

Pressefreiheit in Rußland: das Recht auf freien Zugang zu Information

Hübner, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hübner, P. (1997). *Pressefreiheit in Rußland: das Recht auf freien Zugang zu Information*. (Berichte / BIOst, 43-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43205>

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.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung	3
Einleitung	7
1 Rechtliche Normen	7
1.1 Die Verfassung von 1993 und das Mediengesetz von 1991	7
1.2 Das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" von 1993	10
1.3 Das Gesetz "Über die Information, die Informatisierung und den Schutz der Information" vom Februar 1995.....	15
1.4 Kommt ein Gesetz über den freien Informationszugang?	16
2. Das Recht auf Information und die Informationsverweigerung in der Praxis	20
2.1 Barrieren auf dem freien Weg zur Information: Akkreditierung und Pressedienste	23
2.2 Informationsverweigerung: Ergebnisse einer Umfrage	28
2.2.1 Informationsquellen der befragten Journalisten.....	28
2.2.2 Informationsverweigerung	29
2.2.3 Arten der verweigerten Information	30
2.2.4 Häufige Verweigerer.....	30
2.2.5 Begründungen der Informationsverweigerung	30
2.2.6 Gegenmaßnahmen.....	30
2.2.7 Methoden und Ursachen der Informationsverweigerung	31
Abkürzungsverzeichnis	34
Summary	35

20. September 1997

Peter Hübner

Pressefreiheit in Rußland

Das Recht auf freien Zugang zu Information

Bericht des BIOst Nr. 43/1997

Kurzfassung

Vorbemerkung

Diese Arbeit untersucht, wie es in Rußland mit dem Recht auf freien Zugang zu Information bestellt ist, das neben dem Recht auf freie Informations- und Meinungsverbreitung ein Fundament der Pressefreiheit darstellt. Das Recht auf freien Zugang zu Information ist dem Recht auf freie Informationsverbreitung logisch vorgeordnet: Informationen und darauf fußende Meinungen können durch Medien erst verbreitet werden, wenn sie ihnen vorher zugänglich sind.

Die maßgeblichen rechtlichen Normen über den freien Zugang der Medien zu Information werden der vielfach anzutreffenden Praxis der Informationsverweigerung und -selektion durch offizielle Stellen gegenübergestellt.

Ergebnisse

1. Das Recht auf freien Erhalt von Information ist in Art. 29.4 der russischen Verfassung innerhalb des nur auf dem sehr komplizierten Weg der Verabschiedung einer neuen Verfassung abänderbaren Kapitels 2 (Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers) garantiert. Im Massenmediengesetz (MMG) von 1991 wird dieses Recht in den Artikeln 1 (Freiheit der Masseninformatio), 38 (Recht auf Erhalt von Information), 39 (Anforderung einer Information), 40 (Verweigerung und Verzögerung einer Auskunft), 41 (Vertrauliche Information), 47 (Rechte des Journalisten), 48 (Akkreditierung), 58 (Haftung für die Einengung der Freiheit der Masseninformatio) konkreter festgelegt.
2. Das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" (SGG) von 1993 ist unter dem Gesichtspunkt des freien Zugangs zu Information gegenüber früheren, oft nicht einmal veröffentlichten Regeln in doppelter Hinsicht ein Fortschritt: Zum einen wird hier zum ersten Mal eine umfassende gesetzliche Regelung der einschlägigen Materie getroffen (die allerdings noch immer Merkmale der für die Sowjetära typischen Spionomanie trägt); zum anderen definiert das Gesetz, welche Informationen kein Staatsgeheimnis darstellen. Nicht zu übersehen sind allerdings Versuche von Sicherheitsstrukturen, den freien Zugang zu Information unter dem Motto der angeblich gefährdeten "informationellen Sicherheit" Rußlands wieder einzuengen.

Obgleich Art. 4 MMG den Mißbrauch der Masseninformationsfreiheit u.a. zur Preisgabe von Staatsgeheimnissen verbietet, brauchen Journalisten prinzipiell nicht zu fürchten, deswegen belangt zu werden, da nach Art. 1 SGG nur Amtspersonen und besonders verpflichtete Personen Träger von Staatsgeheimnissen sind. Dennoch wird Journalisten bisweilen Geheimnisverrat unterstellt oder vorgeworfen oder, da dieser Vorwurf im rechtlichen Sinn nicht zutreffen kann, sogar Spionage.

3. Das Gesetz "Über Information, Informatisierung und den Schutz der Information" von 1995 präzisiert, ergänzt und erweitert z.T. die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung, des Mediengesetzes und des Staatsgeheimnisgesetzes über den freien Informationszugang; insbesondere wird ein Klagerecht gegen Informationsverweigerung und Falschinformation sowie ein Anspruch auf Schadensersatz infolge verweigerter Information etc. sowie straf-, zivil-, verwaltungsstrafrechtliche Haftung wegen ungerechtfertigter Zugangsbeschränkungen etc. festgelegt.
4. Ein 1996 von Jelzin initiiertes und vom russischen Justizministerium konzipiertes Gesetzesprojekt über das Recht auf Information, das zusammen mit Änderungen im MMG und im Strafrecht eine weitere Absicherung des Rechts auf Information insbesondere für Journalisten bringen soll, bleibt hinter den von Medienrechtlern gehegten Erwartungen zurück. Auch erscheint die Verabschiedung eines solchen Gesetzes durch die jetzige Duma sehr fraglich. Das neue StGB entspricht in Art. 237.1 und 2 sowie Art. 104.2 der im Zusammenhang mit diesem Projekt erhobenen Forderung nach Festlegung von Strafmaßen für Informationsverweigerung bzw. Falschinformation über lebens-, gesundheits- oder umweltgefährdende Tatsachen durch verantwortliche Amtspersonen. Dagegen stellt Art. 144 StGB (neu) hinsichtlich der Behinderung der gesetzlichen Berufstätigkeit von Journalisten eine Verschlechterung gegenüber dem weiter gefaßten Art. 140.1 des alten StGB dar.
5. Trotz einer recht weitgehenden gesetzlichen Absicherung des Rechts auf freien Zugang zu Information stoßen Journalisten vor allem bei offiziellen Stellen oft auf verschiedene Spielarten gesetzwidriger Informationsverweigerung. Die Bereitschaft offizieller Stellen, den Medien Informationen zur Verfügung zu stellen, nahm in den neunziger Jahren kontinuierlich ab. Einen Höhepunkt in dieser Beziehung war die offizielle, ungläubwürdige Informationspolitik während des Tschetschenienkriegs 1994-96, die die Medien veranlaßte, andere, offenere Quellen – oft auf tschetschenischer Seite – zu suchen. Die eindeutige Niederlage der offiziellen Informationspolitik im "Informationskrieg" um Tschetschenien hat indessen Nachdenklichkeit ausgelöst. Jelzin selbst kritisierte wiederholt insbesondere die massenhaft entstandenen Pressedienste staatlicher Einrichtungen, die, anstatt Informationen weiterzugeben, Informationen filtern und zu einer Art von Zensur geworden sind.
6. Auch das durch Art. 48 MMG in das russische Medienrecht eingeführte Institut der Akkreditierung von Journalisten bei staatlichen Organen, Organisationen, Institutionen und bei "gesellschaftlichen Organisationen" wirkt oft dem Recht auf freien Zugang zu Information entgegen. Es schließt nicht akkreditierte Journalisten von vornherein von bestimmten durch die Akkreditierung gewährten Sonderinformationsrechten aus. Hinzu kommt, daß die Akkreditierungsregeln nach Art. 48 MMG von den akkreditierenden Stellen selbst

festzulegen sind. Dies regt diese Stellen häufig dazu an, die Akkreditierung und insbesondere deren Entzug von Kriterien abhängig zu machen, die eindeutig gesetzwidrig sind. Sie führen zur Benachteiligung von Journalisten und Medien, die Mißfallen bei diesen Stellen erregt haben. Russische Medienbeobachter vertreten die Ansicht, daß das Institut der Akkreditierung geradezu zu einem System der Behinderung für den freien Zugang zu Information entwickelt werden soll.

7. Eine 1996 unter 1.370 für zentrale (föderale), regionale und lokale Medien tätigen Journalisten durchgeführte Umfrage machte erstmals den Umfang und die Qualität der oft beklagten Informationsverweigerung und verschiedener anderer Zusammenhänge deutlich: Zum einen wurde deutlich, daß sehr viele Journalisten Informationen noch immer in erster Linie von "Machtstrukturen" ("vlasti") – vor allem der Exekutive, dann der Legislative, dann der Rechtsschutzorgane – verwenden. Danach folgen als Quelle Privatpersonen, Presseudienste u.ä., gesellschaftliche Organisationen und die Geschäftswelt. 30,6% der Journalisten stießen "häufig" auf Informationsverweigerung, 60,5% "selten", 8,9% "nie", aber 75% hatten regelmäßig Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung. Die Verweigerungshäufigkeit war gegenüber lokalen, regionalen Medien höher als gegenüber föderalen, gegenüber nichtstaatlichen Medien höher als gegenüber staatlichen, in weniger reformorientierten Gegenden höher als in reformorientierten. Häufiger stießen weibliche als männliche, jüngere als ältere, nicht journalistisch ausgebildete als journalistisch ausgebildete, niederrangige als höherrangige Journalisten auf Informationsverweigerung. Informationsverweigerungen betrafen am häufigsten Dokumente, statistische Materialien, weniger Bewertungen, Meinungen, Kommentare, signifikant weniger Geplantes, Projekte, Perspektiven. Am häufigsten verweigerten Vertreter der Exekutive und von Rechtsschutzorganen Informationen, und zwar desto häufiger, je höherrangiger die Stelle war. Als Begründung für Informationsverweigerung wurden meist eine angebliche Geheimhaltungsbedürftigkeit, dann Anordnungen von Vorgesetzten angegeben. Obgleich die Journalisten den Rechtsweg für das wirksamste Mittel gegen Informationsverweigerung hielten, wurde er nur sehr selten beschritten (von 0% der föderalen, 0,9% der regionalen, 2,2% der lokalen Journalisten). Am meisten vertraute man auf Überzeugungsarbeit, dann auf Hinweise auf Gesetze, dann auf die Anrufung von Vorgesetzten. Vertreter nichtstaatlicher Medien wenden auch "informelle Methoden" wie Bezahlung an.

Das Ergebnis der Umfrage beweist nach Ansicht der Auswerter ein "totales Mißtrauen russischer Amtsträger und anderer Informationsträger gegenüber Massenmedien". Dennoch ist Informationsverweigerung nicht die Regel.

8. Die Ursachen der Informationsverweigerung liegen – außer in der erwähnten Spionomanie – wohl zum einen in einem noch verbreiteten überkommenen Gefühl der Machtvollkommenheit und Nicht-Rechenschaftspflichtigkeit der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien als deren "Ohren". Ein Grund für die selektive Informationsverweigerung ist vor allem in der Provinz der politische Konkurrenzkampf – letztlich um die Gunst der Wähler –, der "befreundeten" Journalisten und Medien Vorteile zur entsprechend positiven Imagepflege einräumt. Ein weiterer Ursachenkomplex ist die Angst von Amtspersonen vor sie selbst betreffenden Konsequenzen, die von Vorgesetzten eingeleitet werden könnten,

wenn den Medien amtliches Fehlverhalten bekannt wird. Aber auch die Journalisten und Medien provozieren Informationsverweigerung durch Unprofessionalität, Indiskretion, Einseitigkeit u.ä. Informationsverweigerung kann aber als eine im Vergleich zu anderen Methoden (Beleidigungsprozesse, Einsetzen finanzieller Hebel gegen Medien) noch relativ "schmerzlose" Art der Reaktion auf tatsächliche oder vermeintliche Mängel auf seiten der Journalisten (Falschinformationen, Beleidigungen, Eindringen in die Privatsphäre, Verbreiten von Gerüchten etc.) gelten. Über "aktivere" Behinderungen der Pressefreiheit durch Beschränkung der Freiheit der Informationsverbreitung handelt ein weiterer Bericht.

Einleitung

Die Feststellung, daß die Presse in Rußland nicht völlig "frei" ist, erscheint banal. Absolute Freiheit gibt es auch anderswo nicht. Die Presse ist trotz gesetzlicher Festlegungen und Beteuerungen einflußreicher Politiker, allen voran des Präsidenten, wie wichtig die Pressefreiheit für die Demokratisierung Rußlands gewesen sei und wie sehr er dieser Freiheit verpflichtet sei, in vieler Hinsicht abhängig und unterliegt vielerlei oft schlecht faßbaren Zwängen. Das Interessante dabei ist, in welcher Richtung sich das Verhältnis von Freiheit und Unfreiheit tendenziell bewegt (Bewegung findet immer statt) und welche wesentlichen Faktoren neu auftauchen. Damit sind nicht – in Rußland keineswegs auszuschließende – jähe politische Wechsel z.B. im Zusammenhang mit dem Machtantritt eines neuen Präsidenten gemeint – ein 1996 durchaus für möglich erachteter Sieg G. Sjuganows bei den Präsidentschaftswahlen hätte sehr wahrscheinlich tiefgreifende negative Folgen auch für die Medien gehabt.¹ Auch ein Präsident Lebed böte wohl einige diesbezügliche Überraschungen. Hier geht es aber nicht um solche Eventualitäten, sondern um die derzeit wirkenden Faktoren und ihre Wirkungstendenz: die normative Basis der Pressefreiheit im Wechselspiel mit politischen, kulturellen und ökonomischen Faktoren.

Diese Arbeit konzentriert sich auf einen Hauptaspekt der Pressefreiheit, nämlich auf das Recht auf freien Erhalt von Information sowie einige wichtige damit in der Praxis verknüpfte Probleme.

Im allgemeinen wird bei der Beantwortung der Frage, ob in diesem oder jenem Land Pressefreiheit herrscht, die Existenz oder das Fehlen von Zensur, d.h. die Veränderung zu publizierender Texte durch staatliche Stellen, zum Hauptkriterium erhoben, also eine Frage, die die *Verbreitung* von Information und Meinungen durch Medien betrifft. Demgegenüber tritt die Frage, die im Zusammenhang mit Pressefreiheit eigentlich zuerst gestellt werden müßte, wie es mit dem freien *Zugang* zu gesellschaftspolitisch relevanter Information bestellt ist, meist in den Hintergrund. Dabei finden gerade hier entscheidende Weichenstellungen statt. Der *unfreie*, gesteuerte Zugang zu Information macht Zensur sogar zum größten Teil überflüssig. Umgekehrt bedeutet *freier* Zugang zu Information, daß auch Zensur de facto nicht stattfindet.

1. Rechtliche Normen

1.1 Die Verfassung von 1993 und das Mediengesetz von 1991

Die russische Verfassung von 1993, die Rußland in Art. 1 als demokratischen Rechtsstaat definiert, hat nach Art. 15.1 die höchste Rechtsverbindlichkeit, außerdem ist sie unmittelbar geltendes Recht auf dem gesamten Territorium der RF. Art. 15.4 der Verfassung bestimmt, daß allgemein anerkannte Prinzipien und Normen des internationalen Rechts und internatio-

¹ Vgl. P. Hübner, Präsidentschaftswahlen in Rußland: Aussichten für die Medienfreiheit unter Jelzin und Sjuganow, Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 37, 1996.

nale Verträge der RF Bestandteil des Rechtssystems der RF sind, wobei die von den internationalen Verträgen gesetzten Regeln und Normen im Zweifel Vorrang vor nationalen Gesetzen haben. In bezug auf die Pressefreiheit bedeutet dies, daß vor allem Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 höchste Rechtsverbindlichkeit hat. Rußlands Aufnahme in den Europarat und die sukzessive Ratifizierung der hier geltenden Normen durch Rußland (bezüglich der Pressefreiheit ist dies Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950) wird auch diese für Rußland verbindlich machen und – ein wesentlicher Vorteil gegenüber den in anderen internationalen Abkommen niedergelegten Normen – sie vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte bzw. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in letzter Instanz einklagbar machen.

Die Verfassung selbst garantiert innerhalb des Kapitels 2 (Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers), dessen Bestimmungen nur im Wege der sehr komplizierten Verabschiedung einer neuen Verfassung und nicht durch eine einfache Verfassungsänderung geändert werden können, in Art. 29.1 allgemein, ohne spezifischen Medienbezug, die Rede- und Meinungsfreiheit von jedermann.

Dieses Recht wird in Art. 29.2 insoweit eingeschränkt, als Propaganda und Agitation, die sozialen, Rassen-, nationalen und religiösen Haß und Feindschaft schüren, unzulässig sind. Verboten ist auch die Propaganda sozialer, rassenmäßiger, nationaler, religiöser oder sprachlicher Überlegenheit. Art. 29.3 bestimmt, daß niemand gezwungen werden darf, seine Meinung zum Ausdruck zu bringen oder sich davon loszusagen.

In Art. 29.4 wird das Recht garantiert, daß jedermann *Informationen* frei suchen, erhalten, weitergeben, erzeugen und verbreiten kann – mit der Einschränkung, daß dies auf gesetzliche Art und Weise geschieht. Eine Liste der Informationen, die ein Staatsgeheimnis darstellen (und die offenbar deshalb – was aber nicht ausdrücklich gesagt ist – von den Rechten nach Art. 29.4 ausgeschlossen sein sollen) wird durch Bundesgesetz bestimmt. Art. 29.5 garantiert die Freiheit der Masseninformatio. Zensur ist verboten.

Die Verfassung greift in Art. 29 in kondensierter Form die wichtigsten der "Allgemeinen Bestimmungen" (= Kap. I) des bereits Ende 1991 verabschiedeten Bundesgesetzes über die Massenmedien (im weiteren MMG)² auf, so Art. 1 (Freiheit der Masseninformatio), Art. 3 (Unzulässigkeit der Zensur), Art. 4 (Unzulässigkeit des Mißbrauchs der Freiheit der Masseninformatio). Das MMG ist bei diesen "Allgemeinen Bestimmungen" naturgemäß sehr viel ausführlicher als die Verfassung. Neben diesen Artikeln sind für die Pressefreiheit und speziell für das Recht auf Erhalt von Information von grundsätzlicher Bedeutung: die Art. 38 (Recht auf Erhalt von Information), Art. 39 (Anforderung einer Information), Art. 40 (Verweigerung und Verzögerung der Auskunft), Art. 41 (Vertrauliche Information), Art. 47 (Rechte des Journalisten), Art. 48 (Akkreditierung) Art. 58 (Haftung für die Einengung der Freiheit der Masseninformatio).

² Vedomosti s-ezda narodnykh deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 7, 1992, 300 (S. 378-399).

Für die Medienfreiheit als Unterfall der Rede- und Meinungsfreiheit steht die Freiheit der Suche und des Erhalts von Information logisch vor der Freiheit der Verbreitung: Die Medien müssen erst eine Information suchen/erhalten können, bevor sie sie (und eine Meinung dazu) verbreiten können.

Art. 38 MMG (Recht auf Erhalt von Informationen) weist den Massenmedien eine zentrale Aufgabe bei der Informationsvermittlung über öffentliche Angelegenheiten an die Bürger zu: die Bürger haben das Recht, über die Massenmedien operativ Informationen über die Tätigkeit staatlicher Organe und Organisationen, gesellschaftlicher Vereinigungen und von Amtspersonen zu erhalten. Diese stellen den Redaktionen auf deren (mündliche oder schriftliche – Art. 39) Anfrage sowie durch Pressekonferenzen, Versand von Informations- und statistischem Material und in sonstiger Form Auskünfte über ihre Tätigkeit zur Verfügung. In Art. 40 wird bestimmt, daß eine Auskunft nur dann verweigert werden kann, wenn es sich um gesetzlich geschützte geheime Informationen handelt. Die binnen drei Tagen zuzustellende und datierte schriftliche Weigerung muß aber begründet werden, die verweigernde Amtsperson muß genannt werden. Wenn auf eine schriftliche Anfrage Auskunft nicht innerhalb von sieben Tagen erteilt werden kann, so müssen binnen drei Tagen nach der Anfrage die Gründe dafür und die anordnende Amtsperson in einer datierten Benachrichtigung genannt werden.

Art. 41 MMG (Vertrauliche Information) bestimmt, daß Redaktionen keine von einem Bürger unter der Bedingung der Vertraulichkeit erhaltene Information oder Materialien verbreiten dürfen. Redaktionen dürfen ihren Informanten nicht nennen, wenn die Nichtnennung Bedingung der Informationsweitergabe war – es sei denn, ein Gericht stellt eine solche Forderung im Zusammenhang mit einem dort anhängigen Fall.

Art. 47 MMG (Rechte des Journalisten) formuliert die Rechte, die ein Journalist haben muß, damit die Massenmedien das in Art. 38 niedergelegte Recht der Bürger auf Erhalt von zutreffenden Informationen über öffentliche Angelegenheiten mit Hilfe der Medien befriedigen können. Danach hat der Journalist das Recht, Informationen zu suchen, anzufordern, zu erhalten und zu verbreiten, staatliche Organe und Organisationen, Unternehmen und Institutionen, Organe von gesellschaftlichen Vereinigungen oder ihre Pressedienste zu besuchen, von Amtspersonen wegen einer Informationsanforderung empfangen zu werden. Der Journalist hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten und Materialien unter Ausnahme der Teile, die ein Staats-, ein kommerzielles oder ein anderes gesetzlich geschütztes Geheimnis enthalten. Er darf unter Beachtung urheberrechtlicher u.ä. Bestimmungen Dokumente und Materialien kopieren, publizieren oder sonst wiedergeben. Er darf – im Rahmen gesetzlicher Vorschriften – Aufzeichnungen aller Art machen. (Die Verbreitung verdeckt gemachter Audio-, Video-, Filmaufzeichnungen ist nach Art. 50 nur eingeschränkt zulässig.) Der Journalist hat das Recht, speziell bewachte Zonen von Naturkatastrophen, Unglücken, Massenunruhen, Massenansammlungen von Bürgern sowie Orte unter Ausnahmezustand zu besuchen sowie bei Meetings und Demonstrationen zugegen zu sein. Schließlich darf er die Zuverlässigkeit der ihm mitgeteilten Information überprüfen.

Art. 48 MMG bestimmt Rahmenbedingungen für die Akkreditierung von Journalisten, die zu Redaktionen gehören. Die Akkreditierung freier Journalisten ist – ein wesentlicher Mangel –

im Gesetz nicht vorgesehen. Redaktionen haben das Recht, die Akkreditierung ihrer Journalisten bei staatlichen Organen, Organisationen, Institutionen, Organen öffentlicher Vereinigungen zu beantragen. Diese Organe akkreditieren dann die betreffenden Journalisten, wobei die von diesen Organen festgelegten Akkreditierungsregeln einzuhalten sind. (Die Tatsache, daß die Organe selbst ihre Akkreditierungsregeln festlegen, liefert breite "schöpferische" Möglichkeiten im Sinne der Aussonderung mißliebiger Journalisten und ganzer Medien, s.u. S. 24ff.) Die Journalisten können ihre Akkreditierung verlieren, wenn die festgelegten Akkreditierungsregeln vom Journalisten selbst oder seiner Redaktion verletzt wurden, oder wenn unzutreffende, das Ansehen der akkreditierenden Organisation verletzende Mitteilungen verbreitet wurden, was aber durch einen rechtskräftigen Gerichtsbeschuß bestätigt sein muß.

Die akkreditierten Journalisten sind von den Organen rechtzeitig über Sitzungen, Beratungen und andere Maßnahmen zu benachrichtigen und haben, sofern nicht Ausschluß der Öffentlichkeit beschlossen wurde, das Recht auf Anwesenheit. Die Organe sind verpflichtet, die akkreditierten Journalisten mit Stenogrammen, Protokollen und sonstigen Dokumenten zu versorgen und günstige Bedingungen für Aufzeichnungen zu schaffen. Die Akkreditierung von eignen Berichterstattern (Sonderkorrespondenten) von Medien geschieht nach den gleichen Regeln.

Art. 58 MMG bestimmt, daß jede Art von "Einengung der Masseninformationsfreiheit", d.h. der gesetzmäßigen Tätigkeit von Begründern, Redaktionen, Verlegern, Vertreibern von Massenmedien und Journalisten durch Bürger, Amtspersonen, staatliche Organe straf-, verwaltungsrechtlich, disziplinarisch zu ahnden ist. Unter Einengung der Masseninformationsfreiheit wird u.a. verstanden: Zensur, Einmischung in die Tätigkeit und berufliche Selbständigkeit von Redaktionen, gesetzwidrige Einstellung oder Suspendierung eines Massenmediums, Verletzung des Rechts einer Redaktion, Auskünfte zu verlangen und zu erhalten, gesetzwidrige Konfiszierung oder Vernichtung einer Auflage oder eines Teils davon, Nötigung eines Journalisten, Informationen zu verbreiten oder zurückzuhalten, Beschränkungen von Kontakten für Journalisten und für die Übergabe von Informationen (außer geheimen), Verletzungen der Rechte von Journalisten. Die Entdeckung von Organen, Organisationen, Ämtern, Dienstposten, zu deren Aufgabe oder Funktion die Zensur von Masseninformation gehört, hat den sofortigen Entzug ihrer Finanzierung und ihre Auflösung nach russischer Gesetzgebung zur Folge.

1.2 Das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" von 1993³

Eine Einschränkung des Rechts auf Information enthält Art. 4 MMG, wonach die Masseninformationsfreiheit u.a. nicht zur Preisgabe von Staatsgeheimnissen (und anderen gesetzlich

³ Erstveröffentlicht in: RG, 21.9.1993 und bis auf Art. 17 und 27 am gleichen Tag in Kraft getreten.

geschützten Geheimnissen⁴) mißbraucht werden darf. Art. 59 MMG versieht solchen Mißbrauch mit einer strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen, disziplinarischen u.a. gesetzlichen Strafanordnung. Für den freien Zugang zu Information ist entscheidend, was alles unter den Begriff "Staatsgeheimnis" fällt und somit vom freien Zugang ausgeschlossen ist.

Die Definition des Staatsgeheimnisses wird im Staatsgeheimnisgesetz (SGG) von 1993 geliefert, das noch vor der neuen Verfassung von 1993 in Kraft trat. Dieses Gesetz bedeutet auf der einen Seite einen großen Schritt in Richtung Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit – auch für die Medien –, weil hier die mit diesem Komplex zusammenhängenden inhaltlichen und prozeduralen Fragen erstmals in Form eines Gesetzes geregelt wurden. Davor gab es nur behördliche, meist ihrerseits geheimgehaltene Instruktionen u.ä., deren Unüberprüfbarkeit der Behördenwillkür Tür und Tor öffnete. Obgleich das Gesetz auch inhaltlich erfreuliche Klarheiten bringt – z.B. darüber, welche Informationen kein Staatsgeheimnis darstellen –, schlägt sich in ihm doch insgesamt der fatale alte Geist der Spionomanie nieder.

Daß eine solche Spionomanie und Angst vor Geheimnisverrat nach wie vor herrscht, zeigt nicht nur das SGG, sondern u.a. ein 17seitiger (!) restriktiver Ergänzungsentwurf zum SGG⁵, der der Duma vorliegt; ein anderer, wesentlich kürzerer und nicht von solcher Geheimnismanie diktiert Änderungsentwurf bemüht sich dagegen einerseits, seit 1993 u.a. durch die neue Verfassung eingetretene formale (z.B. Bezeichnungen) Entwicklungen zu berücksichtigen, aber außerdem, Unstimmigkeiten im Gesetz und verfassungswidrige (s.u.) Passagen zu ändern.⁶ Zu den "spionomanen" Aktivitäten der Duma gehört auch, daß es dort im Frühjahr 1996 breit angelegte Anhörungen zur "Informationssicherheit" Rußlands gab⁷ – aus dem Motiv heraus, daß endlich etwas für die "Informationssicherheit" durch Aufrichten von Barrieren gegen den angeblich unkontrollierten Informationsgang und Zufluß u.a. über Internet ins und aus dem Ausland getan werden müsse und daß schädliche Informationen, die aus dem Ausland über Medien und Internet etc. durch entsprechende Filter ferngehalten werden müßten. Dem sollen u.a. auch entsprechende Vorschriften des 1996 in Kraft getretenen Gesetzes "Über die Teilnahme am internationalen Informationsaustausch"⁸ dienen. Hier wird z.B. in Art. 4 staatlichen Organen die Aufgabe übertragen, Nutzer vor "qualitativ schlechter und unzutreffender Information" zu schützen; Art. 14 untersagt die Verbreitung von "unzutreffender, gefälschter dokumentierter Information" (= Dokumenten im datentechnischen Sinn); staatliche Exe-

⁴ Weitere eigene Geheimschutzgesetze sind noch nicht verabschiedet worden. Von Mitgliedern dreier Duma-Ausschüsse (für Informationspolitik und Kommunikation, für Sicherheit, für Bildung und Wissenschaft) wurde in der Duma unlängst ein Gesetzentwurf "Über das kommerzielle Geheimnis" eingebracht und in erster Lesung angenommen. S. ZiPSMI 5, 1997, S. 2-7; vgl. A. Antopol'skij, *Novyj režim ochrany kommerčeskich tajn*, ebd. S. 8-10; M. Vus, N. Vojtovič, *Obsuždenie zakonoproekta, "O kommerčeskoj tajne"*, ebd., S. 11.

⁵ Siehe A. Politkovskaja, *Železnyj Feliks možet spat' spokojno: vrag vyjavlen*, in: OG, 20, 1996, S. 12.

⁶ Siehe ZiPSMI, 10, 1996, S. 2-3.

⁷ A. Politkovskaja, cit. loc.; A. Povorin, *Èch, najti by platok na pressy rotok*, in: Kuranty, 15.5.1996.

⁸ RG, 11.7.1996; *Sbornik federal'nych konstitucionnych zakonov i federal'nych zakonov*, 10, 1996, S. 3-11; s.a. A. Politkovskaja, *Ruchnet li na nas železnyj zaves?*, in: OG, 26, 1996, S. 12.

kutivorgane können nach Art. 19 den Austausch jederzeit für zwei Monate unterbrechen, wenn "rechtswidrige Handlungen" vorgekommen sind (z.B. die Verbreitung von unzutreffender dokumentierter Information etc.), wofür in Art. 20 zivilrechtliche, verwaltungsrechtliche, strafrechtliche Haftung vorgesehen ist. Am 16.7.1996 befaßte sich die Duma z.T. hinter verschlossenen Türen in einem Hearing mit den "Bedrohungen und Herausforderungen in der Sphäre der Informationssicherheit"⁹ und am 17.12.1996 mit "Rußland und das Internet: Wahl der Zukunft".¹⁰ An der Erörterung der "Informationssicherheit" beteiligen sich sehr aktiv der Sicherheitsrat beim Präsidenten, die Föderale Agentur für Regierungskommunikation beim Präsidenten (FAPSI), der Föderale Sicherheitsdienst (FSB). Der Tenor dieser amtlichen Seite ist überwiegend, daß Rußlands Sicherheit durch einen internationalen Informationskrieg bedroht sei und Rußland sich dementsprechend rechtlich und durch Errichtung von Kontrollmechanismen schützen müsse. Gegen diese Haltung und Politik wenden sich nicht nur Journalisten, sondern auch viele russische Informations- und Kommunikationsfirmen, die gerade in der Abschottung Gefahren für Demokratie, Wirtschaft und internationale Stellung Rußlands sehen.¹¹ B. Gutiontow, damals stellvertretender "Izvestija"-Chefredakteur und Sekretär des Journalistenverbandes Rußlands, erinnerte auf dem "Rußländischen Kongreß der freien Presse" im Mai 1996 im Zusammenhang mit dem nicht nur von ihm festgestellten fortschreitenden Angriff auf die Rechte der Journalisten daran, daß einige Duma-Abgeordnete bei den Anhörungen zur "informationellen Sicherheit" die Errichtung eines "föderalen Komitees zum Schutz von Staatsgeheimnissen in der Presse" vorgeschlagen hätten.¹²

Als "Staatsgeheimnis" werden in Art. 2 SGG definiert "vom Staat geschützte Informationen auf dem Gebiet seiner militärischen, außenpolitischen, wirtschaftlichen Tätigkeit, der Spionage, Gegenspionage und der operativen Fahndungstätigkeit, deren Verbreitung der Sicherheit der RF Schaden zufügen kann". Das Gesetz "Über die Sicherheit" vom 5.3.1992 definiert seinerseits in Art. 1 "Sicherheit" als "Zustand der Geschütztheit der lebenswichtigen Interessen der Person, der Gesellschaft und des Staates vor inneren und äußeren Bedrohungen". Unter den "lebenswichtigen Interessen" werden die Rechte und Freiheiten der Person, materielle und geistige Werte der Gesellschaft, die Verfassungsordnung, die Souveränität und territoriale Unversehrtheit des Staates genannt. Zu den Rechten und Freiheiten der Person gehört nach Art. 29.4 der Verfassung das Recht, Informationen auf jede gesetzliche Weise frei zu suchen, zu erhalten, weiterzugeben, zu erzeugen und zu verbreiten". In der Verfassung heißt es in

⁹ A. Soldatov, FAPSI rassmatrivaet Internet kak ugrozu nacional'noj bezopasnosti, in: Sg, 19.12.1996.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Vgl. neben den in Anm. 5 bis 9 genannten Quellen: K. Vatrsov, Lebed' polučaet real'nuju vlast', in: NG, 12.7.1996; V. Kičín, Na čestnom slove i na odnom kryle, in: OG 31, 1996, S. 12; B. Jamšanov, Kompjuter-naja bomba opasnee jadernoj, in: RG, 1.10.1996; A. Pozdnjakov, Informacionnaja vojna za vlijanie v mire i političeskiju vlast', in: Vlast', 10, 1996, S. 49-54; V. Markomenko, Rossija nuždaetsja v obespečenii informacionnoj bezopasnosti, in: NG, 14.8.1997; T. Čonkina, Tol'ko lenivyj ne nažilsja na informacii, in: Panorama 29, 1997, S. 3-4; V. Cygičko, G. Smoljan, D. Čereškin, Kakoj byt' informacionnoj bezopasnosti Rossii, in: Vlast' v Rossii 33, 1997, S. 18-19.

¹² Vgl. "Svoboda slova v Moskve", in: Sg, 17.5.1996.

Art. 29.4 weiter: "Ein Verzeichnis der Informationen, die ein Staatsgeheimnis darstellen (sc.: und dementsprechend von diesen Freiheiten ausgenommen sind – P.H.), wird durch Bundesgesetz festgelegt." Die Rechte und Freiheiten können nach Art. 55.3 der Verfassung jedoch nur in dem Maße durch ein Bundesgesetz eingeschränkt werden, wie es zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Sittlichkeit, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlichen Interessen anderer Personen, zur Sicherstellung der Landesverteidigung und der Sicherheit des Staates unumgänglich ist.

Eine "Liste der Informationen, die zu Staatsgeheimnissen erklärt werden", wird nach einem hier nicht weiter zu beschreibenden Verfahren erstellt und nach Art. 4.2, Abs. 3 (und Art. 9, Abs. 4) SGG vom *Präsidenten* "bestätigt". Diese Bestimmung widerspricht klar Art. 29.4 der Verfassung wonach die Liste der Informationen, die ein Staatsgeheimnis darstellen, durch ein Bundesgesetz festgelegt wird. Eine Gesetzesänderung, die diesen Mangel heilen soll, lag der Duma 1996 vor.¹³ Nach Art. 9, Abs. 4 SGG muß diese Liste "offen publiziert" werden. Das SGG sieht in Art. 9 des weiteren nicht nur vor, daß diese Liste "nach Maßgabe der Notwendigkeit überprüft", d.h. ergänzt oder ausgedünnt wird – die Änderungen wären gemäß Art. 4.2 SGG – verfassungswidrig – jeweils vom Präsidenten zu bestätigen –, sondern daß neben dieser Liste auch noch (Art. 9, Abs. 5) von den zur Sekretierung (vom Präsidenten auf Vorschlag der Regierung) bevollmächtigten Behördenleitern zusätzliche "ausführliche" und "besondere" Listen von Informationen, die der Sekretierung unterliegen sollen, nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten erstellt und bestätigt werden. Diese Listen sollen offenbar selbst geheim bleiben, denn von ihrer Publikation ist nicht die Rede. All diese ergänzenden Bestimmungen des Art. 9 SGG, die den Sekretierungsbevollmächtigten praktisch freie Hand lassen, welche Informationen zu Staatsgeheimnissen erklärt werden, widersprechen ebenfalls Art. 29.4 der Verfassung, der nur von einer einzigen Liste der Staatsgeheimnisse spricht, die zudem weder vom Präsidenten noch von irgendwelchen bevollmächtigten Behördenleitern zu bestätigen ist, sondern ausschließlich in Form eines Bundesgesetzes verabschiedet werden kann. Auch hier offenbaren sich die verbreitete Spionomanie, die sich am liebsten gegen alles absichern will, und zugleich staatliche Machtanmaßung.

Das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" ist in zweierlei Hinsicht von besonderer Bedeutung für die Medien und stellt – trotz der genannten Vorbehalte – gegenüber früheren Regelungen einen eindeutigen Fortschritt dar.

1. Das in Art. 4 MMG angesprochene Verbot, die Masseninformationsfreiheit zur Preisgabe von Staatsgeheimnissen zu mißbrauchen und die in Art. 275, 276 und 283 StGB (neu) – Staatsverrat bzw. Spionage, Preisgabe eines Staatsgeheimnisses – sowie Art. 59 MMG angedrohte strafrechtliche, verwaltungsrechtliche, disziplinarische u.a. Ahndung braucht Redakteure und Journalisten nicht besonders zu beunruhigen, weil in aller Regel nicht sie es sind und sein können, die ein Staatsgeheimnis preisgeben, sondern nur diejenigen, die *qua Amt* Träger eines solchen Geheimnisses sind und sein können. Dies ergibt sich aus Art. 1 SGG, wonach dessen Vorschriften bindend sind für die Organe der repräsentativen, exeku-

¹³ Siehe ZiPSMI, 10, 1996, S. 2-3.

tiven und judikativen Gewalt, für die Organe der Selbstverwaltung, Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen unabhängig von ihrer Rechtsform, für Amtspersonen und Bürger, die sich verpflichtet haben oder aufgrund ihres Status verpflichtet sind (eine unscharfe und deshalb gefährliche Formulierung), sich an die Forderungen des SGG zu halten. Es handelt sich also hier um Personen, die aufgrund ihres Amtes Geheimnisträger sind, oder um Personen, die durch ein bestimmtes Verfahren, das im Gesetz im einzelnen geregelt ist, in den Besitz geheimer Informationen gelangt sind. Die Verantwortung für die Preisgabe liegt also bei diesem Personenkreis und nicht bei Journalisten oder Redakteuren, es sei denn, sie hätten diese Information nach dem offiziellen Verfahren erhalten und sich damit auch zur Nichtpreisgabe verpflichtet. Einem solchen Verfahren werden sich aber Redakteure und Journalisten wohl kaum je unterziehen, weil sie ja in erster Linie daran interessiert sind, Informationen zu verbreiten.¹⁴

Dennoch wird Journalisten mitunter Verrat von Staatsgeheimnissen vorgeworfen: Der Chef der "Abteilung für Geheimschutz in der Presse" des Verteidigungsministeriums, A. Manitschew, beschuldigte z.B. während des Duma-Hearings zu "Massenmedien im System der Informationssicherheit" im Mai 1996 die nichtmilitärischen Medien pauschal, in ihnen gebe es "zahllose Verletzungen des Gesetzes über das Staatsgeheimnis".¹⁵ Bei diesen pauschalen Verdächtigungen ist es aber nicht geblieben. So hat z.B. der FSB den Journalisten A. Schirokorad, der zwei auf offenen Quellen basierende Artikel über Raketen auf russischen Kriegsschiffen in einer Fachzeitschrift publiziert hatte, monatelang verhört und des Geheimnisverrats verdächtigt, bis er schließlich die Flucht in die Öffentlichkeit ergriff.¹⁶ International bekannt wurde der Fall des ehemaligen Marineoffiziers A. Nikitin, der in Zusammenarbeit mit der norwegischen Umweltorganisation Bellona einen Bericht über die Umweltbedrohung durch russische Atom-U-Boote in Murmansk, der ebenfalls auf offenen Quellen basierte, verfaßt hatte, darauf auf Betreiben des FSB wegen Spionage und Landesverrat verhaftet und für zehn Monate in U-Haft genommen wurde. Die Generalstaatsanwaltschaft hat, von der internationalen Öffentlichkeit unterstützt, Nikitins Freilassung durchgesetzt. Er und seine Angehörigen waren aber weiterhin Schikanen ausgesetzt.¹⁷ In die gleiche Reihe von Bemühungen des FSB, die "Informationssicherheit" zu schützen, gehören u.a. die gegen die amerikanische Firma "East View Publications" gerichteten Beschuldigungen, sie nutze vertragliche Vereinbarungen mit russischen Partnern (darunter die Staatsduma) über den Ankauf von – keineswegs geheimem – Informationsmaterial zu Spionagezwecken¹⁸ – ein Vorwurf, der von der Firma überzeugend zurückgewiesen wurde.¹⁹

¹⁴ Vgl. Ju. Tjutina, Pravovaja kompetentnost' žurnalistov, in: ZiPSMI, 7-8, 1996, S. 5-6, hier S. 6.

¹⁵ Siehe A. Politkovskaja, Železnyj Feliks možet spat' spokojno: vrag vyjavlen, in: OG, 20, 1996, S. 12.

¹⁶ Siehe V. Litovkin, Dubinkoj FSB – po konkurentu, in: Iz, 17.4.1997.

¹⁷ Siehe Auszeichnung für russischen Exoffizier, in: NZZ, 15.4.1997.

¹⁸ Siehe I. Usjatkin (FSB-Oberst), Kommerčeskoe i razvedyvatel'noe ispol'zovanie dostiženij èpochi glasnosti, in: Nezavisimoe voennoe obozrenie (= Beilage der NG), 8 (1.-6.3.1997), und (gekürzt) in: NG, 12.3.1997.

¹⁹ Siehe K.D.Li, Dostiženija i stereotypy. Informacionnyj biznes v èpochu glasnosti, in: NG, 21.3.1997.

2. Als Fortschritt ist auch Art. 7 SGG zu werten, der eine Aufzählung der Informationskategorien gibt, die keiner Sekretierung unterliegen – die aber in früheren Zeiten de facto oft als geheim eingestuft waren, so daß ihre öffentliche Preisgabe häufig zu strafrechtlicher Verfolgung führte. Es sind dies: Informationen über außergewöhnliche Ereignisse und Katastrophen, die die Sicherheit und Gesundheit der Bürger bedrohen, und über ihre Folgen sowie über Naturkatastrophen, ihre offizielle Vorhersage und Folgen; Informationen über den Zustand der Ökologie, den Gesundheitsschutz, Hygiene, Demographie, Bildung, Kultur, Landwirtschaft sowie über den Zustand der Kriminalität; Informationen über Privilegien, Entschädigungen und Vergünstigungen, die der Staat Bürgern, Amtspersonen, Unternehmern, Institutionen und Organisationen gewährt; Informationen über Verletzungen der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers; Informationen über den Umfang des Goldvorrats und die staatlichen Devisenreserven; Informationen über den Gesundheitszustand der obersten Amtspersonen Rußlands; Informationen über Gesetzesverstöße staatlicher Behörden und Amtspersonen.

Amtspersonen, die solche Informationen sekretieren, machen sich strafbar und sind für den dadurch Bürgern oder dem Staat entstehenden materiellen oder moralischen Schaden haftbar. Diese Bestimmungen greifen z.T. auf Art. 41.3 der Verfassung zurück, der "die Verheimlichung durch Amtspersonen von Tatsachen und Umständen, die eine Bedrohung des Lebens und der Gesundheit von Menschen schaffen" für strafbar erklärt, und auf Art. 42 der Verfassung, der u.a. das Recht eines jeden auf "zutreffende Information" über den Zustand der Umwelt beinhaltet. Art. 237 StGB (neu) bedroht das Verschweigen oder die Entstellung von Informationen über lebens-, gesundheits- oder umweltgefährdende Tatsachen mit Geldstrafen oder Freiheitsstrafen, die schwerer ausfallen, wenn sich dies ein leitender Amtsträger zu Schulden kommen läßt oder wenn dadurch gravierende Folgen eingetreten sind (Maximalstrafe 5 Jahre Freiheitsentzug und 3 Jahre Berufsverbot).

1.3 Das Gesetz "Über die Information, die Informatisierung und den Schutz der Information" vom Februar 1995²⁰

Dieses Gesetz präzisiert, ergänzt und erweitert zum Teil die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung, des Mediengesetzes und des Staatsgeheimnisgesetzes.

Art. 10 (Informationsressourcen nach Zugangskategorien) bestimmt in Abs. 1, daß die staatlichen Informationsressourcen offen und allgemein zugänglich sind – mit Ausnahme der Informationen, die einer gesetzlichen Zugangseinschränkung unterliegen, d.h. – (Abs. 2), die ein Staatsgeheimnis darstellen oder vertraulicher Art sind. Abs. 3 verbietet – dies eine Ergänzung zur Art. 7 des Staatsgeheimnisgesetzes (Sekretierungsverbot) –, daß folgende Informationen einem eingeschränkten Zugang unterworfen werden: Gesetze und andere Normativakte, die den Rechtsstatus von staatlichen Organen, Organen der lokalen Selbstverwaltung, von Organisationen, gesellschaftlichen Vereinigungen sowie Rechte, Freiheiten und Pflichten der Bürger sowie das Verfahren ihrer Realisierung festlegen (die Verfassung legt in Art. 15.3 – in

²⁰ Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 8, 1995, Nr. 609, S. 1213-1225.

Reaktion auf sowjetische Zustände und Übernahme westlich demokratischer Standards – einen noch strengeren Maßstab an: Gesetze müssen publiziert werden. Nicht publizierte Gesetze werden nicht angewandt. Normative Rechtsakte, die die Rechte und Pflichten des Menschen und des Bürgers berühren, dürfen nicht angewandt werden, wenn sie nicht offiziell zur allgemeinen Kenntnis publiziert wurden); Dokumente, die Informationen über Ausnahmesituationen, ökologische, meteorologische, demographische, epidemiologische und sonstige Informationen enthalten, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in Siedlungen, Betrieben, zur Sicherheit der Bevölkerung nötig sind; Dokumente mit Informationen über die Tätigkeit der staatlichen Organe und der lokalen Selbstverwaltung, über die Verwendung von Haushaltsmitteln und anderer staatlicher und lokaler Ressourcen, über den Zustand der Wirtschaft und die Bedürfnisse der Bevölkerung – soweit es sich nicht um Staatsgeheimnisse handelt; Dokumente, die in offenen Bibliotheksfonds und Archiven, in Informationssystemen staatlicher Organe, der lokalen Selbstverwaltung, gesellschaftlicher Vereinigungen, Organisationen gesammelt werden und ein öffentliches Interesse darstellen oder für die Realisierung der Rechte, Freiheiten und Pflichten der Bürger unumgänglich sind.

Nach Art. 13 (Garantie der Zurverfügungstellung von Information) erstellen die Staatsorgane und die Organe der lokalen Selbstverwaltung für jedermann zugängliche Informationsressourcen zu ihrer eigenen Tätigkeit und zu der der ihnen nachgeordneten Organisationen und sorgen für eine "massenweise Informationsversorgung" der Nutzer zu Fragen der Bürgerrechte, -freiheiten und -pflichten, ihrer Sicherheit und zu anderen Fragen von öffentlichem Interesse (Art. 13,1). Gegen die Verweigerung des Zugangs zu solchen Informationen kann geklagt werden (Art. 13,2).

Das (siebzehnköpfige) Komitee zur Informatisierungspolitik beim Präsidenten der RF (Roskominform)²¹ sorgt für die Registrierung aller Informationsressourcen und Informationssysteme und ebenso für die Veröffentlichung von Informationen über sie, damit die Bürger ihr Zugangsrecht wahrnehmen können (Art. 13,3). Das Zugangsrecht zu Informationen wird noch einmal gesondert in Art. 24 geschützt: Nach Art. 24,1 kann gegen die Verweigerung des Zugangs zu offener Information und die Zurverfügungstellung bewußt unzutreffender Information geklagt werden. Wenn dem Nutzer dadurch ein Schaden entsteht, hat er Recht auf Schadensersatz. Der Nutzer kann sich auch an das Gericht wenden, wenn Informationen unbegründet der Kategorie von Informationen mit beschränktem Zugang (d.h. Staatsgeheimnissen und vertraulichen Informationen) zugeordnet oder unbegründet verweigert werden und dadurch oder durch die Verletzung anderer Nutzerrechte dem Nutzer Schaden entsteht (Art. 24,2). Die für solche gesetzwidrigen Zugangsbeschränkungen verantwortlichen Behördenleiter und -bediensteten sind straf-, zivil- und verwaltungsstrafrechtlich haftbar (Art. 24,3).

1.4 Kommt ein Gesetz über den freien Informationszugang?

Schon unter Gorbatschow gab es Initiativen gegen die Informationsverweigerung, die neben der Desinformation und der Zensur das Hauptcharakteristikum sowjetischer Informationspoli-

²¹ Vgl. Präsidialerlaß Nr. 328 vom 17.2.1994 und zugehöriger Aufgabenerlaß (Položenie), in: RG, 23.2.1994.

tik war. Ein von sowjetischen Juristen vom Institut für Staat und Recht schon 1986/87 skizzierter Glasnost-Gesetzentwurf, dessen Grundidee ein "gläserner Staat" war, wurde vom Präsidium des Obersten Sowjet und der KPdSU-Führung gestoppt.²² Aber die Idee eines Gesetzes über das Recht auf Information (freien Zugang zu Information) ist seither immer wieder ventiliert worden. Elemente eines solchen Gesetzes sind in die Massenmediengesetze der UdSSR und das der RF, in das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" der RF, das Gesetz "Über Information, Informatisierung und den Schutz der Information", in das StGB u.a. eingegangen. Aber die offenbar immer noch unbefriedigende Lage hat den Ruf nach einem Gesetz über das Recht auf Information immer wieder laut werden lassen.

Auf Veranlassung von Jelzin wurde schließlich von einer beim Justizministerium eingerichteten Arbeitsgruppe ein Gesetzentwurf "Über das Recht auf Information" erarbeitet, der im April 1996 publiziert wurde.²³ Das recht knapp gefaßte Gesetz (16 Artikel auf eineinhalb Seiten) soll nach einer beigefügten Erläuterung des Justizministeriums einen Mechanismus zur Realisierung des Rechts auf Information (d.h. des Rechts eines jeden auf freie Suche, Erhalt, Weitergabe, Erzeugung und Verbreitung von Information) schaffen, an dem es in den bisherigen Normativakten mangelt. Die über verschiedene Normativakte verstreuten und außerdem fragmentarischen Regelungen sollen hier – unwesentlich ergänzt – zusammengefaßt werden. Abgesehen davon, daß nach diesem Gesetzentwurf öffentliche Institutionen und Organisationen aller Art Informationen über ihre Tätigkeit zu publizieren und zu verbreiten haben, soll jedermann – Ausländer und Staatenlose in gleicher Weise wie Staatsangehörige – das Recht haben, von diesen Stellen etc. auf Antrag Auskünfte, Erläuterungen und Kopien von Dokumenten zu erhalten, wobei für die Beantwortung bzw. zu begründende schriftliche Weigerung oder Verzögerung Fristen gesetzt sind. Informationen dürfen nur dann nicht mitgeteilt werden, wenn es um Staatsgeheimnisse, Fahndungsaktivitäten, Mitteilungen über schwebende zivilrechtliche und Strafverfahren, kommerzielle oder Dienstgeheimnisse, persönliche und vertrauliche Daten u.ä. sowie um sonst bundesgesetzlich geschützte Daten geht. Informationen können auch verweigert werden, wenn Anfragen anonym sind oder dienstinterne Vorgänge betreffen. Gegen die Verweigerung oder verzögerte Zurverfügungstellung einer Information oder Antwort und Fristverletzungen kann Beschwerde bei der übergeordneten Stelle, bei dem für die Sicherung des Informationsrechtes zuständigen Organ oder Klage bei Gericht erhoben werden, wobei für Journalisten abweichende Regelungen in medienrechtlichen Normativakten gelten können. Sofern Rechte eines Anfragenden Inhalt einer Anfrage sind, ist die Auskunft kostenlos; in anderen Fällen kann eine lediglich kostendeckende Gebühr erhoben werden. Handlungen oder Untätigkeit von Organen, Organisationen, Amtspersonen, die das Recht auf Information verletzen, können vor Gericht gebracht werden.

²² Vgl. Ju. Baturin, *Vozmožen li zakon o glasnosti?*, in: Ju. Baturin (Hrsg.), *Glasnost'. Mnenija, poiski, politika*, Moskau 1989, S. 267-341 (S. 319-328: Text des Gesetzentwurfs); s.a. Arbeitsmaterialien zu einem solchen Gesetz in "Glasnost'" (Samisdatzeitschrift von S. Grigorjanc) als Beilage zu *Russkaja mysl'*, 27.5.1988; sowie: Archiv Samizdata 6206.

²³ *ZiPSMI*, 4, 1996, S. 13-14; dazu: *Pravo na informaciju. Dolgoždannyj proekt*, ebd., S. 1, 12.

Für die Presse (Medien) hätten Ergänzungen zum Straf- und zum Massenmediengesetz, die nach den Plänen des Justizministeriums zusammen mit diesem Gesetz in einem Paket verabschiedet werden sollten, eine viel größere Bedeutung als das eigentliche Gesetz "Über das Recht auf Information": Eine geplante Änderung, nämlich daß die Zurverfügungstellung oder Verbreitung von bewußt unzutreffender Information durch eine Amtsperson oder die Verheimlichung einer Information, wenn sie den Tod eines Menschen oder andere gravierende Folgen für ihn nach sich zogen, strafbar sein sollen, wurde in das am 1.1.1997 in Kraft getretene neue StGB aufgenommen. Art. 237.1 StGB bedroht die Verheimlichung oder Entstellung von Informationen über lebens-, gesundheits- oder umweltgefährdende Tatsachen durch eine Person, die zur Informierung der Bevölkerung darüber verpflichtet ist, mit Geldstrafen oder Freiheitsentzug (maximal 2 Jahre) und ggfs. mit einem spezifischen Berufsverbot bis zu drei Jahren. Art. 237.2 bedroht die gleichen Tatbestände, wenn der Inhaber eines staatlichen Amtes der RF oder eines Subjekts der RF oder des Chefs eines lokalen Selbstverwaltungsorgans sie zu verantworten hat oder wenn sie sich auf die Gesundheit eines Menschen schädlich ausgewirkt haben oder sonstige schwerwiegende Folgen eingetreten sind, mit höheren Geldstrafen oder Freiheitsentzug (maximal 5 Jahre) und ggfs. mit einem spezifizierten Berufsverbot bis zu drei Jahren. Gegebenenfalls kommt auch Art. 104.2 StGB (neu) zum Zuge: fahrlässige Tötung infolge nicht ordnungsgemäßer Erfüllung beruflicher Pflichten (Strafe: maximal 5 Jahre Freiheitsentzug und ggfs. spezifiziertes Berufsverbot).

Für das MMG war im "Paket" mit dem Gesetz "Über das Recht auf Information" die Einführung neuer Normen vorgesehen:

1. Staatliche Organe und Organe der lokalen Selbstverwaltung sollten verpflichtet werden, Journalisten ungehinderten Zugang zu besonders bewachten Orten von Naturkatastrophen, Unfällen, Massenunruhen, Massenansammlungen von Bürgern, in Gebiete unter Ausnahmezustand, auch zu Versammlungen, Demonstrationen und anderen öffentlichen Veranstaltungen zu garantieren. Die dort eingesetzten Amtspersonen sollten verpflichtet sein, Leben, Gesundheit, Ehre und Würde der Journalisten zu schützen und die Journalisten bei der Suche nach vollständiger und zutreffender Information zu unterstützen – wobei die Journalisten ihrerseits den Forderungen der Amtspersonen nachzukommen hätten.
2. Die von staatlichen Organen, sonstigen Organisationen selbst zu erstellenden Akkreditierungsregeln (siehe auch unten S. 23ff.) müssen u.a. auch eine Begründungspflicht und ein Verfahren bei der Verweigerung einer Akkreditierung beinhalten, wobei die Verweigerung oder der Entzug der Akkreditierung unzulässig sind, wenn sie nicht mit gesetzlichen Regelungen und entsprechenden Akkreditierungsregeln begründet werden können.
3. Bevorzugt Journalisten sollen Informationen erhalten, die eine Bedrohung des Lebens und der Gesundheit von Bürgern abwenden können, ferner über Naturkatastrophen, Unglücksfälle, Massenunruhen und andere Ereignisse und Umstände, die von öffentlichem Interesse sind.

Das Gesetz "Über das Recht auf Information" würde zusammen mit den Ergänzungen des MMG ein gewisser Fortschritt auf dem Weg zur Pressefreiheit sein, aber die Chancen seiner Verabschiedung – zumindest in dieser Form – sind angesichts der Stimmverhältnisse in der

Duma wohl eher schlecht. Abgesehen davon sind die in dem Gesetz und in der Ergänzung zum MMG geplanten Verbesserungen nicht so einschneidend wie erhofft und müßten ihren Härtestest in der Praxis erst noch bestehen.²⁴

Ein Schwachpunkt aller bisherigen gesetzlichen Regelungen über das Recht auf Information besteht darin, daß für den Fall einer Verletzung dieses Rechtes durch Informationsträger keine konkreten Sanktionen genannt werden, sondern nur auf das Strafrecht, Verwaltungs-, Disziplinarrecht etc. oder auch nur allgemein auf die "Gesetzgebung der RF" verwiesen wird – so auch im Gesetzentwurf "Über das Recht auf Information". Zu diesem Gesetzentwurf waren von der "Kommission für freien Informationszugang" (beim "Fonds zum Schutz der Glasnost") entsprechende Vorschläge und Formulierungen an den Duma-Ausschuß für Informationspolitik und Kommunikation geleitet worden.²⁵

Ein anderer Mangel des Gesetzentwurfes besteht darin, daß er nicht die erwartete Klarheit darüber schafft, welche Informationen einem beschränkten Zugang unterliegen. "Einstweilen versündigt sich unsere Gesetzgebung hier durch eine Vielzahl von Lücken und Ungenauigkeiten, die den Beamten gerade recht kommen und es ihnen erlauben, Willkür walten zu lassen."²⁶ In der Tat enthalten viele Normativakte entsprechende Einschränkungen: in erster Linie ist hier das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" zu nennen. Hinweise auf Staatsgeheimnisse enthalten aber auch weitere Rechtsakte wie z.B. das Gesetz "Über die operative Ermittlungstätigkeit", das Gesetz "Über den Ausnahmezustand", das Gesetz "Über die Staatsanwaltschaft", das Gesetz "Über den Schutz der Bevölkerung und Territorien vor außergewöhnlichen Situationen natürlichen und technischen Charakters" etc. Auch die Verfassung enthält einschlägige Bestimmungen, denn sie garantiert das Geheimnis des Privatlebens, das Geheimnis der Korrespondenz, der Telefongespräche und telegraphischen Mitteilungen; das Familienrecht und das Strafrecht schützen das Adoptionsgeheimnis. "Wir sehen, daß es keine systematisierte Rechtsquelle gibt, in der klar und deutlich geschrieben stünde, welche Informationen in die Rubrik der gesetzlich geschützten Geheimnisse fielen und welche einem freien Zugang offenstehen, so daß niemand berechtigt wäre, sie zu verweigern."²⁷ Diese unübersichtliche Lage bedeutet für auskunftsunwillige Behörden etc. einen unverdienten Vorteil und für Journalisten, die ja in der Regel keine ausgebildeten Juristen sind, ein nicht unerhebliches Handicap.

Einstweilen verlassen sich Journalisten – wenn sie überhaupt bei Informationsverweigerung Rechtsmittel einlegen (s.u.) – auf schon vorhandenes Instrumentarium: vor allem auf Art. 39 MMG (Anforderung einer Information), Art. 40 (Verweigerung und Aufschub der Auskunfterteilung), Art. 48 (Akkreditierung), Art. 61, der u.a. ein Klagerecht gegen die Verweigerung und den Aufschub der Auskunfterteilung, gegen Verweigerung oder Entziehung der Akkreditierung und Verletzung des Rechts eines akkreditierten Journalisten enthält, was im Fall des

²⁴ Vgl. Ju. Tjutina, *Pravovaja kompetentnost' žurnalistov*, in: *ZiPSMI*, 7-8, 1996, S. 5-6, hier S. 5.

²⁵ Ju. Tjutina, ebd. S. 5.

²⁶ Ebd. S. 6.

²⁷ Ebd.

Erfolgs Schadensersatzansprüche begründet. Des weiteren kann sich ein Journalist auf die Art. 12 und 24 des Gesetzes über Information, Informatisierung und Informationsschutz (Klagegerecht gegen Informationsverweigerung und Schadensersatzanspruch im Erfolgsfall), Art. 144 StGB (neu) berufen. Art. 144 StGB (Behinderung der gesetzlichen Berufstätigkeit von Journalisten) beschränkt diese Behinderung allerdings auf den Tatbestand der Nötigung zur Verbreitung oder Nichtverbreitung einer Information. Dies ist gegenüber Art. 140.1 StGB (alt) eine Verschlechterung, denn die alte Regelung stellte nicht nur die genannten Nötigungen, sondern auch die "böswillige Behinderung in jeder Form" unter Strafe und setzte besondere Strafen fest, wenn die Behinderung mit Gewaltanwendung, -androhung, Sachbeschädigung oder Bestechung einherging; Art. 58 MMG (Haftung für Einschränkung der Masseninformativfreiheit, d.h. für jedwede Behinderung der gesetzmäßigen Tätigkeit von Begründern, Redaktionen, Verlegern, Vertreibern von Massenmedien und von Journalisten durch Bürger, Amtspersonen, staatliche Organe und Organisationen sowie gesellschaftliche Vereinigungen) und Art. 140 StGB (neu) (Auskunftsverweigerung, -fälschung oder -verkürzung gegenüber einem Bürger durch Amtspersonen hinsichtlich der die Rechte dieser Person unmittelbar betreffenden Dokumente und Materialien) können ggf. eingesetzt werden.

Von der "Kommission für den freien Informationszugang" beim "Fonds zum Schutz der Glasnost" wurde auf dieser Rechtsgrundlage sogar ein "Algorithmus für das Vorgehen eines Journalisten, der eine Information aus staatlichen Informationsressourcen anfordert" entwickelt, der dem Journalisten genau zeigt, nach welchen Fristen er was rechtlich tun kann, wenn ihm Informationen verweigert werden – von der Anfrage bis zum Strafprozeß.²⁸ Um die angefragte Stelle von vornherein richtig "einzustimmen", wurde von dieser Kommission auch eine Musteranfrage²⁹ entworfen, die mit einer unübersehbaren "Anmerkung" versehen ist. Sie enthält kommentarlos auszugsweise die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zur Informationspflicht und -verweigerung sowie die Telefonnummer der Kommission, die man im Fall von Meinungsverschiedenheiten über den freien Informationszugang kontaktieren kann.

2. Das Recht auf Information und die Informationsverweigerung in der Praxis

Obleich die Verfassung, das Gesetz "Über Massenmedien", das Gesetz "Über das Staatsgeheimnis" und das Gesetz "Über Information, Informatisierung und den Schutz der Information", das Strafrecht, Verwaltungsstrafrecht u.a. insgesamt einerseits umfangreiche Informationsrechte der Bürger und der Journalisten – sei es über die Medien, sei es direkt durch amtliche Stellen oder Informationsträger und -verwalter oder aus staatlichen "Informationsressourcen" – und andererseits entsprechende Informationspflichten des Staates, der öffentlichen Hand festlegen, sieht die Praxis oft anders aus: Den Medien und damit den Bürgern werden oft genug Informationen über Vorgänge, Fakten etc. von öffentlicher Seite vorenthalten, oder entstellt, gefiltert zur Verfügung gestellt, oder bestimmte Medienvertreter werden von der Versorgung mit Informationen ausgeschlossen.

²⁸ Siehe ZiPSMI, 10, 1996, S. 28.

²⁹ Siehe ZiPSMI, 7-8, 1996, S. 4.

Die Informationsverweigerung, die Ver- oder Behinderungen des Zugangs zu Informationen kann auf verschiedenen Ebenen der Informationsbeschaffung stattfinden: "Es gibt 'geliebte' und 'ungeliebte' Blätter. Und häufig werden die Journalisten 'ungeliebter' Zeitungen, TV-Programme schlicht und einfach von den offiziellen Informationsquellen abgeschnitten. Zu einem Problem wird es sogar, für offizielle Anlässe, wo die Vertreter loyaler Blätter fast schon mit einem bloßen Redaktionsausweis Zutritt bekommen, eine Akkreditierung zu erhalten."³⁰ "Von irgendjemandem in Rußland eine Information zu bekommen, wird immer schwerer und schwerer", wobei der "erste schwere Filter auf dem Weg des Journalisten die Pressedienste und Pressesekretäre sind", die es "überall" gibt und die "alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Suche des Journalisten zu erschweren."³¹

Ein weltbekanntes Beispiel für Informationsselektion und -verfälschung war die staatliche Informationspolitik während des Tschetschenienkrieges, die überwiegend nur als Desinformationspolitik bezeichnet werden kann – mit der Folge, daß die Medien sich andere Quellen suchten. Sie waren oft auf tschetschenischer Seite zu finden, so daß der "Informationskrieg" um den Tschetschenienkonflikt von der regierungsamtlichen Seite eindeutig verloren wurde, wie russische Medien oft feststellten³², während der "Sieg" auf seiten der Medien lag: "Die Massenmedien sind in drei Konfliktmonaten auf dem Weg zur Demokratisierung sehr viel weiter gekommen als in den Jahren davor. Die Verpflichtung der Journalisten, das Recht der Bürger auf Information umzusetzen, wurde bewußter."³³ Der Vorsitzende des russischen Journalistenverbandes, W. Bogdanow, formulierte umgekehrt schon Anfang 1995 zur Niederlage der regierungsamtlichen Informationspolitik: "Der wirkliche Gesetzgeber ist heute der Beamte. Er bemüht sich, die Presse zu lenken, ohne selbst für etwas verantwortlich zu sein. Aber jetzt sehen alle, gerade am Beispiel Tschetschenien, wozu das führt: zur Untergrabung der Autorität der Staatsmacht. Sie wollte wieder einmal die Journalisten gängeln und hat ihre völlige Hilflosigkeit bloßgelegt... Was ist, wenn die (offizielle) Version (der Ereignisse in

³⁰ R. Morozov (Interview mit der damaligen Leiterin des Pressedienstes der Präsidialadministration, M. Nekrasova), Na staroj ploščadi novoe lico. Televizionnoe, in: OG, 5, 1995, S. 2.

³¹ Čto delat', esli vedomstva skryvajut informaciju ot žurnalistov, in: OG, 27, 1995, S. 12.

³² Vgl. Informacionnaja vojna v Čečne. Fakty, dokumenty, svidetel'stva. Nojabr' 1994 – sentjabr' 1996. Moskau 1997; A. Politkovskaja, Informacionnoe obespečenie severokavkazskoj operacii nikto organizovat' tak i ne smog, (Interview mit A. Vengerov), in: OG, 7, 1995, S. 12; L. Nikitinskij, Generaly i reportery: drugaja vojna, in: MN 7, 1995, S. 20; Ju. Bogomolov, Ogon' po telecentram, in: MN, 1, 1995, S. 22; A. Politkovskaja, Nikolaj Egorov priznalsja, čto vojuet za dolju v čečenskoj nefi, in: OG, 3, 1995, S. 12; D. Bal'burow, Pressa na vojne, in: MN 22, 1995, S. 21; Ju. Golotjuk, V svoich provalach v Čečne politiki vinjat pressu, in: Sg, 2.8.1996; S vojnoj pokončili my sčety, no tak i ne prorvali informacionnuju blokadu, in: Og, 36, 1996, S. 13; B. Urigašvili, Opjat' Lubjanke ne chvataet "zolotych per'ev"?, in: Iz, 7.12.1996. A. Politkovskaja, Krovavij gipnoz, in: OG, 12, 1996, S. 12; N. Sorokin, Polkovnik iz Moskovy, in: LG, 24, 1995, S. 12; A. Stepovoj, Ja. Šimov, Čečnja: Vojna bez peremirija na informacionnom pole, in: Iz, 28.4.1995; I. Valentinov, Siloviki iz-jali materialy o Čečne, in: OG, 23, 1995, S. 2; I. Maksakov, Informacionnaja blokada vokrug boev v Gudermese, in: NG, 22.12.1995; A. Bondarenko, Proigrannaja informacionnaja vojna, in: NG, 10.10.1996 (Beilage): Nezavisimoe voennoe obozrenie No. 16, S. 4; Rasporjaženie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii vom 3.10.1996, No. 1474-r, in: RG, 15.10.1996 (zwecks "abgestimmter Informationsarbeit bei der Beleuchtung der Regelung der Krise in der Tschetschenischen Republik").

³³ Ju. Vdovin, Sredstva massovoj informacii Rossii v period čečenskogo konflikta, in: Nicht, um schreiben zu lernen (Hrsg. vom Deutsch-Russischen Austausch), Berlin 1995, S. 35-39, hier S. 39.

Tschetschenien) sich fünf Mal pro Tag ändert? Der normale Mensch wird sicher nachdenklich: was ist das bloß für eine Regierung?... Die Journalisten beschrieben das, was sie mit eigenen Augen gesehen hatten... Ihnen glaubte man. Wie aber soll man offiziellen Mitteilungen glauben, die sich selbst widersprechen? Ich glaube also, daß die tschetschenische Lektion die Gesetzgeber wie auch die Regierung zwingen wird, ernsthaft über eine vernünftige Informationspolitik nachzudenken. Das Leben wird es erzwingen."³⁴

Aber die Informationspolitik im Tschetschenienkrieg ist nur die allgemein sichtbar gewordene Spitze eines Eisbergs der Informationsverweigerung. Der Krieg wurde nur wegen der Erschließung konkurrierender (u.a. tschetschenischer) Informationsquellen und wegen der Wichtigkeit des Anlasses besonders augenscheinlich und weltweit registriert. Die Informationspolitik im Tschetschenienkrieg hat typische Merkmale der russischen Informationspolitik allgemein, ihren vielfach desinformierenden und verschweigenden Charakter, deutlich gemacht. Zahllose ausführlichere Einzelberichte, die von Printmedien immer wieder – sozusagen aus Notwehr – veröffentlicht wurden, zeigen, daß diese Charakteristika sehr oft zutreffen. Die Niederlage im "Informationskrieg" um Tschetschenien hat aber offenbar höheren Orts tatsächlich Nachdenklichkeit ausgelöst.

Selbst Jelzin, der sich oft als engagierter Verfechter der Pressefreiheit profiliert, hatte in seiner Jahresbotschaft 1995 angemahnt: "Gesichert sein muß der vollständige Zugang der Journalisten zur gesamten gesellschaftlich wichtigen Information, Offenheit und Glasnost in der Arbeit der Machtorgane... eben die Offenheit der Information muß das Herzstück der staatlichen Politik auf dem Gebiet der Massenmedien sein. Sie muß dem Aufbauenden dienen, die wirklichen Ziele und Motive für die Tätigkeit aller Machtzweige offenlegen."³⁵ Im September 1995 fand Jelzin auf dem "Forum der demokratischen Presse" abermals Anlaß, eindrücklich daran zu erinnern: "Die Freiheit der Masseninformation setzt das Recht des Bürgers voraus, Information zu suchen, zu erhalten, zu verbreiten... Ich wiederhole diese Wahrheiten, weil dieses Verfassungsprinzip nicht selten grob verletzt wird... ihr (der Journalisten) Zugang zu gesellschaftlich wichtiger Information wird eingeschränkt. Man übt Druck auf den Journalisten aus... ein sehr brennendes Problem ist das Verschweigen von gesellschaftlich wichtiger Information durch staatliche Organe. In den letzten Jahren sind bei vielen Strukturen und Ämtern Pressezentren, Public-Relation-Zentren etc. entstanden. Ihre vordringlichste Aufgabe ist es, eine Kommunikation der Behörden mit den Massenmedien sicherzustellen. Tatsächlich passiert zuweilen das Umgekehrte: sie werden zu einer Barriere zwischen einer staatlichen Einrichtung und der Presse. Sie befassen sich mit der Dosierung, Entstellung der Information, übernehmen die Rolle von Zensoren."³⁶ Die mahnenden Worte Jelzins sind, wie unten zu zeigen sein wird, noch immer aktuell.

³⁴ O. Kuprin (Interview mit V. Bogdanov), Ne budem upotrebljat' voennyh terminov. Poka, in: Žurnalist, 4, 1995, S. 2-5, hier S. 4.

³⁵ Siehe ZiPSMI, Kirgizija, Vyp. 2, Juni 1996, S. 11.

³⁶ Ebd.

2.1 Barrieren auf dem freien Weg zur Information: Akkreditierung und Pressedienste

Art. 48 MMG (Akkreditierung) führt in das russische Presserecht das Institut der Akkreditierung von Journalisten bei einem staatlichen Organ, einer Organisation, Institution und einem Organ einer gesellschaftlichen Vereinigung ein, das in der Praxis dazu führt, das in Art. 38, 39, 47 MMG niedergelegte Recht der Redaktionen und Journalisten auf Information zu beschneiden. Andererseits werden "akkreditierten" Journalisten über die in Art. 38, 39, 47 MMG gewährten Rechte hinaus bestimmte Sonderrechte eingeräumt, nämlich zu Sitzungen, Beratungen und anderen nicht geheimen Maßnahmen dieser Organe etc. eingeladen zu werden, daran teilzunehmen, mit Stenogrammen, Protokollen etc. versorgt zu werden sowie günstige Aufzeichnungsbedingungen zu erhalten.

Eine Redaktion (nicht die Journalisten selbst) hat nach Art. 48 MMG das Recht, die Akkreditierung ihrer Journalisten bei dem entsprechenden Organ zu beantragen. Abgesehen davon, daß durch die Beschränkung des Antragsrechts auf die Redaktionen schon eine Behinderung und Bevormundung des Journalisten gegeben sein kann, entspricht diesem Antragsrecht der Redaktion keine Akkreditierungspflicht auf seiten des staatlichen Organs: ein Antrag kann auch abgelehnt werden. Das Gesetz sieht vor, daß dem Antrag nur entsprochen wird, wenn die Redaktionen die "Akkreditierungsregeln", die von diesem Organ gemäß Art. 48 MMG selbst festzulegen sind, einhalten.

Das MMG macht zum Inhalt solcher Regelungen keinerlei Vorgaben. Da es auch sonst keine verbindlichen Mustervorlagen gibt, sind der "schöpferischen Phantasie" der staatlichen Organe Tür und Tor geöffnet, über die ihnen zugestandene Regelungskompetenz ihre Auskunftspflicht in ihrem Sinne zu gestalten. Obgleich im Jahr 1996 vom "Fonds zum Schutz von Glasnost" nur fünf Fälle einer unbegründeten Ablehnung von Akkreditierungen in Rußland registriert wurden³⁷, scheint es sich bei Behörden allmählich herumzusprechen, daß es hier noch ungenutzte Möglichkeiten zu Informationseinschränkungen gibt. Man kann mittlerweile sogar von einem Versuch der Behörden sprechen, geradezu ein "System der Behinderungen für den Zugang zu Information unter Nutzung des Instituts der Journalistenakkreditierung zu schaffen".³⁸ Während viele öffentliche Stellen lange Zeit ohne das Institut der Akkreditierung auskamen und auch keine entsprechenden Regeln erließen, kommt dies in letzter Zeit offenbar geradezu in Mode.

³⁷ V. Efremova, A. Ratinov, Smysl i bessmyslica akkreditacii, in: ZiPSMI, 4, 1997, S. 1-4, hier S. 1.

³⁸ Ebd.

Der Sinn dieser Regeln³⁹ besteht offensichtlich vielfach darin, eine Selektion der Medien und Journalisten, die vorrangig mit Informationen versorgt werden, über die Akkreditierung und deren Entzug vorzunehmen und dadurch sowie über die Pressedienste Druck auf die Medien im Sinne einer günstigen Berichterstattung und einer positiven Beeinflussung der öffentlichen Meinung im Hinblick auf Wahlen etc. auszuüben.

Einer Selektion der Journalisten dienen die in manchen Regeln geforderten Angaben über deren Dienststellung (so in St. Petersburg, Woronesh), über ihre Arbeitsthematik (St. Petersburg), und die Frage nach ihrer (nicht) ständigen Beschäftigung bei einem Medium (Woronesh). Einschränkend kann sich auch die kurz bemessene Antragsfrist auswirken (St. Petersburg).

Beim Parlament von Kalmückien werden nur Journalisten von Massenmedien akkreditiert, die aus dem Republikshaushalt finanziert werden; Journalisten anderer Medien erhalten keine Akkreditierung. Bei der Regierung des Gebiets Jaroslawl erhalten nur Vertreter der dort registrierten Gebietsmedien eine Akkreditierung. Im Stadtparlament (Duma) von Dubna werden die Akkreditierungsunterlagen zuerst in Kommissionen geprüft, danach wird über die Akkreditierung vom Parlament auf Empfehlung dieser Kommissionen entschieden. Da die Entscheidungskriterien völlig unklar sind, ergibt sich hier ein breiter Spielraum für parteiische Entscheidungen. Eine vom "Fonds zum Schutz der Glasnost" durchgeführte Prüfung dieser Regelungen in Dubna hat die dortige Staatsanwaltschaft zu der Feststellung ihrer Gesetzwidrigkeit und zum Protest veranlaßt. Von manchen Behörden wird die Akkreditierung unzulässigerweise u.a. von der Popularität eines Blattes abhängig gemacht, was ebenfalls selektionierend wirkt.⁴⁰

Der Entzug der Akkreditierung, der ebenfalls der Selektion von Journalisten und Medien dienen kann, erfolgt in zahlreichen Regelwerken auch aus anderen Gründen als den in Art. 48 MMG angeführten, also gesetzwidrig: Art. 48 MMG gestattet den Entzug der Akkreditierung zum einen, wenn gegen die Akkreditierungsregeln verstoßen wurde. Dies setzt aber voraus, daß diese Regeln selbst verfassungs- und gesetzeskonform sind, also nicht das Recht auf freien Informationserhalt (Art. 29.4 der Verfassung, Art. 1 MMG) ohne gesetzliche Grundlage einschränken. Zum anderen ist nach Art. 48 MMG der Entzug möglich, wenn in einem rechtskräftigen Gerichtsbeschluß festgestellt wird, daß vom Journalisten oder der Redaktion über die akkreditierende Organisation unzutreffende und ehrverletzende Informationen verbreitet wurden. Verschiedene Regelwerke weiten die Gründe für einen Entzug von Akkreditierungen aber gesetzwidrig aus: in St. Petersburg reicht dafür schon "grobe Entstellung einer Informa-

³⁹ In ZiPSMI, 4, 1997, S. 5-9, sind insgesamt fünf derartiger Regelwerke publiziert: Sie betreffen die Akkreditierung von Journalisten bei der Administration St. Petersburgs für 1997, bei der Administration des Gebiets Voronež vom 18.7.1995, beim Parlament der Republik Kalmückien (Juli 1994), bei der Regierung des Gebiets Jaroslawl' (undatiert), beim Stadtparlament der Stadt Dubna (12.2.1997). Zwei weitere Regelwerke, die ähnlich drakonisch wie das des Stadtparlaments von Dubna sind, sind im Frühjahr für die Akkreditierung bei der Stadtduma von Tambov und beim Stadtsowjet von Krasnojarsk in Kraft getreten. S. Kolonka redaktora, ebd. S. 1 und S. 16 (unter dem 18.3.1997) sowie S. 19 (unter dem 25.3.1997).

⁴⁰ V. Efremova, A. Ratinov, ebd. S. 3.

tion", beim kalmückischen Parlament "unobjektive oder tendenziöse Publikationen", "die Publikation von Materialien, die die Tätigkeit des Parlaments entstellen, die Ehre und das Ansehen des Parlamentsvorsitzenden und von Abgeordneten herabwürdigen", bei der Regierung des Gebiets Jaroslawl die "Entstellung einer Information über die Tätigkeit des Gouverneurs und des Regierungschefs des Gebiets und des Sinns von Verfügungen". Es liegt auf der Hand, daß Formulierungen wie "unobjektiv, tendenziös", "Entstellung einer Information" im Zweifelsfall beliebig dehnbar sind.

In einigen Regelwerken werden den Journalisten auch gewisse Auflagen gemacht, deren Nichteinhaltung als Regelverstoß ausgelegt und zum Entzug der Akkreditierung führen kann: In St. Petersburg müssen die akkreditierten Journalisten das Pressezentrum benachrichtigen, wenn sie Material über die Tätigkeit der Administration vorbereiten; in Woronesh müssen Redaktionen, wenn sie Sitzungen etc. der Administration filmen wollen, dies rechtzeitig beim Pressesekretär des Gebietsverwaltungschefs oder beim Leiter des PR-Dienstes beantragen und eine mit der ersten Abteilung der Gebietsverwaltung abgestimmte Erlaubnis erhalten. In Jaroslawl müssen die akkreditierten Journalisten sicherstellen, daß Informationen über Sitzungen der Gebietsregierung in Zeitungen innerhalb von drei Tagen, in Rundfunk und Fernsehen innerhalb von zwei Tagen veröffentlicht werden; in Dubna haben die akkreditierten Journalisten bei der Verbreitung von Informationen streng zwischen Fakten und dem zu unterscheiden, was Meinungen, Versionen und Vermutungen sind; auch müssen sie Abgeordnete oder Amtspersonen der städtischen Duma vorab darüber informieren, daß Audio-, Video-, Film- oder Fotoaufnahmen gemacht werden sollen; im Falle der Verbreitung von fehlerhaften, falschen Informationen müssen sie den Fehler auf dem gleichen Veröffentlichungsweg korrigieren und sich ggf. entschuldigen.

Die Auflage der Gebietsadministration von Woronesh, für Aufnahmen eine Erlaubnis, die noch dazu mit der ersten (= Geheim-)Abteilung der Verwaltung abgestimmt werden muß, zu beantragen oder auch nur über geplante Aufnahmen vorab zu informieren, widerspricht klar Art. 47, Abs. 2 MMG, wonach Journalisten jede Art von Aufzeichnungen machen dürfen. Ein Antrag auf Aufzeichnungserlaubnis kann ja auch abschlägig beschieden werden, d.h. hier kann Zensur über die Verweigerung von Information ausgeübt werden. Nach Art. 48 MMG müssen die Organe etc. sogar günstige Voraussetzungen für Aufzeichnungen schaffen.

Nach den Beobachtungen des "Fonds zum Schutz der Glasnost" wird das Instrument der Akkreditierung von Journalisten vor allen Dingen in der Provinz genutzt, um Journalisten und Medien selektiv mit Information zu versorgen bzw. bestimmte Medien und Journalisten bei der Informationsversorgung zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Aber nicht nur in der Provinz wird die Akkreditierung gegen die Pressefreiheit eingesetzt, sondern auch im Zentrum. Am 5.3.1997 beschloß die Duma auf Antrag des nationalistischen Abgeordneten S. Goworuchin, die Akkreditierung der Korrespondenten des TV-Senders ORT für einen Monat zu suspendieren.⁴¹ Als Begründung wurde angegeben, ORT vermittele dem

⁴¹ Wortlaut s. RG, 18.3.1997; s.a. E. Jur'ev, U pravozaščitnika Kovaleva otnjali vešalku, a u žurnalistov – akkreditaciju. in: Sg, 6.3.1997.

Volk "konsequent und aufdringlich" unobjektive Informationen über Ereignisse in Rußland und in der Duma, beleuchtete wichtige Debatten entweder überhaupt nicht oder entstelle sie "bis zur Unkenntlichkeit", reiße Sätze aus dem Zusammenhang, versehe sie mit unobjektiven Kommentaren, die den Kern der Aussage entstellten. All dies geschehe mit dem einzigen Ziel, die Abgeordneten und die Duma überhaupt zu diskreditieren, um beim Publikum Zweifel an ihrer Existenznotwendigkeit zu wecken. Konkreter Anlaß, dem aber schon eine lange Kette anderer Differenzen auch mit anderen TV-Sendern voranging, war die angeblich "offenkundige Verfälschung" einer Debatte über einen Pornographie-Gesetzentwurf am 20.2.1997. Die Suspendierung der Akkreditierung wurde von ORT und anderen Journalisten als Versuch der Duma, politische Zensur einzuführen, gewertet.⁴² ORT klagte gegen den Beschluß beim Obersten Gericht der RF, denn eine "Suspendierung" kenne das MMG nicht, sondern nur den Entzug der Akkreditierung.⁴³ Das Gericht entschied am 25.3.1997 zugunsten von ORT und wies die Duma an, den Beschluß aufzuheben.⁴⁴ Die in der Sache ebenfalls aktiv gewordene Kammer für Informationsstreitigkeiten beim Präsidenten der RF hatte schon am 7.3.1997 der Duma, die der ORT weder eine für den Entzug der Akkreditierung notwendige Verletzung der Akkreditierungsregeln noch eine durch rechtskräftigen Gerichtsbeschluß festgestellte Verleumdung nachgewiesen hatte, eine Verletzung nicht nur des MMG, sondern auch des Verfassungsprinzips der Gewaltenteilung (Art. 10 der Verfassung) vorgeworfen, da sie sich judikative Gewalt angemäht habe.⁴⁵ Nach dem Gerichtsentscheid beschloß die Duma auf Antrag des Vorsitzenden des Ausschusses für Informationspolitik und Kommunikation, O. Finko (LDPR), mit 264:30 Stimmen, TV- und Rundfunkkorrespondenten Duma-eigenes TV-Material aus dem Plenarsaal nach jeweiliger Absprache mit den einzelnen TV-Gesellschaften zur Verfügung zu stellen und über die Verwendung der Balkons im Plenarsaal – dem Ort für TV-Journalisten und ihre Kameras – anderweitig zu entscheiden.⁴⁶ Der Zweck dieses Beschlusses war offensichtlich die Verbannung der TV-Journalisten aus dem Plenarsaal, damit die Wähler, so O. Finko, in Zukunft "sachliche Information" über die Arbeit der Duma erhalten.⁴⁷

In der Tat konnte die TV-Berichterstattung über die Duma beim Wähler starke Zweifel an den Volksvertretern nähren: "Den Volkserwählten vom Modell 1997 gefällt es nicht, wenn die Wähler alltäglich ihre 'schöpferische Gesetzgebungstätigkeit' zu Gesicht bekommen, d.h. Bohren mit dem Finger in der Nase, Schnarchen am Arbeitsplatz, Abstimmung nach dem Prinzip 'für mich und für den da', vulgäre Schimpfereien und ganz banale Schlägereien. Das gefällt den Abgeordneten nicht."⁴⁸ Da die Duma den Kampf gegen ihrer Meinung nach unob-

⁴² OMRI DAILY DIGEST No. 46, Part I, 6.3.1997; O sud'be žurnalistov, in: Iz, 7.3.1997.

⁴³ Siehe Sg, 14.3.1997.

⁴⁴ OMRI DAILY DIGEST, No. 60, Part I, 26.3.1997.

⁴⁵ Wortlaut s. ZiPSMI, 4, 1997, S. 9.

⁴⁶ Wortlaut s. NG, 19.4.1997; s.a. RFE/RL NEWSLINE Vol. 1, No. 13, Part I, 17.4.1997; Deputaty penjajut na zerkalo, in: Sg, 17.4.1997; NZZ, 18.4.1997.

⁴⁷ RFE/RL NEWSLINE Vol. 1, No. 13, Part I, 17.4.1997.

⁴⁸ S. Kiselev, Spokojnoj noči, rossijane! Deputaty golosujut za cenzuru, in: Iz, 18.3.1997.

jektive TV-Berichterstattung noch nicht endgültig für sich entschieden hat, sollen die seit drei Jahren gültigen Akkreditierungsregeln der Duma im Herbst 1997 durch neue, wesentlich restriktivere, wie ein Entwurf vermuten läßt, ersetzt werden.⁴⁹ Außerdem soll die Zahl der beim Pressedienst der Duma akkreditierten Personen – in der ersten Sitzungsperiode 1997 waren es 880, darunter viele Nicht-Journalisten aus Ministerien und Behörden – im Herbst 1997 auf ein Drittel reduziert werden. Darunter wird vor allem die Regionalpresse leiden, da sich nach der Einschätzung eines Mitglieds des Ausschusses für Informationspolitik jetzt die Möglichkeit ergibt, "die persönlichen Vorlieben der Abgeordneten bei der Akkreditierung von erwünschten und deren Entzug bei unerwünschten Journalisten aufmerksamer zu berücksichtigen".⁵⁰

Eine wichtige Rolle bei der Akkreditierung wie bei der Informationsvermittlung allgemein spielen die in den letzten Jahren allenthalben entstandenen Pressedienste und Pressesekretäre, die offenbar für das demokratische Outfit einer Behörde, staatlichen Organisation etc. als nötig erachtet werden und Offenheit, Glasnost signalisieren, aber in Wahrheit – wie auch Jelzin verschiedentlich bemängelte (s.o.) – Informationen filtern und zensieren, d.h. offensichtlich vor allem die Funktion haben, die Reputation der Behörde, deren Interessen und Vertreter in der Öffentlichkeit zu schützen, und eine positive Aura über sie zu breiten. Die Informationsrechte der Öffentlichkeit, von deren Steuergeldern diese Stellen schließlich leben, sowie die Rechenschaftspflicht dieser Stellen gegenüber der Öffentlichkeit bzw. den Medien als deren "Ohren" wird weder realisiert noch geachtet. Obgleich von höchster Stelle des Staates, vom Präsidenten, diese Praktiken wiederholt kritisiert worden sind, kommen sie auch immer wieder im Kreml selbst vor; so wurde z.B. ein offiziell zugelassener Fotokorrespondent der NG bei einer Veranstaltung mit Jelzin im Kreml nicht in den Veranstaltungsraum gelassen.⁵¹ "Man vertreibt sie (die Journalisten) aus der Duma, aus dem Kreml, aus dem Weißen Haus, aus den Wohnungen am Alten Platz, aus allen Amtssitzen auf zahllosen Zweigen und Vertikalen (– der Exekutive – P.H.)."⁵² "Den unerschütterlichsten Pressedienst hat das Verteidigungsministerium. Die Technologie der Verteidigung gegen die Presse ist einfach: Man weigert sich, am Telefon zu sprechen und bittet um ein Fax. Wir schicken ein Fax. Man teilt uns mit, daß ein Bearbeiter ernannt wurde. Eine geschlagene Woche, Tag für Tag, erklärt dieser Bearbeiter, wieviel er zu tun hat und daß er nicht dazu gekommen sei... In der folgenden Woche geht es ebenso weiter, bis wir diesen Bearbeiter zum Teufel wünschen."⁵³

Im monatlich publizierten Monitoring des "Fonds zum Schutz der Glasnost"⁵⁴ werden zahlreiche Informations-Filtrierungsmethoden der Pressedienste registriert, so vor allem die Be-

⁴⁹ I. Vandenko, Osen'ju deputaty namereny sekvestrirovat' žurnalistov, in: Iz, 3.7.1997.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Siehe NG, 7.3.1997 (Kasten mit fehlendem Foto); N. Ul'janov, Neukljužee oproverženie, in: NG, 12.3.1997.

⁵² A. Bašaškin, Akkreditaciej – po šee! Ot zapreta na informaciju stradajut ne tol'ko žurnalisty. V proigryše – vse obščestvo, in: Og, 11, 1997, S. 20. (A. Bašaškin schildert, wie eine zunächst zuvorkommend gegebene Informationszusage des Leiters der Hauptkontrollabteilung beim Präsidenten, A. Kudrin, über Vertröstungen auf "morgen" und Verweise auf andere angeblich zuständige Personen, die aber dann eine Auskunftsgenehmigung einholen mußten, schließlich ergebnislos endete.)

⁵³ A. Kolesnikov (Stellvertretender Chefredakteur von "Novoe vremja"), in: Og, 11, 1997, S. 20.

⁵⁴ In ZiPSMI.

vorzugung bestimmter Journalisten und Medien bei der Belieferung mit Informationen (was zum "Filz" zwischen bestimmten Medien und Behörden führen kann)⁵⁵ und der Ausschluß anderer Journalisten und Medien von der Informationsbelieferung.

2.2 Informationsverweigerung: Ergebnisse einer Umfrage

Obgleich Journalisten in der Praxis ständig mit Informationsverweigerung konfrontiert sind – wie auch durch die Äußerungen Jelzins von höchster Stelle bestätigt wird (s.o.) – gab es lange kaum Anhaltspunkte für die wirkliche Dimension und Qualität dieses Phänomens. Ausgehend von der These, daß das Recht der Bürger auf Information über die Tätigkeit der Politiker und der öffentlichen Hand eine der wichtigsten Grundlagen der Demokratie ist, weil nur eine gut informierte Öffentlichkeit Politik und politische Institutionen durch sachkundige Kritik vernünftig mitgestalten kann, hat die "Kommission für freien Informationszugang" unter Leitung von I. Dsjaloschinskij 1996 eine entsprechende Umfrage unter russischen Journalisten durchgeführt.⁵⁶ (Diese Kommission wurde vom "Fonds zum Schutz der Glasnost" und dem "Russisch-amerikanischen Informations-Presszentrum" gebildet.⁵⁷)

Insgesamt wurden 1.370 Journalisten mit Hilfe eines zuvor getesteten Fragebogens befragt. Diese Journalisten waren teils in föderalen Medien mit landesweiter Verbreitung tätig, teils in regionalen (Verbreitungsgebiet um ein Regionszentrum, und zwar St. Petersburg, Jekaterinburg, Nishnij Nowgorod, Nowosibirsk, Wladiwostok), teils in lokalen Medien (Verbreitungsgebiet in einer konkreten Ortschaft, und zwar im Gebiet Moskau, im Wolgalaufgebiet, in Udmurtien, Westsibirien, Ostsibirien, im Fernen Osten). Die Untersuchung ergab folgendes:

2.2.1 Informationsquellen der befragten Journalisten

1. "*Machtstrukturen*" ("vlasti") sind die von russischen Journalisten immer noch am häufigsten (von 62%) *regelmäßig genutzte* Informationsquelle – je weiter von Moskau entfernt, desto häufiger wird diese Quelle genutzt.
 - Die *Exekutive* steht dabei für 83% der Journalisten als Informationsquelle an erster Stelle – (in lokalen Medien für 90,2%, in regionalen Medien für 82,0%, in föderalen für 66,7% der Journalisten). Nach Ansicht der Forscher deutet dies entweder darauf hin, daß die Exekutive in der Provinz noch immer der alles bestimmende Faktor ist, oder daß die dortigen Journalisten mit der dortigen Exekutive eng verbunden sind und ständig ihre Loyalität unter Beweis stellen müssen.
 - Die *Legislative* wird von 56,6% der Journalisten als Quelle genutzt (von 62,2% der regionalen Journalisten, 53,3% der lokalen und 44,3% der föderalen Journalisten).

⁵⁵ Vgl. A. Efremova, A. Ratinov, cit.loc., S. 4. Als Negativbeispiele werden hier die Pressesekretäre der Gebietsduma von Tjumen', des Gouverneurs von St. Petersburg, des Tatarischen Premiers, der Pressedienst des Gebiets (Kraj) Krasnojarsk, der Gebietsverwaltung von Orlov, der Steuerpolizei von St. Petersburg genannt.

⁵⁶ Siehe I. Džjalošinskij, Svoboda dostupa k informacii: rezul'taty sociologičeskogo issledovanija, in: ZiPSMI, 7-8, 1996, S. 1-4.

⁵⁷ Vgl. ZiPSMI, 7-8, 1996, S. 1.

- Die *Rechtsschutzorgane* sind für 46,2% der Journalisten Informationsquelle (für 52,2% der lokalen, 44,2% der regionalen und 40,4% der föderalen Journalisten).
- 2. *Privatpersonen* stehen als Informationsquellen an zweiter Stelle – 56,7% der föderalen, 36% der regionalen und 35,9% der lokalen Journalisten nutzen sie. Auch dies zeigt – im Umkehrschluß –, daß die Provinzjournalisten stärker von offiziellen Informationsquellen abhängig sind.
- 3. *Informationsorgane* (Pressedienste, Agenturen u.ä.) sind Informationsquelle Nummer drei – für 43,2% der föderalen, 39,6% der regionalen und 32,6% der lokalen Journalisten.
- 4. An vierter Stelle folgen *gesellschaftspolitische Organisationen*, die von 36,6% der Journalisten als Quelle genutzt werden.
- 5. An letzter Stelle folgt die *Geschäftswelt*, die für 30% der Journalisten als Informationsquelle dient. Hierbei werden staatliche Unternehmen bevorzugt (von 48,4% der Journalisten), es folgen Handelsorganisationen (22,9%) und Finanzorganisationen (17,9%), ohne regionale oder lokale Besonderheiten.

Insgesamt zeigten Journalisten, die für staatliche Medien arbeiten, größeres Interesse für Vorgänge in der Exekutive und anderen öffentlichen Strukturen sowie für Staatsbetriebe, während Journalisten aus nichtstaatlichen Medien Informationen aus Wirtschafts- und Finanzkreisen und von Privatpersonen bevorzugten.

2.2.2 Informationsverweigerung

Der Grad der Informationsverweigerung ist sehr hoch: nur 8,9% der Journalisten gaben an, ihnen sei noch nie Information verweigert worden, 30,6% dagegen "häufig", der Rest (d.h. 60,5%) "selten". 75% der Journalisten waren aber regelmäßig mit Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung konfrontiert. Dabei wurden folgende Differenzierungen festgestellt:

1. Die *Verweigerungshäufigkeit* hängt mit der Ebene des Mediums zusammen: 35,7% der föderalen Journalisten wurde Information "oft" verweigert; 30,4% der regionalen und 25,8% der lokalen Journalisten. Andererseits hatten 15% der lokalen, 12% der regionalen und nur 5,2% der föderalen Journalisten eine direkt ausgesprochene Verweigerung erlebt.
2. *Journalisten nichtstaatlicher Medien* trafen signifikant häufiger auf Informationsverweigerung als Journalisten von Medien, die in irgendeiner Weise mit Machtorganen verbunden sind. Dies zeigte sich vor allem bei den föderalen Medien. Mitarbeiter von Pressediensten und anderen Informationsorganen gaben dagegen signifikant häufiger an, daß sie niemals auf Informationsverweigerung stießen – nach Ansicht der Forscher ein "Beweis des totalen Mißtrauens russischer Beamter und auch anderer Informationsträger gegenüber den Massenmedien".
3. Die *Bereitwilligkeit der Machtstrukturen, Informationen zur Verfügung zu stellen*, hängt auch mit dem Grad der Reformfortschritte in den einzelnen Regionen zusammen.
4. *Auch Eigenschaften der Journalisten beeinflussen die Häufigkeit der Informationsverweigerung:*

- a) Auf allen drei Ebenen treffen Journalistinnen wesentlich häufiger auf Informationsverweigerung als ihre männlichen Kollegen;
- b) Je älter Journalisten waren, um so häufiger gaben sie an, nie mit Informationsverweigerung konfrontiert gewesen zu sein – ein vielleicht auch psychologisch erklärbares Phänomen;
- c) Journalisten mit journalistischer Ausbildung hatten seltener mit Informationsverweigerung zu tun als ihre Kollegen mit nichtjournalistischer Ausbildung;
- d) je höher der Rang eines Journalisten, desto weniger Probleme hatte er beim Informationszugang: 41% der Leiter von Redaktionen, 32% des Mittelbaus (Abteilungsleiter u.a.), aber nur 24% der einfachen Mitarbeiter hatten nie Schwierigkeiten. Dieses Phänomen zeigte sich um so deutlicher, je niedriger ein Massenmedium angesiedelt ist (d.h. am stärksten bei den lokalen Medien). Nach Ansicht der Forscher zeigt sich hier deutlich die "in Fleisch und Blut des russischen Bürokraten übergegangene Unterwürfigkeit vor Rangtiteln", so auch gegenüber Chefs von Massenmedien.

2.2.3 Arten der verweigerten Information

Am häufigsten verweigte Informationen betrafen – auf allen Medienebenen: föderal, regional, lokal – Tatsachen, Dokumente und statistische Materialien, gefolgt von Bewertungen, Meinungen, Kommentaren. Signifikant seltener wurden Informationen über Geplantes, Projekte, Perspektiven zurückgehalten.

Während man Fakten und Kommentare staatlichen wie nichtstaatlichen Medienvertretern in gleicher Weise vorenthielt, wurden Pläne/Projekte nichtstaatlichen Medien doppelt so häufig wie staatlichen vorenthalten, wobei die Vertreter staatlicher Medien föderaler und regionaler Ebene besonders häufig darüber klagten.

2.2.4 Häufige Verweigerer

Besonders häufig verweigerten Vertreter der Exekutive und der Rechtsschutzorgane Informationen, wobei das Machtorgan desto verschlossener war, je höheren Rang es hatte: Im Durchschnitt beschwerten sich 44% der Journalisten über Informationsverweigerung der Exekutive – und zwar 61% der föderalen Journalisten, 42% der regionalen und 40% der lokalen.

2.2.5 Begründungen der Informationsverweigerung

Als Begründung für die Informationsverweigerung wurde am häufigsten Sekretierung (Geheimhaltungsgebot), danach ein Verbot der Leitung (Vorgesetzten) angegeben. Auf Sekretierung beriefen sich vor allem Vertreter von Finanz- und Kommerzstrukturen, Vertreter der Legislative und der Rechtsschutzorgane, auch von Staatsbetrieben.

2.2.6 Gegenmaßnahmen

Als Gegenmaßnahme gegen die Informationsverweigerung wurde der Rechtsweg nur sehr selten beschritten: nur 2,2% der lokalen Journalisten, 0,9% der regionalen und 0,0% der föde-

ralen Journalisten wandten sich wegen Informationsverweigerung an Gerichte. Dagegen wurden "aktiv" die folgenden Einwirkungsmethoden angewandt: Überredung (Überzeugungsarbeit), daß die fragliche Information nötig sei; Hinweis auf Gesetze; Publimachen der Informationsverweigerung; Anrufung der übergeordneten Leitungsebene. Vertreter staatlicher Medien versuchten an die Information vor allem unter Hinweis auf Gesetze zu kommen, während Vertreter nichtstaatlicher Medien daneben auch "informelle" Methoden anwenden oder Bezahlung anbieten.

Obgleich die Journalisten die Einschaltung der Gerichte in der Praxis scheuen, halten sie dennoch diesen Weg überraschenderweise für den effektivsten; danach folgen: Bestechung, Einwirkung mit "informellen Methoden" (die nicht weiter erläutert werden), Anrufung der übergeordneten Leitungsebene.

Als Fazit der Studie kommt Dsjaloschinskij zu dem Schluß, daß die insgesamt oft schwierige Situation für Journalisten beim Zugang zu Information "die allgemeinen Realien der russischen Wirklichkeit mit ihrer Allmacht der Beamten, der fehlenden Übung, Konflikte rechtlich zu lösen, widerspiegelt", ferner, daß es ein "totales Mißtrauen russischer Beamter und auch anderer Informationsträger gegenüber den Massenmedien" gibt.

Angesichts dieser insgesamt sehr negativ klingenden Bilanz sollte immerhin hervorgehoben werden, daß trotz häufiger Fälle von Informationsverweigerung, trotz des Mißtrauens, das Informationsträger den Medien entgegenbringen, die Informationsverweigerung dennoch nicht die Regel ist: Immerhin gaben 8,9% der Befragten an, "nie", 60,5% "selten", 30,6% "häufig" damit konfrontiert gewesen zu sein; d.h. insgesamt 69,4% der Journalisten trafen selten oder nie auf Informationsverweigerung, wenn auch 75% regelmäßig Schwierigkeiten beim Beschaffen von Informationen hatten – insofern ist dies ein verbreitetes und allgemein bekanntes Phänomen.

2.2.7 Methoden und Ursachen der Informationsverweigerung

Ein Mangel der Studie ist, daß sie nicht auf die Methoden der Informationsverweigerung insbesondere von Behörden eingeht, die indessen in der Presse immer wieder kritisch erwähnt werden: Nichtakkreditierung oder Schwierigkeiten bei der Akkreditierung, restriktive Akkreditierungsregeln (s.o.), Nichtzulassung bestimmter Medienvertreter zu bestimmten offiziellen Anlässen, Interviewgewährung oder Information nur gegen Honorar (diese verbreitete und publik gewordene Praxis, die auf eine Selektion der Informationsempfänger nach finanziellen Kriterien hinausläuft, ist in letzter Zeit, offenbar aufgrund entsprechender Anordnungen, anscheinend zurückgegangen oder wird besser kaschiert), Vorschieben unvollständig informierter subalternen Behördenvertreter als Auskunfterteiler, absichtliche Falschinformation – u.a. aus propagandistischen oder sonstigen politischen Gründen.⁵⁸

Die Studie geht auch nur sehr allgemein auf die Ursachen der Informationsverweigerung ein – wenn etwa pauschal ein "fatales Mißtrauen russischer Beamter und auch anderer Informati-

⁵⁸ Vgl. Na staroj ploščadi novoe lico. Televizionnoe, in: OG, 5, 1995, S. 2.

onsträger gegenüber den Massenmedien", die "Allmacht der Beamten" und deren "fehlende Übung, Konflikte rechtlich zu lösen" konstatiert wird. Ohne einer diesbezüglich nötigen Studie vorzugreifen, können aber wohl Ursachenkomplexe zumindest benannt werden:

- Die oben (S. 11-13) schon erwähnte, aus Sowjetzeit ererbte "Spionomanie".
- Hauptursache von Informationsverweigerung ist wohl ein ebenfalls noch aus sowjetischer Zeit stammendes tief eingefleischtes Autoritätsverständnis von Amtspersonen, wonach nicht nur Weisungen, sondern auch Kritik nur von oben kommen können. Kritik der Medien wird als Eingriff in sanktioniertes und daher richtiges Handeln empfunden, als Anmaßung vorwitziger Uneingeweihter gegenüber der sakrosankten Amtsautorität, die eingespielte Abläufe nur stört und deshalb möglichst neutralisiert werden muß.
- Ein weiterer Grund für (selektive) Informationsverweigerung (Unterdrückung prestige-schädigender Informationen, Weitergabe von Informationen bevorzugt an "befreundete" Journalisten und Medien) ist die Konkurrenz verschiedener politischer Kräfte letztlich um die Wählergunst. Während solche Praktiken auf der Ebene der zentralen Moskauer Politik dank des starken, auch internationalen Medieninteresses und des Vorhandenseins zahlreicher kritischer bis oppositioneller Medien nur schwer konsequent aufrechterhalten werden können, lassen sie sich in der Provinz auf regionaler und lokaler Ebene viel leichter anwenden: Hier fehlt weitgehend die internationale Aufmerksamkeit, und es fehlen vielfach auch, da die Medien dort von den Verwaltungen sehr viel abhängiger sind als im Zentrum, oppositionelle und kritische Medien, die zudem wegen der gesteuerten schlechten Informationsversorgung sehr schnell uninteressant werden, so daß sie Publikum und Einnahmen verlieren.
- Ein weiterer Ursachenkomplex ist die Angst von Amtspersonen, die Presse könnte das verbreitete amtliche Fehlverhalten nicht nur der Öffentlichkeit zur Kenntnis bringen, sondern auch den Vorgesetzten zwingen, angesichts der öffentlich gewordenen Mißstände Konsequenzen zu ziehen, um nicht selbst in den Ruf zu kommen, amtliches Fehlverhalten zu decken.
- Nicht nur auf seiten der Informationsträger sind die Ursachen für Informationsverweigerung zu suchen, sondern auch bei den Medien und Journalisten. In der Studie wird diese Frage nur gestreift: Die Tatsache, daß beruflich ausgebildete Journalisten weniger häufig mit Informationsverweigerung konfrontiert sind als Kollegen ohne eine solche Ausbildung, deutet darauf hin, daß es auch sehr auf berufliche, intellektuelle und nicht zuletzt menschliche Qualitäten eines Journalisten ankommt, ob er Informationen erhält oder nicht. Insbesondere die oft unzureichende berufliche Qualifikation, zu der auch juristisches Wissen gehört, schlechte Umgangsformen, Ungeschicklichkeit, mangelnde Integrität, Parteilichkeit, Einseitigkeit und Sensationsversessenheit von Journalisten nähren den Unwillen von Informationsträgern, Informationen herauszugeben: "Die mit Mühe erkämpfte Freiheit der Massenmedien... hat man noch nicht richtig zu nutzen gelernt. Sie hat viel Mißbrauch und viele Entstellungen hervorgebracht. Es wird sehr viel unzutreffende Information publiziert,

es kommen Beleidigungen von Bürgern vor, man dringt in ihr Privatleben ein, man untergräbt die geschäftliche Reputation."⁵⁹

Daß es den Journalisten oft an Professionalität und Fingerspitzengefühl fehlt, und daß dies auf die Qualität des Journalismus in Rußland drückt, ist von verantwortungsvollen Journalisten durchaus als Problem erkannt worden und hat zu entsprechenden Initiativen geführt, hier Abhilfe zu schaffen durch Seminare, Schulungen von Journalisten zu berufsspezifischen Themen. Die genannten Mängel werden den Journalisten von Politikern oft vorgehalten und als Grund oder Vorwand für Maßnahmen gegen die Presse, darunter Informationsverweigerung, benutzt.

⁵⁹ A. Vengerov (Vorsitzender der Kammer für Informationsstreitfälle beim Präsidenten im Interview mit T. Il'ina), *Pressa, kotoruju my čitaem*, in: *Panorama*, 3, 1997, S. 9-11, hier S. 9.

Abkürzungsverzeichnis

EM	=	Elektronische Medien
FAPSI	=	Federal'noe agentstvo pravitel'stvennoj svjazi i informacii pri Prezidente RF (Föderale Agentur für Regierungskommunikation und Information beim Präsidenten der RF)
FSB	=	Federal'naja služba bezopasnosti RF (Föderaler Sicherheitsdienst der RF)
Iz	=	Izvestija (Moskau)
LDPR	=	Liberal'no-demokratičeskaja partija Rossii (Liberaldemokratische Partei Rußlands)
MMG	=	Gesetz "Über Massenmedien"
MN	=	Moskovskie novosti (Moskau)
NG	=	Nezavisimaja gazeta (Moskau)
NZZ	=	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
OG	=	Obščaja gazeta (Moskau)
Og	=	Ogonek (Moskau)
ORT	=	Obščestvennoe Rossijkoe Televidenie (Öffentliches Rußländisches Fernsehen)
RF	=	Rußländische Föderation, Rußland
RG	=	Rossijskaja gazeta (Moskau)
Sg	=	Segodnja (Moskau)
SGG	=	Gesetz "Über das Staatsgeheimnis"
StGB	=	Strafgesetzbuch
ZiPSMI	=	Zakonodatel'stvo i praktika sredstv massovoj informacii (Moskau)

Peter Hübner

Press Freedom in Russia

The Right to Free Access to Information

Bericht des BIOst Nr. 43/1997

Summary

Introductory Remarks

The situation in Russia regarding the right to free access to information forms the subject of this report. Alongside the right to free dissemination of information and opinions, the right to free access to information is one of the main pillars of press freedom. Free access to information is clearly a precondition for exercising the right to free dissemination of information, since the media can only disseminate information and opinion based on it if they have first gained access to it.

The report contrasts existing legal provisions regarding media access to information with the authorities' frequent practice of either refusing to provide information at all or providing it in a selective manner.

Findings

1. The right to obtain access to information is guaranteed by Article 29.4 of the Russian Constitution. Article 29, in turn, forms part of Chapter 2 of the constitution (Human and Civil Rights and Freedoms), which may only be amended via the highly complex process of approving a whole new constitution. The right to obtain access to information is laid down in more concrete terms in the Law on the Mass Media of 1991 in Articles 1 (Freedom of Mass Information), 38 (The Right to Obtain Access to Information), 39 (Requests for Information), 40 (Refusal to Provide or Delay in Providing Information), 41 (Confidential Information), 47 (Journalists' Rights), 48 (Accreditation) and 58 (Liability for Restricting Freedom of Mass Information).
2. Compared with the old regulations, which were often not even published, the Law on State Secrets of 1993 constitutes a step forward in terms of providing access to information. It does so in two ways: first of all, this is the first time that comprehensive legal provisions have been made regarding secrecy of information (although even these provisions still bear the marks of the Soviet obsession with espionage.); secondly, the law defines what kind of information does not constitute a state secret. Nevertheless, the security apparatus has still made some fairly blatant attempts to restrict freedom of information by citing alleged threats to Russia's security in the sphere of information.

Article 4 of the Law on the Mass Media prohibits the use of freedom of mass information for giving away state secrets. However, journalists do not, at least in theory, need to fear being accused of betraying state secrets, since according to Article 1 of the Law on State Secrets only holders of office and specially obligated persons can be privy to them. Nevertheless, journalists are sometimes alleged to have betrayed secrets or are actually accused of having done so or else – since legally speaking this accusation cannot be applied – they are instead accused of espionage.

3. The Law on Information, Informatisation (i.e. providing society with information facilities such as libraries, archives, new information techniques) and Protection of Information of 1995 makes more precise, complements and expands on some of the provisions of the constitution, the Law on the Mass Media and the Law on State Secrets regarding free access to information; it stipulates, in particular, the right to institute legal proceedings for refusal to provide information and for the provision of wrong information as well as the right to demand compensation for damage suffered as a result of the refusal to provide information. It also makes unwarranted restriction of access to information an offence under criminal, civil and administrative law.
4. A bill on the right to access to information initiated by Yeltsin in 1996 and drafted by the Ministry of Justice falls short of the expectations of advocates of media rights – quite apart from the fact that it seems highly unlikely that the present Duma would approve such a law. This legislation, together with the changes to the Law on the Mass Media and to the Penal Code, was supposed to provide an additional safeguard of the right to information, particularly for journalists. Demands made in connection with this legislation for the introduction of penalties for the refusal by responsible holders of office to provide information or the provision of false information about events or situations constituting a danger to life, health or the environment are satisfied by the provisions of Articles 237.1 and 2 and 104.2 of the new Penal Code. By contrast Article 144 of the new Penal Code constitutes a step backwards regarding the obstruction of journalists in the exercise of their profession compared with the more extensive provisions of Article 140 of the old Penal Code.
5. Despite fairly extensive legal safeguards of the right to free access to information, officials in particular still often find a variety of ways of illegally preventing journalists from obtaining information. Indeed, the willingness of the authorities to provide the media with information has undergone a steady decline during the 1990s. This culminated in the official unreliable information policy pursued during the war in Chechnya (1994-96), which led journalists to seek other, more open sources of information, often on the Chechen side. The clear defeat suffered by the Russian government's information policy in the "information war" in Chechnya caused it to reconsider its strategy. Yeltsin himself repeatedly criticised the mushrooming state press services that became a kind of censor, filtering rather than disseminating information.
6. The practice of accrediting journalists to state organs, organisations and institutions and to "public organisations," which was introduced into Russian media law via Article 48 of the Law on the Mass Media is often used as a way of obstructing the right to free access to in-

formation. It does so firstly by excluding non-accredited journalists from special information rights that are the prerogative of accredited journalists. Secondly, the provisions of Article 48 of the Law on the Mass Media allow the bodies issuing the accreditation to lay down the rules for accreditation themselves. This encourages them often to use criteria that are clearly illegal for deciding who receives accreditation in the first place and in particular for deciding whose accreditation should be withdrawn. In practice this means that journalists and media organs who fall out of favour with these bodies are put at a disadvantage. Russian media observers believe that the whole system of accreditation has been deliberately designed to obstruct free access to information.

7. A survey conducted in 1996 of 1,370 journalists working for central (federal), regional and local media revealed clearly the extent and nature of the denial of information and other practices that are often complained about.

For one thing, it became clear that many journalists still use "power structures" (*vlasti*) – in particular the executive, the legislature and the legal protection organs – as their primary source of information. After these come private individuals, press services, public organisations and the business sector. Refusal to give information was encountered "often" by 30.6% of journalists, "seldom" by 60.5% and "never" by 8.9%. Nevertheless, 75% regularly experienced difficulties in obtaining information. Refusal to grant information was encountered more frequently by local and regional media than by federal media, more frequently by non-state media than by state media and more frequently in less-reform-oriented areas than in reform-oriented ones. It also occurred more frequently among female journalists than among males, more among younger journalists than older ones, more among those without a journalistic training than those with one and more among lower-ranking journalists than among higher-ranking ones. It applied most frequently to documents and statistical data, less often to assessments, opinions and commentaries and significantly less often to information about plans, projects and future prospects. The bodies that most frequently refused to give information were the executive and legal protection organs; moreover, the higher-ranking the body, the more frequent the refusal. The reasons most often cited for refusal to give information were, in descending order, the need to keep information secret and the instructions of superiors. Although journalists thought that legal action was the best way to counter refusal to give information, they seldom resorted to it (none of the federal journalists, 0.9% of the regional journalists and 2.2% of local journalists made use of this option). The most popular method was persuasion, followed by citing the law and appeals to superiors. Journalists working for non-state media also sometimes employ "informal methods," such as offering money.

In the opinion of those evaluating the survey, its findings demonstrated "a complete mistrust on the part of Russian officials and other holders of information towards the mass media." Nonetheless, refusal to give information still does not seem to be the rule.

8. Aside from the obsession with espionage already mentioned above, one of the main reasons why the authorities often refuse to provide information seems to be their sense of omnipotence and non-accountability towards the public – and therefore towards the media as the public's "ears" – that still widely prevails. In the provinces selective denial of informa-

tion is often the result of political rivalry – favours are granted to those journalists and media that help certain politicians project a positive image of themselves. Some officials also fear the action their superiors might take against them if mistakes or incompetence on the part of the authorities are revealed to the media. At the same time, journalists themselves sometimes also provoke the denial of information through unprofessional behaviour, indiscretion, one-sided reporting and other practices of this kind. By comparison with other methods, such as libel suits and the application of financial pressure, refusal to provide information may in fact be seen as a relatively harmless or mild reaction to actual or supposed journalistic shortcomings, such as the dissemination of false information, libel, intrusion into the private sphere, spreading of rumours etc. "Active" obstruction of freedom of the press in Russia through restrictions on the freedom to disseminate information will form the subject of another report.