 000 000 geplante Ausgaben). In Abbildung 19 sind die unterstützten Maßnahmen aufgelistet, diese beinhalten einen verbesserten Zugang zu Dienstleistungen, Gesundheitsinfrastruktur, Integration marginalisierter Gemeinschaften wie zum Beispiel Roma, eine aktive Inklusion, anderen sozialen Infrastrukturen und die Promotion von sozialen Unternehmen. Diese Finanzierungen werden im Rahmen von „Technischer Hilfe“ ausgezahlt.

³⁸ Diese Observationen wurden bei der ersten Version der Partnerschaftsvereinbarung gemacht. Die finale Version der bulgarischen Partnerschaftsvereinbarung 2014-2020 ist auf der Seite der EU-Kommission nicht mehr verfügbar (siehe https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-bulgaria-2014-20_en)

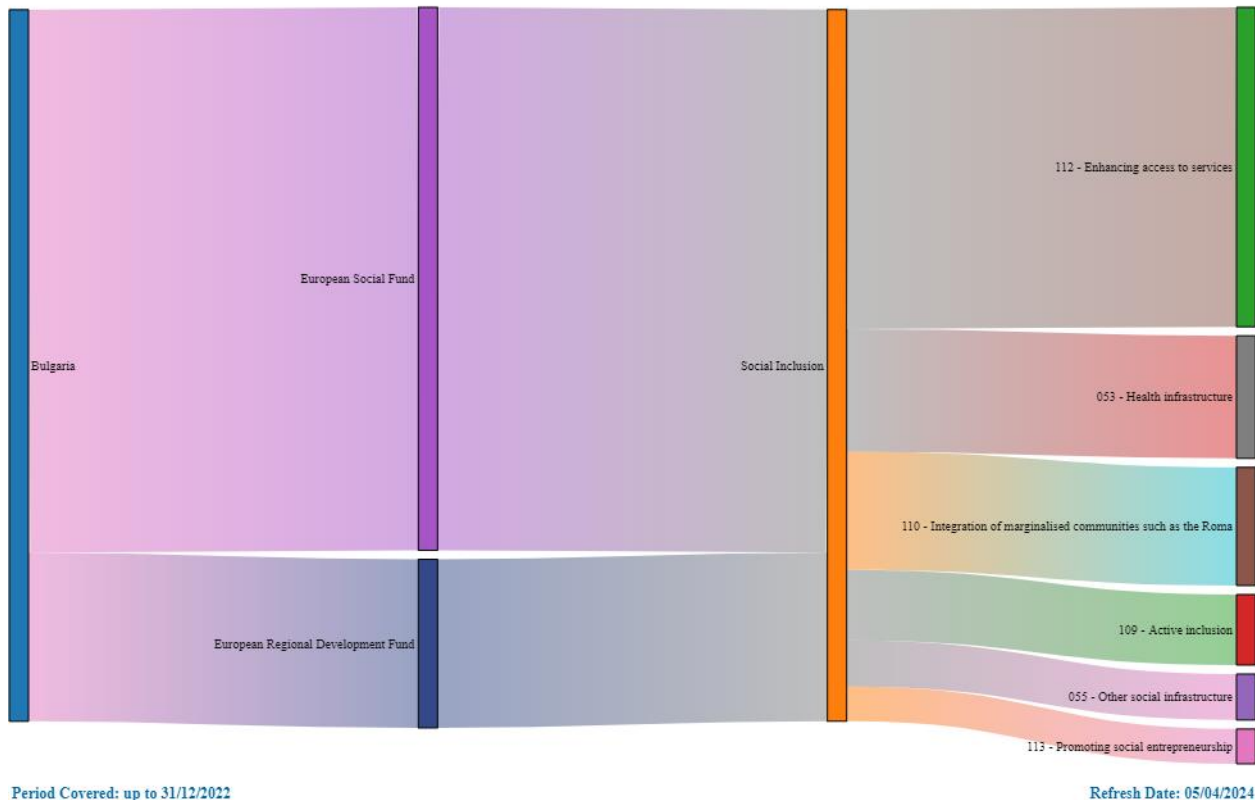


Abbildung 19: Aufteilung der EU-Förderungen 2014-2020 an der sozialen Inklusionspolitik Bulgariens per Fonds und detaillierten thematischen Zielen (Stand: 31.12.2022)

5.1.5. Nachhaltigkeit

Inwiefern reflektierte das Planungssystem Bulgariens von 1989 dieses Prinzip?

Während der stalinistischen Ära und mit der Einführung der Fünf-Jahrespläne wurde auf die Nachhaltigkeit der Planung kaum Rücksicht genommen, weder auf soziale und ökologische Strukturen noch auf ökonomische. Dies zog sich durch die gesamte sozialistische Regierungsperiode Bulgariens (Znepolski et al., 2019). Die Unzufriedenheit der damaligen bulgarischen Bevölkerung bezüglich ihrer sozialen Lage sowie die wachsenden Sorgen um die Umwelt werden teilweise als Grund für die Unruhen, die zum Ende des Regimes geführt haben, gesehen (Yanchev (2012) in: Simeonova, 2017).

In der marxistisch-leninistischen Ideologie wurden Natur und Umwelt rein utilitaristisch angesehen. Diese sollten an die Ziele und Ideologien der sozialistischen Regierung angepasst werden und nicht umgekehrt (Kupper, 2021, S. 152). Dieses wird bei der Nutzung von Indikatoren unter dem sozialistischen Regime sichtbar. Lediglich der Indikator „Umwelt“ bezog sich auf die ökologische Qualität der Umwelt. An der Stelle von Dörfern wurden große Schwerindustriekomplexe samt Planstädten angesiedelt (siehe Kapitel 4.1). Dabei erfolgte keine Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lagegunst des Standorts (siehe Beispiel

von Kremikowski), der Bedürfnisse der Bevölkerung oder der Verfügbarkeit der Arbeitskräfte (siehe Beispiel von Dimitrowgrad). Laut Kupper (2021) ist die desaströse Umweltbilanz der stalinistischen Periode nur so wenig bekannt, da ihre soziale Bilanz mindestens genauso schlecht ist und die Folgen nur nachträglich zum Vorschein gekommen sind.

Trotz der sozialistischen Dimension des Regimes vor 1989, scheint es auch an der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit in der Planung zu mangeln. Zwar wird der öffentliche Raum als wichtiger geschätzt und mehr thematisiert (siehe Kapitel 4.1.2), allerdings blieben die Bedürfnisse der Bewohner:innen weitgehend unerfüllt. Dies ist sowohl in der Budgetierung der (Wohn-)Projekte als auch im Baumanagement sichtbar. Das Budget zur Schaffung und Planung der Daseinsvorsorge war ständig zu kurz und die versprochenen Dienstleistungen und Infrastrukturen wurden nur teilweise umgesetzt. Diese Elemente, die für die Belebung der Wohnprojekte wesentlich waren, kamen immer in den letzten Projektphasen. Dadurch wurde das Leben der Bewohner:innen deutlich erschwert, besonders in den ruralen Siedlungen. Dieses wird auch am Beispiel der Umnutzung von Grünräumen zu Gärten in Dimitrowgrad sichtbar, die zu dem Anbau von Obst und Gemüse umgenutzt wurden und wo Schafe und Schweine zum Weiden gelassen wurden. Solche Umnutzungsaktionen waren unerwünscht und galten als „*Schande für [die] sozialistische Stadt*“ (Brunnbauer, 2007, S. 158; Curtis et al., 1993).

Wie am Anfang des Unterkapitels erwähnt, wurde auch die **wirtschaftliche** Dimension der Nachhaltigkeit kaum beachtet, sei es in der geografischen Planung oder in der finanziellen Planung. Die Ziele der bulgarischen Wirtschaft folgten den Verhandlungen mit der Sowjetunion und Menschen und Natur mussten sich daran anpassen. Weiters zeigen Znepolski et al. (2019), dass die bulgarische Wirtschaft sehr von Investitionen und Rohstoffen aus der Sowjetunion abhängig war und somit nicht in der Lage war, nachhaltig und eigenständig ihre Bevölkerung zu versorgen (Brunnbauer, 2007; Kupper, 2021; Znepolski et al., 2019).

Inwiefern reflektiert das aktuelle Planungssystem Bulgariens dieses Prinzip?

Wie von Simeonova (2017, S. 191) erklärt, wurde die Frage der Nachhaltigkeit in der Planung Bulgariens in den 1990er-Jahren, durch die Thematisierung des EU-Beitrittes, eingeführt. Trotz Dezentralisierungsprozessen weist die zentralisierte **Organisation des bulgarischen Staates** eine tendenziell bestehende starre Abteilungstrennung auf, die sich einem integrierten Vorgang des nachhaltigen Ansatzes entgegengesetzt. Das Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten und seine dekonzentrierte Vertretung in den Regionen hat kaum Einfluss auf die *public policies* der anderen staatlichen Institutionen und Ministerien. Sie teilen oft auch nicht dieselbe territoriale Aufteilung, wie es zum Beispiel der Fall ist mit den verschiedenen regionalen Aufsichtsbehörden und anderen dekonzentrierten staatlichen

implementierenden Behörden. Diese sind eher „vertikal“ gegliedert, sprich an ihre jeweiligen Ministerien gebunden und kaum „horizontal“ organisiert (OECD, 2021, S. 106–108).

Die Einführung von Normen und Regelungen aus der EU (wie z.B. die Habitat-Regelung oder die Einführung von Strategischen Umweltprüfungen (SUP) und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP)) führen zu einer verstärkten Berücksichtigung der **Umwelt** in der aktuellen bulgarischen Planung und Finanzierung³⁹. Den Daten der Open-Data-Plattform der EU zufolge wurden im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik in der Programmperiode MFR 2014-2020 über EUR 1,1 Milliarden budgetiert, d.h. über 22 % der gesamten EU-Ausgaben Bulgariens wurden für Themen wie Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management geplant⁴⁰ (siehe Abbildung 20). Diese Summe wird in erster Linie aus den Geldern des Kohäsionsfonds finanziert, gefolgt von Geldern aus dem EFRE-Förderprogramm. Dieses bedeutet, dass derartige Vorhaben vorwiegend durch europäische Gelder finanziert werden (Europäische Kommission, 2024) hin.

³⁹ Im Vergleich zu den Ausgaben zum Umweltschutz des sozialistischen Regimes.

⁴⁰ Die EU-Mittel aus dem Kohäsionspolitik-Budget Bulgariens betrug in der MFF-Periode 2014-2020 EUR 7 924 317 747. Laut der Kohesio-Plattform war das geplante Budget Bulgariens an folgenden umweltgebundenen Themen orientiert: Umweltschutz und Ressourceneffizienz: EUR 1 576 660 532; Kohlenstoffarme Wirtschaft: EUR 92 168 139; Anpassung an den Klimawandel und Risikoprävention: EUR 77 736 977: https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20 (Stand 02.01.2025).

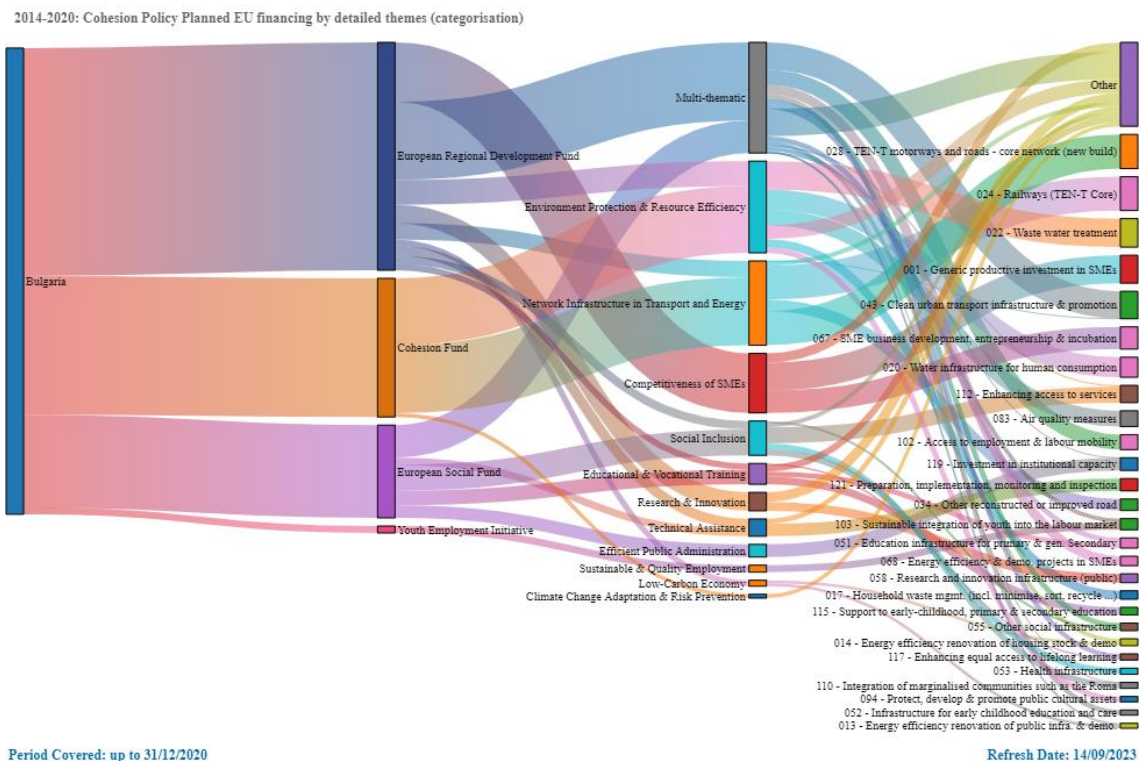


Abbildung 20: Aufteilung der EU-Förderungen 2014-2020 an Bulgarien per Fonds und detaillierten thematischen Zielen (Europäische Kommission, 2024b; Stand 14.09.2023).

Wie im Kapitel 5.1.4 in der bulgarischen Planung festgestellt, hat sich die soziale Lage der bulgarischen Bevölkerung bezüglich der lokalen und territorialen Planung geändert: individuelle Rechte und private Vorhaben werden vorgezogen und ein paar Projekte versuchen die lokale Bevölkerung in die Raumentwicklungspläne einzubinden (siehe z.B., URBINAT oder Projekte des ABURP). Die Frage ihrer gerechten und vollständigen Ausübung besteht jedoch besonders im Kontext der Roma-Minderheit und bestehenden Korruptionsproblemen sowie bei öffentlichen Vergaben (Europäische Kommission, 2014; Europäische Kommission-DG ECFIN, 2023; OLAF, 2022).

Laut der/die einheimische:r akademische:r Expert:innen 2 führt die große Freiheit in der Planung von individuellen (unternehmerischen) Vorhaben zur Ansiedlung dieser Projekte an unangemessene Standorte. Die schlechte wirtschaftliche Raumentwicklung ist teilweise ein Erbe der Vergangenheit (siehe Kapitel 4.2) und wird teilweise immer noch so weitergetrieben (siehe Kapitel 4.2). Die aktuelle bulgarische Planung scheint also erste Schritte in Richtung nachhaltiger Raumentwicklung gemacht zu haben, allerdings dürften noch viele institutionelle wie planerische Fortschritte notwendig sein, um eine tatsächliche Vollstreckung dieses Arbeitsprinzips zu bezeugen.

5.2. Zukünftige institutionelle Veränderungspotenziale der bulgarischen Raumentwicklung

Die verschiedenen Einblicke in die bulgarischen Institutionen und die gesammelten Informationen ermöglichen nun die Anwendung des Modells von Mahoney und Thelen zur Beschreibung und Antizipation des institutionellen Wandels. In diesem Kapitel werden die drei Aspekte des Modells und ihre Wechselwirkungen genauer analysiert.

5.2.1. Institutioneller Kontext

Die Hierarchie des aktuellen bulgarischen Planungssystems gibt die meiste Macht dem Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten sowie dem Ministerrat. Die Regionen haben wenig Ermessen in ihrer Raumentwicklung. Allerdings lassen ungeklärte Planungsprozesse den lokalen Verwaltungen viel Spielraum, da heutzutage eine Anpassung der übergeordneten Pläne an den untergeordneten Plänen stattfindet, statt das strategisch vorgesehene Gegenteil. Laut der/dem einheimischen akademischen Expertin/Experten 2 genießen lokal angestellte Begutachter:innen auch viel Ermessensspielraum in ihrer Ausübung der Raumordnungsregeln. Dieser Ermessensspielraum nimmt teilweise auch die Form von Korruption an, die laut Pavlovska-Hilaiel (2015) immer noch im gesamten bulgarischen institutionellen Umfeld präsent ist.

5.2.2. Politischer Kontext

Der Ministerrat ist das Organ mit der größten politischen Macht, da er die Richtung der Arbeit der anderen Ministerien, einschließlich des Ministeriums für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten, vorgibt. Allerdings sorgt der häufige politische Wandel und das regelmäßige Eintreten von Expert:innenregierungen für den tatsächlichen Beibehalt des *status quo*, wodurch keine Reformen oder tiefgründigere Änderungen im Planungssystem durchgeführt werden können. Dieses mindert die Rolle des politischen Kontextes im institutionellen Wandel und somit die Rolle der nationalen Ebene. Die regionalen Instanzen (NUTS 2 und NUTS 3) sind direkt dem Ministerium unterstellt und haben daher kein starkes Vetorecht. Sie sind lediglich für die Umsetzung der nationalen Projekte und Strategien verantwortlich. Die von der Gemeinde Ebene getriebene Wandeltendenz kann also relativ an Einfluss gewinnen.

Die nationale Ebene verfügt durch ihre ministerialen Institutionen über ein starkes Vetorecht. Sie verfügt aber nicht über einen hohen Ermessungsspielraum, da sie ihre Politiken nicht selbst umsetzt. Laut Mahoney und Thelen, würde eine solche Kombination von politischem Kontext und institutionelle Charakteristika zu einem institutionellen Wandel durch *layering* führen. Die regionale Ebene verfügt über kein

starkes Vetorecht und auch nicht über einen starken Ermessungsspielraum. Laut Modell von Mahoney und Thelens (2009) tendieren also diese Institutionen eher zum *displacement*. Die kommunale Ebene hingegen hat einen höheren Ermessungsspielraum in ihrer Raumordnungsaktion und somit Einfluss auf die Raumentwicklung. Allerdings bleiben sie politisch schwach, da sie kaum über Budgetspielraum verfügen. Sie können somit zu einem Wandel per *conversion* führen (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Wahrscheinlichster Zugang zum institutionellen Wandel der bulgarischen institutionellen Ebenen in der institutionellen und politischen Verbindung (nach Mahoney & Thelen, 2009)

		Institutionelle Charakteristika	
		Niedriger Ermessungs- spielraum	Hoher Ermessungs- spielraum
Politischer Kontext	starkes Veto	Layering <i>Nationale Ebene</i>	Drift <i>Keine</i>
	Schwaches Veto	Displacement <i>Regionale Ebene</i>	Conversion <i>Gemeinde Ebene</i>

Legende: Je dunkler die Schrift, desto stärker der potenzielle Einfluss oder die Gelegenheit den institutionellen Wandel zu beeinflussen.

5.2.3. Dominanter „Change-Actor“-Typus

Die Akteur:innen, die die bulgarische Raumentwicklung beeinflussen können, wurden in Kapitel 5 identifiziert und nach der Methode von Mahoney und Thelen in dominante "Change-Actor"-Typen eingeordnet (siehe Tabelle 6). Auf staatlicher Ebene sind es: der Ministerrat, das Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten und die staatliche Einrichtung NZE. Der Ministerrat und das Ministerium für öffentliche Arbeit und regionale Planung verfügen über die politische Macht, auf institutionelle Weise die Struktur der bulgarischen Raumentwicklung zu ändern. Aufgrund der häufig wechselnden Besetzung können potenzielle Akteur:innen des Wandels nur schwer identifiziert werden. Die regionalen Akteur:innen (NUTS-2 und NUTS-3) können sich auf Grund ihrer großen Nähe zu und ihrer Abhängigkeit von dem Ministerium sowie ihrem geringen Ermessensspielraum in der Umsetzung der Strategien als *opportunists*

entwickeln. Sie haben zwar wenig Interesse daran, die Institution zum Abgrund zu führen, es bleibt aber unklar wie viel potenzielles Eigeninteresse sie in ihrer aktuellen Rolle finden und somit, wie viel Interesse sie am *status quo* haben.

Das NZE hat eine andere Position als die nationalen und regionalen Institutionen. Als reine analysierende Einrichtung verfügt sie über keine direkte Änderungsmacht, bleibt aber die Hauptverfasserin von strategischen Dokumenten und raumrelevantem Wissen. Ihre Mitarbeiter:innen sollten kein Interesse haben, dieses Wissensmonopol abzugeben, indem sie die Institution vernichten. Sie verfügen aber auch über genug Wissen, um sich eine Meinung über die Legitimität der Regeln zu bilden und diese abzulehnen. Es ist daher anzunehmen, dass diese Institution Wandelakteur:innen in der „konstruktiven Form von *symbionts*“ schafft.

Auf lokaler Ebene können die lokale Verwaltung und die Begutachter:innen in ihrer Durchführung der Raumentwicklung eher zur „destruktiven Form von *symbionts*“ tendieren. Ein derartiges Verhalten kann im Fall dieser lokal angestellten Begutachter:innen erkannt werden. Diese haben kein Interesse zur Vernichtung ihrer Institution, nutzen aber ihre Regeln auf eine Art und Weise, die diese delegitimiert. Auf gesellschaftlicher Ebene scheint die Gruppe der nicht anerkannten Urbanist:innen von Interesse zu sein. Trotz noch geringer Anerkennung in der Öffentlichkeit, sind sie an einem institutionellen Wandel interessiert und handeln in diese Richtung. Entsprechend der Definition von Mahoney und Thelen's (2009) fallen sie demnach in die Kategorie der *insurrectionaries* Wandelakteur:innen.

Tabelle 6: Wahrscheinlicher Zugang des bulgarischen Typus von Wandelakteur:innen in der bulgarischen Raumentwicklung nach Mahoney und Thelen (2009)

	Strebt die Erhaltung der Institutionen an	Hält sich an die Regeln der Institution	Im bulgarischen Planungssystem
<i>insurrectionaries</i>	Nein	Nein	Urbanist:innen (außer UACEG Absolvent:innen)
<i>symbionts</i> (destruktiv/konstruktiv)	Ja	Nein	Lokale Begutachter:innen/NZE
<i>subversives</i>	Nein	Ja	Kein
<i>opportunists</i>	Ja/Nein	Ja/Nein	Akteur:innen der regionalen Verwaltung

In den vorigen Unterkapiteln wurde festgestellt, dass die Institutionen des Raumentwicklungssystems Bulgariens verschiedene Typen des Wandels schaffen können: *sybionts* und *insurrectionaries*. Dies kann zur Delegitimierung der kommunalen Institutionen führen oder zumindest der Positionen der Begutachter:innen. Sollte die Legitimität der *insurrectionaries* Urbanist:innen in der Gesellschaft wachsen, wären diese gut platziert, um kommunale Begutachter:innen, die als *sybionts* arbeiten, zu ersetzen. Je nach Wechsel der Regelungen dieser Posten kann dies zur besseren Einhaltung der Raumentwicklungsstrategien führen. Die Institution des NZE tendiert auch zur Erschaffung von *sybionts*. Durch die tendenziell konstruktivere Haltung dieser Akteur:innen könnten sie zu Verbündeten von anderen Akteur:innen des Wandels anderer Institutionen werden, die die Legitimität des NZE verstärken würden.

6. Fazit

Die Erkenntnisse dieser Masterarbeit lassen die Forschungsfrage:

„Welchen Einfluss haben sozialistische Planungsinstitutionen und die bis 1989 vorherrschende governance culture Bulgariens auf aktuelle Planungsinstitutionen und die governance culture Bulgariens und welchen Beitrag leisten diese zur Umsetzung der europäischen Kohäsionswerte?“

durch ihre untergestellten Teilforschungsfragen wie folgt beantworten.

F1) Wie war das Planungssystem und die „governance culture“ in Bulgarien vor dem Fall des sozialistischen Regimes? Wie sind sie heute organisiert?

F2) Welche Veränderungen gab es – aus historisch-institutioneller Sicht, aus soziologisch-institutioneller Sicht – im Planungssystem und in der „governance culture“ seit dem Fall des sozialistischen Regimes?

Die räumliche Planung Bulgariens in den Jahren 1971-1989 war von Produktionszielen hergeleitet, die stark von der UdSSR bestimmt wurden, da diese als Hauptabnehmerin und Lieferantin der bulgarischen Produktion agierte. Dieser Einfluss der UdSSR ist auch in der planerischen Theorie und insbesondere für die Prävalenz des zentralistischen Modells verantwortlich (Crampton, 2007a; Luchterhandt, 1979; Znepolski et al., 2019). Die regionalen und nationalen Entwicklungspläne basierten auf wirtschaftlichen Modellen, die nur teilweise die Realitäten der regionalen und lokalen Herausforderungen berücksichtigten (Brunnbauer, 2007; Dandolova, 2016; Hirt, 2005; Issaev et al., 1982). Dieses kann auf das große Vertrauen Schiwkows in Wissenschaft und Technologie und dem Einfluss des Modernismus im Marxismus-Leninismus zurückgeführt werden (Schiwkow, 1974). Diese Prägung der Ideologie in der Verwaltung kann durch die Omnipräsenz der sozialistischen Verwaltung, die ohne politische Kraft aus institutioneller Sicht, aber bezogen auf ihr Personal hoch-politisch war (Nakrošis, 2018, S. 6).

Das aktuelle Planungssystem Bulgariens bleibt stark zentralisiert, sei es auf Seite der Zielsetzung oder auf Seite der Finanzierung. Der Staat behält die Oberhand, in mehreren Gebieten von nationalem Interesse (Küsten, Wald- und Gebirge Regionen...) über die Raumentwicklung zu entscheiden und lässt seine Politik in den NUTS-3 Regionen direkt umsetzen (OECD, 2021; Simeonova, 2017; Stamenkov, 2022). Die Gemeinden werden in erster Linie von staatlichen Abgaben finanziert, die kaum ihre laufenden Ausgaben abdecken und somit jegliche Entwicklungsprojekte von der Beschaffung von EU-Förderungen abhängig machen (OECD, 2021). Diese, im europäischen Vergleich, starke Politisierung der Verwaltung in Bulgarien gehört zu einem der Faktoren der häufigen Regierungswechsel (Zankina, 2020). Die Kooperation

zwischen den verschiedenen Governance-Ebenen ist trotz Fortschritten noch im Entstehen (Simeonova, 2017). Die NUTS-2- und NUTS-3-Regionen haben Schwierigkeiten, sich in den Räten und auf den höheren Ebenen Gehör zu verschaffen. Die Munizipalitäten müssen aufgrund der kurzlebigen Regierungen ihren Fall immer wieder neu verhandeln.

Die Struktur des Ministeriums weist auf ein enges Zusammenspiel der räumlichen Entwicklung mit den europäischen Förderprogrammen hin. Weiters wird ersichtlich, dass das fachliche Wissen in Unternehmen der öffentlichen Hand gebündelt wird, die kein Entscheidungsrecht haben (z.B. NZE). Weitere Einrichtungen tragen heute zum Wissensaufbau im Bereich der Raumentwicklung in Form des Recherchezentrums der UACEG und zur Vertretung der kommunalen Ebene bei (NSORB).

Die Personalpolitik Bulgariens hat sich seit 1989 grundsätzlich entpolitisiert. Verwaltungspersonal wird nicht mehr nach der Nomenklatura-Liste angestellt, sondern nach Ausbildung. Heute sind die raumbezogenen Verwaltungsposten hauptsächlich technokratisch von Ingenieur:innen und Architekt:innen besetzt.

Allerdings führte das Ende des sozialistischen Regimes sowie das Verpönen der damit verbundenen Ideologie zur Tabuisierung der Fragen des Gemeinwohls. Dadurch kam es auch zur Fragmentierung der Raumplanung und -entwicklung. Diese Skepsis kann zum Teil als Gegenreaktion zur damaligen starken Politisierung des öffentlichen Raums verstanden werden. Die Erfüllung der Wünsche und Vorhaben einzelner Grundbesitzer:innen hat somit gegenüber geplanten Strategien an Vorrang gewonnen. Dieses Problem wird von der akademischen Welt der Raumentwicklung anerkannt und verstanden. Es scheint sich jedoch nicht auf politischer Ebene durchzusetzen, unter anderem weil diese sich als sehr instabil erweist.

Im Bereich der Ausbildung neuer Fachkräfte hat sich auf der Universität für Architektur und Geodäsie ein Studium entwickelt und wird auch anerkannt. Dieses Studium wurde anhand von Beispielen anderer europäischer Lehrgänge entwickelt und ist in Bulgarien das einzige offiziell anerkannte Studium für regionale und räumliche Planung. Die benutzten Indikatoren und Methoden haben sich auch diversifiziert und sind komplexer geworden, indem es sich zu einer reinen wirtschaftlich-statistischen Aufarbeitung entwickelt hat, mit Bestrebung nach integrierten Ansätzen und der häufigere Einsatz von SWOT-Analysen. Grundsätzlich bleibt aber die fachliche Besetzung noch stark von Ingenieur:innen und Architekt:innen geprägt und orientiert sich an zentralistischen Prinzipien. Die Berufsbranche organisiert sich und die bulgarischen Urbanist:innen bauen eine Planungskultur auf. Ihre Rolle wird aber noch regelmäßig in Frage gestellt, zu Gunsten von anderen technischeren Professionen.

F3) Wie integriert sind die europäischen Werte der Kohäsionspolitik in dem aktuellen Planungssystem und die governance culture Bulgariens? Gab es 1989 schon Elemente, die in diese Richtung gingen oder besonders im Widerspruch zu diesen Werten standen?

Grundsätzlich kann angenommen werden, dass die europäischen Arbeitsprinzipien der EU im bulgarischen Planungssystem und in seiner Kultur mit dem EU-Beitritt eingeführt wurden. Die Arbeitsprinzipien der Partnerschaft und der Ko-Finanzierung sind besonders neu für die bulgarische Planung, da sie während des sozialistischen Regimes in keiner Form präsent waren. Die Arbeitsprinzipien der Evaluierung und Transparenz oder der Nicht-Diskriminierung waren im Diskurs präsent: die Gleichberechtigung aller Menschen ist ein Prinzip der kommunistischen Ideologie und die Planwirtschaft erforderte ein gewisses Monitoring der Erreichung der Ziele. Allerdings blieb ihre Umsetzung fragwürdig. Frauen blieben überdurchschnittlich in niedrig verdienenden Stellen, ethnische Minderheiten wurden unter dem Vorwand ihrer Integration in die bulgarische Gesellschaft offiziell diskriminiert, was auch für die Familien von politischen Gegner:innen des Regimes galt. Die Evaluierungen der Unternehmen wurden Gegenstand von Propaganda. Letztlich zeigt die große Abhängigkeit der bulgarischen Planwirtschaft von der Sowjetunion den Mangel an Nachhaltigkeit der damaligen Planung. Dies wird insbesondere in Bezug auf Investitionen oder die Versorgung mit Rohstoffen sowie anhand des stagnierenden Lebensniveaus der damaligen Gesellschaft sichtbar.

Das aktuelle Planungssystem Bulgariens bettet die ersten Stufen der oben erwähnten Prinzipien ein und wendet diese an. Allerdings werden noch Mängel festgestellt beziehungsweise Entwicklungspotenzial in ihrer Durchführung gesehen. Außerdem scheinen nicht alle Prinzipien systematisch angewendet zu werden. Die Rolle der regionalen Ebene bleibt zu gering, um tatsächlich den Interessen der Region zu entsprechen und ihre Verantwortung bei Investitionsvorhaben zu aktivieren. Das Prinzip der Kofinanzierung bleibt für finanziell beschränkte Gemeinden schwierig umsetzbar, trotz Einführung des FLAGs. Die Evaluierung und Transparenz ist noch auf allen Governance-Ebenen der Raumentwicklung auszuweiten. Die Nicht-Diskriminierung und Miteinbeziehung der (lokalen) Bevölkerung und Minderheiten in planerische Vorhaben bleibt auch noch mangelhaft. Heute werden die Themen Umwelt und Nachhaltigkeit in der bulgarischen Planung aufgegriffen, ihre Umsetzung scheint jedoch noch zu stocken. Es stellt sich daher die Frage, ob das derzeitige Planungssystem und seine Kultur in der Anwendung dieser Arbeitsprinzipien stagniert oder ob es in der Lage ist, sie weiter voranzutreiben.

F4) Erlaubt das aktuelle Planungssystem Bulgariens und seine governance culture einen weiteren Wandel hinsichtlich der Umsetzung der europäischen Kohäsionswerte oder besteht heutzutage ein status quo in der Integration der räumlichen Planung in Bulgarien?

Wie sich aus der Anwendung des Modells von Mahoney und Thelen herauslesen lässt, scheint die Gemeindeebene die größte Bereitschaft für Wandel zu haben. Aufgrund der eingeschränkten politischen und finanziellen Möglichkeiten dieser Ebene, könnte sie sich weiter an europäische Programme und Subventionen wenden, um diese Mängel zu übertrumpfen. Allerdings bleiben die Gemeinden noch zu kleinteilig, um direkt als Projektträgerinnen in EU-Programmen teilzunehmen. Weiters ist die Akzeptanz der Bevölkerung wegen noch zu präsender Korruption gering. Die Ebene der Planungsregionen (NUTS-2) bleibt auch aus europäischer Sicht immer noch die relevanteste Ebene für die Umsetzung europäischer Programme zur Kohäsion und zur Belebung der EU-Arbeitsprinzipien. Diese Ebene ist aber im aktuellen Planungssystem die am wenigsten wandelfähige, da ein Wandel dieser Institution nur durch eine Änderung des nationalen Gesetzes möglich ist.

Das Modell von Mahoney und Thelen zeigt auch, dass es innerhalb des aktuellen bulgarischen Planungssystems einige Akteur:innen des Wandels gibt: die gesetzlich nicht anerkannten Urbanist:innen, die lokalen Begutachter:innen, das NZE sowie die Akteur:innen der regionalen Verwaltung. Die gesetzlich nicht anerkannten Urbanist:innen, das NZE und die regionalen Akteur:innen könnten wahrscheinlich einen Wandel Richtung mehr EU vertreten, sollten sie von den EU Kohäsionsprinzipien und ihrer Arbeitsweise überzeugt sein. Ihre Rolle ist nämlich tendenziell durch die nationale Ebene und die aktuellen Normen limitiert, im Gegensatz dazu fordern die EU Kohäsionsprinzipien und Arbeitsweisen ihre verstärkte Einbindung in der Raumentwicklung.

Das Planungssystem Bulgariens erweist also das Potential, sich in Richtung mehr EU *governance culture* weiter entwickeln zu können. Allerdings liegt dieser Wandel in erster Linie in den Händen der Akteur:innen der räumlichen Planung und muss auch noch mehr Verständnis und Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Grundsätzlich wird dieser Wandel aber von der instabilen Regierungssituation auf nationaler Ebene behindert.

Ziel der Diplomarbeit war es, die Effektivität des EU-Beitrittsprozesses und die Integration europäischer Arbeitsprinzipien in die bulgarische Raumentwicklung zu analysieren. Durch die Untersuchung der Planungssysteme und Prinzipien der Raumentwicklung zu zwei verschiedenen Zeitpunkten konnte gezeigt werden, dass in den Bereichen Dezentralisierung und Kompetenzverteilung sowie evidenzbasierte strategische Planung erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Die meisten dieser Entwicklungen wurden während des Beitrittsprozesses Bulgariens zur Europäischen Union eingeleitet und verlangsamten sich nach 2013. Die Dissertation zeigte auch eine Diskrepanz zwischen Gesetzen und Verordnungen auf der einen Seite und ihrer praktischen Umsetzung auf der anderen Seite. Darüber hinaus bestehen weiterhin einige normative Unklarheiten, die zur Umkehrung einiger strategischer Prozesse in der Raumentwicklung führen (z.B. werden regionale Pläne an lokale Pläne angepasst und nicht umgekehrt). Diese Ergebnisse können durch ein zu laxes Beitrittsverfahren und eine zu laxen Kontrolle erklärt werden. Man kann aber auch davon ausgehen, dass diese Ergebnisse nur vorläufig sind und auf die Langsamkeit des Lernprozesses und des institutionellen Wandels in einem Kontext anhaltender Abwanderung und politischer Instabilität zurückzuführen sind.

Dieses Modell und der Vergleich der beiden neo-institutionellen Ansätze unterstreichen die Bedeutung der sozialen Dimension und der Humanressourcen, die den Institutionen zugewiesen werden. Während die Schaffung neuer Institutionen von größter Bedeutung ist, muss auch auf ihre Zusammensetzung und die Integration von Werten und Arbeitsprinzipien geachtet werden. Obwohl die Kohäsionspolitik der EU und ihre Rahmenbedingungen in dieser Hinsicht einen gewissen Anreiz bieten, ist der Zugang nach wie vor stark staatlich geprägt und für die Regionen und ihre Bedürfnisse schwer zugänglich. Das Modell von Mahoney und Thelens verdeutlicht die Vielfalt der Interessengruppen, die das europäische Raumentwicklungsmodell unterstützen oder ablehnen. Die EU könnte in diesen Gruppen Verbündete finden und die Arbeitsmethoden der Union verbreiten.

Um aussagekräftigere Ergebnisse zu erhalten, wären weitere Untersuchungen über die Nutzung und Umsetzung der Raumentwicklung notwendig. Ein besonderer Mehrwert wäre die Durchführung von muttersprachlichen Interviews mit den Verwalter:innen und anderen Interessengruppen, die im Laufe der Studie identifiziert wurden, sowie die vertiefte Analyse der Wahrnehmung des Themas in der breiteren Gesellschaft. Eine Anwendung des Modells von Mahoney und Thelen auf die einzelnen Institutionen könnte ebenfalls interessante und detailliertere Ergebnisse liefern, insbesondere am Beispiel der Umsetzung von Plänen und/oder Projekten der Raumentwicklung auf NUTS 2 und NUTS 3.

7. Referenzen

ABURP. (2024). *Association of Bulgarian Urban and Regional Planners*. <https://bgplanning.org/>

Administrative-Territorial Planning and Local Self-Governement Directorate. (2006). *Historical development of the administrative-territorial structure of the territory of Bulgaria*. Ministry of Regional Development and Public Work. <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/>

AER. (2018). *General experts of the AER*. Assembly of European Regions. <https://aer.eu/?s=troeva&id=43619>

Apostolov, P. (2024, März 13). *SUB's position regarding the ZID of the ZUT, limiting the rights of urban planners—Union of Urban Planners in Bulgaria*. <https://bgplanning.org/pozicziya-na-sub-otnosno-zid-na-zut-ogranichavasth-pravata-na-urbanistite/>

Ausschuss der Regionen. (2024). *Bulgaria*. European Committee of the Regions | Divisions of Power. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Bulgaria-Introduction.aspx>

Bachtler, J., Berkowitz, P., & Hardy, S. (Hrsg.). (2017). *EU cohesion policy: Reassessing performance and direction*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Europäische Kommission.

Bazin, J. (2017). Regards d'une ville nouvelle socialiste sur ses consœurs. *Histoire urbaine*, n° 50(3), 113–126. <https://doi.org/10.3917/rhu.050.0113>

Bell, D. (1976). *The Coming of Post-industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Basic Books.

Berman, M. (1982). *All That is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity*. Simon & Schuster.

Brown, J. F. (1970). *Bulgaria under communist rule*. Pall Mall Press.

Brunnbauer, U. (2007). „Die sozialistische Lebensweise“: *Ideologie, Gesellschaft, Familie und Politik in Bulgarien (1944-1989)*. Böhlau.

Burov, A., Madzihirski, V., & Mutafchiiska, I. (2019). Professional Associations as Public Actors in the Formulation and Implementation of Spatial Development Policies. Key Study Monitoring and Evaluation Standard for the Urban Environment of Sofia. In M. Finka, M. Jaššo, & M. Husár (Hrsg.), *The Role of Public Sector in Local Economic and Territorial Development* (S. 239–261). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-93575-1_13

Cotella, G. (2018). Editorial. EU cohesion policy and domestic territorial governance. What chances for cross-fertilization? *Europa XXI*, 35, 5–20. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2018.35.1>

COUNCIL REGULATION (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&qid=1732975300526>

COUNCIL REGULATION (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994R1164>

Crampton, R. J. (2007a). *Bulgaria*. Oxford University Press.

Crampton, R. J. (2007b). The Communists in Power, II. The Rule of Todor Zhivkov, 1965–1989. In *Bulgaria* (S. 352–388). Oxford University Press.

Curtis, G. E., Keefe, E. K., & Library of Congress (Hrsg.). (1993). *Bulgaria: A country study* (2nd ed). Federal Research Division, Library of Congress : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O.

- Dandolova, I. (2016). Dimitrovgrade: La naissance d'une ville socialiste en Bulgarie. *Sociologies*.
<https://doi.org/10.4000/sociologies.5427>
- Dankinova, N., & Fund FLAG JSC. (2020). *Annual director's report and separate financial statements*. Fund FLAG JSC. https://www.flag-bg.com/files/mf/245abb7c6cc4122e695facc8dcc4b9c5_FLAG_Separate%20FS%202020%20EN_signed.pdf
- Der Standard. (2022, Juni 11). Sobotka: EU-Kandidatenstatus der Ukraine darf nicht auf Kosten des Westbalkans gehen. *DER STANDARD*. <https://www.derstandard.at/story/2000136480694/sobotka-eu-kandidatenstatus-der-ukraine-darf-nicht-auf-kosten-des>
- DG MOVE. (2024). *Bulgarien—TEN-T Netzwerk und Grenzübergangstellen* [Map]. https://webgate.ec.europa.eu/getis/rest/directories/arcgisoutput/Utilities/PrintingTools_GPServer/_ags_7e744091-d167-11ee-9e7d-0050568bc085.jpg
- DG REGIO. (2021). *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- DG REGIO. (2024). *Just Transition Fund*. EU regional and urban development. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund_en
- Dimitrova, E. (2014). The 'sustainable development' concept in urban planning education: Lessons learned on a Bulgarian path. *Journal of Cleaner Production*, 62, 120–127.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.06.021>
- Dokov, H., Stamenkov, I., & Simeonova, V. (2017). A COMPARATIVE STUDY OF DIFFERENT BALKAN SPATIAL PLANNING SYSTEMS: THE CASES OF BULGARIA, CROATIA, SERBIA AND ALBANIA. Vol 5(1), 352–362.

EIGE. (2024, April 15). *Gender Equality Index | Bulgaria | Power | 2023*. European Institute for Gender Equality. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index>

EPCR. (2022, Juli 17). *Government in Bulgaria*. Political Data Yearbook interactive. <https://political-datayearbook.com/Chart.aspx/55/Bulgaria>

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Europäische Kommission. (2008). *MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt Territoriale Vielfalt als Stärke*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0616&qid=1663754994152&from=DE>

Europäische Kommission. (2014, Juni 6). *Observations on the Partnership Agreement with Bulgaria*.

Europäische Kommission. (2022). *Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/624081>

Europäische Kommission. (2024a). *Inforegio—Cohesion Fund*. Inforegio. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/cohesion-fund_en

Europäische Kommission. (2024b, April 5). *European Structural and Investment Funds | Data | Bulgarien*. Open Data Portal for the European Structural Investment Funds - European Commission |. https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview

Europäische Kommission. (2024c, November 29). *Inforegio—Interreg A - Cross-border cooperation*. European Commission - Regional Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/cross-border_en

Europäische Kommission. Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen. (2023). *2023 country report: Bulgaria*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/293914>

Europäischer Rat. (2022, Juni 23). *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Ukraine, zu den Beitrittsgesuchen der Ukraine, der Republik Moldau und Georgiens, zum Westbalkan und zu Außenbeziehungen, 23. Juni 2022*. Europäischer Rat | Rat der Europäischen Union. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/>

Eurostat. (2022a). *Schlüsseldaten über Europa: Ausgabe 2022*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2785/092424>

Eurostat. (2022b). *Statistical regions in the European Union and partner countries NUTS and statistical regions 2021* (2022 edition). Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2023). *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU27 (from 2020) average) by NUTS 2 regions* (tgs00006) [Dataset]. <https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/tgs00006/default/table?lang=en>

Eurostat. (2024a). *Life expectancy at birth by sex and NUTS 2 region* (tgs00101) [Dataset]. Eurostat. <https://doi.org/10.2908/TPS00205>

Eurostat. (2024b). *Population by educational attainment level, sex and NUTS 2 region (%)* (edat_lfse_04) [Dataset]. https://doi.org/10.2908/EDAT_LFSE_04

Eurostat. (2024c). *Population on 1 January by age, sex and NUTS 2 region* (demo_r_d2jan) [Dataset]. https://doi.org/10.2908/DEMO_R_D2JAN

- Faculty of Geology and Geography. (2024). *Curriculum Regional and Political Geography / Geography Major*. Sofia University „St. Kliment Ohridski“. https://uni-sofia.bg/index.php/bul/universitet_t/fakulteti/geologo_geografski_fakultet/specialnosti/magist_rski_programi/geologo_geografski_fakultet/4_4_nauki_za_zemyata/specialnost_geografiya/regionalna_i_politicheska_geografiya
- Faludi, A. (2004). Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, 41(7), 1349–1365. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214833>
- Farinós Dasí, J., Milder, J., Payá, M., Romero González, A., Romero González, J., Evans, N., Davoudi, S., Biot, V., Ache, P., Hill, A., Wassenhoven, L., Sapountzaki, K., Legendijk, A., Hendriks, B., Dahlström, M., Lahtenmäki, K., Damsgaard, S., Damsgaard, O., Santangelo, M., ... Janin Rivolin, U. (2006). *ESPON project 2.3.2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level* (S. 1328). ESPON.
- Fund FLAG JSC. (2024). *Bulgarian Urban Investment and Advisory Platform*. FUND FLAG. <https://www.flag-bg.com/en/?cid=15>
- Fürst, D., & Ritter, E.-H. (2005). Planung. In ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch* (S. 765–769). https://www.arl-net.de/system/files/p_s0753-0830.pdf
- Goetz, K. H., & Wollmann, H. (2001). Governmentalizing central executives in post-communist Europe: A four-country comparison. *Journal of European Public Policy*, 8(6), 864–887. <https://doi.org/10.1080/13501760110098260>
- González, S., & Healey, P. (2005). A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055–2069. <https://doi.org/10.1080/00420980500279778>

- Gradat. (2022, Januar 22). *In memoriam: Проф. д-р арх. Веселина Троева*. gradat.bg. <https://gradat.bg/sgradi/memorial-prof-d-r-arh-veselina-troeva>
- Gruber, M., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., & Schindelegger, A. (2018). *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik*. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Gullestrup, H. (2006). *Cultural Analysis Towards Cross-Cultural Understanding*. Aalborg University Press.
- Hadjinikolov, D. (2020). *Achieving the objectives of EU Cohesion Policy – the case of intra-regional disparities in Bulgaria: Bd. Romanian journal of European affairs* (S. 86–99). European Institute of Romania.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Healey, P. (2004). Creativity and urban governance. *Policy Studies*, 25(2), 87–102. <https://doi.org/10.1080/0144287042000262189>
- Hirt, S. A. (2005). Planning the post-communist city: Experiences from Sofia. *International Planning Studies*, 10(3–4), 219–240. <https://doi.org/10.1080/13563470500378572>
- Humer, A. (2022, März 16). *Raumplanung in der Gesellschaft: Zur gesellschaftspolitischen Legitimation der Raumplanung*. Theorie der Raumordnung und Raumplanung, Wien.
- Interact. (2021, Oktober 7). *Project—Aiming at Improving Cross—Border Accessibility*. Keep.Eu. <https://keep.eu/projects/19640/Aiming-at-Improving-Cross-B-EN/>
- Issaev, B., Nijkamp, P., Rietveld, P., & Snickars, F. (Hrsg.). (1982). *Multiregional economic modeling: Practice and prospect*. North-Holland Pub. Co. ; Distributors for the U.S.A. and Canada, Elsevier Science Pub. Co.

- Kisyova, M. (2019, November 25). It's not taxes, but low tax assessments that are a problem for municipalities. *Новини СЕГА*. <https://www.segabg.com/category-observer/911201-ne-danucite-niskite-danuchni-ocenki-sa-problem-za-obshtinite>
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009). En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In J. Knieling & F. Othengrafen (Hrsg.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (S. 39–62). Ashgate Pub. Company.
- Kupper, P. (2021). *Umweltgeschichte*. Vandenhoeck & Ruprecht.
- Luchterhandt, O. (1979). Bulgarien (L. Schultz, Übers.). In G. Brunner & B. Meissner (Hrsg.), *Verfassungen der kommunistischen Staaten* (S. 45–71). UTB. <https://www.verfassungen.eu/bg/verf71-i.htm>
- Magyar, B., & Madlovics, B. (2020). *The anatomy of post-communist regimes: A conceptual framework*. Central European University Press.
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750328>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Hrsg.). (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. In *Explaining Institutional Change* (1. Aufl., S. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Maier, K. (2012). Europeanization and Changing Planning in East-Central Europe: An Easterner's View. *Planning Practice and Research*, 27(1), 137–154. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661596>
- Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten. (2023). *Regions in Bulgaria—Regional development*. Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten. <https://www.mrrb.bg/bg/regionalno-razvitie/regioni-v-bulgariya/>

Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten. (2024a, März 8). *Andrei Tsekov—Minister—Ministry*. <https://www.mrrb.bg/en/ministry/minister/andrei-tsekov/>

Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten. (2024b, März 8). *Angelina Boneva—Political cabinet—Ministry*. <https://www.mrrb.bg/en/ministry/political-cabinet/angelina-boneva/>

MRRB. (2023a). *Ministry*. Ministry of Regional Development and Public Works. <https://www.mrrb.bg/bg/ministerstvo/>

MRRB. (2023b). *Organization chart—Structure—Ministry*. Ministry of Regional Development and Public Works. <https://www.mrrb.bg/bg/ministerstvo/struktura/organigrama/>

Nakrošis, V. (2018). THE QUANTITATIVE AND QUALITATIVE ANALYSIS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN POST-COMMUNIST COUNTRIES. *Baltic Journal of Political Science*, 0(6), 5–26. <https://doi.org/10.15388/BJPS.2017.6.11583>

National Assembly of the Republic of Bulgaria. (1971). *Конституция на Народна република България*. <https://www.parliament.bg/bg/bg>

National Assembly of the Republic of Bulgaria. (2016). *CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA*. Parliament.bg. <https://www.parliament.bg/en/const>

Nationales Zentrum für territoriale Entwicklung. (2014). *НЦТР - За нас*. НЦТР. <https://www.ncrdhp.bg/>

NSORB. (2023a). *About us: History*. National Association of Municipalities in Bulgaria. <https://www.namrb.org/bg/za-nas/istoriya>

NSORB. (2023b). *Management*. NSORB. <https://www.namrb.org/bg/za-nas/upravlenie/upravlenie>

- NSORB. (2023c). *Ständige Komitees*. NSORB. <https://www.namrb.org/bg/deynost/postoyanni-komissii/postoyanni-komisii>
- NSORB. (2024, August 2). Eng. Angel Jorgov, Mayor of Samokov: Funds from the National Investment Program are the main source for municipalities. *NSORB | Municipalities Today*. <https://www.namrb.org/bg/aktualno/inzh-angel-dzhorgov-kmet-na-samokov-sredstvata-ot-natsionalnata-investitsionna-programa-sa-osnoven-iztotchnik-za-obshtinite>
- OECD. (2021). *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*. https://www.oecd.org/en/publications/decentralisation-and-regionalisation-in-bulgaria_b5ab8109-en.html
- OECD. (2022). *Multi-level Governance & Decentralisation—OECD*. <https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/mlg.htm>
- OECD. (2024). *Multi-level Governance & Public Finance—OECD*. <https://www.oecd.org/en/topics/multi-level-governance.html>
- OLAF. (2022). *The OLAF report 2021* (S. 3–65). https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-07/olaf-report-2021_en.pdf
- Pavlovska-Hilaiel, S. (2015). The EU's Losing Battle Against Corruption in Bulgaria. *Hague Journal on the Rule of Law*, 7(2), 199–217. <https://doi.org/10.1007/s40803-015-0015-5>
- Platoff, A. M.-. (2020). Soiuz and Symbolic Union: Representations of Unity in Soviet State Symbols. *North American Vexillological Association, Raven: A Journal of Vexillology*(Vol. 27), 23–97.
- Purkarthofer, E. (2016). When soft planning and hard planning meet: Conceptualising the encounter of European, national and sub-national planning. *European Journal of Spatial Development*, 61, 20.

- Purkarthofer, E., Humer, A., & Mattila, H. (2021). Subnational and Dynamic Conceptualisations of Planning Culture: The Culture of Regional Planning and Regional Planning Cultures in Finland. *Planning Theory & Practice*, 22(2), 244–265. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1896772>
- Schiwkow, T. (1974). *Modern Bulgaria—Problems and Tasks in Building an Advanced Socialist Society*. International Publishers. <https://www.marxists.org/archive/zhivkov/modern-bulgaria.pdf>
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed* (Veritas paperback edition). Yale University Press.
- Simeonova, S. V. (2017). *Spatial Planning Instruments in Bulgaria: Toward the Europeanisation of the Spatial Model*. Universitat de Barcelona.
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17–38. <https://doi.org/10.1080/02665433.2013.874299>
- Sorensen, A. (2017). New Institutionalism and Planning Theory. In M. Gunder, A. Madanipour, & V. Watson (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (1. Aufl., S. 250–263). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315696072-20>
- Spirova, M. (2022). Bulgaria: Political Developments and Data in 2021: The Year of the Three Parliaments. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 61(1), 47–70. <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12373>
- Spirova, M. (2023). Bulgaria: Political Developments and Data in 2022: Yet Another Year of Instability. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 62(1), 55–67. <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12415>

Spirova, M. (2021). Bulgaria: Political Developments and Data in 2020. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 60(1), 49–57. <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12317>

Stamenkov, I. (2022). *Bulgaria* | *ARL-International*. <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/bulgaria>

Surubaru, N.-C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13. *Regional Studies*, 51(6), 844–856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>

Troeveva, V. (2014, Oktober). *Bulgarian planning system*.

Troeveva, V. (2017, 15.09). *BULGARIAN PLANNING SYSTEM IN THE CHANGING ENVIRONMENT The Role of Public Sector in Local Economic and Territorial Development in Central, Eastern and South Eastern Europe*. Network of Spatial Research and Planning in Central, Eastern and South Eastern Europe, Sofia, Bulgaria. http://www.spa-ce.net/pdf/2017/presentations/SPA.CE_2017_TROEVA.pdf

UACEG. (2011). *Prof. Dr. Arch. Vesselina Troeva*. UACEG. <https://uacg.bg/?p=109&id=4&l=2>

UACEG. (2024, März 8). *Bachelor's and Master's programs—Urbanism*. <https://uacg.bg/?p=184&l=1&m=2>

VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, 150.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäische Union (2016). 12016ME/TXT https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0004.01/DOC_3&format=PDFhttps://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0004.01/DOC_3&format=PDF

World Bank. (2022). *Databank: Worldwide Governance Indicator*. <https://data-bank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>

Young, G. (2008). *Reshaping Planning with Culture*. Routledge.

Zankina, E. (2018). „Politicians Are All Crooks!": Everyday Politics in Bulgaria. In D. W. Montgomery (Hrsg.), *Everyday life in the Balkan* (S. 239–250). Indiana University Press.

Zankina, E. (2020). Public Administration Reform in Bulgaria: Top-down and Externally-driven Approach. *Central European Public Administration Review*, 18(1), 89–124. <https://doi.org/10.17573/cepar.2020.1.05>

Zimmermann, K., Chang, R., & Putlitz, A. (2018). Planning Culture: Research Heuristics and Explanatory Value. In T. W. Sanchez (Hrsg.), *Planning knowledge and research* (S. 35–50). Routledge.

Znepolski, I., Gruev, M., Metodiev, M., Ivanov, M., Vachkov, D., Elenkov, I., & Doñnov, P. (2019). *Bulgaria under communism*. Routledge Taylor and Francis Group.

Anhang

A. Vergleichstabelle zur Erörterung der EU-Arbeitsweise

Barca's ortbezogener Ansatz	VO (EU) 1303/2013 Anhang 1	VO (EU) 2021/1006
"a long-term development strategy whose objective is to reduce persistent inefficiency (underutilization of the full potential) and inequality (share of people below a given standard of well-being and/or extent of interpersonal disparities) in specific places"	Artikel 5: Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen Koordination zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen --> Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeit operationelle und institutionalisierte Zusammenarbeit in der Vorbereitung und Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarung und Programm Je nach Bedarf sind die MS verantwortlich für den Ausbau der institutionellen Kapazitäten Artikel 4 (3): Subsidiaritätsprinzip	Artikel 7: Geteilte Mittelverwaltung Mitgliedstaaten (MS) sind für die Vorbereitung und Durchführung des Programms auf geeigneten territorialen Ebenen gemäß ihrem institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmen verantwortlich. „In Absprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat und den betreffenden Regionen kann die Kommission die Zusammenarbeit mit den Gebieten in äußerster Randlage im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung umsetzen.“

“through the production of bundles of integrated, place-tailored public goods and services¹⁴, designed and implemented by eliciting and aggregating local preferences and knowledge” “through participatory political institutions, and by establishing linkages with other places”	Artikel 8: Nachhaltige Entwicklung Verweis auf Artikel 3(3) des EUV: Einhalten des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung	Artikel 8: Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen „Die Partnerschaften müssen mindestens folgende Partner umfassen: regionale, lokale, städtische und andere Behörden; Wirtschafts- und Sozialpartner; relevante Zivilgesellschaftsvertretung; Forschungseinrichtungen und Hochschulen“ Sollen in allen Etappen eingebunden werden Ein gewisser Prozentsatz der Ressourcen soll für den Ausbau der administrativen Kapazitäten der Sozialpartner und der Organisation der Zivilgesellschaft bereitstellen
“Promoted from outside the place by a system of multilevel governance where grants subject to conditionalities on both objectives and institutions are transferred from higher to lower levels of government”	Artikel 7 Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung Diese wird durch Bewertung oder Selbstbewertung festgestellt. Der Artikel erfordert Barrierefreiheit	Artikel 9: Bereichsübergreifende Grundsätze Grundrechte einhalten;

		Gleichstellung von Männern und Frauen; Antidiskriminierung; Förderung einer nachhaltigen Entwicklung
„Cohesion policy would give ample room to local authorities in both urban and rural areas to design projects according to the context, combining the bundles of services that are required: strengthening or adjusting education, healthcare, transport, childcare, etc; extending skills; supporting businesses and access to credit; upgrading urban areas; addressing special needs of migrants and minority groups – of residents threatened by migration inflows, of people in areas depopulated by migration outflows – strengthening action against illegal work and organised crime and so on.”	Bewältigung des demografischen Wandels – für die am stärksten betroffenen Regionen: Bedingungen für Familien verbessern; Investitionen in Bildung, IKT, F&I ...; Effizienz des Sozialschutzsystems anschauen; kostenwirksame Bereitstellung von Gesundheitsleistungen und Langzeitpflege einschließlich Investitionen in e-Health Dienste- ...	Artikel 29: Territoriale Strategien Territoriale Strategien, Investitionen, Instrumente müssen ein geografisches Gebiet abdecken; eine Entwicklungsbedarf und Potenzial Analyse machen; integrierter Ansatz

Together with this co-financing principle and with the coherence principle (earmarking of expenditure to support the Lisbon strategy), five other general pre-requisites are established as “principles of assistance”¹⁷⁰:

Additionality [...] Complementarity, sustainable development and gender equality [...] Partnership [...]; Shared management; [...] Proportionality”

Artikel 21: Leistungsüberprüfung

Etappenziele und Fortschrittsberichte müssen von den Mitgliedstaaten erstellt werden und gelten als Basis für die Überprüfung.

Kapitel II Grundlegende Voraussetzungen und Leistungsrahmen

Artikel 16 Leistungsrahmen

(1) Jeder Mitgliedstaat erstellt einen Leistungsrahmen, der es erlaubt, die Leistung des Programms während dessen Durchführung zu begleiten und zu evaluieren und darüber Bericht zu erstatten, der zur Messung der Gesamtleistung der Fonds beiträgt.

Der Leistungsrahmen umfasst

- a) Output- und Ergebnisindikatoren zu den für das Programm ausgewählten spezifischen Zielen wie in den fondsspezifischen Verordnungen festgelegt,
- b) Etappenziele, die bis Ende des Jahres 2024 für die Outputindikatoren zu erreichen sind, sowie
- c) Sollvorgaben, die bis Ende des Jahres 2029 für die Output- und die Ergebnisindikatoren zu erreichen sind.

Artikel 17 Methodik für die Erstellung des Leistungsrahmens

(1) Die Methodik zur Erstellung des Leistungsrahmens enthält:

a) die vom Mitgliedstaat bei der Auswahl der Indikatoren herangezogenen Kriterien;

b) die verwendeten Daten oder Nachweise, die Sicherung der Datenqualität und die Berechnungsmethode;

c) Faktoren, die das Erreichen der Etappenziele und Sollvorgaben beeinflussen können, und Art der Berücksichtigung dieser Faktoren.

(2) Der Mitgliedstaat stellt die Methodik zur Erstellung des Leistungsrahmens auf Anfrage der Kommission zur Verfügung.

Artikel 41 Jährliche Leistungsüberprüfung

(1) Einmal pro Jahr werden Überprüfungssitzungen mit der Kommission und jedem Mitgliedstaat organisiert, um die Leistung jedes Programms zu untersuchen. Die betreffenden Verwaltungsbehörden nehmen an den Überprüfungssitzungen teil.

Die Überprüfungssitzung kann mehr als ein Programm abdecken.

Den Vorsitz bei der Überprüfungssitzung führt die Kommission oder, falls der Mitgliedstaat dies wünscht, der Mitgliedstaat gemeinsam mit der Kommission.

B. Basis Fragebogen

Dear XXXXXX XXXXXX,

I thank you sincerely for helping in my research.

As already evoked in our first exchange, my master thesis concentrates on the Bulgarian spatial planning system, more specifically on its history and what impact historical events such as the fall of the communist regime in 1989 and the adhesion to the European Union have on its institutions and governance culture⁴¹.

I am therefore particularly interested in the structure of the multi-level governance of the Bulgarian spatial planning institutions today (as since the reform of 2020) and in the structure and interlinkages in the spatial planning institutions before 1989. I also wish to understand the governance culture in both periods in the hope to understand if and how it influenced or was influenced by such institutional changes.

To do so I structured this questionnaire in several blocks of questions, asking first some descriptions of the current aspects of the Bulgarian spatial planning system, and closing them with one to two more reflective questions on similarities and differences with the past communist approach.

A The structure of the Bulgarian Planning System

- 1 In your opinion which institution is the deciding institution for the organisation of the Bulgarian spatial planning?
- 2 Which institution or which position would you say is deciding or trend setting for the organisation of the Bulgarian spatial planning?
- 3 How is it different of the spatial planning system before 1989?

B State/regions relationships in Bulgaria

- 1 Only two non-national governance level exist in the Bulgarian constitution the municipal level (общини) and the regional level (области), despite the 4 existing sub-national statistical levels⁴². How would you assess the influence of these statistical levels? Are they used outside of Eurostat?
- 2 Even though deprived of any administrative status the regional development councils seem to have the potential to act as important informal coordination places. How would you assess their role, formally and/or informally, in building the Bulgarian spatial planning landscape? [POTENTIAL FOLLOW-UP QUESTION TO QUESTION B.1]

⁴¹ For the sake of this thesis, I understand governance culture as the sum of: accepted collective action in planning institutions, the dominant cultural values in institutions and the formal and informal structures of discourse and practice around territorial planning (based on Hall & Taylor 1996 and Gonzalez & Healey 2005).

⁴² NUTS-1: Severna i Yugoiztochna Bulgaria and Yugoizpadna i Yuzhna tsentralna Bulgaria; NUTS-2: six planning regions with a regional development council; NUTS-3: administrative regions/области; LAU: municipalities/общини.

- 3 The administrative regions (области) represent and implement the national government's policies locally, quite similarly as one might know from other EU Member States such as France. How much room for initiative do they have to implement the national policies? How would you assess the degree of co-construction at this level?
- 4 Is it different for sectoral agencies such as the Regional Directorates of Forestry)?
- 5 Do you see differences in the negotiation leverage between regions? (e.g., coastal regions richer but broadly propriety of the state, capital regions vs rural regions...)
- 6 How would you assess the role played by the Court of Justice in settling spatial planning litigation?
- 7 How different is the relationship between the regions and the state now compared to the one happening before 1989 (e.g. evolution of the role of the National Centre for Regional Development)?

C Academic world

- 1 In your opinion, which spatial planning schools/perspectives/approaches/theories are the most important in the Bulgarian university today?
- 2 Could you name examples of authors or projects recurrently presented?
- 3 Would you say that authors, flagship projects or themes evolved over the last 10-20 years?
- 4 Are there scientific networks of spatial planners? How would you describe their influence in the field?
- 5 Are they related internationally? If yes, with which other networks?
- 6 How is it different from the references used before 1989?

D Career paths

- 1 What is the usual academic/career path to become a planner in a municipality or oblast in Bulgaria?
- 2 What is the usual academic/career path to become a planner at the Ministry of Regional Development and Public Works?
- 3 Is it the same pathway needed to work at the government department of European Affairs?
- 4 Could you describe such pathway to a job in planning during the communist regime?

E The Bulgarian Planning System and the EU

- 1 How would you describe the perception of the personnel of planning institutions of the EU and its spatial planning recommendations?
- 2 How would you assess the integration of the EU discursive document (e.g. European Semester, Cohesion reports, ESPON projects...) in the everyday work of the Bulgarian planning institutions?
- 3 Which level of governance deals the most with these documents?
- 4 How important is the cooperation between the ministry for regional development and public work and the minister for EU funds management?
- 5 In your opinion, which level of governance is the most influenced in its planning dimension by the EU Funds?
- 6 Would you say there is a parallel between the degree of influence of the Soviet Union on the Bulgarian spatial planning before 1989 and the influence of the European Union today?

F Perception of the Bulgarian planning system by the public

- 1 Are the questions of spatial planning important in the Bulgarian public discourse/in the media?
- 2 Spatial planning issues are often not knowingly addressed as such by the broader public but rather indirectly treated or introduced via other themes such as propriety, environment, transport infrastructure, development projects...
- 3 Which theme, event would you say is the most frequent/common entry point for the public to the questions of spatial planning?
- 4 Who would you say are the actors perceived as legitim/leading the Bulgarian planning system?
- 5 In the public space
- 6 In the academical world
- 7 How present are these actors in the public discourse?
- 8 On what themes and matters is their opinion requested?
- 9 How much and through which means does the Bulgarian civil society engages in the question of spatial planning in Bulgaria?
- 10 One can expect that such public mobilisation was rather scarce during the communist regime, especially concerning spatial planning issues. Would you confirm this assumption?
- 11 How much are public mobilisation and public awareness of spatial planning issues integrated in the habits of the Bulgarian population?

C. Nationale Symbole der Volksrepublik Bulgarien (1971-1989)

Die Verfassung von 1971 stellt in ihrem vorletzten Kapitel, „Kapitel IX Wappen, Siegel, Flagge, Hauptstadt“, Artikel 139 bis 142, die Symbole der Volksrepublik Bulgarien fest (Luchterhandt, 1979, S. 70–71).

Kapitel IX Wappen, Siegel, Flagge, Hauptstadt

Art. 139 Das Wappen der Volksrepublik Bulgarien ist rund, in der Mitte ist auf himmelblauem Hintergrund ein auf einem Zahnrad aufrechtstehender Löwe dargestellt. Der Hintergrund ist von zwei Seiten mit Roggenähren begrenzt, die in der Mitte mit dem nationalen dreifarbenen Band umwunden sind; über dem Löwen befindet sich ein roter fünfzackiger Stern und darunter, wo sich die Ähren umflechten, ist auf rotem Band in goldenen Lettern das Jahr der Gründung des bulgarischen Staates und des Sieges der sozialistischen Revolution in Bulgarien vermerkt.

[...]

Art. 141 Die Flagge der Volksrepublik Bulgarien ist dreifarbig: Weiß, grün und rot in waagerechten Streifen. In der linken oberen Ecke des weißen Feldes ist das Staatswappen abgebildet.

(siehe Abbildung 21 und Abbildung 22)

Besonders bemerkenswert in seiner Symbolhaftigkeit ist das Wappen der Volksrepublik Bulgarien (siehe Abbildung 21). Dieses besteht aus drei geschichtlichen Epochen. Der goldene aufrechtstehende Löwe war bereits vor dem Aufstand als Symbol in Bulgariens Wappen und war bereits in der ersten Verfassung als Symbol festgehalten, also während der Monarchie. Seine Krone wurde allerdings entfernt.

Die zwei Roggenähren wurden nach 1944 eingesetzt und sind ein Symbol der Reichlichkeit und Landwirtschaft. Der blaue Hintergrund steht möglicherweise für das Schwarze Meer⁴³, das Zahnrad für die Industrialisierung des Landes. Ein Band in den Nationalfarben verbindet beide Ähren und färbt sich unten in Rot. Das Ganze wird von dem roten kommunistischen Stern gekrönt.

⁴³ Laut Platoff (2020, S. 51) wurde die blaue Farbe in Flaggen meistens als Symbol der Wasserflächen und Wasserwege benutzt, aber potenziell auch als Symbol der lang-jährigen Freundschaft zwischen den russischen und anderen Völkern, wie es am Beispiel der ukrainischen Flagge beschrieben wird.

Drittens kommt die von der Verfassung von 1971 eingeführte Inschrift des Gründungsjahres Bulgariens (681) sowie das Aufstandsjahr (1944) auf das Wappen Bulgariens. Dies betont das bulgarische Nationalgefühl (Luchterhandt, 1979, S. 49).

Die Roggenähren und das Zahnrad können als Ersatz für die sowjetischen Symbole Hammer und Sichel⁴⁴ gesehen werden. Diese umrahmenden Ähren sind auch in dem Wappen der Sowjetunion wiederzufinden (Platoff, 2020, S. 41–43). Der rote, fünfzackige Stern ist ursprünglich ein Symbol der Roten Armee und repräsentiert die Sowjetunion bzw. weltweit Kommunismus im Allgemeinen. Ein Zacken steht hierbei für jeden Kontinent⁴⁵. Laut marxistisch-leninistischer Theorie sollte die weltweite Verbreitung des Kommunismus der natürlicher Kurs der Geschichte sein (Platoff, 2020, S. 41–42). Dieses Symbol zeigt somit die große Verbundenheit der Volksrepublik Bulgarien mit der Sowjetunion.



Abbildung 21: Darstellung der Wappen der Volksrepublik Bulgariens zwischen 1971-1990 (Quelle: <https://w.wiki/7oRw>)

⁴⁴ Hammer und Sichel stehen für das Proletariat, sprich die Einigung des Bauerntums und der Arbeiterschaft.

⁴⁵ In der sowjetischen Lektüre der Kontinente: Eurasien, Afrika, Nordamerika, Südamerika und Australien.



Abbildung 22: Die Flagge der Volksrepublik Bulgariens zwischen 1971 und 1990 (Quelle: Scroch - Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=3359564>)

D. Regierungswechsel in Bulgarien 2013-2023

Jahre	2013												2014												2015												2016												2017											
Monate	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12												
Regierung	Raykov				Oresharski																				Bliznashki				Borissov II																				Gerdzhikov				Borissov III							
Minister:innen im Ministerium für Regionale Entwicklung und öffentliche Arbeit					E. Zaharieva D. Terzieva																				E. Zaharieva				L. Pavlova																				S. Popnikolov				N. Nankov							

2018												2019												2020												2021												2022												2023																			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12																				
																																								Yanev I				Yanev II				Petkov				Donev																Denkov											
																																								V. Komitova				G. Karadzhov				I. Shishkov																A. Tsekov															

Übergangsregierung

Raykov



Quelle

EPCR; <https://mrrb.bg>

E. Verteilung der Kompetenzen zwischen den nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen (OECD, 2021, S. 74–75)

Table 3.1. Responsibilities across levels of government in Bulgaria

	Central government	Districts (deconcentrated administration)	Municipalities
1. General public services (administration)	Administrative services	Administrative services	Municipal administration; Civil registers; Issuance of building permissions, categorisation for tourism accommodations, permits for use of beaches; Management of municipal property (municipal airports, ports, etc.); Management of municipal companies; Cemeteries
2. Public order and safety	Police; Firefighting; Road traffic control	Firefighting; Public order; Disaster protection; Co-ordination of road safety regulations	Shared: Municipal commissions for juvenile delinquency, prevention; Municipal programme for disaster risk reduction; Traffic signs
3. Economic affairs/transport	General policy on road infrastructure (Road Infrastructure Agency); Republican Transport Scheme; Railway transport: Civil aviation; Motor vehicle registration; Agriculture; IT; Tourism national policy; Energy	Road safety (district commissions); Public transport scheme; Implementation of state policy for the promotion of investment; Co-ordination of information technology (IT) development; Tourism strategies and programmes	Municipal roads; Parking; Implementation of the policy for investment promotion upon the elaboration of the municipal development plan; Adoption of local programmes for tourism development, building and maintenance of tourism infrastructures Shared: Urban public transport; Upgrading of local infrastructure for electricity, heat and natural gas networks
4. Environment protection	Management of protected areas; National Waste Management Plan; Air pollution prevention	Implementation of the state policy on environmental protection; Conservation, sustainable use of soils	Environmental protection; Waste management; Sewerage systems; Development and implementation of programmes to decrease pollution levels; Local air quality maintenance
5. Housing and community amenities			Spatial planning; Water supply; Housing (together with housing associations); Urban heating; Urban rehabilitation and development plans
6. Health	Drug prevention and public health services; Medical products; Primary healthcare		Municipal hospitals (exclusive) and district hospitals (shared); Nursery schools (shared)
7. Culture & recreation	Protection and development of culture	Protection of cultural heritage	Shared: Theatres, libraries; Local media; Sport; Leisure implementation of the cultural heritage preservation policy
8. Education	Higher education; Special and disciplinary schools	Employment and vocational training	Pre-school education; Early, primary and secondary education (delegated); Construction and upkeep of buildings; Canteens and extracurricular activities
9. Social welfare	The state is not a direct provider of social services. Its role is to form the policy in this area and to assure financing from the state budget for a certain number of services.	Planning of social services at the regional level	Child protection; Centres for homeless children; Home-based assistance for the elderly; Social inclusion; Residential homes for senior citizens (delegated)

F. Die BKP und die Nomenklatur

Curtis et al. (1993, S. 189) unterstreichen aufgrund der zeitlichen Koordinierung der Parteikongresse und Volksversammlungswahlperioden den Einfluss der BKP. Die Versammlungen des Zentralkomitees fanden kurz vor den ersten Sitzungen der neuen Volksversammlung statt, um die Liste der zugelassenen Kandidaten zu den Führungspositionen der Volksversammlung, des Staatrates sowie des Ministerrates zu zensieren. Diese Listen wurden dann ohne weiteres von der Volksversammlung abgesegnet. Diese de facto Regierung durch die BKP erreichte laut Curtis et al. (1993, S. 189) einen Höhenpunkt in den letzten Jahren des sozialistischen Regimes (1986-1990), währenddessen wurde die neunte Volksversammlung kaum von ihrem von Schiwkow geleiteten Staatsrat am Laufenden der entscheidenden Politiken gehalten.

Der **Eintritt in die bulgarische politische Elite** begann in diesen Jahren standardmäßig im Komsomol, dem kommunistischen Jugendverband. Die Kontakte und Legitimierung durch weitere einflussreiche Mitglieder:innen der BKP determinierten in Kombination mit der Vermeidung, in politische Fallen zu tappen, den Rest der Karriere (Znepolski et al., 2019).

Die **Nomenklatura** wurde von sowjetischen Emigrierten und Berater:innen aus der Sowjetunion eingeführt. Sie bestand im Grunde aus einer Konsolidierung/Verzahnung der Verwaltung und der BKP. Dieses Konzept wird von Magyar & Madlovics (2020, S. 46) als bürokratisches, klientelistisches Netzwerk beschrieben. Die Nomenklatura war als Pyramide strukturiert, sprich sehr hierarchisiert, und inkludierte auf allen Ebenen sämtliche Entscheidungsträger:innen der marxistisch-leninistischen Partei, der Regierung und der staatlichen Unternehmen (Magyar & Madlovics, 2020, S. 46):

„the nomenklatura was a register of ruling positions, including party positions – the political decision-makers on national and local level – and administrative positions – decision-makers in state companies and other places where central plans are executed.”

Wie der *active fighter* Status war der Platz in der Nomenklatura und den damit verbundenen Privilegien vererbbar. Ganz oben in dieser Pyramide stand der Generalsekretär der BKP und die Mitglieder des Politbüros, also die nationale Ebene (Magyar & Madlovics, 2020, S. 138).

G. Der NSORB

Der **NSORB**⁴⁶ ist die offizielle Vertretung der Gemeinden in den staatlichen Institutionen. Er besteht aus einem repräsentativen Rat und thematisch organisierten ständigen Komitees, die die Arbeit des Vereins unterstützen. Der NSORB hat über 700 Repräsentant:innen, die ihn in nationalen sowie internationalen Organisationen und Institutionen vertreten. Er kann Meinungen äußern, Partnerschaften schließen, Recherchen und Analysen durchführen und Projekte leiten (NSORB, 2023c).

Die Mitglieder dieser Komitees sind gewählte Amtsträger:innen und kommunale Expert:innen, die Meinungen und Vorschläge zu den rechtlichen Vorhaben kundtun, die sie betreffen, sowie auch beratend und unterstützend für das Personal oder für die Steuerung des Netzwerkes und den Austausch innerhalb des Vereins beteiligt sind. Die Komitees werden jeweils von einem Vorsitzenden und einem stellvertretenden Vorsitzenden geleitet, die von den Mitgliedern gewählt werden. Die Komitees finden mindestens zwei Mal im Jahr in Präsenz statt (NSORB, 2023c).

Die Komitees des Mandats im Jahr 2023 sind die folgenden (NSORB, 2023c):

- Lokale Selbstverwaltung, Wirtschaftspolitik und Tourismus
- Landwirtschaft, Wald, rurale und gebirgige Zonen
- Sozialpolitik
- Bildung, Jugend, Sport und Kultur
- Gesundheit
- Ökologie und saubere Umwelt
- Struktur des Territoriums und unbewegliches kulturelles und geschichtliches Erbe
- Verwaltung und kommunale Dienstleistungen
- Europäische Fonds, nationale und internationale Programme und Projekte

⁴⁶ NSORB steht für die bulgarische Abkürzung des Verbandsnamens: *НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ*, übersetzt: der Nationale Verband der Gemeinden in der Republik Bulgarien.