

Analyse**Reformen des öffentlichen Sektors in Russland im Jahr 2004**

Stefanie Harter, Delegation der Europäischen Kommission, Moskau

Zusammenfassung

Der russische Staatsapparat bedarf dringend der Reform. Denn die Implementierung weiterer Wirtschafts- und Sozialreformen droht an der begrenzten Umsetzungsfähigkeit des Staatsapparates zu scheitern. Nach den Wahlen 2003 und 2004 werden nun endlich die fälligen Reformen eingeleitet. Im ersten Schritt werden die Ministerien reorganisiert und umstrukturiert, die Apparate auf regionaler Ebene sollen folgen. Ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst regelt den Status der Beamten neu, ihre Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten. Die Verwaltungsreform und die Reform des öffentlichen Dienstes werden von einer mittelfristigen, ergebnisorientierten Finanzplanung flankiert, die staatliche Politik und Verwaltung transparent, effizient und leistungsorientiert machen sollen.

Die Defizite des russischen Staatsapparats

Etwa 1,84 Millionen Beamte sind damit beschäftigt, den russischen Staat zu verwalten – und etwa 540.000 davon in Moskau. Die Zahl der Beamten ist seit 1992 gestiegen, insbesondere in den Regionen. Neue – der Marktwirtschaft angepasste – Institutionen, wie Steuerbehörden, Arbeitsämter, Migrationsämter usw. mussten eingerichtet werden. Doch der Ausbau des Apparats hat ihn nicht leistungsfähiger gemacht. Effizienz und Effektivität des russischen Staatsapparates, die Qualität der von ihm erbrachten Dienstleistungen, sind niedrig, der Reformbedarf ist hoch. Denn die Implementierung weiterer Wirtschafts- und Sozialreformen droht an der begrenzten Umsetzungsfähigkeit des Staatsapparates zu scheitern. Die fehlende Tradition einer gut ausgebildeten und rechenschaftspflichtigen Beamtenschaft, der hohe Dezentalisierungsgrad erschweren den Reformprozess ebenso, wie das Fehlen kompetenter, politisch unabhängiger hoher Beamter.

Das Reformkonzept Gref's

Bereits im Jahr 2000 hat das Zentrum für strategische Studien („Grefzentrum“) Empfehlungen zu einer Staatsreform ausgearbeitet. Im August 2001 wurde ein Konzept zur Reform des öffentlichen Sektors ausgearbeitet, auf dessen Basis im November 2002 ein „Föderales Programm zur Reform des öffentlichen Sektors der Russischen Föderation 2003–2005“ aufgelegt und per Präsidialdekret in Kraft gesetzt wurde.

Das „Programm“ analysiert zunächst die Schwachstellen der russischen Verwaltung, des Beamtenapparates und des öffentlichen Finanzgebarens: Schlecht bezahlte und teilweise schlecht ausgebildete Beamte sind unmotiviert, bisweilen korrupt und liegen in ihren Leistungen weit unter den Anforderungen. Das Anse-

hen des Staatsapparates in der Bevölkerung ist niedrig, was die Rekrutierung gut ausgebildeter und motivierter Mitarbeiter erschwert. Die Aktivitäten des Staates sind unzureichend festgelegt, definiert und damit messbar, und werden von der Bevölkerung kaum kontrolliert. Moralische Standards und ideologische Kontrollen, die das Verhalten von Staat und Beamten zu Zeiten der Sowjetunion reguliert haben und eine gewisse Handhabe gegen Amtsmissbrauch, Korruption und Willkür boten, greifen nicht mehr. Die Ressourcenausstattung des öffentlichen Sektors ist niedrig.

Abhilfe will das „Programm“ durch ein Maßnahmenpaket schaffen, das die rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und methodischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors verbessern will. Auf dieser Grundlage soll der öffentliche Sektor Russlands reformiert werden.

März–Juli 2004:**die Reformen kommen in Gang**

Die Parlamentswahlen im Dezember 2003 und die Präsidentschaftswahlen im März 2004 stärkten die Position Putins und verschafften den Reformbemühungen Raum. Folgerichtig führte Premierminister Fradkow die Verwaltungsreformen als eine der fünf Hauptaufgaben seines Kabinetts auf. Die Reformen, die nun im März 2004 mit Rigorosität und hohem Tempo – das naturgemäß Schwierigkeiten hervorrief – vorangetrieben wurden, bestehen aus drei Komponenten, die eng miteinander verzahnt sind: die Verwaltungsreform, die Reform des öffentlichen Dienstes, und die Reform des Staatshaushaltes. Staatliche Politik und Verwaltung sollen transparent und extern rechenschaftspflichtig, auf Resultate orientiert und auf die Umsetzung staatlicher Ziele gerichtet sein.

Politisch unterstützt werden die Reformen von zwei Gruppen: zum einen von den Anhängern eines „starken Staates“, die eine Stärkung zentraler Kontrolle und interner Disziplin befürworten, und die den Staat in die Lage versetzen wollen, eine Struktur- und Sozialpolitik durchzusetzen, die dem Regime die nachhaltige Unterstützung der Bevölkerung sichert. Zum anderen werden die Reformen von „Technokraten“ vorangetrieben, die die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors erhöhen wollen, indem sie sich überschneidende Strukturen eliminieren, Korruptionsmöglichkeiten einschränken und klare interne Verantwortlichkeiten zuweisen wollen. Gegenwärtig verbindet beide Gruppierungen die Auffassung, dass eine Reform unausweichlich ist, und dass nur ein reformierter öffentlicher Sektor in der Lage ist, die hochgesteckten, vom Präsidenten vorgegebenen wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen. Es besteht allerdings kein Zweifel, dass die Reformvorhaben angesichts der Komplexität und Gleichzeitigkeit jedoch riskant und schwierig umzusetzen sind.

Noch im Juli 2004 wurde unter dem Vorsitz von Dmitrij Medwedjew, dem Chef der Präsidentialadministration, eine konsolidierte Kommission eingesetzt, die für die Reformen verantwortlich zeichnet. Sie ist direkt dem Präsidenten unterstellt und als permanentes Konsultativorgan mit der Aufgabe betraut, die verschiedenen Reformstränge zu koordinieren. Die Tatsache, dass sich Präsident Putin persönlich in regelmäßigen Abständen und vor wichtigen Regierungssitzungen den Reformfortschritt des Staatshaushaltes und der Verwaltungsreformen abfragt, macht deutlich, dass die Veränderungen unumkehrbar sind und von höchster Ebene mitgetragen werden.

Die Mechanik der Reform

Eine erste Funktionsanalyse und -bewertung des föderalen Staatsapparates ergab, dass etwa 1.200 staatliche Funktionen suboptimal verteilt sind und damit entweder abgeschafft, dezentralisiert, privatisiert oder an andere Träger abgegeben werden können. Auf der Grundlage dieser Erkenntnis wurde im Rahmen der Verwaltungsreform im März 2004 – mit einer Nachbesserung im Mai – die Anzahl der Ministerien von 23 auf 15 reduziert. Parallel wurde die Anzahl der nachgeordneten Behörden von insgesamt von 54 auf 75 erhöht. Die neue Struktur besteht nun aus Ministerien, die eine Strategie und die Finanz- und Personalplanung ausarbeiten und für die Erarbeitung von Gesetzen zuständig sind, aus Diensten (*sluschby*), die die Politikimplementierung kontrollieren, und aus Agenturen (*agentstwa*), die die Politikvorgaben umsetzen, Staatseigentum verwalten und staatliche Dienstleistungen

erbringen sollen. Dienste und Agenturen sind jeweils einem Ministerium unterstellt. Ausnahme von dieser Regel stellen acht Föderale Dienste und Agenturen (u.a. für Atomenergie, Finanzmärkte, Antimonopol, Raumfahrtagentur) dar, die unmittelbar dem Premierminister zugeordnet sind. Dieser ist außerdem für 10 Ministerien mit 15 Diensten und 22 Agenturen verantwortlich. Dem Präsidenten unterstehen neben der Präsidentialverwaltung seinerseits direkt weitere fünf Ministerien, 11 Dienste und 3 Agenturen. (Siehe Grafik auf Seite 7)

Um die internen Verantwortlichkeiten und die Wirksamkeitsorientierung zu stärken, wurde die Anzahl der stellvertretenden Minister pro Ministerium von 16–18 auf zwei gesenkt. Entsprechend hat sich auch das neue Ministerkabinett von 31 auf 18 Mitglieder verkleinert. Der Regierungsapparat, unter der Leitung von Dmitrij Kosak, soll wesentlich verkleinert, die Rolle des Regierungsekretariats verstärkt werden.

Im Regierungsprogramm von Premierminister Fradkow vom 28. Juli 2004 ist der Aufgabenkatalog im Bereich der Reform des öffentlichen Sektors eindeutig: Bis zum nächsten Jahr müssen sämtliche Funktionen innerhalb des föderalen Apparates entweder dezentralisiert, privatisiert oder eliminiert sein, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen föderalen Ministerien, ihren Diensten und Agenturen eindeutig festgelegt, Verwaltungsrichtlinien für die Organe der Exekutive ausgearbeitet und ihre Befugnisse klar geregelt sein. Weiterhin ist die Einführung von Verordnungen, die den elektronischen Amtsablauf regulieren vorgesehen und ein System für den elektronischen Dokumentenumlauf zu erstellen. Für die territorialen Organe der Exekutive will man eine einheitliche Ordnung für deren Einrichtung, Tätigkeit und Auflösung zu schaffen. Kontrollvollmachten müssen verteilt und rechtlich fixiert werden.

Die ersten Ergebnisse

Bislang werden die Verwaltungsreformen auf föderaler Ebene durchgeführt. Lediglich in einer Reihe von Pilotregionen (u.a. Tschuwaschien, Samara, Saratow, Krasnojarsk) werden ebenfalls Verwaltungsreformen vorangetrieben. Von einer landesweit koordinierten Vorgehensweise kann zum jetzigen Zeitpunkt kaum die Rede sein, allerdings wächst auch auf der Subjektebene die Erkenntnis, dass sich mittelfristig wesentliche Einschnitte in Struktur, Funktionsweise, finanzieller Ausstattung, und Personal nicht vermeiden lassen werden. Wegweisend bei der Umsetzung der Reformschritte ist das Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung und Handel (MERT). Das (neu

gegründete) Ministerium für Gesundheit und Soziale Entwicklung ist bislang verantwortlich für einen wesentlichen Teil der Reformen des öffentlichen Dienstes, da die ursprünglich dafür zuständige Abteilung beim (nun aufgelösten) Arbeitsministerium aufgehängt war und in das neue Ministerium überführt wurde. Die Präsidialverwaltung wurde ebenfalls umstrukturiert und hat eine neue Abteilung erhalten, die sich mit der Koordination des öffentlichen Dienst befasst.

Für eine Reihe von Ministerien, Diensten und Agenturen wurde noch keine Rechtsgrundlage formuliert, die die institutioneninterne Aufgabenverteilung, Verantwortlichkeiten und Finanzierung regelt. Dieses Versäumnis ist u.a. der Grund, dass die Beziehungen der einzelnen Institutionen untereinander ungeklärt sind. Wenig überraschend ist daher auch, dass angesichts weitreichender personeller Einschnitte und unsicherer Rechtslage, Teile des Staatsapparates im Frühjahr zeitweilig nicht operationsfähig waren oder noch immer nicht sind.

Ein Gesetz, das den Zugang zu Informationen regelt, ist seit geraumer Zeit in Bearbeitung. Transparenz öffentlicher Entscheidungen und der Zugang der Bürger und Unternehmen zu öffentlichen Dokumenten, und zwar ohne Angabe von Gründen, sind zwei wesentliche Bausteine, die Standards staatlicher Dienstleistungen festzulegen. Im Juli 2004 wurden die Einzelheiten zum Gesetzesentwurf bekannt: Zwar soll der Zugang zu Informationen erleichtert werden, allerdings muss dafür ein (bislang noch ungeklärter) Preis entrichtet werden.

Das neue Gesetz „Über den öffentlichen Dienst“

Ungeachtet der noch nicht klar definierten Aufgaben und Funktionen wird der Personalbestand in den föderalen Strukturen reduziert; im Durchschnitt um etwa 20 Prozent. Diese Kürzung erlaubt es, die Gehälter der verbleibenden Beamten wesentlich zu erhöhen. Gleichzeitig wird der öffentliche Dienst reformiert, um die Verwaltungsreformen mit den notwendigen Verhaltensänderungen der Beamtenschaft, welche für die Umsetzung der Reformen letztendlich verantwortlich sind, zu unterfüttern. Für Ausbildung, Umschulung und Weiterbildungsmaßnahmen wurden für den Zeitraum des Reformprogramms bis 2005 erhebliche Mittel bereitgestellt. Zudem müssen neue Anreiz- und Rechenschaftssysteme ebenso ausgearbeitet werden, wie Funktionsbeschreibungen für jede einzelne Position in der Verwaltung. Arbeitsverträge, Besoldungsgruppen, Qualifizierungsvoraussetzungen und Auswahlkriterien für neue Bewerber werden formuliert. Mit einiger Verzögerung hat am 7. Juli 2004 die Duma das Gesetz

„Über den öffentlichen Dienst der Russischen Föderation“ in dritter Lesung angenommen. Zusammen mit dem Rahmengesetz „Über das System des Staatsdienstes in der Russischen Föderation“, das bereits im Frühjahr letzten Jahres angenommen wurde, regelt das neue Gesetz die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Arbeitsbedingungen, Dienstgrade, Karrieremöglichkeiten, Einstiegsvoraussetzungen, Bewerbungsverfahren und Besoldungsgruppen der Beamten. Für den Aufbau und die Pflege einer Kaderreserve soll eine speziell dafür einzurichtende Institution Sorge tragen. Außerdem wird das Prinzip des Interessenskonfliktes in das neue Regelwerk eingeführt. Danach dürfen Beamte nicht mehr gleichzeitig kommerzielle Tätigkeiten ausüben, die sie möglicherweise zu den Aufgaben ihres Amtes in Widerspruch bringen würde

Die Implementierung dieses Gesetzes ist jedoch weitaus schwieriger, als der Gesetzestext vermuten lässt. Widersprüche zum Arbeitsrecht sind zu erkennen. Nachgeordnete Rechtsgrundlagen, zum Beispiel für die Einführung von Indikatoren, die die Arbeitsleistung messen sollen, Standards für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und für die vertikalen und horizontale Mobilität von Beamten sind nicht formuliert. Das am 3. August 2004 verabschiedete Gesetz zur Reform der Sozialleistungen, das eine Monetisierung der Leistungen vorsieht, trifft momentan noch nicht für Beamte zu. Im Jahr 2005 muss jedoch auch hier eine Anpassung vorgenommen werden – ein Anreizsystem für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes, das Privilegien ebenfalls vorsieht, wird gegenwärtig ausgearbeitet.

Die Reform des Staatshaushalts

Die erfolgreiche Reform von Verwaltung und öffentlichem Dienst hängt eng mit der Reform des Staatshaushalts zusammen. Das neue Budgetsystem – eine mittelfristige ergebnisorientierte Finanzplanung – sieht vor, Staatsgelder auf der Basis von Ergebnissen zu verteilen. Ministerien, Dienste und Agenturen werden zukünftig verpflichtet, ihre strategischen Ziele und daraus abgeleiteten Aufgaben zu formulieren, die in Programme umgesetzt werden. Zu diesem Zweck werden nun, unter anderem, Indikatoren entwickelt, die die erzielten Ergebnisse der staatlichen Institutionen messen, und mit dem Plan vergleichbar machen können. Ein allgemeines System von Zielen, Aufgaben und Indikatoren wurde von der Regierung am 12. August 2004 angenommen. Der konkrete Inhalt wird nun überprüft und im Herbst endgültig fixiert. (Siehe Tabelle „Zielvorgaben der russischen Politik“ auf Seite 5)

Auf dem Weg zu einem effizienten Staat?

Die russische Regierung hat sich bei der Lösung all dieser technischen Fragen einen engen Zeitrahmen gesetzt. Bis zum Ende des Jahres 2004, so ist geplant, sollen die wesentlichen nachfolgenden Gesetze, Verordnungen, und Regulierungen formuliert und im nächsten Jahr angenommen und eingeführt sein. Diese Aufgabe wird jedoch dadurch erschwert, dass viele der strategischen Zielsetzungen und Prioritäten der einzelnen Institutionen noch nicht festliegen. Funktionen, die bislang noch auf föderaler Ebene ausgefüllt wurden, müssen dahingehend überprüft werden, ob sie nichtstaatlichen Organisationen übertragen werden, privatisiert, untergeordneten Ebenen wie Regionen oder Munizipalitäten

überantwortet oder schlichtweg eliminiert werden können. Zu guter Letzt sollten diese Reformvorhaben, um wirklich erfolgreich zu sein, mit den entsprechenden Budgetmitteln ausgestattet werden. Nach Schätzungen der Weltbank wird es pro Jahr etwa 1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes beanspruchen, um adäquate Fortbildungsmaßnahmen, die entsprechenden Gehaltserhöhungen und die IT-Ausstattung zu finanzieren. Es bleibt abzuwarten, ob und wie schnell sich die Reformen auf die Beziehungen zwischen Bevölkerung und Wirtschaft auf der einen Seite und Staat auf der anderen Seite auswirken werden.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorin

Dr. Stefanie Harter ist Project Officer bei der Delegation der Europäischen Kommission in Russland.

Der Artikel drückt die persönlichen Ansichten der Autorin aus und gibt nicht den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wieder.

Literaturtipps:

Russian Economic Report, June 2004, No.8, Worldbank <www.worldbank.org.ru>
www.rg.ru/plus/admreforma (russisch)

Tabellen und Grafiken zum Text

Zielvorgaben der russischen Politik, August 2004

Im Rahmen der auf Outputorientierung ausgerichteten Reformen legten die russischen Ministerien im August 2004 Kennziffern vor, an denen ihre Leistung in Zukunft gemessen werden soll.

Kennziffern	2003	2004	2005	2006	Ziel	Jahr*
Hebung der Lebensqualität						
Bevölkerungsanteil mit einem Geldeinkommen unter dem Existenzminimum, in %	20,4%	17,5%	14,5%	12,0%	10,0%	2007
Arbeitslose, in % zur wirtschaftlich aktiven Bevölkerung	7,9%	8,0%	7,5%	7,0%	6,0%	2011
Lebenserwartung bei Geburt, Jahre	64,9	65,3	65,5	66,5	70,0	2018
Garantie eines schnellen Wirtschaftswachstums						
Bruttoinlandsprodukt, in % zum Jahr 2000	118%	126%	133%	141%	200%	2012
Inflationsniveau (Dezember-Dezember), in %	112%	110%	109%	107,5%	103%	2011
Industrieproduktion, in % zum Jahr 2000	116%	125%	135%	145%	220%	2012
Arbeitsproduktivität, in % zum Jahr 2000	114%	122%	128%	136%	300%	2020
Investitionen ins Grundkapital, in % zum Jahr 2000	127%	140%	154%	170%	350%	2014
Kapitalimport, Mrd. US\$	6,2	13,5	12,6	14,6	20,0	2010
Schaffung einer Basis für kommende Entwicklungen						
Ausgaben für Forschung und Entwicklung, in % des BIP	1,30%	1,44%	1,57%	1,69%	2,00%	2008
Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International	2,7	-	-	-	6,0	

*Jahr, in dem das Ziel erreicht wird

Quelle: Vedomosti, 6.8.2004, S. 1.