

## Analyse

# Die ungeliebte Bürokratie Ansichten zur Herrschaft des Beamtenapparats

Von Matthes Buhbe, Friedrich Ebert-Stiftung, Moskau

## Zusammenfassung

Aus der im Juli durchgeführten Umfrage zu Macht und Bürokratie in Russland, deren zentrale Ergebnisse hier vorgestellt werden, ergibt sich das Bild einer Bevölkerung, die angesichts des unvollendeten Demokratieprojekts resigniert. Die Bürokratie gilt als unfähig, die Staatsziele „Wirtschaftswachstum und Wohlstand in sozialer Sicherheit“ durchzusetzen. Die Korruption der Beamten nimmt in den Augen der Befragten immer stärker zu, Bürgerrechte geraten unter die Räder. Die Einschätzung der Rolle von Präsident Wladimir Putin ist hier ein deutlicher Indikator: Putin konnte für hohes Wirtschaftswachstum sorgen, versagte aber bei der Kontrolle der Bürokratie, die ihre sozialstaatlichen Aufgaben nicht erfüllt. Allerdings: als wahre Macht in Russland gelten der Mehrheit immer noch die „Oligarchen“. Dies könnte die Verantwortlichen in der Politik dazu verleiten, den Unmut der Russen auf die Gruppe der Superreichen und ihr „Schmarotzerdasein“ abzulenken.

## Die Studie

Im Juli 2005 wurden landesweit 1.800 Personen befragt, davon 300 aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes. Letztere – im Folgenden vereinfachend als Beamte bezeichnet – dienten bei der Auswertung der Umfrage gewissermaßen als Experten in eigener Sache, während die 1.500 übrigen Befragten das Bild der Bevölkerung über den russischen Beamten widerspiegeln.

## Wer herrscht in Russland?

Während die relative Mehrheit der Beamten den russischen Präsidenten als die entscheidende Macht ansieht, befindet sich die wirkliche Macht nach Meinung der Bevölkerung vor allem in den Händen der so genannten Oligarchen (der mächtigsten Privatleute der Wirtschafts- und Finanzwelt). Die Bürokratie und die so genannten Silowiki (Geheimdienste und bewaffnete Einheiten) rangieren deutlich dahinter (vgl. Tabelle 1). Allerdings scheint sich diese Machtrangordnung vor allem auf die Politik im Allgemeinen zu beziehen.

Der Einfluss der Bürokratie auf das Wirtschaftsleben wird von der Bevölkerung wesentlich höher eingeschätzt: 45,4 Prozent halten ihn für höher als den des Präsidenten, 36,3 Prozent für ebenso hoch; 18,3 Prozent sehen den Präsidenten in dieser Hinsicht als einflussreicher an. Die auffallend geringe Häufigkeit, mit der Regierung oder Parlament als entscheidende Machtfaktoren genannt werden, entspricht der Meinung über den Zustand der russischen Demokratie. Was bisher als

Demokratie praktiziert wird, gilt als ineffektiv. Ein Großteil der Bevölkerung empfindet es als unangemessen, die herrschende Staatsform als Demokratie zu bezeichnen (vgl. Tabelle 2).

Historische Mythen können aufschlussreich sein. Deshalb hier auch die Befragungsergebnisse zu der Hypothese, dass die Bürokratie in verschiedenen Epochen sehr unterschiedliche Teilhabe an der Herrschaft hatte: Die Zaren und Stalin, so die überwiegende Einschätzung, hatten die Bürokratie am stärksten unter Kontrolle, Präsident Putin am wenigsten (vgl. Tabelle 3).

## Bürokraten als soziale Gruppe?

Das Selbstbild der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst und ihr Bild in den Augen der Bevölkerung weichen voneinander ab – in einigen Punkten drastisch, in anderen weniger kontrastreich (vgl. Tabellen 4 bis 7). Dabei sollte man allerdings beachten, dass manche Begriffe a priori einen unangenehmeren Beigeschmack haben als andere, durchaus vergleichbare. So besagt Tabelle 4, dass Bürokratie (als Machtapparat) und auch Beamtentum (als staatliches Verwaltungspersonal) von allen Befragten viel eindeutiger negativ verstanden werden als etwa Öffentlicher Dienst oder Macht. Am besten schneidet der Begriff Staat ab.

So halten es die meisten Befragten für gerechtfertigt, die Beamten als nachlässig, ungehobelt und bestechlich zu bezeichnen – mit Ausnahme der befragten Beamten selbst (Tabelle 5). Bietet man denen, die solche Vorwürfe für angemessen halten, eine Auswahl von Ursachen für diese nega-

tiven Eigenschaften an, ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 6): Der Beamte glaubt mehrheitlich an Systemzwänge und mangelnde Selbstbeherrschung, die Bevölkerung allgemein eher an durch Macht korrumpte oder gar grundsätzlich charakterlich verdorbene Menschen.

Die Beamtenchaft wird eindeutig als besondere soziale Gruppe wahrgenommen, die mit anderen in Konflikt steht. Nach Meinung der Bevölkerung bildet der Antagonismus zwischen Beamten und gewöhnlichen Bürger das drittstärkste Gegensatzpaar unter den vorhandenen gesellschaftlichen Konflikten. Nur die Beamten selbst empfinden das nicht so (Tabelle 7).

Abschließend ein „Image-Test“, der die besonderen Züge dieser Beamtenklasse in den Augen der Bevölkerung beleuchtet (Tabelle 8). Für Putins Russland fallen die typischen Beamtenmerkmale anders aus als für die Sowjetzeit und für den Typus „Westler“: Das Urteil über die heutige Beamtenchaft ist geradezu erschreckend und reflektiert möglicherweise eine tiefe Enttäuschung über das „menschliche Gesicht“ des russischen Staates nach Ende der Sowjetdiktatur.

### Politischer Einfluss der Bürokratie

Oben wurde bereits deutlich, wie groß die Machtstellung ist, die die ungeliebte Bürokratie im heutigen Russland nach Meinung der Bevölkerung genießt (Tabelle 1). Fast zwei Drittel glauben, dass sie erheblichen Einfluss auf Russlands Politik ausübt, allerdings mehrheitlich keinen positiven. Die Beamten selber hingegen sehen diesen Einfluss nicht ganz so stark und wesentlich positiver. (Tabelle 9).

Daraus ergibt sich naturgemäß die Frage, ob angesichts (oder trotz) dieses Einflusses wenigstens unter Amtsführung von Wladimir Putin mehr Effektivität bei wesentlichen Staatszielen wie Sicherheit, Wirtschaftswachstum und Wohlstand, öffentliche Leistungen für Gesundheit, Bildung usw. erreicht wird. Die Antworten darauf sind nicht positiv. Putins Machtvertikale ist in den Augen der Bevölkerung – und noch mehr in der Wahrnehmung der Beamten – bisher weitgehend eine Fiktion (Tabelle 10). Putin selbst genießt zwar weithin Vertrauen, doch danach befragt, welche Interessen er vertritt, glaubt nur ein knappes Viertel der Befragten, dass der Präsident die „Interessen der Menschen“ verteidigt (Tabelle 11). Immerhin verzeichnet eine Mehrheit

der Befragten eine Besserung der Wirtschaftslage unter Putin, viele erkennen eine Besserung der Lebensverhältnisse. Doch wenn nach dem Zustand in den Rechtsschutzorganen gefragt wird oder nach Korruption, so sehen die Urteile weit weniger positiv aus (Tabelle 12). Die Unzufriedenheit wird noch einmal deutlicher, wenn nach der Einschätzung von Machtorganen und sozialen Diensten gefragt wird: das Urteil über Rechtsschutzorgane, Gesundheits- und Sozialwesen und die kommunale Wohnungswirtschaft ist vernichtend (Tabelle 13).

### Was tun?

Die Arbeit der Bürokratie stellt also für die bisherige Amtsführung Putins in den Augen der Bevölkerung kein Ruhmesblatt dar. Selbst die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes schätzen Ihre Effizienz in der Mehrheit nicht hoch ein. Im Durchschnitt halten 57,1 Prozent der Russen die Tätigkeiten der Bürokratie für ganz oder zumindest teilweise ineffektiv. Fragt man nach Maßnahmen, mit denen man die Effektivität erhöhen könnte, so werden deutliche Unterschiede zwischen Beamten und übriger Bevölkerung erkennbar (Tabelle 14). Eine Mehrheit der letzteren spricht sich für stärkere gesellschaftliche Kontrolle und Entlassung bei Korruption aus – Maßnahmen, die die Beamten ihrerseits nicht unbedingt befürworten.

Fragt man danach, welche demokratischen Institutionen Bürokratie kontrollieren können, tritt die Janusköpfigkeit der Putinschen Gesellschaft hervor: Wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, gilt der Präsident eigentlich nicht als fähig, die Bürokratie effektiver zu machen. Andererseits glaubt eine Mehrheit der Befragten, dass gerade Präsident Putin die Bürokratie mit am wirksamsten kontrollieren kann (Tabellen 15 und 16).

### Korruption

Das Hauptübel wird heute allgemein in der Korruption gesehen, weshalb eine Mehrheit der Befragten für eine Entlassung aller Beamten aus dem Staatsdienst plädiert, die der Korruption überführt werden (vgl. Tabelle 14). Eine gewisse Resignation wird erkennbar, wenn die Summe der Befragten, die Präsident Putin und seine Silowiki vom FSB für die wirksamste Waffe gegen Korruption halten (40,6 Prozent), geringer ist als die Zahl derer, für die es überhaupt kein Mittel gegen dieses Problem gibt (43,6 Prozent) (Tabelle 16). In welchem Maße die Bevölkerung Korruption

als Problem wahrnimmt, demonstriert auch die Skepsis gegenüber der Beamtenchaft. (Tabellen 17 bis 21).

Am relativ häufigsten werden verstaubte Gesetze und die Ineffektivität der Staatsmaschinerie für die Korruption verantwortlich gemacht, während die besonders stark von Korruption befallenen Staatsbereiche – zumindest nach Meinung der Beamten selbst – die Rechtsschutzorgane (Polizei, Staatsanwaltschaft) und die föderale Beamtenelite (Regierung) sein sollen. (Tabellen 17 und 18). Geradezu bestürzend erscheint die Annahme einer absoluten Mehrheit der Befragten, wonach die Finanzströme aus dem Föderalhaushalt in die Provinzen einfach in die Taschen der Moskauer Beamten oder von begünstigten Verwaltungen in einzelnen Provinzen abgezweigt werden (Tabelle 19).

Die alltägliche Korruption, die jeder Bürger am eigenen Leibe mitbekommt, spielt sich aber nicht in den hohen Amtsstuben ab, sondern im Umgang mit den einfachen Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes. Die niedrigen Gehälter im Gesundheitssektor und Bildungssektor wie auch bei der Polizei sind ein oft genanntes Motiv für das hohe Ausmaß von Korruption in gerade diesen Bereichen (Tabellen 18 und 21).

### Resümee

G elegendlich trifft man auf die Meinung, Demokratie sei für postsowjetische Staaten, die den Standard ihrer Wirtschaft und Gesellschaft der westlichen Staatenwelt angeleben möchten, ein problematisches Mittel – von Parteiengenzänk, gesellschaftlichen Konflikten und engstirnigen Partikularinteressen begleitet.

Aus der Umfrage zu Macht und Bürokratie in Russland ergibt sich eher das Bild einer Bevölkerung, die über das unvollendete Demokratieprojekt resigniert wirkt. Die Bürokratie gilt mehrheitlich als ineffektiv, um die Staatsziele „Wirtschaftswachstum und Wohlstand in sozialer Sicherheit“ gemeinsam zu erreichen. Die Korruption der Beamten greift in den Augen der Befragten immer stärker um sich. Die Bürgerrechte geraten unter die Räder. Die Aussagen über das wichtigste demokratische Amt in Russland und seinen derzeitigen Inhaber Wladimir Putin weisen auf das Dilemma hin: Putin konnte für hohes Wirtschaftswachstum sorgen, versagte aber bei der Kontrolle der Bürokratie, die ihre sozialstaatlichen Aufgaben nicht erfüllt.

Obwohl die Bürokratie durch gesellschaftliche Kontrolle effektiver gemacht werden könnte (Tabelle 14), wobei demokratische Institutionen wie Präsident, Massenmedien und Bürgerrechtsorganisationen besonders wirksam wären (Tabelle 15), greift Putin – selbst ein Kind der Bürokratie (Tabelle 11) – zum unwirksamen Mittel der bürokratisch konstruierten Machtvertikale (Tabelle 10). So bleibt es bei der gewachsenen Macht der Bürokratie (Tabelle 3), und Russland bleibt auf halbem Wege stecken (Tabelle 2).

Ein erschwerender Faktor kommt hinzu: Die Oligarchen gelten als wahre Macht in Russland (Tabelle 1). Auch sie mögen ihren Anteil am hohen Wirtschaftswachstum seit Putins Präsidentschaft haben. Dies könnte die Verantwortlichen in der Politik dazu verleiten, den Unmut der Russen vom unerfüllten Demokratieprojekt auf die Gruppe der Superreichen und ihr „Schmarotzerdasein“ abzulenken.

*Redaktion: Hans-Henning Schröder / Heiko Pleines*

### Über den Autor

Dr. Matthes Buhbe ist Leiter des Moskauer Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung. Der Leiter der Studie, Michail Gorschikow, ist Direktor des Soziologischen Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften und des Zentrums für komplexe Gesellschaftsstudien.

### Lesetipp

Die deutsche Kurzfassung sowie die russische Originalfassung der Studie (Bearbeitung: Dr. Matthes Buhbe. Leiter der Studie: Prof. Dr. Michail Gorschikow) werden in Kürze auf der Internetseite des Moskauer Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht: <http://www.fesmos.ru/>