www.laender-analysen.de/belarus

LÄNDER–ANALYSEN

Nr. 85 | 30.10.2026

Belarus–Analysen

Staatsverwaltung in Belarus

ANALYSE
Alles unter Kontrolle:
Staatssicherheits- und Kontrollbehörden in der öffentlichen Verwaltung in Belarus 2
Marleu Varashchuk (unabhängiger Wissenschaftler)

DOKUMENTATION
Die Struktur der Staatssicherheitsbehörden in Belarus 6

ANALYSE
Loyalität oder Diplom?
Wer oder was bestimmt, wer in Belarus an der Spitze des Finanzblocks steht 8
Olga Evseeva (BIPART, Warschau)

DOKUMENTATION
Geschlechterverteilung, Hochschulabschlüsse und Karriereverläufe von leiteneden Mitarbeiter*innen der Finanzblockbehörden in Belarus 13

CHRONIK
Hinweis auf die Online-Chronik 15

Aufgrund der PHP-Sicherheitslücke finden Sie die aktuellen Ausgaben der Länder-Analysen derzeit nur bei https://dgo-online.org/publikationen/laenderanalysen/

Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde | Deutsches Polen-Institut | Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen | Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien | Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung | Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) gGmbH

ANALYSE

Alles unter Kontrolle: Staatssicherheits- und Kontrollbehörden in der öffentlichen Verwaltung in Belarus

Marleu Varashchuk (unabhängiger Wissenschaftler)

DOI: 10.31205/BA.085.01

Zusammenfassung

Der Beitrag fasst die zentralen Analyseschritte und Schlussfolgerungen der 2026 von unabhängigen belarusischen Wissenschaftler*innen durchgeführten Studie »Who controls the controllers? Special and control services in Belarus's public administration« zusammen. Untersucht wurden das Komitee für Staatssicherheit (russ.: KGB), das Zentrum für operative Analysen (ZOA) und das Staatliche Kontrollkomitee (SKK) im Zeitraum von 2015 bis 2025. Der Beitrag zeigt, wie diese Behörden ihre Macht im Sicherheitsbereich sowie in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft und digitale Technologien ausbauten und insbesondere nach den Protesten von 2020 zu zentralen Instrumenten politischer Repression wurden.

Zudem werden die wichtigsten Richtungen der Personalpolitik dieser Behörden analysiert. Die sich überschneidenden Befugnisse von KGB, ZOA und SKK, das Fehlen einer externen Kontrolle durch Gerichte und die totale Abhängigkeit von Aljaksandr Lukaschenka haben ein integriertes System politischer, wirtschaftlicher und informationeller Kontrolle entstehen lassen, das die Grundlage für ein gefestigtes autoritäres Regime in Belarus bildet.

Wer hat die wichtigsten Kontrollfunktionen in der staatlichen Verwaltung von Belarus inne?

Zum Block der Silowiki (des Sicherheitsapparates) in der Regierung gehören nicht nur die Gerichte, Polizei- und Justizbehörden sowie die Aufsichtsbehörden, sondern auch eine weiter gefasste Reihe von Stellen, die in der staatlichen Verwaltung Kontrollfunktionen ausüben. Im Rahmen des personalistischen Regimes, das sich nach dem Machtantritt von Aljaksandr Lukaschenka herausgebildet hat, sind die Sicherheits- und Kontrollbehörden in eine institutionelle Abhängigkeit von der Machtvertikale unter dem Präsidenten geraten. Das hat zu verringerter Autonomie der Kontrollbehörden und zu einer Politisierung ihrer Funktionen geführt, wie auch dazu, dass sie zu Instrumenten politischer Verfolgung wurden.

Neben dem Komitee für Staatssicherheit (russ.: KGB), dem Zentrum für operative Analysen (russ.: OAZ; im Weiteren: ZOA) und des Staatlichen Kontrollkomitees (russ.: KGK; im Weiteren: SKK) üben auch die Staatsanwaltschaften Kontrollfunktionen aus. Zudem verfügt eine Reihe von Ministerien über Befugnisse zusätzlicher Kontrolle; einige Behörden sind in eng abgesteckten Bereichen für eine Kontrolle zuständig. Die in diesem Beitrag untersuchten Behörden üben Kontrollfunktion entweder als ihre Hauptaufgabe aus, etwa das SKK, oder als zusätzliche Funktion (wie beim KGB und dem ZOA).

Der KGB, das SKK und das ZOA teilen als staatliche Kontrollorgane folgende allgemeine Merkmale: 1) Sie stellen bewaffnete/militärische oder paramilitärische Strukturen dar (im Falle des SKK durch das Amt für Finanzermittlungen – russ.: DFR; im Weiteren: AFE); 2) die normative Reglementierung ihrer Zuständigkeiten ist schwammig: Es ist kaum möglich, die Zuständigkeiten abzugrenzen und ihren Platz im System der staatlichen Verwaltung festzumachen; 3) Jede dieser Behörden hat eine Reihe inoffizieller – repressiver und politischer – Funktionen, die ausschließlich im Interesse des Regimes eingesetzt werden. Gleichzeitig bestehen eine Reihe Unterschiede: Der KGB und das SKK verfügen über Silowiki-Komponenten für Zwangsmaßnahmen, was beim ZOA nicht der Fall ist. Die Personalpolitik im SKK weist Besonderheiten auf, die für den Block der Silowiki sonst nicht kennzeichnend sind.

Nach 2020 hat sich der Veränderungsprozess beschleunigt, sowohl hinsichtlich der Stellung der Kontrollbehörden innerhalb des Verwaltungssystems wie auch in Bezug auf ihre Funktionsweise. Das gesamte System staatlicher Behörden, unter anderem der KGB, das SKK und das ZOA, wurde für die politischen Repressionen eingespannt. Die führende Rolle der Geheimdienste (des KGB und des ZOA) bei der Gewährleistung der Sicherheit sowohl des autoritären Regimes wie auch Aljaksandr Lukaschenkas persönlich trat deutlicher hervor. Die Vorstellungen von Sicherheit veränderten sich, sowohl innerhalb des Systems als Ganzem wie auch im Block der Silowiki. Das führte innerhalb der Behörden zu Säuberungen und schuf bei deren Mitarbeiter*innen ein Gefühl der institutionellen Unsicherheit, da die früher innerhalb des Systems errichteten Spielregeln nicht mehr wirksam waren.

Kontrollfunktionen des KGB in Belarus heute

Der KGB, der sich in Belarus aus sowjetischer Zeit nicht nur seine Bezeichnung, sondern auch seine Funktionsweise bewahrt hat, stellt einen klassischen Geheimdienst mit einer Reihe von Kontrollfunktionen dar; er tritt als eines der wichtigsten Instrumente zur politischen Kontrolle in Erscheinung. In Bezug auf seine Funktionsweise hat sich der KGB seine elitäre Stellung in der Vertikale der Macht und seine dominierende Stellung im Block der Silowiki innerhalb der staatlichen Verwaltung bewahrt.

Zur Struktur des KGB gehören Ämter, Hauptverwaltungen, Verwaltungen, Abteilungen, Referate (Gruppen) und andere Untergliederungen. Allerdings ist eine vollständige Liste der strukturellen Untergliederungen nicht offen zugänglich. Die Befugnis zur Schaffung, Neuorganisation und Auflösung von Organisationen, die Teil des KGB sind, liegt unmittelbar beim Staatsoberhaupt.

Das Staatsoberhaupt übt die allgemeine Leitung der Tätigkeit des KGB aus und verfügt im Grunde über uneingeschränkte Macht über die Staatssicherheitsbehörden. An der Spitze des KGB steht dessen Vorsitzender, der direkt dem Präsidenten unterstellt ist und persönlich die Verantwortung für die Tätigkeit des KGB trägt.

Der KGB soll die Stabilität des Regimes in Belarus gewährleisten, wobei legale, normativ abgesicherte Befugnisse mit informellen Funktionen verknüpft werden. Die formalen Befugnisse des KGB lassen sich wie folgt unterteilen: Spionageabwehr und nachrichtendienstliche Tätigkeit; Verbrechens- und »Extremismus«-Bekämpfung; Administrierung des Systems der Einsatz- und Fahndungsmaßnahmen; Analysen und Prognosen; Schutz der Staatsgeheimnisse und Zugang zu ihnen; Sicherung von schutzwürdigen Objekten und Personen; Organisation spezieller Kommunikation und Kryptografie. Unter den informellen Funktionen des KGB kann man die Lobbyarbeit für die Wirtschaftsinteressen von Großunternehmen nennen, die in Verbindung zu Lukaschenka oder zu jenen stehen, die für ihn als »Geldbeutel« fungieren. Auch werden kompromittierende Materialien über Anwärter auf hochrangige Posten in der staatlichen Verwaltung gesammelt. Darüber hinaus wird die Rolle des KGB in Richtung Ausland ausgeweitet, zum Beispiel durch Beteiligung an Verhandlungen mit Vertreter*innen der US-Administration über die Freilassung von politischen Gefangenen im Jahr 2026.

Ungeachtet des Umstandes, dass offen zugängliche Informationen nur begrenzt verfügbar sind, kann man annehmen, dass die Führung des KGB in der Regel eine Karriere innerhalb des Komitees hinter sich hat. Vertreter*innen anderer Sicherheitsbehörden werden praktisch nicht an die Spitze des KGB berufen. Zu den Merkmalen der Laufbahn eines KGB-Vorsitzenden gehören Verschwiegenheit über interne Angelegenheiten, Erfahrungen als Führungskraft in Sicherheitsbehörden oder beim Grenzschutz sowie horizontale Rotation (Versetzung auf gleichrangige Posten, allerdings in einem anderen Bereich). Hier ist zu erwähnen, dass Vorsitzende des KGB, wenn sie von Lukaschenka abberufen werden, in der Regel auf Posten in anderen Sicherheitsbehörden landen; allerdings gibt es jetzt immer öfter auch eine Ernennung auf »zivile« Posten. Derartige Ernennungen sind Zeichen eines besonderen Vertrauens von Seiten des Präsidenten; außerdem entspringen sie der Notwendigkeit, im gesamten Verwaltungssystem erprobte »Tschekisten« zu platzieren.

Seit vielen Jahren nimmt der KGB in Bezug auf die politischen Repressionen in Belarus eine zentrale Stellung ein. Dabei sorgen die direkte Unterstellung unter den Präsidenten und der vollständige Zyklus des vorgerichtlichen Ermittlungsverfahrens in den Händen des KGB (einschließlich eigener Haftanstalten) dafür, dass der KGB im Grunde über uneingeschränkte Befugnisse verfügt.

Das ZOA als Garant der Informationssicherheit des autoritären Regimes

Das Zentrum für operative Analysen (ZOA) gehört formal zum System der Geheimdienste und übt die staatliche Regulierung im Bereich des Informationsschutzes aus, unter anderem den Schutz von Staatsgeheimnissen. Gleichzeitig ist das ZOA mit weitreichenden Befugnissen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien ausgestattet, etwa bei der Administrierung der nationalen Internetdomäne ».by«. Durch den hohen Grad der institutionellen Abschottung des ZOA sind die Analysemöglichkeiten in Bezug auf dessen tatsächliche Befugnisse und Praktiken eingeschränkt.

Hinsichtlich seiner Funktion hat sich das ZOA zu einer Behörde entwickelt, die zunächst in einem recht begrenzten Bereich – nämlich dem militärindustriellen Komplex – den Schutz von Daten gewährleisten sollte, und nun einen vollwertigen Geheimdienst mit weitreichenden Befugnissen darstellt. Das gilt für den Datenschutz, die IT-Regulierung in allen möglichen Bereichen auf dem gesamten Territorium von Belarus sowie bei der Sicherstellung von operativen und Fahndungsmaßnahmen. Seit 1994 ist es gerade Aljaksandr Lukaschenka gewesen, der die administrative Unterstellung des ZOA und dessen Zuständigkeiten festlegte; 2000 unterstellte er das ZOA unmittelbar sich selbst.

Die formalen Funktionen des ZOA lassen sich in etwa wie folgt unterscheiden: operative und Fahndungsmaßnahmen; Verwaltung des allgemeinen Telekommunikationsnetzes; Gewährleistung der nationalen Cybersicherheit; Regulierung der Informationstechno-

logien; Regelung des Telekommunikationsmarktes und des grenzüberschreitenden Datenverkehrs; Schutz der Staatsgeheimnisse; Lizensierung im Bereich der Cybersicherheit; Schutz persönlicher Daten; Datenaustausch zwischen staatlichen Behörden sowie andere Befugnisse in einzelnen Bereichen.

Seit 2008 wurde das ZOA vor allem nach den Vorstellungen von Wiktar Lukaschenka formiert, dem ältesten Sohn des Präsidenten, der damals dessen Sicherheitsberater war. Lukaschenka der Ältere wollte damals für den KGB eine Konkurrenz schaffen, die den Einfluss des Komitees im Verwaltungssystem reduzieren würde. Ursprünglich war diese Konkurrenzsituation eine bewusste Steuerungstaktik, die Lukaschenka im Block der Silowiki recht häufig einsetzt. Eine solche Konkurrenz zwischen Behörden, Strukturen und Amtsträger*innen reduziert deren Möglichkeiten, sich an internen Machtkämpfen im Regime zu beteiligen. Zu den informellen Funktionen des ZOA gehört, dass es Lukaschenka Analysen vorlegt, die jene Informationen ergänzen, die der KGB und andere Quellen liefern. Die Analysen dienen auch der Überprüfung anderer Informationen. Darüber hinaus hat das ZOA eine Art informelle Aufsichtsfunktion in Bezug auf andere Strukturen und Behörden der Silowiki (insbesondere hinsichtlich deren höchster Amtsträger). Das ZOA befasst sich auch mit der Sicherheit und Effektivität der Tätigkeit von Unternehmen und kommerziellen Strukturen, die unmittelbar mit Lukaschenkas Familie in Verbindung stehen.

Die Verwaltungshierarchie innerhalb des ZOA wird vom Staatsoberhaupt festgelegt. Auf Vorschlag des Staatssekretärs des nationalen Sicherheitsrates ernennt Lukaschenka den Chef des ZOA sowie die Abteilungsleiter*innen. Über die innere Struktur des ZOA, die Zahl seiner Mitarbeiter*innen und die Existenz von regionalen Zweigstellen gibt es in offen zugänglichen Quellen keine zuverlässigen Informationen. Dabei können wir jedoch annehmen, dass im ZOA nicht nur Militärangehörige Dienst leisten, sondern auch »zivile« IT-Fachkräfte dort arbeiten können. In der genannten Studie wurden offen zugängliche Biografien von ZOA-Chefs untersucht. Die Analyse der Biografien ergab, dass es kein einheitliches Kriterium für eine Beförderung gibt. Es ist aber offensichtlich, dass Leiter*innen des ZOA in der Regel dem Wach- und Sicherheitsdienst des Präsidenten entstammen und recht lang auf ihrem Posten verbleiben. So ist Andrej Pauljutschenka bereits acht Jahre im Amt und seine Stellvertreter*innen sechs. Aljaksandr Lukaschenka hat offensichtlich großes Vertrauen in den gegenwärtigen Leiter des OAZ, da er Pauljutschenka erlaubt, sehr »heikle« politische Anweisungen auszuführen (beispielsweise die Einschüchterung von Swjatlana Zichanouskaja und deren gewaltsame Verbringung außer Landes).

Das ZOA entwickelte sich von einer Behörde, die für den Schutz von Daten vor allem im militärindustriellen Komplex zuständig war, zu einer Struktur mit erweitertem Mandat, die praktisch die Funktionen eines Geheimdienstes ausübt.

Die Rolle des SKK und des AFE im System der staatlichen Verwaltung

Das Komitee für staatliche Kontrolle (SKK) ist die wichtigste Kontrollbehörde in Belarus. Es verfügt über weitreichende Befugnisse und befindet sich in direkter institutioneller Abhängigkeit vom Präsidenten. Innerhalb des SKK nimmt das Amt für Finanzermittlungen (AFE), das mit der sogenannten *White collar*-Kriminalität in der Wirtschaft und in der Verwaltung sowie mit Korruption befasst ist, eine besondere Stellung ein. Ein besonderes Merkmal, durch das sich das SKK von anderen Kontrollbehörden unterscheidet, ist sein verfassungsrechtlicher Status. Beim SKK hat sich ein recht breites Spektrum von Befugnissen herausgebildet, indem das Komitee andere Strukturen schluckte und immer mehr neue Funktionen übernahm: angefangen vom klassischen Finanzaudit – also dem sowjetischen Modell einer politischen Kontrolle über die Erfüllung der Gesetze und der Finanzkontrolle – bis hin zu Funktionen von Polizei und Justiz (beim AFE) bzw. nachrichtendienstlichen Funktionen (durch das Amt für Finanzmonitoring).

Die Gestaltung und der Aufbau des SKK liegt ausschließlich in den Händen des Präsidenten, der die Vorsitzenden ernennt (formal nach Bestätigung durch den Republikrat, das Oberhaus des Parlaments) und auch über andere weitreichende Vollmachten gegenüber dem Komitee verfügt.

Das SKK besteht aus dem Zentralapparat, regionalen Zweigstellen und Abteilungen für Finanzrecherchen. Der organisatorische Aufbau des Komitees spiegelt die Tätigkeitsbereiche und regionale Gliederung wider. Der Chef des SKK übt operativ die Leitung der Behörde aus und zeichnet persönlich für die Umsetzung der gestellten Aufgaben verantwortlich.

Die Verfassung stattet das SKK mit einem weitreichenden Mandat aus, zu dem die Kontrolle der Ausführung des Haushalts, der Nutzung von Staatseigentum und der Umsetzung von Rechtsakten des Präsidenten, des Parlaments und der Regierung gehören. Das Komitee funktioniert nicht wie ein klassischer Rechnungshof, sondern wie ein multifunktionales Instrument, das in die Machtvertikale des Präsidenten integriert ist. Gleichzeitig erstrecken sich die Befugnisse des SKK sowohl auf den staatlichen wie auch auf den privatwirtschaftlichen Sektor. Neben den offiziellen Funktionen übt das SKK auch eine Reihe informeller Funktionen aus. Nach Einschätzung der Befragten ist das Komitee eine handzahme Verwaltungs- und Repressionsbehörde Lukaschenkas.

Das AFE ist eine den Silowiki ähnliche Untergliederung des SKK und erfüllt Funktionen, die für eine Kontrollbehörde untypisch sind. Im Unterschied zu anderen Teilen des SKK stellt das AFE eine militärisch organisierte Struktur mit eigenen Rängen dar (vom gemeinen Angehörigen bis hin zum Generalmajor der Finanzmiliz); die Mitarbeiter*innen sind berechtigt, eigene Uniformen und Einsatzwaffen zu tragen sowie andere Befugnisse von Silowiki einzusetzen. Die wichtigsten Befugnisse des AFE lassen sich wie folgt unterteilen: operative und Fahndungsmaßnahmen; Beweiserhebung zu Wirtschaftsverbrechen und zur Korruption; Betreuung der Verwaltungsverfahren; Kontrollfunktionen; unmittelbare Einwirkung auf die finanzielle Betätigung jedweder Person; das Anrecht auf den rechtmäßigen Einsatz physischer Gewalt und von Waffen; sowie Gewährleistung der eigenen Sicherheit des SKK.

Die Besonderheiten eines Dienstes im AFE erklären sich durch dessen paramilitärischen Charakter. Zu den Besonderheiten gehören eigene Ränge (die Ränge eines »Obersten« oder eines höheren Ranges werden von Lukaschenka verliehen); bei der Einstellung erfolgt ein medizinisches und ein psychologisches Auswahlverfahren sowie eine Sonderüberprüfung mit Lügendetektor.

Die wichtigsten Befugnisse des AFE umfassen seine strafprozessrechtliche Tätigkeit, operative und Fahndungsmaßnahmen, die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, ein direktes Eingreifen in die wirtschaftliche Tätigkeit von Organisationen und Unternehmen sowie den Einsatz von Waffen und speziellen Mitteln. All diese Besonderheiten führen dazu, dass das AFE im System des SKK eine institutionelle Anomalie darstellt.

Schlussfolgerungen

In den letzten zehn Jahren ist eine deutliche Transformation der Kontrollfunktionen in der staatlichen Verwaltung von Belarus zu beobachten gewesen. Behörden, die ursprünglich geschaffen wurden, um die verwaltungstechnische Effektivität und Disziplin zu gewährleisten, sind heute Instrumente zur Machtsicherung des Regimes geworden.

Unter den Kontrollbehörden nimmt der KGB eine besondere Stellung ein. Kontrolle ist zwar nicht seine wichtigste Funktion, doch verfügt er in diesem Bereich über weitreichende formale und informelle Befugnisse.

Gegenwärtig verfügt das ZOA über absolute Vollmachten bei der Kontrolle des digitalen Bereichs, ist aber auch mit operativer und regulativer Kontrolle der Infrastruktur und der Wirtschaft befasst. Für das ZOA ist ein institutioneller Dualismus der Befugnisse kennzeichnend, indem öffentlich erklärte Funktionen zur Regulierung des Bereichs der Informations- und Telekommunikationstechnologien mit versteckten Funktionen verknüpft werden, die für Geheimdienste typisch sind. Dieser Dualismus wird dadurch verschärft, dass es an einer transparenten und klar beschriebenen rechtlichen Regelung der Befugnisse des ZOA mangelt.

Das SKK nimmt im staatlichen Verwaltungsapparat einen besonderen Platz ein. Es kann in allen Verwaltungsbereichen eine Kontrolle ausüben und verwandelt sich dabei vom »wichtigsten Wirtschaftsprüfer« in ein Instrument, dass die Loyalität zu Lukaschenka sicherstellen soll. Das SKK übt praktisch Kontroll-, polizeiliche, nachrichtendienstliche (im Finanzbereich) und regulative Funktionen aus, wodurch es zu einem der mächtigsten und umfassendsten Steuerungsinstrumente für Zwangs- und Verfolgungsmaßnahmen wird. Beim AFE als paramilitärischem Zweig des SKK sind Kontroll- und Polizeifunktionen sowie die Befugnis für Zwangsmaßnahmen konzentriert.

Nach 2020 hat sich die Kontrolle durch den KGB, das ZOA und das SKK (einschließlich des AFE) in allen Richtungen verstärkt. Es waren die Kontrollfunktionen gerade dieser Behörden, die das Regime in die Lage versetzt haben, Belarus mit einer beispiellosen Repressionswelle zu überziehen. Politische Verfolgung, die unter anderem unter Einsatz der übermäßigen Kontrollbefugnisse von KGB, SKK und ZOA erfolgt – was vor 2020 nur vorübergehend und in besonderen Fällen geschah –, ist heute eine alltägliche, »gewohnheitsmäßige« Erscheinung. Das alles trägt mit dazu bei, die Stabilität des autoritären Systems zu gewährleisten.

Übersetzung aus dem Russischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Marleu Varashchuk ist ein unabhängiger Wissenschaftler und Experte aus Belarus. Seine Forschungsinteressen sind die staatliche Verwaltung in Belarus im Bereich der Polizei- und Justizbehörden, der Einsatz von Repressionen und anderen Praktiken der politischen Verfolgung unter dem gegenwärtigen autoritären Regime in Belarus.

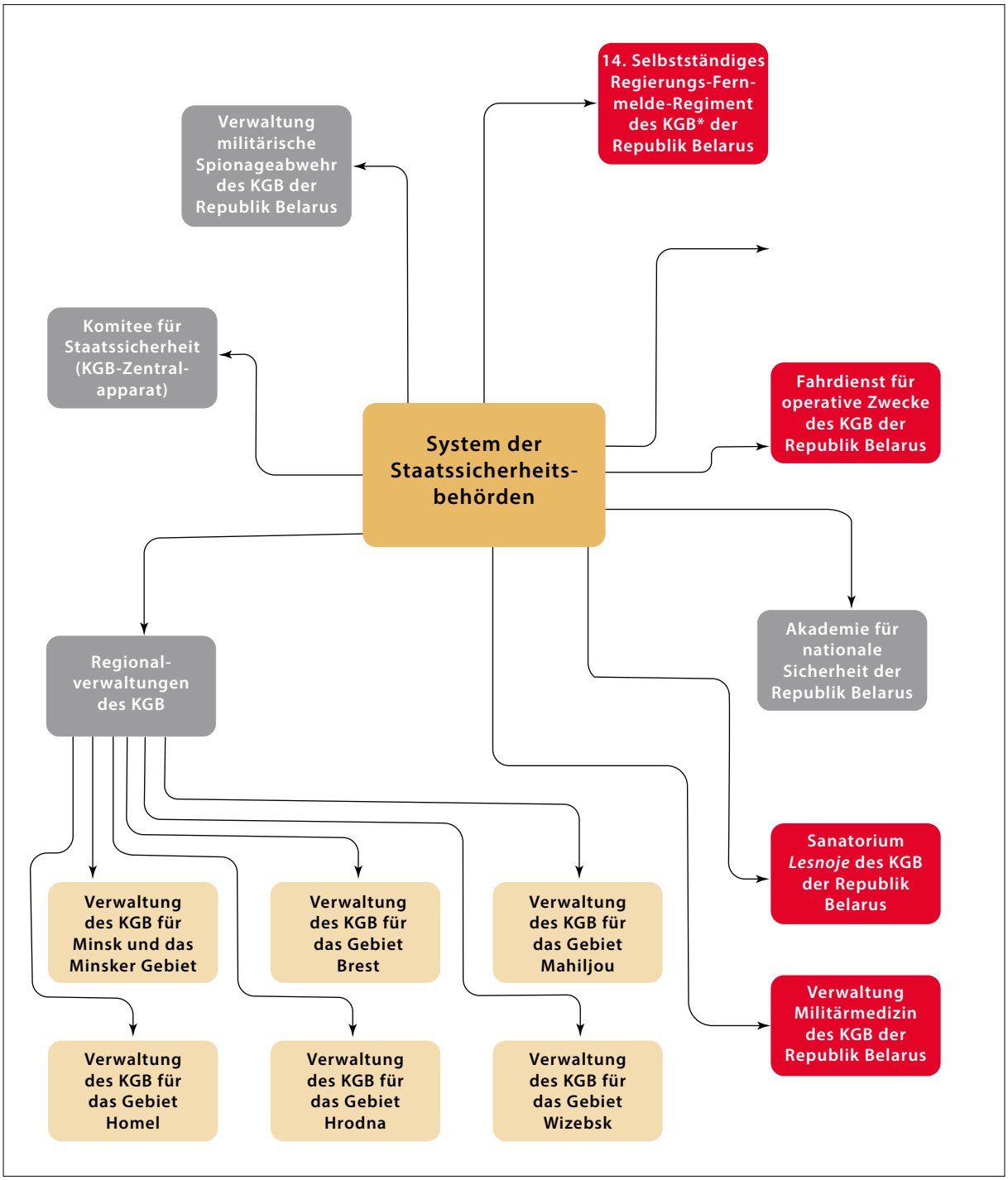
Angaben zur oben erwähnten Studie:

Konrad-Adenauer-Stiftung: »Who controls the controllers? Special and control services in Belarus's public administration«: https://www.kas.de/documents/d/belarus/edited_f_analytis_report_scs-_oac-_kgb_en_final_text

DOKUMENTATION

Die Struktur der Staatssicherheitsbehörden in Belarus

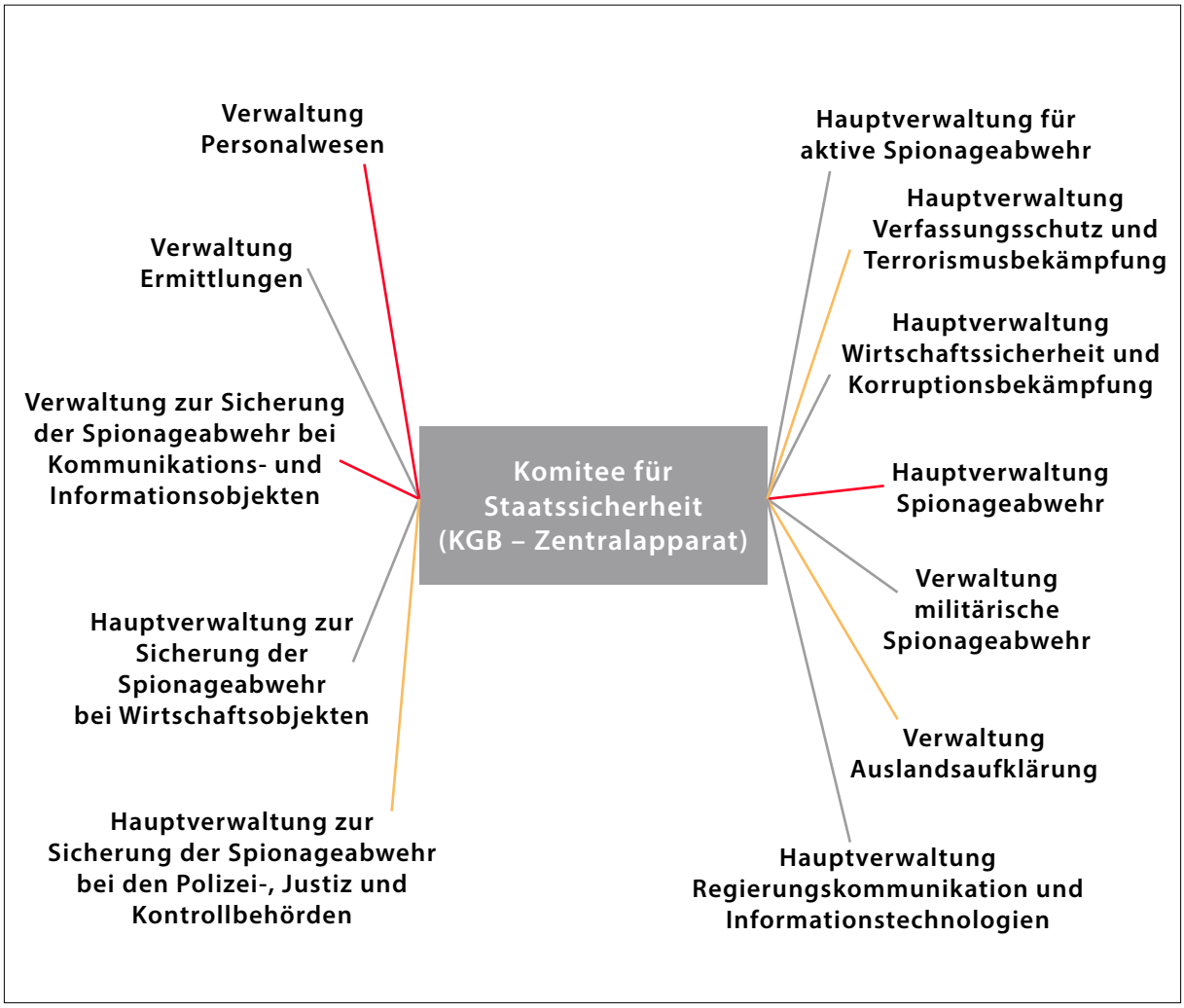
Grafik 1: Das System der Staatssischerheitsbehörden in Belarus



** KGB = Komitee für Staatssicherheit*

Quelle: erstellt von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen nach einer Grafik in »Who controls the controllers? Special and control services in Belarus's public administration« Konrad-Adenauer-Stiftung; S. 10: https://www.kas.de/documents/d/belarus/edited_f_analytis_report_scs-_oac-_kgb_en_final_text

Grafik 2: Struktur des Zentralapparats des Komitees für Staatssicherheit (KGB)



Quelle: erstellt von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen nach einer Grafik in »Who controls the controllers? Special and control services in Belarus's public administration« Konrad-Adenauer-Stiftung; S. 10: https://www.kas.de/documents/d/belarus/edited_f_analytis_report_scs-_oac-_kgb_en_final_text

ANALYSE

Loyalität oder Diplom? Wer oder was bestimmt, wer in Belarus an der Spitze des Finanzblocks steht

Olga Evseeva (BIPART, Warschau)

DOI: 10.31205/BA.085.02

Zusammenfassung

Die Karrieren der Leiter*innen des Finanzblocks in Belarus spiegeln die Logik des autoritären Verwaltungssystems wider. Formal führt der Weg zum Minister*innensessel über Bildung und Arbeitserfahrung. Allerdings spielt beim Aufstieg dann zunehmend politische Loyalität und Lenkbarkeit der Beamt*innen eine entscheidende Rolle. Nach den Massenprotesten gegen die Präsidentschaftswahlen 2020 senkt sich die Waagschale endgültig in Richtung Loyalität; die Eigenständigkeit von Minister*innen wurde immer stärker eingeschränkt. Personalwechsel dienen zunehmend der Disziplinierung. Ein Rücktritt bedeutet in der Regel kein Ausscheiden aus dem System, sondern es wird lediglich innerhalb des Systems ein Positionswechsel vollzogen.

Einführung

In autoritären politischen Systemen beruht die Logik von Karrieren in der staatlichen Verwaltung – so die Forschung – nur selten allein auf Professionalität und guten Arbeitsergebnissen (siehe: Dimitrova, Mazepus et al.; in d. Bibliografie). Vielmehr spielen hier informelle Faktoren eine große Rolle. Dabei erfolgt die Besetzung von Schlüsselpositionen hinter verschlossenen Türen und hängt vollkommen vom Staatsoberhaupt ab.

Der sogenannte Finanzblock ist ein ganz besonderer Bereich der staatlichen Verwaltung in Belarus. Er erfordert von den Beamt*innen eine hohe fachliche Qualifikation. Und gerade hier ist besonders stark zu bemerken, dass Professionalität hinter persönliche Loyalität und politische Zweckmäßigkeit zurücktritt.

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse eines BIPART-Forschungsprojekts von 2025 vorgestellt. Es hat den Titel »A Minister's Path: Career Trajectories in Financial Governance in Belarus« und umfasst die Jahre 2024 und 2025 (siehe: BIPART; in d. Bibliografie). Die Studie arbeitet nicht nur die formalen Laufbahnen des beruflichen Aufstiegs heraus, sondern auch die versteckte Architektur des Regimes. Hierzu gehören auch die Mechanismen, durch die sich die Verwaltungseliten formieren, die tatsächlichen Gründe für Ernennungen sowie die Grenzen der Eigenständigkeit von hochrangigen Beamt*innen. Die Studie stützte sich auf einen kombinierten Ansatz, zu dem eine Analyse biografischer Daten aus offen zugänglichen Quellen gehört wie auch halbstrukturierte Interviews mit ehemaligen Staatsdiener*innen und mit Expert*innen, die mit der internen Arbeitslogik des Systems vertraut sind.

Analysiert wurden das Finanzministerium, das Ministerium für Steuern und Gebühren, die Nationalbank und das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherung. Die ersten drei Behörden stehen für den Kern der staatlichen Finanzpolitik; sie sind für den Haushalt, den Umgang mit der Staatsverschuldung, die Steuererhebung sowie für die Geld- und Kreditpolitik verantwortlich. Das Arbeitsministerium gehört formal nicht zum Finanzblock, wurde aber dennoch in die Analyse einbezogen, weil es den Fonds für die soziale Sicherung der Bevölkerung (russ. Abk.: FSSN) verwaltet. Über diesen Fonds werden erhebliche finanzielle Mittel in Form von Renten, Unterstützungsgeldern und anderen Transferleistungen abgewickelt, nämlich über zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Diese Kombination von Behörden ermöglicht es, verschiedene Karrierelinien nachzuvollziehen und allgemeine Gesetzmäßigkeiten der Personalpolitik im System des Regimes herauszuarbeiten.

Wie sich eine Karriere in der staatlichen Verwaltung entwickelt: Als Fachkraft an die Spitze des Finanzministeriums

Auf den ersten Blick stellt sich eine Karriere im belarusischen Finanzblock vollkommen typisch dar: Sie beginnt auf einem niederen Posten, beispielsweise als Fachkraft, wohin junge Menschen nach der Hochschule entweder durch eine Zuweisung oder auf eigene Initiative gelangen. Bei der Anstellung ist ein Aufstieg vorgesehen: Je nachdem, wieviel Erfahrung ein/e Staatsdiener*in gesammelt hat, kann er oder sie auf einen höheren Posten gelangen und bis zum stellvertretenden Abteilungsleiter oder Abteilungsleiter aufsteigen, und zwar ausschließlich Dank seiner oder ihrer professionellen Qualitäten.

Dieser »interne Fahrstuhl« arbeitet recht stabil. In das System hineinzugelangen ist also nicht schwierig und auf den frühen Karriereetappen spielen allein die Kompetenzen eine Rolle. Je höher jedoch der Posten, desto schwieriger werden allerdings die Spielregeln. Bei stellvertretenden Minister*innen und umso mehr bei Minister*innen wirken dann andere Auswahlkriterien. Politische Loyalität und persönliches Vertrauen von Sei-

ten der verschiedenen Akteure der Vertikale der Macht erlangen nun eine entscheidende Bedeutung. Der oder die Beamt*in muss nicht nur gut arbeiten, sondern auch berechenbar und lenkbar sein; er oder sie darf für das System nicht zum Risiko werden. Das ist exakt die Phase, in der die Karriere aufhört, ein ausschließlich beruflicher Werdegang zu sein.

Der politische und berufliche Hintergrund des Führungspersonals. Wer steigt auf?

Formal erscheint das Porträt eines/r Minister*in oder Vorsitzenden im belarusischen Finanzblock als ein durchaus technokratisches. Praktisch alle Führungspersonen haben eine entsprechende Hochschulausbildung, manchmal zwei Diplome, mitunter gar akademische Titel. Eine besondere Rolle spielt hier die Verwaltungsakademie beim Präsidenten; sie stellt eine eigene Art »Sozialisierungsinstitut« der Elite dar. Für die ganz überwiegende Mehrheit der Minister*innen gerät ein Studium dort zum Symbol einer Zugehörigkeit zum System und einer Bestätigung ihrer Loyalität. Darüber hinaus verfügen alle höheren Beamt*innen im Finanzblock über eine große Arbeitserfahrung in der staatlichen Verwaltung.

Demografisch gesehen ist diese Gruppe sogar recht homogen. Es handelt sich überwiegend um Männer, was ganz dem Genderungleichgewicht auf sämtlichen oberen Ebenen der staatlichen Verwaltung in Belarus entspricht. Das Alter der meisten Führungspersonen liegt zum Zeitpunkt der Ernennung zwischen 45 und 55 Jahren. Auch das entspricht der Logik der Karriereschritte beim Aufstieg innerhalb des Systems. Unter den Führungspersonen sind sowohl welche, die aus Großstädten kommen wie auch solche, die in ländlichen Gegenden großwurden.

Daher scheinen alle Führungspersonen auf den ersten Blick ähnlich zu sein. Schaut man sich die realen Laufbahnen ihres Aufstiegs an, lässt sich aber erkennen, dass in den verschiedenen Behörden unterschiedliche Beamt*innentypen an die Spitze gelangen.

Typ 1: Konsequente*r Karrierist*in. Dieser Typ ist am stärksten für das Finanzministerium charakteristisch, zum Teil auch für das Ministerium für Steuern und Gebühren (russ.: Abk.: MNS). Fast alle Minister*innen, die im Rahmen der Studie untersucht wurden, haben einen langen Weg in der eigenen oder in einer verwandten Behörde hinter sich.

Typ 2: Interbehördliche/r Beamt*in. Dieser Typ ist insbesondere im Ministerium für Arbeit und soziale Sicherung anzutreffen. Dort hat praktisch niemand im eigenen Ministerium Karriere gemacht; die meisten kommen als Quereinsteiger aus anderen Verwaltungsstrukturen: aus der Lokalverwaltung, der Präsidialverwaltung, den Statistikämtern o.ä. Das lässt sich wohl damit erklären, dass das Arbeitsministerium eher als Behörde der Sozialverwaltung wahrgenommen wird, denn als Finanzbehörde im engeren Sinne.

Typ 3: Ernannt aus politischen Überlegungen. Dieser Typ ist besonders markant in der Nationalbank vertreten. Bankiers im eigentlichen Sinne waren nur die ehemaligen Vorstandsvorsitzenden Pawel Kalaur und Nadseja Jermakowa. Pjotr Prakapowitsch hingegen kam zur Nationalbank, nachdem er im Bauwesen und in der Regierung Karriere gemacht hatte, und Raman Haloutschenka war zuvor im nationalen Sicherheitsrat, im militär-industriellen Komplex, in der Diplomatie und auf dem Posten des Premierministers tätig gewesen. Seine Ernennung ist besonders bezeichnend: Vor dem Hintergrund einer veränderten Personalpolitik nach der politischen Krise von 2020 (nach den Protesten gegen die gefälschten Präsidentschaftswahlen) gelangte nicht ein ausgewiesener Fachmann an die Spitze der wichtigsten Finanzbehörde, sondern ein Bürokrat, der als loyaler und disziplinierter Befehlsempfänger gilt.

Somit stützt sich die Personalpolitik im Finanzblock äußerlich auf professionelle Anforderungen, auf höchster Ebene jedoch sind es bei den Ernennungen politische Überlegungen, die die entscheidende Rolle spielen.

Informelle Faktoren. Was hat tatsächlich Einfluss auf eine Ernennung?

Bei Ernennungen auf der höchsten Führungsebene des Finanzblocks werden formelle Auswahlkriterien von einem System informeller Voraussetzungen verdrängt. Sie sind es, die letztendlich die Personalentscheidungen bestimmen.

Erster Faktor: politische Loyalität

Erster und wichtigster Faktor ist politische Loyalität. In letzter Zeit hat deren Bedeutung besonders stark zugenommen. Vor 2020 wurde von einem/r Beamt*in nicht verlangt, öffentlich eine Unterstützung für das Regime zu zeigen. Es hatte gereicht, mit dem System nicht in einen offenen Konflikt zu geraten und keinen offenen Dissens zu zeigen. In der relativ »liberalen« Phase von 2012 bis 2019 konnten in Belarus hochklassige Fachleute auf hochrangige Posten gelangen. Diese konnten sich bisweilen bei ihren Überlegungen eine gewisse Eigenständigkeit erlauben und Positionen einnehmen, die von der offiziellen Linie abwichen. Nach der politischen Krise von 2020 hat sich die Lage verändert. Loyalität wurde zur zentralen Voraussetzung und ein/e Beamt*in muss sie aktiv zur Schau stellen. Man muss an ideologisch geprägten Veranstaltungen teilnehmen, öffentlich den politischen Kurs des Regimes unterstützen und insgesamt durch seine/ihre Handlungen seine/ihre »Verlässlichkeit« beweisen. Loyalität spielt nicht mehr nur im Hintergrund eine Rolle, sondern wurde zum entscheidenden Filter bei der Besetzung hochrangiger Posten.

Zweiter Faktor: Lenkbarkeit

Zweiter Faktor: Lenkbarkeit. Für das Regime ist es nicht nur wichtig, loyale Personen einzustellen, sondern sich auch in Bezug auf dessen zu erwartendes Verhalten sicher zu sein. Die Lenkbarkeit ergibt sich einerseits durch persönliche Merkmale einer Neigung zur Unterordnung, durch Behutsamkeit, und andererseits durch institutionelle Kontrollmechanismen. Zu einem dieser Mechanismen gehört, dass Informationen über den Betreffenden und dessen gesamten Werdegang gesammelt und aggregiert werden. Im Laufe dieses Prozesses ergibt sich eine Art »Dossier«, das unter anderem Informationen zu persönlichen Eigenheiten und potenziellen Schwachstellen enthält. Anders gesagt: Über den oder die Staatsdiener*in wird kompromittierendes Material (*kompromat*) gesammelt. Und paradoxer Weise ist das nützlich für die Karriere: Die Existenz kompromittierender Informationen verringert nicht die Aufstiegschancen, sondern erhöht sie oft. Die Logik dahinter ist simpel: Je größer die Abhängigkeit des/r Betreffenden vom System, desto leichter ist er oder sie zu lenken.

Dritter Faktor: persönliche Beziehungen

Dritter Faktor: persönliche Beziehungen. In der Frühphase der Karriere können Beziehungen tatsächlich recht direkt wirksam sein. Ein Behördenchef kann »seine Leute« auf niedere oder mittlere Posten hieven. Hier gibt es praktisch keinerlei Hindernisse. Auf höheren Ebenen jedoch funktioniert der Mechanismus auf andere Art und Weise. Vor einer Ernennung durchläuft der oder die Bewerber*in ein mehrstufiges System von Absprachen und Überprüfungen. Die Kandidatur wird durch die Präsidialadministration und die Sicherheitsbehörden (die Silowiki) bewertet. In dieser Phase werden Gutachten erstellt und informelle Bewertungen abgegeben, es entsteht eine Art »Reputationsdossier«, in dem professionelle und persönliche Eigenschaften festgehalten werden. Hier können Beziehungen zum Tragen kommen. Wichtig ist, dass der oder die Betreffende positive Einschätzungen erhält, damit er oder sie als verlässlich und berechenbar wahrgenommen wird. Somit funktionieren persönliche Beziehungen auf höherer Ebene nicht als direkter Kanal für einen Aufstieg der eigenen Leute, sondern als ein Netz von Empfehlungen, die innerhalb des Systems einen positiven Gesamteindruck des oder der Betreffenden erzeugen.

Vierter Faktor: persönliche Entscheidung des Staatsoberhaupts

Vierter Faktor: Die persönliche Entscheidung des Staatsoberhaupts. Der letztendlich entscheidende Faktor ist einer, der sich unmöglich zu einem System formaler Regeln vereinbaren lässt, nämlich die persönlichen Entscheidungen von Aljaksandr Lukaschenka. Selbst dann, wenn sämtliche erforderlichen beruflichen Qualitäten, positiven Bewertungen und eine Unterstützung innerhalb des Systems vorliegen, hängt eine Ernennung letzten Endes von der subjektiven Einschätzung und den Präferenzen des Staatsoberhauptes ab. Dabei geht es nicht nur um die konkrete Praxis, sondern auch um eine gesetzlich festgeschriebene Norm: Die Schlüsselpositionen im System der staatlichen Verwaltung, auch die Minister*innen und Behördenleiter*innen des Finanzblocks, werden durch Aljaksandr Lukaschenka persönlich ernannt. Mithin ist der personalistische Charakter der Personalpolitik institutionell verankert.

In einer Reihe von Fällen führte das zu Ernennungen, die logisch kaum zu erklären sind. Bezeichnend ist das Beispiel Waleryj Malaschka. Der wurde im Dezember 2016 zum Minister für Arbeit und soziale Sicherung ernannt. Einen Monat später jedoch, im Januar 2017, wurde er zum Gesundheitsminister berufen. Bedenkt man seinen beruflichen Hintergrund als Mediziner, lässt sich diese kurze Amtszeit im Arbeitsministerium nur als Fehler oder als situationsbedingte Entscheidung erklären, die umgehend korrigiert wurde. Gleichzeitig unterstreichen Fälle wie dieser, dass in einer Autokratie jedwede formellen oder informellen Kriterien durch individuelle Entscheidungen des Autokraten außer Kraft gesetzt werden können.

Strukturelle Besonderheiten des Finanzblocks

Der Finanzblock in Belarus kann nicht als einheitliches Ganzes betrachtet werden. Die Behörden des Finanzblocks unterscheiden sich aufgrund ihres Status, ihrer Unterstellung, ihrer Funktionen und der Logik ihrer Personalpolitik.

Das *Finanzministerium* ist eine Behörde, die für die Erstellung und Ausführung des zentralen Staatshaushalts, die Verwaltung der Staatsschulden sowie die Regulierung des Wertpapiermarktes und des Versicherungswesens zuständig ist. Es untersteht dem Ministerrat und ist das zentrale Verwaltungselement im System der öffentlichen Finanzen.

Bei der Personalpolitik dominiert hier der Typus der innerbehördlichen Karriere. Praktisch alle Minister*innen haben ihren Weg innerhalb des Ministeriums gemacht, angefangen bei Posten auf unterer und mittlerer Ebene, von wo aus sie dann aufstiegen. Es macht deutlich, dass im Ministerium Professionalität weiterhin eine sehr große Rolle spielt: Für einen Aufstieg ist ein tiefgreifendes Verständnis für Haushaltsprozesse und die internen Logiken des Ministeriums wichtig. Dieses Modell sorgt gleichzeitig dafür, dass die Führungsspitze in hohem Grad in das System der Behörde eingebunden ist.

Das *Ministerium für Steuern und Gebühren (russ.: MNS)* ist für die Umsetzung der Steuerpolitik, die Administrierung der Steuern und Gebühren und die Aufsicht über deren Entrichtung zuständig. Es untersteht dem

Ministerrat, arbeitet eng mit dem Finanzministerium zusammen und ist an der Erstellung der Einnahmenseite des Haushalts beteiligt. Die dortige Personalpolitik ähnelt der des Finanzministeriums, ist jedoch weniger hermetisch. Ein Teil der Minister*innen hat eine lange Karriere im System der Steuerbehörden hinter sich, wobei ein höherer Anteil von Fällen festzustellen ist, in denen es einen Wechsel aus einer anderen Behörde gab. Die Führungskräfte entstammen mitunter anderen, fachverwandten Verwaltungsstrukturen, beispielsweise dem Wirtschafts- oder dem Finanzministerium. Daher sind für das MNS zwar ebenfalls Fachkenntnisse wichtig, doch ist man bei der Personalrekrutierung etwas flexibler. Dadurch ist das System im Vergleicht zum Finanzministerium weniger hermetisch.

Das *Ministerium für Arbeit und soziale Sicherung* ist für Beschäftigungs-, Renten-, Sozial- und Arbeitsschutzpolitik zuständig. Es untersteht ebenfalls dem Ministerrat. Das Ministerium verwaltet zwar die beträchtlichen Finanzströme aus dem Fonds für soziale Sicherung der Bevölkerung, hat aber keine direkte Beziehung zum Finanzblock und auch die Logik der Personalpolitik ist eine prinzipiell andere. Keine/r der Minister*innen hatte eine klassische Karriere innerhalb des Ministeriums hinter sich. Die Führungspersonen kamen aus den verschiedensten Behörden, aus der Präsidialadministration, der Lokalverwaltung, aus dem Bildungs- oder Gesundheitssystem oder aus anderen Ministerien. Das deutet darauf hin, dass das Ministerium in stärkerem Maße politisiert ist: Die berufliche Spezialisierung spielt eine geringere Rolle als allgemeine Erfahrung in Verwaltungsarbeit; wichtig ist eher eine in den Augen der Regierung passende Eignung. Hier geschieht es öfter, dass Ernennungen weniger der Logik von Professionalität folgen als vielmehr durch Rochaden innerhalb der Vertikale bedingt sind.

Die *Nationalbank* nimmt eine besondere Stellung ein. Sie ist für die Geld- und Kreditpolitik, Emissionen der nationalen Währung sowie die Regulierung des Bankensystems und des Devisenmarktes zuständig. Im Unterschied zu den Ministerien ist sie nicht Bestandteil der Regierung und untersteht direkt dem Staatsoberhaupt. Chef*in der Notenbank ist der oder die Vorstandsvorsitzende, im Innern besteht ein kollegiales Verwaltungssystem; die Entscheidungen werden vom Vorstand und nicht allein vom/ von der Vorstandsvorsitzenden getroffen. Das unterscheidet sie von einem Ministerium, wo der/die Minister*in über größere persönliche Befugnisse verfügt. Die Praxis der Personalpolitik macht deutlich, dass an die Spitze der Nationalbank Fachleute aus dem Bankenbereich, aber auch Externe ernannt werden, aus der Regierung oder aus anderen staatlichen Strukturen. Das bedeutet, dass die fachliche Erfahrung hier gegenüber der politischen Zuverlässigkeit und der Lenkbarkeit des/r Betreffenden eine nur zweitrangige Rolle spielen könnte.

Insgesamt machen diese Unterschiede deutlich, dass sich in Bezug auf den Finanzblock am einen Ende der Skala die am stärksten technokratische Behörde mit internen Laufbahnen befindet (Finanzministerium), während am anderen Ende Behörden mit einer ausschließlich politisierten Kaderlogik zu finden sind (Arbeitsministerium). Dazwischen liegen hybride Typen (MNS und Nationalbank).

Minister*n als Befehlsempfänger*in: Inwieweit ist ein eigenständiges Vorgehen möglich?

Eine der wichtigen Fragen, die sich im Zuge einer Analyse der Positionen der Minister*innen im belarusischen Verwaltungssystem ergeben, ist die nach dem Grad ihrer tatsächlichen Eigenständigkeit. Formal leiten Minister*innen ihre Behörden, sind für die Ausarbeitung und Umsetzung der Politik zuständig und verfügen über weitreichende Befugnisse. In der Praxis ist ihre Rolle allerdings erheblich eingeschränkt.

Das System, wie Entscheidung getroffen werden, ist so aufgebaut, dass selbst relativ kleine Initiativen ein vielstufiges Verfahren der Erörterung, Absprachen und Genehmigung durchlaufen. Beschlussvorlagen werden konsequent innerhalb des Ministeriums bearbeitet, dann auf zwischenbehördlicher Ebene erörtert, wonach sie in den Ministerrat und die Präsidialadministration gelangen. Letztendlich ist es nur selten, dass ein/e Minister*in als Urheber*in einer Politik erscheint. Sie sind eher Beteiligte an einer komplizierten Kette aus Abstimmung und Ausarbeitung dieser Politik.

Eine weitere Beschränkung entsteht dadurch, wie die Verantwortung verteilt wird. In der Praxis werden erfolgreiche Beschlüsse und positive Ergebnisse der obersten Machtebene und dem Präsidenten persönlich zugeschrieben. Die Verantwortung für Fehler oder ein Scheitern trifft konzentriert eine/n bestimmte/n Minister*in. Diese Logik führt dazu, dass Minister*innen vorsichtig werden und geneigt sind, Risiken zu vermeiden. Falls eine Initiative Sanktionen nach sich ziehen könnte, besteht die rationale Strategie darin, der vorgegebenen Linie zu folgen, und nicht, diese zu überdenken. Diese Tendenz hat sich nach 2020 verstärkt. Die politische Krise bewirkte eine verstärkte Kontrolle über den Staatsapparat und auch über hochgestellte Vertreter*innen der Bürokratie. Unter diesen Bedingungen kann jede Abweichung vom vorgegebenen Kurs, und sei es, dass man fachlich nicht einverstanden ist, als Illoyalität aufgefasst werden. Das engt den Raum für Initiativen zusätzlich ein.

Gleichwohl wäre es falsch zu sagen, dass es überhaupt keine Eigenständigkeit gibt. Den Minister*innen sind gewisse Räume zum Manövrieren erhalten geblieben. Zum einen ist das die Personalpolitik innerhalb

des Ministeriums: Der/die Minister*in kann das Team zusammenstellen, Rollen verteilen und Vertraute fördern. Zweitens gibt es das fachliche Niveau der Entscheidungen, also die Wahl der Instrumente, mit denen die Aufgaben umgesetzt werden, die Ausarbeitung der Details einer Politik und die Arbeit mit Verfahren. Drittens wäre da die Interpretierung der Anweisungen: Selbst streng vorgegebene Beschlüsse verlangen bei der Ausführung eine gewisse Anpassung, und hier bleiben dem/r Minister*in gewisse Einflussmöglichkeiten.

Das gilt allerdings nicht für die strategische Ebene. Die wichtigsten Richtungen der Politik und die Prioritäten werden extern vorgegeben, nämlich vom Präsidenten und der Präsidialadministration. Somit erscheinen Minister*inne im System der staatlichen Verwaltung in Belarus hier wie Keilriemen für bereits getroffene Entscheidungen, für deren Umsetzungen und administrative Begleitung sie verantwortlich zeichnen.

Ein Rücktritt bedeutet kein Ausscheiden aus dem System

In der Logik eines autoritären Regimes bedeutet ein Rücktritt fast niemals ein endgültiges Ende der Karriere. In Belarus ist es eher ein Instrument für Personalrochaden innerhalb der Machtvertikale, als eine Sanktion im üblichen Sinne.

Die Studie hat ergeben, dass ehemalige Minister*innen in der Regel neue Posten in unterschiedlichen Bereichen des Staatsapparats erhalten. Das kann durch einen Wechsel in die Präsidialverwaltung erfolgen oder einen Eintritt in den diplomatischen Dienst (in einer Botschaft oder internationalen Vertretung), durch einen Posten im Republikrat oder in der Lokalverwaltung.

In einigen Fällen können solche Wechsel einen Gewinn an Einfluss bedeuten. So wird ein Wechsel in die Präsidialadministration (als Abteilungsleiter) oder in die Regierung als Aufstieg wahrgenommen. Schließlich ist das die Ebene, auf der die Agenda ausgearbeitet wird und wo die Kontrolle über das gesamte System stattfindet. In anderen Fällen findet ein Abstieg statt. So kann die Ernennung zu einem beratenden Inspektor des Präsidenten einen Verlust an Vertrauen und Einfluss signalisieren. Eine eigene Kategorie stellen Karrieren als Diplomat*innen dar. Posten in einer Botschaft wurden in den Interviews als etwas interpretiert, mit dem »jemand Gutes untergebracht wird, um den/die es schade wäre«. Es gibt auch den »ehrenvollen Ruhestand«, also eine Versetzung in den Republikrat, die gewöhnlich bei Minister*innen im fortgeschrittenen Alter erfolgt. Dieses Gremium hat eine nur symbolische Bedeutung und keinen politischen Einfluss; bedeutet aber materielle Absicherung und wenig Arbeitsaufwand.

Also verfolgt das System praktisch keine Politik, die loyales Personal vollkommen ausspuckt. Selbst bei Fehlern bleibt man in der Regel im System. Dadurch wird nach außen Stabilität demonstriert, und Personalwechsel erscheinen nicht als Krise oder Konflikt. Zudem wird die Loyalität der Büroktat*innen gefördert. Letztere verstehen, dass das System sie nicht »ausspucken« wird, also bleibt der Anreiz, dort zu bleiben.

Schlussfolgerungen

Die Laufbahnen von Minister*innen des Finanzblockes in Belarus machen deutlich, inwieweit im Behördensystem Professionalität und die Logik eines autoritären Regimes miteinander verflochten sind. Auf den unteren Ebenen wirken meritokratische Elemente: Kompetente Fachleute können aufsteigen und auf wichtige Posten gelangen. Doch auf dem Weg nach oben erlangen andere Kriterien eine zentrale Bedeutung, nämlich Loyalität, Lenkbarkeit und eine Einbindung in informelle Gruppen, die über Einfluss verfügen.

Nach den Protesten von 2020 und deren repressiver Niederschlagung wurde diese Verschiebung besonders deutlich merkbar. Politische Loyalität wandelte sich von einer Voraussetzung, die im Hintergrund bestand, zum wichtigsten Auswahlkriterium. Das wiederum engt für Minister*innen den Raum für ein eigenständiges Vorgehen ein und verstärkt die Rolle, die Personalrotationen als Instrument spielen, mit dem die Elite gesteuert werden kann. In einigen Fällen gelangten dadurch Personen auf hochrangige Posten, die nicht über die notwendige fachliche Kompetenz verfügen. Diese Entscheidung – die Wahl zwischen Professionalität und unbedingter Loyalität – bestimmt letzten Endes, wer an die Spitze einer Behörde gelangt.

Übersetzung aus dem Russischen: Hartmut Schröder

Über die Autorin

Olga Evseeva hat einen Magisterabschluss in Finanzwissenschaft und ist als Forscherin bei BIPART (Warschau) tätig. Sie ist Expertin für öffentliche Finanzen und staatliche Verwaltung.

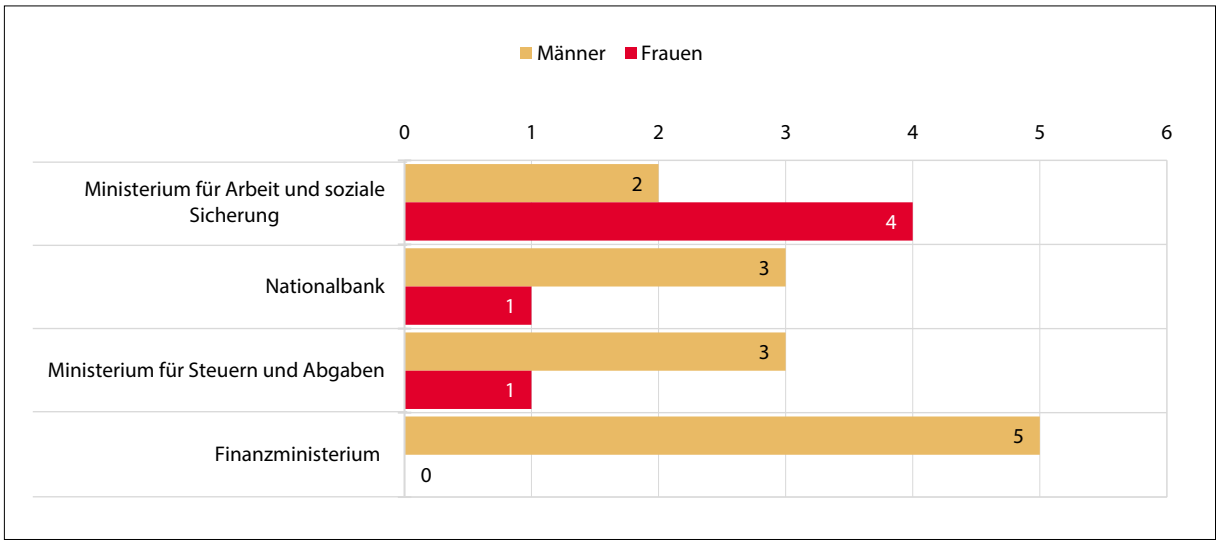
Bibliografie

- Dimitrova, A.; H. Mazepus, D. Toshkov, T. Chulitskaya, N. Rabava, I. Ramasheuskaya: The dual role of state capacity in opening socio-political orders: assessment of different elements of state capacity in Belarus and Ukraine. In: East European Politics, 37.2021, Nr. 1, S. 19–42; https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1756783
- Belarusian Institute for Administration Reform and Transformation (BIPART): A Minister's Path: Career Trajectories in Financial Governance in Belarus: 2025; https://bipart.eu/picture/library/fin_block_eng_final.pdf.

DOKUMENTATION

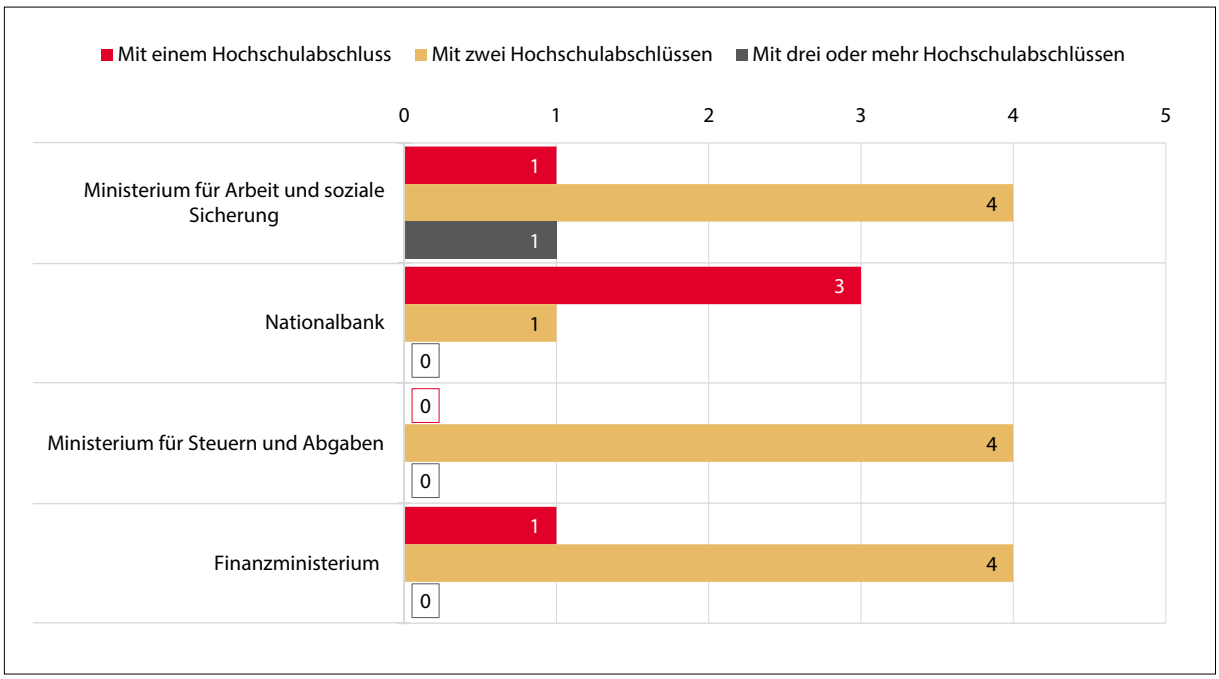
Geschlechterverteilung, Hochschulabschlüsse und Karriereverläufe von leiteneden Mitarbeiter*innen der Finanzblockbehörden in Belarus

Grafik 1: Geschlechterverteilung unter den Minister*innen und Vorsitzenden der Leitungsorgane der Finanzministerien und -behörden (2004–2025)



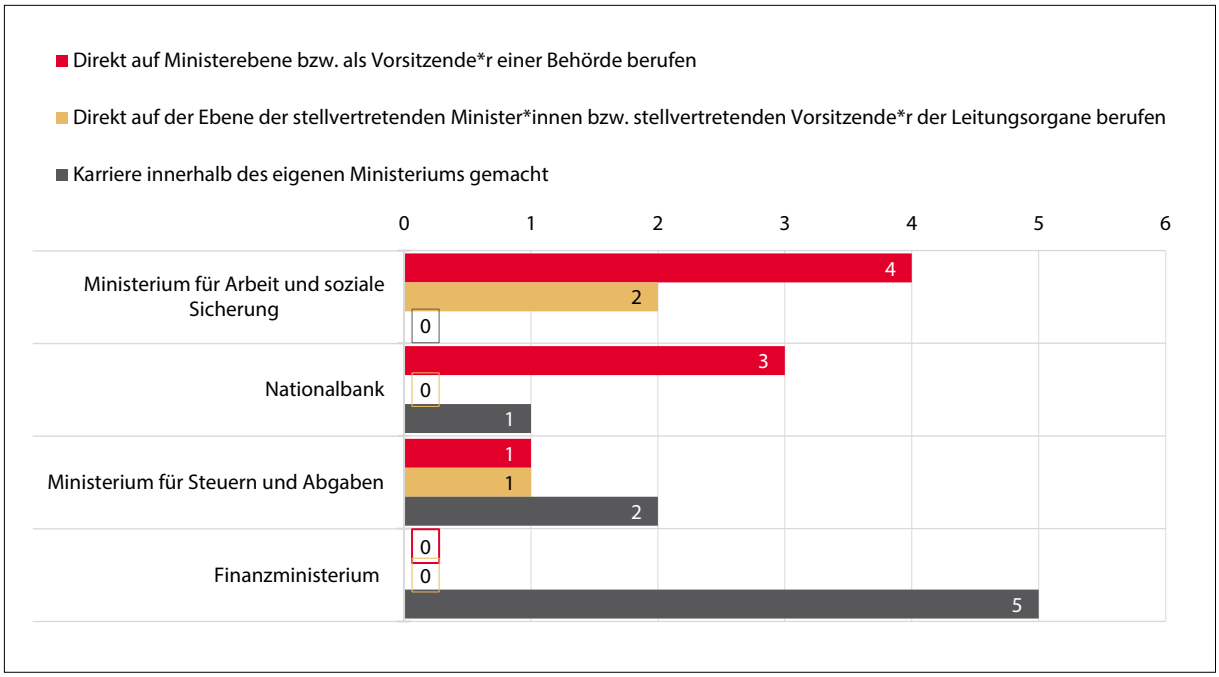
Quelle: A Minister's Path: Career Trajectories in Financial Governance in Belarus: 2025; Belarusian Institute for Administration Reform and Transformation (BIPART); S. 15: https://bipart.eu/picture/library/fin_block_eng_final.pdf

Grafik 2: Anzahl der Hochschulabschlüsse von Minister*innen und Vorsitzenden der Leitungsorgane (2004–2025)



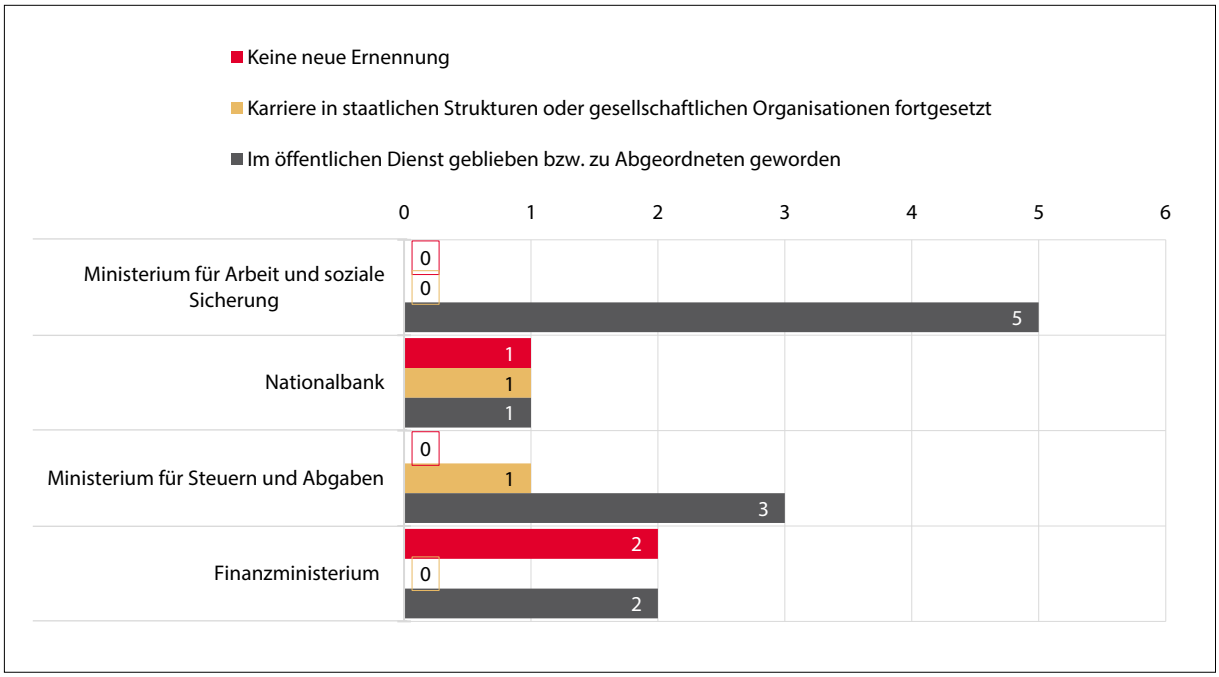
Quelle: A Minister's Path: Career Trajectories in Financial Governance in Belarus: 2025; Belarusian Institute for Administration Reform and Transformation (BIPART); S. 17: https://bipart.eu/picture/library/fin_block_eng_final.pdf

Grafik 3a: Karriereverläufe von Amtsträger*innen bis zu ihrer Ernennung als Minister*innen oder zum Vorsitz einer Behörde (2004–2025)



Quelle: A Minister's Path: Career Trajectories in Financial Governance in Belarus: 2025; Belarusian Institute for Administration Reform and Transformation (BIPART); S. 22: https://bipart.eu/picture/library/fin_block_eng_final.pdf

Grafik 3b: Karriereverläufe von Amtsträger*innen nach ihrer Abberufung als Minister*in oder Vorsitzende*r eines Leitungsgremiums (2004–2025)



Quelle: A Minister's Path: Career Trajectories in Financial Governance in Belarus: 2025; Belarusian Institute for Administration Reform and Transformation (BIPART); S. 26: https://bipart.eu/picture/library/fin_block_eng_final.pdf

CHRONIK

Hinweis auf die Online-Chronik

Der aktuelle Teil sowie die gesamte Chronik für Belarus ab dem 14.03.2011 ist verfügbar auf der Seite der Länder-Analysen (https://www.laender-analysen.de) unter dem Reiter »Chronik« oder direkt unter https://www.laender-analysen.de/belarus-analysen/chronik?c=belarus&i=1.

Die Chronik der Belarus-Analysen wird zusammengestellt aus Meldungen des Telegram-Nachrichtenkanals »@pozirkonline« (ehemals »naviny.by«).

Die Redaktion der Belarus-Analysen

Herausgeber:
Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.
Deutsches Polen-Institut
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung
Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) gGmbH

Redaktion:
Olga Dryndova (verantwortlich)
Sprachredaktion: Hartmut Schröder
Satz: Matthias Neumann

Wissenschaftlicher Beirat:
Prof. Dr. Margarita Balmaceda, Seton Hall University / Harvard University
Prof. Dr. Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Dr. Astrid Sahm, IBB Dortmund
Dr. Olga Shparaga, Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Wien

Die Meinungen, die in den Belarus-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.
Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.
Alle Ausgaben der Belarus-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter www.laender-analysen.de
ISSN 2192-1350 © 2026 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607
e-mail: laender-analysen@uni-bremen.de • Internet-Adresse: http://www.laender-analysen.de/belarus

LÄNDER–ANALYSEN

Belarus–Analysen | Polen–Analysen | Russland–Analysen | Ukraine–Analysen | Zentralasien–Analysen

Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig im kostenlosen Abonnement kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa, Osteuropa und Zentralasien. Alle Länder-Analysen verstehen sich als Teil eines gemeinsamen Projektes, das der wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlich formulierten Analyse der Entwicklungen im östlichen Europa, der Offenheit für verschiedene inhaltliche Positionen und der kostenlosen und nicht-kommerziellen Information einer breit verstandenen interessierten Öffentlichkeit verpflichtet ist. Autor/innen sind internationale Fachwissenschaftler/innen und Expert/innen. Die Redaktionen der Länder-Analysen bestehen aus Wissenschaftler/innen mit langjähriger Forschungserfahrung.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

In deutscher Sprache zu Belarus, Polen, Russland, Ukraine und Zentralasien

Kostenloses Abonnement unter: https://laender-analysen.de/abonnement/

In englischer Sprache zu Belarus, dem Kaukasus, Moldova, Russland, Ukraine und Zentralasien

Kostenloses Abonnement unter:
https://css.ethz.ch/en/publications/eastern-europe-analytical-digest-series.html

DGO Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V. | Deutsches Polen Institut | Forschungsstelle Osteuropa | IAMO | IOS Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung | ZOIS Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien

CSS ETH Zurich | University of Zurich[UZH] CEES Center for Eastern European Studies | Institute for European, Russian, and Eurasian Studies The George Washington University | UNI FR Université de Fribourg Universität Freiburg