

Bulgarien

Sonja Schüler

Einhalb Jahre nach dem bulgarischen EU-Beitritt und nach wiederholten Aufforderungen der Europäischen Kommission zur konsequenten Durchsetzung von Reformen in den Bereichen Justiz und Inneres ist die Regierung Stanišev im Juli 2008 mehr denn je einem nationalen und internationalen Handlungsdruck sowie nach bereits sechs Misstrauensanträgen seitens der parlamentarischen Opposition und koalitionsinternen Spannungen auch einer internen Belastungsprobe ausgesetzt.

Defizite bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Beim Beitritt Bulgariens (und Rumäniens) im Januar 2007 wurden im Justizwesen sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen noch Defizite festgestellt, welche Anlass zur Sorge über die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Gemeinschaftsrechts gaben und die Kommission ein Kooperations- und Kontrollverfahren (KKV) zur Beseitigung der Mängel einrichten ließen – ein Novum im EU-Erweiterungsprozess. Im Rahmen des Verfahrens sind alle sechs Monate Fortschrittsberichte zu den benannten Schwerpunkten zu erstellen, die sich sowohl auf Regierungsinformationen als auch etwa auf Berichte unabhängiger Sachverständiger und gesellschaftlicher Vereinigungen stützen. Wichtige seitens der Kommission an Bulgarien gestellte Vorgaben sind die Gewährleistung von Unabhängigkeit, Transparenz, Professionalität und Leistungsfähigkeit im Justizsystem, die Bekämpfung und Prävention von Korruption und die Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie eben regelmäßige Berichterstattung über erzielte Ergebnisse. Die festgeschriebenen Sanktionsmöglichkeiten der Kommission können vom Entzug finanzieller Mittel bis hin zur Nichtanerkennung von Gerichtsurteilen reichen.¹

In Anlehnung an ihren ersten Bericht vom Juni 2007 kritisiert auch der an das Europäische Parlament und den Rat gerichtete, im Dezember jenes Jahres fertig gestellte Interimsreport der Kommission das ungeachtet der Existenz von Reformen auf der rechtlich-institutionellen Ebene fortdauernde Ausbleiben konkreter Ergebnisse einschließlich der fehlenden Unabhängigkeit der Justiz. So seien wichtige Grundlagen zur Behebung der benannten Defizite geschaffen worden etwa in Form der Verabschiedung eines Aktionsplans zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, der Annahme von Verfassungsänderungen, eines Gerichtsverfassungsgesetzes einschließlich der Verankerung eines Obersten Justizrates als ständige Einrichtung sowie einer neuen Zivilprozessordnung und nicht zuletzt durch die Einrichtung der direkt dem Ministerrat unterstellten Agentur für Nationale Sicherheit (Ende 2007), welche gegen Bestechung und organisierte Kriminalität vorgehen soll. Zahlreiche Ermittlungs-, Straf- und Kontrollverfahren seien eingeleitet worden. Häufig unklare Handlungsbefugnisse und Kompetenzverteilungen zwi-

¹ Vgl. Fortschrittsberichte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens – Aspekte des Verfahrens, MEMO/08/523, Brüssel, 23.07.2008, http://europa.eu/pol/enlarg/index_de.htm.

schen verschiedenen Institutionen, die Verschleppung von Gerichtsverfahren sowie teils ungenaue bzw. fehlende Datenerhebungen konterkarierten jedoch die Erfolgspotenziale dieser Maßnahmen bzw. erschwerten ihre Evaluation. Insgesamt forderte die Kommission ein „energischeres“ Vorgehen gegen politische Korruption und organisierte Kriminalität ein.²

Die Lokalwahlen vom Oktober 2007

Auch in Anbetracht der Tatsache, dass breite gesellschaftliche Segmente noch nicht von dem viel zitierten wirtschaftlichen Aufschwung im Lande profitiert haben,³ waren die Wahlen vom Oktober 2007 ein Gradmesser des Vertrauens der Bevölkerung gegenüber den politischen Entscheidungsträgern. Darüber hinaus erwiesen sie sich als ein Indikator der Verquickung politischer und ökonomischer Interessen.

Bei einer Wahlbeteiligung von kaum mehr als 40% konnte neben den regierenden Sozialisten (BSP) die noch außerparlamentarische und faktisch von dem mit einer Mehrheit von 53% als alter und neuer Oberbürgermeister Sofias bestätigten Boiko Borisov geführte, neu gegründete GERB (Bürger für eine europäische Entwicklung in Bulgarien) die größte Anzahl an Bürgermeisterämtern und Gemeinderatssitzen für sich verbuchen.⁴

Im Sommer 2007 in Bulgarien durchgeführte Befragungen der Verfasserin zur gesellschaftlichen Wahrnehmung der politischen Institutionen verweisen auf eine eklatante Vertrauenskrise der politischen Eliten und eine mangelnde Repräsentativfunktion der politischen Parteien. Verbreitet ist die Wahrnehmung, dass in Parteien, Parlament und Regierung Skrupellosigkeit, Überheblichkeit Selbstbereicherung und Vetternwirtschaft vorherrschen und der Staat seine Verantwortung gegenüber gesellschaftlichen Problemen und Forderungen nicht wahrnimmt. Dass Korruption und regierungsnaher Kriminalität, allgegenwärtig in der täglichen Medienberichterstattung, durch Polizei und Justiz nicht hinreichend bekämpft werden. Unterschiede zwischen Parteien und Erfolge von politischem Handeln, die auch innerhalb der eigenen Lebenszusammenhänge spürbar sind, können kaum wahrgenommen werden. Enttäuschungen über Parteien, Regierung und Parlament sowie deren Akteure, Scham und Resignation über stagnierende Reformen, uneingelöste politische Versprechen und über die negative Beeinträchtigung des bulgarischen Ansehens im Ausland sind innerhalb der Bevölkerung verbreitet. Bedeutende Gesellschaftssegmente der Bevölkerung sind in Anbetracht der benannten Rahmenbedingungen sowie angesichts politischer Zersplitterung und ideologischer Unklarheiten apolitisch eingestellt bzw. haben in keiner Form an den politischen Prozessen im Lande teil. Wenn gewählt wird, so häufig nicht *für*, sondern *gegen* politische Parteien so dass ausgeprägte Wählerfluktuationen existieren.⁵ In Bulgarien wird internationalen Institutionen im Vergleich zu nationalen politischen Institutionen ein weitaus größeres gesellschaftliches Vertrauen entgegen gebracht;

2 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008) 63 endgültig/2; Brüssel, 14.02.2008, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_20080201_de.pdf.

3 Vgl. hierzu auch Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index 2008. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Gütersloh 2008, S. 109/110 sowie S. 116/117.

4 Vgl. etwa „Viele Sieger und keine Verlierer bei Kommunalwahlen 2007“, in: Bulgarisches Wirtschaftsblatt Nr.11/2007 sowie Schüler, Sonja: Zur politischen Kultur im heutigen Bulgarien, in: Südosteuropa Mitteilungen, H. 2/2008, S. 94ff.

5 Vgl. Schüler 2008, S. 89ff.

die Zuschreibung der Verantwortung für die im Lande wahrgenommenen Missstände erfolgt primär an die nationalen Eliten.⁶

Die Gesamtheit der Bedingungen fördert die Radikalisierung bestimmter Bevölkerungssegmente und die gesellschaftliche Aufnahmebereitschaft für einfache, einprägsame Erklärungsmuster, die Appelle an Ressentiments, Ängste, Hoffnungen und Stereotypen enthalten und schnelle, autoritäre Problemlösungsvorschläge unterbreiten. Damit entsteht ein fruchtbarer Boden für populistische, auf charismatische Führungspersönlichkeiten zentrierte „Anti-Establishment-Parteien“, die sich auf einer häufig unklaren ideologischen und/oder wenig fundierten programmatischen Grundlage als „Stimme des Volkes“, als Garanten für schnelle Entwicklung darstellen. Sie verurteilen Korruption, informelle Netzwerke und Misswirtschaft, haben aber in der Regel keine nachhaltig Erfolg versprechenden politischen Handlungsstrategien anzubieten. Populisten wie Boiko Borisov verstehen es, die allgemeine politische Unzufriedenheit und die Repräsentationskrise der etablierten Parteien zu nutzen.

Korruption, Klientelismus und Missmanagement von EU-Fonds

Bei den Lokalwahlen vom Herbst 2007 traten auch angesichts der Existenz der seit 2008 durch die Gemeinden selbst verwalteten EU-Strukturfonds die strukturellen Probleme der Korruption und der Verflechtung politischer und ökonomischer Interessen(gruppen) in Form der Problematik des „Kaufs“ von Wählerstimmen und der verstärkten „Kommerzialisierung“ der Politik durch das Wirken einflussreicher Business-Formationen deutlich zutage.⁷ Darüber hinaus kamen im Bereich der politischen Institutionen immer neue Skandale um Korruption, Klientelismus und Missmanagement von EU-Fonds ans Licht und erschütterten nicht nur die internationale Öffentlichkeit, sondern auch die Regierung.

Nach einigen relativ ruhigen Monaten seit dem Rücktritt des damaligen Wirtschafts- und Energieministers Ovčarov wurden bereits im Januar 2008 Korruptionsskandale im Fonds Nationale Infrastruktur um Kompensationsgeschäfte mit Immobilien bekannt, was den vorübergehenden Stop der EU-Finanzierung für Infrastrukturprojekte unter ISPA, PHARE und SAPARD und die Einleitung von Ermittlungsverfahren durch die Kommission sowie später die Entlassung des Behördenchefs zur Folge hatte.⁸ Im März wurden bei der ersten Aktion der Staatlichen Agentur für Nationale Sicherheit drei hochrangige Mitarbeiter des Innenministeriums – pikanterweise zuerst der stellvertretende Direktor der Hauptdirektion zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Ivanov – wegen Amtsmissbrauchs, der Weitergabe vertraulicher Information, der Verdeckung der organisierten Kriminalität festgenommen. Die Opposition verlangte gar die Inhaftierung des damals amtierenden Innenministers Petkov. Er galt als Geldbeschaffer der BSP, sollte sich mit mutmaßlich kriminellen Geschäftsleuten getroffen haben und bezeichnete diese Treffen nach wochenlangen Dementis schließlich als „produktiv“.⁹

6 Vgl. European Commission: Eurobarometer 68, Public Opinion in the European Union, Autumn 2007. National Report, Executive Summary Bulgaria, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/_bg_exec.pdf sowie Schüler 2008, S. 91.

7 Vgl. hierzu etwa Schüler 2008, S. 88 und Freedom House: Nations in Transit 2008: Bulgaria, S. 169 sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zwischenbericht 2008, S. 7.

8 Vgl. „Oops, Entschuldigung“, in: Bulgarisches Wirtschaftsblatt Nr. 3/2008, S. 6 sowie „Wird der Innenminister die Regierung stürzen?“, in: Bulgarisches Wirtschaftsblatt Nr. 4/2008, S. 1.

9 Vgl. „Wird der Innenminister die Regierung stürzen?“, ebd., S. 6.

Bereits Ende März hatte der Vorsitzende der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, bei seinem Besuch in Sofia betont, dass weit fortgeschrittene Korruption und Kriminalität in der Union nicht toleriert werden dürften. Lediglich einige Tage darauf wurden in Sofia erneut Auftragsmorde verübt: Es handelte sich um einen Schriftsteller, der über die Mafia recherchierte und bereit war, gegen einen ihrer Rädelsführer auszusagen sowie um den Geschäftsführer einer Firma, welche mit der Wartung des Atomkraftwerks Kozlo-*dui* betraut ist.¹⁰

Erst nach massivem innen- und außenpolitischem Druck und den neuen Morden zog die angeschlagene Regierung personelle und strukturelle Konsequenzen: Petkov wurde zum Rücktritt gezwungen, Ministerposten einschließlich der Schaffung des Amtes einer für die ordnungsgemäße Verwaltung der EU-Mittel zuständigen Vize-Premierministerin ohne Portfolio neu besetzt. Den letzteren Posten bekleidet die frühere bulgarische Botschafterin in Deutschland Meglena Plugčieva. Anfang April legte das Innenministerium angesichts des Drucks der EU-Kommission auf die Sofioter Regierung einen Report über eine Reform dieser Behörde vor, welcher unter anderem ebenfalls personelle und strukturelle Veränderungen vorsieht.¹¹

Monitoring der Kommission im Jahre 2008

In Anbetracht der benannten Ereignisse, nach der mehrfachen Einstellung der Zahlung von EU-Mitteln in Millionenhöhe, nach fünf überstandenen Misstrauensanträgen und angesichts eines historischen Tiefstandes des gesellschaftlichen Vertrauens gegenüber der Regierung fielen die vorerst letzten Monitoring-Berichte der Kommission vom Juli 2008 zu den bulgarischen Fortschritten im Rahmen des KKV entsprechend deutlich aus und enthalten finanzielle Sanktionen.

Ungeachtet der im institutionellen, rechtlichen und verfahrenstechnischen Bereich durchgesetzten Reformen seien bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität nicht genügend konkrete Fortschritte in Gestalt von Festnahmen, der Eröffnung von Verfahren und der Aburteilung von Schuldigen zu verzeichnen. Auch nimmt der Bericht auf die Ermittlungsergebnisse der EU-Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF Bezug, die unter anderem Informationslecks, die Verschleppung von Gerichtsverfahren und mutmaßliche Einflussnahme auf Verwaltung und Justiz als Hintergründe des Fehlens einer wirksamen Ahndung von Korruption und Betrug aufführt. OLAF hatte bereits im Vorfeld der Veröffentlichung des Kommissionsberichts mit einem Papier für Aufregung gesorgt, in dem laut Zeitungsberichten von einem kriminellen Netzwerk aus mehr als 50 in- und ausländischen Firmen mit guten Kontakten zur Regierung und zum Präsident die Rede sein soll. Demzufolge hätten einflussreiche politische Kräfte kein Interesse an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.¹²

Die Kommission nennt nicht nur die unzureichende Ausdifferenzierung von Kompetenzen, schlechte personelle und technische Ausstattung und die Überlastung des Justizsystems, sondern auch fehlenden politischen Willen, sporadische Ermittlungen, Informationsmangel und organisatorische Defizite als Gründe der Tatsache, dass der Staat nicht in der

10 Vgl. Deutsche Welle: Regierungsumbildung nach Mafia-Skandalen, www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3273233,00.html.

11 Vgl. ebenda sowie „Saubere! Der Frühling kommt“, in: *Bulgarisches Wirtschaftsblatt* Nr. 5/2008, S. 1, 4, 5. Vgl. auch „Zwei neue Morde und viele alte Skandale“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15. April 2008, S. 7.

12 Vgl. „Eine Ohrfeige für 500 Millionen Euro“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21.07.08, S. 6.

Lage ist, die durch ihn im Zuge des EU-Beitritts eingegangenen und an die Bereitstellung finanzieller Hilfe gekoppelten Zusagen zu erfüllen. Die Regierung habe zudem Empfehlungen der Kommission nicht befolgt. Bulgarien, so der Bericht, müsse de facto auch mit den bestehenden Strukturen in der Lage sein, konkrete Ergebnisse zu erzielen und viel stärker unter Beweis stellen, dass es EU-Mittel ordnungsgemäß verwalten könne.

Die Kommission fordert nachhaltiges politisches Engagement und konkret messbare Ergebnisse und erließ die Entscheidung, Zahlungen von Fördermitteln auszusetzen, bis die Behörden nachweisen, dass funktionierende Strukturen zur Finanzverwaltung existieren. Die Kommission entzog zwei der vier nationalen Behörden, welche für die Verwaltung der EU-Mittel zuständig sind, die Zulassung; hunderte Millionen Euro aus den Programmen PHARE (Infrastruktur), ISPA (Straßenbau) und SAPARD (Landwirtschaft) wurden eingefroren.¹³ Schutzklauseln wurden nicht aktiviert.

Die bis auf weiteres verwehrten Ressourcen stammen aus drei EU-Programmen, deren Mittel bereits vor dem Beitritt bereitgestellt worden waren. Da etwa das PHARE-Programm im November 2008 ausläuft, werden bei Aufrechterhaltung der seitens der Kommission verhängten Sperre die verbleibenden Mittel für das Land verloren sein, womit sich die verwehrt Summe noch vergrößern könnte.¹⁴

Unterdessen ist ein unmittelbar vor der Bekanntgabe der EU-Berichte aufgrund der durch das Land erlittenen „moralischen und finanziellen Schäden“ durch die parlamentarische Opposition eingereichter sechster Misstrauensantrag gegen die Regierung Stanišev angesichts der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse erwartungsgemäß gescheitert. Die Aussage des Premiers, der Bericht aus Brüssel sei eine „Herausforderung“ für seine Regierung und stelle einen Motivationsschub zur Vollendung der begonnenen Reformen dar, hat das Vertrauen der Bevölkerung in sein Kabinett mutmaßlich nicht gestärkt.¹⁵

Politische Perspektiven

Obleich das Ansehen der Regierung auf einen neuen Tiefpunkt gesunken ist, kann aufgrund der Zersplitterung der Opposition und der Ergebnisse soziologischer Untersuchungen, die nicht auf die Herausbildung einer eindeutigen Alternative zu der amtierenden Dreierkoalition hinweisen, davon ausgegangen werden, dass die Durchführung vorgezogener Neuwahlen wenig wahrscheinlich ist und die Regierung bis zum Mandatsende (2009) im Amt bleibt. Die aktuellen Entwicklungen bergen dennoch unabsehbare politische Folgen sowohl im und für das Land selbst als auch auf der internationalen Ebene bezüglich der künftigen Erweiterungspolitik der Europäischen Union. Auch wirft die Situation Fragen nach dem Nutzen, der Effektivität der „Nachbeitrittsinstrumente“ der Union sowie nach der Notwendigkeit eines verstärkten internationalen Vorgehens gegen die europäischen Phänomene Korruption und organisierte Kriminalität auf. Nicht zuletzt verdeutli-

13 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008) 495 endg., Brüssel, den 23.07.2008. ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_20080723_de.pdf sowie Commission of the European Communities: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Management of EU-funds in Bulgaria. COM(2008) 496 final, Brussels, 23.07.2008. <http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG16874.pdf>.

14 Vgl. Kāde sme nie“, in: Kapital, 26.07.-01.08.08, S. 17.

15 Vgl. Bulgarischer Nationaler Rundfunk: Folgt nach dem abgeschmettert Misstrauensantrag ein heißer politischer Herbst?, 31.07.08, www.bnr.bg/ sowie „Eine ‚hilfreiche Bewertung‘ der EU für Bulgariens Regierung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.07.08, S. 6.

chen die Geschehnisse, dass Bestechung und organisiertes Verbrechen, die Verquickung politischer und ökonomischer Interessengruppen und Netzwerke tief verwurzelte strukturelle Probleme darstellen, welche die Entwicklungsmöglichkeiten des Landes maßgeblich beeinträchtigen. Deutlich wird, dass eine wirksame Bekämpfung dieser Probleme die Umsetzung weit über die personelle und institutionelle Ebene hinaus gehender Reformen erfordert, die nur langfristig zu bewältigen sind. Dazu gehört neben einer konsequenten Aufarbeitung der sozialistischen Vergangenheit, der Demokratisierung der politischen Kultur, der Übernahme einer moralischen Verantwortung durch die politischen Eliten und einem Elitenwechsel auch die Stärkung der Strukturen der zivilen Gesellschaft.

Außenpolitik

Außenpolitische Prioritäten Bulgariens in der Großregion Südosteuropa sind die Gewährleistung eines friedlichen, nachbarschaftlichen Interessenausgleichs sowie die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Bulgarien hat eine wichtige Position als Transitland, versteht sich als regionaler Stabilitätsanker und betreibt entsprechend diesen Prioritäten eine aktive Außenpolitik. Bulgarien ist Mitglied regionaler Initiativen wie der Schwarzmeerkoooperation (BSEC) und war bis zum EU-Beitritt Mitglied der Freihandelszone (CEFTA). Im Rahmen des bulgarischen Vorsitzes im Südosteuropäischen Kooperationsprozess (SEEC) (jährlich rotierend) seit Juni 2007 wurde im Frühjahr 2008 der Regionale Kooperationsrat (RCC) mit Sitz in Sarajevo als Nachfolgeorganisation des Stabilitätspakts in Sofia geschaffen. Bulgarien ist ein Mitglied des RCC-Direktoriums.

Die Bereitstellung von Unterstützung an südosteuropäische Staaten zur Förderung ihrer euro-atlantischen Integration ist eine erklärte außenpolitische Priorität. Auch engagiert sich Bulgarien für den Ausbau der regionalen Infrastruktur in den Bereichen der Telekommunikation, des Transports und der Energie durch strategische Projekte – woran auch die Zielsetzung der Beteiligung des Landes an euro-asiatischen Infrastruktur- und Energieprojekten geknüpft ist.

Ein weiteres erklärtes außenpolitisches Ziel ist die Intensivierung der Zusammenarbeit in der Schwarzmeer- und Kaukasusregion, was auch als eigener Beitrag zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) gewertet wird. Das Land spielt nicht nur eine wichtige Rolle bei der Übernahme weiterer Eigenverantwortlichkeit in der Großregion Südosteuropa (Regional Ownership), sondern auch bei der Übertragung des europäischen Acquis in den Schwarzmeerraum. Auch die Zielsetzung der Intensivierung der Zusammenarbeit mit Russland und der Ukraine ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

Am 19. März 2008 erkannte Bulgarien die zuvor einseitig proklamierte Unabhängigkeit des Kosovo gemeinsam mit Ungarn und Kroatien an. Die Beziehungen zu Mazedonien sind durch historische cleavages weiterhin belastet. Bulgarien beteiligt sich an internationalen Friedensmissionen im Kosovo, in Bosnien-Herzegowina, Afghanistan und Äthiopien/Äritrea (UNMEE). Seit dem Frühjahr 2006 und dem Abzug von Soldaten aus dem Irak bewachen etwa 150 bulgarische Sicherheitskräfte das Flüchtlingscamp Ashraf nördlich von Bagdad.

Weiterführende Literatur

Erlar, Gernot: Bulgariens europäische Volljährigkeit – Notizen eines Wegbegleiters, in: Südosteuropa Mitteilungen, H. 05-06/2007, S. 64-69.