

Regulierung der Radio- und Fernsehwerbung in Ländern der ehemaligen UdSSR

Obwohl Rundfunkwerbung auch manchen Fan besitzt, ist sie für viele Zuschauer und Zuhörer lediglich ein notwendiges Übel: Notwendig zur Finanzierung des freiempfangbaren Rundfunks und übel, vor allem weil sie Sendungen unterbricht oder weil Werbeinhalte auf Ablehnung stoßen. Manche Formen der Rundfunkwerbung, insbesondere die rein kommerzielle Werbung, sind typisch für kapitalistisch orientierte Gesellschaften. Andere, etwa die politische Werbung, finden in verschiedenen Gesellschaftssystemen ihren Platz.

Das finanzielle Potential sowie die Gestaltungsmöglichkeiten für Art und Inhalt von Rundfunkwerbung sind Ursache und Gegenstand der Werbegesetzgebung. In Westeuropa gibt es nicht nur zahlreiche sondern auch sehr detaillierte Vorschriften. Ihre Konsistenz war Gegenstand einer früheren IRIS *plus* (Ausgabe 2003-8). Was aber ist mit Ländern, für die Werbung im Rundfunk ein relativ neues Konzept darstellt? Wie ist es um die Werbegesetzgebung Osteuropas bestellt, wo der Mauerfall und die seither vollzogenen Veränderungen der Gesellschaftssystemen die kommerzielle Werbung erst hervorbrachten?

Diese IRIS *plus* zeichnet die Entstehung der Regulierung der Radio- und Fernsehwerbung in den aus den ehemaligen sozialistischen Republiken der Sowjetunion neu entstandenen Staaten nach und informiert über den heutigen Stand des Werberechts dieser Länder. So entsteht ein äußerst interessantes Bild über so verschiedene Bereiche wie Gesetzestechnik, Sozialwerbung, politische Werbung, Sprache der Werbung, Inhaltsbeschränkungen, Werbung in staatlichen und öffentlichen-rechtlichen Programmen sowie Haftung, Kontrolle und Selbstregulierung.

Straßburg, im April 2005

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

Leiterin der Abteilung juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

IRIS *plus* erscheint als Redaktionsbeilage von IRIS, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2005-04



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

 **Nomos**
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27
e-mail: nomos@nomos.de

Regulierung der Radio- und Fernsehwerbung in Ländern der ehemaligen UdSSR

von **Dmitry Golovanov**

Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik

Einleitung

In dem Wirtschaftsmodell der sozialistischen Republiken der Sowjetunion war von den 30^{er}-Jahren bis in die 80^{er}-Jahre hinein kommerzielle Werbung als Instrument überhaupt nicht vorgesehen. Wiederbelebt wurde Werbung erst 1987, als die *Iswestia*, damals eine der größten Zeitungen des Landes, zusammen mit dem deutschen Magazin *Burda* die seit vielen Jahren erste Werbeanzeige veröffentlichte. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion veränderte sich die Situation in diesem Bereich dramatisch. Der Werbemarkt wurde zu einem der dynamischsten Märkte in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und den baltischen Staaten. Von Bedeutung war diese Entwicklung in erster Linie für die audiovisuellen Medien. So stiegen zum Beispiel in der Russischen Föderation die jährlichen Einnahmen aus Werbung in elektronischen Massenmedien von 355 Mio. USD im Jahr 1999 (dem Jahr nach der Krise) auf 1,3 Mrd. USD im Jahr 2003.¹ Kommerzielle Werbung ist sowohl für den staatlichen (in manchen Ländern öffentlich-rechtlichen) als auch für den privaten Rundfunk die Haupteinnahmequelle.

Während es in den GUS-Staaten grundlegende rechtliche Bestimmungen über die Tätigkeit der Massenmedien schon seit 1990 gab, wurden die für Werbetätigkeiten anwendbaren gesetzlichen Regelungen erst sehr viel später eingeführt. Die Entstehung eines Rechtsrahmens für die Werbung begann 1995 in Russland und später nahmen auch andere Länder der Region an dieser Entwicklung teil. Dieser Prozess ist heute immer noch nicht abgeschlossen. Zum Teil steht er unter dem Einfluss des Abkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen und – wie in den baltischen Staaten der Fall – der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, und zum Teil unter dem Einfluss der rechtlichen Entwicklung in Russland und anderen Nachbarstaaten. Ziel dieser Vergleichsstudie ist sowohl die Darstellung als auch ein Vergleich der besonderen Merkmale, Fehler, Vorteile und neuen Tendenzen in der Regulierung der Fernsehwerbung, wie sie derzeit in der Gesetzgebung verschiedener Länder vorgesehen ist.

Gesetzgebung²

In den Verfassungen der Staaten der ehemaligen UdSSR gibt es keine Bestimmungen, die sich auf Werbung beziehen. Meistens enthält das Massenmedienrecht einige grundlegende Regeln, die den Rahmen für die Regulierung der Werbung bilden. Die Mehrheit dieser Massenmediengesetze (die es in 14 der 15 Nachfolgestaaten der UdSSR gibt) legen das Ausmaß an zulässiger Presse- und Rundfunkwerbung mit Quoten bzw. Höchstwerten fest, um so zwischen normalen Massenmedien, denen seitens der Regierung gewisse wirtschaftliche Vorteile zugestanden werden, und den so genannten „speziellen Werbemedien“ zu unterscheiden.³

In manchen Ländern sind die Massenmediengesetze noch wesentlich detaillierter. So ist zum Beispiel in Kasachstan nach dem Massenmediengesetz vom 23. Juli 1999 die Verbreitung von Alkoholwerbung in elektronischen Medien zwischen 23.00 und 06.00 Uhr erlaubt (Artikel 14). Diese Bestimmung wurde mit der Verabschiedung des Werbegesetzes vom 19. Dezember 2003 wieder geändert, da in Artikel 13 des Werbegesetzes jegliche Form der Alkoholwerbung ausdrücklich verboten wird. Dieses Beispiel verdeutlicht den generellen Trend, dass Werbebestimmungen in allgemeinen Massenmediengesetzen durch spezielle Werbegesetze geändert bzw. aufgehoben werden.

Spezielle Werbegesetze wurden in allen Ländern dieser Region verabschiedet, mit einer Ausnahme – Turkmenistan.⁴ Einige Länder haben Gesetze zur Radio- und Fernsehwerbung verabschiedet, wobei diese in der Regel detaillierte Bestimmungen über die Verbreitung von Werbung in elektronischen Massenmedien enthalten. Bestimmungen, die sich explizit auf die Radio- und Fernsehwerbung beziehen, finden sich in den Rundfunkgesetzen von Aserbaidschan, Estland, Lettland, Tadschikistan und

der Ukraine sowie im Gesetz über öffentliche Informationen von Litauen. Einen anderen Ansatz findet man in Armenien, wo in Artikel 21 (Fernsehwerbung) des Rundfunkgesetzes die Werbegesetzgebung als Regulierung der Platzierung von Werbespots bezeichnet wird.

Einige spezielle Gesetze sehen Regeln zur Werbung für bestimmte Lebensmittelarten vor. So steht beispielsweise im Werbegesetz von Kasachstan, dass Tabakwerbung den Bestimmungen spezieller Gesetze unterliegt. Es gibt auch eine Reihe von Gesetzen, in denen die Vorgaben des Werbegesetzes weiterentwickelt werden.

Darüber hinaus begründen eine Reihe von Bestimmungen die Haftung der gegen das Werberecht verstößenden Person. Spezielle Regelungen zur Haftung der Werbenden gibt es überwiegend im Verwaltungshaftungsrecht. Aber den Werbenden drohen bei Verstößen auch strafrechtliche Sanktionen, und aus diesem Grund stellen gewisse Bestimmungen des Verwaltungs- und Strafrechts zusammen auch ein eigenes Werberechtsgefüge dar.

Nichtsdestotrotz bilden die Werbegesetze nach wie vor den Dreh- und Angelpunkt des Werberechts. Das derzeit dienstälteste Werbegesetz ist das der Russischen Föderation.⁵ Wie am Aufbau und Wortlaut der Werbegesetze in einer Reihe von GUS-Staaten – insbesondere in Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Tadschikistan, Usbekistan und in der Ukraine – zu erkennen ist, diente dieses Gesetz den jeweiligen Gesetzgebern als Vorbild.

1996 wurden die Werbegesetze in der Republik Armenien und in der Ukraine verabschiedet, 1997 traten vergleichbare Gesetze in Weißrussland und Moldawien in Kraft. 1998 folgten Georgien, Estland und Usbekistan, 1999 die Republik Kirgisien und im Jahr 2000 schließlich Lettland und Litauen. Die derzeit letzten Werbegesetze wurden von den Parlamenten in Kasachstan und Tadschikistan erlassen, wo sie am 1. Januar 2004 bzw. im August 2003 in Kraft getreten sind.

Werberecht in Russland als Föderation

Bei einer Analyse der russischen Werbegesetzgebung ist ein wichtiges Merkmal zu beachten. Russland ist eine Föderation, in der sowohl die Bundesversammlung (Staatsduma) als auch die regionalen legislativen Versammlungen Gesetze verabschieden dürfen. In den Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation (1993) über die Zuständigkeiten der föderalen und regionalen Behörden ist nirgendwo explizit angegeben, welche Ebene der politischen Macht für die Werbegesetzgebung zuständig ist. Diese Situation hat zwangsläufig zu Konflikten geführt⁶ und wurde vom Verfassungsgericht Russlands in seiner Entscheidung vom 4. März 1997 geprüft.

Verhandelt wurde vor dem Verfassungsgericht ein Fall, bei dem die Verfassungsmäßigkeit der nationalen Werbegesetzgebung in zweifacher Hinsicht angefochten wurde. In der ersten Klage wurde argumentiert, dass die Regulierung der Werbung Teil der Regulierung von Kulturangelegenheiten sei und deshalb der gemeinsamen Jurisdiktion der Föderation und ihrer Regionen unterliege. In der anderen hieß es, dass Werbung nicht in der Verfassung erwähnt werde (wie im übrigen auch die Massenmedien nicht), so dass diese Frage zwingend in den Zuständigkeitsbereich der regionalen Behörden falle. In seinem Urteil entschied das Gericht, dass Werberecht immer dann ausschließlich der föderalen Gesetzgebung unterliegt, wenn es Fragen des Geschäfts, des Wettbewerbs, der gemeinsamen Freihandelszone und des Rechts auf Zugang zu kommerziellen Informationen regelt. Hinsichtlich anderer Fragen können die Regionen der Russischen Föderation nach eigenem Ermessen Gesetze erlassen. Einer gemeinsamen Jurisdiktion unterliegen der Schutz des Rechts der Bürger auf Informationen, die nicht föderale Besteuerung, Zulassung und Lizenzierung sowie die administrative Kontrolle.⁷

Europäisches Abkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen und Werberegulierung in der ehemaligen Sowjetunion

Eine weiterer wichtiger Aspekt bei der Regulierung der Werbung betrifft die Unterzeichnung und Ratifizierung des Europäischen Abkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen (kurz Fernsehkonvention) im Anschluss an die Angleichung der nationalen Gesetzgebungen an die Standards der Fernsehkonvention.

Bislang haben erst vier Staaten der ehemaligen Sowjetunion die Fernsehkonvention ratifiziert: Lettland, Litauen, Moldawien und Estland.⁸ In ihren Werbegesetzen spiegeln sich die werberelevanten Bestimmungen der Fernsehkonvention wider. Aber auch die Gesetzgebung der Staaten, die dieses Dokument noch nicht ratifiziert haben, hält sich meistens an die entsprechenden Bestimmungen und geht mitunter sogar über diese hinaus.

Allgemeine Bestimmungen des Werberechts

Die Grundregeln für die Rundfunkwerbung sind in allen Ländern dieser Region im Prinzip die gleichen: Unlautere, rechtswidrige, unrichtige, unfaire, unbegründete, unethische und irreführende Werbung ist verboten. Werbespots sind vom allgemeinen Programm zu trennen. Vergleichende Werbung ist unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt. All diese Merkmale werden in den Gesetzen mehr oder weniger ähnlich ausgelegt.

Eine weitere allgemein gültige Regel schreibt vor, dass bei Werbespots für bestimmte Produktarten oder Dienstleistungen Warnhinweise eingefügt werden müssen. Solche Warnhinweise gibt es in allen ehemaligen Sowjetstaaten für Produkte und Tätigkeiten, die einer Lizenz oder Zertifizierung bedürfen. Diese Bestimmung wird von den Selbstregulierungsorganisationen der Branche weithin als übertrieben angesehen. Die Organisationen plädieren dafür, diese Bestimmung einzuschränken und sie nur für die Werbung für einige spezielle Produkte und Dienstleistungen (Medikamente, Tabakerzeugnisse, alkoholische Getränke, Finanzdienstleistungen usw.) beizubehalten.⁹ Im Gegensatz hierzu vertreten zum Beispiel staatliche Stellen in Weißrussland die Auffassung, dass die Warnhinweise konkreter und deutlicher sichtbar sein müssten. So sollten beispielsweise bei der Werbung für lizenzpflichtige Dienste die Lizenzinformationen nicht nur auf die Lizenzpflicht hinweisen, sondern auch die Lizenznummer, den Namen der ausstellenden Behörde sowie das Ausstellungsdatum der Lizenz enthalten.

Die einzige allgemeine Einschränkung, die in den einzelnen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich interpretiert wird, betrifft die so genannte „versteckte“ Werbung (in der Fernsehkonvention als Schleichwerbung bezeichnet). In manchen Gesetzen wird diese Art der Information als eine für den Zuschauer nicht wahrnehmbare Lenkung des Interesses auf Produkte, Dienstleistungen oder Personen (z. B. unzulässige Produktplatzierung) interpretiert. Diese Auslegung findet sich in den Gesetzen von Litauen, Estland und der Ukraine. Diese Sichtweise ist näher an den Bestimmungen von Artikel 13 der Fernsehkonvention.

Ein anderer Ansatz in dieser Frage ist technischer Natur. Danach ist der Einsatz von speziellen Geräten oder Vorrichtungen zu Werbezwecken verboten, wenn hiermit das Unterbewusstsein der Zuschauer beeinflusst werden soll. So verbieten sowohl das weißrussische als auch das russische Werbegesetz (Artikel 8 bzw. 10) Werbeformen, bei denen die Kunden einem Einfluss ausgesetzt werden, den sie unmöglich bewusst wahrnehmen können, zum Beispiel durch den Einsatz von speziellen Videoeblendungen (doppelte Tonspuren) oder anderen technischen Mitteln. Ähnliche Bestimmungen gibt es auch in Aserbeidschan, Kirgisien, Moldawien und Tadschikistan.

Grundsätzlich gilt, dass die Werbegesetzgebung Beziehungen regelt, die für den Schutz öffentlicher Interessen durchaus wichtig sind, und dass sie demzufolge Teil des öffentlichen Rechts und nicht des Privatrechts sein sollte. Die Freiheit der Werbung in wirtschaftlichen Fragen ist vergleichsweise hoch. Über die Preise, Geschäftsbedingungen, Platzierungskonditionen und sonstigen Vertragsbedingungen sollen die betroffenen Parteien entsprechend den allgemeinen Bestimmungen des Zivilrechts des jeweiligen Landes Vereinbarungen treffen. Es gibt hierzu allerdings auch einige Ausnahmen.

So hat die höchste Rundfunkbehörde der Ukraine (der Nationale Rundfunkrat) das Recht, sowohl einen Mindest- als auch einen Höchstpreis für die Platzierung von Werbespots im Fernsehen festzulegen. In diesem Land gelten zudem einige protektionistische Regelungen. Laut dem geänderten Artikel 8 des Rundfunkgesetzes der Ukraine ist die Verbreitung von Werbung verboten, wenn die Fernsehsender mit einer ukrainischen Sende Lizenz nicht von dieser Verbreitung profitieren. Dadurch wird die Ausstrahlung ausländischer (russischer) Produkte eingeschränkt.

Eine besonders außergewöhnliche Regelung gibt es in Weißrussland: Die Unternehmen oder Organisationen, die Werbung verbreiten, sind verpflichtet, ihre Tarife für die Platzierung der Werbung bei einer staatlichen Behörde registrieren zu lassen. Diese Vorschrift gilt aber nicht nur für Werbung, sondern für alle Organisationen, die kostenpflichtige Dienste anbieten.

Sozialwerbung

Unter „Sozialwerbung“ versteht man in der Regel Informationen, die sich auf die Gesellschaft beziehen und sich mit Themen befassen, die für das öffentliche Wohl von Bedeutung sind. Dieser Ansatz ist in allen Ländern der Region weit verbreitet.

In diese Kategorie fallen auch zwei sehr übliche Bestimmungen: Zum einen sind die Rundfunksender verpflichtet, mindestens 5% ihrer Werbezeit für kostenlose Sozialwerbung bereitzustellen und zum anderen ist Sozialwerbung von den ansonsten geltenden Einschränkungen bezüglich der Werbedauer und der Sendeplätze ausgenommen.

Das einzige Land, in dem die Menge kostenloser Sozialwerbung erhöht wurde, ist Tadschikistan. Nach Artikel 19 des Werbegesetzes sind die Rundfunkveranstalter verpflichtet, 10% ihrer Werbezeit für Sozialwerbung bereitzustellen. Eine weitere Ausnahme findet sich in Moldawien – dort ist eine Mindestquote für Sozialwerbung gesetzlich nicht vorgeschrieben.

In einigen GUS-Staaten gibt es diverse spezielle Anforderungen an die Sozialwerbung. So gilt beispielsweise in Tadschikistan Werbung nur dann als Sozialwerbung, wenn sie auf Informationen beruht, die von staatlichen Stellen bereitgestellt werden.

Die Einstellungen zur Sozialwerbung sind von großer Unsicherheit geprägt. Von offiziellen Stellen, die kraft ihrer Funktion diese Art von Informationen liefern, wird in der Regel keine Sozialwerbung platziert. Die mangelnde Empfänglichkeit der staatlichen Behörden für die Notwendigkeit von Sozialwerbung zeigt sich zum Beispiel am Werbegesetz in Kasachstan, in dem Sozialwerbung überhaupt keine Erwähnung findet. Als weiteres Beispiel hierfür kann die Praxis in Litauen dienen. Dort schreibt das Werbegesetz vor, dass für Sozialwerbung spezielle Regelungen anzuwenden sind. Jedoch finden sich in anderen Gesetzen über die Tätigkeit von Rundfunksendern oder anderen Massenmedien keinerlei Bestimmungen, die sich auf Sozialwerbung beziehen.

Politische Werbung

Die Regulierung der politischen Werbung gehört in keinem Land der Region zum eigentlichen Werberecht. In den Werbegesetzen heißt es ausdrücklich, dass sie nicht für politische Werbung gelten. Zudem findet sich dieser Begriff weder in den GUS-Staaten noch in den baltischen Staaten in anderen Gesetzen.

Dieser Umstand erklärt sich aus der besonderen Entwicklungsgeschichte der Gesetzgebung in diesen Ländern. In den frühen 90er-Jahren behandelten die Gesetzgeber politische und kommerzielle Werbung als relativ ähnliche Aktivitäten, die durch allgemeine Werbe Gesetze geregelt werden sollten. Spezielle Gesetze für die politische Werbung waren zwar geplant, aber in der Praxis entwickelte sich die Gesetzgebung in eine andere Richtung: Die politische Werbung wurde Teil der *Wahlgesetzgebung*.

In Wahlgesetzen wird in der Regel nicht der allgemeine Begriff „Werbung“ verwendet, sondern sich konkret auf „Wahlwerbung“ oder „Wahlpropaganda“ bzw. „Agitation“ bezogen. Hierbei wird Agitation als Teil der Chancengleichheit von Wahlkandidaten angesehen und da sie demzufolge auf ganz anderen Grundsätzen beruht, unterliegt sie auch deutlich anderen Regulierungsprinzipien als die kommerzielle Werbung.

Sponsoring

Die Besonderheiten eines Konzepts wie das des Sponsoring sind bislang weder von den Regierungen noch von den Massenmedien ernsthaft berücksichtigt worden. In der Regel wird in den Werbegesetzen nicht zwischen Werbung und Sponsoring unterschieden. In den baltischen Staaten ist Sponsoring allerdings von den Werbegesetzen ausdrücklich ausgenommen. Die für das Sponsoring geltenden Bestimmungen finden sich dort in den Rundfunkgesetzen. Generell lässt sich aber sagen, dass besagte Gesetze die Anforderungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ im Hinblick auf Sponsoring nicht intensiv weiterentwickeln.

Der Umfang der Regulierung des Sponsoring ist in der gesamten Region vernachlässigbar. Das für die Regulierung des Sponsoring in der Gesetzgebung dieser Länder wesentliche gemeinsame Merkmal besteht darin, Sponsoren strikt jede Einflussnahme auf die Inhalte der von ihnen gesponserten Sendungen zu untersagen. In den meisten Ländern dieser Region ist das Sponsoring von Politik- und Informationssendungen verboten.

Als Ergebnis einer etwas nachlässigen Regulierung des Sponsoring wird diese Art der Werbung sowohl von den Werbenden als auch von den Medien als eine zusätzliche Form der Platzierung von kommerziellen Informationen angesehen. Rundfunkveranstalter nutzen die Möglichkeiten des Sponsoring nicht selten dazu, sich bestimmten gesetzlichen Einschränkungen zu entziehen – sei es hinsichtlich der Werbedauer oder bezüglich der mit einem Werbeverbot belegten Produkte und Dienstleistungen. Als Beispiel für diesen Ansatz sei auf eine Situation hingewiesen, die 1996 in Russland vorgekommen ist. Nachdem die Bestimmung des Werbegesetzes in Kraft getreten war, wonach Werbung für alkoholische Getränke in elektronischen Massenmedien verboten ist, wurden plötzlich eine Reihe von Fernsehsendungen von einer Organisation gesponsert, die den Wodka *Kremlevskaya* herstellt und vertreibt. Diese Sendungen wurden mit folgendem Spruch angekündigt: „Kremlevskaya stellt...“. Die russischen Gerichte hielten diese Form des Sponsoring für unrechtmäßig, da sie in erster Linie dazu diene, das Interesse der Zuschauer zu wecken und für ein alkoholisches Getränk zu werben.¹⁰

Ein falsches Verständnis des russischen Gesetzgebers von der Rolle, die Sponsoring von gesellschaftlich relevanten Veranstaltungen spielt, führte zu Problemen in Verbindung mit der Übertragung von Fußballspielen aus der ersten russischen Liga. Nach einer unlängst erlassenen Änderung des föderalen Werbegesetzes ist Werbung für Bier in elektronischen Medien nur zwischen 22.00 und 07.00 Uhr erlaubt. Diese Regelungen wurde unter anderem auch auf die Übertragung von Fußballspielen angewendet, die allerdings überwiegend von Brauereien gesponsert werden. Als Folge hiervon kündigten etliche Brauereien an, dass sie die finanzielle Unterstützung von Sportereignissen einstellen würden. Bevor das Gesetz in Kraft trat, wurden 70% der Fußballwettbewerbe von Brauereien gesponsert, während sich die Sportförderung dieser Unternehmen auf insgesamt 50 Mio. USD pro Jahr belief.¹¹ Um dieses Problem zu lösen, hat die russische Regierung unlängst eine Änderung des Gesetzes vorgeschlagen, wonach als Ausnahmeregelung Bierwerbung bei Sportveranstaltung erlaubt sein soll.

Sprache der Werbung

Das Problem der Sprache in der Werbung hängt eng mit dem Prozess der Bildung und Fortentwicklung einer nationalen Identität in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion zusammen. In der Gesetzgebung spiegelt sich dieser Prozess in Gesetzen über eine offizielle Amtssprache und den Zusammenhang mit anderen Sprachen, insbesondere Sprachen der nationalen Minderheiten, wider. Für das Problem der Sprache in der Werbung gibt es zwei grundlegende Ansätze. Nach der ersten Sichtweise muss die Werbung – mit einigen Ausnahmen – grundsätzlich in der Amtssprache bzw. in der offiziellen Landessprache ausgestrahlt werden. Der zweite Ansatz hingegen basiert auf dem erklärten Grundsatz der Wahlfreiheit bezüglich der Sprache in der Werbung.

Eine Mehrheit der Länder dieser Region haben sich der ersten Sichtweise angeschlossen. Nach Artikel 5 des Rundfunkgesetzes der Republik Armenien, hat die Ausstrahlung in armenischer Sprache zu erfolgen, außer wenn sich das Programm explizit an nationale Minderheiten wendet. Das Werbegesetz erlaubt Werbung in einer anderen Sprache, sofern sie in Massenme-

dien, die ihr Programm in einer Fremdsprache veröffentlichen, platziert wird. Ähnliche Regelungen finden sich auch in Aserbeidschan und in der Ukraine.

Laut der weißrussischen Verfassung sind sowohl Weißrussisch als auch Russisch offizielle Sprachen der Republik. Auf die Werbung angewendet, bedeutet dies, dass die Werbung nur in einer dieser Sprachen ausgestrahlt werden darf (Artikel 4 des Werbegesetzes). Zu dieser Regel gibt es nur drei Ausnahmen: Massenmedien, die eine andere Sprache verwenden; Werbung, die sich explizit an Menschen wendet, die eine andere Sprache sprechen und Werbung für Warenzeichen. Ähnliche Regelungen finden sich auch in der russischen Gesetzgebung.

In Kirgisien ist Rundfunk in jeder beliebigen Sprache erlaubt. Nach dem Werbegesetz darf die Werbung jedoch nur in einer von zwei offiziellen Sprachen ausgestrahlt werden – kirgisisch und russisch. Die Sprachen der nationalen Minderheiten in Kirgisien dürfen allerdings in der Werbung auch *verwendet* werden.

Nach derzeit geltendem Recht ist in Georgien die Amtssprache des Landes auch die Sprache der Medien, während den nationalen Minderheiten gleichzeitig ein garantiertes Recht auf Erhalt und Weitergabe von Informationen in ihrer Sprache zugestanden wird. Ähnliche Bestimmungen finden sich auch im Werbegesetz von Tadschikistan. Nach Artikel 5 dieses Gesetzes hat die Werbung in der offiziellen Landessprache zu erfolgen. Hiervon ausgenommen sind nur Sender, die ihr Programm in einer Sprache einer nationalen Minderheit ausstrahlen sowie ausländische Rundfunksender.

In Moldawien gilt für Rundfunksender eine Obergrenze hinsichtlich der verwendeten Sprachen: Mindestens 65% des Programms müssen in moldawisch (rumänisch) ausgestrahlt werden. Im lettischen Rundfunkgesetz war ursprünglich auch die Ausstrahlung in der offiziellen Landessprache (lettisch) privilegiert. Nach dem Rundfunkgesetz vom 10. Oktober 1996 durften öffentlich-rechtliche Sender nur maximal 20% ihrer jährlichen Sendezeit und private Sender maximal 25% ihrer Sendezeit für Programme in anderen Sprachen verwenden (Artikel 19). Diese Bestimmungen wurden allerdings durch ein Urteil des lettischen Verfassungsgerichts vom 5. Juni 2003 für unwirksam erklärt. Dies scheint zu bedeuten, dass in Lettland Werbung in jeder beliebigen Sprache erlaubt ist.

Es gibt mehrere Länder, in denen die Freiheit der Sprache der Werbung gesetzlich verankert ist. In Kasachstan darf Werbung genauso in der offiziellen Amtssprache wie in allen anderen Sprachen ausgestrahlt werden. In der Gesetzgebung von Estland, Litauen und Usbekistan gibt es keinerlei Einschränkung bezüglich der Werbesprache. Stellvertretend für diesen Ansatz sei hier das usbekische Werbegesetz erwähnt, wonach Werbung in der Landessprache der Republik Usbekistan oder je nach Wunsch des Werbenden in einer beliebigen anderen Sprache erfolgen soll (Artikel 5).

Einschränkungen bezüglich der Inhalte des Fernsehprogramms

Es gibt eine ganze Reihe von Programmkategorien, die nicht durch Werbespots unterbrochen werden dürfen. Die Liste dieser Kategorien ist länger als die entsprechende Liste der Fernsehkonvention.

Zur ersten Kategorie der geschützten Programme gehören Übertragungen von offiziellen Veranstaltungen. Die konkrete Auflistung der Veranstaltungen, die nicht unterbrochen werden dürfen, unterscheidet sich indes sehr. In manchen Ländern ist die Formulierung in diesem Punkt sehr vage. So dürfen zum Beispiel nach Artikel 17 des Werbegesetzes in Usbekistan Übertragungen von „offiziellen Veranstaltungen und Feierlichkeiten“ durch Werbung nicht unterbrochen werden.

Das armenische Recht ist hier enger gefasst, aber immer noch nicht eindeutig genug. Nach Artikel 9 des Werbegesetzes sind Werbeunterbrechungen von offiziellen Ankündigungen verboten.

In anderen Staaten umfasst das geltende Recht entweder eine festgelegte Liste der Veranstaltungen, die nicht unterbrochen werden dürfen, oder ungefähre Angaben hierzu. So gibt es in den Rundfunkgesetzen der Ukraine und von Aserbeidschan sowie im Werbegesetz von Tadschikistan eine mehr oder weniger endgültige Liste von Veranstaltungen, die nicht unterbrochen werden dürfen.

Einen besonderen Ansatz hat in dieser Frage die lettische Gesetzgebung gewählt: Das Rundfunkgesetz erlaubt die Unterbrechung der Übertragung von offiziellen Feierlichkeiten, wenn die Veranstalter solcher Ereignisse dies den Sendern zuvor gestattet haben.

Eine besondere Regelung findet sich hierzu auch in Kasachstan. Nach Artikel 8 des Werbegesetzes ist die Verbreitung von Werbung während einer Staatstrauer grundsätzlich in allen Programmen aller Rundfunkveranstalter verboten.

In Ländern, in denen es öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter gibt, gilt dieses Verbot in aller Regel auch für diese Sender. So ist beispielsweise nach dem litauischen Rundfunkgesetz vom 8. Oktober 1996 Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk während einer Staatstrauer verboten (Artikel 6). Die moldawische Gesetzgebung enthält die gleiche Bestimmung.

Eine weitere Kategorie von Programmen, die in allen Ländern geschützt wird, sind religiöse Sendungen. Ein Verbot von Werbeunterbrechungen dieser Art Sendung findet sich in der Gesetzgebung aller Länder dieser Region.¹² Ähnliches lässt sich auch bei Sendungen für Kinder feststellen. Nach der Einführung eines absoluten Werbeverbots in diesen beiden Programmkategorien war in vielen Ländern ein deutlicher Rückgang des Angebots an derartigen Sendungen (insbesondere von Kindersendungen) zu verzeichnen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, enthält der neue Entwurf für ein Werbegesetz der russischen Regierung Bestimmungen, wonach die Unterbrechung von Kindersendungen mit Werbung erlaubt sein soll, wenn die Dauer dieser Sendungen 25 Minuten überschreitet.¹³ Ähnliche Positionen finden sich in Artikel 11 des Werbegesetzes Tadschikistans sowie in den Rundfunkgesetzen der baltischen Staaten – Kindersendungen dürfen mit Werbung unterbrochen werden, wenn ihre Dauer 30 Minuten übersteigt.

Die Gesetzgebung Kasachstans und Usbekistans machen von den allgemeinen Bestimmungen in diesem Punkt zwei besondere Ausnahmen. In Kasachstan dürfen Kindersendungen mit Werbung unterbrochen werden, wenn sich diese explizit an Kinder wendet, während in Usbekistan die Unterbrechung der Kindersendungen mit Sozialwerbung erlaubt ist.

Verbote und Einschränkungen der Werbung für verschiedene Kategorien von Produkten und Dienstleistungen

Es gibt eine Reihe Einschränkungen für Werbung für Tabak, Alkohol, Waffen, Medikamente, medizinische Geräte und Finanzdienstleistungen bzw. Versicherungen.

Die Fernsehwerbung für Tabakerzeugnissen ist in allen Ländern der Region grundsätzlich verboten.

Was Alkoholwerbung angeht, so fehlt eine einheitliche Regelung. Die Gesetze, die Mitte der 90er-Jahre erlassen wurden, enthielten in der Regel sehr genaue Bestimmungen für Tabak- und Alkoholwerbung und legten mitunter auch ein Datum fest, ab dem diese Art der Werbung vollständig verboten sein sollte. So wurden beispielsweise in Artikel 16 des russischen Werbegesetzes vom 18. Juli 1995 eine Reihe von Auflagen für die Alkohol- und Tabakwerbung im Fernsehen festgelegt und in Artikel 33 wird die Werbung für solche Produkte ab dem 1. Januar vollständig verboten. Auch in anderen Ländern wurde ein vollständiges Verbot von Alkohol- und Tabakwerbung an einem bestimmten Datum nach Inkrafttreten des Werbegesetzes eingeführt. So gilt zum Beispiel in Georgien nach einem Sondergesetz vom 1. April 2003 ein vollständiges Verbot von Alkohol- und Tabakwerbung in elektronischen Medien.

Die Gesetze, die erst Ende der 90er-Jahre erlassen wurden, enthalten in der Regel bereits ein vollständiges Verbot der Fernsehwerbung für alkoholische Getränke und Tabakerzeugnisse. Generell ist festzustellen, dass dieses Werbeverbot für Alkohol und Tabak in elektronischen Medien erst mit einer gewissen Verzögerung nach Erlass der entsprechenden Gesetze in Kraft getreten ist. Dies wird damit begründet, dass den Rundfunksendern genügend Zeit für die Erfüllung bestehender Verträge und die Erschließung neuer Einnahmequellen gegeben werden sollte.

Alkoholwerbung im Fernsehen ist in folgenden Ländern der Region ausnahmslos verboten: Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Tadschikistan, Turkmenistan und Ukraine.

Die Russische Föderation steht nicht auf dieser Liste. Wie bereits erwähnt, ist in Russland Werbung für alkoholische Getränke nach dem Werbegesetz verboten. Es ist aber zu beachten, dass dieses Verbot nicht für Bier gilt. Nach Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 1995 über die „staatliche Regulierung der Herstellung und des Vertriebs von Ethylalkohol, Erzeugnissen auf der Basis von Weingeist und alkoholischen Produkten“ gilt Bier nicht als alkoholisches Getränk, weswegen es einer besonderen Regelung unterliegt. Aus diesem Grund galten bis Ende 2003 für die Bierwerbung die allgemeinen Bestimmungen des Werberechts. Die Einschränkung der Verbreitung von Bierwerbung in elektronischen Massenmedien wurde erst am 1. Januar 2005 mit einer Novellierung des Werbegesetzes wirksam.¹⁴

Alkoholwerbung in den elektronischen Medien ist in einer Reihe von Ländern erlaubt. In manchen Staaten ist die Werbung sowohl für hochprozentige Spirituosen als auch für schwach alkoholische Getränke gestattet (so zum Beispiel in Armenien), während in anderen Staaten nur die Werbung für leicht alkoholische Getränke erlaubt ist.

Nach Artikel 15 des armenischen Werbegesetzes ist Tabakwerbung unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, die sich auf den Inhalt der Werbung und ihre Platzierung beziehen. So darf diese Art Werbung (a) nicht versuchen, den Zuschauer von einer gesundheitsfördernden Wirkung des Tabaks zu überzeugen, (b) Personen nicht zu übermäßigem Tabakkonsum animieren und (c) eine hohe Konzentration an Nikotin im Tabak als Vorteil darstellen. Minderjährige dürfen in der Tabakwerbung weder angesprochen noch beim Rauchen gezeigt werden. Tabakwerbung ist in den elektronischen Medien zwischen 07.00 Uhr und 21.00 Uhr verboten. Darüber hinaus ist sie nur erlaubt, wenn sie von einem Warnhinweis über die gesundheitsschädigende Wirkung des Tabaks begleitet wird.

Die entsprechenden Bestimmungen im moldawischen Werbegesetz sind ähnlich, aber noch strenger. In Moldawien ist Tabakwerbung im Fernsehen von 07.00 Uhr und 22.00 Uhr verboten. Darüber hinaus ist für Tabakwerbung im Fernsehen vorgeschrieben, dass der Warnhinweis über die durch das Rauchen verursachte Gesundheitsgefährdung mindestens 3 Sekunden sichtbar sein muss.

In Lettland ist Fernsehwerbung für Bier und Wein erlaubt. Artikel 24 des Rundfunkgesetzes vom 24. August 1995 enthält einige Anforderungen an die Inhalte dieser Art der Werbung, aber keinerlei Einschränkungen bezüglich der Uhrzeit für die Platzierung der Werbespots.

In den Ländern, in denen Alkoholwerbung grundsätzlich verboten ist oder sehr stark eingeschränkt wird, ist die Existenz so genannter Dachmarken ein durchgängiges Problem. Die Hersteller bzw. Vermarkter von alkoholischen Getränken (in der Regel Spirituosen) lassen ein gemeinsames Warenzeichen für alkoholische Getränke und beliebige andere Erzeugnisse eintragen (meistens Mineralwasser oder Lebensmittel). In einer Fernsehwerbekampagne wird ein „erlaubtes“ Erzeugnis beworben, während der Slogan der Kampagne eindeutig auf ein alkoholisches Getränk anspielt. Tatsächlich ist dies eine Form von Schleichwerbung. Es ist für den Staat allerdings sehr schwer, einen Nachweis für diese Art Verstoß zu erbringen, da es sich hierbei um sehr komplizierte Zusammenhänge handelt, zu deren Klärung Meinungsumfragen sowie andere Untersuchungen erforderlich sind. Während in einigen Ländern die Aufsichtsbehörden hierzu bereit sind, versuchen andere Länder, diese Praxis auf gesetzlichem Wege zu unterbinden. So ist beispielsweise im weißrussischen Änderungsentwurf des Werbegesetzes vorgesehen, dass im Falle eines gemeinsamen Warenzeichens für eine ganze Produktgruppe die Werbung für eines dieser Produkte den restriktivsten Werbebeschränkungen unterliegt, die es für ein Produkt oder eine Dienstleistung dieser Gruppe gibt. Mit anderen Worten, wenn es für einen Schnaps und Süßigkeiten ein gemeinsames Markenzeichen gibt, dann unterliegt die Werbung für die Süßigkeiten den gleichen Regeln wie die Werbung für den Schnaps.

In den meisten Ländern der Region gibt es eine sehr spezielle Regulierung von Finanzdienstleistungen. Diese Tatsache hat historische Wurzeln, die sich eindeutig auf die Jahre 1993/94 zurückführen lassen, als die Finanzmärkte und die privaten Rücklagen vieler Menschen in Russland und anderen GUS-Staaten durch die betrügerischen Aktivitäten der so genannten Finanzpyramiden (oder Schneeballsysteme) schwer geschädigt wurden. Zu dieser Zeit organisierten etliche kommerzielle Unternehmen große Wer-

bekampagnen, bei denen den Verbrauchern hohe Gewinne „garantiert“ wurden. Viele Menschen investierten daraufhin ihr Geld in Unternehmen, die mit diesem Geld aber nur ihre „Altkunden“ bedienten. So lange der Schneeball wuchs, blieb die Situation normal. Als aber die Zahl der Neukunden nicht mehr ausreichte, um den Altkunden die versprochenen Gewinne auszahlten, kollabierte das ganze System. Um eine Wiederholung solcher Ereignisse zu verhindern, wurden für die Werbung für Finanzdienstleistungen, Versicherungen und Geldanlagen – zunächst durch Verordnungen und später auch gesetzlich – sehr strenge Auflagen eingeführt. Nach Artikel 17 des russischen Werbegesetzes ist es in Werbespots nicht erlaubt, (a) Informationen zu geben, die sich nicht unmittelbar auf die angebotene Dienstleistung beziehen, (b) Gewinne zu garantieren oder nur in Aussicht zu stellen sowie (c) Vertragsbedingungen zu verschweigen. Ähnliche Regelungen finden sich in den meisten Ländern der Region. Diese Einschränkungen sind insbesondere für die Verbreitung von entsprechender Werbung im Fernsehen sehr weitreichend. So ist es schlichtweg unmöglich, alle Bedingungen eines Vertrags in einem nur einige Sekunden dauernden Fernsehwerbespot unterzubringen. Fachleute halten die Regulierung der Werbung für Finanzdienstleistungen mittlerweile für zu streng und erwarten in oben genannten Punkten eine Lockerung. Andererseits verfügen Organisationen, die schon lange auf den Finanzmärkten tätig sind, in der heutigen Situation über Instrumente zur Vorhersage möglicher Gewinne, während dem Staat wirksame Mechanismen zur Kontrolle der Unternehmeraktionen in diesem Bereich zur Verfügung stehen. Dies ist auch der Grund, aus dem in einem neuen russischen Gesetzentwurf eine Lockerung der Werbeeinschränkungen für diese Art von Dienstleistungen vorgesehen ist. Lobbyisten für die neuen Regelungen werden vermutlich auf Gesetze anderer Länder verweisen, in denen die Regulierung liberaler gehandhabt wird und die dennoch keine ernststen Schwierigkeiten mit betrügerischen Finanzunternehmen haben.

Die Regulierung der Werbung für Medikamente, medizinische Dienstleistungen und Behandlungsmethoden unterscheidet sich kaum von einem Land zum anderen. In allen Ländern der Region ist die Werbung für verschreibungspflichtige Medikamente grundsätzlich verboten.

Werbung für Waffen ist, außer für zivile Waffen, grundsätzlich verboten. In der Regel ist die Werbung für erlaubte Waffen nachts gestattet, üblicherweise zwischen 22.00 Uhr und 07.00 Uhr. Jedoch weisen etliche Gesetze ein merkwürdiges Schlupfloch aus. So enthalten Artikel 16 des russischen und Artikel 17 des tadschikischen Werbegesetzes eine Bestimmung, die Werbung für Waffen in elektronischen Medien nach 22.00 Uhr erlaubt. Es ist aber nicht gesetzlich geregelt, bis wann diese Erlaubnis gilt und so hätten Werbende theoretisch das Recht, diese Art der Werbung bis in den nächsten Tag auszustrahlen zu lassen. Aller Wahrscheinlichkeit nach ist diese Gesetzeslücke auf mangelnde Praxis in der Durchsetzung dieser Bestimmungen zurückzuführen. Tatsache ist, dass es im russischen Fernsehen überhaupt keine Werbung für Waffen gibt.

In einigen Ländern wird die Fernsehwerbung auch für bestimmte andere Waren und Dienstleistungen eingeschränkt. In Estland ist Werbung für Glücksspiel und Prostitution verboten. Nach Artikel 14 des ukrainischen Gesetzes vom 20. November 2003 zum Schutz der öffentlichen Moral ist Werbung für Erotik- und Sexualprodukte anhand von Texten oder Bildern sexuellen Charakters nur in Erotik-Massenmedien erlaubt.

Maximale Werbezeiten

Methoden zur Regulierung der maximalen Werbezeiten gibt es enorm viele. All diese Methoden lassen sich in gewisser Weise mit den durch die Fernsehkonvention festgelegten Standards vergleichen. In den Ländern, in denen die Konvention bereits ratifiziert wurde, entsprechen die gesetzlichen Bestimmungen explizit den Vorgaben der Fernsehkonvention.

In den anderen Staaten ist das Ausmaß der Regulierung unterschiedlich. Zur Beurteilung des quantitativen Aspekts der Werbung gibt es zwei wichtige Faktoren: die maximale Werbezeit (in Prozent der Sendezeit oder in Minuten) und die Zeitfenster, für die diese Maximalwerte gelten. In manchen Gesetzen werden die maximalen Werbezeiten pro Tag (24 Stunden) festgelegt. So darf die Werbung in Tadschikistan über 24 Stunden gerechnet nicht mehr als 30% der Sendezeit ausmachen. In Aserbeidschan und Kirgisien sind es 25%, in Russland, Weißrussland und Kasachstan 20%, in der Ukraine nur 15% pro Tag.

In manchen Ländern wurde die maximale Dauer der Werbezeiten pro Stunde festgelegt. So ist es zum Beispiel in Armenien nicht erlaubt, mehr als 10 Minuten Werbung pro Stunde zu senden. Eine ähnliche Regelung findet sich in Usbekistan, wobei dort die Werbung pro Stunde nur 10% der Sendezeit ausmachen darf.

Es gibt auch einige Länder, in denen komplexere Regelungen getroffen wurden, um die Menge der Fernsehwerbung zu begrenzen. Dabei werden die Quoten pro Stunde mit denen pro Tag kombiniert. So darf die Werbung nach dem georgischen Werbegesetz über 24 Stunden gerechnet nicht 15% und pro Stunde nicht 20% der täglichen Sendezeit übersteigen.

Werbebestimmungen für Programme der staatlichen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter

In acht Ländern der Region wurden zur Regelung der Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Sender gesetzliche Bestimmungen eingeführt. In einer Reihe von Ländern wurden dagegen bislang noch keine derartigen speziellen Bestimmungen erlassen. In der Ukraine gibt es gar keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In Aserbeidschan wurde der Erlass des Präsidenten, mit dem der dortige öffentlich-rechtliche Sender gegründet wurde, erst im November 2004 unterzeichnet. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter in Armenien, Georgien, Moldawien sowie in den baltischen Staaten.

In den Ländern, in denen es öffentlich-rechtliches Fernsehen gibt, ist die Frage der Zulässigkeit von kommerzieller Fernsehwerbung nicht einheitlich beantwortet. Zwar steht in der Ukraine die Zulassung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters noch aus, aber nach Artikel 30 des ukrainischen Rundfunkgesetzes wird Werbung in Programmen öffentlich-rechtlicher Sender verboten sein. Im georgischen Rundfunkgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurde die gleiche Regelung getroffen (in Georgien wird sie auch durchgesetzt). Die Länder mit einem funktionierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk neigen dazu, entweder die Zeiten oder die Platzierungsmöglichkeiten für kommerzielle Werbung so stark wie möglich einzuschränken. So ist es beispielsweise nach Artikel 28 des armenischen Rundfunkgesetzes öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern nicht erlaubt, ihre Programme mit kommerzieller Werbung zu unterbrechen. Gleichzeitig ist die maximale Werbezeit zwischen den Sendungen auf 5% der Sendezeit begrenzt. Im Rundfunkgesetz Estlands findet sich eine ähnliche Regelung (Artikel 35). In Litauen dürfen öffentlich-rechtliche Sender dann ihr Programm nicht mit Werbung unterbrechen, wenn es sich um ausgewiesene Bildungs- oder Kultursendungen handelt. Im litauischen Rundfunkgesetz sind darüber hinaus auch einige Auflagen bezüglich der Inhalte von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgesehen.

Allerdings führt die schwierige Einnahmensituation der öffentlich-rechtlichen Sender oft dazu, dass die Parlamente Werbung tolerieren müssen. Deutlich wird dies unter anderem am Beispiel des moldawischen nationalen öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Laut einem Gesetz, das die Aktivitäten des Senders regelt, darf der Sender entsprechend den allgemeinen Bestimmungen Werbung in seinem Programm platzieren (Artikel 11). Diese Regelung war offenbar als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des Rundfunkgebührengesetzes gedacht. Ein Versuch, die finanzielle Unabhängigkeit des Senders zu gewährleisten, wurde 2001 unternommen, als im Parlament ein Gesetzentwurf zur Einführung von Rundfunkgebühren eingebracht wurde. Der Entwurf wurde aber von der Opposition ohne Debatte abgelehnt und aus diesem Grund ist Werbung im moldawischen öffentlich-rechtlichen Fernsehen nach wie vor erlaubt.¹⁵

In Ländern, in denen es nur staatliche Rundfunksender gibt, gibt es zwei verschiedene Vorgehensweisen zur Regulierung der Werbung. Beim ersten Ansatz werden allgemeine gesetzliche Bestimmungen auf das maximale Volumen und gelegentlich auch auf die Inhalte der Werbung in staatlichen Fernsehprogrammen angewendet. Beim zweiten Ansatz unterliegen die staatlichen Rundfunkveranstalter zwar dem allgemeinen Werberecht, aber die Regierung hat die Möglichkeit, Sonderregelungen für die Verbreitung von Werbung in diesen Sendern zu erlassen.

Nah am ersten Ansatz ist die Gesetzgebung in Weißrussland und Tadschikistan. In Weißrussland ist die maximale Werbezeit über 24 Stunden



gerechnet auf 10% begrenzt. In Tadschikistan gilt der gleiche Prozentsatz, allerdings wird pro Stunde Sendezeit gerechnet.

Mehr Zuspruch in den anderen Staaten der ehemaligen UdSSR findet der zweite Ansatz. So dürfen die staatlichen Rundfunkveranstalter in Aserbeidschan, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Usbekistan und in der Ukraine Werbespots entsprechend dem allgemeinen Werberecht ausstrahlen.

Als Beispiel für eine etwas komplexere Rundfunkpolitik sei hier die Praxis in Russland erwähnt. In der russischen Gesetzgebung sind keine besonderen zeitlichen oder sonstigen Einschränkungen bezüglich der Werbung in Staatssendern vorgesehen. Der Staat besitzt zwei nationale Rundfunkkanäle: „RTR Russland“ und „RTR Kultur“. Beide werden gemeinsam von einer Holding verwaltet – dem Staatsunternehmen RTR (Radio und Fernsehen Russlands). In dessen Satzung, die von der russischen Regierung per Erlass vom 26. Februar 2004 gebilligt wurde, finden sich bezüglich der Werbung keinerlei Einschränkungen. Zudem ist eines der erklärten Ziele von RTR die Erwirtschaftung von Gewinnen (Artikel 10 der Satzung). Um dieses Ziel zu erreichen, hat das Unternehmen das Recht, Werbung zu produzieren und zu platzieren. Der größte Sender innerhalb des Unternehmens, RTR Russland, verfügt über das größte Sendegebiet und gehört mit seinem auf Informations- und Unterhaltungssendungen ausgerichteten Programm zu den beliebtesten Kanälen in Russland. Der Sender verbreitet Werbung wie jeder andere kommerzielle Sender auch. Der andere staatliche Kanal, RTR Kultur, zeigt überwiegend Bildungs-, Kunst- und Kultursendungen und kommt ganz ohne Werbung aus.

Haftung, Kontrolle und Selbstregulierung

Haftungsbestimmungen

Laut der „goldenen Regel“ zur Haftung derjenigen, die Information verbreiten, kann ein Rundfunkveranstalter zwar wegen Verletzung der Verbreitungsvorschriften, nicht aber für den Inhalt von Werbung haftbar gemacht werden. Die Veranstalter sind dafür verantwortlich, wann, wo und wieviel Werbung in ihrem Programm gezeigt wird. Diese Art Regelung ist in der Gesetzgebung der Länder der Region weit verbreitet. Es gibt allerdings auch einige Ausnahmen. Das Rundfunkgesetz Lettlands sieht eine gemeinsame Haftung von Werbemachern und Werbung verbreitenden Rundfunkveranstaltern, vor, wenn diese illegal oder unwahr ist. Eine ungewöhnliche Regelung findet sich in der Ukraine: Nach Artikel 30 des Rundfunkgesetzes der Ukraine sind Rundfunkveranstalter haftbar, wenn sie Werbung „von geringem technischen oder künstlerischem Niveau“ verbreiten.

Werbungverbreitende haften auch für geplante bzw. absichtliche Gesetzesverstöße. Das typischste Beispiel hierfür ist absichtliche Schleichwerbung. Dabei fällt es den Aufsichtsbehörden in der Regel sehr schwer, die Absicht eines derartigen Verstoßes nachzuweisen.

Kontrolle: Basisbestimmungen

Die Kontrollmechanismen unterscheiden sich von einem Land zum nächsten. Der Hauptunterschied liegt im Status der für die Kontrolle der Werbung zuständigen Einrichtungen, in ihren Zuständigkeiten sowie im Status der Selbstregulierungseinrichtungen der Branche bzw. des Handels. Alle Staaten der ehemaligen Sowjetunion haben staatliche Stellen eingesetzt, um die Einhaltung der gesetzlichen Werbebestimmungen zu überwachen und bei Verstößen Sanktionen (in der Regel Geldstrafen) auszusprechen oder zumindest die Verhängung solcher Sanktionen durch ein Gericht einzuleiten. In den meisten Ländern der Region werden die Kontrollfunktionen von Kartellbehörden ausgeübt. In manchen Ländern übernehmen neben staatlichen Stellen auch Verbraucherschutzorganisationen und Aufsichtsgremien der Rundfunkbranche gewisse Kontrollfunktionen. Selbstregulierungseinrichtungen haben in der Regel eine gesetzlich verankerte beratende Funktion. Nur sehr selten werden ihnen vom Staat weiterreichende Kompetenzen übertragen. Die meisten Selbstregulierungseinrichtungen treten als Nichtregierungsorganisationen auf, deren Einfluss auf ihre Mitglieder lediglich auf deren Einverständnis basiert.

Administrative Kontrolle

Für die Gesetzgebung der früheren Staaten der UdSSR stellen sich für die Einhaltung der Werbegesetze bzw. die damit verbundene Überwachung

zwei zentrale Fragen: Wie werden Aufsichtsbehörden gebildet und welche Kompetenzen haben sie?

Zur ersten Frage gibt es in der Praxis zwei Ansätze. Der erste basiert auf dem grundsätzlichen Vorrecht der Exekutive bei der Einführung und Durchsetzung von Gesetzen. Die meisten Länder sind diesem Ansatz gefolgt und haben spezielle Regierungsbehörden eingerichtet, um die Rechtmäßigkeit der Werbung zu überwachen. Solche Behörden werden mit Beamten, in der Regel Fachleute für Kartellrecht, besetzt. Eine weitere Besonderheit dieses Konzepts ist das Fehlen einer Spezialisierung seitens der Aufsichtsbehörden. In der Regel ist eine einzige Stelle für die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Werbung im Fernsehen, im Radio, in der Presse usw. zuständig. Beispiele für diese Vorgehensweise sind Aserbeidschan, Armenien, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan und Usbekistan.

Der zweite Ansatz basiert auf der Idee des Vorrangs von Verbraucherrechten und auf der Notwendigkeit von spezialisierten Aufsichtsbehörden. Dieser Ansatz führte zum Aufbau von staatlichen Stellen, die mit Regierungsvertretern und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen besetzt werden. Agenturen dieser Prägung finden sich in den baltischen Staaten sowie in Moldawien und in der Ukraine. So wurde zum Beispiel in Moldawien der „Koordinierungsrat Rundfunk“ durch das Rundfunkgesetz gebildet. Seine Mitglieder werden gemeinsam vom Staatspräsidenten, dem Parlament und der Regierung ernannt. Aufgabe des Rates ist die Regulierung und Überwachung der Aktivitäten der Rundfunksender, einschließlich des Bereichs Werbung.

In der gesamten Region sind die Aufsichtsbehörden für Rundfunkwerbung zumindest für einzelne der folgenden Aufgabenbereiche zuständig: Vermeidung und Beseitigung unlauterer Werbung; im Falle unlauterer Werbung – Aufforderung an die Verbreiter dieser Werbung, Verstöße gegen das Werbegesetz einzustellen; Anordnung „Gegenwerbung“ (in den baltischen Staaten – Widerlegung von unlauterer Werbung) zu verbreiten; Bereitstellung von Material über Werberechtsverstöße für die Staatsanwaltschaft; bei Gesetzesverstößen – Einreichung von Klagen und Verhängung von Geldstrafen.

In manchen Ländern sind solche Einrichtungen berechtigt, geltendes Recht auszulegen. So ist zum Beispiel die armenische Aufsichtsbehörde nach Artikel 25 des armenischen Werbegesetzes befugt, „eine offizielle Auslegung der Gesetzgebung der Republik Armenien zu Fragen der Werbung vorzunehmen.“

Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal in der Kompetenzausstattung der Regierungsbehörden liegt in ihrer Fähigkeit, Geldstrafen zu verhängen oder Klage einzureichen. In Armenien, Estland, Georgien, Kirgisien, Lettland, Litauen, Moldawien, Russland, Usbekistan und der Ukraine¹⁶ sind die Aufsichtsbehörden befugt, bei Verstößen gegen das Werberecht Geldstrafen zu verhängen. In Aserbeidschan, Weißrussland, Estland und Tadschikistan dürfen Geldstrafen nur von ordentlichen Gerichten verhängt werden. Die Verhängung von Geldstrafen gegen Werbemedien ist für eine Aufsichtsbehörde offenbar eine sehr wichtige Machtbefugnis, zumal es bei diesen Sanktionen um sehr hohe Beträge gehen kann, die mitunter für ein Massenmedienunternehmen existenzgefährdend sein können.

Normalerweise führt eine Konzentration der Kontrollfunktionen in den Händen von Regierungsstellen zu einer Zunahme und einem Übergewicht von formalen Verstößen, d. h. von Gesetzesverstößen, die sich in der Praxis leicht feststellen und nachweisen lassen. So hat zum Beispiel eine Auswertung der von der Aufsichtsbehörde von Kirgisien in den Jahren 2000-2001 verhandelten Fälle ergeben, dass es bei einer überwältigenden Mehrheit der sanktionierten Verstöße gegen die Werbebestimmungen versäumt wurde, einen Warnhinweis mit Angaben zur Lizenzierung bzw. Zertifizierung eines Produkts oder einer Dienstleistung zu senden. Der Anteil ähnlicher Verstöße in der Russischen Föderation lag 2001 bei über 50% aller Verstöße. Ähnlich war die Relation in Weißrussland.¹⁷

Selbstregulierungseinrichtungen

Die Selbstregulierungseinrichtungen haben überall Beraterstatus und ihre Tätigkeit ist grundsätzlich überall gesetzlich geregelt. Allerdings gibt es einige Länder (Armenien, Aserbeidschan, Weißrussland, Georgien und Kasachstan), in denen das jeweilige Werbegesetz keinerlei Rechte für solche Organisationen vorsieht.



Zu den gesetzlich verankerten Rechten von Selbstregulierungseinrichtungen gehört in der Regel nur die Mitwirkung an Gesetzentwürfen, die Bereitstellung von Gutachten, die Zusammenarbeit mit offiziellen Behörden sowie die Vertretung der Interessen und Rechte der Verbraucher.

Die Selbstregulierungsorganisationen nutzen die ihnen vom Gesetz eingeräumten Möglichkeiten aktiv, um die Gesetzgebung und Praxis in Fragen der Werbung zu verbessern. So hat beispielsweise der Russische Werberat¹⁸ zur Kodifizierung des russischen Werbegesetzes beigetragen. 1997 schlug der Rat unter anderem vor, alle Werbebestimmungen zu einem einzigen föderalen Werbegesetz zusammenzufassen. 1998 wurden diese Vorschläge in diversen Gesetzesnovellierungen übernommen.

In einigen Ländern der Region ist auch die Entstehung von Regelungen innerhalb der Wirtschaft festzustellen. In der Ukraine hat die Nichtregierungsorganisation „Gesamtukrainische Werbekoalition“ Einspruch gegen eine Änderung des Werbegesetzes eingelegt, wonach für die ukrainische Sprache eine Monopolstellung in der Werbung festgelegt werden sollte.¹⁹ In diesem Fall war die Selbstregulierungsorganisation allerdings nicht erfolgreich.

Die Selbstregulierungseinrichtungen tun alles in ihrer Macht stehende, um sowohl Verhaltensregeln für die Wirtschaft als auch Mechanismen zur Sanktionierung von Verstößen gegen diese Regeln zu schaffen. Es gibt in allen Ländern der ehemaligen Sowjetunion eine Reihe von Ethikregeln, die von Fachverbänden, den werbenden Unternehmen, der Werbebranche und den Selbstregulierungseinrichtungen anerkannt werden. So wurde in Russland der Werbekodex von den 12 Unternehmen gebilligt, die nahezu 100% des Werbemarkts kontrollieren. Der Kodex enthält aus einer ethischen Perspektive detaillierte Regelungen zur Bekämpfung von unlauterer Werbung. Allerdings fehlen im Kodex sowohl wirkliche Mechanismen zur Durchsetzung der Regeln als auch Verfahren zur Lösung von Streitfällen. Die Selbstregulierungseinrichtungen räumen durchaus ein, dass die Existenz von Ethikstandards allein noch nicht ausreichend ist.

Ein weiterer wichtiger Tätigkeitsbereich von Selbstregulierungseinrichtungen ist die Beschaffung und Bereitstellung von Gutachten bzw. Expertenmeinungen über die Inhalte von Werbung. Auf diese Art Experteninformation kann sowohl im Vorfeld als auch während einer behördlichen Untersuchung zurückgegriffen werden. Regierungsstellen nutzen in der Regel gerne die Ressourcen von Nichtregierungsorganisationen, wenn es bei vermeintlichen Verstößen gegen das Werberecht um ethische oder qualitative Aspekte der Werbung geht.

Ein Beispiel für eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Selbstregulierungseinrichtungen und offiziellen Stellen gibt es in Russland; dort wurde unlängst von der nationalen Kartellbehörde ein beratendes Gremium – der Expertenrat für Werbepaxis – eingerichtet, um auf Sachverstand in Fragen der Werbepaxis zurückgreifen und die Zusammenarbeit

zwischen der Kartellbehörde und den Selbstregulierungseinrichtungen verbessern zu können. Der Rat umfasst sowohl Beamte als auch Beratungsfachleute. Seine Entscheidungen sind zwar für die Regierungsstellen nicht bindend, aber durch die Mitwirkung von Regierungsbeamten im Expertenrat wird eine sehr hohe Effizienz in den Entscheidungen des Rates erreicht. Zu beachten ist hier auf jeden Fall, dass die russischen Behörden durch keinerlei Gesetz gezwungen waren, den Expertenrat einzurichten. Die Notwendigkeit einer solchen Koregulierung war schon allein aus der administrativen Praxis der russischen Kartellbehörde deutlich geworden.

Schlussfolgerungen

Die Werbegesetzgebung in den ehemaligen Sowjetrepubliken ist Mitte der 90er-Jahre als theoretisches Modell entstanden. Sie spiegelt noch heute die Auswirkungen der vorherrschenden Meinungen und schockierenden Ereignisse von damals wider. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Konzepten wie Sozialwerbung, politische Werbung und Sponsoring verdeutlichen die Untauglichkeit verschiedener Regulierungsnormen. Eine Reihe von Einschränkungen sind archaisch und behindern aus diesem Grund die Entfaltung der Werbemärkte. Dass es in der Gesetzgebung der meisten Länder der Region keine neuen Ansätze zur Lösung dieser Probleme gibt, ist eine besorgniserregende Tendenz.

Die Regulierung spezieller Werbeaktivitäten in elektronischen Massenmedien ist in der ganzen Region keine weit verbreitete Tendenz. Während einige Länder Rundfunkgesetze verabschiedet haben, bei denen der Wandel der Rundfunkprinzipien sowie der besonderen Methoden und Regeln der Werbung in elektronischen Medien berücksichtigt wurde, haben andere versucht, die Regulierung durch Änderungen der bestehenden Werbegesetze stetig weiterzuentwickeln, um die offensichtlichsten und gravierendsten Probleme in den Griff zu bekommen. Jedoch gibt es heute einen unübersehbaren Bedarf nach einer gezielten Regulierung der Aktivitäten der Rundfunksender bei der Verbreitung von Werbung sowie – noch wichtiger – nach der Einrichtung von Kontrollinstanzen in diesem Bereich. Wie die Erfahrungen der Unterzeichnerstaaten des Europäischen Abkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen mit der Harmonisierung ihrer nationalen Rechtssysteme zeigen, erleichtert die Ratifizierung des Abkommens bereits in ausreichendem Maße die Festlegung von Standards im Bereich des Werberechts.

Eine der auffälligsten Tendenzen in der Entwicklung der Werbegesetze ist die mangelnde Bereitschaft der Regierungen, ihre Regulierungs- und Kontrollmacht zu verringern. Wenn dieser Trend noch von einer breiten Einschränkung der Werbung für eine Vielzahl von Produkten und Dienstleistungen begleitet wird, dann wirkt das Gesamtbild durchaus entmutigend. Allerdings bilden die Aktivitäten von Selbstregulierungseinrichtungen ein ernstes Gegengewicht zu diesen Tendenzen.

1) Für Statistiken hierzu siehe: Mikhail Fedotov, *Pravo massovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii* (Massenmedienrecht in der Russischen Föderation) – Moskau, *Mejdnarodnye otnoshenia*, 2002; Medienrecht im Vergleich Deutschland – Russland – Berlin, Keningshausen & Neumann GmbH, 2004 .
2) Gesetzestexte der früheren Staaten der UdSSR für den Bereich Werbung sind in russischer Sprache auf den Seiten des Moskauer Zentrums für Medienrecht und Medienpolitik verfügbar: www.medialaw.ru
3) Diese Unterscheidung ist auch für diejenigen Länder wichtig, die von den Massenmedien Zulassungsgebühren verlangen. Die „speziellen Werbemedien“ zahlen in der Regel höhere Zulassungsgebühren und Steuern.
4) Das Gesetzesrecht in Turkmenistan befasst sich überhaupt nicht mit Werbeaktivitäten. Nach Informationen des turkmenischen Experten Andrei Aranbaev wird der Werbemarkt in Turkmenistan von monopolistischen Staatssender kontrolliert, der die Preise und Regeln für Fernsehwerbung festlegt. Der Bericht von Andrei Aranbaev ist in russischer Sprache verfügbar unter: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/54/turkmen.htm>
5) Das föderale Werbegesetz der Russischen Föderation ist in englischer Sprache verfügbar unter: http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/russian/advertising_eng/advertising_eng.html
6) So wurde zum Beispiel im September 1995 des Werbegesetz von *Tumenskaya oblast* (eine Region der Russischen Föderation) verabschiedet. Das Gesetz sah ein absolutes, ausnahmsloses Werbeverbot für Tabak und Alkohol vor, während die Werbung für diese Produkte nach dem föderalen Gesetz in der Presse und als Plakatwerbung erlaubt war. Das Regionalgesetz wurde von der legislativen Versammlung von *Tumenskaya oblast* 2002 zurückgenommen.
7) Gemeinsame Jurisdiktion bedeutet, dass die Regionalregierungen in diesen Bereichen Gesetze und andere Rechtsinstrumente verabschieden dürfen, wobei diese nicht im Gegensatz zur föderalen Gesetzgebung stehen dürfen.
8) Rechtskräftig wurde das Abkommen in Lettland am 1. Januar 1998, in Estland am 1. Mai 2000,

in Litauen am 1. Januar 2001 und in Moldawien am 1. Juli 2003. Zwei weitere Staaten – die Ukraine und Georgien – haben das Abkommen unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.
9) Für weitere Details siehe Bericht des Russischen Werberats für das Jahr 1999. Verfügbar in russischer Sprache unter: http://outdoor-ad.rus.net/oa/general/99_deyat.htm
10) Für weitere Details siehe Informationsschreiben des Präsidiums des obersten Schiedsgerichts (für Wirtschaftsfragen) der Russischen Föderation vom 25. Dezember 1998.
11) http://www.gazeta.ru/2004/10/13/oa_136390.shtml
12) In Estland ist die Einschränkung noch strenger – Werbespots dürfen weder unmittelbar noch mittelbar nach einem Gottesdienst platziert werden.
13) Der Text des russischen Werbegesetzentwurfs ist verfügbar unter: <http://www.arpp.ru/zakonoreklame.doc>
14) Für Details zur Bierwerbung in Russland siehe Dimitry Golovanov, Werbung für Bier eingeschränkt, IRIS 2004 – 8, S. 14.
15) Für weitere Details zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Moldawien siehe Bericht von Igor Ivanov, verfügbar in russischer Sprache unter: <http://www.public-tv.ru/index.sema?a=articles&ppid=1&pid=1&id=53>
16) Bevor das Werbegesetz der Ukraine 2003-04 novelliert wurde, gab es spezielle Unterscheidungen in den Befugnissen von Aufsichtsbehörden: Kartellbehörden hatten das Recht, bei Verstößen gegen das Werberecht Geldstrafen zu verhängen, während die staatlichen Verbraucherschutzstellen ein Gericht anrufen mussten, um Geldstrafen wegen anderer Verstöße gegen das Werberecht zu erwirken.
17) Für weitere Details siehe Bericht des Exekutivkomitees der GUS „O gosudarstvennom regulirovanii reklamnoi deyatel'nosti v stranah SNG“ (Über die die Regulierung von Werbeaktivitäten in den GUS-Staaten durch die Regierung), verfügbar in russischer Sprache unter <http://www.cis.minsk.by/russian/regulir14.htm>
18) Mitglied der Europäische Allianz für Werbestandards (EASA).
19) <http://www.adcoalition.org.ua>