

Beamte in Bulgarien: Zum Modernisierungsbeitrag der Verwaltung zwischen staatlicher Unabhängigkeit und Balkan-Kriegen (1879–1912)

Von WOLFGANG HÖPKEN (Leipzig)

I.

Daß Verwaltung und Bürokratie für den Prozeß der gesellschaftlichen und ökonomischen Modernisierung von herausragender Bedeutung sind, gehört spätestens seit Max Weber zu den oft wiederholten Grunderkenntnissen entwicklungsgeschichtlicher Betrachtungen. Rationale Verwaltungsinstitutionen und eine auf Spezialisierung, fachlicher Qualifikation, gesicherter Existenz und spezifischer Amtspflicht gegründete Bürokratie waren für ihn ein geradezu unersetzliches Moment für den Durchbruch zur Moderne¹⁾. Preußens „bürokratische Revolution“ gilt dabei gemeinhin als paradigmatisches Beispiel einer solchen von Verwaltung und Bürokratie entscheidend auf den Weg gebrachten „geglückten“ Modernisierung²⁾, und auch wenn der klassisch gewordene Topos Otto Hintzes vom preußischen Beamtentum als dem effizientesten der Welt, getragen von „Rechtschaffenheit, Pflichtgefühl, uneigennützigem Fleiß, Gemeinsinn, unbeugsamem Rechtsgefühl, Sachverstand und Treue“³⁾ dabei nicht ohne Kratzer geblieben ist⁴⁾, so ist sich die

¹⁾ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5., revid. Aufl. besorgt von J. Winckelmann. Tübingen 1985, S. 825 ff. Vgl. auch Jürgen Kocka, *Das Problem der Bürokratie bei Hintze und Weber*, *Historische Zeitschrift* 223 (1987), S. 79 f.

²⁾ Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. Erster Band: *Vom Feudalismus des Alten Reichs zur Defensiven Modernisierung der Reform-Ära 1700—1815*. München 1987, S. 254 ff; Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegungen von 1791 bis 1848*. München 1989, S. 13; Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800—1866. Bürgerwelt und starker Staat*. 4. Aufl., München 1987, S. 33 ff.

³⁾ Otto Hintze, *Der Beamtenstand* (1911), in: idem, *Beamtentum und Bürokratie*. Hrsg. und eingel. von Kersten Krüger. Göttingen 1981, S. 27.

⁴⁾ Vgl. Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt/M 1986; Tibor Süle, *Preußische Bürokratie-Tradition*. Göttingen 1988;

jüngere Forschung doch mit der älteren, noch ganz in der borussischen Tradition stehenden Literatur in der Wertschätzung des Beamtenapparates Preußens und anderer deutschsprachiger Territorien als einer der Schlüsselfaktoren für deren Modernisierung durchaus einig⁵). Gescheiterte Modernisierungsbemühungen, namentlich solche in Entwicklungsländern, sind demgegenüber nicht zuletzt auf das Fehlen solcher rationalen Verwaltungs- und Bürokratiestrukturen zurückgeführt worden. „In almost none of those countries“, so hat Samuel Eisenstadt mit Blick auf die dekolonisierten Länder in diesem Sinne resümiert, „has the bureaucracy evolved into the classical Weberian type of loyal rational organization or an entirely neutral civil service“⁶).

Nun sollte die Rolle von rationaler Bürokratie und Verwaltung als notwendiger Modernisierungsagentur sicherlich nicht überstrapaziert oder gar monokausal in den Vordergrund geschoben werden. Auch im empirischen Gesamtbild gelungener Modernisierungsprozesse ist Deutschland als das „klassische Land der Bürokratie“ (Thomas Nipperdey) eher die Ausnahme. Die anglo-amerikanische Welt etwa war hingegen, worauf Joseph La Palombara zu Recht verwiesen hat, zum Zeitpunkt ihres „take-offs“ in die Moderne vom Weberschen Idealtypus rationaler Bürokratie und Verwaltung weit entfernt⁷). Für das Staatsbildungs- und Modernisierungsanliegen der jungen Nationalstaaten Ost- und Südosteuropas aber kann die zentrale Rolle der Bürokratie kaum hoch genug veranschlagt werden. Schon mangels breiter bürgerlicher Schichten, die eine solche Funktion hätten übernehmen können, war vor allem sie es, von der ökonomische und gesellschaftliche Innovationsimpulse auszugehen hatten. Von ihrer Effizienz hing der Modernisierungserfolg somit in nicht geringem Maße ab. Die Führungen der neu entstandenen Nationalstaaten haben diese entwicklungspolitische Bedeu-

Hans Fenske, *Bürokratie in Deutschland vom späten Kaiserreich bis zur Gegenwart*. Berlin 1985.

⁵) Verwaltung gehörte, so Koselleck, neben Heer und Technizität geradezu zur „Trias der Modernität“ Preußens: R. Koselleck, *Preußen*, S. 13; Barbara Vogel, *Die preußischen Reformen als Gegenstand und Problem der Forschung*, in: *Preußische Reformen 1807—1820*. Hrsg. von Barbara Vogel. Königstein i. Ts. 1980, S. 1 ff.

⁶) Samuel N. Eisenstadt, *Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States*, in: *Industrialization and Society*. Ed. by B. Hoeslitz and W. E. Moore, Paris 1963, S. 163.

⁷) Joseph La Palombara, *An Overview of Bureaucracy and political Development*, in: *Bureaucracy and Political Development*. Ed. by J. La Palombara, Princeton 1963, S. 11; Michael Burrage, *Unternehmer, Beamte und freie Berufe. Schlüsselgruppen der bürgerlichen Mittelschichten in England, Frankreich und den Vereinigten Staaten*, in: *Bürgerliche Berufe. Zur Sozialgeschichte der freien und akademischen Berufe im internationalen Vergleich*. Hrsg. von Hannes Siegrist, Göttingen 1988, S. 51 ff.

tung von Verwaltung und Bürokratie zwar nicht verkannt. Das preußische Verwaltungsvorbild erzielte eine Faszination, der sich auch bulgarische Zeitgenossen bisweilen nicht entziehen konnten⁸⁾. Nur selten aber haben die Eliten dieser Staaten auch in einem Sinne gehandelt, die einer vergleichbaren entwicklungspolitischen Rolle der Bürokratie dienlich gewesen wäre. Die erste Aufgabe, derer sich die neue Regierung anzunehmen habe, so hatte schon *Constantin Jireček* im Mai 1881, wenige Tage nach seiner Berufung zum bulgarischen Bildungsminister, den Führer der bulgarischen Konservativen, *Konstantin Stoilov*, zu überzeugen versucht, sei die Verabschiedung eines Beamtengesetzes — mit Beförderungs- und Pensionsregelung, mit Ranglisten und Disziplinarordnung. Denn, so *Jireček* weiter, „die Armee und das Beamtentum sind die zwei Organe, durch die der Staat lebt“⁹⁾. Er selbst legte wenig später den Entwurf einer solchen Reform vor, mit der „an Stelle der bisherigen plan- und systemlosen Administration eine gerechte und vernünftige Verwaltung eingesetzt werde“¹⁰⁾. Die Mahnungen und Vorschläge des an josephinische Verwaltungstraditionen gewöhnten Habsburger Tschechen *Jireček* fruchteten freilich nur wenig. Die Effizienz von Verwaltung und Beamtenschaft blieb ein Dauerthema in Bulgarien, eine „Wunde, die geheilt werden muß“¹¹⁾ und „eine Achillesferse in der Politik aller Parteien“, wie in unzähligen Schriften ganz unterschiedlicher politischer Provenienz noch bis weit in die Zwischenkriegszeit hinein immer wieder lamentiert wurde¹²⁾. Die Notwendigkeit, mit einer groß angelegten Revision Zahl,

⁸⁾ „Ich übertreibe nicht“, so der Abgeordnete der stambolovistischen Partei *Nikolaj Genadiev* 1901 in einer Parlamentsdebatte, „wenn ich sage, daß Preußen seinen Reichtum und seine Kraft seiner eisernen Verwaltung, seinem Justizwesen und Finanzorganisation verdankt“: *Dnevnik (stenografičeski) na XII—to ONS, 1.izvr.sess., XII.zas. (12.3.1901)*. Sofia 1901, S. 252.

⁹⁾ *Konstantin Jireček, Bălgarski dnevnik 1879—1884*. Tom I, Plovdiv, Sofia 1930, S. 389.

¹⁰⁾ *Bălgarska Akademija na Naukite — Naučen Archiv (künftig: BAN-NA) fond 3k: Konstantin Ireček, op. 1, a. e. 1120. L.4—12* (Denkschrift über die Organisation des Fürstenthum Bulgarien nach dem 1. Juli 1881). Bulgarische Version auch in: *Iz archiva na Konstantin Ireček*. Tom II, Sofia 1959, S. 53—58).

¹¹⁾ So beispielsweise 1907 der zeitweilige Ministerpräsident und Vorsitzende der Progressiv-Liberalen Partei *Stojan Danev*: *Narodna Biblioteka Kiril i Metodij-Bălgarski Istoričeski Archiv (künftig: NBKM-BIA) fond 15: Stojan Danev, a. e. 1850, L.1.—110* (Rede auf dem II. Kongreß der Progressiv-Liberalen Partei März 1907), Zitat L. 25.

¹²⁾ Vgl. z. B. D. Kandeov: *Dăržavnite služašti i socialna demokracija*. Sofia 1919, S. 5; A. Girginov, *Dăržavnoto ustrojstvo na Bălgarija*. Sofia 1921, S. 478 f.; M. Geraškov, *Položenieto na dăržavnite služašti sled novija zakon, Učitelska misāl III* (1921) 7, S. 283 (Zitat); P. Schischkoff, *Aufbau des bulgarischen Staates*. Leipzig 1925, S. 2 f.; Simeon Petrov, *Činovničeskijat vāpros*. Sofia 1929, S. 11; D. Kazasov, *Činovničestvoto v minaloto, Obštinska avto-*

Rechte und Pflichten der Beamten zu regeln, spürte man immer wieder¹³). Dauerhafter Erfolg war den mehr als einmal in Angriff genommenen Reformbemühungen allerdings nicht vergönnt. Administration und Beamtenapparat degenerierten, auch wenn die zeitgenössische Bürokratiekritik des 19. Jahrhunderts hier manches übertrieben hat, zu einer in politische Machtkämpfe verfilzten und verstrickten Bürokratie, quantitativ aufgebläht und wenig innovatorisch. Dies gilt nicht nur für Bulgarien. Auch für andere südosteuropäische Länder, für Serbien allemal, wird man Vergleichbares feststellen können. Dort gelang zwar in den 1840er und 1850er Jahren die formalrechtliche und institutionelle Grundlegung eines stabilen Behördensystems, ohne jedoch damit zugleich auch eine funktionierende Bürokratie zu produzieren¹⁴). Das serbische Beamtentum wurde geradezu Synonym für eine zwar privilegierte, aber wenig effiziente Verwaltungselite, unter deren Paternalismus und Willkür, wie es Svetozar Marković, formuliert hat, der serbische Bauer nicht weniger zu leiden hatte als unter der osmanischen Verwaltung¹⁵).

Die Verwaltung wurde so in Südosteuropa nicht, oder formulieren wir es zurückhaltender, nicht in gleichem Maße zum „Protagonisten der Modernität“ wie im mittleren und westlichen Europa¹⁶). Offenkundig vermochten die „westlichen“ Verwaltungsvorbildern entlehnten Institutionen in den neu entstandenen Nationalstaaten angesichts der dortigen ganz andersartigen sozialgeschichtlichen und kulturgeschichtlichen Rahmenbedingungen nicht die gleiche funktionale Qualität zu entfalten wie in jenen Ländern, aus denen sie übernommen wurden. Die Entwicklung von Verwaltung und Beamtenschaft kann so als Symbol für einen Prozeß der Staatsbildung und Modernisierung stehen, der, anders als es die südosteuropäische Geschichtswis-

nomija V (1931) 5—6, S. 289 ff.; Petko Stajnov, *Däržava i činovništvo*. Sofia 1933, S. 8 f.; T. G. Vlajkov, *Činovništvo i vlastnici*. Očerki. Sofia 1934, S. 3; Angel Angelov, *Der bulgarische Beamte*, *Bulgaria. Jahrbuch der Deutsch-Bulgarischen Gesellschaft* 1942 (Leipzig 1942), S. 188—192.

¹³) So die 1910 eingesetzte Regierungskommission, die sich um die umfassendste Bestandsaufnahme von Beamtenfrage und Verwaltungsreform zwischen Unabhängigkeit und Erstem Weltkrieg bemühte: *Doklad do XIV. Obiknoveno narodno sábranie ot parlamentarnata komisija za izrabotvane štatove za činovnicite*, tom I: *Materiali*. Sofia 1911, S. 1 f. Im knappen Überblick über Gesetzesentwicklung und Reformversuche auch Toma Vasil'ov, *Činovničeskijat väpros*, *Mir* vom 14.II.1935.

¹⁴) Hierzu jetzt ausführlich Hans-Michael Boestfleisch, *Modernisierungsprobleme und Entwicklungskrisen: Die Auseinandersetzung um die Bürokratie in Serbien 1839—1858*. Frankfurt/M., Bern, New York 1987.

¹⁵) Svetozar Marković, *Srbija na istoku* (1872), Beograd 1946, bes. Kap. IX, S. 105—115.

¹⁶) So die Charakterisierung des Beamtenapparats der napoleonischen Ära in den deutschen Staaten bei Th. Nipperdey, *Deutsche Geschichte*, S. 32.

senschaft darzustellen bemüht ist, bis zum Zweiten Weltkrieg eben nur in Teilen gelang und neben manch Bemerkenswertem viel Unausgewogenes und Widersprüchliches hervorbrachte. Am Beispiel der Rolle der bulgarischen Beamten zwischen Erlangung staatlicher Unabhängigkeit und der Zäsur der großen Kriege von 1912 bis 1928 soll dies im folgenden näher zu zeigen versucht werden.

II.

Effizienz und Modernisierungsimpulse des Beamtentums in Mitteleuropa beruhten nicht zuletzt auf der spezifischen Formalisierung seiner rechtlichen und gesellschaftlichen Stellung, auf jener eigentümlichen Verbindung von „Privilegierung und Disziplinierung“ also, die Max Weber als typisch und elementar für die Effizienz der Beamten als Modernisierungsagentur erkannte¹⁷⁾. Geregeltas Laufbahnsystem und Alimentierung durch ein gesichertes Gehalt und Pension, die — wie Otto Hintze es treffend formulierte — keine Vergütung für erbrachte Arbeitsleistung war, sondern dem Beamten ein standesgemäßes Auskommen sichern sollte¹⁸⁾, waren dabei die wesentlichen Elemente seiner sozial herausgehobenen Stellung. Soziale Vorrechte und quasi-adelige Insignien wie Exklusivität bei Gericht und erhöhter strafrechtlicher Schutz, lange Zeit auch die Befreiung von der Wehrpflicht und das Kadettenprivileg für Beamtenöhne ebenso wie der Anspruch auf Titel und Rang, Verdienstorden und Uniform u. a. m. verliehen den Beamten eine „kastenartige Privilegierung“ (Bernd Wunder) und machten sie so zu einer Sozialgruppe *sui generis*.

Untrennbarer Gegenpart dieser gesicherten Privilegierung war jedoch eine in vielfachen Disziplinierungen und Beschränkungen zugleich auch gebundene Lebensstellung, mit der die paternalistische Fürsorge des Staates gegen das spezifische Treue- und Pflichtgebot eingetauscht wurden. Dies machte das besondere, sich außerhalb des privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses bewegende Dienst- und Gewaltverhältnis des Beamten zum Staat aus. In diesem Sinne reichte der staatliche Zugriff über die Arbeitspflichten des Beamten hinaus und erfaßte „die ganze Person“. Das „achtungswürdige Verhalten“ des preußisch-deutschen Beamtenrechts und die im Josephismus geforderte „persönliche Hingabe“ des Beamten an den Staat umschreiben diese staatlichen Eingriffsrechte, die weit in die Persönlichkeitssphäre des Beamten hineinreichten. Einschränkungen wirtschaftlicher Tätigkeit außer-

¹⁷⁾ Vgl. zum folgenden Bernd Wunder, Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg 1780—1825. München, Wien 1978; idem, Geschichte der Bürokratie, S. 21—108; H.-U. Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, S. 254—267 und S. 385—396.

¹⁸⁾ Otto Hintze, Der Beamtenstand, S. 21.

halb der Dienstpflichten, noch lange Zeit geltende privat- und persönlichkeitsrechtliche Begrenzung wie Ehekonsens und später noch Ehe-Anzeigepflicht, schließlich vor allem eine erhebliche Beschränkung der politischen Rechte der Beamten formalisierten Stellung und Leben des Beamten in besonderer Weise. Dies alles fiel im deutschsprachigen Raum besonders markant aus; im Prinzip aber beruhte auch anderswo die Stellung der beamteten Verwaltung auf ähnlichen Grundsätzen¹⁹⁾.

Auch die rechtliche Positionierung der bulgarischen Beamten orientierte sich im wesentlichen an diesen, aus den anderen west- und europäischen Staaten geläufigen Prinzipien, lehnte sich allerdings sehr viel stärker am französischen Vorbild an denn etwa am deutschen²⁰⁾. Charakter, Rechte und Pflichten des Beamten blieben daher sehr viel weniger präzise formalisiert, als dies beispielsweise in der bayerischen „Dienstpragmatik“ von 1805 oder im preußischen Beamtenrecht der Fall war²¹⁾. Die Stellung der Beamten war dadurch in sehr viel höherem Maße für eine willkürliche Handhabung durch die jeweils Regierenden offen. Die „Provisorische russische Verwaltung“ am Ende des russisch-türkischen Krieges von 1878 hatte zunächst praktisch keine konkreten Richtlinien für den Status des Beamten hinterlassen. Russische Zivilbeamte unterlagen ohnehin den russischen Bestimmungen, für die zunächst relativ wenigen bulgarischen Beamten gab es hingegen weder feste Gehaltsbestimmungen, Disziplinar- und Beförderungsregelungen noch ein Pensionsrecht²²⁾. Und auch die Verfassung von 1879 beschränkte sich auf wenige allgemeine Formulierungen hinsichtlich der Ernennung und der Eidespflicht des Beamten²³⁾. Das von einzelnen „jungen“ Liberalen wie *Stambulov* angestrebte reine Wahlbeamtentum hatte dabei in der verfassunggebenden Versammlung von *Türnovo* keine Resonanz gefunden. Es wurde nur für die lokalen Gemeindebeamten übernommen, wohingegen die staatliche Verwaltung nach dem Prinzip des Berufsbeamtentums organisiert wurde. Einzelheiten blieben darüber hinaus der späteren Gesetzgebung vorbehalten. Aber auch das nachfolgende, erste Beamtengesetz des jungen Fürstentums von 1882 blieb in seinen Bestimmungen vage, so daß *Constantin Jireček* noch 1891 resümieren konnte, daß es für die Beamten praktisch keine festgelegten Regeln gebe²⁴⁾. Hierin unterschied sich Bulgarien vom serbi-

¹⁹⁾ B. Wunder, *Geschichte der Bürokratie*, S. 200.

²⁰⁾ Dies war vor allem das Ergebnis des Umstands, daß der französische Jurist *Bastien* für die ersten juristischen Ausgestaltungen des bulgarischen Beamtengesetzes verantwortlich war.

²¹⁾ Vgl. N. Kiobaschieff, *Über die Rechtsverhältnisse des Zivil-Beamten in Bulgarien*. Diss. jur. Erlangen 1908.

²²⁾ *Doklad do parlamentarnata komisija*, S. 35 ff.

²³⁾ Vgl. Art. 163—166. *Bälgarski konstitucionni proekti*. Sofia 1990, S. 35 f.

²⁴⁾ C. Jireček, *Das Fürstenthum Bulgarien*. Prag, Wien, Leipzig 1891, S. 289.

schen Nachbarn, wo bereits relativ früh mit dem Verfassungsentwurf von 1835 und dem *hatt-i-şerif* von 1838 Lebensstellung, Entlassung, Ranglisten, Pensionen rechtlich fixiert worden waren, ohne daß dadurch allerdings bereits die Verwaltung stabilisiert und effizient gemacht wurde²⁵). Die rechtliche Präzisierung der Beamtenstellung wurde auch durch die beiden Beamtengesetze aus den Jahren 1903 und 1906, die das bulgarische Parlament bis zum ersten Weltkrieg verabschiedete, kaum verbessert. Sie alle unterschieden sich im ganzen nur wenig voneinander und beließen viele der zentralen Fragen in einer Grauzone, die zu einer mißbräuchlichen Auslegung einlud. Vor allem Fragen der Entlassung, des Laufbahnrechts, des außerdienstlichen Verhaltens u. a. m. blieben im unklaren, wie *Toma Vasil'ov*, einer der wenigen bulgarischen Beamten, dem es gelang, über mehr als zwei Jahrzehnte unter ganz verschiedenen Regierungen in der Spitze der Verwaltung tätig zu sein, noch 1909 kritisierte²⁶).

Wie im deutschen und im anderen europäischen Beamtenrecht suchte aber auch der bulgarische Staat seine Beamten durch eine Verbindung von disziplinierenden und privilegierenden Elementen zu einer staatlichen Funktionselite herauszubilden. Beide Elemente wurden aber in einer Weise ausgestaltet, die deren Funktionalität und bürokratische Effizienz untergrub. Das Element der Disziplinierung, sieht man einmal vom Verbot bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten wie der des Handelns und der Advokatur ab, fand dabei vor allem hinsichtlich der politischen Rechte der Beamten Anwendung, und dies zumeist formal in noch schärferer Art als es im preußisch-deutschen Beamtenrecht der Fall war. Schon die Verfassungsgebende Versammlung von Tŭrnovo hatte sich bei all ihrer Liberalität einem uneingeschränkten passiven Wahlrecht der Beamten gegenüber zurückhaltend verhalten. Der Vorschlag, Lehrer und Staatsangestellte von jeglicher Teilnahme an Proklamationen und Wahlkampagnen ganz auszuschließen, fand zwar keine Berücksichtigung²⁷), Beamten blieb es aber untersagt, im Wahlkreis ihrer dienstlichen Tätigkeit zu kandidieren²⁸); eine Kandidatur zum Gemeinderat oder für das Amt des Kmeten war ihnen völlig versagt²⁹). Die

²⁵) Traian Stoianovich, *The Pattern of Serbian Intellectual Evolution 1830—1880, Comparative Studies in Society and History* I (1958), S. 246.

²⁶) NBKM-BIA, f. 177, a. e. 25, L.4—5 (Bälgarskoto zakonodatelstvo po činovičeskija vŭpros, 24.6.1909).

²⁷) Centralen Dăržaven Istoričeski Archiv, f. 284: Ministerski sävet (Sitzung vom 15.X.1880), a. e. 66. (künftig: CDIA).

²⁸) *Dnevnic na pärvoto učreditelno narodna säbranie v Tärnovo po izrobotvanieto na bälgarskata konstitucija*. Sofia 1890, S. 187 und 243 sowie das erste Gemeindegesetz von 1882: *Dăržaven vestnik* IV (1882), S. 985 f.; anders lag die Gesetzgebung in Ostrumelien, wo den Beamten das passive Wahlrecht gestattet war und diese auch in nicht geringem Maße in das Parlament entsandt wurden: Atanas T. Iliev, *Spomeni*. Sofia 1926, S. 249.

²⁹) *Dăržaven vestnik* Nr. 4 vom 18.1879 (Privremeni pravila za obštinski

Abneigung gegen uneingeschränkte politische Partizipationsrechte für Beamte war dabei zwischen den politischen Fronten von Liberalen und Konservativen ungeteilt, auch wenn man sich in Nuancen unterschied. „Wir wissen“, so gab beispielsweise *Ljuban Karavelov* in der Debatte des Wahlgesetzes 1880 einer weit verbreiteten und in den Erfahrungen mit der spät-osmanischen Bürokratie verfestigten Skepsis Ausdruck, „welches Übel daraus entstehen kann, wenn Beamte Abgeordnete sind“. Nur angesichts des Umstandes aber, daß es Bulgarien an qualifizierten politischen Repräsentanten mangle, schlug er daher vor, für eine Übergangszeit von zehn Jahren den Beamten das Wahlrecht zu belassen³⁰). Bulgarien orientierte sich in dieser mißtrauischen Einstellung gegenüber seinen Staatsdienern dabei offenkundig an der Praxis seiner Nachbarn Serbien und Rumänien, die — ihrerseits in Adaption italienischer Vorbilder — in ihren Verfassungen von 1864 und 1869 Staatsangestellten jegliches passive Wahlrecht verweigert hatten³¹). Das Bemühen, einer Politisierung der Beamtenschaft durch rechtliche Disziplinierungsmaßnahmen Grenzen zu setzen, leitete auch spätere Regierungen und führte bisweilen zu geradezu skurrilen Verordnungen. Das erste Kabinett Bulgariens unter dem konservativen Ministerpräsidenten *Burmov* etwa versuchte seine Beamten durch das Verbot des Besuchs von Cafes und Restaurants, in denen politische Gegner verkehrten, vor den Gefahren einer liberalen Beeinflussung zu bewahren³²). Nach Außerkraftsetzung der Verfassung 1881 schränkte das erste Beamtengesetz nicht nur die politischen Artikulationsrechte der Beamten formell ein; *Battenbergs* Kriegs- und Innenminister *Erenrot* drohte „politisierenden“ Beamten 1881 darüber hinaus sogar das Kriegsgericht an, um diese von ihrem Widerstand gegen das Regime der „*pālnomoštija*“ abzubringen³³). Der Beschluß kam zwar nie zur Anwendung, die Drohung mit Entlassung traf allerdings jene, die sich im liberalen Sinne am Verfassungskampf beteiligten, so beispielsweise als 1882 eine Reihe von höheren Beamten mit einer Protestresolution gegen die Internierung des Führers der Liberalen, *Cankov*, Stellung nahm³⁴). Die der „*pāl-*

gradski i selsko upravljenje, Art. 10/11). Vgl. Art. 32 des Gemeindegengesetzes von 1886: *Zakon za selskite obštini*, *Dāržaven vestnik* Nr. 70 vom 22.7.1886.

³⁰) *Dnevnik (stenografičeski) na II-oto Obiknoveno Narodno Sābranie (vtora sessija)*. XCVII.zasedanie, 10.12.1880. Sofia 1880, S. 101.

³¹) Vgl. Dimitrije Djordjevic, *Foreign Influences on Nineteenth Century Balkan Constitutionalism*, in: *Papers for the V. Congress of Southeast European Studies*. Ed. by K. K. Shangriladse and E. W. Townsend. Columbus, Ohio 1984, S. 82, 84.

³²) A. F. Golowine, *Fürst Alexander Battenberg I. von Bulgarien (1879—1886)*. Wien 1896, S. 98.

³³) BAN-NA fond 3k: *Konstantin Ireček*. op.1. a.e.96, L. 129 (*Jireček an Marin Drinov* vom 25.5.1881.)

³⁴) C. Jireček, *Bālgarski dnevnik*. T. II, Plovdiv, Sofia 1932, S. 102; T. Vasilov, *Život i spomini*. Sofia 1938, S. 17, 71.

nomostija“ folgende liberale Regierung *Cankov* verhielt sich trotz aller Bekenntnisse zu einer uneingeschränkten Wiederherstellung der Tŭrnovo-Verfassung nicht weniger restriktiv gegenüber den politischen Rechten der Beamten und verbot ihnen 1883 ihrerseits, an Versammlungen teilzunehmen, auf denen Maßnahmen der Regierung verhandelt wurden³⁵). Schließlich rückte auch das ebenfalls unter liberaler Regierungsbeteiligung zustandekomene Beamtengesetz von 1903 nicht von derartigen Vorstellungen ab und dehnte die Einschränkung der politischen Rechte der Beamten noch auf die aktive Teilhabe an Parteiaktivitäten und die Teilnahme an Demonstrationen und Meetings politischer Art aus³⁶). Zwar wurde diese Beschränkung in den folgenden Jahren zunehmend ausgehöhlt; vor allem die Lehrer sprengten mit ihren Organisationen das Verbot politisch-gewerkschaftlicher Organisationen³⁷). Für die übrigen staatlichen Angestellten aber erwies sich dieser Rechtsrahmen als Erschwernis auf dem Wege zu einer organisierten Interessenvertretung, und sie fanden wesentlich später als andere Berufszweige zu Formen einer quasi-gewerkschaftlichen Interessenvertretung³⁸).

Die Beschränkungen politischer und parlamentarischer Aktivitäten für die bulgarischen Beamten verhinderte zwar die Dominierung des Parlaments durch Beamte, wie dies in einigen anderen Ländern Südosteuropas — in Griechenland nach Einführung des Berufsbeamtentums etwa — der Fall war, keineswegs jedoch entzog sie den öffentlichen Dienst dem Mißbrauch durch politische Parteien³⁹). Im Gegenteil: quer zu allen gesetzlichen Bestimmungen wurden Verwaltung und Beamtenschaft zum Objekt und Tummelplatz parteipolitischer Interessenkämpfe und dadurch, wie im folgenden noch näher darzulegen sein wird, in ihrer administrativen Effizienz ganz erheblich beeinträchtigt. Die vom Gesetz vorgesehene Entpolitisierung der Beamten wurde von praktisch allen Parteien immer nur verstanden als Abschottung gegen den jeweils gegnerischen politischen Einfluß; zugleich aber blieben die Beamten sehr wohl dem parteipolitischen Zugriff durch die regierenden Parteien ausgesetzt. So sehr die Beamten dabei auch „Opfer“ par-

³⁵) T. Vasilov, *Život i spomini*, S. 77.

³⁶) *Dăržaven vestnik* Nr. 93 vom 3.5.1903, Art. 12. Ähnlich auch das Folgegesetz von 1906: *ibidem* Nr. 25 vom 1.2.1906, Art. 12.

³⁷) Vgl. Ivan Kolarov, *Političeskite prava na učiteli i učitelka*, in: *Jubileen sbornik na Bălgarskija učitelski Săjuz 1895—1905*. Sofia 1905, S. 209—259.

³⁸) Vgl. Chr. Gălăbov, *Proizchod, razvitie, borbi i pridobivki na Săjuza na služiteli pri izbornite učreždenija*. Pleven 1933.

³⁹) „Jeder Staatsbeamte“, so resümierte etwa die liberale Parteizeitung *Nov Vek* nach der Jahrhundertwende mit Blick auf die mitteleuropäischen Staaten, „wird daran gehindert, seinen Dienst zum Nutzen der einen oder anderen Partei auszunutzen (...) Wenn diese Beschränkungen in den am friedliebendsten Republiken der Welt existieren, weil sie als nützlich für die ganze Gesellschaft angesehen werden, dann verstehen wir nicht, warum dies nicht auch bei uns so ist“: *Nov Vek* vom 5.7.1902, S. 1/2.

teipolitischer Instrumentalisierung waren, so sehr waren sie selbst es dabei auch, die trotz der gesetzlichen Beschränkungen als aktiv Politisierende und Agitierende in den Parteienkampf eingriffen⁴⁰).

Aufgrund der kaum einmal durchgreifend gebremsten Politisierung der Verwaltung gelang es auch nicht, die Beamtenschaft in ihrer beruflichen Position rechtlich zu stabilisieren. Der Schutz vor unbegründeter Entlassung, der sich in Deutschland seit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht und der bayerischen „Dienstpragmatik“ von 1805 als wichtiges Element auf dem Weg zu einer leistungsstarken Verwaltungselite bewährt hatte, fand in Bulgarien keine Nachahmung. Hier folgte man eher dem französischen Beispiel der „*epuration*“, d. h. der Auswechslung von Beamten bei Regierungswechseln⁴¹), übersteigerte dies freilich noch bis ins Groteske. Das Beamtengesetz von 1882 schrieb zwar die Zustimmung des Beamten und der jeweiligen Dienststelle bei Versetzungen vor. Gerade die Bestimmungen hinsichtlich eines Schutzes vor ungerechtfertigter Entlassung blieben aber in der Praxis „toter Buchstabe“⁴²). Mit dem Grundsatz der Versetzung und Entlassung „aus dienstlichen Gründen“ war zugleich ein Hebel für einen von allen Parteien intensiv genutzten Mißbrauch geschaffen. Als das von der Regierung *Danev* 1903 eingebrachte Beamten-Gesetz endlich begann, das ministerielle und fürstliche Kündigungsrecht durch die Zwischenschaltung eines kollegialen Dienstgerichts einzuschränken und so die Entlassung von Beamten zu erschweren, da wurden gerade diese Bestimmungen des Gesetzes jedoch bereits kurze Zeit nach seiner Verabschiedung beim folgenden Regierungswechsel wieder suspendiert⁴³). Rechtlicher Schutz vor willkürlichen Entlassungen und eine Regelung der Qualifikationsanforderungen für Beamte blieben so eine bis zum ersten Weltkrieg unrealisierte Aufgabe der Beamtenrechtsreform⁴⁴).

Praktisch keine Regierung konnte dabei der Verlockung des „*partizanstvo*“ widerstehen. Die politisch motivierte Entlassung von Beamten und

⁴⁰) „Wählt nicht die Kandidaten, die Euch die Beamten aufdrängen“, warnte beispielsweise der Wahlauf Ruf der Liberalen Partei *Radoslavovs*: NBKM-BIA fond 263, a. e. 16, L.32; ähnlich auch ibidem, L.34.

⁴¹) Vgl. O. Hintze, *Der Beamtenstand*, S. 46 f.

⁴²) So die Begründung einer Novellierung des Beamtengesetzes 1888: NBKM-BIA fond 177: *Toma Vasilov*, a. e. 4, 1.153—176 (Zakonoproekt na činovnicite). Die Gesetzesbestimmungen in: *Zakon za činovnicite* (1882), Art. 11, *Dăržaven vestnik* Nr. 123 vom 22.10.1882.

⁴³) NBKM-BIA fond 15: *Stojan Danev* a. e. 1850, L.24 (Rede auf dem II. Parteikongreß der Progressiv-Liberalen Partei); NBKM-BIA fond 177: *Toma Vasilov*, a. e. 21, L.4—5 (Bälgarsko zakonodatelstvo po činovničeskija vāpros, 24.6.1901). Die Gesetzesbestimmungen in *Dăržaven vestnik* Nr. 93 vom 3.5.1903.

⁴⁴) So ein Kommissionsbericht zur Reorganisation des Innenministeriums noch 1915: NBKM-BIA fond 177: *Toma Vasilov*, a. e. 4, L.58—77.

Neubesetzung mit Klienten der eigenen Partei begann bereits mit dem ersten Kabinett *Burmov* unmittelbar nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit. Auch dessen liberale Nachfolger hinderten die ansonsten bestehenden Differenzen und der Anspruch, konsequenter Wahrer der Verfassung zu sein, nicht daran, während ihrer kurzen Regierungszeit 1881 zum gleichen Mittel zu greifen⁴⁵). Das Bemühen um eine Entpolitisierung der Beamtenbesetzung und Stabilisierung der Beamtenposition in der Zeit der Battenbergschen außer-konstitutionellen Herrschaft blieb kurzfristig und in sich widersprüchlich⁴⁶). Auch in diesen Jahren wurden entgegen den Absichten *Battenbergs* Beamte zudem aus politischen Gründen ausgewechselt und nach Wiederherstellung der Verfassung 1883 setzte sich das Spiel fort. Als Bulgariens tschechischer Erziehungsminister *Jireček* 1883 sich um eine Verlängerung seiner Tätigkeit in Bulgarien Gedanken machte, war auch dies ein Faktor, der ihn davon Abstand nehmen ließ; denn „die Lage unserer Beamten“, so der an soziale Absicherung gewöhnte *Jireček*, gleiche „sehr jener des Handelspersonals in den großen europäischen Kontoren, ohne Sicherheit und mit ständiger Veränderung der Bezahlung“⁴⁷). Zur Massenerscheinung wurde die politisch motivierte Entlassung der Beamten vor allem mit und nach der Regierungszeit *Stambulovs*. *Stambulov* suchte zwar einerseits die Beamten durch eine besondere Fürsorge für seine Regierung zu gewinnen. Gehaltsaufbesserungen und Pensionsgesetzgebung fielen ganz wesentlich in seine Regierungszeit; zum anderen aber geriet der politische Zugriff auf das Beamtentum unter ihm zum immer dreister gehandhabten Instrument⁴⁸). „Nicht die Fähigkeit, sondern die Ergebenheit für *Stambulov*“, so warf dessen politischer Opponent *Načević* diesem nicht zu Unrecht vor, „war ausschlaggebend (...) und in den letzten Jahren war die Verwaltung

⁴⁵) A. F. Golowine, Fürst Alexander I, S. 93, 98, 111, 121 f. (allerdings aus einer stark antiliberalen und pro-Battenbergschen Perspektive); ähnliche Hinweise für die frühen Jahre aber auch bei: C. Jireček, Das Fürstenthum, S. 270, 289; T. G. Vlajkov, Činovnicestvo i vlastnici, S. 36 ff., 60 ff. BAN-NA fond 3k: *Konstantin Jireček* op. 1, a. e. 44, L.1 (Brief *Jirečeks* an *Ivan Salabašev* vom 12./24.1.1881, in dem er davon spricht, daß beim Übergang vom Bildungsminister *Karavelov* zu *Sarafov* alle Beamten des Ministeriums ausgewechselt wurden).

⁴⁶) Vgl. die Ankündigung einer Stabilisierung des Beamtentums nach Außerkraftsetzung der Verfassung u. a. im Aufruf des Fürsten: Programa za bälgarskija narod za dobroto na Knažestvoto (20.2.1882); BAN-NA fond 3k: *Konstantin Jireček* op. 1., a. e. 96, 1.128 (*Jireček* an *Marin Drinov* vom 17./29.5.1881).

⁴⁷) C. Jireček, Bälgarski dnevnik II, S. 312.

⁴⁸) T. Vasilov, Život i spomini, S. 96 ff. Exemplarische Beispiele in: NBKM-BIA fond 63: *Stefan Stambulov*, a. e. 99, L.1174, 1183 (Bittschreiben örtlicher Parteigänger um Entlassung von Beamten aus politischen Gründen 1888).

dermaßen in Verfall, daß die jüngeren Beamten nicht mehr den Charakter der persönlichen Unbescholtenheit trugen⁴⁹⁾.

Die Nachfolger *Stambulovs*, angetreten mit dem Ziel der Überwindung seiner quasi-diktatorischen Herrschaftsmethoden, versprachen zunächst, sich nicht der gleichen Mittel zu bedienen. Politischer Eigennutz und der Zwang zu einer radikalen Abkehr von *Stambulovs* autoritärer Herrschaft ließen dann aber auch die Regierung *Stoilov* in dasselbe Fahrwasser geraten und eine weitgehende Erneuerung des Beamtenapparates vornehmen. Man habe sich zwar zunächst vorgenommen, keine Beamten zu entlassen, so berichtete beispielsweise die Parteiorganisation der *Narodna Partija* im Bezirk Svištov nach dem Sturz *Stambulovs*. Da eine ganze Reihe Beamter aber sich unverändert als „*partizani*“ *Stambulovs* erwiesen und begonnen hätten, offen gegen die neue Regierung zu „agitieren“, habe man sich doch entschließen müssen, den Bezirksrichter, den Staatsanwalt, zwei Untersuchungsrichter, einen Schuldirektor und einen Gendarm zu entlassen⁵⁰⁾. Auswärtige Beobachter, wie etwa der in bulgarischen Dingen kundige Chronist der *Kölnischen Zeitung*, *Ritter von Mach*, sahen die nachwirkenden negativen Konsequenzen voraus, als er warnte, daß viele der entlassenen Beamten „sicher ihren Dienst unter der neuen Regierung gewissenhaft versehen (hätten), um so mehr, als man ja nur eine strenge, der Verfassung und den Gesetzen entsprechende Amtsführung von ihnen verlangen wird. Die Entlassenen werden sich nun naturgemäß der Opposition anschließen und für den Fall eines Umschwungs mit Ansprüchen hervortreten“⁵¹⁾. In der Tat notierten Beobachter auch nach

⁴⁹⁾ Der Sturz *Stambulovs*. Aus den Privatbriefen des Außenminister Natschewitsch, *Neue Freie Presse* Nr. 10 706 (Morgenblatt) vom 14.6.1894. Vgl. exemplarisch auch die Klage eines unter *Stambulov* entlassenen Verwaltungschefs: D. Svobodnikov, *Edin okrāžen upravitel od dnešnata moderna epoha*. Razgrad 1896. Ferner den Bericht des Deutschen Konsulats Varna über eine Reise *Stambulovs* in die Provinz, bei der er den dortigen Beamten ankündigte, daß es noch einige „rüdige Schafe“ zu eliminieren gelte: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA—AA): Kaiserliche Gesandtschaft Sofia, Nr. 8 Politische Erlasse und Berichte 1889, Bd. 2 (Kaiserl. Deut. Konsulat Varna, Schreiben Nr. 4 vom 20.7.1889).

⁵⁰⁾ NBKM-BIA fond 26: *Vasil Radoslavov*, a. e. 15, 1.5—6 (Komitee der *Narodna Partija Svištov* an *Konstantin Stoilov*, 24.6.1894); ähnliche Forderung auch in: CDIA fond 600: *K. Stoilov*, op. 1, a. e. 1140, L.128 (Schreiben der Bürger von Rachovo mit der Bitte den Kreis- und Bezirksvorsteher abzusetzen, 3.2.1896), *ibidem*, a. e. 313, L.61 (ähnliches Schreiben aus Gabrovo 8.3.1896) sowie den Protestbrief aus Razgrad mit der Forderung, die dort noch im Amt verbliebenen *stambulovistischen* Beamten zu entlassen: *Razgrad. Gradsko-obštinski vestnik* I. Jg., Nr. 43 vom 15.4.1895, S. 3; vgl. auch exemplarisch den Bericht eines lokalen *Stambulovisten* über die dort vorgenommene Auswechslung der Beamten: BAN-NA fond 19k: *Stefan Stambulov*, op. 1, a. e. 211 sowie allgemein T. Vasilov, *Život i spomini*, S. 103 f.

⁵¹⁾ *Kölnische Zeitung* Nr. 494 (Erste Morgenausgabe) vom 14.6.1894.

dem Fall der Regierung *Stoilovs* 1899 und der Übernahme der Verantwortung durch die Koalitionsregierung *Grekov/Radoslavov* die Neigung zur personellen Umstrukturierung des Beamtenapparates⁵²). Erst unter den liberalen Regierungen *Danev* und *Petkov* in den Jahren 1903—1908 nahm das Übel des „*partizanstvo*“ ein wenig ab. Die politisch motivierten Entlassungen gingen zurück, überwunden wurden sie aber in diesen Jahren nicht.

Die „Beamtenmassacree“, wie sie von *Jireček* spöttisch genannt wurde⁵³), griff dabei weit über die auch im weiteren Sinne politischen Beamten — also die zentrale Ministerialebene und die Chefs der Bezirksverwaltungen — hinaus und traf auch den Kreis der Subalternbeamten und der lokalen Beamten und Amtsträger. „Kmeten“ wurden genauso regelmäßig Opfer von kommunalen politischen Machtveränderungen wie einfache Gemeinbeschreiber. 1904, nach einem Vierteljahrhundert staatlicher Unabhängigkeit, waren 53 % der knapp 30 000 Beamten mindestens einmal entlassen worden, und in dieser Zahl sind noch nicht einmal die Gemeindebeamten enthalten, die ebenfalls in hohem Maße von Entlassungen betroffen waren. Eine zumindest relative personelle Stabilität herrschte allein in jenen Ministerien, in denen die Beamten in zunehmendem Maße komplexer werdende Aufgaben zu bewältigen hatten. Dies galt nicht nur für das Bildungsministerium, sondern auch für das Finanzministerium und den Post- und Telegraphendienst mit seinen mit der Zeit anspruchsvoller werdenden technischen Qualifikationsanforderungen an die Beamten. Auch hier aber waren jährliche Entlassungsraten von 12—14 % noch nach der Jahrhundertwende nicht ungewöhnlich⁵⁴). Natürlich waren nicht alle diese Entlassungen politisch bedingt; wo immer die Ursachen aber auch im einzelnen lagen, in jedem Fall bedeutete dies eine für die Qualität der Verwaltung überaus folgenreiche Instabilität. Gegen die Balkan-Kriege hin nahm die ausgesprochen hohe Fluktuationsrate in der bulgarischen Verwaltung im ganzen zwar ab, selbst 1911 verfügten aber 43 % der zentralstaatlichen und 65 % der Gemeindebeamten nur über eine 1—5jährige Zugehörigkeit zu ihrer Behörde⁵⁵). Das

⁵²) Vgl. etwa für den Bezirk Varna: CDIA fond 600: *Konstantin Stoilov*, op. 1, a. e. 290, L.51 und 54. Ähnlich auch der Gesandtschaftsbericht des deutschen Generalkonsulats Varna, der „ein Gefühl der Unsicherheit“ unter den Beamten registrierte, die mit weitgehenden Umbesetzungen rechneten: PA-AA: Gesandtschaft Sofia Nr. 12 AZ Nr. 3: Politische Akten betr. Ministerien 1898—1900 (Kaiserlich-Deutsches Konsulat Varna: Schreiben Nr. 11 vom 2.2.1899).

⁵³) C. Jireček, *Bälgarski dnevnik* I, S. 139, 143.

⁵⁴) *Finansova zaštita* I. Jg. vom 3.6.1911, Nr. 51, S. 1; *Telegrafsko-poštensko saznanie* I. Jg. vom 20.2.1909, Nr. 5, S. 1; ibidem vom 20.6.1909, Nr. 18, S. 1. Die genannten Prozentzahlen beziehen sich auf die Zustände des Telegraphen- und Telefondienstes in den Jahren 1902—1908: A. Georgiev, *Činovničkijat vāpros v Bälgarija, Sāvremena misāl* II (1905), S. 352.

⁵⁵) *Statistika na činovnicite i služaštite* 1911, S. 76—81.

„*partisanstvo*“ war somit auch am Vorabend des 1. Weltkriegs keineswegs überwunden⁵⁶⁾. Das Bemühen der Beamtenorganisationen, sich um eine am österreichisch-deutschen Vorbild orientierte gesetzliche Stabilitätsgarantie zu bemühen⁵⁷⁾, blieb weitgehend ergebnislos und war selbst in den 1930er Jahren noch genauso unrealisiert wie fünfzig Jahre zuvor⁵⁸⁾. Im Verhältnis der bulgarischen Elite zu ihrem Beamtenapparat bestätigt sich somit die Charakterisierung Cyrill Blacks, daß es den „Verwaltern“ des bulgarischen Staates weniger an den „skills“, denn an Verantwortungsgefühl und Selbstbeschränkung mangelte⁵⁹⁾. Der Wert einer parteipolitisch neutral agierenden Verwaltung wurde zwar von allen Beteiligten immer wieder betont; gegen das dominierende Machtinteresse der Parteien kam diese Einsicht aber in der Praxis allzu oft nicht zur Geltung.

Es wäre allerdings verfehlt, die „Beamtenmassacree“ allein aus dem Blickwinkel des politischen Interesses der regierenden Parteien zu sehen und diese zu rücksichtslosen „Ausbeutern“ des Staates und seiner Institutionen zu entstellen⁶⁰⁾. Es waren zum einen nicht nur die Funktionsträger der Zentrale, die Minister und Parteiführer, die sich des „*partisanstvo*“ bedienten. Nicht minder kam der Druck von den „Provinzfürsten“, die in Einlösung patriarchalisch-klienteler Versprechungen und Verpflichtungen die jeweiligen Minister zu personellem Entgegenkommen nötigten⁶¹⁾. Zum anderen war der parteipolitische Utilitarismus, nur jene einzustellen, die „für die Partei nützlich sind“⁶²⁾, nur ein, wenn auch sicherlich ein vorrangiger Aspekt des „*partisanstvo*“. So sehr die Beamtenorganisationen auch Klage

⁵⁶⁾ Über willkürliche Entlassungen, die „die Ehre und die Arbeitsmoral“ der Beamten unterminierten, klagte das Organ des „Verbandes der Finanzbeamten und -Angestellten“ *Finansov vestnik* noch 1909: I. Jg. vom 1.8.1909, S. 1; ähnlich auch ibidem Nr. 12 vom 20.11.1911, S. 1. Die „*Partizani*“, so schrieb 1911 auch noch die Zeitung der Gemeinde-Steuersekretäre und Schreiber *Zaštita*, könnten zwar nicht mehr alles mit den Beamten machen; willkürliche Entlassungen aus politischen Gründen seien aber nach wie vor durchaus keine Seltenheit: *Zaštita* II. Jg. vom 18.5.1911, Nr. 3, S. 1.

⁵⁷⁾ Vgl. in diesem Sinne schon die erste Beamtenzeitschrift *Činovnik* vom 18.8.1895, S. 1 in ihrer programmatischen Erklärung.

⁵⁸⁾ Petko Stajnov, *Däržava i činovništvo*, S. 25—32.

⁵⁹⁾ C. Black, *The Establishment of Constitutional Government in Bulgaria*. Princeton 1943, S. 50.

⁶⁰⁾ Dieser Aspekt wird vorrangig von der bulgarischen Historiographie betont: Michail Andreev, *Istorija na bälgarskata buržoazna däržava i pravo*. Čast pārva, Sofia 1965, S. 73; Ivan Demerdžiev, *Očerki po razvitiето na däržavnija aparat v Bälgarija*, Sofia 1965.

⁶¹⁾ Vgl. in diesem Sinne die Parlamentsrede des Abgeordneten der stambolistischen *Narodnoliberalna partija*, *Nikolaj Genadiev*, in: *Dnevnik (steno-grafičeski) na XI-to ONS*; 1. izvr.sess, XII.zas., 12.3.1901, S. 251 f.

⁶²⁾ Vgl. exemplarisch NBKM-BIA fond 263: *Vasil Radoslavov* a. e. 11, L.—38—39; a. e. 4 1.33—34 und öfters.

fürten über die Instabilität ihrer Position und nach Kündigungsschutz verlangten, so sehr waren es nämlich vor allem auch die Beamten selbst, die bei jedem Regierungswechsel zu Hunderten sich an den neuen Regierungschef wandten, auf parteipolitische Loyalität und auf Verdienste als „*partizan*“ in ihrer früheren Verwaltungstätigkeit pochten und Wiedereinstellung oder gar die Entlassung anderer Beamten verlangten⁶³). Eine solche „Wiedergutmachung“ dafür, der Partei in schweren Zeiten die Treue gehalten zu haben, wurde dabei nicht selten gewissermaßen als Rechtsanspruch von den Beamten der neuen Regierung abverlangt⁶⁴), ja geradezu ungehalten eingefordert⁶⁵). Politisches Wohlverhalten und „Nützlichkeit“ für die Partei wurden als „Gegenleistung“ angeboten⁶⁶). Beförderungswünsche oder die Verhinderung einer Versetzung und Entlassung mit dem Hinweis, doch zu regierenden Partei oder zur Fraktion des Ministerpräsidenten zu gehören, waren andere Fälle, in denen die Beamten, das Instrument des „*partizanstvo*“ zum eigenen Interesse zu nutzen suchten⁶⁷). Nicht zuletzt „die Intrigen der Beamten untereinander, von denen jeder darauf aus (sei), bei einer sich bietenden Gelegenheit den anderen zu beerben“, sei daher für das ungesicherte Beamtenschicksal ganz wesentlich mitverantwortlich, wie der *Pester Lloyd* 1891 treffend beschrieb⁶⁸). Auch jene, die im „*partizanstvo*“ eines der grundlegenden Schwächen des politischen Systems erkannten und sich um

⁶³) Ibidem, a. e. 11, L.18—19, 1.80—81.; a. e. 6, L.100—102. CDIA fond 313 V. *Radoslavov*, a. e. 1324, L.112.

⁶⁴) „Die Gerechtigkeit erfordert es“, so die Bitte eines unter der vorherigen Regierung entlassenen Lehrers an Ministerpräsident *Vasil Radoslavov* 1889, daß die neue Regierung das Unrecht ihrer Vorgänger wettmache: NBKM-BIA fond 263, a. e. 6, L.111—112; ähnlich auch ibidem, L.11—12, L.127—128 und öfters.

⁶⁵) Den eigenen Leuten, so ein Briefschreiber 1900, habe die Regierung bis heute keine Arbeit gegeben, während Konservative weiterhin im Dienst gehalten würden und von ihrem Gehalt auch noch den Mitgliedsbeitrag an die Konservative Partei entrichteten: NBKM-BIA fond 263 a. e. 15, L.44—45; ähnlich auch ibidem, L.94; CDIA fond 600: *K. Stoilov*, op. 1, a. e. 1140, L.128.

⁶⁶) „Seien Sie gewiß“, so ein Bittsteller um den Posten eines Bezirks-Vorstehers (*okolija načalnik*) 1892 an *Stoilov*, „daß nicht erst jetzt, da sie an der Regierung sind, sondern auch in den schwersten Zeiten ich ihnen nützlich sein werde“: CDIA fond 600 *K. Stoilov*, op. 1. a. e. 313, L.10.

⁶⁷) Vgl. exemplarisch: NBKM-BIA fond 263: *Vasil Radoslavov*, a. e. 15, L.7—8, wo ein Beamter im Brief an den Ministerpräsidenten *Radoslavov* seine drohende Entlassung durch den Hinweis darauf, „Mitglied der Liberalen Partei und Radoslavist“ zu sein, abzuwenden sucht.

⁶⁸) *Pester Lloyd* Nr. 97 vom 9.4.1891. Wo „Speichelleckerei“ den Zugang zum Amt nicht öffne, so auch *Ivan Gešov* wenige Jahre zuvor, da schließe man sich eben der Opposition an, um beim nächsten Wechsel dieses einzufordern: I. E. Gešov, *Činovničeskijat proletariat* (1886), in: idem, *Spomini i studii*. Sofia 1929, S. 229 ff.

Abhilfe bemühten, sahen sich daher häufig früher oder später mit der Dynamik konfrontiert, mit der das traditions gelenkte Klienteldenken die Politik beherrschte. „Mit der Kraft der Tradition“, so beschrieb der liberale Publizist und Abgeordnete *Todor Vlazkov*, nachdem seine Demokratische Partei 1901 die Regierungsbeteiligung erlangt hatte, diesen Doppelcharakter des „*partizanstvo*“, kämen jene Gruppen wieder hervor, um die Entlassung „jener“ und die Einstellung „der unserigen“ zu fordern⁶⁹). Der siegreichen Partei bleibe angesichts dieses Tatbestands nichts anderes, wie der zeitweilige liberale Regierungschef *Danev* ergänzte, als „den Appetit der Mitglieder zu stillen“⁷⁰). Das „*partizanstvo*“ war somit auch eine Art funktionales Äquivalent für fehlende feste Laufbahn- und Karriere Regelungen und ein „*bargaining system*“, das von den Beamten selbst in gleichem Maße genutzt wurde wie von den Parteien. Das Denken in Kategorien von Paternalismus und Klientelwesen und purer parteipolitischer Utilitarismus griffen dabei ineinander und offenbarten die Zählebigkeit eines letztlich noch stark traditional bestimmten Staatsverständnisses, das die Beziehungen von Staat und Gesellschaft vornehmlich als personalisiertes und weniger als durch sachrationale Institutionalisierung geprägtes Verhältnis verstand.

Was immer im einzelnen auch ausschlaggebend gewesen sein mag für die Beharrlichkeit des „*partizanstvo*“, es gelang in der Praxis nicht, die Beamenschaft als staats- und fürstentreues, parteipolitisch aber neutrales Institut zu etablieren. Die Erneuerung der Beamten je nach parteipolitischen Opportunitätsinteressen geriet so zur eigentlichen Krankheit des bulgarischen Verwaltungssystems. Die Auswechslung von Beamten beeinträchtigte nämlich die Effizienz der Verwaltung gleich in mehrfacher Weise. Zunächst einmal trug sie zu jener quantitativen Aufblähung des öffentlichen Sektors bei, die nicht nur von der agrarpopulistischen und sozialistischen Bürokratiekritik, sondern auch von etablierten Politikern seit den 1890er Jahren zunehmend kritisiert wurde⁷¹) und auf die weiter unten noch einzugehen sein wird. Zweifellos war der ständige Anstieg der Beamtenzahlen in erster Linie durch die Ausweitung des infrastrukturellen Leistungsangebots bestimmt. Daß er über das zur Erfüllung derartiger Leistungsaufgaben nötige Maß hinaus aber auch durch das „*partizanstvo*“ begünstigt wurden, zeigt das Beispiel der staatlichen Bulgarischen Nationalbank, deren Beamtenzahl sich beim Übergang zur Narodno-Liberalen Regierung 1903 innerhalb von 2—3 Jahren um 600 von 800 auf 1 400 vergrößerte, was zeitgenössische Kritiker vornehmlich auf die Erfüllung parteipolitischer Versorgungsverpflichtungen

⁶⁹) Dnevnik (stenografičeski) na XI-to ONS, 1.izvr.sess, XII.zas., (12.3.1901.), S. 271.

⁷⁰) NBKM-BIA fond 15: *Stojan Danev* a.e. 128, L. 3—12 (Brief *Danevs* an *Stefan Berkovski* vom 25.7.1908).

⁷¹) Vgl. z.B. I. E. Gešov, Činovničeskijat proletariat, S. 229 ff.

zurückführten⁷²⁾. Sodann verhinderte die ständige Drohung parteipolitisch motivierter Entlassung kalkulierbare Karriereperspektiven und schwächte damit Motivation und Loyalität der Bediensteten. Die Beamten, so klagte der Sofioter Bürgermeister *Kirkov* 1909, würden sich in ihrem Amte wie zeitweilige Gäste fühlen, die die ungewisse Amtszeit lediglich zum eigenen Vorteil nutzten⁷³⁾. Bei einem auch nach der Jahrhundertwende immer noch begrenzten Reservoir an qualifizierten Verwaltungskräften, gerade auf lokaler Ebene, ging das häufige Auswechseln der Beamten zudem eindeutig zu Lasten des Qualifikationsniveaus. Nach jeder Wahl, so der in diesem Zusammenhang durchaus typische Rechenschaftsbericht der Kreisverwaltung des Bezirks Kjustendil für das Jahr 1900, werde „das ganze Kanzleipersonal ausgewechselt, so daß gute und erfahrene Angestellte nicht gehalten werden können“⁷⁴⁾. Die jeweils neu eingestellten Beamten würden statt dessen, wie sich ein altgedienter, jedoch entlassener Beamter 1908 verbittert beschwerte, mehr oder weniger von der Straße weg und ohne die notwendigen Kenntnisse in die freigewordenen Positionen berufen⁷⁵⁾. Schließlich und endlich strapazierte das „*partizanstvo*“ aber auch die ohnehin chronisch angespannten und gefährdeten Pensionskassen, da der bulgarische Beamte nach 15 Dienstjahren einen Rechtsanspruch auf Pension hatte⁷⁶⁾. Die insbesondere seit den 1890er Jahren sich verschlechternde Budgetlage des Fürstentums wurde so zusätzlich und unnötig noch mehr belastet.

In welcher Weise die fehlende Stabilität der Beamten die Verwaltung erschwerte, geht aus den jährlichen Rechenschaftsberichten der Kreis-Verwaltungen hervor⁷⁷⁾. Sie zeigen, daß vor allem die Buch- und Rechnungsfüh-

⁷²⁾ Der überwiegende Teil dieser neuen Beamten, so mutmaßte die Zeitung der Bank-Beamten, sei allein aus parteipolitischen Gründen mit ihrem Posten versorgt worden: *Săglasie* Nr. 6 vom 20.4.1906.

⁷³⁾ Ev. Kirkov, Zadacite na obštini. Sofia 1909, S. 39.

⁷⁴⁾ Izloženie zs săstojanieto na Kjustendilskoto okrăžie prez 1899—1900. Kjustendil 1900, S. 64. Vgl. auch die vielfältigen Klagen über Entlassungen von Schreibern nach Wahlen u. a. in *Selska sbirka* I (1899) 1, S. 13 f.; *Pisarska zaštita* I. Jg. vom 15.10.1902, S. 2; *Pregled* I. Jg. vom 20.5.1900, Nr. 20.

⁷⁵⁾ St. T. Grudev, Partizansko upravlenie. Sofia 1908, S. 20. Ähnliche Klagen auch über Entlassung qualifizierter und Ersetzung durch unqualifizierte Parteigänger: Pismo do pravitelstvoto. Sofia 1901; Tip na obštinsko samoupravlenie ili obrazovci kmetovi Tenju Tjufekči i Kolju Žilov. Stara Zagora 1901; *Zaštita* II. Jg. vom 1.6.1911, Nr. 32, S. 1; *Selska sbirka* I. Jg. (1899) 7—8, S. 309 f.

⁷⁶⁾ G. Balmadžiev, Pensionnijat văpros (II), *Săznanie* 7. Jg. vom 21.5.1910, Nr. 35, S. 3.

⁷⁷⁾ Vgl. exemplarisch für den Bezirk Vraca: Izloženie na săstojanieto na okrăg Vraca prez 1900/01 god. Vraca 1901, S. 56. Ausführlicher hierzu W. Höpken, Zentralstaat und kommunale Selbstverwaltung in Bulgarien 1880—1910. Zum Charakter eines „Modernisierungskonfliktes“, *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 39 (1991) H. 2, S. 199—213.

rung unter den durch das „partizanstvo“ verfestigten Qualifikationsmängel und der fehlenden Routine von Gemeindebeamten und Kmeten litt. Amtsführung und fiskalische Aufgaben waren noch bis über die Jahrhundertwende hinweg in vielen Landkreisen in einem viel kritisierten Zustand⁷⁸⁾.

III.

Die staatlichen Disziplinierungskompetenzen und die berufliche Unsicherheit durch das „partizanstvo“ schienen aber wenig zu zählen im Vergleich mit den vordergründig beeindruckenden Privilegien, die der gerade unabhängig gewordene Agrarstaat Bulgariens für einen halbwegs gebildeten Bulgaren im Staatsapparat bereit hielt. Gesicherter Gehaltsanspruch, Pension und Urlaub, die das Beamtengesetz den Staatsdienern in Anlehnung an mitteleuropäische Regelungen zusicherte, waren materielle Begünstigungen, wie sie keine soziale Gruppe zur damaligen Zeit beanspruchen konnte. Den nach der Unabhängigkeit Bulgariens krisengeplagten Bauern und Handwerker stellten sich diese Privilegien als „Ausbeutung der Staatskasse“ dar⁷⁹⁾. Gehälter und Pensionsanspruch waren daher immer wieder Zielscheibe einer Kritik, die im Beamtenapparat nicht eine staatstragende Verwaltungselite erblickte, sondern eine parasitäre Kaste in der Tradition der spätosmanischen Bürokratie⁸⁰⁾. Ansehen und Wertschätzung der Beamten, die in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit als volksnahe „*intelligencija*“ hoch im Kurs gestanden hatten, schwanden entsprechend schnell dahin⁸¹⁾. Der Beamte als „Parasit des Bauern“ wurde geradezu zum Topos einer Vielzahl anti-bürokratischer Schriften. In derartigen Anfeindungen spiegelte sich dabei auch der kulturelle Konflikt zwischen traditioneller bäuerlicher Bevölkerung und einer sich in Geste und Habitus „europäisch“ gebenden Verwaltungselite wider⁸²⁾.

⁷⁸⁾ M. Iv. Madžarov, *Administracijata i obštinski budžeti*, *Juridičeski pregled* I (1893) VII, S. 216 ff.

⁷⁹⁾ Dnevnik (stenografičeski) na II-to ONS, 2.sess., XCII, zas. (4.12.1880). Sofia 1880, S. 22 (ein Zitat des Abgeordneten *Brusljanov*, der damit eine weit verbreitete Auffassung in der Bevölkerung wiedergab).

⁸⁰⁾ Vgl. z.B. die Bitten mehrerer Dörfer des Kreises Silistra 1887, die „unverhältnismäßig hohen Gehälter der Beamten zu kürzen“: CDIA fond 173: Narodno Säbranie, op. 1, a. e. 181, L.2—3, 1.5 und L.50—94. Ähnlich 1897 (?) die Gemeinde Ichtiman, die forderte, die Gehälter zu kürzen und den Pensionsanspruch für Beamte abzuschaffen: *ibidem*, op. 1, a. e. 884, L.6—8; *ibidem* a. e. 313, a. e. 1355 (Brief aus Haskovo, ohne Datum).

⁸¹⁾ Das schlechte Image der Beamten wurde von deren Organen immer wieder selbst beklagt; vgl. u. a. *Pisarski glas* I. Jg. vom 22.3.1905, S. 1/2.

⁸²⁾ Obwohl sie selbst sehr viel weniger arbeiteten, so exemplarisch eine derartige Schrift aus dem Jahre 1899, bezögen Offiziere und Beamte doch durch

Die Beamtenkritik seit den 1890er Jahren verallgemeinerte freilich ihre Kritik an der Spitzenbürokratie und traf die Lebensumstände der großen Masse der Beamten nur unzureichend. In der Praxis nahm sich der Kanon der Privilegierung sehr viel ambivalenter aus, als dies von der seit der Unabhängigkeit unter gewaltigen sozialen und ökonomischen Veränderungsprozessen leidenden und verunsicherten agrarischen Bevölkerung Bulgariens wahrgenommen wurde. Gewiß bedeutete der per Beamtengesetz gesicherte Gehaltsanspruch gegenüber der großen Masse der Bauern und Handwerker ein attraktives Privileg. Insbesondere in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit, die später stets als die „goldenen Jahre“ des Beamtentums idealisiert wurden, waren die Gehälter relativ hoch, die Lebenshaltungskosten mäßig und auch das Renommee des Beamten noch beträchtlich⁸³). Für viele war gerade dies ein Motiv, sich in diesen Jahren um einen Platz im Staatsdienst zu bemühen⁸⁴). Allerdings darf nicht übersehen werden, daß dieses Besoldungsprivileg für viele öffentlich Bedienstete nur relativ war und weit hinter vergleichbaren Regelungen etwa im deutschsprachigen Raum zurückblieb. So fehlte es bis 1906 an einer einheitlichen Besoldungsregelung für Beamte. Über Höhe des Gehalts entschied das Budget des jeweiligen Ministeriums, das den Budgetanteil auf die entsprechende Anzahl der Beamten zu verteilen hatte. In der Praxis führte dies zu erheblichen Unterschieden in der Bezahlung der Beamten, die auch durch die jeweiligen Qualifikationsanforderungen in den einzelnen Ministerien nicht mehr gedeckt wurden. An der Spitze der Gehaltsskala stand dabei bezeichnenderweise das Militär⁸⁵) — ein Symbol für den Primat des Militärischen, das sich in allen süd-

den bulgarischen Bauern derart hohe Gehälter, daß sie in „reich möblierten Häusern“ lebten und „ihre Kinder jeden Tag in die neueste Mode kleideten“: Otvoreno pismo do gospoda izbiratelite v Staro-Zagorskata okolija, o. O. 1899, S. 21 f.; o. V.: Našija dăržaven stroj. Sofia 1901, S. 8 f. über die Beamten, die nur darauf warten, daß der Tag vergeht, ihre Seele an den Teufel verkaufen und „dabei Hosen tragen“.

⁸³) Vgl. in einer nostalgisch verklärenden Reminiszenz u. a. die Erinnerung von: Dobre Gančev, Spomini 1864—1887. Sofia 1939, S. 226 ff.; T. G. Vlajkov, Činovništvo i vlastnici, S. 2, 19, 339 ff.; Spomeni na Atanas T. Iliev. Sofia 1926, S. 221.

⁸⁴) Bis jetzt, so heißt es etwa in einem Bittbrief eines Feldschers um eine Staatsanstellung an *Konstantin Stoilov* im Februar 1889 symptomatisch, habe er selbständig gearbeitet; „der Krieg (i. e. der serbisch-bulgarische Krieg 1885) und die gegenwärtige Krise zwingen mich aber, in einer Beamtenstellung Zukunft zu suchen“: CDIA fond 600: *Konstantin Stoilov*, op. 1, a. e. 234, L. 148. Ähnlich auch etwa ein Bittbrief eines Händlers: *ibidem*, a. e. 603, L. 4 (Brief vom 22.8.1886).

⁸⁵) 1896 waren 40.8 % der Beamten des Kriegsministeriums in den beiden oberen Gehaltsgruppen zu finden, im Durchschnitt aller Ministerien lag der Anteil hingegen nur bei 24.6, im Innenministerium sogar nur bei 8.6 %. Ähnliche Relationen gelten auch für die Jahre 1904 und 1911: Rezultati ot prebro-

osteuropäischen Staaten als Modernisierungshemmnis erwies. Ganz besonders betroffen von der keineswegs privilegierten Einkommenssituation großer Teile der Beamtenschaft waren die Gemeinde-Beamten, deren Bezahlung nicht durch die zentralen Budgets gedeckt waren, sondern vom zumeist bescheidenen Budget der einzelnen Gemeinden abhing. Gemeindebeamte gehörten denn auch zu den am schlechtesten bezahlten öffentlich Bediensteten.

Hinzu kommt, daß die Beamtenbesoldung starken Schwankungen unterlag. Budgetkürzungen, die aufgrund der seit den 1890er Jahren sich verschlechternden Finanzlage des Fürstentums an der Tagesordnung waren, schlugen sich unmittelbar in erheblichen Gehaltskürzungen, häufig auch in massiven Entlassungen von Beamten nieder, von denen insbesondere die unteren Beamtengruppen betroffen waren⁸⁶). Auch im Deutschen Reich war die Beamtenbesoldung nicht frei von konjunkturellen Einflüssen; in Bulgarien jedoch waren die Beamtengehälter insbesondere seit den 1890er Jahren in einem fast permanenten Rückgang begriffen, unter dem besonders die große Masse der kleinen und mittleren Einkommensgruppen zu leiden hatten. Wenn dabei zunächst die relativ gute Entlohnung der Beamten in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit nach unten korrigiert wurde, so bedeutete die Entwicklung seither eine erhebliche Verschlechterung der sozialen Lage vieler Beamter. Für viele Beamte gingen sogar die Nominallöhne zurück; die Reallohnentwicklung zeigte angesichts der Verteuerung noch intensiver nach unten⁸⁷). Klagen über die zu niedrige Bezahlung, die für das teure Wohnen und Leben vor allem in der Hauptstadt kaum ausreiche, ge-

javaneto ... 1896, S. 136 ff.; ferner: T. Danailov, Činovničeskijat vāpros v Bālgarija, *Spisanie na Bālgarskoto Ikonomičesko Družestvo* 9 (1905) 7, S. 459 ff.; N. Konstantinov, Činovnicite i dāržavnija bjudžet, *ibidem* 12 (1908), S. 463 ff.; Al. Georgiev, Činovničeskijat vāpros, *Sāvremena misāl* II (1911) 5 und 6, S. 347 ff.; D. Kandeč, Dāržavnite služašti i socialnata demokracija. Sofia 1919, S. 7 ff.

⁸⁶) Insgesamt vergrößerte sich die Zahl der Beamten zwischen 1896 und 1904 zwar um 36 %, das Volumen der Beamtengehälter jedoch nur um 21.1 %; vgl. auch exemplarisch die Auswirkungen der Budgetsanierung 1894, die mit massiven Gehaltskürzungen verbunden waren: CDIA fond 173: Narodno sābranie, op. 1, a. e. 508, L.137a—137g, 138 sowie *ibidem*, a. e. 884, L.112—114 (Protestschreiben von Beamten); 1898 etwa wurden infolge von Haushaltskürzungen im Gemeindebudget Sofias 4—5 der insgesamt 11 Schreiber entlassen: Otčet na Sofijskata okrāžna postojanna kommissija (1.9.1897—1.9.1898). Sofia 1898, S. 10.

⁸⁷) Vgl. die Angaben zur Nominallohnentwicklung in: Statistika za činovnicite i služaštite pri dāržavnite i izbornite učreždenija 1896. Sofia 1896, S. 124; Statistika za činovnicite 1904. Sofia 1908, S. 10; T. Danailov, Činovničeskijat vāpros, S. 463 ff.; für die Finanzbeamten vgl. die Angaben zur Reallohnentwicklung in: *Finansov vestnik* Nr. 4 vom 1.9.1909, S. 3/4.

hörten daher zum ständigen Repertoire der Beamtenorganisationen gleich welcher politischen Herkunft⁸⁸). Sie standen im Gegensatz zu dem landläufigen Bild von den materiell privilegierten Beamten, das deren Image weit hin bestimmte. Nicht nur qualifizierte, so wurde häufig beklagt, sondern auch „ehrliche Charaktere“ könnten durch derart niedrige Gehälter nicht gewonnen werden⁸⁹). Korruptions- und Unterschlagungsvorwürfe hatten zum Teil auch hierin ihre Ursachen⁹⁰). Nicht immer scheint es dabei aber unbedingt die mangelnde Subsistenzfähigkeit der Beamten gewesen zu sein, die diese für Korruption anfechtbar machten, sondern auch, wie häufig kritisiert wurde, das Eindringen eines unreflektiert übernommenen „westlichen“ Lebensstils und Verschwendungssucht mittlerer und kleiner Beamter. Der liberale Publizist und Schriftsteller *T. G. Vlajkov* empfahl daher (ähnlich wie dies im deutschsprachigen Beamten-Verständnis der Fall war), auch die außerberufliche Lebensweise des Beamten einer stärkeren moralischen Kontrolle zu unterwerfen⁹¹). Mochten die Beamten somit der Masse der Bevölkerung auch in geradezu unzüchtiger Weise privilegiert erscheinen, so darf diese letztlich auch auf die spätosmanischen Verwaltungserfahrungen aufbauende Bürokratiekritik nicht darüber hinwegtäuschen, daß die reale Situation der großen Masse der bulgarischen Beamten keineswegs dazu an-

⁸⁸) Vgl. u. a. *Činovnik* I. Jg. vom 14.10.1895; *Obštinski kurir* I. Jg. vom 2.10.1904, S. 2; *Nov glas* I. Jg. vom 8.6.1905, Nr. 2, S. 1; *Obštinski pisar* I. Jg. vom 25.8.1905 Nr. 1, S. 1; *Pisarski glas* 2. Jg. vom 17.2.1906, Nr. 73, S. 1—3; *Služast* I. Jg. vom 15.5.1909, S. 1; *Telegrafsko-poštenska zaštita* I. Jg. vom 12.11.1908, Nr. 18, S. 1; *Sekretar-birnički glas* I. Jg. vom 10.10.1909, Nr. 2, S. 1; *Zaštita* II. Jg. vom 6.10.1910, Nr. 9, S. 1 f.; für die Zoll- und Steuer-Beamten: *Finansov sbornik* (1909) 5; *Finansov vestnik* Nr. 4 vom 1.9.1909, S. 3/4; *Finansova zaštita* II. Jg. vom 5.5.1912, Nr. 19, S. 1 f. und öfters. Vgl. auch die wiederkehrenden Bitten Einzelner und ganzer Gruppen an die Regierungen um Gehaltsaufbesserung: exemplarisch die Eingabe der Schreiber der Ministerien an den Präsidenten des Parlaments: CDIA fond 173: Narodno Säbranie, op. 1, a. e. 508, L. 137a—137i (Molba ot pisarite ot vsjaki ministerstva, 19.11.1894); ibidem L. 138 (Molba ot pisarite pri sädebnite sledovateli v Kjnažestvo Balgarija, 20.10.1894).

⁸⁹) Vgl. z. B. für die Zoll-Beamten in diesem Sinne: *Finansov sbornik* (1905), S. 75.

⁹⁰) Vgl. C. Jireček, *Bälgarski dnevnik* II, S. 430; Ev. Kirkov, *Zadacite na obštinite*, S. 5 f.; T. Vasilov, *Obštinski zaemi, Spisanie na Bälgarskoto Ikonomičesko Družestvo* 12 (1908), S. 291. Hinweise auf Korruption auch in den Beamtenorganen selbst; u. a. in: *Telegrafsko-poštenski vestnik* I. Jg. vom 1.12.1903, Nr. 34, S. 43 und ibidem V. Jg. vom 18.10.1907, S. 14; *Zaštita* III. Jg. vom 9.6.1912, Nr. 25, S. 1.

⁹¹) T. G. Vlajkov, *Činovništvo i vlastnici*, S. 334 ff. Mit Angaben über Dienstverfehlungen dieser Art für die Jahre 1910 bis Ende der 1920er Jahre vgl.: N. Michajlov, *Moralnijat upadäk na bälgarskoto činovništvo*, *Archiv za stopanska i socialna politika* VIII (1933) 5, S. 402—407.

getan war, sich als eine zu besonderer Dienstauffassung verpflichtete Verwaltungselite zu fühlen. Wenn der Staat seine Beamten nicht so bezahle, daß sie ein normales Leben führen könnten, so hatte 1904 *T. G. Danailov* in politischer Absicht, aber nicht ohne Grund kritisiert, so begehe er letztlich ein „Verbrechen an sich selbst“⁹²).

Auch der Urlaubs- und Pensionsanspruch war auf dem Papier ein erheblicher Vorteil gegenüber außerstaatlichen Arbeitsbereichen. Jedoch gilt es auch hier zwischen juristischer Privilegierung und Realität zu unterscheiden. Das Recht auf Pensionierung — von *Maria Theresia* in Österreich bereits 1762 zum Beamtenprivileg erhoben, in Preußen und den deutschen Südstaaten im 19. Jahrhundert zunächst als Gnadenakt, dann als Rechtsanspruch auf staatliche Versorgung eingeführt — war zwar auch von der Türnovov-Verfassung im Art. 166 festgelegt worden. Nachdem man 1880 für Invaliden und verdiente Kämpfer des antitürkischen Befreiungskampfes die Pension auf dem Antragswege eingeführt hatte, dauerte es jedoch noch bis 1888, bis die Lehrer eine kollektive Pensionsregelung erhielten. Staatsbedienstete mußten noch bis 1891 warten, und die Beamten der Gemeinden und Kreise kamen nicht vor 1911 in den Genuß der Pensionierung⁹³). Vor allem qualifizierte Gemeindebeamte wanderten gerade aus diesem Grunde häufig in die heiß begehrten Staatsbeamten-Stellen ab und schwächten damit die Effizienz der lokalen Verwaltung⁹⁴). Die Pensionierung blieb zudem über die gesamte Zeit hinweg nach dem Versicherungsprinzip organisiert, so daß sie nicht staatliche Versorgung war, sondern aus den Beiträgen der Beamten finanziert wurde⁹⁵). Das Pensionsniveau blieb daher für die meisten Beamten gering.

⁹²) *T. G. Danailov*, *Činovničeskijat vāpros*, S. 469.

⁹³) NBKM-BIA fond 16: *Todor Burmov*, a. e. 381, 1.558—572 (Zakonoproekt za činovnicite); CDIA fond 159: Ministerstvo na finansite, op. 1, a. e. 63, L.2—17 (Gesetzentwurf 1899). Ferner *G. Balmadžiev*, *Pensionnijat vāpros*, *Sāznanie* 7. Jg., vom 14.5.1910, Nr. 38, S. 1—3; *V. Iv. Mirčev*, *Pensiite na činovnicite i služiteli pri izbornite učreždenija*. Šumen 1914, S. 13—32; *D. Popov*, *Pensionnijat vāpros u nas*, *Obštinska avtonomija* II (1928/29) 4, S. 267 f.; *Al. Tilev*, *Pensionnijat vāpros*. Sofia 1932, S. 19. ff. *Pensionnoto pravo na služaštite v izbornite učreždenija*, *Zaštita* III. Jg. vom 6.7.1912, Nr. 28, S. 1. Ein 1908 bereits formuliertes Gesetz für die Gemeinde-Beamten wurde nicht in Kraft gesetzt und storniert: *Pensiite na služaštite pri izbornite učreždenija*, *Finansov vestnik* Nr. 30 vom 15.5.1910, S. 1/2; *Obštinska biblioteka* IV (1908) 4, S. 101—109.

⁹⁴) *Obštinska biblioteka* III (1908) 6, S. 161—164; *Finansov vestnik* II. Jg. Nr. 3 vom 25.11.1911, S. 5/6. In Sofia wurde bereits in den 1890er Jahren das Pensionsrecht gezielt als Mittel eingesetzt, um qualifizierte Kräfte in die städtische Verwaltung zu ziehen: *Sofijski obštinski vestnik* IV vom 22.4.1892, Nr. 16, S. 1/2.

⁹⁵) CDIA fond 173, op. 1, a. e. 376, L. 143—144 (Rede *Stefan Stambulovs* vom 17.12.1892 über eine Revision des Beamtenpensionsrechts).

Auch das Beförderungs- und Laufbahnwesen blieb während der ganzen Zeit zwischen Befreiung und Erstem Weltkrieg ungeklärt und ungeregt. Erst das Beamtengesetz von 1906 sah die Einteilung der Beamten in Klassen und Dienststufen vor und führte damit das Anciennitätsprinzip ein. In der Praxis aber wurden die Aufstiegsmöglichkeiten weitgehend willkürlich gehandhabt. Das „*partizanstvo*“ blieb zumeist ein erfolgversprechenderes Karriereinstrument als das Warten auf Beförderung. Vor allem mittlere und kleine Beamte verbrachten nicht selten viele Jahre auf ein und derselben Laufbahnstufe ohne Positions- oder Gehaltsaufwertung⁹⁶).

Blieb somit schon die rechtliche und soziale Positionierung der bulgarischen Beamten hinter jener ihrer mitteleuropäischen Kollegen zurück, so kam hinzu, daß das Beamtentum in Bulgarien auch von seinem sozialen Selbstverständnis her nicht das gleiche *esprit de corps* zu entwickeln vermochte, das sich etwa in Deutschland im Wandel vom Fürstendienst zum Staatsdienst herausgebildet hatte und dort bewußt begünstigt worden war. Schon die westlichen Zeitgenossen nahmen dieses Defizit an ständischer Exklusivität wahr. Dem bulgarischen Beamten, so die Wiener *Neue Freie Presse*, fehle es neben Tradition und Vorbildung auch an „Standesbewußtsein, feinem Ehrgefühl und Charakter“⁹⁷). Gemeint waren damit Tugenden, die aus einer zwar auch in Mitteleuropa bisweilen als unangemessen empfundenen Privilegierung herrührten, die dort aber doch zugleich auch als Element der Leistungsfähigkeit des Beamtentums erkannt worden waren. „Äußerlichen Privilegierungsstrategien“ (Bernd Wunder), die im deutschsprachigen Raum darauf kalkuliert waren, in bewußter Anlehnung an altständische Rechte dem Beamten gegen deren Leistungserfüllung eine solche quasi ständische Exklusivität zu verleihen, mangelte es angesichts des Fehlens ständischer Traditionen im sozial wesentlich stärker homogenisierten Bulgarien allerdings an den sozialgeschichtlichen Voraussetzungen. Die weitverbreitete egalitäre Grundstimmung unter den Parlamentariern des jungen bulgarischen Staates ließ sich für derartige Dinge kaum erwärmen. Schon die bewußte Ausgrenzung des Beamtenrechts aus dem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis fiel in Bulgarien sehr viel weniger strikt aus als etwa im deutschsprachigen Raum. Streng genommen fehlte es trotz formeller Übernahme von Eid und Treuepflicht an einer vergleichbar scharfen Tren-

⁹⁶) Vgl. beispielsweise für die Beamten des Außenministeriums und des Post- und Telegraphenwesens: N. Jančev, Organizacijata na našeto Ministerstvoto na vāšnite dela i ispovedanijata i nešto za organizacijata na drugite naši Ministerstva, *Juridičeski pregled* II (1894), S. 475; *Telegrafo-poštensko sāznanie* I. Jg. vom 20.1.1909, Nr. 20, S. 2.

⁹⁷) *Neue Freie Presse* Nr. 11 821 (Morgenblatt) vom 21.7.1897. Eine ganz ähnliche Feststellung trifft auch der Reisebericht von Edward Dicey, *The Peasant State. An account of Bulgaria in 1894*. London 1897, S. 108 im Vergleich mit den englischen „civil servants“.

nung zwischen Beamten und Angestellten. Zwar sah auch das bulgarische Beamtengesetz das Titelrecht vor; der Titel war aber, wie *Jireček* anmerkte, „nicht gerne gesehen“⁹⁸). Das deutsch-österreichische Vorbild vor Augen, hatte *Jireček* in seiner eingangs bereits zitierten Denkschrift für eine Reorganisation der bulgarischen Verwaltung aus dem Jahre 1881 bereits ange-regt, Uniformen für Beamte einzuführen und „auch dem Richterstand ein solides Exterieur“ zu geben, um deren Autorität zu erhöhen. Uniformen ver-mochten sich aber abgesehen von Eisenbahn und Polizei nicht durchzuset-zen. Versuche *Stefan Stambulovs*, derartiges einzuführen, waren nicht von Dauer⁹⁹). Selbst die bereits 1880 von der liberalen Regierung *Karavelov* ein-gebrachte Initiative, dem Beamten als Ausgleich für die in Bulgarien unge-setzlichen Auszeichnungen im Falle besonderer Leistungen doch wenigstens eine materielle Belohnung erteilen zu können, fand im Parlament keine Zu-stimmung¹⁰⁰).

Dies alles mochte im monarchistischen Europa des ausgehenden 19. Jahr-hunderts als ein sympathisches Zeichen einer bürgerlich-egalitären Kultur gewertet werden. Für einen sozialgeschichtlichen Vergleich von Rolle und Effizienz der Beamtenschaft in Mittel- und Südosteuropa bleibt jedoch fest-zustellen, daß es damit auch an Instrumenten zur Herausbildung einer kollektiven Identität und einer Identifizierung des Beamtenapparats mit dem den Staat verkörpernden Monarchen fehlte, die im deutschsprachigen Raum bei der Abwehr einer parteipolitischen Instrumentalisierung der Bürokratie geholfen hatte. Eine immer noch stark von der Erfahrung des materiell pri-viligierten und korrupten spät-osmanischen Beamten geprägte Perzeption fand jedoch wenig Verständnis für die Überlegung, den staatlichen Beamten durch eine quasi-ständische Privilegierung zu besonderer Loyalität und Ef-fizienz zu verpflichten. Das Verhältnis von Staat und Beamtentum mußte sich daher anders entwickeln als unter den Bedingungen Mitteleuropas. Identifikation mit der regierenden Partei ersetzte hier die Identifikation mit dem Staat.

IV.

Die Verwaltung im bulgarischen Staat litt aber nicht nur unter der wenig gefestigten Rechtsposition und Sozialstellung, die die Beamten dem politi-schen Zugriff der Parteien öffnete. Ähnlich wie in anderen südosteuropäi-schen Ländern krankte sie darüber hinaus auch in Bulgarien unter der Nei-gung zur Aufblähung und einem nur langsam zu überwindenden Mangel

⁹⁸) C. Jireček, *Das Fürstenthum Bulgarien*, S. 287.

⁹⁹) T. Vasilov, *Život i spomini*, S. 99.

¹⁰⁰) *Dnevnik (stenografičeski) na II-to ONS. Vtora sessija. XCII zased.* 4.12.1880, S. 19 ff.

an qualifizierten Verwaltungskräften, der sich vor allem auf lokaler Ebene bemerkbar machte. Die Ministerien, so beschrieb *Constantin Jireček*, der in seiner kurzen Amtszeit eine feine Beobachtungsgabe für die Schwachstellen der bulgarischen Verwaltung entwickelte, bereits die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit, sehen allesamt „*alla turca*“ aus, mit „Schwärmen von Nichtstuern, Plauschern und Tabakrauchern“¹⁰¹). Diese Zustandsbeschreibung aus der Frühzeit des bulgarischen Staates verlor aber auch in späteren Jahren nichts Grundsätzliches von ihrer Gültigkeit. Während Länder wie Deutschland und Österreich mit einer Zahl von 4.5 bzw. 1.6 Beamten auf 1 000 Einwohner auskämen und selbst balkanische Nachbarn wie Rumänien nicht mehr als 4 Beamte pro 1 000 Einwohner hätten, so rechneten Kritiker um die Jahrhundertwende vor, betrage die Relation in Bulgarien 12:1 000¹⁰²). Auch wenn derartige Vergleiche häufig dem politischen Tageskampf entsprangen und in ihrer empirischen Genauigkeit aufgrund der unterschiedlichen Erfassungskriterien — nicht nur zwischen den einzelnen Ländern, sondern auch innerhalb Bulgariens selbst — problematisch sind¹⁰³), so beschreiben sie das Aufblühen der Verwaltung zwischen Unabhängigkeit und Balkankriegen im Trend doch zweifelsohne richtig. Allein zwischen 1896 und 1911, für die die Angaben aus drei Beamten-Zählungen vorliegen, verdoppelte sich die Zahl der Beamten von 20 509 auf 49 683 (jeweils ohne die bei den beiden ersten Zählungen nicht erfaßten Gemeindebeamten)¹⁰⁴). Der Anstieg übertraf dabei deutlich den demographischen Zuwachs und den der Erwerbstätigen insgesamt. Verantwortlich für diesen Anstieg waren vor allem der Bildungssektor, das Außenministerium und das Ministerium für Transport und Bauten. Sie allein trugen über 70 % des Zuwachses. Die Explosion der Beamtenzahlen im Bildungsministerium nach 1904 auf über

¹⁰¹) C. Jireček, *Bälgarski dnevnik* I, S. 415. Ähnlich auch in: *Iz Archiva na Konstantin Ireček*. Tom II, S. 55; BAN-NA fond 3k: *K. Ireček* op. 1, a. e. 1120, 1.4—12 (Denkschrift ...).

¹⁰²) *Dnevnik (stenografičeski) na XI.-to ONS*, 1.izvr.sessija, XII.zas (12.3.1901), S. 252f.; *Štat na činovnicite, Nov Vek* Nr. 355 vom 3.9.1901, S. 1/2.

¹⁰³) So wurden beispielsweise in den beiden Beamten-Zählungen von 1896 und 1904 die damals noch nicht als Staatsbeamte geltenden Gemeindeangestellten sowie die Lehrer nicht erfaßt, wohingegen sie in der Zählung von 1911 enthalten sind. Gegenüber anderen Ländern ergeben sich zudem vielfältige Unterschiede hinsichtlich der Erfassung von Lehrern, Geistlichen und Subalternbeamten sowie hinsichtlich des stark variierenden staatlichen Leistungsangebots.

¹⁰⁴) *Rezultati ot prebrojavaneto na dăržavnite činovnici i slăžasti v Kjnažestvo Bälgarija na 1.mart 1896*. Sofia 1896, S. 115; *Rezultati ot prebrojavaneto na dăržavnite činovnici i slăžasti na 1.jun.1904*. Sofia 1908, S. 3; *Statistika na činovnicite i slăžastite pri dăržavnite i izbornite učreždenija kăm 1.april 1911*. Sofia 1918, S. 6/7.

10 000 Beamte war dabei allerdings nicht nur durch den Schulausbau bedingt, sondern auch durch die Übernahme der vorher als Gemeindeangestellte geltenden Lehrer in das staatliche Beamtenverhältnis. Ähnlich kam auch die Ausweitung des Außenministeriums durch die Übernahme der Geistlichen, aber auch durch die Erlangung der vollen außenpolitischen Souveränität Bulgariens 1908 zustande, wohingegen das Anwachsen des Bau- und Transportministeriums vor allem die Ausweitung des Verkehrs- und Kommunikationsnetzes durch Eisenbahn und Telegraphendienste widerspiegelt. Für eine Einordnung dieser Entwicklung in einen internationalen Vergleich bietet sich aufgrund der oben genannten Erfassungsprobleme allein die Zahl der insgesamt im öffentlichen Dienst Beschäftigten an. Auch dieser, ebenfalls nur als grober Trend zu verstehende Vergleich bestätigt dabei jedoch, daß Bulgarien 1895 mit 1.2 % öffentlich Bediensteten (gemessen an der Gesamtzahl der Bevölkerung) einen relativ höheren Anteil an in der Verwaltung Beschäftigten erreichte als das Deutsche Reich, wo der Anteil der Zivilbediensteten im Vergleichszeitraum bei etwa nur 0.68 % lag. Auch gegenüber Serbien mit seiner nicht eben kleinen Bürokratie lag die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (hier einschließlich der freien Berufe) um die Jahrhundertwende in Bulgarien mit ca. 5 % gegenüber 3.7 % noch deutlich höher¹⁰⁵). Noch nach dem 1. Weltkrieg, als in Bulgarien eine Diskussion um Wege und Irrwege des bulgarischen Staates seit seiner Unabhängigkeit einsetzte, wurde auch auf die verhängnisvolle „Verbeamtung“ des Staates hingewiesen, eine jener „ungesunden“ Fehlentwicklungen Bulgariens in diesen Jahrzehnten, die das Land in die „nationale Katastrophe“ geführt hätten¹⁰⁶).

Ein weiteres strukturelles Hemmnis der Modernisierung des Landes war zweifelsohne auch das sich nur langsam verbessernde Qualifikationsprofil der bulgarischen Beamten. Qualifiziertes Verwaltungspersonal stand danach vor allem in den ersten Jahren ohnehin nur in Grenzen zur Verfügung und mußte zunächst in den zentralen Verwaltungsinstanzen konzentriert werden. Vor allem die schmale Schicht der Lehrer war es, die nach der Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit die wenigen notwendigen Spitzenpositionen in der Staatsverwaltung besetzten¹⁰⁷). Hingegen fehlte es anfangs

¹⁰⁵) Die bulgarischen Zahlen nach: *Statističeski godišnik na Carstvoto Bălgarija* 1892, S. 80 f.; Kiril Popov, *Stopanska Bălgarija*. Sofia 1916, S. 31; für Serbien: *Historische Statistik Serbiens 1834—1914*. Hrsg. von Holm Sundhausen, München 1989, S. 178; für das Deutsche Reich: B. Wunder, *Geschichte der Bürokratie*, S. 72 f.

¹⁰⁶) *Našite minali greški*, *Mir* vom 1.2.1919.

¹⁰⁷) Vgl. vor allem das Bildungsministerium, wo, so *Konstantin Stoilov*, die Mehrzahl der Beamten frühere Lehrer seien, die „une certain experience“ besäßen: NA-BAN fond 3k: *K. Ireček*, op. 1, a. e. 176, 1.28—36 (Brief *Stoilovs* an *Jireček* vom 27.8.1879).

fast völlig an Juristen, da das Osmanische Reich kaum Beschäftigungsmöglichkeiten für christliche Juristen bereitgehalten hatte. Hinzu kamen schon bald Handwerker und Kaufleute, die infolge der veränderten Marktbedingungen nach der Unabhängigkeit vom Osmanischen Reich in die Krise geraten waren und eine Beamtenposition der angestammten Beschäftigung vorgezogen hatten¹⁰⁸). Auch diese, mit einem gewissen Kompetenzniveau ausgestatteten Kräfte zog es jedoch vor allem in die lukrativeren zentralen Verwaltungspositionen. Bessere Verdienstmöglichkeiten als in den finanzschwachen Kommunen, aber auch die kulturelle Anziehungskraft der sich „europäisch“ gebenden Hauptstadt wirkten hier als Motor. Dies bewirkte in der zentralen Verwaltung schon früh einen relativ beachtlichen Bildungsstand der zentralen Beamten, den auch ausländische Beobachter überrascht notierten¹⁰⁹). In der breiteren Masse der Beamten und vor allem auf lokaler Ebene aber führte dies zu lange nachwirkenden Defiziten. Noch 1896 sah das Qualifikationsniveau im ganzen aber eher ungünstig aus. 44 % der Beamten hatten maximal die dreijährige Grundschule durchlaufen, viele von ihnen auch diese ohne formellen Abschluß. Von jenen nominell 52 %, die über eine sogenannte mittlere Bildung verfügten, hatte ebenfalls nur eine Minderheit die Schule auch bis zum Abschluß besucht. Insgesamt waren es nicht mehr als ein Viertel der Beamten, die über eine abgeschlossene Schulbildung oberhalb des Grundschulniveaus verfügte. Unter den 85 Bezirksverwaltungschefs waren 1896 noch 44, die lediglich die Grundschule besucht hatten und auch die „Okräg“-Vorsteher, die den preußischen Landräten oder den französischen Präfekten vergleichbar waren, besaßen zu diesem Zeitpunkt häufig noch nicht die vorgeschriebene mittlere Bildung¹¹⁰). Bedenkt man, daß gerade sie in besonderem Maße in ihrer Position von den Wechselfällen des „*partizanstvo*“ betroffen waren, so wird einmal mehr der Zusammenhang von politischer Instabilität des Beamtentums und fachlicher Qualifizierung deutlich.

Selbstverständlich war auch der bulgarische Staat sichtlich bemüht, die Bildungs- und Qualifikationsanforderungen an seine Beamten zu formalisieren und zu verbessern. Insbesondere seit der Jahrhundertwende wurden die geforderten Bildungspatente für Beamte zusehends verschärft. Ein Trend zum Besseren ist denn auch unverkennbar, wenngleich erst am Vorabend des

¹⁰⁸) C. Jireček, *Das Fürstenthum*, S. 289; T. Girginov, *Istoričeski razvoj na sāvremena Bālgarija ot Vāzraždaneto do Balkanskata vojna 1912g.*, Tom 2. Sofia 1935, S. 207.

¹⁰⁹) Vgl. z. B. den Mitarbeiter des 1882 in bulgarischen Ministerdiensten stehenden Russen *Sobolev*, A. N. Ščeglov, *Russkoe ministarstvo v Bolgarii*, *Istoričeski vestnik* 32 (1911), S. 559. Ähnlich auch der britische Reisende Edward Dicey, *The Peasant State*, S. 105 f.

¹¹⁰) M. K., *Bolgarskie činovniki (Pis'mo iz Sofija)*, *Russkoe bogatstvo* (1897) 8, S. 47—53.

Balkan-Krieges auch in der Breite eine den Ressourcen des Landes entsprechende Bildungsgrundlage erreicht wurde. Immerhin hatten nunmehr 44 % eine (siebenjährige) mittlere Schulbildung durchlaufen. Ehemalige Schüler und Studenten, die am Ende des Jahrhunderts nur etwa 1/3 der angehenden Beamten ausgemacht hatten, dominierten 1911 die meisten Behörden¹¹¹). Die Rekrutierung der Beamten aus anderen Berufen war damit einer durch Schule, in Spitzenpositionen auch schon durch Hochschule vorbereiteten Ausbildung gewichen. Akademische Bildung blieb aber auch jetzt immer noch relativ selten. Lediglich 9 % der Beamten verfügten am Vorabend der Balkan-Kriege über eine abgeschlossene höhere Bildung.

Besonders langsam besserte sich jedoch auch in diesen Jahren das Qualifikationsprofil der lokalen Beamten und Verwaltungskräfte. Unter den „Kmeten“ war während des ganzen hier zu behandelnden Zeitraums ein ausgesprochen hoher Anteil an schulisch gar nicht bis gering gebildeten Personen zu finden. Noch 1911 verfügten über 10 % nicht einmal über Lese- und Schreibkenntnisse, der Rest hatte zumeist lediglich eine unvollendete Grundschulbildung. Auch hinsichtlich der lokalen Schreiber und Steuerbeamten wurde noch nach der Jahrhundertwende über eine zu geringe Qualifikation geklagt. Schon die formellen Bildungsanforderungen an sie waren im ganzen relativ niedrig. Selbst in der Hauptstadt Sofia war für diese Verwaltungskräfte nur eine dreijährige Praxis oder der Besuch der dreiklassigen Grundschule erforderlich und für Angestellte in der Buchführung ein vierjähriger Schulbesuch¹¹²). Auch das Prüfungswesen wies Lücken und Mängel auf. Vorgeschriebene Prüfungsbestimmungen standen häufig nur auf dem Papier¹¹³). Bis etwa 1903/4 verfügten die meisten Schreiber kaum über die gesetzlich geforderten Prüfungen. Erst ab etwa 1903/4 besserte sich die Situation hier merklich, als man die Einstellungsvorschriften für Kmeten und lokale Beamte deutlich verschärfte¹¹⁴). Selbst die Bezirks- und Kreisverwaltungschefs verfügten aber erst im Verlauf des letzten Jahrzehnts vor den Kriegen durchgängig über die geforderten Bildungspatente¹¹⁵). Zweifels- ohne lag der Wissensstand der öffentlichen Funktionsträger damit über je-

¹¹¹) Statistika na činovnicite i slážasti 1911, S. 123 ff.

¹¹²) Pravilnik na vătreshnija red na Sofijskoto gradsko obštinsko upravlenie (Art. 8), *Stoličen bulletin* III. Jg. vom 5.5.1901.

¹¹³) So beschloß der Staat beispielsweise 1909, eine Prüfung für die Beamten der Akzisenverwaltung einzuführen, ohne dies jedoch dann auch in der Praxis bei der Einstellung selbst zu beachten: *Finansov vestnik* Nr. 8 vom 10.10.1909, S. 1/2.

¹¹⁴) Vgl. Žeko Popov, Problemi na vătreshnata politika na vtoroto narodno-liberalното pravitelstvo (1903—1908), *Izsledvanija po bălgarskata istorija V* (Sofia 1980), S. 92 ff.

¹¹⁵) *Pregled* I. Jg. vom 1.3.1900, Nr. 13; ibidem vom 20.7.1900, Nr. 25; *Juridičeski Pregled* VII (1899) IV, S. 305 kritisierten beispielsweise noch für die Jahrhundertwende, daß viele dieser Amtsinhaber nicht die geforderte Schul-

nem der breiten bäuerlichen bulgarischen Bevölkerung, und die Verbesserungen, die sich gerade hier vollzogen, dürfen nicht übersehen werden. Angesichts der durch das „*partizanstvo*“ bewirkten Instabilität und Funktionschwächen der Verwaltung waren eben diese Verbesserungen allerdings nicht durchgreifend genug, um die Verwaltung wirklich effektiv und innovatorisch zu gestalten. An der Spitze mochte die Elite auch über beachtenswerte Kompetenz verfügen; im ganzen blieb sie auch in Bulgarien weitgehend ein „Dach ohne Fundament“¹¹⁶).

V.

Die Frage, warum die Länder Südosteuropas in ihrem Bemühen, Anschluß an die Entwicklung der west- und mitteleuropäischen Vorreiter-Staaten zu finden, zwar sichtbare Verbesserungen erreichten, trotz mancher „mini-Spurts“ (John Lampe) aber letztlich doch auf der Strecke blieben, kann mit ökonomischen Modernisierungshemmnissen allein nicht beantwortet werden¹¹⁷). Es müssen bei ihrer Beantwortung jene staatlich-institutionellen, aber auch politisch-kulturellen und mentalitätsgeschichtlichen Entwicklungshemmnisse einbezogen werden, die nicht minder den Gesamterfolg des Modernisierungsanliegens der nach jahrhundertelanger Fremdherrschaft neu entstandenen balkanischen Nationalstaaten mitbestimmten. Im Kanon dieser „gesellschaftsgeschichtlich“ zu begreifenden Entwicklungsproblematik findet auch die hier behandelte Frage nach dem Modernisierungspotential von Beamtentum und öffentlicher Verwaltung ihren Platz. Staatliche Modernisierung und Verwaltungsentwicklung Bulgariens waren dabei ein zutiefst widersprüchlicher Prozeß, der nicht weniger ambivalent verlief als der der ökonomischen Modernisierung auch. Ihn als zügige und fast reibungslose Anpassung an „europäische Normen“ darstellen zu wollen, wie dies die dominierende Sichtweise einer primär um „Modernisierungsnachweise“ bemühten bulgarischen Nationalgeschichtsschreibung ist¹¹⁸), wird der Kom-

bildung besäßen. Für 1911 weist die Beamtenstatistik allerdings eine fast durchgängige Hochschulbildung zumindest der Kreisverwaltungschefs auf.

¹¹⁶) So in Bezug auf Serbien: Holm Sundhausen, Einleitung in: Historische Statistik Serbiens, S. 26.

¹¹⁷) Hierzu H. Sundhausen, Die verpaßte Agrarrevolution. Aspekte der Entwicklungsblockade in den Balkanländern vor 1945, in: Industrialisierung und gesellschaftlicher Wandel in Südosteuropa. Hrsg. von R. Schönfeld. München 1989, S. 45—60.

¹¹⁸) Vgl. beispielsweise besonders exponiert bei Andrej Pantev, Die Entstehung des bulgarischen Staates als Produkt des Befreiungskrieges, in: 110 Jahre Wiedererrichtung des bulgarischen Staates 1878—1988. Hrsg. von K.-D. Grothusen. München 1990, S. 41—46, der behauptet, daß sich staatliches Leben nach der Befreiung mit „unerwarteter Reibungslosigkeit“, „verhältnis-

plexität dieses Prozesses daher kaum gerecht. In vielem wurden die als „modern“ begriffenen staatlichen Institutionen nur der äußeren Form nach übernommen. Die funktionale Adaption blieb jedoch nicht selten hinter dieser vordergründigen Imitation zurück. In diesem Sinne sind auch die Funktionschwächen und Fehlentwicklungen zu interpretieren, die die Rolle von Beamtenschaft und Verwaltungsapparat in Bulgarien zwischen Unabhängigkeit und Balkan-Kriegen charakterisieren. Zwar war auch das Beamtentum eines jener Instrumente, die in Bulgarien nach 1879 als Antithese zum osmanischen Erbe und als Institution der Modernität in Anlehnung an westliche Vorbilder „eingeführt“ wurden. Anders als in Mitteleuropa fand es jedoch in der Praxis nie in die Rolle einer „über den Interessen stehenden“ Verwaltungselite hinein. Während die Schicht der oberen Beamten mit der politischen Elite zu einer bürokratischen Herrschaftskaste verschmolz, geriet der Großteil der mittleren und kleinen Beamten zur politisch disponiblen Verfügungsmasse der Parteien. In seiner permanenten Abhängigkeit von den sich schnell drehenden politischen Winden vermochte sich der bulgarische Beamte nicht zur kompetent und bis zu einem gewissen Grade autonom agierenden Funktionseleite zu entwickeln. Selbst soziale und materielle Privilegierung, von der die bulgarischen Beamten in sehr viel geringerem Maße profitierten als etwa ihre deutschen Amtskollegen, waren nicht dazu angetan, aus der Beamtenschaft im Sinne Otto Hintzes einen *Beamtenstand* zu machen.

Fragt man nach den Gründen für diese Entwicklung, so dürfte sie in letzter Instanz in den spezifischen, von mitteleuropäischen Verhältnissen eben fundamental verschiedenen sozial- und kulturgeschichtlichen Ausgangsbedingungen wurzeln, unter denen Beamtentum und Verwaltung in Bulgarien wie auch in anderen Balkanstaaten nach der osmanischen Herrschaft entstanden. Gemeint ist damit vor allem das Fehlen jener Tradition, aus der heraus das westliche Beamtentum aus dem Dienst für Fürsten, Adel und Städte erwuchs. In Mittel- und Westeuropa war das Beamtentum in seiner modernen Form zudem in der Auseinandersetzung zwischen Reformabsolutismus und altständischer Ordnung geprägt worden. Als gegen die etablierten ständischen Kräfte geschaffener privilegierter Apparat hatte sich der Beamtenstand dabei gegen die altständischen Privilegien des Adels ebenso wie gegen die fürstliche Gewalt im Sinne eines aufgeklärten Staatsverständnisses als „allgemeiner Stand (und) Anwalt allgemeiner Interessen“ zu emanzipieren vermocht¹¹⁹). Gerade hierin wurzelte seine erhebliche innovatorische Potenz, die das Beamtentum vornehmlich im Gefolge der napoleonischen Ära an den Tag legte. In Bulgarien hingegen war die sozialgeschichtliche Konstellation eine völlig andere: Die jahrhundertelange Staa-

mäßig normal“ und in „Identität mit den europäischen bürgerlich-demokratischen Traditionen“ herausbildete.

¹¹⁹) Th. Nipperdey, Probleme der Modernisierung in Deutschland, in: idem, Nachdenken über die deutsche Geschichte. München 1990, S. 57.

Beamte in Bulgarien (1879—1912)

tenlosigkeit und die osmanische Verwaltungsstruktur, die trotz der späten Anpassungsversuche der Pforte nur wenige Ansätze moderner Verwaltung entwickelt hatte, hatten für die Bulgaren Verwaltungserfahrung weitgehend auf die Selbstverwaltung in Kirche, Schule und Gemeinde beschränkt. Hier waren Formen administrativer Beteiligung gelebt worden, die sich jedoch weitgehend im Rahmen der traditionellen, patriarchalischen und personalisierten Strukturen abspielten. Sie lebten auch nach 1879 weiter fort. Das funktionale Ziel des modernen Beamtentums, nämlich Herrschaft zu entpersonalisieren und durch sachrationale Verwaltung zu ersetzen, gelang dadurch nicht. Das Beamtentum blieb letztlich Klientel. Anders als vor allem im deutschsprachigen Mitteleuropa, wo es zum gewichtigen Motor gesamtgesellschaftlicher Modernisierung geworden war, vermochte es eine vergleichbare entwicklungsgeschichtliche Funktion in den jungen Nationalstaaten des Balkans daher nicht zu spielen.

Tabelle 1: Entwicklung der Beamtenzahlen 1896—1911

	1896	1904	1911
Insgesamt	20599	27939	49683 ¹⁾
Innenministerium	5187	5225	5486
Bildungsministerium	966 ²⁾	1830	12310
Finanzministerium	2587	3364	4531
Außenministerium	118	224	2520 ³⁾
Min. f. Handel u. Landwirtschaft	1757	2751	3761
Min. f. Bauten u. Transport	3167	5359	10215
Kriegsministerium ⁴⁾	4309	6455	7608

Quelle: Rezultati ot prebrojavaneto na dăržavnite činovnici i služašti 1896, S. 115; Rezultati ot prebrojavaneto . . . 1904, S. 2; Statistika na činovnicite i služašti . . . 1911, S. 3/4.

¹⁾ Unter Einbeziehung der Kommunalbeamten, die erstmals 1911 mitgezählt wurden: 72 351

²⁾ 1896 und 1904 ohne Lehrer

³⁾ 1911 unter Einbeziehung der Geistlichen

⁴⁾ Ohne untere Ränge

Tabelle 2: Schulbildung der Beamten 1896–1911 (in %)

	insgesamt			Innenministerium			Finanzministerium			Justizministerium					
	1896	1904	1911	1896	1904	1911	1896	1904	1911	1896	1904	1911			
Beamte insgesamt	20599	27939	49683	5781	5225	5486	2581	3364	4531	2424	2701	3081			
Analphabeten	4.1	1.4	0.7	10.5	3.8	3.6	0.5	0.4	0.3	0.1	0.0	0.0			
Grundschule ¹⁾	36.9	28.5	22.1	52.8	50.6	49.2	28.8	19.0	19.4	18.4	13.2	12.6			
Mittelschule ²⁾	39.6	45.8	44.3	28.1	32.3	34.8	28.1	32.3	34.8	70.4	70.7	67.5			
Fachschule ³⁾	13.8	14.7	22.7	14.9	9.0	6.7	6.7	7.7	13.7	2.6	3.9	3.3			
höhere Schule	6.3	9.1	9.2	3.2	4.2	4.7	2.2	4.5	6.7	8.4	12.1	16.4			
Bildungsminist.															
1896	1896	1904	1911	1896	1904	1911	1896	1904	1911	1896	1904	1911			
966	1830	12310	3167	5359	10215	118	224	2520	1757	2751	3761	4399	6456	7608	22100
3.1	0.8	0.2	6.0	3.8	0.9	0.0	2.2	0.3	1.7	0.3	0.6	0.9	0.5	0.0	12.5
12.1	7.6	1.5	42.2	36.5	36.1	21.2	21.4	20.0	40.3	18.3	17.6	34.4	26.2	26.0	52.7
30.8	27.2	32.7	44.0	52.3	51.9	44.1	41.1	36.1	42.6	50.8	48.2	20.9	32.4	37.7	28.4
10.4	13.1	49.7	4.1	5.2	6.2	8.5	4.5	25.0	9.4	18.8	19.5	15.4	34.3	28.3	2.0
42.5	48.1	15.1	3.8	3.7	2.8	25.4	30.8	4.9	6.0	11.7	14.7	4.9	7.1	7.5	0.9

Quelle: Resultati ot prebrojavaneto na dūržavnite činovnici i služašti 1896, S. 115; Resultati ot prebrojavaneto ... 1904, S. 2; Statistika na činovnicite i služašti ... 1911, S. 3/4.

¹⁾ vierjährige Grundschule, ²⁾ drei- bzw. vierjähriges Progymnasium und Gymnasium, ³⁾ pädagogische Schulen, geistliche Seminare, Handwerks-, Landwirtschafts- und Militärschulen