



Nr. 452 | 05.07.2024

Russland-Analysen

Geheimhaltung und Manipulation von Daten

ANALYSE		
Die Open Data-Lage in Russland während des Krieges: zwischen Drohnenangriffen und bürokratischen Grabenkämpfen Das Cedar-Kollektiv		2
ANALYSE		
Die Kunst der Datenmanipulation in Russland: Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie Nikita Zakharov (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)		8
<hr/>		
CHRONIK		
Hinweis auf die Online-Chronik		15

Die Open Data-Lage in Russland während des Krieges: zwischen Drohnenangriffen und bürokratischen Grabenkämpfen

Das Cedar-Kollektiv

DOI: 10.31205/RA.452.01

Zusammenfassung

Seit Beginn der russischen Vollinvasion in die Ukraine im Februar 2022 haben die russischen Behörden regelmäßig ihre Daten dem öffentlichen Zugriff entzogen. Unseren Berechnungen zufolge sind im Lauf von zweieinhalb Jahren fast 600 Datensätze aus den »Open Data«-Segmenten von offiziellen Internetauftritten föderaler Behörden entfernt worden. Diese Zahl umfasst nicht die diversen Register, statistischen Berichtformulare, Berichtstexte mit makroökonomischen, finanziellen und kriminalstatistischen Kennziffern sowie über soziale Sicherungsleistungen, die ebenfalls gelöscht worden sind, mitunter rückwirkend für sämtliche bisher verfügbaren Jahre. Es lassen sich drei Hauptgruppen von Kennziffern ausmachen, und zwar aufgrund des offiziell genannten oder des vermutlichen Beweggrundes für die Sperrung: 1) Wirtschafts- und Finanzdaten, die eine Gefahr darstellen, weil sie Einfallstore für potenzielle Sanktionen aufzeigen; 2) Daten zum Krieg, die von Journalist:innen genutzt werden können; 3) potenziell heikle Daten zu sozialen und wirtschaftlichen Problemen im Land. Dieses Zurückfahren von Open-Data-Initiativen hat allerdings bislang noch nicht zu einer vollkommenen Geheimhaltung der Daten geführt. Ungeachtet der Militärensensur blieb der Zugang zu vielen Datengattungen erhalten. Das Zurückhalten von Daten erfolgt langsam, aber stetig. Die etablierte Infrastruktur für offene Daten besteht weiter, vor allem aufgrund der großen Trägheit des bürokratischen Systems und des Bestrebens von Bürokrat:innen, ihr Revier zu verteidigen.

Offene Daten vs. Geheimhaltung

Im Sommer 2023, nach den Drohnenangriffen auf Moskau im Mai des Jahres, unternahmen die föderalen Behörden in Russland eine Inventur der öffentlichen Daten. Unseren Quellen in der Regierung zufolge hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, das bei dieser Aufgabe federführend war, das Ziel ausgerufen, jeden Datensatz einer der folgenden drei Kategorien zuzuordnen:

1. Kritische Informationen, die eine sofortige Entfernung von der Internetseite erfordern (einige Dutzend Datensätze);
2. Sensible Daten, die eine zeitweilige Entfernung von der Internetseite erfordern, bis sie in einen geschlossenen Bereich verschoben werden können, der dann über das Portal »Gosuslugi« (»Staatliche Dienstleistungen«) erreichbar ist (rund 2 Prozent der Datensätze);
3. Daten, die kein spezielles Vorgehen erfordern (über 97 Prozent der Datensätze).

Die Datensätze, die einer sofortigen Verschiebung unterlagen, enthielten Informationen zu Infrastrukturstandorten, etwa Verzeichnisse von Wärmekraftwerken oder Stromleitungen sowie Statistiken zur Öl-, Gas- und Kohleproduktion. Die sensiblen Datensätze umfassten auch andere Geodaten (etwa topografische Karten oder Informationen zur Straßeninfrastruktur), Verzeichnisse von Infrastrukturen und Lizenzregister (z. B. zum Umschlag von Alkoholprodukten oder zur Abfallwirtschaft). Das sind Informationen, die – russischen Offiziellen zufolge – zur Planung von militärischen Angriffen oder zur Verhängung von Sanktionen eingesetzt werden können.

Zwei Wochen nach den Drohnenangriffen auf Moskau wurde von der Internetseite von »Rosgidromet«, der für die Beobachtung und Voraussage in den Bereichen Wetter, Klima und Umweltbedingungen zuständigen Behörde, ein Datensatz zu Eigenschaften der Atmosphäre entfernt, die theoretisch zur Entwicklung von Drohnen genutzt werden könnten. Später entfernten Behörden Verzeichnisse und Register von Objekten, die mutmaßlich angegriffen werden können: Kraftwerke, Wärmekraftwerke, Stromleitungen und ähnliche Anlagen. Insgesamt haben 36 der 55 föderalen Behörden, die derartige Daten veröffentlicht hatten, die Adressen ihrer Einrichtungen und territorialen Untergliederungen versteckt. Hierzu gehören nicht nur Sicherheits- und Infrastrukturbehörden, sondern beispielsweise auch das Bildungsministerium und »Rosalkogoltabakkontrol«, die Aufsichtsbehörde für die Produktion, Verbreitung und den Verkauf von alkoholischen Getränken und Tabakerzeugnissen.

Das ist nur eines von vielen Beispielen für die zunehmende »Verschlossenheit« des russischen Staates. Seit Beginn der russischen Vollinvasion in die Ukraine im Februar 2022 haben russische Behörden regelmäßig Daten dem öffentlichen Zugriff entzogen. Unseren Berechnungen zufolge sind im Lauf von zweieinhalb Jahren fast 600 Datensätze aus den »Open Data«-Segmenten von offiziellen Internetauftritten föderaler Behörden entfernt worden. Weitere 360

Datensätze föderaler Behörden (Verteidigungsministerium, Föderaler Strafvollzugsdienst, Justizministerium, Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Sportministerium) verschwanden zusammen mit dem Open Data-Portal, da die Behörden diese Dateien dann nicht erneut auf ihren Internetseiten veröffentlichten.

Die Anzahl der Datensätze kann nicht als universeller Maßstab für die Offenheit von Daten betrachtet werden, da sie unterschiedliche Datenmengen enthalten. Einige Datensätze enthalten nur einen einzigen Wert für ein bestimmtes Jahr, während andere einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren umfassen. Ein Sechstel der entfernten Dateien (101 Datensätze) enthält nur Verwaltungsdaten (Adressen und Telefonnummern von Einrichtungen, Listen öffentlicher Veranstaltungen oder Verzeichnisse von Informationssystemen). Für die Datensätze, die russische Behörden als »Open Data« veröffentlichen, sind gewöhnlich eine geringe Informativität und Relevanz kennzeichnend. Ein Drittel der 1.800 verbliebenen Datensätze enthalten Verwaltungsdaten, und ein Drittel von ihnen sind seit mindestens zwei Jahren nicht mehr aktualisiert worden.

Andererseits wurden Daten, die als »offen« (maschinell lesbar) formatiert wurden – also verschiedene Register, statistische Berichtsformulare, Berichtstexte mit makroökonomischen, Finanz-, Kriminalitäts- und Sozialhilfeleistungsdaten – ebenfalls gelöscht (mitunter rückwirkend für sämtliche vorherigen Jahre) oder sie wurden nicht mehr aktualisiert. Der genaue Umfang der versteckten Daten ist nur schwer festzustellen, weil die Veröffentlichung statistischer und offener Daten recht chaotisch erfolgt: Dateien unterschiedlicher Formate werden in unterschiedlichen Sparten der Internetseiten platziert, manchmal in Form von interaktiven Webseitentools.

Open Data soll Legitimität schaffen

Der Umstand, dass wir jetzt über die zunehmende Geheimhaltung von Daten sprechen, verweist auf das recht hohe Niveau der Offenheit in früheren Jahren. Im Laufe der letzten 30 Jahre hat der russische Staat in Bezug auf Datenoffenheit drei Phasen durchschritten (siehe[1]):

- 1991–2012: Aufbau der gesetzlichen Grundlage zur Umsetzung des Konzepts von Offenheit und Open Data, erste Projekte zu Offenlegung von Daten (»Gosudarstwennyj sakas« – staatliches Beschaffungswesen) und Start der Initiative »Offene Regierung«;
- 2012–2018: Streben nach maximaler Offenheit, »Offene Regierung« und andere Institutionen, die im Bereich Open Data tätig sind;
- 2018 bis heute: Aufgabe des bisherigen Konzepts, allmählicher Übergang zu einem paternalistischen Modell der Beziehungen zwischen Staatsmacht und Bürger:innen, schleichende Rückführung von Initiativen für Open Data.

Warum bewegte sich der Staat in Richtung Offenheit? Die einschlägige Literatur bietet mögliche Antworten in Bezug auf interne und externe Legitimität sowie den Nutzen für die Regierungsbehörden.

Zum einen war die russische Regierung von ihrem Streben nach internationaler Legitimität und der Integration in supranationale Institutionen beeinflusst. So bekundete Russland als Mitglied der G8 seinen Willen, 2012 der »Open Government Partnership« (OGP) beizutreten, einer multilateralen Initiative, die von nationalen und subnationalen Regierungen Verpflichtungen einfordert, eine offene Regierungsführung zu fördern. 2013 prüfte die OECD in Zusammenarbeit mit der staatlichen russischen Statistikbehörde »Rosstat« die Qualität der offiziellen Statistiken in Russland[2], deren Übereinstimmung mit internationalen Standards und insbesondere das System der Veröffentlichung statistischer Informationen.

Zweitens erforderte der Wunsch, ausländische Investitionen anzulocken, die Umsetzung internationaler Transparenzstandards. Es kommt vor, dass Autokratien Informationen (insbesondere solche zur Wirtschaftsleistung) als Signal an die internationale Gemeinschaft und an potenzielle Investor:innen offenlegen. Seraphine Maerz hat konstatiert, dass wirtschaftliche Globalisierung und internationaler Druck selbst Autokratien, die keinen politischen Wettbewerb aufweisen, dazu bringen, einige Informationen zu veröffentlichen und Faktoren zur Förderung von Transparenz zu stärken, beispielsweise die elektronische Verwaltung (siehe: Maerz, 2016). Bei einem Vergleich postsowjetischer Staaten, die *Open Government*-Initiativen verabschiedet hatten, kommt Maerz zu dem Schluss, dass der Grad an Transparenz in Russland höher ist als in anderen Ländern. Die verbesserte Qualität der Regierungsführung korreliert mit den ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in Russland ([3]). Somit wurde Offenheit zu einem der Mechanismen, die die Sicherheit von Investitionen gewährleisten sollen.

Drittens war die Legitimität im Innern für die russische Regierung ein weiterer Grund, Informationen offenzulegen und öffentlich verfügbar zu machen. Informationsflüsse sind für gute Regierungsführung wichtig (siehe: Islam, 2006). Die Regierung veröffentlicht nicht nur Datensätze, sondern auch detaillierte Informationen über die Regierung selbst, deren Zuständigkeiten, Gesetzestexte und Dokumente. Maerz zeigt, dass autoritäre Regime mit politischem Wettbewerb e-Government und Open Data-Initiativen hauptsächlich dazu einsetzen, die Legitimität im Innern zu erhöhen. Sämtliche Informationen und etablierten Prozesse einer elektronischen Verwaltung erhöhen die Qualität der büro-

kratischen Verfahren und damit die Zustimmung zur Regierung. Quintin Beazer und Ora John Reuter haben Daten zur wirtschaftlichen Leistung analysiert und aufgezeigt, dass die Kreml-Partei »Einiges Russland« in Kommunen, in denen die Bürgermeister ernannt wurden, von den Wähler:innen für eine schlechte Entwicklung der Wirtschaft abgestraft wurde, gemessen als der Anteil an den Gesamtstimmen, die »Einiges Russland« bei den entsprechenden regionalen Parlamentswahlen in diesen Kommunen erhalten hat (siehe: Beazer / Reuter, 2019). Das legt nahe, dass sich der Staat um die Leistungen in diesem Bereich kümmern sollte. Und es erklärt, warum er daran interessiert ist, Daten zu sammeln, die als Grundlage für die Regierungsführung und für seine Entscheidungen dienen.

Viertens erfordert ein technokratisches autoritäres Regierungsmodell eine intensive Digitalisierung und externe Expertise, für die ebenfalls Daten gebraucht werden. Der Theorie über Informationsautokratien zufolge (siehe: Guriev/Treisman, 2020) verzichten moderne Autokratien auf den Einsatz von Ideologien oder massenhaften Repressionen und konzentrieren sich stattdessen auf eine vollständige Kontrolle im Informationsbereich. Dabei soll die Wahrnehmung erzeugt werden, dass das Regime die Wirtschaft kompetent managen kann. Allerdings wird es dann schwierig, in Bezug auf Wirtschaftsdaten zu lügen. Das ist der Grund, warum einige Autokratien tatsächlich daran arbeiten, die Qualität der Verwaltung und die Kapazitäten des Staates zu verbessern, was mit einem gewissen Grad an Verantwortlichkeit und einem freien Informationsfluss einhergeht. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass es landesweit nicht allzu viele Endnutzer:innen der »Rohdaten« gibt, bedeutet das für das Regime keine große Gefahr, solange eben der Zugang zu den Medien von der Regierung kontrolliert wird.

Gleichzeitig wandelt sich unter Regimen, in denen auf keiner der Ebenen des Staates Wahlen eine primäre Rolle spielen, wenn Politiker:innen bestimmt werden, der Charakter der Verantwortlichkeit. Die sogenannte *long route accountability* (siehe: Dewachter et al., 2018) geht von einer größeren Zentralisierung der Macht und einer strengeren bürokratischen Aufsicht aus. In diesem Modell sind die Bürokrat:innen nicht direkt gegenüber den Bürger:innen verantwortlich. Vielmehr äußern Bürger:innen ihren Unmut dann gegenüber hochrangigen Politiker:innen, und diese wirken wiederum auf Bürokrat:innen der unteren Ebenen ein. Das erfolgt für gewöhnlich über eine Bestrafung, die von formalen Abmahnungen bis hin zur Beschneidung und den Verlust von Ressourcen reicht.

Somit führt ein hoher Grad an Digitalisierung und Zentralisierung beim Aufbau des staatlichen Informationssystems dazu, dass einfach als Nebenprodukt der Verwaltungsprozesse viele Details verfügbar werden: Die Daten werden zu Artefakten eines Modells des »digitalen Paternalismus«.

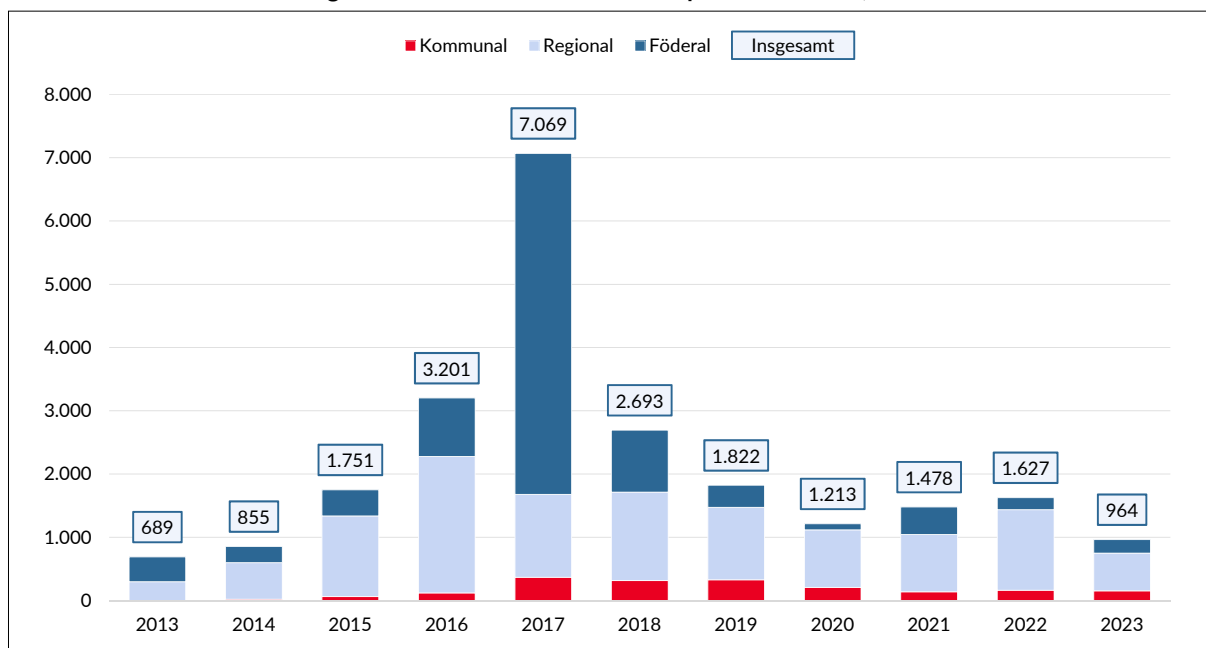
So besteht zum Beispiel in Russland ein recht hohes Niveau an Offenheit in Bezug auf juristische Daten. Das Informationssystem »Justiz«, das 2006 gestartet wurde, wird von Gerichten im ganzen Land bei deren täglicher Arbeit genutzt. Und es hilft Bürger:innen, die juristischen Verfahren kritisch zu hinterfragen. Gleichzeitig haben Wissenschaftler:innen und Journalist:innen die Möglichkeit, diese Daten zu sammeln und zu untersuchen, wie das Justizsystem funktioniert. Das offizielle Modul, in dem die Justizdaten zusammengeführt werden, hat allerdings Anfang 2024 seinen Betrieb eingestellt. Allerdings bleibt immer noch die Möglichkeit erhalten, Daten direkt von der Internetseite eines Gerichts zu erlangen. Zu diesem Zweck haben Journalist:innen und Wissenschaftler:innen spezielle Tools entwickelt, etwa den Parser für juristische Daten ([4]) des Projekts »Wenn man genau sein will« (russ.: »Jesli byt totschnym«, [5]).

Der Höhepunkt der Bewegung in Richtung Offenheit wurde mit der Schaffung von spezialisierten Institutionen erreicht, die als Flaggschiff der Offenheitsinitiativen auf föderaler Ebene dienen sollten. Im Februar 2012 entstand das System »Offene Regierung« ([6]), das in den sechs Jahren seines Bestehens entweder nicht genügend Vollmachten oder nur unzureichend Mittel erhielt, was es letztlich weniger effektiv werden ließ als geplant.

Gleichwohl wurden dank der »Offenen Regierung« Offenheits-Standards für föderale Behörden und Änderungen am Informationsgesetz verabschiedet (Föderales Änderungsgesetz Nr. 8 vom 28. Februar 2012). Es wurde das Konzept von »Open Data« erarbeitet und technische Anforderungen für die Veröffentlichung, die Verzeichnisse und die Verfahren zur Bereitstellung von Daten definiert. 2.200 maschinenlesbare Datensätze wurden allein auf den Internetseiten föderaler Behörden veröffentlicht.

Zum Zeitpunkt seiner Schließung »zu Wartungszwecken« im März 2023 enthielt das Open Data-Portal 27.000 Datensätze. Die meisten (84 Prozent) waren in der Zeit der »Offenen Regierung« erstmals hochgeladen worden, wobei die Spitze der Uploads in das Jahr 2017 fiel.

In Wirklichkeit war das Portal öfter ein Ziel der Kritik von Forscher:innen als ein Flaggschiff für Open Data in Russland. Bis Anfang 2023 sind 60 Prozent der Datensätze niemals aktualisiert worden, 30 Prozent wurden nie heruntergeladen und nur zwei Prozent (470 Datensätze) sind mehr als hundert Mal oder häufiger heruntergeladen worden. Seit 2018 jedoch rückte das Regime zunehmend von einem Modell der »Verantwortlichkeit durch Offenheit« ab und bewegte sich in Richtung eines paternalistischen Modells der Interaktion mit seinen Bürger:innen. In einem solchen Top-Down-Modell wird eine Open Data-Praxis, die Transparenz und freien Zugang zu Regierungsdaten umfasst, nicht als Priorität betrachtet.

Grafik 1: Anzahl der hochgeladenen Datensätze auf dem Open Data-Portal, nach Jahren

Quelle: Portal Otkrytych dannych (Open Data Portal)

Gründe für die Geheimhaltung von Daten

Die ersten Anzeichen einer Rückentwicklung, oder zumindest einer Verlangsamung der Offenheitsinitiativen, zeigten sich zu Beginn von Putins dritter Amtszeit. Sie verstärkten sich nach der Annexion der Krim. Die Konfrontation mit den Ländern des Westens ließen in Russland das Interesse an einer internationalen Legitimierung durch Beteiligung an internationalen Offenheitsinitiativen zurückgehen. 2013 schob Russland seinen Beitritt zur Open Government Partnership (OGP) auf.

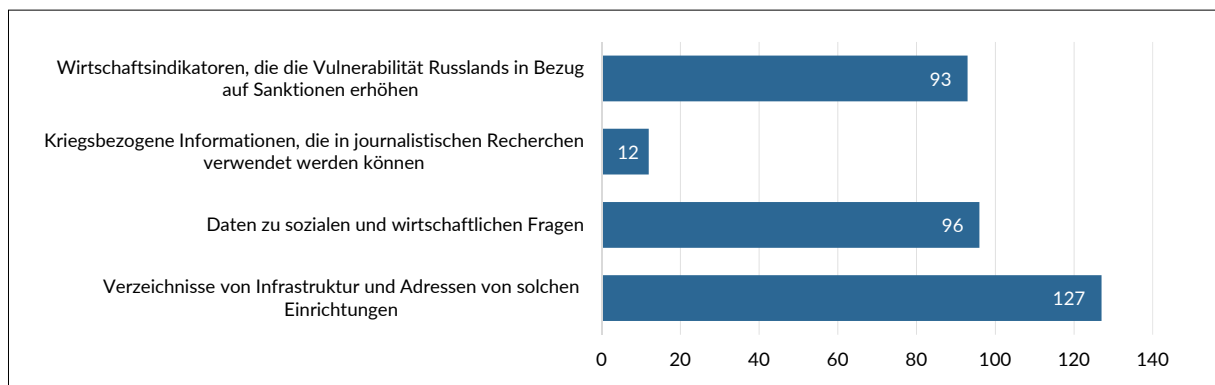
2014 zog sich Russland aus der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Datenoffenheit zurück, was ja eigentlich eine der Aufgaben der »Offenen Regierung« gewesen war. Gleichzeitig setzte das Land die Verhandlungen über einen Beitritt zur OECD aus. Nach der Auflösung der G8 wurde deren Open Data-Charta, der sich Russland im Sommer 2013 angeschlossen hatte, in Russland nicht mehr erwähnt.

Ein weiterer Faktor bestand darin, dass als Nebeneffekt von Offenheit Antikorruptionsermittlungen vorangetrieben werden konnten. Diese bildeten in den 2010er Jahren die wichtigste Triebkraft oppositioneller Politik in Russland und bedeuteten für das Regime eine ernste Gefahr. 2016 hatte der Umstand, dass die Namen der Söhne von Generalstaatsanwalt Jurij Tschajka aus dem Register für Grundbesitz verschwanden, für großes Aufsehen gesorgt. Kurz nach der Veröffentlichung einer entsprechenden Recherche von Alexej Nawalnyj und seiner Stiftung zur Korruptionsbekämpfung ([7]) waren ihre Namen durch Codes ersetzt worden. 2017 wurde das Gesetz »Über den Staatsschutz« (Föderales Gesetz Nr. 57 v. 27.5.1996) geändert (Änderungsgesetz Nr. 148 v. 1.7.2017), so dass es Amtsträgern offiziell erlaubt wurde, Informationen über sich selbst und Familienangehörige aus öffentlichen Registern zu entfernen.

Diese Faktoren führten allerdings nicht zu einer abrupten Trendwende. Aus einer gewissen Trägheit heraus entwickelten sich eine Reihe von Offenheitsinitiativen einige Zeit weiter.

Das Jahr 2022 war ein Wendepunkt: Die Dimension der Geheimhaltung von Daten war beispiellos. Drei primäre Gruppen von Indikatoren lassen sich hier feststellen, wenn man die offiziell verkündete oder die vermutliche Motivation für die Entfernung zugrunde legt.

1. *Wirtschaftsindikatoren, die die Vulnerabilität Russlands in Bezug auf Sanktionen erhöhen.* Zu dieser Kategorie gehören Daten, die potenziell die Verhängung von Sanktionen gegen den russischen Staat oder verschiedene Wirtschaftsbereiche befördern könnten. Sechs wichtige Gruppen von Indikatoren sind unter Verschluss genommen worden, z. B. in folgenden Bereichen: makroökonomische und Finanzdaten, Außenhandel, Anschaffungen durch den Staat, Staatsbesitz, die Einkommen von Vertreter:innen des Staates, Gewinnung fossiler Rohstoffe, industrielle Produktion und Bankberichte. Mindestens 15 Behörden haben 93 Datensätze unter Verschluss genommen. Dabei verwendet die Regierung oft sehr formale Argumente; die Logik des Vorgehens ist bürokratisch (so wurden beispielsweise

Grafik 2: Gründe für den Datenverschluss: bemerkenswerte Fälle, Gründe für den Datenverschluss

Quelle: Zusammenstellung von Cedar basierend auf dem Portal Otkrytych dannych (Open Data Portal).

Export- und Importdaten entfernt, um »Spekulation zu verhindern«). Es gibt keinen Weg festzustellen, inwieweit die versteckten Daten tatsächlich eine Gefahr darstellen und wie sehr deren Verschluss von Lobbygruppen (etwa durch Unternehmen, die von verringerter Transparenz profitieren würden) oder Vertreter:innen der Bürokratie betrieben wurde, weil diese sich vor potenziellen Konsequenzen schützen wollen.

2. *Kriegsbezogene Informationen, die in journalistischen Recherchen verwendet werden können.* Es gibt sehr viel frühere Beispiele von Daten, die unter Verschluss gerieten, nachdem sie Gegenstand einer Medienrecherche waren. Wenn solche Daten zuvor überwiegend die Korruption betrafen, geht es jetzt um alle Bereiche, die mit dem Krieg zusammenhängen, und sei es nur mittelbar. Hier ergibt sich die Logik aus der medialen Wirkung: Die Daten werden nicht wegen ihrer spezifischen Aussagekraft entfernt, sondern weil sie Gegenstand eines journalistischen Artikels waren. Hier lassen sich vier Kategorien unterscheiden: Sterblichkeit durch äußere Einwirkung, die Anzahl von Personen mit Behinderungen, die Anzahl der Strafgefangenen und Daten zu Sozialleistungen und Kompensationszahlungen. Mindestens sechs Behörden haben zwölf Datensätze unter Verschluss genommen. Viele dieser Daten waren genutzt worden, um indirekt das Ausmaß der Kriegsverluste des russischen Militärs abzuschätzen.

3. *Daten zu sozialen und wirtschaftlichen Themen.* Seit 2022 hat es eine beträchtliche Verschiebung hin zum Entfernen von Daten gegeben, die dem Image der Regierung schaden könnten. Diese Kategorie ist aufgrund der großen Datenmengen, die nun unter Verschluss sind, komplex. Es ist schwierig, die genaue Anzahl der betroffenen Datensätze und Indikatoren abzuschätzen. Hierzu gehören Daten zur Kriminalität, zu Kleinanleihen, zur Umweltverschmutzung, zu Verletzten bei Notstandssituationen sowie zum Zustand der Flugzeugflotte. Diese Daten stehen nicht in direkter Verbindung mit militärischen Operationen. Sie können aber die negativen Auswirkungen widerspiegeln, die der Krieg und die Sanktionen auf die russische Gesellschaft haben. Möglicherweise werden einige Kennziffern vorsorglich entfernt, bevor sie die Aufmerksamkeit der Medien erregen können und somit in die Kategorie zwei fallen würden.

Russland ist noch immer keine Blackbox: Wie wir das Land trotz mangelnder Transparenz erforschen können

Das Vorgehen der Regierung scheint bislang keiner durchdachten Strategie zu folgen. Vielmehr reagieren die Behörden lediglich auf tatsächlich oder potenziell gefährliche Situationen. Oft ist die Entfernung von Datensätzen, besonders, wenn es sich um technische, rein der minimal notwendigen Auskunft dienenden Datensätze handelt, eher eine bürokratische Formalität: Die Daten werden nicht mit voller Konsequenz entfernt, wobei manchmal alles entfernt wird und manchmal nur bestimmte Dateien. Darüber hinaus können gelöschte Informationen mitunter als Text- oder Tabellendateien auf Internetseiten wiedergefunden werden.

Die Entfernung eines bestimmten Datensatzes ist oft nicht das Ergebnis einer direkten Anweisung von oben, sondern der Entscheidung einzelner Beamter. So hat zum Beispiel »RosTrud« (Föderaler Dienst für Arbeit und Beschäftigung), das über viele Jahre hinweg an der Spitze des Offenheitsrankings der Behörden gestanden hatte ([8]), überraschenderweise ein Dutzend Datensätze über Sozialleistungen entfernt, von denen die meisten nichts mit dem Krieg zu tun hatten.

Das Zurückfahren von Offenheitsinitiativen hat noch nicht zu einer umfassenden Geheimhaltung geführt. Die Entfernung der Daten erfolgt derzeit noch langsam, aber stetig. Ungeachtet der Militärensensur ist der Zugang zu Daten, die eine Reihe von Politikbereichen berühren, erhalten geblieben.

Hier spielt die Trägheit der Bürokratie eine Rolle: Einige Personen, die für Open Data verantwortlich zeichnen und noch aus demokratischeren Zeiten im Amt sind, veröffentlichen aus Gewohnheit weiterhin Informationen. Diese Trägheit und die fortgesetzte Tätigkeit dieser Institutionen wirken mitunter dem Trend rückläufiger Transparenz entgegen. Hinzu kommt, dass Bürokrat:innen der mittleren Ebene versuchen, ihr Revier zu verteidigen.

Einige Daten können nicht so leicht dem öffentlichen Zugriff entzogen werden, weil die Infrastruktur der staatlichen Regulierung und Steuerung darauf aufbaut. Diese Infrastruktur stützt sich auf die Verfügbarkeit dieser Daten, um effektiv funktionieren zu können. Das bedeutet die Herausforderung, den Zugang zu beschränken, ohne dabei grundlegende regulatorische Prozesse zu beeinträchtigen.

Was schwerer wiegt, ist, dass der russische Staat zwar nicht mehr internationale Legitimität anstrebt und die Bewegung in Richtung Offenheit stockt. Doch lassen das Streben nach interner Legitimität und die technokratische Natur des staatlichen Regierungsmodells, das sich auf Informationen stützt, hoffen, dass ein Zugang zu Daten für einige Zeit erhalten bleibt. Wenn Bürger:innen trotz des gegenwärtigen Klimas immer noch das Recht auf Datenzugang haben, folgt dies nicht dem Ansatz, dass bürgerliche Kontrolle eine gute Sache sei. Hier greift vielmehr das Paradigma des »Staates als Dienstleister«. Dieser Ansatz bedeutet, dass der Staat bei der Lösung von Problemen helfen wird – solange man technokratische Mittel einsetzt, und eben keine politischen.

Klagen über eine mangelnde Qualität russischer Daten und eine verbreitete Fälschung von Daten sind ebenfalls recht überzogen, wie wir in unserer Studie »Can Russian data be trusted? A hazard map of official statistics« ([9]) zeigen konnten. Typischerweise sind Fälle, bei denen Kennziffern direkt manipuliert wurden (etwa Statistiken zur Sterblichkeit), den Fachleuten wohlbekannt. Die meisten Fälschungen erfolgen auf der mittleren und unteren Ebene, und zwar durch Versuche, eine zentralisierte Verwaltung aufgrund von Kennziffern umzusetzen, wobei man sich darauf konzentrieren muss, die Zielvorgaben strikt zu erfüllen (siehe: Kalgin 2016). Auf der föderalen Ebene – das wurde für die Jahre 2022 bis 2024 gezeigt – ist der Staat eher bestrebt, sensible Daten zu verstecken als zu versuchen, Statistiken direkt zu verfälschen.

Hinzu kommt, dass neue digitale Projekte entstehen ([10]), die den Zugriff auf Daten einfacher machen oder sogar neue Daten erschließen, die früher nicht zugänglich waren. So veröffentlicht das Portal »OWD-Info« Daten zu politischen Repressionen ([11]), das Projekt RIMA archiviert Beiträge unabhängiger russischer Medien ([12]) und das Projekt »Cedar« bietet der Forschung Zugang zu Wahlstatistiken, juristischen Daten und vielen anderen Quellen, der auf Anfrage hergestellt werden kann ([13]).

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über die Autor:innen

Cedar ist ein unabhängiger Think-Tank, der im März 2024 entstand und zum Ziel hat, für die Wissenschaft und für Expert:innen Daten über Russland bereitzustellen. Unser Team besteht aus unabhängigen Wissenschaftler:innen, Datenexpert:innen und Journalist:innen, die viele Jahre in der Russlandforschung tätig sind und jetzt im Exil arbeiten. Wir wollen die Forschung und die Fachwelt dabei unterstützen, Russland mit Hilfe unserer elektronischen Tools und unserer Quellen besser zu verstehen. Unsere Forschung umfasst auch eine Studie zu Wahlfälschungen in Russland (<https://cedarus.io/research/evolution-of-russian-elections>), wobei ein Datensatz zur Recherche (<https://cedarus.io/data/elections>) und ein Bericht zur Qualität offizieller russischer Daten (<https://cedarus.io/research/russian-statistics>) bereitgestellt werden. Darüber hinaus laufen aktuelle Projekte, unter anderem eine vollständige Datenbank mit Urteilen russischer Gerichte.

Zu diesem Artikel hat *Evgeniya Mitrokhina* mit beigetragen; sie ist Doktorandin an der Universität Wisconsin-Madison.

Bibliografie

- Bach, T.: Bureaucratic Politics, [=ARENA Working Paper Nr. 8/2021], University of Oslo, 3. November 2021
- Beazer, Quintin H.; Ora John Reuter: Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism, in: The Journal of Politics, 81.2019, Nr. 2, S. 648–662.
- Cedar: Can Russian Data Be Trusted? A Hazard Map of Official Statistics, 2024; <https://cedarus.io/research/russian-statistics>.
- Dewachter, Sara; Annalijn Conklin, Nathaniel Mason, Lucinda Gosling, Susan Watt, Ellen Chappell: Beyond the short versus long accountability route dichotomy: Using multi-track accountability pathways to study performance of rural water services in Uganda, in: World Development, 102.2018, Februar 2018, S. 158–169.
- Guriev, Sergei; Daniel Treisman: A theory of informational autocracy, in: Journal of Public Economics, 186.2020, Artikel 104158.

- Islam, Roumeen: Does more transparency go along with better governance?, in: *Economics & Politics*, 18.2006, Nr. 2, S. 121–167.
- Kalgin, Alexander: Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation, in: *Public Management Review* 18.2016, Nr. 1, S. 110–138.
- Kofanov, Dmitrii; Valentin Shcherbakov, Andrey Gorin, Alexander Sobolev: Encouraged to cheat? Federal incentives and career concerns at the sub-national level as determinants of under-reporting of COVID-19 mortality in Russia, in: *British Journal of Political Science*, 53.2023, Nr. 3, S. 835–860.
- Kokorin, D.; D. Gorskiy, E. Zubiuk, T. Kotelnikova: Known Unknowns: Studying Russia in Condition of Growing Non-transparency, in: *International Foreign Relations Journal*, 55.2024, Nr. 1, S. 23–42.
- Maerz, Seraphine F.: The electronic face of authoritarianism: E-government as a tool for gaining legitimacy in competitive and non-competitive regimes, in: *Government Information Quarterly* 33.2016, Nr. 4, S. 727–735.
- OVD-Info [OWD-Info]: Reports and Data on Political Persecution in Russia, 2024; <https://en.ovdinfo.org/reports>.
- RIMA Media: Russian Independent Media Archive, 2024; <https://rima.media/en>.

Verweise

- [1] <https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2019/06/Otkrytost-doklad.pdf>
- [2] <https://www.oecd.org/sdd/Assessment-of-the-Statistical-System-and-Key-Statistics-of-the-Russian-Federation.pdf>
- [3] <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?end=2022&locations=RU&start=1992&view=chart>
- [4] <https://github.com/tochno-st/sudrfscraper>
- [5] <https://tochno.st/>
- [6] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/34772>
- [7] <https://chaika.navalny.com/>
- [8] <https://ach.gov.ru/news/otkrytost-2023>
- [9] <https://cedarus.io/research/russian-statistics>
- [10] <https://nemsovfund.org/cp/wp-content/uploads/2024/02/RussiaKnownUnknowns-IFR.pdf>
- [11] <https://en.ovdinfo.org/reports>
- [12] <https://rima.media/en>
- [13] <https://cedarus.io/research/russian-statistics>

ANALYSE

Die Kunst der Datenmanipulation in Russland: Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie

Nikita Zakharov (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)

DOI: 10.31205/RA.452.02

Zusammenfassung

Russland befindet sich in einem Krieg gegen die Ukraine und damit auch indirekt in einem Konflikt mit dem Westen: Russland hat sich damit auf unbekanntes Terrain begeben. Damit wachsen die Bedenken, ob den russischen staatlichen Statistiken in Kriegszeiten zu trauen ist. In dieser Analyse stelle ich einige Schlussfolgerungen vor über mögliche Datenmanipulation während der Pandemie, die insbesondere durch das nationale Referendum über die Verfassungsänderungen im Jahr 2020 befördert wurden. Basierend auf den Erkenntnissen dieser Studie stelle ich einige Überlegungen an, wie Russland staatliche Daten in Zeiten des Krieges manipulieren könnte.

Autokratien und Datenmanipulation

»Einem Kreis von Männern, der niemandem Rechenschaft ablegt, sollte man nicht trauen«. Dieses berühmte Zitat eines amerikanischen Gründervaters ist nach wie vor von großer Bedeutung im Umgang mit offiziellen staatlichen Daten in nicht-demokratischen Regimen. Das gilt insbesondere in der derzeitigen Epoche, in der autokratische Regierungen vor allem auf Desinformation setzen (Gurieva and Treisman, 2019). So stellte beispielsweise eine kürzlich ver-

öffentliche Studie von Martinez (2022) fest, dass autokratische Regime etwa ein Drittel ihres gemeldeten Wirtschaftswachstums fälschen. Korrigiert man diese Fälschungen, so fällt das »Wunder des autokratischen Wachstums« in Regimen wie China deutlich bescheidener aus. Eine Folgestudie von Briviba et al. (2024), die eine ähnliche Methodik verwendet, zeigt, dass andere institutionelle Faktoren wie internationale wirtschaftliche und politische Offenheit und Dezentralisierung diese Datenfälschungen noch zusätzlich begünstigen. Eine weitere Studie von Wallace (2016) legt nahe, dass solche Manipulationen vor allem in politisch heiklen Zeiten auftreten, zum Beispiel kurz vor dem Wechsel an der Staatsspitze in China.

Wendet man diese Erkenntnisse auf die Russische Föderation nach dem unprovokierten Einmarsch in die Ukraine an, so könnte angenommen werden, dass ein Land mit wachsenden autokratischen Tendenzen, abnehmender wirtschaftlicher und politischer Offenheit und den politischen Turbulenzen aufgrund des Angriffskrieges keine auch nur annähernd wahrheitsgemäßen Statistiken herausgeben würde. Andererseits könnte es auch gute Gründe geben, weiterhin Daten zu veröffentlichen: Schließlich sind offizielle Statistiken in Autokratien Teil ihrer Desinformationskampagnen. Manipulierte Daten können aber nur dann ihre Wirkung als Desinformation entfalten, wenn sie zumindest teilweise korrekt sind, um ausreichend glaubwürdig zu erscheinen (Carter und Carter, 2024). Gleichzeitig ist es keine einfache Aufgabe, in einem so großen Land das Gleichgewicht zwischen echten und manipulierten Daten zu bewahren: Aufgrund einer umfangreichen Bürokratie würden dieselben mehrstufigen Hierarchien, die an der Datenerhebung und -aggregation beteiligt sind, auch Daten entsprechend ihrer Wahrnehmung eines »wünschenswerten« Grads der Fälschung und im Rahmen ihrer administrativen Kapazitäten manipulieren. Wie in einer aufschlussreichen Studie von Rundlett und Svolik (2016) beschrieben, führt eine solche bürokratische Hierarchie zu einem Problem asymmetrisch verteilter Anreize und Karrieremotive auf den verschiedenen Verwaltungsebenen und kann dazu führen, dass es auf der föderalen Ebene zu einem Übermaß an Fälschungen kommt. Dieser übereifrige Betrug ist immer wieder bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu beobachten. Allerdings ist weniger eindeutig, wie der Kreml in einer außergewöhnlichen Situation wie einem Krieg mit offiziellen Statistiken umgeht. Denn hier sind die Unsicherheiten auf den unteren Verwaltungsebenen besonders groß, und die Signale aus dem föderalen Zentrum können durchaus zweideutig ausfallen.

In dieser Analyse versuche ich, diese empirische Frage zu beantworten, indem ich mir Erkenntnisse über Datenmanipulationen während der COVID-19-Pandemie zunutze mache, die meine Koautoren Alexander Libman, Vladimir Kozlov, Dmitrii Kofanov und ich in einer kürzlich im *British Journal of Political Science* veröffentlichten Studie untersucht haben ([1]). Wir konzentrierten uns dabei auf die ersten sechs Monate der Pandemie und untersuchten die Diskrepanzen zwischen der offiziellen und der tatsächlichen Sterblichkeitsrate durch das Coronavirus. Wir analysierten in der Studie, wie das Referendum über Verfassungsänderungen, das für den russischen bürokratischen Apparat einen besonders kritischen Zeitpunkt darstellte, sich auf Datenmanipulationen in den COVID-19-Statistiken auswirkte.

Die Pandemie in Russland und die Manipulation der COVID-19-Sterblichkeit

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie Anfang 2020 stellte ein politisch heikles Ereignis dar, da die Pandemie die Pläne von Präsident Wladimir Putin durcheinanderbrachte, die von ihm initiierten Verfassungsänderungen per Plebiszit bestätigen zu lassen. Die Verfassungsreform diente vor allem dazu, Putin die Möglichkeit einzuräumen, nach Ablauf seiner derzeitigen Amtszeit im Jahr 2024 erneut für das Präsidentenamt zu kandidieren. Dies wäre andernfalls aufgrund der verfassungsmäßigen Amtszeitbeschränkungen nicht mehr rechtens gewesen. Obwohl die Änderungen durch eine einfache Parlamentsabstimmung hätten angenommen werden können, beschloss Putin, die Verfassungsreform zu einem großen Spektakel zu machen. Durch das Referendum wollte er seine Popularität demonstrieren und die Loyalität der Staatsverwaltung auf den Prüfstand stellen. Ursprünglich sollte das Referendum im April 2020 abgehalten werden, doch aufgrund der schnellen Verbreitung des Virus war Putin gezwungen, das Referendum auf den 25. Juni zu verschieben.

Allerdings hing auch dieser neue Termin davon ab, wie sich die Pandemie entwickeln würde. Fiele das Referendum auf einen Zeitraum, in dem sich das Virus rasant verbreitete, so würde das Plebiszit die Legitimität der Verfassungsänderungen wohl kaum steigern und könnte sogar zu öffentlicher Kritik am Kreml führen, der die Gesundheit der Bevölkerung vernachlässigte. Das hohe Risiko, sich bei einer öffentlichen Massenveranstaltung mit dem Virus anzustecken, würde die Wahlbeteiligung ebenfalls stark verringern. Somit wurde der Rückgang der Ansteckungsrate oder zumindest die Überzeugung der Bevölkerung, dass die Pandemie unter Kontrolle sei, zur wichtigsten Aufgabe des Regimes. Gleichzeitig verzichtete Putin darauf, persönlich unpopuläre Maßnahmen (wie Ausgangssperren) zu ergreifen; stattdessen übertrug er den regionalen Gouverneuren die Befugnis, Pandemiemaßnahmen umzusetzen, die damit de facto für die Eindämmung des Virus verantwortlich gemacht wurden. Diese Konstellation legte die Erwartung nahe, dass die Gouverneure auf die Herausforderung mit systematischer Datenmanipulation

lation reagieren würden. Wir vermuteten, dass das Ausmaß der Manipulation von mehreren Bedingungen abhing: 1) der Bedeutung der Verschleierung der COVID-19-Daten für das föderale Zentrum; 2) der individuellen politischen Lage der Gouverneure, insbesondere der zeitliche Abstand zu den nächsten Wahlen, die mit dem Risiko verbunden waren, dass der Präsident den amtierenden Gouverneur nicht mehr für die Wiederwahl kandidieren ließ (unter Verwendung des sogenannten »kommunalen Filters«); 3) institutionellen Faktoren wie der Pressefreiheit (dieser Faktor wurde in einem Arbeitspapier (Kofanov et al., 2020) untersucht, die Ergebnisse flossen aber nicht in die begutachtete Veröffentlichung ein).

Im Nachhinein können wir die Manipulation der COVID-19-Sterblichkeit zuverlässig messen: Die Daten über die gesamte Übersterblichkeit (excess mortality; diese wurde zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht) werden weithin als ein wesentlich weniger verzerrtes Maß angesehen, das unentdeckte und nicht gemeldete COVID-19-Fälle berücksichtigt (Beaney et al., 2020; Vestergaard und Molbak, 2020). Zunächst berechneten wir die zusätzlichen Todesfälle in jedem einzelnen Monat pro Region, d. h. jene Anzahl von zusätzlichen Todesfällen, die über der erwarteten Zahl der Todesfälle lag, die ohne die Pandemie eingetreten wären. Diese Zahl berechneten wir anhand der Daten aus den drei Jahren vor der Pandemie. Zweitens teilten wir die zusätzlichen Todesfälle durch die erwartete Zahl der Todesfälle in der jeweiligen Region und im jeweiligen Monat und erhielten so die Rate für die Übersterblichkeit.

Um die Manipulation der COVID-19-Sterblichkeit zu beurteilen, verglichen wir die Übersterblichkeit mit den offiziell gemeldeten Daten, die auf *stopcoronavirus.rf* veröffentlicht wurden. Hierbei handelt es sich um eine von der Regierung betriebene Internetseite, die in den ersten Wochen der Pandemie eingerichtet wurde, um Echtzeitdaten zu Infektionsraten und Sterblichkeitsraten zu melden. Die Webseite wurde im staatlichen Fernsehen und im Internet sowie auch auf den führenden sozialen Medien umfassend beworben. Wichtig ist, dass *stopcoronavirus.rf* die einzige legitime Quelle für statistische Informationen über die Coronavirus-Pandemie in Russland war, wie die Behörden erklärten: Alle anderen Schätzungen wurden als »Falschinformationen von öffentlichem Interesse, die unter dem Deckmantel von Fake News verbreitet werden« eingestuft und hätten nach einer jüngst verabschiedeten Änderung des Gesetzes über Verleumdung mit einer Strafe von bis zu fünf Jahren Haft oder einer hohen Geldstrafe (bis zu 300.000 Rubel, das waren ungefähr \$4.200) geahndet werden können.

Vor diesem Hintergrund lassen sich fünf wichtige Lektionen aus der Datenmanipulation im ersten Jahr der Pandemie ziehen, die auch für Russland in Kriegszeiten relevant sind.

Lektion 1. Anreize, die auf föderaler Ebene in Moskau gesetzt werden, begünstigen Datenmanipulationen

Es gibt zwei Maße für die COVID-19-Sterblichkeit: ein offizielles und ein zuverlässigeres. Die Differenz zwischen den beiden Maßen visualisieren wir für jede russische Region für die Monate vor dem Referendum (April–Juni 2020) in Grafik 1. Mit Ausnahme der vier Regionen, in denen die Pandemie aufgrund ihrer Abgeschlossenheit noch nicht ausgebrochen war (Gebiet Altaj; Republik Burjatien; die Oblaste Tscheljabinsk und Kirow) beobachten wir in vielen Regionen eine zu niedrige Erfassung der durch das Coronavirus verursachten Todesfälle. Das bedeutet, dass die staatlichen Anreize, ein »rosiges« Bild vom Sieg über die Pandemie zu zeichnen, tatsächlich zu Datenmanipulation führten.

Lektion 2. Die Dunkelziffer ist höher, je unsicherer die regionalen Gouverneure hinsichtlich ihrer politischen Zukunft sind

Obwohl die Manipulationen weit verbreitet waren, gibt es dennoch erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen. Wie lassen sich diese Unterschiede erklären? Unsere Kernhypothese war, dass Regionen, in denen Gouverneure glauben, dass sie größeren politischen Risiken ausgesetzt sind und daher ihr Amt verlieren könnten, eher bereit sind, der Regierung ein rosigeres Bild zu malen und daher die COVID-19-Sterblichkeit zu niedrig angeben. Als Indikator für das politische Risiko verwenden wir den zeitlichen Abstand zu den Gouverneurswahlen, dessen Erfolg fast ausschließlich von der Unterstützung durch das föderale Zentrum und insbesondere den Präsidenten abhängt (da dieser die Möglichkeit hat, jedem Gouverneur die erneute Kandidatur zu untersagen). Die Gouverneurswahlen sind keine demokratischen Wahlen, bei denen die Bevölkerung ihren bevorzugten Kandidaten wählt. Ein vom föderalen Zentrum unterstützter Kandidat hat kaum Konkurrenz (da Oppositionskandidaten von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen sind) und schafft sich eine Mehrheit der Stimmen mit administrativen Mitteln (Zwangsmobilisierung von staatlichen Angestellten etwa in staatlichen Unternehmen, von Gefängnisinsassen, Polizisten usw.) und manchmal auch mit offenem Wahlbetrug. Unsere empirische Identifizierungsstrategie stützt sich auf die asynchronen Wahlzyklen in den einzelnen Regionen, die alle 85 Regionen (die 83 international anerkannten russischen Regionen und die besetzten ukrainischen Gebiete Krim und Sewastopol) quasi-zufällig in fast gleiche Gruppen einteilen: 43 Regionen mit bevorstehenden Wahlen in den folgenden zwei Jahren und 42 Regionen, in denen kein politisches Risiko durch

Grafik 1: Regionale Verteilung der zu niedrigen Erfassung von COVID-19-Todesfällen

Quelle: Berechnungen von Nikita Zakharov.

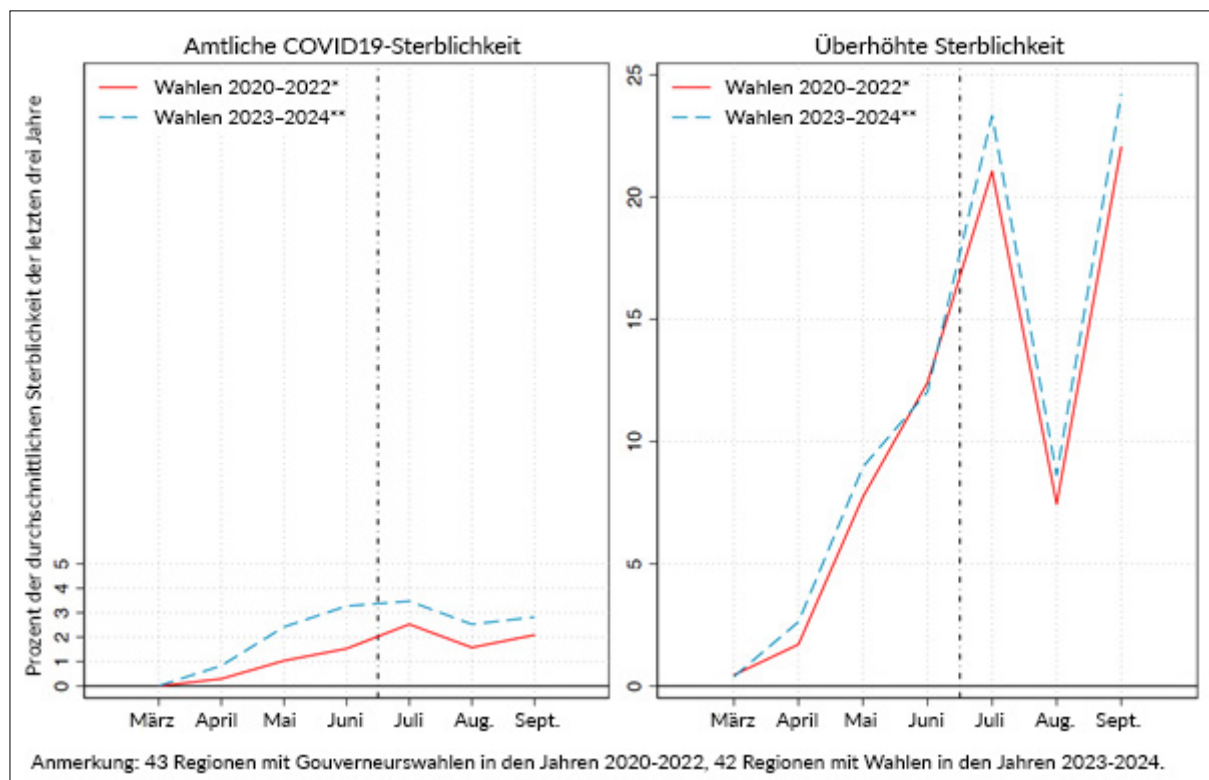
eine anstehende Wahl besteht, weil erst kürzlich Wahlen abgehalten worden waren. Verschiedene Tests ergaben, dass beide Gruppen von Regionen in ihren Merkmalen vor der COVID-19-Pandemie fast identisch waren und, was besonders wichtig ist, sich auch in der Übersterblichkeitsrate während der Pandemie nicht merklich unterschieden. Was sich jedoch deutlich unterscheidet sind die offiziellen Zahlen der COVID-19-Sterblichkeit, die vor dem Referendum gemeldet wurden. Grafik 2 zeigt die Dynamik beider Sterblichkeitsindikatoren, gruppiert nach Regionen mit und ohne bevorstehende Wahlen in den ersten Monaten der Pandemie; das Datum des Referendums ist durch die vertikale gestrichelte Linie markiert. Unsere weiteren Tests bestätigen die Verlässlichkeit dieses Ergebnisses. Interessanterweise fanden wir nach dem Referendum im Juni keine eindeutigen Hinweise auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen politischem Risiko und Datenmanipulationen. Wir kamen so zu dem Schluss, dass die Manipulation von COVID-19-Daten auf regionale Politiker zurückzuführen ist, die auf die vom föderalen Zentrum gesetzten (informellen) Anreize reagieren. Sie zeigten sich also bemüht, Putins Plan, das Referendum in einem COVID-freien Zeitraum abzuhalten, zu erfüllen. Andererseits beeinflussen die heterogenen Anreize innerhalb der bürokratischen Struktur (also die unterschiedliche Taktung der Wahlen) das Ausmaß der Manipulationen.

Interessanterweise steht dieses Ergebnis in gewissem Widerspruch zu meiner jüngsten Studie (zusammen mit Parrendah Adwoa Kpeli und Günther G. Schulze: Kpeil et al., 2024), in der wir die zu niedrig ausfallende Erfassung der Sterbefälle auf der Grundlage derselben Methodik im ersten Pandemiejahr in den Ländern untersuchten, in denen in den beiden darauffolgenden Jahren Präsidentschaftswahlen stattfanden. Die Ergebnisse verglichen wir mit Ländern ohne bevorstehende Wahlen und fanden heraus, dass diese, im Gegensatz zu unseren Erwartungen auf der Grundlage des russischen Falles, mit einer geringeren (nicht höheren) Erfassung verbunden sind, wobei dieser Effekt in den Daten jedoch nur von demokratischen Ländern verursacht wird. Daher können freie und faire Wahlen als ein zuverlässiger Mechanismus gegen Datenmanipulationen angesehen werden, selbst in Zeiten einer globalen Pandemie.

Lektion 3. Pressefreiheit ist wichtig, aber Anreize aus dem föderalen Zentrum übertrumpfen sie

In einer früheren Version der Studie untersuchten wir auch die Auswirkungen der Pressefreiheit gemessen durch eine entsprechende Unterkomponente eines anerkannten Index der regionalen Demokratie von Petrov und Titkov (2013). Hier schien sich eine entgegengesetzte Dynamik in Bezug auf die föderalen Anreize zur Manipulation von Daten zu zeigen: Wir fanden heraus, dass Pressefreiheit vor dem Referendum keine Rolle spielte, danach jedoch stark mit weniger Datenmanipulation korrelierte. Die Presse kann somit selbst in einem autokratischen Regime die Machthabenden davor abzuschrecken, sich ihrer Verantwortung zu entziehen.

Grafik 2: Durchschnittliche monatliche Dynamik der Sterblichkeitsraten in Regionen, gruppiert nach dem zeitlichen Abstand zu Wahlen



Quelle: Berechnungen von Nikita Zakharov.

* Regionen mit bevorstehenden Wahlen im Zeitraum 2020-2022

** Regionen ohne direkt bevorstehende Wahlen (geplant für den Zeitraum 2023-24)

Lektion 4. Manipulation oder Zensur?

Es gibt noch einen weiteren Indikator dafür, wie die russischen Regionalbehörden die Öffentlichkeit über die tatsächliche COVID-19-Sterblichkeit falsch informierten. Noch vor dem Referendum im Juni forderte Mediazona, ein unabhängiges russisches Internetmedium, alle Regionalverwaltungen auf, die Gesamtsterblichkeit für den Monat Mai anzugeben. Der Grund für diese Recherche war die wachsende Besorgnis über Datenmanipulationen und die mögliche Gesundheitsgefährdung durch das Referendum, welche in den regierungskritischen Teilen der russischen Gesellschaft diskutiert wurde. Einige Regionen kamen der Aufforderung nach; andere lehnten es ab, zusätzliche Daten zur Verfügung zu stellen oder ignorierten die Aufforderung gänzlich. Am 30. Juni, also einen Tag vor dem Ende des Referendums, veröffentlichte Mediazona die Ergebnisse der Datenabfrage. Wir untersuchten die Wahrscheinlichkeit, dass Regionalbehörden die Presseanfrage beantworteten und stellten fest, dass Regionen mit einem geringeren Abstand zu den nächsten Wahlen *mit höherer Wahrscheinlichkeit* auf die Anfrage von Mediazona reagierten. Vermutlich wollten sie den Verdacht ausräumen, dass sie Daten verheimlichen. Diese Regionen stellten jedoch Zahlen zur Verfügung, die deutlich niedriger waren als die offiziellen Angaben, die später vom russischen Statistikamt veröffentlicht wurden.

Unsere Ergebnisse deuten auf ein komplexes Spiel der Informationsmanipulation hin, auf das sich die russischen Gouverneure vor dem Referendum einlassen mussten: Da eine Nichtbeantwortung der Presseanfrage das Vertrauen in die offiziellen COVID-19-Statistiken hätte gefährden können, antworteten eher die Regionen, in denen Wahlen bevorstanden. Andernfalls hätten völlige Intransparenz und die Verweigerung jeglicher Information höchstwahrscheinlich zu einem Vertrauensverlust in der Bevölkerung geführt. Gleichzeitig kostete es die regionalen Beamten wenig Mühe, manipulierte Informationen an die Medien weiterzugeben. Somit wurde in allem Regionen, in denen die Wahlen kurz bevorstanden, die Gesamtsterblichkeit viel zu niedrig angegeben. Sind also Behörden in russischen Regionen in politischer Bedrängnis, so tendieren sie eher dazu, die Daten zu manipulieren als sie komplett zu zensieren und nicht zu veröffentlichen.

Lektion 5. Manipulation ist teilweise erkennbar

Ist Datenmanipulation für die russische Bevölkerung erkennbar? Wir untersuchten eine Meinungsumfrage des Lewada-Zentrums ([2]), die im Juli nach dem Referendum durchgeführt wurde, als schon einige unabhängige Nachrichtensender über die Manipulation der COVID-19-Statistiken berichtet hatten. Die Medien wiesen darauf hin, dass die neu veröffentlichten Sterblichkeitsdaten viel höher waren als die offiziellen Todesfälle durch das Virus. Wir fanden heraus, dass Befragte in Regionen mit einer höheren Dunkelziffer bei der COVID-19-Sterblichkeit eher dazu neigten, den offiziellen Statistiken zu misstrauen, wobei dieser Zusammenhang nur für Befragte mit höherem Bildungsstatus gilt. Nur Menschen mit höherem Bildungsgrad gelingt es also, der Datenmanipulationen auf die Spur zu kommen.

Schlussfolgerungen für Datenmanipulation in Russland in Kriegszeiten

Die größte Gemeinsamkeit zwischen der Pandemie und dem Krieg ist das hohe Maß an Unsicherheit auf allen bürokratischen Ebenen. Im Krieg führen einschneidende Ereignisse wie die Teilmobilmachung, internationale Sanktionen oder der Aufstand der Wagner-Gruppe zu großer Verunsicherung. Wie wir aus unserer COVID-19-Studie gelernt haben, neigt die russische Bürokratie dazu, mit Datenmanipulationen zu reagieren, um das Image von Kompetenz und Effizienz zu pflegen. Diese Strategie kann (zumindest vorübergehend) erfolgreich versprechend sein. Das zeigt zum Beispiel die Unfähigkeit (oder der fehlende Wille) des Internationalen Währungsfonds, die Richtigkeit der russischen staatlichen Statistik in seinen Wachstumsprognosen zu hinterfragen und, wo nötig, anzupassen ([3]). Das vielleicht extremste Beispiel für Datenmanipulation durch die russischen Statistikbehörden war die Änderung der Formel für die Armutsgrenze, die zu einem Rekordrückgang des Anteils der als arm eingestuften Personen im Land führte. Die Differenz betrug etwa 3 Millionen Menschen oder 2,2 Prozent des nationalen Armutsanteils. Diese Entwicklung bestätigt somit die allgemeine Vorhersage, dass die Datenmanipulation in Krisenzeiten systembedingt ist.

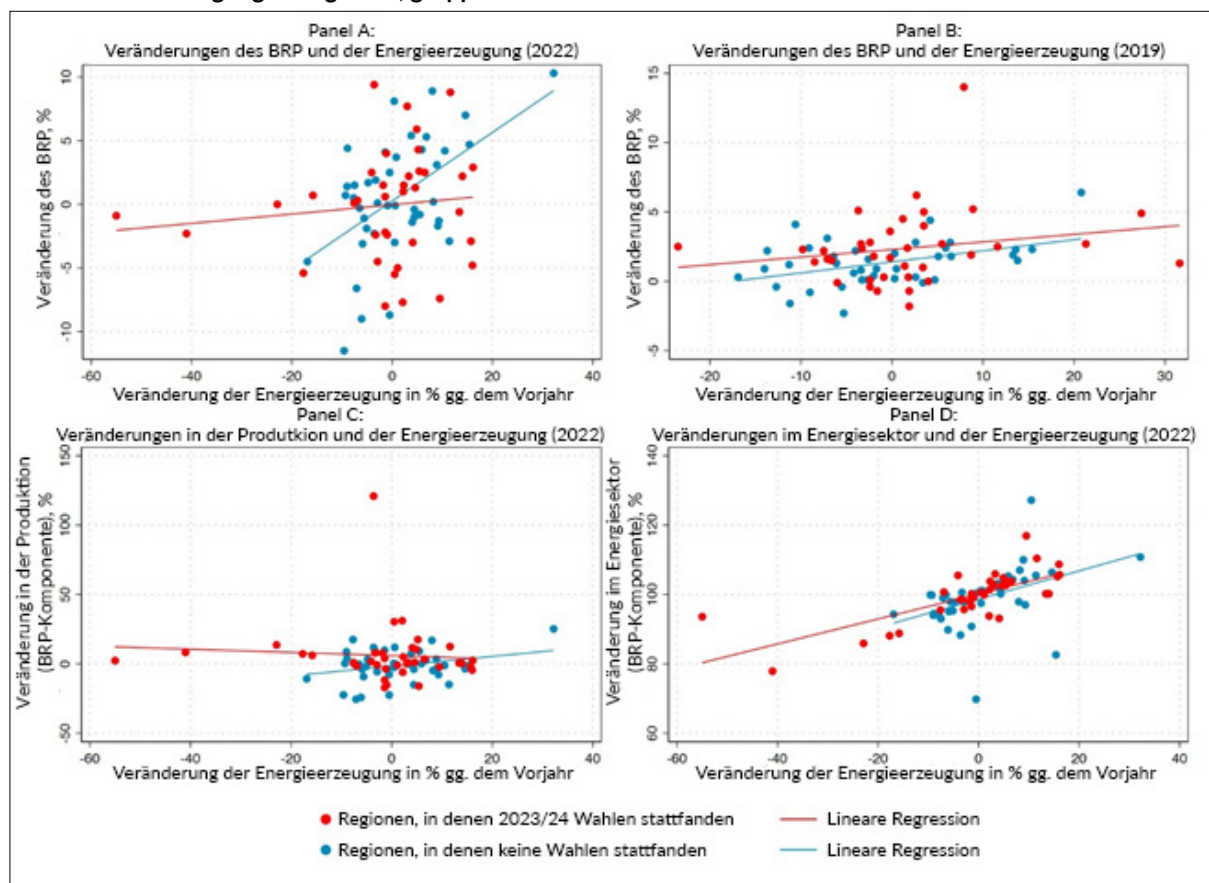
Auch die zweite Lektion aus unserer Covid-Forschung kann getestet werden, obgleich das deutlich schwieriger ist. Manipulieren Gouverneure mehr, wenn Wahlen direkt bevorstehen? Ich folge dem Vorschlag von Wallace (2016), die Stromerzeugung als zuverlässigeren Maßstab für die Wirtschaftstätigkeit zu verwenden anstelle offizieller Statistiken des Bruttoregionalprodukts (BRP). Da der Anstieg der Stromerzeugung normalerweise einen Anstieg des Inlandsprodukts vorhersagt, kann eine positive Korrelation zwischen diesen beiden Parametern erwartet werden. Wenn jedoch einige Regionen versuchen, die Daten zu manipulieren, würde die Elastizität (das heißt eine positive Korrelation) geringer ausfallen. Dies könnte bei den Regionen mit kurz bevorstehenden Gouverneurswahlen der Fall sein, da sie zu Datenmanipulationen verleiten könnten. In diesem Fall sollte eine geringere Korrelation zwischen den Veränderungen der Bruttowertschöpfung und der Stromerzeugung im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten sein.

In Grafik 3 sind die für das erste Kriegsjahr (2022) verfügbaren offiziellen Daten des russischen föderalen Statistikamtes Rosstat dargestellt. In Panel A stelle ich fest, dass die Elastizitäten zwischen den beiden Parametern in Regionen, in denen Wahlen früher anstehen, tatsächlich anders sind als in den übrigen Regionen. Die Veränderung der Stromerzeugung sagt das Wirtschaftswachstum in den übrigen Regionen stark voraus (positive signifikante Korrelation), nicht aber in den Regionen mit bevorstehenden Wahlen, wo die Korrelation nahe bei null liegt. Interessanterweise ist dies für ein normales Jahr nicht der Fall: Wenn wir die Daten für das Jahr 2019, das vor der Pandemie liegt, betrachten, sind die Veränderungen des BIP und der Stromerzeugung fast identisch positiv korreliert. Der vielleicht drastischste Unterschied bei den Elastizitäten ist beim BIP des verarbeitenden Gewerbes (als Bestandteil des BIP) in Panel C zu beobachten, wo die Region mit bevorstehenden Wahlen sogar eine negative Korrelation mit der Stromerzeugung aufweist, was indirekt auf gewisse Datenmanipulationen hinweist. Dies steht im Einklang mit dem Fakt, dass der Staat häufig mehr Wert auf die Dynamik im verarbeitenden Gewerbe als Indikator für den regionalen Wirtschaftserfolg legt. Dem Energiesektor wird in den offiziellen Berichten jedoch weniger Aufmerksamkeit geschenkt, und hier finde ich erwartungsgemäß keine Unterschiede in den Elastizitäten (Panel D). Da die Regionen mit und ohne anstehende Wahlen in allen anderen Aspekten (hierzu gehören Merkmale wie Institutionen, Bevölkerung und Pro-Kopf-Einkommen) sehr ähnlich sind, könnte dieser Unterschied als indirekter Beweis für eine Datenmanipulation auf regionaler Ebene gedeutet werden. Doch es sind weitere Analysen notwendig, um diese Zusammenhänge schlüssig nachweisen zu können.

Weniger überraschend ist die dritte Erkenntnis, dass die Medien in Russland nicht in der Lage sind, den Behörden, die die Daten manipulieren, Rechenschaft abzuverlangen.

Die auf der vierten Lektion basierenden Vorhersagen darüber, ob die russischen Behörden eher Daten zensieren oder manipulieren, sollten vor allem unter der Prämisse betrachtet werden, dass beide Strategien politisch vorteilhaft sein können. Zensur ist angemessener, wenn die Dinge gut laufen (wie z. B. in Bezug auf die russische Wirtschaft im ersten Kriegsjahr), während in schlechteren Zeiten die Veröffentlichung von teilweise gefälschten Daten ein probates Mittel sein kann, die russische Bevölkerung sowie ausländische Journalist:innen, NROs und die interessierte Öffentlichkeit mit gezielter Desinformation zu täuschen.

Grafik 3: Korrelationen zwischen Veränderungen des regionalen Bruttosozialprodukts (BRP) und der Stromerzeugung in Regionen, gruppiert nach zeitlichem Abstand zu den nächsten Wahlen



Quelle: Berechnungen von Nikita Zakharov.

Abschließend legt die fünfte Lektion nahe, dass der russischen Bevölkerung die Manipulation staatlicher Statistiken nicht verborgen bleiben muss. Ein gutes Beispiel dafür ist die bisher noch unveröffentlichte Studie von Andrei Tkachenko und Marina Vyrskaia ([4]) über die öffentliche Meinung in Russland zum Krieg. Sie stellten fest, dass die Unterstützung des Krieges durch die Bevölkerung stark negativ mit den regionalen Zahlen der Kriegstoten korreliert. Das ist ein Hinweis darauf, dass die Bevölkerung sich der Zahl der kriegsbedingten Todesopfer in ihrer Region bewusst ist, obwohl die Regierung diese Informationen akribisch zensiert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die russischen Behörden auch weiterhin mit Hilfe offizieller Statistiken manipulierte Daten verbreiten werden. Das Ausmaß und die genauen Kategorien dieser Fälschungen können jedoch je nach den Bedürfnissen des Regimes erheblich variieren. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn offizielle russische Daten für Analysen verwendet werden.

Über den Autor

Dr. *Nikita Zakharov* ist Postdoktorand am Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Zuvor war er Postdoc an der University of Wisconsin-Madison (Wisconsin Russia Project). Er promovierte an der Universität Freiburg. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen der politischen Ökonomie und der Verhaltensökonomie mit einem besonderen Fokus auf das autokratische Regime in Russland.

Lesetipps

- Beaney, T., Clarke, J.M., Jain, V., Golestaneh, A.K., Lyons, G., Salman, D., & Majeed, A. (2020). Excess mortality: the gold standard in measuring the impact of COVID-19 worldwide? *Journal of the Royal Society of Medicine*, 113(9), 329–334.
- Briviba, A., Frey, B., Moser, L., & Bieri, S. (2024). Governments manipulate official Statistics: Institutions matter. *European Journal of Political Economy*, 82, 102523.

- Carter, E. B., & Carter, B. L. (2023). *Propaganda in autocracies: institutions, information, and the politics of belief*. Cambridge University Press.
- Guriev, S., and Treisman, D. (2019). Informational autocrats. *Journal of economic perspectives*, 33(4), 100–127.
- Kpeli, P. A., Schulze, G. G., & Zakharov, N. (2024). Elections and (mis) reporting of COVID-19 mortality (No. 48). Discussion Paper Series.
- Kofanov, D., Kozlov, V., Libman, A., & Zakharov, N. (2020). Encouraged to Cheat? Federal Incentives, Career Concerns, and Local Freedom of Press as Determinants of Under-Reporting of COVID-19 Mortality at the Sub-National Level (November 1). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3726690>
- Kofanov, D., Kozlov, V., Libman, A., & Zakharov, N. (2023). Encouraged to cheat? Federal incentives and career concerns at the sub-national level as determinants of under-reporting of COVID-19 mortality in Russia. *British Journal of Political Science*, 53(3), 835-860.
- Martinez, L. R. (2022). How much should we trust the dictator's GDP growth estimates?. *Journal of Political Economy*, 130(10), 2731–2769.
- Petrov, N., & Titkov, A. (2013). *Regional democracy ratings of the Carnegie Moscow Center: Ten years on*. Moscow, Russia: Moscow Carnegie Center. (in Russian.)
- Rundlett, A., & Svolic, M. W. (2016). Deliver the vote! Micromotives and macrobehavior in electoral fraud. *American Political Science Review*, 110(1), 180–197.
- Vestergaard, L.S., & Mølbak, K. (2020). Timely monitoring of total mortality associated with COVID-19: informing public health and the public. *Eurosurveillance*, 25(34), 2001591.
- Wallace, J. L. (2016). Juking the stats? Authoritarian information problems in China. *British journal of political science*, 46(1), 11–29.

Verweise

[1] Frei zugänglich unter: <https://doi.org/10.1017/S0007123422000527>

[2] <https://www.levada.ru/2020/07/31/koronavirus-strah-i-zanyatost/>

[3] <https://fortune.com/europe/2023/03/06/imf-naively-parroted-putin-fake-statisticsand-botched-economic-forecast-russia-ukraine/>

[4] <https://drive.google.com/file/d/1IrcN1elco8oKUMgMHWhpvQmFb5jcVkrY/view>

CHRONIK

Hinweis auf die Online-Chronik

Der aktuelle Teil sowie die gesamte Chronik seit 2003 zu Russland befinden sich auf der Seite der Russland-Analysen (<http://www.laender-analysen.de/russland/>) unter dem Reiter »Chronik« oder direkt unter diesem Link <https://laender-analysen.de/russland-analysen/chronik?c=russland&i=1>. Sie wird regelmäßig um neue Einträge ergänzt und möglichst aktuell gehalten. Zusätzlich gibt es eine Kurzchronik für die Sowjetunion ab 1964 bzw. Russland ab 1992. Treuen Leser:innen der Chronik und allen Interessierten empfehlen wir sowohl von den Filterfunktionen unserer Webseite als auch dem reichen Angebot der Chroniken der Länder Ukraine, Belarus und oder Polen Gebrauch zu machen, um z.B. Ereignisse wie den Krieg gegen die Ukraine besser verfolgen zu können. Aktuell ist die Suche innerhalb der Chronik leider nur mit buchstabengenaue Stichworten möglich. Daher bitten wir alle Nutzer:innen auf die Schreibweise zu achten und ggf. mehrere Stichworte bei der Suche zu prüfen.

Die Chronik wird zeitnah erstellt und basiert ausschließlich auf im Internet frei zugänglichen Quellen. Die Redaktion der Russland-Analysen kann keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben übernehmen.

Die Redaktion der Russland-Analysen

Herausgeber:

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

Redaktion:

Dr. Fabian Burkhardt (verantwortlich)
Assistenz: Maximilian Hartl
Chronik: Alena Schwarz, Anastasia Stoll
Satz: Matthias Neumann

Wissenschaftlicher Beirat:

Dr. Sabine Fischer, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
PD Dr. habil. Linde Götz, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
Prof. Dr. Alexander Libman, Freie Universität Berlin
Prof. Dr. Jeronim Perović, Universität Zürich

Die Meinungen, die in den Russland-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Alle Ausgaben der Russland-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter www.laender-analysen.de

Die Russland-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de) aufgenommen.

ISSN 1613-3390 © 2024 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607
e-mail: laender-analysen@uni-bremen.de • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/russland/>



LÄNDER-ANALYSEN



Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

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

Die deutschsprachigen Länder-Analysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, dem Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, dem Deutschen Polen-Institut, dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien und dem Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung herausgegeben. Die englischsprachigen Länder-Analysen erscheinen in Kooperation der Forschungsstelle Osteuropa mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

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

Belarus-Analysen

Die Belarus-Analysen erscheinen fünf bis sechs Mal pro Jahr.
Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/belarus/>

Caucasus Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimonatlich
Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/cad.html>

Polen-Analysen

Die Polen-Analysen erscheinen mit Ausnahme einer Sommerpause an jedem ersten und dritten Mittwoch im Monat.
Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/newsletter/polen-analysen/>

Russland-Analysen

Die Russland-Analysen erscheinen mit Ausnahme einer Sommerpause ein bis zwei Mal pro Monat.
Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/russland/>

Russian Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich
Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html>

Ukraine-Analysen

Die Ukraine-Analysen erscheinen mit Ausnahme einer Sommerpause ein bis zwei Mal pro Monat.
Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>

Ukrainian Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimonatlich
Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/uad.html>

Zentralasien-Analysen

Die Zentralasien-Analysen erscheinen sechs Mal pro Jahr.
Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/>