SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration

Schröder, Hans-Henning

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schröder, H.-H. (1996). *Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration.* (Berichte / BIOst, 18-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42409

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Inhalt

		Seite
Kurzfassung		3
1.	**Der Präsident als Oberbefehlshaber**	7
2.	**Die Apparate im Umfeld des Präsidenten**	5
2.1	Der "Erste Gehilfe"	7
2.2	Der Sicherheitsdienst des Präsidenten	8
2.3	Die Präsidentenadministration	13
2.4	Sicherheitspolitische Expertise im Gehilfendienst des Präsidenten	18
2.5	Der Sicherheitsrat	21
3.	**Die Einwirkungsmöglichkeiten der Ressorts**	28
3.1	Ministerpräsident und Kabinett	29
3.2	Die militärischen Fachapparate: Verteidigungsministerium und Generalstab	32
4.	**Fazit**	34
Diagramme		
Das sicherheits- und militärpolitische Umfeld des Präsidenten		36
Die Apparate im Umfeld des Präsidenten (bis Ende 1995)		37
Die Apparate im Umfeld des Präsidenten (1996)		38
Summary		39

28. März 1996

Hans-Henning Schröder

Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration

Bericht des BIOst Nr. 18/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die russische Außen- und Sicherheitspolitik schien in den letzten Jahren in hohem Maße erratisch und irrational. Der Präsident, der allein in diesem Politikfeld agieren darf, ist durch Krankheit immer wieder gehandikapt. Der Entscheidungsfindungsprozeß ist kaum durchschaubar und offenbar stark von emotionalen und ideologischen Momenten bestimmt. Der Entschluß, sich in das Tschetschenien-Abenteuer zu stürzen, wurde z.B. gegen den Rat der militärischen Fachleute gefaßt, die einen planvollen Streitkräfteeinsatz befürwortet hatten. Angesichts dieser Unklarheit soll der Versuch gemacht werden, ein Bild von den Instanzen zu entwerfen, die auf den sicherheitspolitischen Entscheidungsfindungsprozeß einwirken. Dies geschieht weitgehend auf der Basis der Auswertung russischen Pressematerials.[1]

Ergebnisse

1. *De jure* verfügte allein der Inhaber des Präsidentenamtes über die bewaffnete Macht. Doch allein die verfassungrechtliche Regelung, die den Präsidenten qua Amt zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte macht, besagt wenig über das Vermögen, das Gewaltinstrument auch zu handhaben. Um seine Vollmachten *de facto* auszuüben - um die Streitkräfte zu führen und Militär- und Sicherheitspolitik zu konzipieren -, benötigte der Präsident einen funktionierenden Apparat. In der Tat verfügt der russische Präsident über ein Geflecht von Apparaten, zu denen auch Komponenten gehören, die mit Sicherheits- und Militärpolitik befaßt zu sein scheinen. Allerdings ist es schwierig, Klarheit darüber zu erlangen, in welcher Weise diese Apparate ineinandergreifen und wie die internen Entscheidungswege verlaufen.

---

[1] Diese Studie wurde im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts "Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Europäische Sicherheit" erstellt. Sie ist Teil eines größeren Forschungszusammenhangs; vgl. etwa die Untersuchung von N.A. Mögel und S. Schwanitz: Staatslobbyismus als System. Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor, Köln 1995 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 32-1995). Der Verfasser konnte sich auf die Literaturdatenbank "GUSTEL" stützen, die seit 1992 am BIOst aufgebaut wird und an der u.a. Y. Luven, N. Mögel, T. Sachse, T. Sauer und S. Schwanitz mitgearbeitet haben. Die Datenbank enthält die wichtigsten Veröffentlichungen zur russischen Sicherheits- und Rüstungspolitik, die in den vergangenen Jahren in Rußland und im Westen erschienen sind.

2. Im unmittelbaren Umfeld Jelzins treten neben Einzelpersonen wie Korshakow, dem Leiter des persönlichen Sicherheitsdienstes, und Iljuschin, dem Bürochef Jelzins, zwei bürokratische Strukturen hevor - die Präsidentenadministration, die die laufenden Geschäfte führt und bei der Vorbereitung und Implementierung von Entscheidungen mitwirkt, und der Sicherheitsrat, der mit seinen interministeriellen Kommissionen über einen eigenen Apparat verfügt, mit dem er in die Ressorts hineinwirkt. Ferner existiert ein "Gehilfendienst", der eine Reihe von Beratern zusammenfaßt.
3. Die Präsidentenadministration soll laut Statut die Tätigkeit des Präsidenten, der Regierung, des Sicherheitsrats und der Beratungsinstanzen im Umfeld der Präsidenten organisatorisch gewährleisten, sie soll Vorschläge, Empfehlungen und Prognosen zur politischen Strategie konzipieren und Gesetzesvorlagen erarbeiten, die die Strategie des Präsidenten in praktische Politik umsetzen.
4. Der "Gehilfendienst des Präsidenten" ist der Präsidentenadministration nicht unterstellt, seine Mitglieder sind dem Präsidenten direkt zugeordnet. Aufträge erhalten sie unmittelbar von Jelzin oder durch den Ersten Gehilfen, Iljuschin. Die Gehilfen sind jeweils für bestimmte Politikfelder zuständig. Zwar werden die einzelnen Gehilfen durch die Analysedienste der Präsidentenadministration unterstützt, doch agieren sie von ihr unabhängig. Ihr Einfluß ist schwer zu bestimmen, er hängt wohl auch von persönlichen Konstellationen ab. Im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik sind vor allem Baturin und Rjurikow in der Öffentlichkeit hervorgetreten.
5. Der Sicherheitsrat der Russischen Föderation steht im Geflecht der Apparate, die Präsident Jelzin umgeben, neben der Präsidentenadministration, dem Gehilfendienst und dem Sicherheitsdienst des Präsidenten. Von diesen Beratungs- und Dienstleistungsstrukturen unterscheidet sich der Sicherheitsrat allerdings in einigen Zügen. Zwar dient auch dieses Gremium formal nur der Beratung des Präsidenten, doch gehören ihm die wichtigsten Spitzenpolitiker an. Ständige - und damit stimmberechtigte - Mitglieder sind qua Amt der Präsident, der Sekretär des Sicherheitsrats und der Ministerpräsident. Rechtskraft erlangen die Beschlüsse des Gremiums, das dem Gesetz nach nicht mehr als ein Konsultativ- und Koordinationsorgan ist, durch den Präsidenten, der sie in Form von Dekreten verbindlich macht.
6. Der Prozeß der sicherheits- und militärpolitischen Entscheidungsfindung ist in Rußland verschiedenartigen Einflüssen ausgesetzt, unter denen der militärische keineswegs der größte ist. Fachlich motivierte Vorstellungen der Ressorts oder gar gesamtstaatliche Interessen spielen eine untergeordnete Rolle. Infolgedessen und angesichts der fortgesetzten Konkurrenz der Apparate und Personen, der Vielfalt von Beratungsgremien ist nicht damit zu rechnen, daß die russische Führung wenigstens auf mittlere Sicht eine berechenbare Außen- und Sicherheitspolitik betreibt oder rationale, an den realen Kräfteverhältnissen orientierte militärpolitische Entscheidungen fällt. Die Person des Präsidenten kann dabei nur in Grenzen als Korrektiv wirken. Der jetzige Amtsinhaber Jelzin ist in hohem Maße seiner engeren Umgebung ausgeliefert.

Der Präsident als Oberbefehlshaber

Die russische Verfassung konzentriert die Kompetenz für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen exklusiv in der höchsten Staatsspitze. *De jure* verfügte allein der Inhaber des Präsidentenamtes über die auswärtige Politik und die bewaffnete Macht. Sergej Rogow umriß die Machtverhältnisse, die sich Ende 1994 herausgebildet hatten, mit folgenden Worten:

> Gegenwärtig setzt sich die Tendenz zur Konzentration der Macht über die militärische Sphäre in einer Hand durch. Im Prinzip hat die Exekutive das Prärogativ zur Ausarbeitung und Bestätigung der Militärpolitik, der Konzepte und Pläne des Aufbaus und der Entwicklung der Russischen Streitkräfte, des Verteidigungsministeriums und des Generalstabs usurpiert.[2]

Doch allein die verfassungrechtliche Regelung, die den Präsidenten qua Amt zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte machte und ihm die Kompetenz verlieh, über die bewaffnete Macht zu verfügen, besagt wenig über das Vermögen, das Gewaltinstrument auch zu kontrollieren und tatsächlich einzusetzen. Um seine Vollmachten *de facto* auszuüben - um die Streitkräfte zu führen und Militär- und Sicherheitspolitik zu konzipieren -, benötigte der Präsident einen funktionierenden Apparat, der Einblick in die Militär- und Sicherheitsapparate hat, in Zusammenarbeit mit ihnen militär- und sicherheitspolitische Entscheidungen vorbereitete und die Implementierung der getroffenen Beschlüsse kontrolliert.

Die Apparate im Umfeld des Präsidenten

In der Tat verfügt der russische Präsident über ein Geflecht von Apparaten, zu denen auch Komponenten gehören, die mit Sicherheits- und Militärpolitik befaßt zu sein scheinen. Allerdings ist es schwierig, Klarheit darüber zu erlangen, in welcher Weise diese Apparate ineinandergreifen und wie die internen Entscheidungswege verlaufen. Selbst darüber, wie groß diese Institutionen und wie sie im einzelnen gegliedert sind, besteht weitgehend Unklarheit. Die Zeitschrift "Wostok" behauptete Anfang 1995, daß selbst ein Mitarbeiter auf "mittlerer Ebene" die Abteilungsstruktur nicht übersehe, ja, er sei, so hieß es, wahrscheinlich nicht einmal in der Lage, die Abteilung zu benennen, der seine eigene Arbeitsstelle angehöre.[3] In der Tat sind die Angaben über das Konglomerat von Apparaten im Umfeld des Präsidenten unvollständig und widersprüchlich. Zudem sind die Strukturen und die personelle

---

[2] Serebrjannikov, V.V.: Voennye v graždanskom obščestve, in: Mirovaja Ėkonomika i Meždunarodnye Otnošenija, 1995, No. 6, S. 44-52, hier S. 51.

[3] Koslatschkow, A. [Koslačkov]: Schema der Verwaltung des Präsidenten, in: Wostok, 1995, Nr. 2, S. 8-9, hier S. 8.

Zusammensetzung dieses Organismus immer wieder Veränderungen unterworfen.[4] Aus diesem Grunde bleibt der Versuch, sich ein Bild von diesem Rattenkönig bürokratischer Institutionen zu machen, Stückwerk.[5]

In der Umgebung des Präsidenten treten zunächst zwei Einzelpersonen hervor, die sich durch große Nähe zum Amtsinhaber auszeichnen - Korshakow, der Leiter des persönlichen Sicherheitsdienstes, dem seit kurzem auch die gesamte Hauptverwaltung Bewachung unterstellt ist, und Iljuschin, der Bürochef Jelzins. Daneben sind vor allem zwei bürokratische Strukturen zu nennen - die Präsidialadministration, die neben der Führung laufender Geschäfte auch bei der Vorbereitung und Implementierung zahlreicher Entscheidungen mitwirkt, und der Sicherheitsrat, der mit seinen interministeriellen Kommissionen über einen eigenen Apparat verfügt. Ferner existiert ein "Gehilfendienst", der eine Reihe von Beratern zusammenfaßt.

Der Präsidentenrat, der eine Reihe prominenter Personen vereinigt, hat in diesem Geflecht allenfalls symbolische Bedeutung, realen Einfluß übt dieses Gremium nicht aus.[6] Anders der

---

4 Gerade auch im Gefolge der Dumawahlen im Dezember 1995 kam es zu personellen Verschiebungen, die sich in ihrer Konsequenz vorläufig noch nicht übersehen lassen; dazu gehören vor allem die Abberufung Sergej Filatovs als Leiter der Präsidentenadministration und seine Ersetzung durch Nikolaj Egorov sowie die Organisation eines Stabes zur Organisation der Präsidentenwahlen, der von Oleg Soskovec geleitet wird und dem wiederum Filatov angehören soll; vgl. Volkov, D.: Boris El'cin sozdal štab po organizacii prezidentskich vyborov. V zadači štabnych vchodit izbranie prezidenta kak takovogo, in: Segodnja, 16.1.1996, S. 1; O Soskovca - na proryv, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 2; zur Biographie Egorovs vgl. Ob-ektivka na N. Egorova, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 2.

5 Vgl. die Darstellung S. 43f.; die Versuche eines Organigramms 1995 und 1996 basieren auf folgenden Quellen: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O soverščenstvovanii sistemy obespečenija dejatel'nosti Prezidenta Rossijskoj Federacii, in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1993, Nr. 9 st. 735, S. 854-876; Koslatschkow, in: Wostok, 1995, Nr. 2, S. 9, der eine Organisationsspinne des Präsidentenapparats entwirft; einen Versuch, den Geschäftsgang im Präsidentenapparat nachzuvollziehen und graphisch darzustellen, unternimmt Kucyllo, V.: Strjapčie gosudareva prikaza, in: Kommersant Daily, 8.6.1995, S. 4; vgl. ferner Vyžutovič, V.: Dispetčer, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 28, S. 6; "Chotelos' by uznat' o pomoščnikach našego Prezidenta...", in: Argumenty i fakty, 1993, Nr. 33, S. 12; Dejnego, E.: "Intellektural'naja kommanda" Prezidenta. Konkurencija otdel'nych "blizkich sovetnikov" o mnogočislennych "analitičeskich centrov", in: Nezavisimaja Gazeta, 5.8.1993, S. 1, 3; Lobov, O.: Sovet bezopasnosti Rossii i nacional'nye interesy strany, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 12-22, hier S. 11f.; Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: Voprosy Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 1.2.1996, S. 1; eine informative, wenngleich nicht mehr ganz aktuelle Übersicht über den Apparat des Präsidenten findet sich bei: Malek, M.: Der Präsident im politischen Kräftefeld Russlands, Sankt Augustin, März 1994 (= Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer Stiftung. Interne Studien Nr. 71/1994), S. 16ff.; für eine Bewertung der Kräfteverhältnisse im Umfeld des Präsidenten vgl. Mögel, N.A.; Schwanitz, S.: Staatslobbyismus als System. Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor, Köln 1995 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 32-1995); vgl. schließlich auch die Graphik bei Fahrner, A.R.: Die russischen Streitkräfte im politischen Machtkampf, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, XXXIII. 1995, Nr. 6, S. 621-632, die - wohl aus Gründen der Übersichtlichkeit - den unübersichtlichen politisch-militärischen Entscheidungsprozeß allzu stark vereinfacht.

6 Im Kontext der Entscheidung zum Einmarsch in Čečnja etwa scheint der Präsidentenrat nicht einberufen worden zu sein, vgl. Rossijskaja vlast' v zerkale čečenskoj vojny, in: Moskovskie Novosti, 12.2.1995, Nr. 9, S. 1, 6-7, hier S. 7.

Rat für Kaderpolitik, in dem die Besetzung der politisch relevanten Positionen in Regierung, Verwaltung und Streitkräften ausgehandelt wird, und der mit dem Vizepremier Soskowez und dem Leiter der Präsidentenadministration (bis 1996 Anfang Filatow) hochrangig besetzt ist.[7] Welche politische Rolle der Stab zur Organisation der Präsidentenwahlen spielen wird, der Anfang 1996 gegründet wurde und dem ebenfalls Soskowez und Filatow vorstehen, ist derzeit noch nicht abzusehen.[8] Die Hauptverwaltung für Bewachung - die "Kremltruppen" -, die Föderale Agentur für Regierungskommunikation und das mit Rüstungsexport befaßte Unternehmen "Rosvooruženie" nehmen fachspezifische Aufgaben wahr.

Der "Erste Gehilfe"

Eine Schlüsselstellung in der Umgebung des Präsidenten nimmt sein Bürochef Viktor Iljuschin ein, der den Titel eines "Pervyj Pomoščnik Prezidenta" (Erster Gehilfe des Präsidenten) führt.[9] Iljuschin, der mit Jelzin bereits in Swerdlowsk (Jekaterinburg) zusammengearbeitet hat,[10] gehört zum engsten Kreis um den Präsidenten. Ein namenloser Zeuge aus der Präsidentenadministration beschreibt Iljuschins Position mit den Worten: "Er sitzt im Zentrum des Informations- und Organisationsgewebes".[11] Dieser selbst bezeichnete seine Rolle bescheiden als die eines "Dispatchers",[12] der den Tagesablauf des Präsidenten regelt und die Informationsströme kontrolliert. Jelzin selber beschrieb die Rolle seines "Ersten Gehilfen" folgendermaßen:

---

7 Kucyllo, in: Kommersant Daily, 8.6.1995, S. 4

8 Vgl. Volkov, in: Segodnja, 16.1.1996, S. 1

9 Für die russische Bezeichnung "pomoščnik" gibt es im Deutschen kein ganz zutreffendes Äquivalent; weder "Assistent" noch "Referent" oder die wörtliche Übersetzung "Gehilfe" treffen den Begriffsinhalt wirklich; der russische Begriff kann sowohl eine untergeordnete Stellung bezeichnen (aptekarskij pomoščnik - Apothekergehilfe) als auch eine hohe Position im Management (pomoščnik direktora po chozjajstvennoj čast - Stellvertretender Direktor für Wirtschaftsfragen); 1910 wurde z.B. im zarischen Rußland die Position eines "Gehilfen des Kriegsministers" geschaffen, der die Tätigkeit der Artillerie-, Intendantur-, Genie- Sanitäts- und Veterinärverwaltung leitete, für den Haushalt des Ministeriums verantwortlich war und den Minister in den gesetzgebenden Körperschaften zu vertreten hatte (vgl. Lukomski, A.S.: Erinnerungen Bd. I, Berlin 1923, S. 25); der "Pomoščnik" war im Grunde der zweite Mann im Ministerium; heute würden wir diesen Funktionsträger als "Staatssekretär" bezeichnen.

10 Viktor Vasil'evič Iljušin, geb. 4.6.1947 in Nižnij Tagil (Gebiet Sverdlovsk), Studium an der Uraler Polytechnischen Hochschule Elektrotechnik; arbeitete sechs Jahren in einem Hüttenkombinat im Gebiet Sverdlovsk und wechselte dann zunächst in den Apparat des kommunistischen Jugendverbandes über, ehe er führende Positionen im Gebietskomitee der Partei einnahm (u.a. stellvertretender Leiter der Organisationsabteilung des Gebietskomitees); arbeitete eng mit El'cin zusammen, den er als persönlicher Referent begleitete, als er zum CK-Sekretär aufstieg und dann Moskauer Parteisekretär wurde; als El'cin zum Vorsitzenden des russischen Obersten Sowjet und in der Folge dann zum Präsidenten Rußlands (1991-1992) gewählt wurde, übernahm Iljušin die Leitung des Sekretariats; seit Mai 1992 fungiert er in seiner jetzigen Position als "Erster Gehilfe des Präsidenten der Rußländischen Föderation"; Iljušin spielt, wie sein Chef, Tennis; vgl. Vyžutovič, V.: Dispetčer, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 28, S. 6; Kto est' kto v Rossi i v bližnem zarubež'e. Spravočnik, Moskva 1993, S. 271f.; El'cin, B.: Zapiski prezidenta, Moskva: Izdatel'stvo "Ogonek" 1994, S. 403 u. passim; vgl. auch Vladina, K.: Viktor Iljušin, pervyj pomoščnik chozjaina kremlja. Svjatki: naedine s rabočej ten'ju prezidenta, in: Nezavisimaja Gazeta, 10.2.1994, S. 5.

11 Vyžutovič, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 28, S. 6.

12 Ebd.

> Im Gedächtnis des Computers, der auf seinem Tisch steht, ist jeder Tag des Präsidenten gespeichert, aufgegliedert nach Stunden und Minuten - der, der schon vergangen ist, und die die noch bevorstehen. Und im Kopf meines Ersten Gehilfen ist die Analyse jedes erlebten Tages. Seine Bewertungen, die unabhängigen Urteile, die genauen Schlußfolgerungen erwiesen sich als sehr nützlich.[13]

Indem Iljuschin den Terminkalender Jelzins organisiert und den Zugang zum Präsidenten regelt, übt er bereits erheblichen Einfluß aus, der durch die persönliche Vertrautheit - wenn Iljuschin auch nicht zum engsten Freundeskreis zählt, so gehört er doch zu den Tennispartnern Jelzins[14] - noch verstärkt wird. In der Presse wird dem "Ersten Gehilfen" unterstellt, daß er darum bemüht ist, seine Position weiter auszubauen und "den Präsidenten zu monopolisieren". In jedem Fall münzt er offenbar seine "bürokratische Macht" partiell in "politische Macht" um, indem er konservativ gestimmten Politikern und Experten leichter Zugang zum Präsidenten gewährt als solchen, die in der russischen Öffentlichkeit als "demokratisch" und "reformnah" gelten. So wird Iljuschin der Vorwurf gemacht, er habe seinerzeit die Ablösung der Reformriege um Gajdar betrieben und Jelzin mit dem konservativ und autoritär orientierten Rüstungsmanager Skokow in Verbindung gebracht, der dann zeitweilig Sekretär des Sicherheitsrats war.[15] Andererseits zählt der jetzige Bürgermeister von Moskau, Lushkow, Iljuschin zu den "vernünftigen Leuten" im Umfeld Jelzins. In jedem Fall aber ist Iljuschin eine Person, mit der zu rechnen ist. Selbst wenn er auf sicherheits- und miltärpolitische Entscheidungen unmittelbar keinen Einfluß nimmt, so sind seine informellen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Präsidenten doch erheblich.

Der Sicherheitsdienst des Präsidenten

Vielleicht noch höher als der Einfluß Iljuschins wird der des Chefs des Sicherheitsdienstes, Alexander Korshakow[16], eingeschätzt. Welchen Rang Jelzin selbst der Person Korshakows zumißt, wird aus seinen "Aufzeichnungen" deutlich, in denen dieser eine hervorgehobene - und durchaus politische - Rolle spielt.[17] Der Mann, der "immer an der Seite des Präsidenten"

---

13 El'cin 1994, S. 9.

14 Ebd., S. 269, 339.

15 Vyžutovič, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 28, S. 6.

16 Aleksandr Vasil'evič Koržakov wurde 1950 in einer Moskauer Arbeiterfamilie geboren; nach dem Wehrdienst wurde er hauptamtlicher Mitarbeiter des KGB und absolvierte ein juristisches Fernstudium;. 1970 wurde er Mitarbeiter der mit Personenschutz befaßten 9. Verwaltung des KGB; diese stellte ihn 1985 als Stellvertretenden Leiter der Gruppe ab, die mit der Bewachung El'cins, damals CK-Sekretär, betraut war; Koržakov diente El'cin mit großer Loyalität und blieb bei ihm, als er 1987 in Ungnade fiel; 1989 wurde Koržakov wohl aufgrund dieser Haltung aus dem KGB entlassen; 1990 vertraute ihm El'cin die Leitung der Sicherheitsgruppe des Vorsitzenden des Obersten Sowjet der RFSR an, die 1991 in den Sicherheitsdienst des Präsidenten der RSFSR (später der RF) umgewandelt und in der Folge weiter ausgebaut wurde; innerhalb von fünf Jahren stieg Koržakov dabei vom Major zum Generalleutnant auf ; vgl. die biographische Notiz bei El'cin 1994, S. 405; vgl. ferner Aleksandr Koržakov: "Nado naprjaženo rabotat', a ne predavat'sja vospominanijam" Služba bezopasnosti prezidenta RF vsegda načeku, in: Nezavisimaja Gazeta, 16.11.1994, S. 1-2; Borisov, A.: Rjadom s prezidentom, in: Sankt-Peterburgskie Vedomosti, 31.1.1995, S. 5; Kiselev, S.; Mursaliev, A.: Ochota na gusej - javlenie zakonomernoe, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 5, S. 8.

17 El'cin 1994, S. 9, 11, 13, 16, 44, 111, 327, 358, 380, 385 u.v.a.

steht[18], ist diesem nicht nur als "Leibwächter" verbunden, sondern wird von ihm auch als Tennispartner und als kluger und scharfsichtiger Berater geschätzt.[19] Seine Nähe zu Jelzin wurde noch einmal deutlich, als er 1995 nach dessen Schwächeanfall zu den wenigen Personen gehörte, die regelmäßig Zutritt zum Krankenzimmer hatten. In einem Interview suchte er die Öffentlichkeit über den Zustand des Präsidenten zu beruhigen[20] - nicht unbedingt die Aufgabe eines Leiters des Personenschutzes. Es kann denn auch nicht wunder nehmen, daß Korshakow in der liberalen Presse neben Iljuschin als einer der einflußreichsten russischen Politiker gilt.[21]

Der "Sicherheitsdienst des Präsidenten der Rußländischen Föderation", dem Korshakow vorsteht, ist aus der kleinen Gruppe hervorgegangen, die 1990 zum Schutz des Vorsitzenden des Obersten Sowjet der RFSFR geschaffen wurde. Nach der Wahl Jelzins zum Präsidenten der RSFSR wurde sie in den "Sicherheitsdienst des Präsidenten der RSFSR" und im Januar 1992 - nach der Auflösung der UdSSR - in den Sicherheitsdienst des Präsidenten der Rußländischen Föderation umgewandelt. Die Dienststelle war zunächst Bestandteil der "Hauptverwaltung Bewachung" (GUO) - der Kreml-Wachtruppe -, die bis August 1991 zur 9. Hauptverwaltung des KGB gehörte und dann im Gefolge des August-Putsches dem russischen Präsidenten direkt unterstellt wurde. Im November 1993 wurde der Sicherheitsdienst aus der GUO herausgelöst und erhielt einen selbständigen Status.[22] Im Sommer 1995 schließlich verfügte Jelzin, daß die Hauptverwaltung Bewachung ihrerseits dem Sicherheitsdienst unterstehen sollte.[23] Die Umschichtung der Institutionen macht deutlich, in welchem Maße Korshakows Behörde an Bedeutung gewonnen hat. Offenbar wurde sie auch dem Umfang nach erheblich ausgebaut. Die Angaben sind allerdings widersprüchlich. Eine russische Zeitungsmeldung beziffert ihre personelle Stärke für Ende 1994 auf über 4.000 Personen, die Bundesregierung gab im November 1994 8.000 an, und ein anderer russischer Autor kommt - GUO und Sicherheitsdienst zusammengenommen - auf 40.000.[24]

---

18 Vgl. ebd., Abbildung auf der siebten Seite nach S. 288; Bildunterschrift unter einer Photographie, die Koržakov und El'cin beim gemeinsamen Bad in eiskaltem Wasser zeigt

19 So El'cin im Vorwort, El'cin 1994, S. 9.

20 U Prezidenta. Otvety načal'nika Služby bezopasnosti Prezidenta Rossii Aleksandra Koržakova na voprosy korrespondenta "AiF" Andreja Uglanova, in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 44, S. 1.

21 Savvateeva, I.: Oleg Soskovec. Kto on? Kto za nim? Kuda vedet?, in: Izvestija, 19.1.1995, S. 5.

22 Aleksandr Koržakov, in: Nezavisimaja Gazeta, 16.11.1994, S. 1; zur Hauptverwaltung Bewachung (Glavnoe Upravlenie Ochrany, GUO) vgl. Gevorkjan, N.: Lubjanku vzjali pod ochranu. Načal'nik Glavnogo upravlenija ochrany Michail Barsukov naznačen direktorom Federal'noj služby bezopasnosti, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 50, S. 1.

23 Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: Ob Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii, in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1995, Nr. 31, S. 5762; Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O Glavnom upravlenii ochrany Rossijskoj Federacii, ebd., S. 5763; vgl. OMRI DAILY DIGEST No. 147, Part I, 31 July 1995

24 Vgl. Borisov, in: Sankt-Peterburgskie Vedomosti, 31.1.1995, S. 5; Federal'nyj bjudžet RF na 1995 god, proekt, M. 1994; Deutscher Bundestag. 13. Wahlperiode. Antwort der Bundesregierung (Bernd Wilz) vom 15.11.1994; zum Umfang der russischen Streitkräfte vgl. The Military Balance 1994-95, London 1994, S. 109, 111ff.; vgl. Burbyga, N.: Tak skol'ko že v Rossii voennych?, in: Izvestija, 17.6.1994, S. 2.

Aufgabe des Sicherheitsdienstes ist der Schutz des Präsidenten. Dazu wird er nach Angaben seines Chefs Korshakow auch vorbeugend tätig[25] und beobachtet mögliche Gewalttäter bereits im Vorfeld. Die russische Presse unterstellt, daß der Dienst in großem Maßstab Videoübewachung einsetzt und das Telephonnetz abhört.[26] Das nimmt z.B. auch der langjährige Leiter der Präsidentenadministration, Sergej Filatow, an, der unterstellt, daß der Einfluß des Dienstes in Administration und Regierung ständig zunimmt.[27] Im Umfeld des Präsidenten hat die Annahme, daß Korshakow alle Dienstgespräche verfolgt, anscheinend zu einer regelrechten "Spionomanie" geführt. Es wird berichtet, daß Mitarbeiter der Präsidentenstäbe gewisse Dinge nicht laut diskutierten, sondern auf Zettel notierten und diese hin und herschoben. Und der ehemalige Pressesekretär des Präsidenten schilderte unlängst, daß er sich mit seinem Freunde bei einem Umtrunk zum Scherz mit den Namen hochrangiger Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes anredeten, um den Abhördienst zu veralbern.[28] Solche Berichte muß man vor allen Dingen als Symptom dafür nehmen, daß Teile der Umgebung des Präsidenten durch den Einflußzugewinn Korshakows in hohem Maße verunsichert sind.

Es scheint aber, daß der Sicherheitsdienst über das Aufgabenfeld des Personenschutzes, zu dem Telephonübewachung zur Not noch gerechnet werden kann, hinausgreift. So verfügt er angeblich über einen eigenen analytischen Dienst. Dessen Ausarbeitungen beschränken sich nicht etwa auf technische Fragen des Personenschutzes, sondern sie behandeln allgemeinpolitische Probleme. Ein Autor der Wochenzeitung "Moskovskie Novosti" etwa zitiert eine Studie mit dem Titel "Die Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik (Die Erfahrungen der 4. und 5. Französichen Republik)", die angeblich aus dem Umfeld Korshakows stammt.[29] Ganz offiziell befaßt sich der Dienst mit dem Kampf gegen die Regierungskorruption, dem er aber durchaus eine eigene Note gibt. In einem Interview mit der Wochenzeitung "Argumenty i fakty" wandte sich Korshakow explizit gegen Teile der Finanzwelt und forderte die Schaffung einer Koordinierungsstelle für die verschiedenen russischen Sicherheitsdienste:

> Die Aktualität der Schaffung eines solchen Organs ist groß, denn schon jetzt sind einzelne Finanz-Industrie-Gruppen mit krimineller Einfärbung in der Lage, habgierige Beamte zu kaufen, darunter auch führende Mitarbeiter, auch in den Sicherheitsdiensten. Und durch diese Leute versuchen sie uns zu diktieren, uns ihren Willen aufzuzwingen.
>
> [...]
>
> Die Bedrohung der Gesellschaft geht nicht vom Sicherheitsdienst aus, sondern von denen, die unverfroren und frech mit der Waffe in der Hand im Zentrum Moskaus unter der Nase der Moskauer Stadtverwaltung spazierengehen [*K. hat dabei den Sicherheitsdienst der Finanzgruppe MOST im Auge*],

---

25 Aleksandr Koržakov, in: Nezavisimaja Gazeta, 16.11.1994, S. 2.

26 Borisov, in: Sankt-Peterburgskie Vedomosti, 31.1.1995, S. 5; vgl. Kostikov, V.V.: Rasstavanie s Prezidentom, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 3.

27 Filatov v Kremle, in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 9, S. 3.

28 Vgl. Parchomenko, S.: Bašnja Merlina. Opyt očerka političeskich nravov v rossijskich verchach, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 29, S. 8-9; Kostikov, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 3.

29 Parchomenko, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 29, S. 8; der Leiter der Präsidentenadministration, Filatov, über die Rolle dieses Analysedienstes befragt, stritt jede Kenntnis darüber ab, allerdings bestritt er auch nicht dessen Existenz, vgl. Rossijskaja vlast', in: Moskovskie Novosti, 12.2.1995, Nr. 9, S. 1, 6-7, hier S. 7.

> von der Finanzmafia, die 'eine neue Generation von Politikern aufzieht' und versucht, eine Regierung zu bekommen, die sie in der Westentasche hat, von denen, die die Staatsbeamten kaufen und ihre eigennützigen Interessen auf Kosten der staatlichen Interessen verfolgen. Den Kampf mit diesen Leuten werden wir nicht einstellen.[30]

Das Feindbild, das der ehemalige KGB-Major entwirft, folgt traditionellen Vorstellungen. Im Visier hat er dabei konkret den Moskauer Bürgermeister Lushkow, einen potentiellen Konkurrenten Jelzins, und jene Finanzgruppen, die Lushkow unterstützen. Ende 1994 ging er offen gegen die Finanzgruppe MOST vor, indem er versuchte, deren Sicherheitsdienst gewaltsam zu entwaffnen. Dies löste in Moskau erhebliches Aufsehen aus, und der Vorsitzende von MOST, Gusinskij, siedelte zeitweise nach London über, um der "Gänsejagd" - der Verfolgung durch Korshakow - zu entgehen.[31] Der Moskauer Bürgermeister Lushkow unterstellte seinerzeit, daß sich die Aktion letztlich gegen ihn richte, und vertrat noch im Herbst 1995 die Ansicht, daß Korshakow versuche, seine politische Unabhängigkeit zu beschneiden.[32]

Auch auf einem anderen Gebiet der Wirtschaftspolitik wurde der Chef des präsidialen Sicherheitsdienstes aktiv: auf offiziellem Briefpapier wandte er sich an Ministerpräsident Tschernomyrdin, um zu verhindern, daß die Erdöl- und Erdgaswirtschaft für ausländische Investoren geöffnet wurde. Als dieses Schreiben der "Izvestija" zugespielt wurde, die ihn auch im Faksimile veröffentlichte, argumentierte Korshakow, er habe sich nur als Bürger an den Ministerpräsidenten gewandt.[33] Es war aber kaum zu bestreiten: der Leiter des Sicherheitsdienstes griff weit über seine Kompetenzen hinaus und suchte politische und wirtschaftspolitische Entscheidungen zu beeinflussen. Traditionelle Feindbilder, Unverständnis wirtschaftspolitischer Prozesse und materielles Eigeninteresse standen bei seinen Aktionen Pate.

---

30 Aleksandr Koržakov: "Nikogda politikoj ne zanimalsja", in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 3, S. 3; in dasselbe Horn stößt die Regierungszeitung "Rossijskaja Gazeta", vgl. Klimov, V.: Kto upravljaet stranoj - Prezident, prem'er ili finansovoj kapital? 2 dekabrja - den' kotoryj možno sčitat' dnem načala nastuplenija na korrupciju, in: Rossijskaja Gazeta, 28.12.1994, S. 1-2.

31 Der russische Name Gusinskij leitet sich von *gus'* - Gans ab, daher sprach Koržakovs selbst davon, daß die "Gänsejagd" eröffnet sei; vgl. zu dem Vorfall: Andreev, I.: Gruppu "MOST" ožidajut bol'še neprijatnosti. General-major Koržakov ob-javil, čto otkryvaet sezon "ochtoy na gusej". Protivostojanie, in: Nezavisimaja Gazeta, 20.1.1995, S. 1; Kagarlickij, B.: Suščestvujut ėkonomičeskie predposyliki smeny ėlit. Budet skoree smuta, čem revoljucii, in: Nezavisimaja Gazeta, 22.2.1995, S. 3; Kiselev; Mursaliev: , in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 5, S. 8; Klimov, V.: Kto upravljaet stranoj - Prezident, prem'er ili finansovoj kapital? 2 dekabrja - den' kotoryj možno sčitat' dnem načala nastuplenija na korrupciju, in: Rossijskaja Gazeta, 28.12.1994, S. 1-2; Streleckij, A.: Gruppu "MOST" ožidajut bol'še neprijatnosti. General-major Koržakov ob-javil, čto otkryvaet sezon "ochtoy na gusej". Naznačenie, in: Nezavisimaja Gazeta, 20.1.1995, S. 1; vgl. Koržakovs eigene Darstellung, in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 3, S. 3; für eine Verteidigung Koržakovs vgl. auch Klimov, in: Rossijskaja Gazeta, 28.12.1994, S. 1-2.

32 Mėr Lužkov. S nim beseduet Natal'ja Želnorova, in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 32, S. 1, 3.

33 Vgl. Savvateeva, I.: Kto upravljaet stranoj - El'cin, Tschernomyrdin ili general Koržakov?, in: Izvestija, 22.12.1994, S. 1, 2; Lacis, O.: General Koržakov upravljaet stranoj kak rjadovoj graždanin, in: Izvestija, 28.12.1994, S. 2; Portanskij, A.: Pis'mo generala Koržakova prinjato v pravitel'stve k ispolneniju..., in: Izvestija, 30.12.1994, S. 4.

Fühlbar wurde Korshakows Einfluß auch bei Personalentscheidungen. So war der Aufstieg Barsukows, des jetzigen Direktors des Föderalen Sicherheitsdienstes, wohl vor allem sein Werk. Die russische Presse unterstellt jedenfalls, daß Korshakow seinen Freund Barsukow protegiert und ihm sowohl die Position als Kremlkommandant (1992), als auch die des Chefs der Hauptverwaltung Bewachung (1993) und des Direktors des Föderalen Sicherheitsdienstes (1995) verschafft hat.[34] Auch der Versuch, an die Spitze der wichtigsten Reformbehörde, des Staatskomitees für Eigentum (GKI), einen konservativen Reformgegener zu setzen, geht nach Pressemeldungen wohl auf das Konto des Chefs des Sicherheitsdienstes.[35] Belegt ist, daß Korshakow im Herbst 1992 gemeinsam mit dem damaligen Sekretär des Sicherheitsrats, Ju. Skokow, verhinderte, daß die Regierung einen Koordinator für die Machtministerien einsetzte, der die Kompetenzen der präsidialen Strukturen eingeschränkt hätte.[36] Damit wird auch der informelle Einfluß deutlich, den der Chef des Sicherheitsdienst des Präsidenten bei militär- und sicherheitspolitischen Entscheidungen zum Tragen bringen kann. Seine Freundschaft mit Barsukow und der enge Umgang mit Verteidigungsminister Gratschow[37] verschaffen ihm hier einen zusätzlichen Spielraum. So war Korshakow auch im Oktober 1993 an der Entscheidung zum Sturm auf das "Weiße Haus" beteiligt.[38]

Der Chef des präsidialen Sicherheitsdienstes verfügt also über eine Reihe Möglichkeiten, auf Politik einzuwirken. Seine persönliche Nähe zum amtierenden Präsidenten, seine Freundschaft und engen Kontakte mit den Führungspersönlichkeiten der Machtministerien und die Verfügung über einen eigenen Geheimdienstapparat machen ihn zu einer Schlüsselfigur in der Umgebung Jelzins. Es besteht daher durchaus die Gefahr, daß sein restauratives Weltbild und seine Unfähigkeit, moderne wirtschafts- und gesellschaftspolitische Prozesse zu durchschauen, politische Entscheidungen beeinflussen. Allerdings geht ein *Insider* wie der ehemalige Pressesekretär des Präsidenten, Kostikov, davon aus, daß Korshakow seine Einwirkungsmöglichkeiten vor allem nutzt, um Loyalität gegenüber Jelzin zu erzwingen.[39] Dabei scheut er offenbar auch vor Drohungen und Pressionen oder gar dem Einsatz von Gewalt nicht zurück, wie der Fall MOST gezeigt hat.

---

34 Vgl. Borisov, A.: "Kremlevskij kursant" v lubjanskom kresle, in: Sankt-Peterburgskie Vedomosti, 19.8.1995, S. 3; zur Ernennung Barsukovs: Gevorkjan, N.: Lubjanku vzjali pod ochranu. Načal'nik Glavnogo upravlenija ochrany Michail Barsukov naznačen direktorom Federal'noj služby bezopasnosti, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 50, S. 1; vgl. zur Rolle Barsukovs und Koržakov im Umfeld des Präsidenten vgl. auch die Darstellung bei Kostikov, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 3.

35 Hiatt, F.: Hard-Liners Chip at Cornerstone of Russian Reform, in: International Herald Tribune, 11.1.1995, S. 1, 6.

36 Vgl. die Schilderung bei El'cin 1994, S. 331f.

37 Vgl. etwa der Koržakovs, Barsukovs und Gračevs auf El'cins 'Residenz' vor den Toren Moskaus, der der gemeinsamen Erholung am Vorabend des Vorgehens gegen das Parlament dienen sollte; vgl. El'cin 1994, S. 380f.

38 Vgl. etwa El'cin 1994, S. 380, 385.

39 Kostikov, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 3

Die Präsidentenadministration

Neben Einzelpersonen wie Iljuschin und Korshakow, die ihren Einfluß und Aufstieg ihrer Nähe zum Präsidenten und ihrer bedingungslosen Loyalität diesem gegenüber verdanken, haben im Umfeld des Präsidenten auch bürokratische Strukturen ihren Platz, die ihren jeweiligen Leitern und Mitarbeitern die Möglichkeit geben, Einfluß auf Politik zu nehmen. Einer dieser Apparate ist die Präsidentenadministration.

Dieser Apparat soll laut Statut die Tätigkeit des Präsidenten, der Regierung, des Sicherheitsrats und der Beratungsinstanzen im Umfeld des Präsidenten organisatorisch gewährleisten, er soll Vorschläge, Empfehlungen und Prognosen zur politischen Strategie konzipieren und Gesetzesvorlagen erarbeiten, die die Strategie des Präsidenten in praktische Politik umsetzen.[40] Allerdings sind parallel zur Präsidentenadministration auch der Sicherheitsdienst, der Gehilfendienst, der Apparat des Sicherheitsrats und eine Reihe anderer Departements mit diesen Aufgaben befaßt.[41] Die Präsidentenadministration verfügt aber über ein Geflecht von Abteilungen, die die im Statut festgelegten Aufgaben wahrnehmen und darüber hinaus offenbar teilweise auch den Parallelstrukturen zuarbeiten. An der Spitze der Administration stand vom August 1991 bis Januar 1993 Jurij Petrov[42], ihm folgte Sergej Filatow[43], der im Januar 1996 durch Nikolaj Jegorow[44] abgelöst wurde. Dem Leiter der

---

[40] Zu Aufbau und Funktion des Präsidentenapparats vgl. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O soverščenstvovanii sistemy obespečenija dejatel'nosti Prezidenta Rossijskoj Federacii, in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1993, Nr. 9, st. 735, S. 854-876; Malek 1994 (= Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer Stiftung. Interne Studien Nr. 71/1994), S. 21ff.; vgl. ferner Koslatschkow, in: Wostok, 1995, Nr. 2, S. 8f; Kucyllo, in: Kommersant Daily, 8.6.1995, S. 4; Dejnego, in: Nezavisimaja Gazeta, 5.8.1993, S. 1, 3.

[41] Vgl. das Diagramm oben S. 43.

[42] Jurij Vladimirovič Petrov wurde am 18.1.1939 in Nižnij Tagil (Sverdlovsker Gebiet) geboren und absolvierte das Uraler Polytechnische Institut und die Sverdlovsker Parteihochschule; nach kurzer Tätigkeit in der Industrie stieg er im Parteiapparat des Sverdolvsker Gebiets auf; 1977-1985 arbeitete er im Gebietskomitee unmittelbar unter El'cin, und im Apparat des CK der KPdSU; 1985 wurde er als Nachfolger El'cins Erster Sekretär des Sverdlovsker Gebietskomitees; 1988-91 Außerordentlicher und Bevöllmächtigter Botschafter der UdSSR in Kuba; im August 1991 Leiter der Präsidentenadministration; seit 1993 Leiter der Staatlichen Investitionskoroporation; vgl. El'cin 1994, S. 40; Kto est' kto v Rossi 1993, S. 501f.

[43] Sergej Aleksandrovič Filatov wurde am 10.7.1936 in Moskau geboren; er studierte am Moskauer Energietechnischen Institut und arbeitete 1955-1969 im Moskauer Werk "Serp i Molot"; 1969-1990 war er im Allunionsforschungs-, projektentwicklungs- und konstruktionsinstitut für Hüttenmaschinenbau, in dem er bis zum Abteilungsleiter aufstieg; 1984 promovierte er mit einem Thema aus seinem Arbeitsbereich; Filatov ist Träger des Staatspreises im Bereich Technik; 1990 wurde er zum Abgeordneten des Volkskongresses der RSFSR gewählt und dann auch zum Mitglied des Obersten Sowjet; im Januar 1991 übernahm er die Position eines Sekretärs des Obersten Sowjet und leitete den Stab zur Vorbereitung der ersten russischen Präsidentenwahlen; während des Augustputsches 1991 war er aktiv an der Organisation der Verteidigung des "Weißen Hauses" beteiligt; im November wurde er zum Ersten Stellvertreter des Vorsitzenden des Obersten Sowjet gewählt; nach der Bildung des Sicherheitsrates wurde er als Parlamentsvertreter in dieses Gremium kooptiert; im Herbst 1992 geriet er zunehmend in Konflikt mit dem Vorsitzenden des Obersten Sowjet, Chasbulatov, und wechselte am 19.1.1993 in die Präsidentenadministration über, deren Leitung er übernahm; Filatov gilt als "Liberaler" mit Bindungen zu den demokratischen Gruppierungen; vgl. Barsenkov, A.S.; Koreckij, V.A.; Ostapenko, A.I.: Političeskaja Rossija segodnja. Ispolnitel'naja vlast'. Konstitucionnyj sud. Lidery partii i dviženij, Moskva: Moskovskij rabočij 1993, S. 38ff.; Kto est' kto v Rossi 1993, S. 675f.

Administration waren nach dem Statut von 1993 drei Stellvertreter zugeordnet, die jeweils für Teilbereiche des Apparats verantwortlich waren. Das Abteilungsgefüge, das wiederholt reorganisiert wurde, kann man grob in mehrere "funktionale Blöcke" gliedern, nämlich Analyse, Information und Propaganda, Kontrolle und Implentierung, technische Organisation und Versorgung sowie Verbindung mit Gesellschaft und Politik.[45]

Der Block "Analyse" nimmt innerhalb des Apparats einen bedeutenden Platz ein. Es existieren drei Analytische Zentren, ein Informationszentrum und ein Expertenrat.[46] Das *Zentrum für operative Information* (Centr operativnoj informacii pri administracii prezidenta) befaßt sich mit Auswertung der Presse aus Rußland sowie aus dem "nahen" und dem "fernen Ausland". Es ist einem der drei Stellvertreter des Leiters der Präsidentenadministration zugeordnet, versorgt aber alle Strukturen im Umfeld des Präsidenten und die Regierung mit seinem Material.[47] Das *Analytische Zentrum für allgemeine Information* (Analitičeskij centr Administracii Prezidenta RF po obščej politike; ACOP) untersteht direkt dem Leiter der Administration und befaßt sich mit strategischer Politikanalyse. In Zusammenarbeit mit Akademieinstituten erstellt das Zentrum lang- und kurzfristige Prognosen und arbeitet an der Modellierung der außen- und innenpolitischen Prozesse. U.a. soll es den Präsidenten und die Regierung systematisch über die Entwicklung der öffentlichen Meinung und die Positionen einzelner Bevölkerungsgruppen informieren.[48] Wenn das Zentrum dieser Aufgabe nachkommt, könnte es bei der Konzipierung innenpolitischer Strategien eine Schlüsselstellung einnehmen. Das *Analytische Zentrum für sozioökonomische Politik* (Analitičeskij centr Administracii Prezidenta RF po social'no-ėkonomičeskoj politike; ACSĖ P) soll die soziale und wirtschaftlichen Lage fortlaufend beobachten und die Erfüllung der Anweisungen des Präsidenten durch die Regierung überwachen. Es ist seine Pflicht, dem Präsidenten, der Regierung und dem Sicherheitsrat allwöchentlich einen Bericht über die

---

44 Nikolaj Dmitrievič Egorov wurde am 3.5.1951 geboren, er absolvierte das Stavropoler Agrarinstitut und arbeitete als Vorsitzender des Kolchos "Rodina" im Kuban-Gebiet; 1990 wurde er als Abgeordneter in den Sowjet der Region Krasnodar gewählt; am 30.12.92 ernannte man ihn zum Verwaltungschef des Kuban; Egorov unterstützte El'cin in der Herbstkrise 1993; in der Folge stieg er rasch auf; El'cin machte ihn zum Vorsitzenden des Rats für Angelegenheiten des Kosakentums beim Präsidenten der RF; am 16.5.94 erfolgte die Ernennung zum Nationalitätenminister; sechs Monate später, am 30.11.94, wurde er Bevöllmächtigter des Präsidenten in Čečnja und einer von acht Vizepremiers; Egorov wird eine harte Haltung gegenüber Čečnja nachgesagt, er gilt als einer der Befürworter militärischen Eingreifens; nach der Geiselnahme von Budennovsk mußte Egorov am 30.6.95 seinen Amtssessel räumen; doch bereits Mitte August 1995 ernannte Präsident El'cin Egorov zu seinem Gehilfen für nationale und Regionalpolitik; im Januar 1996 übernahm er dann die Leitung der Präsidentenadministration; vgl. Ob-ektivka na N. Egorova, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 2; Bovta, G.; Kalašnikova, N.: Administracija stanovitsja štabom, in: Kommersant Daily, 16.1.1996, S. 1, 3; Adrechin, A.: Kto on, predsedatel' prezidenta v Čečne?, in: Izvestija, 16.12.1994, S. 2; OMRI DAILY DIGEST No. 161, Part I, 18 August 1995.

45 Pestruchina, E.: Vsja prezidentskaja rat', in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 54, S. 7.

46 Vgl.Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1993, Nr. 9 st. 735, S. 866ff., 869ff., 872ff., 874ff.; ferner: Dejnego, in: Nezavisimaja Gazeta, 5.8.1993, S. 1, 3; Vyžutovič, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 28, S. 6.

47 Dejnego, in: Nezavisimaja Gazeta, 5.8.1993, S. 1.

48 Ebd., S. 3.

sozialökonomische Situation vorzulegen.[49] Das *Analytische Zentrum für Sonderprogramme des Präsidenten* (Analitičeskij centr Administracii Prezidenta RF po special'nym prezidentskim programmam; ACSPP) befaßt sich mit der Überwachung der Umsetzung staatlicher Programme, ist aber auch für das Zusammenwirken mit den politischen Organisationen, den Verbänden der Kulturschaffenden und den religiösen Vereinigungen verantwortlich, es ist beim Entwurf der finanzpolitischen Konzeptionen des Präsidenten beteiligt, untersucht spezielle Fragen wie das Problem des "brain drain", die Außenhandelspolitik und Strukturfragen des Brennstoff- und Energiekomplexes.[50] Der *Expertenrat beim Präsidenten* (Ėkspertnyj sovet pri Prezidente RF) - den man nicht mit der Expertengruppe in der Kanzlei des Präsidenten oder dem Präsidentenrat verwechseln darf - soll sich mit der Analyse umfassender Problemkomplexe befassen, die an den Präsidenten herangetragen werden. Seine fünf Sektionen (1. Rüstung und Konversion, Grundlagenwissenschaften, Technik, Informatik, Rohstoffe, Ökologie, 3. Industrie, Bauwesen, Transport, Kommunikation, 4. Volkswirtschaft, Finanzen, Recht, soziale Fragen, 5. Agroindustrieller Komplex) decken den gesamten Fragenbereich der Wirtschafts- und Technologiepolitik ab.[51] Mit diesen Gremien verfügt der Leiter der Präsidentenadministration über die Möglichkeit, Expertise zu allen Feldern der Innen- und Außenpolitik bereitzustellen - und damit auch auf diese Felder Einfluß zu nehmen. Damit steht er potentiell in Konkurrenz sowohl zum Apparat des Sicherheitsrat, zur Regierung, zum Gehilfendienst und zum Präsidentenrat. Inwieweit die Zentren ihren Aufgaben tatsächlich nachkommen und wieweit ihre Möglichkeiten genutzt werden, ist allerdings für einen Außenstehenden nicht zu ermitteln.

Von erheblicher praktisch-politischer Bedeutung ist die Staats- und Rechts-Abteilung (Gosudarstvenno-pravovoe upravlenie; GPU), die ebenfalls Teil der Präsidentenadministration ist.[52] Eine ihrer wichtigsten Funktionen ist Endredaktion der Präsidentenerlasse. Damit liegt die rechtliche Überprüfung der gesamten präsidialen Gesetzgebung und deren Abstimmung mit den Fachministerien in ihrer Hand. Auch wenn einzelne, politische besonders empfindliche Dekrete mitunter von interessierter Seite an dieser Behörde vorbeigeleitet werden (z.B. legte Liwschiz, der wirtschaftspolitische Experte im Gehilfendienst, Erlasse über Sonderbestimmungen im Außenhandel dem Präsidenten unter Umgehung der GPU direkt zur Unterzeichnung vor), so ist die Staats- und Rechts-Abteilung in der Position, die gesamte legislative Tätigkeit zu steuern. Die Tatsache, daß sie diese Stellung ausnutzt und "alles und jedes revidiert" und sich dabei nicht nur auf die rechtliche Seite beschränkt, sondern auch inhaltliche Veränderung vornimmt, hat ihr von seiten der Fachministerien und der Experten den Ruf eingetragen, sie sei ein "neues Politbüro".[53] In

---

[49] Ebd.
[50] Ebd.
[51] Ebd.
[52] Außer dem Erlaß über die Präsidentenverwaltung in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1993, Nr. 9 st. 735, S. 859ff., 876; vgl. Kucyllo, in: Kommersant Daily, 8.6.1995, S. 4.; danach auch die Ausführungen im Text.
[53] Kucyllo, in: Kommersant Daily, 8.6.1995, S. 4.

jedem Fall stellt die Abteilung jedoch ein Machtinstrument dar, mit dem "Politik gemacht" weden kann.

Allein schon das Analysepotential und die Möglichkeit, auf die präsidiale Gesetzgebung einzuwirken, geben dem Leiter der Präsidentenadministration einen beachtlichen Einfluß. Darüber hinaus besaßen die Inhaber dieser Position bisher auch erhebliches politisches Eigengewicht. Jurij Petrow hatte im Parteiapparat des Swerdlowsker Gebiets lange Jahre mit Jelzin zusammengearbeitet und gehörte zu der Gruppe Swerdlowsker "Apparatschiki", auf die der Präsident sich gerne stützte. Sein Nachfolger, Sergej Filatow, gehörte schon einer neuen Generation von Politikern an. Der erfahrene Ingenieur, der sich sowohl als Wissenschaftler wie als Wissenschaftsorganisator hervorgetan hatte, stieg erst 1990 nach auf und erlangte rasch erheblichen Einfluß auf den Präsidenten. Allerdings geriet er bald in Gegensatz zu anderen Kräften im Umfeld Jelzins. Die liberale Presse ging davon aus, daß sich im Entscheidungszentrum zwei "Klans" gegenüberstanden, die Gruppe um Korshakow und Iljuschin auf der einen und der Kreis Filatows auf der anderen Seite.[54] Tatsächlich verfolgte Filatow den wachsenden Einfluß des präsidialen Sicherheitsdienstes mit Argwohn, und er ging soweit, dies auch öffentlich mitzuteilen. In einem Interview mit der Wochenzeitung "Argumenty i fakty" leugnete er zwar jede Kenntnis von innerer Struktur und Tätigkeit des Sicherheitsdienstes ab, erklärte aber im gleichen Zusammenhang, er halte die Entwicklung im Sommer und Herbst 1995 für "ungesund".[55] Auch den Interessen der Einflußgruppen, die mit dem Sicherheitsdienst in Zusammenhang gebracht werden, insbesondere der Rüstungslobby, stand er eher gleichgültig gegenüber.[56] Die Gegner Filatows nahmen die Niederlage der Parteien des Establishment in den Dezemberwahlen 1995 zum Anlaß, ihn zu entmachten. Im Januar 1996 wurde er daher als Leiter der Präsidentenadministration abgelöst und in den Stab zur Vorbereitung der Präsidentenwahlen versetzt.[57]

Sein Nachfolger, Nikolaj Jegorow, war zwar auch ein Politiker der neuen Generation, doch aus ganz anderem Holz geschnitzt als sein Vorgänger. Der ehemalige Vorsitzende der Kolchose "Rodina" hatte sich seit seinem Wechsel nach Moskau vor allem als *hardliner* im Tschetschenien-Konflikt einen Namen gemacht.[58] Seine Ernennung wurde denn auch als Signal gedeutet, daß sich die restaurative politische Linie durchgesetzt hatte, die mit dem Namen Korshakows verbunden wird. Jegorow kündigte als ersten Schritt eine Reorganisation

---

54 Golovkov, A.: Otstavku- otstavit'? Sud'ba "bol'šoj šesterki" v rukach prezidenta, in: Izvestija, 1.7.1995.

55 Filatov v Kremle, in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 9, S. 3.

56 So der ehemalige Konversionsberater des Präsidenten, Malej; vgl. Michail Malej: Ostaetsja bit' stekla v Kremle, in: Komsomol'skaja Pravda, 17.9.1993, S. 1, 3., hier S. 1.

57 Volkov, D.: Boris El'cin sozdal štab po organizacii prezidentskich vyborov. V zadači štabnych vchodit izbranie prezidenta kak takovogo, in: Segodnja, 16.1.1996, S. 1; Bovta, G.; Kalašnikova, N.: Administracija stanovitsja štabom, in: Kommersant Daily, 16.1.1996, S. 1, 3; O Soskovca - na proryv, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 2.

58 Vgl. oben Fußnote 44.

der Präsidentenadministration an. Sie sollte sich von nun an in sieben Hauptverwaltungen und eine Reihe von Verwaltungen gliedern:[59]

- Hauptverwaltung Staat und Recht (Glavnoe gosudarstvenno-pravovoe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii); identisch mit der alten Staats- und Rechtsabteilung (GPU);
- Hauptkontrollverwaltung (Glavnoe kontrol'noe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii); identisch mit der alten Kontrollabteilung;
- Hauptverwaltung für Fragen der Verfassungsgarantien der Bürger (Glavnoe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam konstitucionnych grantij prav graždan); faßt u.a. die früheren Abteilungen für Bürgerrecht, Petitionen, Orden, Begnadigungen und die Kommissionen für Frau, Familie und Demographie, die Rehabilitierung der Opfer politischer Repressionen und Staatspreise zusammen;
- Hauptverwaltung für Innen- und Außenpolitik (Glavnoe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam vnutrennej i venšnej politiki gosudarstva); faßt die früheren Abteilungen für Budget und Finanzen, für die Regionen, Zusammenarbeit mit Partein und gesellschaftlichen Organisationen, Außenpolitik, Körperkultur und Sport sowie Heraldik zusammen;
- Hauptverwaltung für Staatsdienst und Kader (Glavnoe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam gosudarstvennoj služby i kadrov); faßt die Abteilungen für Kader und für den Staatsdienst zusammen;
- Hauptverwaltung für Programm und Analyse (Glavnoe programmnoj-analitičeskoe upravlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii); faßt die verschiedenen Informations- und Analysezentren zsuammen;
- Hauptverwaltung für Sonderprogramme des Präsidenten (Glavnoe upravlenie special'nych programm Prezidenta Rossijskoj Federacii);
- Sekretariat des Leiters der Präsidentenadministration (Sekretariat Rukovoditelja Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii) mit dem Status einer Abteilung der Hauptverwaltung des Präsidenten;
- Abteilung für allgemeine Verwaltung (Upravlenie deloproizvodstva Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii) mit dem Status einer Abteilung der Hauptverwaltung des Präsidenten;
- Unterabteilung für geheime Aktenführung (Otdel sekretnogo deloproizvodstva Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii) mit dem Status einer selbständigen Unterabteilung der Hauptverwaltung des Präsidenten;

[59] Vgl. den Erlaßs des Präsidenten in: Voprosy Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 1.2.1996, S. 5.

– Bibliothek (Biblioteka Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii) mit dem Status einer Abteilung der Hauptverwaltung des Präsidenten;

An der Spitze jeder Abteilung sollte ein Stellvertretender Leiters der Administration stehen. Die Zahl der Unterabteilungen sollte von 43 auf 19 und die Zahl der Mitarbeiter von 2.100 auf 1.500 verringert werden. Ein Erster Stellvertretender Leiter sollte Jegorow unmittelbar nachgeordnet sein.[60] Dieser Schritt diente gewiß dazu, eine unförmige und unübersichtliche Verwaltung effizient zu machen, doch die Personalkürzungen boten auch Handhabe, den Stab von politisch Andersdenkenden zu befreien.

Daß der Wechsel an der Spitze der Präsidentenadminsitration auch eine politische Richtungsentscheidung war, machte die Ankündigung Jegorows deutlich, er werde sich für die Interessen der russischen Flugzeugindustrie einsetzen. Vor dem Militärrat der Luftstreitkräfte, dessen Mitglied er war, erklärte er, daß die Schwierigkeiten der Teilstreitkraft mit der Verzögerung der Militärreform zusammenhingen und daß die materiellen Probleme durch Rüstungsexporte überwunden werden könnten.[61] Damit nahm Jegorow öffentlich Partei für die Militärs und die Rüstungsindustrie und machte deutlich, daß er auch in sicherheits- und militärpolitischen Fragen Position beziehen werde. Damit setzte er sich von der Haltung seines Vorgängers Filatow ab, der diesem Problemkreis eher eine zweitrangige Bedeutung zugemessen hatte. Die Machtstrukturen und die Rüstungslobby haben nun einen Fürsprecher in der Präsidentenadministration. Ob dies immer in ihrem Interesse liegen wird, muß dahingestellt bleiben. Jegorow gilt als Befürworter des militärischen Eingreifens in Tschetschenien, das die militärische Führung seinerzeit in der geplanten Form entschieden abgelehnt hatte. Allerdings konnten sich die Fachleute nicht gegen Politiker vom Schlage Jegorows durchsetzen.

Sicherheitspolitische Expertise im Gehilfendienst des Präsidenten

Der "Gehilfendienst des Präsidenten" ist der Präsidentenadministration nicht unterstellt, seine Mitglieder sind dem Präsidenten direkt zugeordnet. Aufträge erhalten sie unmittelbar von Jelzin oder durch den Ersten Gehilfen, Iljuschin.[62] Die Gehilfen sind jeweils für bestimmte Politikfelder zuständig. So ist Lew Suchanow für die Verbindung mit Parteien, gesellschaftlichen Bewegungen und mit der Legislative zuständig, Alexander Liwschiz für Wirtschaftspolitik, Dmitrij Rjurikow für internationale Politik, Jurij Baturin für nationale Sicherheit und Boris Kuzyk für militärtechnische Zusammenarbeit mit dem Ausland, will heißen für Rüstungsexport. Zwar werden die einzelnen Gehilfen durch die Analysedienste der Präsidentenadministration unterstützt, doch agieren sie von ihr unabhängig. Ihr jeweiliger

---

[60] Robert Orttung, in:OMRI DAILY DIGEST No. 22, Part I, 31 January 1996.

[61] U voennoj aviacii pojavilas' svoja ruka v verchach, in: Izvestija, 2.2.1996, S. 1; vgl. The Jamestown Foundation. MONITOR. Volume II, Number 23, 2.2.1996.

[62] So Malek 1994 (= Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer Stiftung. Interne Studien Nr. 71/1994), S. 23.

Einfluß ist schwer zu bestimmen, er hängt wohl auch jeweils von persönlichen Konstellationen ab.

Im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik sind vor allem Baturin[63] und Rjurikow[64] in der Öffentlichkeit hervorgetreten. Sie agieren sowohl als Berater des Präsidenten als auch als Interpreten seiner Politik in der Öffentlichkeit, sie übernehmen politische Sondermissionen und stimmen politische Schritte mit den Fachministern ab. Eine Vorstellung von ihrem Aufgabenkreis und ihren Einwirkungsmöglichkeiten erhält man, wenn man die öffentlich faßbaren Aktivitäten der beiden Gehilfen in der letzten Zeit verfolgt. So fuhren Baturin und Rjurikow im Juni 1995 nach Kiew, um das Gipfeltreffen zwischen den Präsidenten Rußlands und der Ukraine, Jelzin und Kutschma, vorzubereiten. In Gesprächen mit Kutschma und seinem Sicherheitsberater Horbulin erörterten sie die mögliche Agenda und bereiteten die Verhandlungen vor.[65] Im September führte Rjurikow informelle Gespräche mit Snegur, dem Präsidenten Moldovas, über das Verhältnis Moldovas zu der abgespaltenen Republik Transnistrien[66] Im Februar 1996 reiste Baturin nach Tadschikistan, um mit dem tadschikischen Präsidenten Rachmonow Möglichkeiten einer Beendigung des Bürgerkriegs in der Republik zu erörtern.[67] Rjurikow erläuterte in der Öffentlichkeit immer wieder die außenpolitischen Positionen des Präsidenten, etwa im Falle des Verkaufs eines Atomkraftwerks an den Iran, der NATO-Erweiterung, dem Beitritt zur "Partnerschaft für den Frieden", die schwierige Lage der Russen im "Nahen Ausland".[68] Baturin kommentierte seinerseits die russische Großmachtrolle, die Frage der Länge des Wehrdienstes, das amerikanische Engagement in Bosnien, die russische Bosnienpolitik, die mögliche Änderung der Militärdoktrin, organisierte

---

63 Jurij Michajlovič Baturin wurde 1949 in Moskau geboren; er absolvierte das Moskauer Physikalisch-technische Institut, das Juristische Allunionsinstitut und die Journalistikfakultät der Moskauer Staatsuniversität; Habilitation als Jurist; 1991 war er im Apparat Šachnazarovs tätig (für Präsident Gorbačev); im März 1993 wurde er Mitglied des Präsidentenrats; im Juni 1993 wurde er Gehilfe des Präsidenten für juristische Fragen, seit Januar 1994 ist er Gehilfe für Fragen der nationalen Sicherheit; vgl. El'cin 1994, S. 400; zur Person Baturins vgl. auch: Šal'nev, A.: Glavnee generalov. Jurij Baturin v inter'ere Kremlja, in: Izvestija, 8.6.1994, S. 4; Jurij Baturin: S korablja ne begu, in: Izvestija, 6.1.1995, S. 3.

64 Dmitrij Rjurikov (Jg. 1946) studierte am MGIMO, der Moskauer Ausbildungsstätte für Diplomaten und Außenhandelsspezialisten, mit dem regionalen Schwerpunkt Iran, trat dann in den diplomatischen Dienst ein und war u.a. im Irak und in Afghanistan tätig; arbeitete in der Abteilung "Naher und Mittlerer Osten" im sowjetischen Außenministerium, ehe er im Gefolge Kozyrevs im August 1991 in das russische Außenministerium überwechselte; seit Ende 1993 als Berater des Präsidenten tätig; bei Beginn seiner Tätigkeit im Beraterstab des Präsidenten galt er als Mann Kozyrevs; Rjurikov ist Mitglied des Rats für Außen- und Sicherheitspolitik, einem Verband, in dem die wichtigsten Politiker und Intellektuellen zusammengeschlossen sind, die sich mit internationaler Politik befassen; vgl. Mlečin, L.: Ministr Kozyrev obeščaet peremeny vo vnešnej politike Moskvy, in: Izvestija, 18.12.1993, S. 1, 3, hier S. 3; vgl. ferner Malek 1994 (= Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer Stiftung. Interne Studien Nr. 71/1994), S. 71.

65 OMRI DAILY DIGEST, No. 108, Part I, 5 June 1995.

66 Ebd., No. 180, Part II, 15 September 1995.

67 Ebd., No. 24, Part I, 2 February 1996.

68 Ebd., No. 90, Part I, 10 May 1995, No. 105, Part I, 31 May 1995, No. 106, Part I, 1 June 1995.

Kriminalität, die Ereignisse in Tschetschenien, russische Sicherheitspolitik und die fehlende äußere Bedrohung, die Rußland eine Atempause verschaffe.[69]

Die Gehilfen des Präsidenten sind also mit der ganzen Breite der Außen- und Sicherheitspolitik befaßt. Rjurikow kommt dabei seine Erfahrung aus dem diplomatischen Dienst zustatten, Baturin allerdings verfügte über keine speziellen Vorkenntnisse in diesem Bereich. Rjurikows Rolle wurde schon 1993 erkennbar, als der Konversionsberater des Präsidenten, Michail Malej, Klage führte, daß er nur noch über diesen Zugang zum Präsidenten erhalten könne.[70] Er trat dann in der Folge in dem Maße hervor, in dem Außenminister Kosyrew an Einfluß verlor. Als Verteidigungsminister Gratschow nach Brüssel fuhr, um über die russische Beteiligung an der Friedenstruppe in Bosnien zu verhandeln, hatte er ein Papier im Gepäck, das von Baturin und Rjurikow federführend ausgearbeitet worden war, über das der Außenminister aber offiziell im unklaren gelassen wurde.[71] Rjurikow gehört auch dem mit Präsidentendekret vom 26.12.1996 neugeschaffenen außenpolitischen Rat an[72] und wurde wiederholt als möglicher Nachfolger des an politischer Schwindsucht leidenden Außenministers Kosyrew genannt.[73] Wieweit Rjurikow, früher im sowjetischen Außenministerium mit dem Nahen und Mittleren Osten befaßt, nach dem Rücktritt Kosyrews bei der Auswahl des Nachfolgers Primakow - eines Nahost-Spezialisten - die Hand im Spiel hatte, ist nicht bekannt.

Ähnlich wie Rjurikow bewegte sich auch Baturin in großer Nähe zu den Entscheidungszentren. So nannte ihn der Moskauer Bürgermeister Lushkow namentlich neben Viktor Iljuschin als einen der "vernünftigen Leute" im Umfeld des Präsidenten,[74] und der Chef des Sicherheitsdienstes, Korshakow, offenbarte in einem Interview nebenbei, daß Baturin zeitweise - nicht immer - die Tätigkeit der verschiedenen Sicherheitsdienste - Innenministerium, Inlandsgeheimdienst und Sicherheitsdienst des Präsidenten -

---

69 "Wir bleiben Großmacht". Jelzins Sicherheitsberater Jurij Baturin über die russische Krise, in: Der Spiegel, 7.2.1994, S. 123-125; Rossija - NATO: opasnye igry v slovesnom tumane, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 22, S. 13; Moskau plant Sicherheitskonzept für eine Übergangsperiode, in: Deutsche Welle Monitor, 16.10.1995 (= STIMME RUSSLANDS, russ. 13.10.95, 1500 GMT); Abarinov, V.: Jurij Baturin: Vnutrennych ugroz bezopasnosti Rossii bol'še, čem vnešnich. Dlja bor'by s korrupciej pomoščnik prezidenta predlagaet kontrolirovat' ne dochody, a raschody graždan, in: Segodnja, 14.10.1995, S. 2; OMRI DAILY DIGEST, No. 85, Part I, 2 May 1995, No. 147, Part I, 31 July 1995, No. 184, Part I, 21 September 1995, No. 199, Part II, 12 October 1995, No. 201, Part I, 16 October 1995; The Jamestown Foundation. MONITOR. Volume II Number 5, January 8, 1996, The Jamestown Foundation. MONITOR. Volume II Number 10, 16 January 1996 ; THE JAMESTOWN FOUNDATION. PRISM. Vol. 2, No. 1, January 12, 1996.

70 Michail Malej, in: Komsomol'skaja Pravda, 17.9.1993, S. 1.

71 Petrova, S.: Ešče raz o sud'be glavy rossijskogo MIDa. Stranno, no fakt: kar'ernyj diplomat Kozyrev ustupaet v diplomatičeskoj aktivnosti i ėffektivnosti armejskomu generalu Gračevu, in: Nezavisimaja Gazeta, 2.12.1995, S. 1-2.

72 Abarinov, V.: Prezidentskij Sovet po vnešnej politike voz'met ee na sebja, in: Segodnja, 27.12.1995, S. 1; OMRI DAILY DIGEST, No. 3, Part I, 4 January 1996.

73 Petrova, in: Nezavisimaja Gazeta, 2.12.1995, S. 2; OMRI DAILY DIGEST, No. 222, Part I, 14 November 1995, ebd., No. 5, Part I, 8 January 1996,

74 Mėr Lužkov, in: Argumenty i fakty, 1995, Nr. 32, S. 3.

koordinierte.[75] Baturin wurde - für den Fall einer Reform der militärpolitischen Führung - auch als möglicher Verbindungsmann zwischen Präsident und Generalstab genannt.[76] Andererseits wurde er bei der Entscheidung über den militärischen Einsatz in Tschetschenien im Sicherheitsrat bewußt nicht zugezogen - wie es heißt auf Intervention so hochrangiger Politiker wie Oleg Lobow, seines Zeichens Sekretär des Sicherheitsrats, und Oleg Soskowez, des mit Rüstungs- und Sicherheitsfragen befaßten Vizepremiers.[77]

Die mit Sicherheits- und Außenpolitik befaßten Gehilfen des Präsidenten sind gewiß aktive Mitwirkende in dem verworrenen und unübersichtlichen präsidialen Entscheidungsprozeß. Ihre Nähe zu Jelzin persönlich gibt ihnen die Chance, ihre Vorstellungen im Machtzentrum zu Gehör zu bringen. Andererseits stehen sie in Konkurrenz zu den Analysediensten des Sicherheitsdienstes und der Präsidentenadministration, den Vorlagen der Machtministerien und des Außenministeriums. Ohne eine Hausmacht in den politischen Parteien oder in den Apparaten der Regierung ist ihre Stellung weitgehend vom Wohlwollen des Präsidenten - bzw. seiner nächsten Umgebung - abhängig.

Der Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat der Russischen Föderation (Sovet bezopasnosti Rossijskoj Federacii)[78] steht im Geflecht der Apparate, die Präsident Jelzin umgeben, neben der Präsidentenadministration, dem Gehilfendienst und dem Sicherheitsdienst des Präsidenten. Von diesen Beratungs- und Dienstleistungsstrukturen unterscheidet sich der Sicherheitsrat allerdings in einigen Zügen. Zwar dient auch dieses Gremium formal nur der Beratung des Präsidenten, doch vereinigt es die politischen Spitzen und kann auf dieser Grundlage ein gewisses Eigengewicht geltend machen. Darüber hinaus konzentriert es sich in seiner Arbeit inhaltlich auf Fragen der inneren und äußeren Sicherheit und deckt nicht das gesamte Spektrum politischer Themen ab.

---

75 Aleksandr Koržakov, ebd., 1995, Nr. 3, S. 3.

76 Litovkin, V.: V Genštabe - legkaja panika. Tam uznali o perepodčinenii prezidentu iz televizionnych soobščenij, in: Izvestija, 13.1.1995, S. 1-2, hier S. 2.

77 Jurij Baturin, in: Izvestija, 6.1.1995, S. 3.

78 Zur Entstehung und Entwicklung des Sicherheitsrates vgl. Schröder, H.H.: El'cins neuer Sicherheitsrat: Umsturz auf leisen Sohlen?, Köln 1992 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 38/1992); Schneider, E.: Die Moskauer Entscheidung über den Tschetschenien-Krieg - Abläufe, Motive, Akteure - Teil II: Entscheidungsablauf und rechtlich umstrittener Entscheidungsinhalt, Köln 1995 (= Aktuelle Analysen. Hrsg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 19).

Der Sicherheitsrat wurde im Sommer 1992 durch Erlaß des Präsidenten geschaffen.[79] War der Rat als Konsultativorgan anfangs vor allem mit strategischen Fragen befaßt, so griff er seit Ende 1992 immer weiter auf politisches Gebiet aus. Der erste Sekretär des Gremiums, Jurij Skokow,[80] schuf sich eigene Strukturen in den Regionen - sogenannte "trojki" (von "Trojka" - Dreigespann) -, die die Vorgänge vor Ort verfolgten und im Falle der Erklärung des Ausnahmezustandes als Exekutivorgane bereitstanden.[81] Als Skokow jedoch Jelzins Vorgehen gegen das Parlament nicht unterstützte, wurde er im Mai 1993 von seinem Posten abgelöst. An seine Stelle trat der letzte sowjetische Verteidigungsminister Schaposchnikow. Diesem gelang es nicht, den Rat, der in die politische Bedeutungslosigkeit abgerutscht war - zwischen Mitte März und Mitte Juli 1993 trat er nicht ein einziges Mal zusammen[82] -, wieder zu größerem Gewicht zu verhelfen. Dies änderte sich erst im September 1993 mit der Amtsübernahme durch Oleg Lobow,[83] eines Vertrauten Jelzins aus der Zeit in Swerdlowsk,

---

79 Kiselev, S.: Tichij perevorot Boris El'cina, in: Moskovskie Novosti, 1992, Nr. 29, S. 4; rechtliche Basis war das Sicherheitsgesetz vom 5.3.1992: Zakon Rossijskoj Federacii: O bezopasnosti, in: Vedomosti Narodnych Deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 1992, Nr. 15 st. 769, S. 1024-1032; Kompetenzen und Arbeitsweise des Rates wurden in einem weiteren Präsidentenerlaß geregelt: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O porjadke realizacii rešenij Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii, abgedruckt in: Moskovskie Novosti, 1992, Nr. 29, S. 4; vgl. auch Lobov, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 15f.

80 Jurij Vladimirovič Skokov, geb. 1938 in Vladivostok als Sohn eines NKVD-Offiziers, absolvierte das Leningrader Elektrotechnische Institut und arbeitete seit 1961 in verschiedenen Rüstungsforschungsinstitutionen; 1986 wurde er Generaldirektor des Forschungsinstituts VNIIT und Leiter von "Kvantėmp", des ersten sowjetischen Konzerns, der Betriebe in 14 Städten und fünf Unionsrepubliken zusammenfaßte; 1989 wurde zum Volksdeputierten gewählt und im Juni 1990 zum Ersten Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der RSFSR ernannt; während des Augustputsches 1991 stand er auf der Seite El'cins und war an der Bildung einer russischen "Reserveregierung" im Ural beteiligt; die Absicht des Präsidenten, Skokov in die russische Regierung aufzunehmen, scheiterte am Widerstand der demokratischen Fraktion; am 22.5.1992 wurde er zum Sekretär des Sicherheitsrates ernannt, im Mai 1993 durch Erlaß des Präsidenten abgelöst; seitdem arbeitet Skokov daran, politische Strukturen rechts der Mitte aufzubauen; er gehört zu den Führern der Bewegung "Kongress russischer Gemeinden" (KRO); vgl. Kto est' kto v Rossi 1993, S. 598f.; Barsenkov u.a. 1993, S. 383f.; zu Skokov vgl. auch El'cin 1994, S. 262f., 298f.; Cyganov, A.: "Teneljubivyj " Skokov, in: Argumenty i fakty, 1993, Nr. 36, S. 2.

81 Sokolov, M.: Vsja vlast' Sovetam Bezopasnosti. Kratkaja istorija soveščatel'nogo organa, in: Segodnja, 12.1.1995, S. 3.

82 Jurij Skokov: "My povernuli reformu ne v tu storonu...", in: Pravda, 22.7.1993, S. 1-2, hier S. 2.

83 Oleg Ivanovič Lobov wurde am 7.9.1937 in Kiev geboren; absolvierte das Institut für Eisenbahningenieure in Rostov am Don, Promotion zum Dr. Ing.; seit 1960 arbeitete er als Ingenieur und später Hauptkonstrukteur und Direktor in verschiedenen Sverdlovsker Betrieben und Forschungsinstituten, die mit Industriebau befaßt waren; 1982-1985 Zweiter Sekretär des Sverdlosker Gebieteskomitees der KPdSU, 1985-1987 Vorsitzender des Sverdlovsker Gebietsexekutivkomitees; 1987-91 in Folge Inspekteur des ZK der KPdSU, Stellvertretender Vorsitzender des Ministerrats der RSFSR, Zweiter Sekretär der Armenischen KP; seit November 1991 Erster Stellvertretender Vorsitzender des Ministerrats der RSFSR; 1991 Vorsitzender des Expertenrats beim Regierungschefs der RSFSR, 1992 Vorsitzender des Expertenrats beim Präsidenten der RF; 1993 Erster Stellvertretender Ministerpräsident der RF und Wirtschaftsminister; im September 1993 verließ Lobov die Regierung und übernahm das Amt des Sekretärs des Sicherheitsrates; Lobov ist auch Präsidentenbeauftragter für Tschetschenien; vgl. Kto est' kto v Rossi 1993, S. 377f.; Barsenkov u.a. 1993, S. 30f.; El'cin 1994, S. 406.

der den Apparat des Sicherheitsrats ausbaute und ihm zunehmend Einfluß im Prozeß sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung verschaffte.[84]

Politische Bedeutung gewinnt der Rat vor allem durch seine Mitglieder: Dem Rat gehören als ständige - und damit stimmberechtigte - Mitglieder qua Amt der Präsident, der Sekretär des Sicherheitsrats und der Ministerpräsident an. 1994 bis Anfang 1996 waren auch die Vorsitzenden der beiden Häuser des Parlaments ständige Mitglieder. Nach dem Wahlsieg der Oppositon in den Wahlen von 1995 entfernte der Jelzin die alten Parlamentssprecher aus dem Gremium, koopierte ihre Nachfolger jedoch nicht.[85] Andere Minister und Amtspersonen können als nichtständige Mitglieder zugezogen werden.[86] Auch der Erste Gehilfe des Präsidenten, Iljuschin, und der Leiter der Präsidentenadministration, Jegorow, gehören zu dem Kreis, der an den Sitzungen teilnehmen kann.[87]

---

84 Sokolov, in: Segodnja, 12.1.1995, S. 3.

85 Vgl. The Jamestown Foundation. MONITOR. Volume II, 08 February 1996; OMRI DAILY DIGEST No. 29, Part I, 9 February 1996.

86 Die Abberufung und die Kooptierung nichtständiger Mitglieder erfolgt durch Präsidentenerlaß; vgl. z.B. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 1 ijunja 1995 goda No. 684: Ob izmenenijach v sostave Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 11.7.1995, S. 1; Ministr po atomnoj ėnergii Viktor Michajlov ukazom prezidenta naznačen členom Soveta bezopasnosti Rossii, in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 47, S. 3.

87 Vgl. die Meldung über die Teilnehmer der Sicherheitsratssitzung am 7.2.1996: Nechorošev, G.; Ul'janov, N.: Technologičeskaja bezopasnost' Rossija. Včera v Kremle ėta tema byla glavnoj, in: Nezavisimaja Gazeta. Ė lektronnaja versija, 8.2.1996.

Zusammensetzung des Sicherheitsrats, 1995/96[88]		
Funktion im Rat	**Funktion im Staat**	**Name**
Ständige Mitglieder (qua Amt)		
Vorsitzender	Präsident der RF	Jelzin
Sekretär		Lobow
	Ministerpräsident	Tschernomyrdin
	Vorsitzender der Duma[89]	Rybkin (Feb 1996 abgelöst)
	Vorsitzender des Föderationsrats[90]	Schumejko (Feb 1996 abgelöst)
Nichtständige Mitglieder (fallweise Ernennung durch den Präsidenten)		
	Verteidigungsminister	Gratschow
	Innenminister	Kulikow
	Justizminister	Kowaljow
	Außenminister	Kosyrew (ab 1996 Primakow)
	Direktor des Grenzdienstes	Nikolaew
	Finanzminister	Panskow
	Direktor der Auslandsaufklärung	Primakow (ab 1996 Trubnikow)
	Direktor des Föderalen Sicherheitsdienstes	Barsukow
	Stellvertretender Ministerpräsident	Schachraj (ab 1996 Soskowez?)
	Minister für Zivilverteidigung usw.	Schojga
	Minister für Atomenergie	Michajlow
Mögliche weitere Teilnehmer		
	Erster Gehilfe des Präsidenten	Iljuschin
	Leiter der Präsidentenadministration	Jegorow (ab 1996)

Beschlüsse werden durch Mehrheitsmeinung herbeigeführt, wobei letztlich nur die Stimmen der ständigen Mitglieder zählen. Allerdings werden mitunter offenbar auch die nichtständigen Mitglieder beteiligt, um ein Meinungsbild zu erhalten.[91] Rechtskraft erlangen die Beschlüsse des Gremiums, das dem Gesetz nach nicht mehr als ein Konsultativ- und Koordinationsorgan

[88] Nach: Lobov, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 16; vgl. auch Schneider 1995 (= Aktuelle Analysen. Hrsg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 19/1995), S. 3; wieweit sich die Umsetzungen innerhalb der Regierung auch in der Zusammensetzung des Sicherheitsrats niederschlagen, ist derzeit noch nicht abzusehen.

[89] 1994-Februar 1996; der neue Dumavorsitzender wurde nicht in den Sicherheitsrat kooptiert.

[90] 1994-Februar 1996; der neue Vorsitzende des Föderationsrats wurde nicht in den Sicherheitsrat kooptiert.

[91] Vgl. die Äußerung Generaloberst Nikolaevs, der im Sicherheitsrat in Sachen Militärreform offen gegen Gračev stimmte; Kontrol'naja polosa generala Nikolaeva, in: Izvestija, 7.10.1995, S. 5; die Führung des Sicherheitsrates schreckte aber auch vor Manipulation nicht zurück: so wurde Kalmykov, damals Justizminister und nichtständiges Mitglied, zu einer Sitzung des Rates im November 1994, die sich mit Čečnja beschäftigte, gar nicht eingeladen, da seine Ablehnung von Gewalt bekannt war; er wurde letztlich vom Leiter der Staats- und Rechtsabteilung der Präsidentenadministration., Orechov, überspielt, dessen Departement einen Teil der Funktionen des Justizministeriums an sich gezogen hatte; vgl. Nikitinskij, L.: Jurij Kalmykov: pobeždennyj GPU, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 63, S. 6.

ist, durch den Präsidenten, der sie in Form von Dekreten verbindlich macht. Bereits aus der Zusammensetzung des Gremiums wird deutlich, daß Fragen der äußeren und inneren Sicherheit im Vordergrund der Beratungen stehen, wobei allerdings ein Sicherheitsbegriff zugrundegelegt wird, der nahezu alle Erscheinungsformen des staatlichen und sozialen Lebens erfaßt. Das 1992 verabschiedete Gesetz "Über Sicherheit" legt dem Begriff "Sicherheit" die "lebenswichtigen Interessen" von Individuum, Gesellschaft und Staat zugrunde und definiert sie als die "Gesamtheit der Erfordernisse, deren Befriedigung die Existenz und die Möglichkeiten zur fortschreitenden Entwicklung von Individuum, Gesellschaft und Staat gewährleistet".[92] Der amtierende Sekretär des Sicherheitsrats definierte die Aufgaben des Gremiums denn auch folgendermaßen:

> Der Sicherheitsrat Rußlands beschäftigt sich mit Fragen der russsichen Innen- und Außenpolitik in der Sphäre der Sicherheit, mit strategischen Problemen der staatlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, Verteidigungs-, Informations-, ökologischen und anderer Formen der Sicherheit, dem Schutz der Volksgesundheit, der Prognose und Abwendung von Ausnahmezuständen, der Überwindung ihrer Folgen, der Gewährleistung der Stabilität und der Rechtsordnung. Auf dem Sicherheitsrat liegt die Verantwortung für den Schutz der lebenswichtigen Interessen des Individuums, der Gesellschaft und des Staates vor äußeren und inneren Bedrohungen.[93]

Dieser Katalog umfaßt im Grunde die gesamte staatliche Tätigkeit und verschafft dem Sicherheitsrat einen Rechtstitel, alle wichtigen Angelegenheiten an sich zu ziehen. Allerdings ist - soweit öffentlich bekannt - der Themenkreis, mit dem sich das Beratungsorgan befaßt, tatsächlich sehr viel enger und konzentriert sich auf Fragen der Außen- und der traditionellen Sicherheitspolitik sowie auf die Verbrechensbekämpfung. So wurde im Sicherheitsrat etwa 1992 über die Absage der Japan-Reise Jelzins[94] und den Einmarsch russischer Truppen in Tschetschenien[95] entschieden. Die Ereignisse im Nordkaukasus wurden in der Folge immer wieder im Sicherheitsrat erörtert, im August fuhr sogar eine Arbeitsgruppe mit Lobow an der Spitze nach Groznyj, um sich ein besseres Bild zu verschaffen.[96] Der militärische Einsatz in Tschetschenien und die Frage einer möglichen Friedensregelung standen zwar im Vordergrund des öffentlichen Interesses, waren aber nicht die einzigen Themen, die den Rat beschäftigten. So wurde auch die Frage erörtert, ob und welche "Machtminister" im Kontext der Vorfälle in Budennovsk zurücktreten sollten.[97] Rußlands Beitritt zum Programm

---

92 Zakon Rossijskoj Federacii: O bezopasnosti, in: Vedomosti Narodnych Deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 1992, Nr. 15 st. 769, S. 1024-1032, hier S. 1028 (Artikel 1).

93 Lobov, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 16.

94 Kozyrev, A.: Diplomatija i gosudarstvo, in: Segodnja, 17.1.1995, S. 10.

95 Pavel Gračev: "Stavka na silu v Čečne dolžna byt' sochranena", in: Nezavisimaja Gazeta. Nezavisimoe voennoe obozrenie, 18.11.1995,S. 1-2, hier S. 2.

96 Zasedanie Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 20.12.1994, S. 1; Zasedanie Soveta bezopasnosti, in: Rossijskaja Gazeta, 26.1.1995, S. 1; Parchomenko,, S.: SB: El'cin ministrami ne dovolen, in: Segodnja, 27.12.1994, S. 1; Vinogradov, B.: Sovet bezopasnosti Rossii licom k licu s Čečnej, in: Izvestija, 26.8.1995, S. 2; Kto otvetit za tragediju. Sovet bezopasnosti obsudil sobytija v Budennovske, in: Rossijskaja Gazeta, 30.6.1995, S. 1; Golotjuk, J.; Volkov, D.: Prezident gotov k ličnym peregovoram s čečenskimi liderami. Oleg Lobov predpoložil, čto vosstanovlenie Čečni možet byt' vygodnm dlja Rossii, in: Segodnja, 31.8.1995, S. 2; u.a.m.

97 Golovkov, A.: Otstavku- otstavit'? Sud'ba "bol'šoj šesterki" v rukach prezidenta, in: Izvestija, 1.7.1995.

"partnership for peace" und die mögliche Umstrukturierung des Verteidigungsministeriums waren ebenso Diskussionsgegenstand wie Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung[98] und die Finanzprobleme der Rüstungsindustrie.[99] Allerdings muß bezweifelt werden, ob sich die Tätigkeit allein auf diese öffentlichkeitswirksamen Themen beschränkte, über die die Presse berichtete. Darauf, daß die Aktivitäten des Sicherheitsrats ein breiteres Spektrum abdecken, weist die Struktur der "ständigen interbehördlichen Kommissionen", auf die sich das Gremium stützt. Derzeit existieren elf dieser Ausschüsse, die Lobow als die "grundlegenden Arbeitsorgane" bezeichnet:[100]

- die ständige interbehördliche außenpolitische Kommission
- die ständige interbehördliche interregionale Kommission
- die ständige interbehördliche Kommission für Verteidigungssicherheit (Vorsitzender: Kokoschin, Stellvertretender Verteidigungsminister; seit Februar 1996 Erster Stellvertretender Verteidigungsminister und Staatssekretär)[101]
- die ständige interbehördliche Kommission für Grenzschutzpolitik
- die ständige interbehördliche Kommission für Wirtschaftssicherheit (Vorsitzender: A. Zverev[102])
- die ständige interbehördliche Kommission für ökologische Sicherheit
- die ständige interbehördliche Kommission für den Schutz der Volksgesundheit
- die ständige interbehördliche Kommission für gesellschaftliche Sicherheit
- die ständige interbehördliche Kommission für die Bekämpfung von Kriminalität und Korruption
- die ständige interbehördliche Kommission für Informationssicherheit

---

98 Vgl. Kak poborot' prestupnost'. Čto pokazalo zasedanie Soveta Bezopasnosti RF, in: Krasnaja Zvezda, 10.3.1995, S. 1, 3; Knjaz'kov, S.: Obščeevropejskaja bezopasnost' dolžna stroit'sja na novych principach. Na poslednem zasedanii Soveta bezpasnosti Rossii obsužden vopros o pozicii Rossii v oblasti evropejskoj bezopasnosti i otnošenij s bloom NATO, in: Krasnaja Zvezda, 26.5.1995, S. 3; Bezopasnost' i oborona. Sovet bezopasnosti RF rassmotrel včera vopros o sostojanii bor'by s prestupnost'ju i neotložnych merach po obespečeniju bezopasnosti graždan, in: Rossijskaja Gazeta, 7.3.1995, S. 1; Strukturnye izmenenija v Minoborony RF - ne povod dlja sensacija, in: Krasnaja Zvezda, 17.1.1995, S. 1.

99 Nechorošev; Ul'janov, in: Nezavisimaja Gazeta. Ėlektronnaja versija, 8.2.1996.

100 Vgl. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O soverščestvovanii dejatel'nsoti mežvedomstvennych komissii Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskie vesti, 2.11.1993, S. 3; Tipovoe položenie o mežvedomstvennoj komissii Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii, in: Rossijskie vesti, 2.11.1993, S. 3; Manilov, V.L.: Sovet bezopasnosti - ėto voploščenie idei gosudarstvennosti, konsolidacii, idei patriotizma, in: Krasnaja Zvezda, 29.10.1994, S. 4; Lobov, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 17; danach auch die folgende Darstellung.

101 Upravlenie informacii i pečati Ministerstvo oborony RF: Nužny ėkstrennye rešenija, in: Krasnaja Zvezda, 10.3.1995, S. 1.

102 Zverev, A.: Ėkonomičeskaja bezopasnost' Rossii, in: Ėkonomika i Žizn'. Vaš partner, 1995, Nr. 8, S. 16 (VIII).

– die ständige interbehördliche Kommission für wissenschaftlich-technische Fragen der Rüstungsindustrie.

Neben diesen Kommissionen besteht seit Anfang 1994 auch ein ständiger wissenschaftlicher Rat, der sich mit Grundsatzfragen wie "brain drain", Patentrecht u.ä. befassen soll.[103] Darüber hinaus können auch *ad-hoc*-Kommissionen eingerichtet werden, um auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. An der Spitze dieser Ausschüsse steht in der Regel ein Minister oder sein Stellvertreter, mitunter übernehmen auch Vertreter des Präsidenten oder einzelne Experten diese Funktion. Die Kommissionen sollen nicht seltener als einmal im Monat zusammentreten.

Zu ihren Aufgaben gehört vor allem die Ausarbeitung langfristiger Konzepte für das jeweilige Fachgebiet. So verabschiedete z.B. die Kommission für Wirtschaftssicherheit Anfang 1995 die Grundlagen einer staatlichen Strategie ökonomischer Sicherheit.[104] In ähnlicher Weise legte die Kommission für gesellschaftliche Sicherheit eine "Doktrin der gesellschaftlichen Sicherheit" vor.[105] Die Kommission für Verteidigungssicherheit diskutierte die Grundsatzfrage, wieweit die Privatisierung der Rüstungsindustrie Sicherheitsinteressen berühre,[106] während für die Ausarbeitung eines Konzepts nationaler Sicherheit ein spezieller Ausschuß geschaffen wurde.[107] Neben dieser strategisch orientierten, konzeptionellen Arbeit geben die Interbehördlichen Kommission aber auch Empfehlungen für die laufende Politik. Diese Empfehlungen haben praktisch ein ganz erhebliches Gewicht, da sie vom Konsens der beteiligten Ministerien getragen werden. Mit der Abstimmung der alltäglichen Arbeit der Ressorts üben die Strukturen des Sicherheitsrats somit einen starken Einfluß aus. Lobow, der Sekretär des Sicherheitsrats, gab dies auch ganz offen zu:

> ... die gemeinsam erarbeitete Politik auf dem Gebiet der Sicherheit bestimmt und korrigiert die Aufgaben in der praktischen Tätigkeit der Ministerien und Dienststellen vermittels des Mechanismus des SB [Sovet bezopasnosti; Sicherheitsrat].[108]

Der schleichende Machtzuwachs des Sicherheitsrats, der sich von einem Beratungsorgan zu einem Gremium kollektiver Entscheidungsfindung zu wandeln schien, das auch die Spitzen der beiden Häuser des Parlaments integrierte, rief in der russischen Öffentlichkeit wachsende Sorge hervor. Der Publizist Burlackij etwa erhob den Vorwurf, der Sicherheitsrat entwickele sich in Richtung auf ein neues Politbüro und hebe mit der Integration des Parlaments *de facto* die Gewaltenteilung auf.[109] Man befürchtete, daß die Volksvertretung, deren Rolle in der

---

[103] Vaganov, A.: Nacional'naja bezopasnost' kak sistemnaja problema. V strukture Soveta bezopasnosti Rossii sozdan sobstvennyj naučnyj sovet, in: Nezavisimaja Gazeta, 15.2.1994, S. 1.
[104] Zverev, in: Ėkonomika i Žizn'. Vaš partner, 1995, Nr. 8, S. 16 (VIII).
[105] Odobrena koncepcija bezopasnost', in: Rossijskaja Gazeta, 28.9.1994, S. 1.
[106] Upravlenie informacii , in: Krasnaja Zvezda, 10.3.1995, S. 1.
[107] V čem interes Rossii?, in: Moskovskie Novosti, 1994, Nr. 60, S. 7; das Gremium nannte sich "Mežvedomstvennaja komissija po podgotovke Koncepcii nacional'noj bezopasnosti Soveta Bezopasnosti" Iinterbehördliche Kommission zur Erarbeitung einer Konzeption nationaler Sicherheit des Sicherheitsrates).
[108] Lobov, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 17.
[109] Burlackij, F.: Uroki Kavkazskoj kampanii. Sovet bezopasnosti i idei Montesk'e, in: Nezavisimaja Gazeta, 31.1.1995, S. 2.

Präsidialverfassung von 1993 ohnehin schwach war, durch nichtkonstitutionelle Organe wie den Sicherheitsrat vollends marginalisiert werde. Andererseits gab es im Militär und unter sicherheitspolitischen Experten aber auch Stimmen, die die Verwässerung der Funktionen des Sicherheitsrats bedauerten. Der Chef der Generalstabsakademie, Generaloberst Rodionov, kritisierte, daß militärische Fachleute im Sicherheitsrat keine Rolle spielten und daß dieser überhaupt nur ganz unverbindlich agiere. Er plädierte stattdessen für die Schaffung einer einheitlichen militärpolitischen Führungsstrukur, in der wie in der UdSSR ein Verteidigungsrat verbindliche sicherheitspolitische Entscheidungen treffe.[110] Ähnlich argumentierte der Direktor des Amerika-Instituts, Rogov, der die sprunghafte und wenige konsequent Arbeit des Rats tadelte, der allzuviele Fragen gleichzeitig behandele:

> Zuletzt der Sicherheitsrat, der das Schlüsselorgan bei der Ausarbeitung und Koordination der Rüstungs- und Außenpolitik hätte werden können, der sich aber im wesentlichen mit diesen Fragen nur phasenweise beschäftigt.[111]

Gewiß ist der Sicherheitsrat im Rattenkönig der Apparate, die den Präsidenten umgeben, eine Institution von erheblichem Einfluß, doch in Wettbewerb mit Gehilfendienst, Expertise aus der Präsidentenadministration, Einwirkungen durch den Chef des Sicherheitsdienstes ist es kaum möglich, politische Entscheidungen präzise vorzubereiten und dann einer abgewogenen Beschlußfassung zuzuführen. Die Konkurrenz mit den beteiligten Apparaten, hinter denen teilweise auch Gruppeninteressen stehen, erschwert die Herausbildung eines geordneten politischen Prozesses. Immerhin bietet der Sicherheitsrat den Fachressorts ebenso wie den "Machtministerien" eine Möglichkeit, ihre politischen Vorstellungen und ihre Behördeninteressen an den Präsidenten und seine nähere Umgebung heranzutragen. Er spielt gewissermaßen die Rolle eine Clearingstelle, in der die Vertreter der einflußreichsten Apparate an einem Tisch sitzen und widerstreitende Interessen abgleichen können. Klare und für alle Instanzen maßgebliche Vorgaben werden nur von Fall zu Fall formuliert, eine kontinuierliche Konzipierung und Durchsetzung von Politik kann dieses Gremium nicht leisten. Und so groß der Einfluß des Rates phasenweise auf Sicherheits- und Militärpolitik sein mag, von Struktur und Charakter her ist er nicht das Instrument, das eine unmittelbare Kontrolle der Streitkräfte gewährleisten kann.

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Ressorts

Die Kritik am Sicherheitsrat trifft im Grunde den gesamten Vorgang der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung im Jelzinschen Rußland. Die Vielfalt konkurrierender Bürokratien im Umfeld des Präsidenten erschwert es den Fachapparaten, ihre Expertise in den politischen Prozeß einzubringen. Die Verteilung der Kompetenzen in der Regierungssspitze verhindert dabei, daß das Kabinett sein Gewicht als Einheit in die Waagschale werfen kann. Denn nur ein Teil der Ministerien unterstehen dem

---

[110] Rodionov, I.N.: Posle Čečni. Novyj povorot v reforme vooružennych sil ili povtorenie prošlych ošibok, in: Nezavisimaja Gazeta, 9.2.1995, S. 3.

[111] Rogov, in: Nezavisimaja Gazeta, 3.11.1994. S. 5.

Ministerpräsidenten, die übrigen sind direkt dem Präsidenten zugeordnet. Eine Vereinheitlichung von Interessen und eine Abstimmung von Politik auf Kabinettsebene ist daher nicht möglich. Sicherheitspolitik ist grundsätzlich die Sache des Präsidenten. Die Machtminister - d.h. die Chefs des Verteidigungs-, des Innen- und des Sicherheitsressorts - sind ihm ebenso wie der Außenminister direkt zugeordnet.[112] Der Ministerpräsident hat auf ihre Arbeitsbereiche keinen Einfluß, seine Verfügungsgewalt ist auf Wirtschafts -und Sozialpolitik beschränkt. Dennoch betreffen auch ihn sicherheitspolitische Entscheidungen, insbesondere, wenn sie sich wie z.B. Haushalts- und Rüstungspolitik auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik auswirken.

Ministerpräsident und Kabinett

Wenngleich der Ministerpräsident und seine Fachminister nicht unmittelbar mit Sicherheits- und Militärpolitik befaßt sind, müssen sie in den sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß integriert werden. Die Tatsache, daß Ministerpräsident Tschernomyrdin qua Amt ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist und daß einer seiner Stellvertreter sowie der Finanz-, der Justiz- und der Atomenergieminister als nichtständige Mitglieder herangezogen werden, trägt dieser Notwendigkeit Rechnung.

Tschernomyrdin machte jedoch im Laufe des Jahres 1995 seinerseits deutlich, daß er die Politikfelder äußere und innere Sicherheit nicht so ohne weiteres den Machtministerien und der Entourage des Präsidenten überlassen wollte. Im März dieses Jahres, drei Monate nach dem Beginn des Tschetschenien-Abenteuers, richtete der Ministerpräsident, dem Vernehmen nach in Übereinkunft mit dem Präsidenten, die Funktion eines "Hauptmilitärexperten beim Vorsitzenden der Regierung der Russischen Föderation" ein und besetzte die Stelle mit Generaloberst Mironov.[113] Dieser Schritt war nicht nur aus dem Grunde bedeutsam, weil der Ministerpräsident formal für Militärpolitik gar nicht zuständig ist, sondern auch deshalb, weil Mironov, ein kompetenter, konservativer und in der Armee sehr populärer Offizier, der bis Ende 1994 als Stellvertretender Verteidigungsminister u.a. für Personalfragen zuständig war, ehe er wegen seiner Ablehnung des Militäreinsatzes in Tschetschenien seinen Abschied nehmen mußte, als Gegner Verteidigungsminister Gratschows und seiner Politik galt.[114] Die Tatsache, daß sich Ministerpräsident Tschernomyrdin ausgerechnet diesen General verschrieb, war auch als Signal zu werten, daß der Regierungschef die in der Umgebung des

---

[112] Lobov, in: Meždunarodnaja Žizn', 1995, Nr. 10, S. 14.

[113] Glavnyj voennyj ėkspert pri predsedatele pravitel'stva RF; vgl. Mironov, V.I.: Ot dezintegracii k obedineniju, in: Segodnja, 20.7.1995, S. 5; Savvateeva, I.: Voennoe okruženie štatskogo prem'era, in: Izvestija, 1.7.1995, S. 2.

[114] Zum Arbeitsfeld Mironovs vgl. Budut li v našej armii magistry i bakalavry. Zamestitel' ministra oborony RF general-polkovnik Valerij Mironov otvečaet na voprosy "Krasnoj Zvezdy", in: Krasnaja Zvezda, 23.6.1994, S. 1-2.; Gladkevič, J.: Social'nym voprosam voennoslužaščich teper' vedaet pravitel'stvennycj organ, in: Krasnaja Zvezda, 7.10.1994, S. 1; zu seinem Verhältnis zu Gračev vgl. Fel'gengauėr, P.: V Ministerstve oborony načalas' perestrojka. Generala Gromova vytesnjajut iz armii v politiku, in: Segodnja, 27.12.1994, S. 1.; "Nužna diktatura zdravogo smysla", in: Moskovskie Novosti, 1995, Nr. 13, S. 11.

Präsidenten dominante Position nicht teilte und die gewaltsame Lösung des Konflikts im Nordkaukasus für fragwürdig hielt.

Bereits im Sommer 1995 hatte Tschernomyrdin Gelegenheit, einen Vorstoß zur Lösung des Tschetschenien-Konflikts zu unternehmen. Auslöser war der Überfall einer tschetschenischen Kampfgruppe auf den Ort Budennovsk. Das Kommando verschanzte sich mit einer großen Anzahl von Geiseln im lokalen Krankenhaus. Die russischen Sicherheitskräfte reagierten panisch und kopflos. Mehrere Soldaten und eine Anzahl von Geiseln mußten die planlosen Aktionen der Sicherheitsorgane mit dem Leben bezahlen. Da sich Präsident Jelzin auf dem G-7-Gipfel in Halifax befand, riß Tschernomyrdin, formal in Abwesenheit des Staatsoberhaupts dessen Stellvertreter, die Initiative an sich, stoppte weitere Angriffe und nahm Verhandlungen mit dem Führer des tschetschenischen Kommandos, Basajew, auf, die z.T. rußlandweit live im Fernsehen ausgestrahlt wurden. Der Regierungschef akzeptierte die meisten der Bedingungen Basaevs, darunter die Einstellung der Kampfhandlungen in Tschetschenien und die Eröffnung der Verhandlungen zwischen der Regierung der Russischen Föderation und Vertretern des tschetschenischen Präsidenten Dudaev.[115] Mit diesem Schritt sorgte Tschernomyrdin nicht nur für die Freilassung der Geiseln, er gab zugleich der russischen Nordkaukaususpolitik eine scharfe Wende und profilierte sich selbst als kompetenter Krisenmanager. Es war bezeichnend für die Instabilität des Entscheidungsprozesses, daß die zufällige Abwesenheit Jelzins in einer Krisensituation es möglich gemacht hatte, die Befürworter einer gewaltsamen Lösung in der Umgebung des Präsidenten und in den Machtministerien zu überspielen. Es war allerdings auch kennzeichnend, daß diese Kräfte im Herbst alles darangaben, um zu verhindern, daß der Ministerpräsident den Ausfall Jelzins - dieser konnte wegen einer akuten Herzerkrankung über mehrere Wochen hinweg seine Amtsgeschäfte nicht wahrnehmen - abermals nutzte, um die Machtministerien unter Kontrolle der Regierung zu bringen. Namentlich Verteidigungsminister Gratschow leugnete öffentlich, daß überhaupt die Notwendigkeit gegeben sei, den Präsidenten zu vertreten, mit dem er im Krankenhaus ständig in Verbindung stehe.[116] Solange aber die Fiktion eines arbeitsfähigen Präsidenten bestand, waren der Beraterkreis des Präsidenten und die Machtminister in der Lage, politische Vorstöße des Regierungschefs abzuwehren.

Das Kabinett bildet jedoch keineswegs eine politische Einheit. Insbesondere die Stellvertretenden Ministerpräsidenten, aber auch einzelne Ressortschefs hatten ein eigenes politisches Gewicht und vertraten eigene politische Interessen. Im Bereich der Rüstungs- und

---

[115] Zur Rolle Tschernomyrdins während der Ereignisse in Budennovsk vgl. Tret'jakov, V.: Tragedija v Budennovske sozdala novuju političeskuju situaciju v Moskve. Posle dolgich kolebanij Viktor Tschernomyrdin stal dejstvovat' vrazrez s političeskimi zajavlenijami Borisa El'cina i Pavla Gračeva, in: Nezavisimaja Gazeta, 21.6.1995, S. 1; vgl.auch OMRI DAILY DIGEST No. 118, Part I, 19 June 1995, No. 119, Part I, 20 June 1995.

[116] Pavel Gračev, in: Nezavisimaja Gazeta. Nezavisimoe voennoe obozrenie, 18.11.1995, Nr. 3, S. 2.

Sicherheitspolitik profilierte sich vor allem der Vizepremier Oleg Soskowez[117], der eng mit den Strukturen im Umfeld Jelzins zusammenarbeitet und als Bindeglied zwischen der Regierung und dem Präsidenten fungiert. Der promovierte Hütteningenieur aus Kazachstan, der als erfahrener Industriemanager im Mai 1993 in die russische Regierung eintrat, baute seine Position rasch aus. Er übernahm die Leitung der Kommissionen für operative Wirtschaftslenkung und für betriebliche Verschuldung, war mit Investitionspolitik, Erdölexportquoten und Rüstungsexport befaßt und verhandelte mit streikenden Arbeitern in der Textilindustrie und im Bergbau. Soskowez wurde auch zum Verbindungsmann der Rüstungsindustrie in der Regierung und stand an der Spitze des Mitte 1995 geschaffenen "Interbehördlichen Koordinierungsrats für Rüstungspolitik".[118] Bei der Neuverteilung der Aufgaben in der Regierung Anfang 1996 erhielt er die Aufsicht über die Bereiche Industriepolitik, einschließlich Energie, Maschinenbau, Verkehr und Rüstung.[119] In der Duma konnte er dem Vernehmen nach auf die Unterstützung der Liberaldemokraten, der Kommunisten und der Agrarier zählen. Zugleich kultivierte er seine Beziehungen zum Umfeld des Präsidenten. Er begleitete Jelzin nach Deutschland und pflegte seine Verbindungen zu Korshakow und Iljuschin. Korshakows Brief an Tschernomyrdin[120] war angeblich von Soskowez initiiert.[121] Spätestens seit Februar 1996 ist er auch als Teilnehmer an den Sitzungen des Sicherheitsrat nachweisbar.[122] Zeitgleich ernannte ihn der Präsident zum Vorsitzenden des Stabes zur Vorbereitung der Präsidentenwahlen 1996.[123]

Damit besetzte der Erste Stellvertretende Ministerpräsident einen Schlüsselstellung in dem konfusen Geflecht von Apparaten um Regierung und Präsidenten. Tschernomyrdin erwuchs

---

[117] Oleg Nikolaevič Soskovec, geboren am 11.5.1949 in Taldy-Kurgan, Kazachische SSR, absolvierte die Betriebshochschule Hüttenkombinat Karaganda, promovierter Hütteningenieur; seit 1971 arbeitete er in der Abteilung 2 des Hüttenkombinats Karaganda und stieg dort vom Walzwerker bis zum Generaldirektor (1988) auf; 1989-1991 Volksdeputierter der UdSSR; 1991 Minister für Hüttenindustrie der UdSSR; Januar 1992 Präsident der Korporation "Rosčermet"; Industrieminister und Erster Vizepremier der Republik Kazachstan; September 1992 Präsident des Unternehmer- und Industriellenverbandes Kazachstan; Oktober 1992 Vorsitzender der Komitees der Russischen Föderation für Hüttenindustrie; Mai 1993 Erster Stellvertretender Vorsitzender des Ministerrats der Russischen Föderation; nachdem Lobov und Šumejko in den Sicherheitsrat bzw. den Föderationsrat wechseln, steigt er zum zweiten Mann innerhalb des Kabinetts auf; in dieser Position wird er im Februar 1996 bestätigt, dabei werden zugleich seine Kompetenzen ausgeweitet; vgl. Kto est' kto v Rossii 1993, S. 610f.; Savvateeva, in: Izvestija, 19.1.1995, S. 5; OMRI DAILY DIGEST No. 26, Part I, 6 February 1996.

[118] Vgl. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O koordinacionnom mežvedomstvennom sovete po voenno-techničeskoj politike Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja Gazeta, 21.6.1995, S. 3

[119] Vgl. Umverteilung von Geschäftsbereichen in der russischen Regierung, in: Deutsche Welle Monitoring (Internet), 6.2.1996 (= RUSSISCHES FERNSEHEN I, russ./5.2.1996, 1507 GMT); OMRI DAILY DIGEST No. 26, Part I, 6 February 1996.

[120] Vgl.oben S. 11.

[121] Savvateeva, in: Izvestija, 19.1.1995, S. 5.

[122] Nechorošev; Ul'janov, in: Nezavisimaja Gazeta. Ėlektronnaja versija, 8.2.1996.

[123] Vgl. Bovta, G.; Kalašnikova, N.: Administracija stanovitsja štabom, in: Kommersant Daily, 16.1.1996, S. 1, 3, hier S. 1; Volkov, D.: Boris El'cin sozdal štab po organizacii prezidentskich vyborov. V zadači štabnych vchodit izbranie prezidenta kak takovogo, in: Segodnja, 16.1.1996, S. 1; O Soskovca - na proryv, in: Argumenty i fakty, 1996, Nr. 3, S. 2.

innerhalb des Kabinetts ein gefährlicher Konkurrent, der die Interessen des Präsidentenumfelds wahrnahm und darüber hinaus den Einfluß des Rüstungssektors stärker zur Geltung brachte als bisher.[124] Allerdings war auch der Rüstungsbereich durch ein unübersichtliches Widerspiel von Interessen gekennzeichnet, die die Formulierung einer klaren Politik sehr erschwerte. Analysiert man die Zusammensetzung des im Juni 1995 gebildeten "Interbehördlichen Koordinierungsrats für Rüstungspolitik", wird deutlich, wieviele unterschiedliche Kräfte sich mit der Rüstungsindustrie befassen oder daran interessiert sind:[125] Neben dem Staatskomitee für Rüstungsindustrie (Goskomoboronprom), dem Atomenergieministerium, der Raumfahrtbehörde und anderen einschlägigen Bürokratien gehörten ihm hochrangige Repräsentanten des Verteidigungsministeriums, des Außenministeriums, des Wirtschafts- und Finanzministeriums, des staatlichen Rüstungsexportunternehmens und des staatlichen Zollkomitees an. Vertreten war auch die Auslandsaufklärung und der Inlandsnachrichtendienst. Die Umgebung des Präsidenten war mit dem Stellvertretenden Sekretär des Sicherheitsrates, dem Stellvertretenden Leiter des präsidialen Sicherheitsdienstes und dem Generaldirektor der Föderalen Agentur für Regierungsverbindungen und -information präsent. Die Kompetenz der Regierung, der die Rüstungsbehörden unterstanden, wurde durch die Gegenwart der Machtministerien und der Präsidialstrukturen stark beschnitten, ihre Möglichkeiten, eine konzise Wirtschafts- und Finanzpolitik durchzusetzen, die Rüstungsausgaben notwendig beschränken mußte, waren stark eingeschränkt. Von einem geordneten politischen Prozeß, in dem Prioritäten gesetzt und Konzepte entwickelt werden, konnte kaum die Rede sein.

Die militärischen Fachapparate: Verteidigungsministerium und Generalstab

Die Möglichkeit der Regierungsspitze, auf Sicherheitspolitik einzuwirken, ist von Zufällen abhängig. Für die Kontrolle der Vorgänge in den Streitkräften verfügt sie weder über die notwendigen Mittel noch fällt diese Aufgabe in ihre Kompetenz. Zuständig für die Führung der Streitkräfte ist das Verteidigungsressort, das dem Ministerpräsidenten nicht untersteht, sondern - wie die anderen Machtstrukturen - direkt dem Präsidenten zugeordnet ist. Das Verteidigungsministerium ist allerdings eine militärische Fachbehörde, in der bisher nur ein

---

[124] Vgl. The Jamestown Foundation. MONITOR. Volume II, Number 23, 2.2.1996.

[125] Ukaz Prezidenta, in: Rossijskaja Gazeta, 21.6.1995, S. 3; diesem Rat gehörten zum Zeitpunkt seiner Gründung an: Vizepremier O.N. Soskovec; der Vorsitzende des Staatskomitees für Rüstungsindustrie, V.K. Gluchich; der Stellvertretende Verteidigungsminister A.A. Kokošin; Atomenergieminister V.N. Michajlov; S.I. Svečnikov, Vorsitzender des Staatskomitees für Rüstungspolitik; ; Ju.N. Koptev, der Generaldirketor der russischen Raumfahrtagentur; A.I. Kotelkin, Generaldirektor von Rosvooruženie, des staatlichen Rüstungsexportunternehmens; A.S. Kruglov, Vorsitzender des staatlichen Zollkomitees; G.Ė. Mamedov, Stellvertretender Außenminister; V.L. Manilov, Stellvertretender Sekretär des Sicherheitsrates; V.A. Michajlov, Chef der Abteilung für Rüstungsindustrie im Apparat der Regierung; V.G. Panskov, Finanzminister; G.G. Rogozin, Erster Stellvertretender Leiter des Sicherheitsdienst des Präsidenten; V.A. Sobolev, Stellvertretender Direktor des Föderalen Sicherheitsdienstes; A.V. Starovojtov, Generaldirektor der Föderalen Agentur für Regierungsverbindungen und -information beim Präsidenten; Ja.M. Urinson, Erster Stellvertretender Wirtschaftsminister; A.A. Ščerbakov, Stellvertretender Direktor der Auslandsaufklärung.

einziger ziviler Politiker eine verantwortliche Position erreicht hat - der unlängst zum "Staatssekretär" ernannte Erste Stellvertretenden Verteidigungsminister Kokoschin.[126] Als Instanz ziviler Kontrolle kann das Ministerium nicht glaubwürdig fungieren. Der Ressortchef, Armeegeneral Gratschow,[127] der nach 1992 unstreitige Verdienste bei der Neuorganisation der zerfallenden sowjetischen Streitkräfte in Form einer russischen Armee und bei der Wiederherstellung funktionierender Kommandostrukturen erworben hat, ist in der komplizierten Situation, einerseits die Interessen der Behörde und der Truppe gegenüber dem Präsidenten und seiner Umgebung vertreten, und andererseits als Erfüllungsgehilfe der politischen Gremien deren Auffassungen in den Streitkräften durchsetzen zu müssen. Es ist nicht verwunderlich, daß sich ein Berufsmilitär in dieser Aufgabe aufreibt und auf beiden Seiten den Kredit einbüßt. In dieser Situation wird es für den Verteidigungsminister zunehmend schwieriger, seine dritte wichtige Aufgabe zu erfüllen und militärische Expertise in den politischen Prozeß einzubringen. Verteidigungsminister Gratschow ist der einzige

---

[126] Andrej Afanas'evič Kokošin wurde am 26.10.1945 als Sohn eines Militärs in Moskau geboren und absolvierte ein technisches Studium auf der Moskauer Baumann-Hochschule, promovierte und habilitierte in Geschichtswissenschaften, seit 1974 Mitarbeiter des Instituts für USA und Kanada der Akademie der Wissenschaften, zunächst als Wissenschaftssekretär, später als Abteilungsleiter, seit 1984 als Stellvertretender Direktor des Instituts; Kokošin spezialisierte sich auf sicherheitspolitische Fragen und setzte sich in den achtziger Jahren entschieden für eine Neuorientierung der sowjetischen Sicherheitspolitik ein; gehörte zu den Anhängern einer defensiven Ausrichtung der Militärdoktrin; er hatte gute Verbindungen zu Politikern und Wissenschaftlern im Westen, war u.a. Stellvertretender Vorsitzender des "Komitees sowjetischer Wissenschaftler für den Frieden, gegen die nukleare Gefahr"; 1992 wurde er zum Ersten Stellvertretenden Verteidigungsminister ernannt, mit den Arbeitsbereichen Rüstungswirtschaft und Sicherheitspolitik; im Januar 1996 erhielt er den Titel eines "Staatssekretärs"; vgl. Kto est' kto v Rossi 1993, S. 314f.; El'cin 1994, S. 404; Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O pervom zamestitele ministra oborony Rossijskoj Federacii, in: Krasnaja Zvezda, 7.4.1992, S. 1; Dejstvitel'no, statskij, in: Rossijskaja Gazeta, 27.1.1996, S. 1; Thomas, T.L.: Soviet Military-Theoretician A.A. Kokoshin, in: Journal of Slavic Military Studies, 5. 1992, Nr. 1, S. 1-27.

[127] Pavel Sergeevič Gračev wurde 1948 im Gebiet Tula als Sohn eines Schlossers geboren; er absolvierte die Luftlandekommandohochschule in Rjazan' und führte Lehreinheiten der Luftlandtruppen; 1981 schloß Gračev die Frunze-Akademie mit Auszeichnung ab; 1981-83 führte er als Kommandeursstellvertreter und Kommandeur ein Luftlanderegiment in Afghanistan, danach übernahm er die Funktion des Stabschefs der 7. Luftlandedivision in Kaunas (1983-1985); 1985-1988 kehrte er wieder nach Afghanistan zurück und führte die 103. Luftlandedivision, stieg zum Generalmajor auf und erwarb den Titel eines "Helden der Sowjetunion"; 1988-90 besuchte er die Generalstabsakademie, wurde dann Stellvertretender Kommandeur der Luftlandetruppen, Januar 1991 Kommandeur; während des Putschs 1991 führte er auf Befehl des damaligen Verteidigungsministers Jazov Luftlandeverbände nach Moskau, verweigerte aber letztlich ihren Einsatz gegen das russische Parlament; nach Niederschlagung des Putsches wurde er Stellvertrender Verteidigungsminister der UdSSR und Vorsitzender des Staatskomitees der RSFSR für Verteidigung; nach der Gründung eines russischen Verteidigungsministeriums im Frühjahr 1992 wurde er am 18.5.1992 dessen Chef; Gračev bemühte sich, die Streitkräfte in der Verfassungskrise der Jahre 1992-93 auf eine neutrale Position festzulegen, war im Herbst 1993 aber letztlich gezwungen, politisch Position zu beziehen; nach längerem Zögern setzte er Truppen zur Unterstützung von Präsident El'cin ein; Kto est' kto v Rossi 1993, S. 186f.; El'cin 1994, S. 402; Barsenkov u.a. 1993, S. 82f.; vgl. auch die Erinnerungen Lebed's, der lange Jahre in unmittelbarer Umgebung Gračevs diente: Lebed', A.I.: Za deržavu obidno..., Moskva: 1995, passim; vgl. zur Rolle Gračevs in der Herbstkrise 1993 auch Tiller, H.; Schröder, H.H.: Machtkrise und Militär. Die russischen Streitkräfte während des Machtkampfes zwischen Präsident und Parlament im Herbst 1993, Köln 1993 (= Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 46-1993).

Berufsmilitär, der unmittelbaren Zugang zu den Entscheidungsgremien in der Umgebung des Präsidenten hat. Denn anders als in der Sowjetunion, in der bei sicherheitspolitischen Themen neben dem Verteidigungsminister auch der Chef des Generalstabes ein gewichtiges Wort mitzureden hatte, spielt der Generalstab in Rußland nur eine Nebenrolle, obwohl dort die eigentliche Expertise konzentriert ist.

Die schwache Repräsentation militärischer Fachapparate auf der Entscheidungsebene, die sich allein auf die Person des Verteidigungsministers beschränkte, wird nicht nur von Militärs als Mangel empfunden. So kann es nicht wunder nehmen, daß nach dem fatalen Entschluß, gegen das Dudaev-Regime mit Gewalt vorzugehen, die offensichtlich auf einer taktischen und operativen Fehleinschätzung der Lage beruhte, Stimmen laut wurden, die eine Reorganisation der militärischen und sicherheitspolitischen Beratung forderten. Der Sprecher des Föderationsrates, des russischen "Oberhauses", Schumejko, etwa erklärte, daß der Generalstab direkt dem Präsidenten zugeordnet werden sollte, um so dem nominellen Oberbefehlshaber einen Apparat mit militärischer Kompetenz zur Verfügung zu stellen. Die Reaktion des Generalstabschefs und anderer hochrangiger miltiärischer Führer war zurückhaltend, doch plädierten sie alle für eine Reorganisation der militärpolitischen Führung - durch Bildung eines spezialisierten Organs, eines Verteidigungsrats, durch Aufnahme des Generalstabschefs in den Sicherheitsrat oder durch Bildung einer militärischen Kanzlei beim Präsidenten.[128] In diesen Überlegungen - die bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht umgesetzt wurden - schlägt sich das tiefe Unbehagen vieler hoher Militär angesichts der Unklarheit eines sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses nieder, in dem der Widerstreit von institutionellen und persönlichen Interessen den Einfluß militärischer Expertise weitgehend reduzierte.

Fazit

Betrachtet man den sicherheitspolitischen Entscheidungsfindungsprozess in Rußland, so kann kein Zweifel daran bestehen, daß er sich fest in der Hand der Exekutive befindet. Das Parlament ist von der Kontrolle der Streitkräfte ausgeschlossen und wird an der Formulierung der Militär- und Sicherheitspolitik nicht wirklich beteiligt. Allerdings ist es keineswegs klar, welche Kräfte innerhalb der Exekutive letztlich die Entscheidungen in diesem Politikfeld bestimmen. Um die Person des Präsidenten gruppiert sich eine Vielzahl von Apparaten. Dabei handelt es sich nicht um eine einheitliche, durchgegliederte Verwaltung - ein durchorganisiertes "Präsidialamt" -, sondern um ein Konglomerat von konkurrierenden Machtzentren, die jeweils eigene Interessen vertreten und für bestimmte Lobbygruppen

[128] Vgl. u.a. Samsonov, V.: Voennaja reforma neizbežna. O nekotorych problem veonnoj bezopastnosti Rossijskoj Federacii, in: Nezavisimaja Gazeta, 27.1.1995, S. 1, 3; Dudnik, V.: Prezident dolžen kontrolirovat' armiju, no ne tak, kak emu ėto predlagajut, in: Rossijskaja Gazeta, 14.1.1995, S. 3-4; Litovkin, V.: V Genštabe - legkaja panika. Tam uznali o perepodčinenii prezidentu iz televizionnych soobščenij, in: Izvestija, 13.1.1995, S. 1-2; Rodionov, I.N.: Posle Čečni. Novyj povorot v reforme vooružennych sil ili povtorenie prošlych ošibok, in: Nezavisimaja Gazeta, 9.2.1995, S. 3.

wirken. Jedes dieser Zentren organisiert auf eigene Faust Expertise und sucht sie an den Präsidenten heranzutragen. Neben den Apparaten im unmittelbaren Umfeld des Präsidenten versuchen auch das Außenministerium und die "Machtministerien" - also Verteidigungsministerium, Innenministerium und Föderaler Sicherheitsdienst -, Einfluß zu nehmen. Darüber hinaus ist auch mit der Einmischung einzelner Kabinettsmitglieder, inbesondere des Ministerpräsidenten und seines Ersten Stellvertreters, aber auch einzelner Fachminister zu rechnen. In welcher Weise die Einflüsse der Ressorts, der Kommissionen des Sicherheitsrats, des Gehilfendienstes, der Präsidialverwaltung miteinander verflochten sind, ist kaum zu durchschauen. Bei der Sammlung, Vermittlung und Blockade von Information spielen obendrein Einzelpersonen wie Iljuschin und Korshakow eine zentrale Rolle, auch wenn diese fachlich nicht kompetent sind.

In diesem bürokratischen Knäuel dient der Sicherheitsrat gewissermaßen als Clearingstelle, in der sich die Vertreter der wichtigsten Apparate abstimmen.[129] Gewiß kann man den Sicherheitsrat und die Apparate um den Präsidenten mit dem Politbüro und dem CK-Apparat früherer Zeit vergleichen, doch darf man dabei einen wesentlichen Unterschied nicht übersehen. In der Führungsspitze der Sowjetunion gab es einen geordneten bürokratisch-politischen Prozeß, in dem Entscheidungen vorbereitet und Interessen abgeglichen wurden. In der russischen Präsidialadministration herrscht indes "Wildwest" - "Clans" und Lobbies liegen im permanenten Wettbewerb, und das Gewicht der konkurrierenden Gruppierungen wechselt von Fall zu Fall. Eine Entscheidungsvorbereitung durch Fachapparate - wie den Generalstab oder den Stab des Außenministeriums - findet nur insofern statt, als diese Apparate ihre Vorstellungen über die Ressortchefs, die Interministeriellen Kommissionen oder Kontakte im Gehilfendienst und die Analysezentren der Präsidentenadministration in den Entscheidungsvorgang einbringen können. Es ist eine notorische Schwäche dieses unklaren und ungeregelten Prozesses, daß die erhebliche Kompetenz der Fachapparate nicht systematisch genutzt wird. Sie werden in der Entscheidungsfindung marginalisiert, persönliche und Gruppeninteressen dominieren.

Aus diesem Grunde ist im heutigen Rußland der Einfluß der Militärs auf den Entscheidungsprozeß begrenzt. In der Sowjetunion war die Position der Streitkräfteführung bei der Fomulierung von sicherheitspolitischen Grundsätzen und bei der Vorbereitung von Abrüstungsverhandlungen vergleichsweise stark, da sie über ein Informationsmonopol verfügte, das erst in der Ära Gorbatschow teilweise aufgebrochen wurde. In Rußland haben Fragen der Militärdoktrin und der "großen Strategie" jedoch nicht mehr dieselbe Bedeutung - es stehen vor allem Einsätze im "Innern" - in der GUS oder in Rußland selbst auf der Agenda. Daneben geht es vor allem um Fragen der Mittelverteilung. In diesem Kontext spielt das militärische Spezialwissen nur eine untergeordnete Rolle. Die Nähe zum Präsidenten und seinem engsten Beraterkreis ist unter den gegebenen Verhältnissen von weit größerer Bedeutung. Insofern verfügt Gratschow mit seinen Kontakten zu Korshakow und seinem

[129] Für einen Versuch, das militär- und sicherheitspolitische Umfeld des Präsidenten graphisch darzustellen vgl. S. 42.

direkten Zugang zu Jelzin über Möglichkeiten, auf Politik einzuwirken. Der Generalstab dagegen - unter Ogarkow und Achromejew eine Institution mit erheblichem politischem Gewicht und mit direktem Zugang zum Verteidigungsrat (Sovet oborony), damals der höchsten sicherheitspolitischen Instanz - verfügt über keinen wesentlichen Einfluß. Er kann nur indirekt - etwa über den Verteidigungsminister - zu wirken versuchen.

Der Prozeß der sicherheits- und militärpolitischen Entscheidungsfindung ist in Rußland verschiedenartigen Einflüssen ausgesetzt, unter denen der militärische keineswegs der größte ist. Fachlich motivierte Vorstellungen der Ressorts oder gar gesamtstaatliche Interessen spielen eine untergeordnete Rolle. Infolgedessen und angesichts der fortgesetzten Konkurrenz der Apparate und Personen, der Vielfalt von Beratungsgremien ist nicht damit zu rechnen, daß die russische Führung wenigstens auf mittlere Sicht eine berechenbare Außen- und Sicherheitspolitik betreibt oder rationale, an den realen Kräfteverhältnissen orientierte militärpolitische Entscheidungen fällt. Die Person des Präsidenten kann dabei nur in Grenzen als Korrektiv wirken. Der jetzige Amtsinhaber Jelzin ist in hohem Maße seiner engeren Umgebung ausgeliefert. Seine Bedeutung im politischen Prozeß schwindet. Die kritisch gestimmten russischen Medien urteilen über seine Rolle denn auch sehr hart:

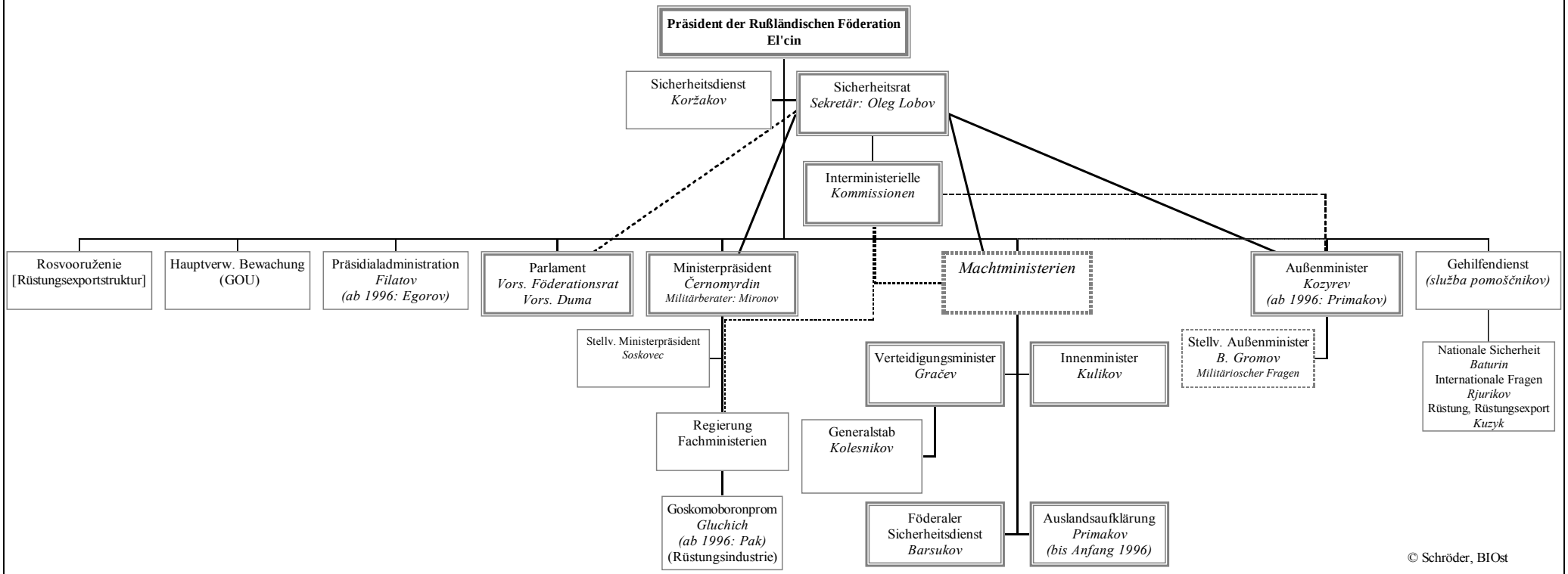
> Den Präsidenten kann man manipulieren wie jeden anderen Menschen. Besonders wenn der Präsident bis zur halben Bewußtlosigkeit trinkt, wenn er krank ist, wenn er in kritischen Momenten unter Medikamenteneinwirkung steht, wenn die selbstverliebte demokratische Umgebung ihn verlassen hat.
>
> Offensichtlich ist es in vielen Fällen viel bequemer, den demokratisch gewählten Präsidenten unter Kontrolle zu haben als ihn öffentlich abzusetzen oder abzuwählen.[130]

Gewiß hat dem Autor der Tageszeitung "Segodnja" hier die Erbitterung über das Versagen eines Politikers die Feder geführt, von dem auch die russische Öffentlichkeit noch Anfang 1992 einen demokratischen Reformkurs erwartete. Doch er berührt einen zentralen Punkt. Schon lange ist es nicht mehr allein der gewählte Präsident, der die russische Politik gestaltet. Konkurrierende bürokratische Strukturen, die keiner demokratischen Kontrolle unterliegen, schirmen ihn von der Öffentlichkeit ab, kontrollieren die Informationen, die er erhält, und handeln über lange Zeiträume hinweg an seiner Stelle.

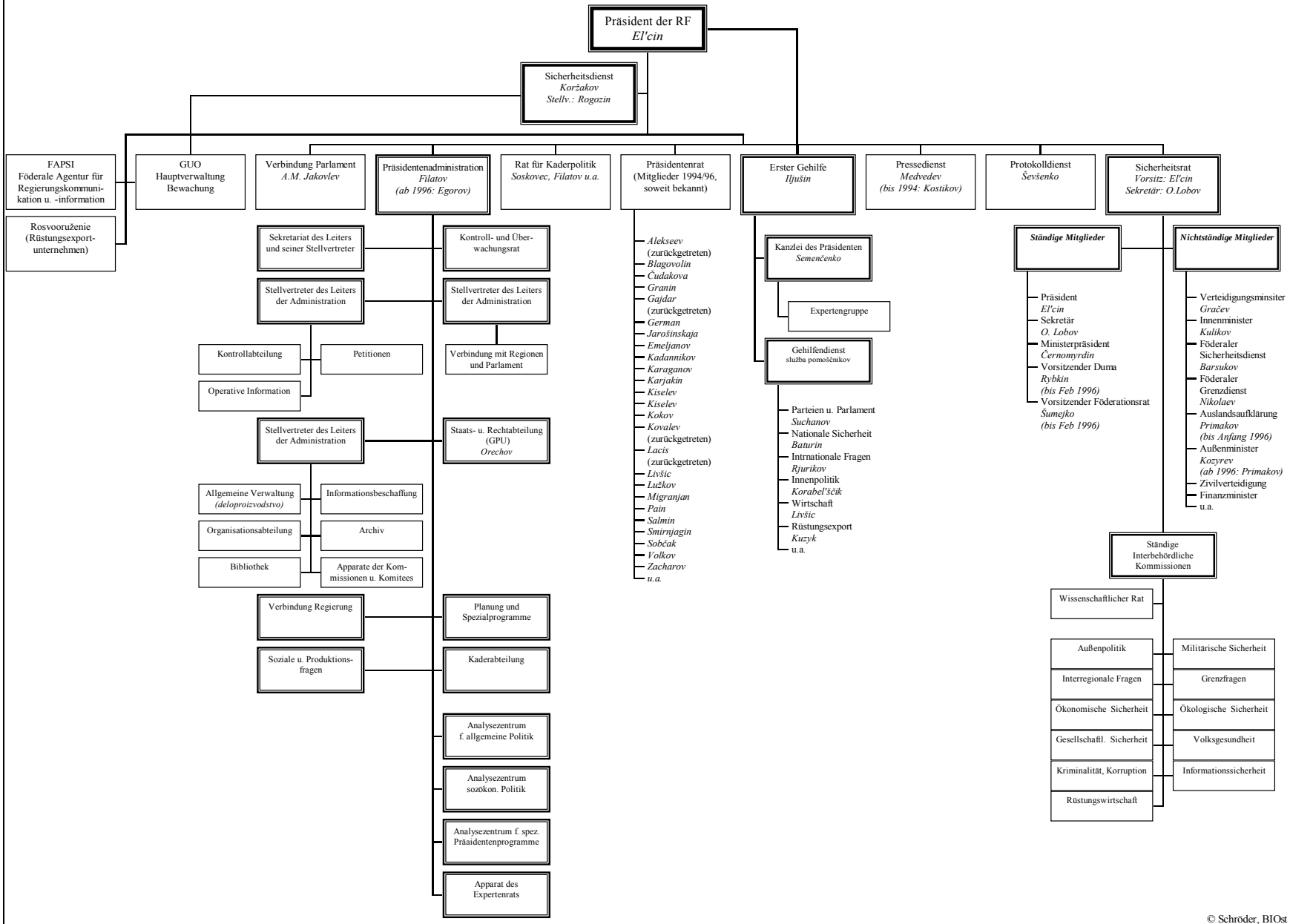
---

[130] Demkin, I.: Čečenskaja operacija na tele ėkonomiki. Vopros o tom, kto imenno rešli operirovat', ostaetsja otkrytym, in: Segodnja, 29.12.1994, S. 4.

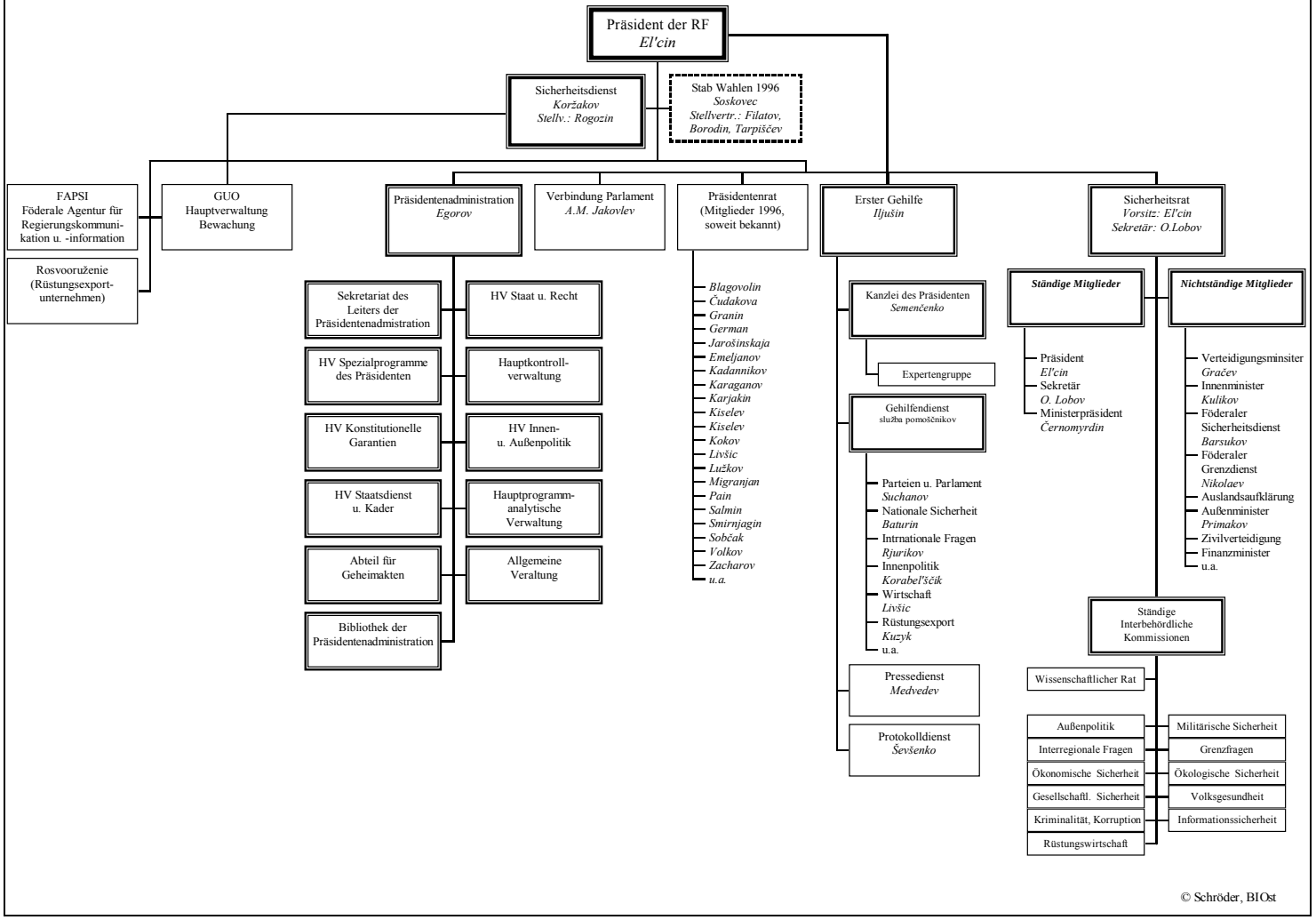
Das sicherheits- und militärpolitische Umfeld des Präsidenten



Die Apparate im Umfeld des Präsidenten (schematische Darstellung, Stand: etwa Ende 1995)



Die Apparate im Umfeld des Präsidenten (schematische Darstellung, Stand: Anfang 1996)



Hans-Henning Schröder

Security Policy Decision-Making Bodies in the Yeltsin Administration

Bericht des BIOst Nr. 18/1996

Summary

Introductory Observations

In the past few years Russian foreign and security policy has seemed to a great extent to be erratic and irrational. The president, who is the only person with the power to act in this sphere of policy, has been frequently handicapped by illness. The decision-making process is almost inscrutable and is evidently strongly influenced by emotional and ideological factors. For example, the decision to plunge headlong into the Chechen adventure was taken against the advice of military experts, who had advocated a systematic deployment of the armed forces. In view of this muddled state of affairs an attempt will be made here to put together a picture of the bodies involved in the decision-making process regarding security policy. The report is based chiefly on Russian press material.[131]

Findings

1. *De jure* the holder of the office of president is the only person with the authority to exercise military power. On its own, however, the constitutional ruling that makes the president, by virtue of his office, the commander in chief of the armed forces tells us little about his capability to apply this instrument of power in practice. In order to use his powers *de facto* - in other words, in order to command the armed forces and to formulate military and security policy - the president needs a functioning apparatus. In fact the Russian president does have a whole network of apparatuses at his disposal, parts of which appear to be concerned with security and military policy. It is difficult to discern, however, exactly how these apparatuses work together and what paths the internal decision-making processes follow.
2. Apart from individuals like Korshakov, the head of Yeltsin's personal security service, and Ilyushin, the president's chief aide, there are two bureaucratic structures in Yeltsin's

[131] This study is part of a project sponsored by the Volkswagen Foundation on "The Commonwealth of Independent States and European Security." It forms part of a larger research undertaking; see, for example, the study by N.A. Mögel and S. Schwanitz: State Lobbyism as a System. Decision-making Structures in the Russian Defence Sector, Cologne 1995 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 32-1995). The author was able to use the database GUSTEL, which the BIOst has been building up since 1992 with the assistance of, among others, Y. Luven, N. Mögel, T. Sachs, T. Sauer and S. Schwanitz. The database contains the most important publications on the subject of Russian security and defence policy that have been published in recent years in Russia and the West.

immediate entourage - the presidential administration, which deals with day-to-day business and is involved in the preparation and implementation of decisions, and the Security Council, which has an apparatus of its own at its disposal in the form of inter-ministerial commissions which it uses to have a say in the work of the various ministries and departments. In addition there is the service of presidential aides, which consists of a number of advisers.

3. According to the regulations, the presidential administration's job is to organise the work of the president, the government, the Security Council and the president's advisory bodies, to formulate proposals, recommendations and prognoses regarding political strategy and to prepare bills designed to translate the president's strategy into practical policy.
4. The president's aides are not under the jurisdiction of the presidential administration but instead work directly for the president. They receive their briefs directly from Yeltsin or from his chief aide Ilyushin. The aides are each responsible for a particular political field. Although their work is supported by the analysis services of the presidential administration they operate independently of it. It is difficult to determine how much influence they have, since this depends very much on personal configurations. In the sphere of security and foreign policy Baturin and Ryurikov have the highest public profile.
5. In addition to the presidential administration, the aides and the presidential security service, the network of apparatuses surrounding Yeltsin also includes the Security Council of the Russian Federation. The Security Council differs, however, in a number of ways from the other advisory and service structures. Although formally the function of this body is likewise only to advise the president, its members include the most important leading politicians. Permanent and, therefore, voting members of the council include the president, the secretary of the Security Council and the prime minister. The decisions of this body, which legally is no more than a consultative and co-ordinating organ, can be given legal power by the president, who makes them binding in the form of decrees.
6. The decision-making process in the realm of security policy in Russia is subject to various kinds of influence, of which the military component is by no means the strongest. Ideas conceived by the holders of the various portfolios based on their own expertise or even, for that matter, the interests of the state as a whole play a subsidiary role. As a result, and in view of the continuing rivalry between apparatuses and individuals and the multitude of advisory bodies, it is unlikely, at least in the medium term, that the Russian leadership will pursue a predictable foreign or security policy or take rational decisions regarding military policy based on a realistic assessment of the balance of power. In this situation the president's ability to serve as a corrective is limited. The present holder of office, Yeltsin, is to a large extent at the mercy of his immediate entourage.