



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



# Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland

 Nomos  
Verlagsgesellschaft

**IRIS**  
*Spezial*

**IRIS Spezial:**  
**Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2010  
ISBN: 978-92-871-6790-3  
EUR 70

**Verlagsleitung:**

Wolfgang Closs, Geschäftsführender Direktor der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle  
E-mail: wolfgang.closs@coe.int

**Wissenschaftliche Betreuung und Koordination:**

Dr. Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florenz/Italien, Ann Arbor/MI)  
Leiterin der Abteilung Juristische Information  
E-mail: susanne.nikoltchev@coe.int

**Beitragende Partnerorganisation:**



**Moscow Media Law and Policy Center**

Moscow State University  
ul. Mokhovaya, 9 - Room 338  
125009 Moscow  
Russische Föderation  
Tel: +7 495 629 3804  
Fax: +7 495 629 3804  
www.medialaw.ru

**Verlagsassistentin:**

Michelle Ganter  
E-mail: michelle.ganter@coe.int

**Marketing:**

Markus Booms  
E-mail : markus.booms@coe.int

**Übersetzung/Korrektur:**

Sabina Gorini, Julie Mamou, Nadja Ohlig, Erwin Rohwer, Anne-Lise Weidmann

**Satz/Druck:**

Pointillés, Hoenheim (France)

**Herausgeber:**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle  
76 Allée de la Robertsau  
F-67000 Strasbourg  
Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00  
Fax: +33 (0)3 90 21 60 19  
E-mail: obs@obs.coe.int  
www.obs.coe.int

**Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:**

Susanne Nikoltchev, Hrsg., IRIS Spezial: Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland  
(Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2010)

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2010.

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

# **Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland**



# Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland

Herausgegeben von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

2009 gab es ständig neue Informationen zur EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, und es bedarf keines Propheten, um die nächste Welle an Informationen vorherzusagen, die 2010 über unsere Schreibtische schwappen wird, um uns entweder über die Übernahme und Umsetzung oder über Durchsetzungsmaßnahmen der EU zu unterrichten. Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle analysierte bereits einige zentrale Fragen, die durch die Richtlinie aufgeworfen werden, insbesondere solche, die den Gesetzgebern, den Regulierern und der Industrie wahrscheinlich auch in Zukunft Kopfzerbrechen bereiten werden. Im Juni 2009 wurde daher die *IRIS Spezial* mit dem Titel „Auf die Plätze, fertig, ... los? – Die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste“ herausgegeben.

Bislang nicht beleuchtet haben wir den Rechtsrahmen für audiovisuelle Mediendienste außerhalb des Geltungsbereichs der EU-Gesetzgebung. Das größere Europa in den Grenzen des Europarats und somit der Informationsstelle geht deutlich über die geografische Reichweite der Richtlinie hinaus. Für die Entfaltung seiner Medienindustrie sind mehr und andere Informationen vonnöten. Ein großes Gebiet, Heimat von rund 17 Prozent der Bürger Europas und damit einer großen Zahl (potenzieller) Empfänger audiovisueller Mediendienste, ist Russland. Doch ungeachtet des wirtschaftlichen Potenzials dieses riesigen Markts scheint es, dass zumindest außerhalb Russlands wenig über die rechtlichen Bedingungen, an die sich die audiovisuelle Industrie halten muss, veröffentlicht wurde.

Dank unserer langjährigen Partnerschaft mit dem Moskauer Institut für Medienrecht und Medienpolitik können wir diese Lücke mithilfe dieser Publikation schließen. Andrei Richter, der Verfasser dieser *IRIS Spezial* zum „Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland“ bringt uns einen Überblick über die allgemeinen Aspekte wie nationale Medienpolitik, Schlüsselbegriffe für Regulierung und deren Auslegung, Lizenzanfordernisse, die Rolle staatlichen Rundfunks im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk, Medieneigentum und -konzentration sowie Vorschriften für ausländisches Eigentum. Diese *IRIS Spezial* erläutert darüber hinaus den Rechtsrahmen für spezielle Fragen wie das Recht auf Gegendarstellung, Produktplatzierung, das Recht auf Kurzberichterstattung, den Schutz der guten Sitten, den Schutz Minderjähriger, Rechte nationaler Minderheiten und Einschränkungen zur Extremismusbekämpfung. Schließlich

erläutert es die regulatorischen Mittel, die in diesem Rechtsrahmen angewandt werden, wozu Chartas und Kodizes wie auch Regulierung durch die nationale Regulierungsbehörde insbesondere im Bereich Werbung gehören.

Die Struktur dieser IRIS *Spezial* lehnt sich eng und ganz bewusst an die Fragen an, die in der IRIS *Spezial* zur Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste betrachtet werden. Damit wird ein Vergleich der zugrunde liegenden Rechtssysteme wie auch der rechtlichen Vorschriften, die in den verschiedenen Bereichen angewandt werden, erleichtert. Wenn sich diese Publikation in erster Linie auf Rundfunk konzentriert, so ist es dem Umstand geschuldet, dass andere audiovisuelle Mediendienste und somit auch deren Regulierung in Russland noch in den Kinderschuhen stecken. Die vorliegende IRIS *Spezial* ist in dieser Hinsicht sehr aufschlussreich, da es recht detailliert die Schwierigkeiten beschreibt, den bestehenden Rahmen an Abrufdienste anzupassen, die noch nicht so weit entwickelt sind wie in anderen europäischen Ländern.

Wir hätten in diesem Zusammenhang auch gerne über die Annahme des Protokolls zum Übereinkommen des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen berichtet, das ganz Europa und sogar nichteuropäische Länder abdecken könnte. Russland hat die aktuelle Version des Übereinkommens bereits unterzeichnet (wenngleich noch nicht ratifiziert), und man hoffte, dass es dem Protokoll beitreten werde. Die Ereignisse nahmen jedoch eine andere Wendung, und ob das Übereinkommen je mit der Richtlinie in Einklang gebracht werden wird oder in Russland Anwendung finden könnte, vermag in der Tat allenfalls der oben schon erwähnte Prophet vorauszusagen.

Straßburg, den 23. Dezember 2009

**Wolfgang Closs**

*Geschäftsführender Direktor*

**Susanne Nikoltchev**

*Leiterin der Abteilung Juristische Informationen*







# INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. Allgemeines</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>1. Nationale Politik und allgemeine Probleme bei der Regulierung audiovisueller Dienste</b> ..... | <b>9</b>  |
| <b>a. Allgemeiner Ansatz</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>b. Anwendbarkeit traditioneller Erfordernisse auf neue audiovisuelle Mediendienste</b> .....      | <b>12</b> |
| i. Massencharakter .....   | 12        |
| ii. Periodizität .....   | 13        |
| iii. Verbreitung .....   | 13        |
| iv. Weitere Argumente .....  | 14        |
| <b>c. Versuche zur Einführung eines gesonderten Rechts für Online-Dienste</b> .....                  | <b>15</b> |
| <b>d. Entwicklung neuer Dienste: Staatliche Politik und „weiches Recht“</b> .....                    | <b>16</b> |
| <b>e. Russlands Haltung zum Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen</b> .....             | <b>20</b> |
| <b>2. Zentrale Begriffe der Regulierung und ihre Auslegung</b> .....                                 | <b>21</b> |
| <b>a. Rundfunkfreiheit</b> .....   | <b>21</b> |
| <b>b. Rechtshoheit über audiovisuelle Mediendienste mit Ursprung in Drittländern</b> .....           | <b>21</b> |
| <b>c. Rundfunkentwicklung</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>d. Partnerschaft zwischen staatlichem und privatem Sektor</b> .....                               | <b>22</b> |
| <b>e. Einheitliche Lizenzierung für alle audiovisuellen Medien</b> .....                             | <b>23</b> |
| <b>f. Übertragungspflichten (must-carry rules)</b> .....   | <b>23</b> |
| <b>3. Lizenzerfordernisse für audiovisuelle Mediendienste</b> .....                                  | <b>24</b> |
| <b>a. Doppellizenzsystem</b> .....   | <b>24</b> |
| i. Rundfunklizenz .....  | 25        |
| ii. Sendelizenz .....  | 25        |
| <b>b. Rechtsinstrumente für Fernsendlizenzierung heute</b> .....                                     | <b>26</b> |
| <b>c. Registrierung von Medien</b> .....   | <b>26</b> |
| <b>d. Besondere Aspekte des gegenwärtigen Lizenzierungssystems</b> .....                             | <b>27</b> |
| i. Status der Ausschreibungskommission .....   | 27        |
| ii. Ausschreibungskriterien .....  | 29        |
| iii. Sendekonzept .....  | 30        |
| iv. Laufzeit der Lizenz .....  | 30        |
| v. Übertragung einer Lizenz .....  | 32        |
| vi. Entzug einer Lizenz und Fallrecht .....  | 32        |
| <b>e. Zuweisung (line-up) im digitalen Zeitalter</b> .....   | <b>34</b> |
| <b>4. Gegenüberstellung staatlichen und öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b> .....                   | <b>36</b> |
| <b>a. Grundeinstellungen staatlichen Rundfunks</b> .....   | <b>36</b> |
| <b>b. Staatlicher Rundfunk als Alternative zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk</b> .....              | <b>37</b> |
| <b>c. Inhaltliche Verpflichtungen für staatlichen Rundfunk</b> .....                                 | <b>38</b> |
| <b>5. Medieneigentum und Medienkonzentration</b> .....   | <b>39</b> |
| <b>6. Ausländisches Eigentum</b> .....   | <b>41</b> |

|   |    |
|---|----|
| <b>II. Spezielle Bereiche</b> .....   | 43 |
| 1. Recht auf Gegendarstellung .....   | 43 |
| 2. Produktplatzierung .....   | 45 |
| 3. Recht auf Kurzberichterstattung .....  | 47 |
| 4. Schutz der guten Sitten .....  | 48 |
| 5. Schutz Minderjähriger .....  | 50 |
| 6. Rechte nationaler Minderheiten .....   | 52 |
| 7. Einschränkungen zur Bekämpfung von Extremismus .....                               | 54 |
| <br>  |    |
| <b>III. Regulierungsinstrumente</b> .....   | 56 |
| 1. Selbstregulierung und Koregulierung .....  | 56 |
| <i>a. Selbstregulierungsmechanismen: Chartas und Kodizes</i> .....                    | 56 |
| <i>b. Selbstregulierungs- und Koregulierungsorgane</i> .....                          | 58 |
| <i>c. Öffentliche Kontrolle durch Gremien bei staatlich betriebenen Kanälen</i> ..... | 59 |
| <i>d. Hindernisse für Selbstregulierung</i> .....                                     | 60 |
| 2. Regulierung durch die nationale Regulierungsbehörde: Werbung .....                 | 62 |
| <i>a. Regulierung von Werbeaussagen</i> .....   | 62 |
| <i>b. Überwachung und Kontrolle der Einhaltung von Werbevorschriften</i> .....        | 63 |
| 3. Zusammenarbeit mit Behörden außerhalb Russlands .....                              | 66 |
| <br>  |    |
| <b>IV. Zusammenfassung und Ausblick</b> .....   | 67 |





# Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland

von *Andrei Richter*,  
*Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik*

## I. Allgemeines

### 1. Nationale Politik und allgemeine Probleme bei der Regulierung audiovisueller Dienste

#### a. Allgemeiner Ansatz

Staatliche Rundfunkregulierung in Russland setzte am 14. Juli 1990 mit der Verabschiedung des *Präsidentialerlasses* von Michail Gorbatschow *Über die Demokratisierung und Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der UdSSR* ein. Dadurch erhielten die Räte (bzw. die Sowjets) der Volksdeputierten auf allen Ebenen ebenso wie gesellschaftliche Organisationen das Recht, Fernseh- und Hörfunkeinrichtungen und -studios zu eröffnen; gleichzeitig war darin die Notwendigkeit formuliert, Gesetzgebung für Fernsehen und Hörfunk zu schaffen. Dieser Erlass und die nachfolgende Regierungsverordnung stellten die rechtliche Grundlage für die ersten nichtstaatlichen Fernseh- und Hörfunkprogramme des Landes dar.

Das *Gesetz der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien* vom 27. Dezember 1991 (Nr. 2124-1)<sup>1</sup> definierte einige wichtige Elemente des postsowjetischen Systems zur Medienregulierung (einschließlich audiovisueller Medien). Dazu gehören:

- ein Verbot staatlicher Zensur,
- die allgemeine Freiheit, Medienmärkte zu etablieren,
- die staatliche Registrierung von Medien,
- spezielle Rechte und Pflichten für Journalisten, einschließlich redaktioneller Unabhängigkeit von den Gründern (Inhabern),
- eine staatliche Lizenzierungspflicht für Hörfunk- und Fernsehveranstalter.

Das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien ist nach wie vor die wesentliche rechtliche Grundlage für die Rundfunkregulierung, tatsächlich stellt es jedoch eine sehr eingeschränkte Basis dar und gestaltet sich in seiner Umsetzung problematisch. Um Kollisionen mit der behördlichen Ermessensfreiheit zu vermeiden, wurden die wenigen zentralen Bestimmungen zum Rundfunk im Gesetz schließlich abgeschafft oder weniger präzise formuliert. Durch diese Änderungen wurde die Rundfunklizenzierung und -regulierung 2004 staatlichen Behörden unterstellt.

1) Der Text ist auf Englisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/massmedia\\_eng/massmedia\\_eng.html](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html)

Der audiovisuelle Sektor in Russland, wenngleich wirtschaftlich lebensfähig,<sup>2</sup> hat für seine Funktionstüchtigkeit im Interesse der Öffentlichkeit sowie des Wirtschaftslebens heute nach wie vor Bedarf an eindeutigen und stabilen Regeln. Ungeachtet der wiederholten Versuche des Parlaments<sup>3</sup> in den 1990ern, ein Rechtssystem für elektronische Medien zu entwickeln,<sup>4</sup> beinhaltet die russische Rundfunkregulierung immer noch viele ungelöste Probleme. Russland ist nach wie vor eines der wenigen europäischen Länder ohne parlamentarisches Gesetz zur Regulierung des Rundfunks oder der audiovisuellen Medien. Es existiert seit 2000 ein nicht bekannt gemachtes Moratorium für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs für Fernsehen und Hörfunk (siehe unten). Sollte ein Gesetzentwurf zustande kommen, müsste er darauf abzielen, die Beziehungen zwischen Regierung, Rundfunkveranstaltern, Programmproduzenten und technischen Diensteanbietern zu regeln und als Rechtsrahmen für Rundfunkstätigkeit und Regulierungsinstrumente zu dienen. Ein erster Entwurf für ein solches Gesetz wurde dem Obersten Sowjet (Parlament) der UdSSR zwar 1991 vorgelegt, jedoch wurden weder diese noch spätere Vorlagen, die zur Beratung durch das russische Parlament erarbeitet wurden, je verabschiedet und/oder in Kraft gesetzt, da die Beteiligten unterschiedliche politische Positionen zu diesem Thema einnahmen.

Das heißt nicht, dass es in Russland keinerlei rechtliche Rundfunkregulierung gibt. Die Beziehungen in diesem Bereich sind durch 15 Föderationsgesetze geregelt, die sich in Teilen auf Rundfunkfragen beziehen (z. B. die Gesetze zur Regulierung der Massenmedien, *betreffend das Nachrichtenwesen oder zur Werberegulierung*), weiterhin durch vier internationale Übereinkommen (*Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen*<sup>5</sup> – von Russland unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert –, *die Konstitution und die Konvention der Internationalen Fernmeldeunion*<sup>6</sup> und die *Okinawa-Charta über die globale Informationsgesellschaft*<sup>7</sup>) sowie durch drei Erlasse des russischen Präsidenten, 20 Erlasse und Verordnungen der Regierung, Dutzende von Anordnungen unterschiedlicher Ministerien und die *gosudarstvennye standarty* (staatliche Normen). Siebzehn der staatlichen Normen beziehen sich ausschließlich auf Digitalfernsehen, und allein für diesen Rundfunkaspekt werden gegenwärtig 50 weitere erarbeitet.<sup>8</sup> Rundfunkregulierung fällt fast ausschließlich unter die Rechtshoheit der Föderation. Nur wenige der regionalen Rechtsakte sind von maßgeblicher Bedeutung, und dies nur insoweit, wie sie nicht mit Föderationsgesetzgebung kollidieren (z. B. lokale Subventionen oder Vergünstigungen für staatlich betriebene Gesellschaften).

Die Definition von Massenmedien ist im Gesetz zur Regulierung der Massenmedien seit dessen Verabschiedung 1991 unverändert geblieben. Dort heißt es, sie „sind zu verstehen als periodische Druckpublikation, als Hörfunk-, Fernseh- oder Videoprogramm, als Wochenschau und jede sonstige Form periodischer Verbreitung von Masseninformationen“ (Art. 2). Die zentralen Elemente der Definition sind *Periodizität*, *Verbreitung* und *massenhafte Nutzung* der Information (in Russland im weitest möglichen Sinn verstanden). Die Bedeutung dieser Begriffe wird weiter unten betrachtet.

Nach dem Gesetz müssen alle Massenmedien von ihren Gründern (deren Rechtsstatus ähnelt in vielerlei Hinsicht dem von Medieneignern) bei der zuständigen Behörde, gegenwärtig *Roskomnadzor* (der Föderalen Aufsichtsbehörde für Nachrichtenwesen, Informationstechnologien und Massenmedien beim *Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation*) registriert werden. Das Gesetz sieht darüber hinaus vor, dass Verstöße gegen einige seiner Bestimmungen nicht nur eine Haftung der betreffenden Journalisten und Redakteure, sondern der entsprechenden Medieneinrichtung als solcher nach sich ziehen können. Mögliche Sanktionen sind schriftliche Abmahnungen der Föderalen Aufsichtsbehörde. Nach zwei Abmahnungen binnen zwölf Monaten führt ein dritter Verstoß zur Zwangsschließung der Einrichtung.

2) Siehe: *Digital Television in Russia*; herausgegeben von Groteck Co., Ltd. für die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle. Moskau, 2008.

3) Das Parlament versuchte, den Widerstand des Oberhauses (vom Präsidenten ernannt) oder das Präsidentenveto in einer Reihe von Fällen zu überstimmen, jedoch regelmäßig ohne Erfolg.

4) Siehe einen früheren Bericht (Oktober 2003) von Ja. Skljjarova (Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik), *The Russian System of Licensing of Television and Radio Broadcasting*; bearbeitet von Irene Gentile, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), abrufbar unter: [http://www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/ru\\_skljarova.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/ru_skljarova.pdf).

5) Siehe: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/132.htm>

6) Siehe: <http://www.itu.int/net/about/basic-texts/index.aspx>

7) Siehe: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002263.pdf>

8) R. Maizuls und Ju. Šavdija, *Развитие нормативно-правовой и нормативно-технической базы современного телерадиовещания / «Broadcasting. Телевидение и радиовещание»* Nr. 3, 2008, S.31-36. siehe: <http://broadcasting.ru/articles2/Regandstan/progress-tv>

Die generelle Haltung der russischen Regierung zu Recht und Politik der audiovisuellen Medien spiegelt sich in den Worten von Präsident Medwedew wider. Er äußerte sich dazu am 5. Juni 2008 in Berlin in seiner Antwort auf Fragen von deutschen Führungspersonlichkeiten aus Politik, Parlament und Gesellschaft:

„Meiner Ansicht nach sollte Fernsehen eine unabhängige Einrichtung in der Zivilgesellschaft sein. Es sollte eine Einrichtung sein, die sowohl unabhängig als auch gleichzeitig verantwortlich ist gegenüber dem Land und den Menschen, die ihre Produkte empfangen. Fernsehen kann in staatlicher und in privater Hand sein, es muss aber wahrheitsliebend sein.

Fernsehen kann aus Werbeeinnahmen oder durch öffentliche Gelder, das heißt durch Gebühren von Bürgern finanziert sein. Ich glaube, wir können all diese unterschiedlichen Arten von Fernsehen entwickeln. Ich habe jedoch nicht nur zufällig auf die technologische Revolution hingewiesen, die sich jetzt in allen privaten Haushalten vollzieht.

Ich habe heute mit Frau Merkel darüber gesprochen. Ich bin fest davon überzeugt, dass es in fünf Jahren praktisch keinen Unterschied mehr zwischen Computern und Fernsehern geben wird. Alle Länder einschließlich Russland und Deutschland werden sich in erster Linie nicht um die Regulierung von Fernsehgesellschaften und Lizenzfragen, Steuerthemen oder noch weniger um Eigentumsfragen kümmern müssen, sondern um Inhaltsfragen, darum, was im globalen Medienraum ausgestrahlt wird und auf welche Weise dies geschieht.

Gleichzeitig müssen wir begreifen, dass die Menschheit auf eine Reihe von Herausforderungen, vor denen wir in diesem Bereich stehen, immer noch keine Antwort gefunden hat. Damit Sie verstehen, was ich meine: Wie Sie wissen, hat die Welt im letzten Jahrhundert ein umfangreiches Vorschriftensystem zum Urheberrecht entwickelt. Dieses System gründet sich auf eine Reihe internationaler Übereinkommen. Das Entstehen eines globalen Umfelds für Fernsehen und für Informations- und Kommunikationstechnologie insgesamt wird diesem System jedoch ein Ende bereiten. Wir müssen darüber nachdenken, wie die Welt diese Fragen, ganz zu schweigen von solchen konventionellen Themen wie Sicherheit und Moral, bewältigen kann. Ich denke, in diesen Fragen müssen wir zusammenarbeiten.

Zur Medienentwicklung in Russland kann ich sagen, dass unsere Medien einen Reifeprozess durchmachen, und die Fernsehkanäle, die wir heute haben, haben sich seit den frühen 1990er Jahren, wie gesagt, weit entwickelt. Heute haben wir ein reiferes Fernsehen mit einem höheren Entwicklungsstand. Das gilt sowohl für staatliche als auch für private Kanäle. In diesem Sinne bin ich sicher, dass sich alles ohne Probleme weiterentwickeln wird.“<sup>9</sup>

Diese Haltung lässt sich in Kürze klar zusammenfassen: (1) Um unabhängig zu sein, muss Fernsehen nicht nur eine Verantwortung gegenüber dem Zuschauer, sondern auch „gegenüber dem Land“ übernehmen, (2) Regulierung von Inhalten ist wesentlich wichtiger als Lizenzregulierung und manche andere Fragen, da sich die Plattformen ändern können, während die Inhalte bleiben, (3) wo immer möglich (Urheberrecht, Sicherheit, gute Sitten), begrüßt Russland internationale Unterstützung, (4) staatliches wie privates Fernsehen werden in Russland ihren Platz und ihre Entwicklungsfreiheit behalten und (5) öffentlich-rechtliches Fernsehen ist nicht vorgesehen (zu einer Gegenüberstellung von staatlichem und öffentlich-rechtlichem Fernsehen siehe unten unter I.4.). Dessen ungeachtet gibt es nach Meinung von Wirtschafts- und Rechtsexperten heute fünf zentrale Probleme in Bezug auf die Regulierung audiovisueller Medien in Russland. Diese sind:

- unzureichende Übernahme internationaler Trends bei der Modernisierung von Recht und Praxis audiovisueller Medien,
- Widersprüche im Rechtsrahmen der Rundfunkmedien sowie in den in der Schwebelage befindlichen, bruchstückhaften Rundfunkgesetzen,
- uneinheitliche Begriffe für einerseits die in Verordnungen behandelten Themen und andererseits die unterschiedlichen Tätigkeiten der verschiedenen Akteure im audiovisuellen Bereich,
- ein umfangreiches und umstrittenes Regulierungssystem, das die Entwicklung der neuen audiovisuellen Mediendienste und Geschäftstätigkeiten behindert sowie

9) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/06/05/2239\\_type82914type84779\\_202294.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/06/05/2239_type82914type84779_202294.shtml)

- lange Bearbeitungszeiten von Lizenzanträgen und Genehmigungen für die Nutzung von Frequenzen und Übertragungsanlagen.<sup>10</sup>

In diesem Beitrag sollen diese und andere Themen in Bezug auf die Regulierung audiovisueller Mediendienste in Russland behandelt werden.

### ***b. Anwendbarkeit traditioneller Erfordernisse auf neue audiovisuelle Mediendienste***

Das Auftreten der sogenannten nichtlinearen audiovisuellen Mediendienste (im Folgenden auch „neue Medien“ genannt) einschließlich internetgestützter Dienste hat weder neue noch spezifische Regulierung auf Grundlage des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien von 1991 ausgelöst. Der zentrale Grund liegt in der Schwierigkeit, die neuen Mediendienste in die gesetzliche Definition eines Massenmediums hineinzupressen, und folglich in der Frage, ob diese Dienste in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen oder nicht. Neue nichtlineare audiovisuelle Mediendienste werden als interaktive und konvergierte Informationsdienste betrachtet, die sich auf computerisierte und vernetzte digitale Kommunikationstechnologien stützen. Sie bestehen in der Mehrheit aus internetgestützten Diensten, wenngleich mobile audiovisuelle Dienste sich ebenfalls im russischen Alltag weiter ausbreiten.

Wenn nichtlineare audiovisuelle Mediendienste in den Geltungsbereich des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien fielen, dann wären dessen spezielle Registrierungsvorschriften für Medien jeder Art anzuwenden. Darüber hinaus müssten die neuen Mediendienste zahlreiche Verpflichtungen hinsichtlich der Inhalte, die die Autoren (die als Journalisten zu betrachten wären) bereitstellen, beachten, sie unterstützen der Kontrolle seitens der staatlichen Überwachungsstellen für Medien und Werbung und könnten wegen spezifischer Verstöße aufgrund der Verbreitung von Masseninformationen belangt werden. Eine mögliche Sanktion wäre dann auch die endgültige Rücknahme der Registrierung eines Massenmediums. Zusätzliche Beschränkungen, die sich aus den Bestimmungen zum Wahlrecht, zur Werbung, zu Verleumdungen usw. für die Verbreitung von Informationen über Massenmedien ergeben, wären ebenfalls anzuwenden.

Wenn die neuen Medien als normale (traditionelle) Massenmedien wie Presse und Rundfunk anerkannt würden, kämen sie jedoch auch in den Genuss von Informationszugang und hätten eine Reihe von speziellen Rechten, die das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien und andere Rechtsakte den Journalisten einräumen.

Im verbleibenden Teil dieses Abschnitts soll untersucht werden, inwieweit die bestehende Definition von Massenmedien (siehe I.1.a) auf die neuen Mediendienste angewendet werden kann. Dazu muss zunächst betrachtet werden, ob diese Dienste die Kriterien der Definition erfüllen.

#### *i. Massencharakter*

Das erste Element der Massenmedien ist ihr „Massencharakter“. Das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien definiert Masseninformation als „gedruckte, Audio- und audiovisuelle sowie sonstige Mitteilungen und Materialien, die für eine unbegrenzte Personenzahl bestimmt sind“ (Art. 2).

Die neuen Mediendienste breiten sich in der Tat rasant aus. Im Gesetz sehen wir ein positives Zeichen dafür, dass diese Veränderungen zu Fortschritten führen: Art. 57 des Föderationsgesetzes betreffend das Nachrichtenwesen, verabschiedet von der Staatsduma am 18. Juni 2003, sieht vor, dass zu den Universaldiensten, die in der Russischen Föderation garantiert sind, die Dienste zur Datenübertragung und zum Internetzugang über multiple Zugangspunkte gehören. Insbesondere verlangt das Gesetz, dass in Ortschaften mit einer Bevölkerung von 500 oder mehr Personen mindestens ein Netzwerkpunkt eingerichtet sein muss, um multiplen Zugang zum Internet anzubieten.<sup>11</sup>

Somit bezieht sich der Begriff „Masse“ in „Massenmedien“ nicht auf einen numerischen Anteil der Gesamtzahl von Lesern oder Zuschauern oder eine Mindestzahl ab einer Schwelle von eintausend oder einer Million Menschen. Masse bezieht sich vielmehr auf den Umstand, dass ein Medium nicht einer bestimmten Elite vorbehalten ist. Bislang sagt fast überall in Russland die Möglichkeit, zuhause oder

<sup>10</sup>) Siehe Fußnote 8.

<sup>11</sup>) Siehe den Gesetzestext auf Englisch unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/communications.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/communications.htm)



auch bei der Arbeit über einen Internetzugang zu verfügen, mehr über den sozialen Status als die Möglichkeit, fernzusehen, Radio zu hören oder Zeitung zu lesen.

Im Juli 2007 führte das *Levada*-Zentrum, eine Agentur für soziologische Forschung, eine Studie durch, die aufzeigte, dass jeder vierte Russe einen privaten Computer besitzt. 61% haben ein Mobiltelefon, und 17% konnten dieses für den Internetzugang nutzen. Gleichzeitig hatten 6% der Bevölkerung im Land keine Ahnung vom Internet, und 73% hatten nie die Gelegenheit, es zu nutzen.<sup>12</sup>

Fernsehen auf Mobilgeräten ist ein noch elitärer, wenn nicht rein experimenteller Dienst für die Bevölkerung: Gerade einmal 200.000 Haushalte haben dazu Zugang.<sup>13</sup> Audiovisuelle Abrufdienste sind ebenfalls sehr begrenzt und werden nur über einige Kabel- und Satellitennetze verbreitet. Terrestrisches Digitalfernsehen können gerade einmal 60.000 Russen empfangen.<sup>14</sup>

Man darf also nicht davon ausgehen, dass neue Mediendienste für die Mehrheit der russischen Bevölkerung zugänglich seien. Allerdings muss man sich klar machen, dass es bald soweit sein wird, dass fallende Computerpreise und Netztarife in Verbindung mit dem Wegfall verbliebener politischer und rechtlicher Hindernisse diese zu einer beliebten Quelle für „Mitteilungen und Materialien“ für die *Massen*, das heißt eine unbegrenzte und unüberschaubare Menge von Personen machen. Dann, aber auch nur dann, werden sie tatsächlichen „Massencharakter“ haben.

## ii. Periodizität

Ein weiteres gewichtiges Argument gegen die Annahme, die neuen Mediendienste fielen in die rechtliche Definition von Massenmedien, ist ihre mangelnde „Periodizität“ (zumindest im Allgemeinen), die den traditionellen Medien Zeitung, Zeitschrift, Fernsehen und Hörfunk eigen ist. Mit anderen Worten: Ruft man am 1. Januar 2010 online Informationen ab, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, kann man nicht immer sicher sein, dass dieses Informationsangebot eine „Fortsetzung“ haben wird, die man am nächsten Tag (wie bei täglichen Nachrichtensendungen) oder in der nächsten Woche (wie bei einem Fernsehmagazin) oder auch am 1. Januar 2011 (wie bei traditionellen Neujahrsbällen oder -konzerten im Fernsehen) abrufen kann.

Das ist aber nicht das Einzige, was mit Periodizität gemeint ist. Ebenso relevant ist, dass das Publikum von allen Medien erwartet, dass die Inhalte komplett erneuert werden und lediglich die Erkennungsmerkmale wie Titel, Grundstruktur, ständige Personenbesetzung, Erkennungsmelodie, Bildschirmlogos und Ähnliches erhalten bleiben. Eine derartige Aktualisierung wird in festen regelmäßigen Abständen wie Stunden, Tagen, Wochen usw. erwartet.

Ausnahmen bilden hier einerseits die Online-Versionen traditioneller Medien und andererseits Publikationen und Nachrichtenagenturen, die nur über das Internet erreichbar sind. Erstere werden im Wesentlichen jedoch eher als neue Form „alter“ Medien denn als neue Medien betrachtet, selbst wenn die Online-Versionen abweichend sind, und die beiden Letzteren machen nur einen winzigen Anteil im Internet aus.

## iii. Verbreitung

Das dritte Element der rechtlichen Definition von Massenmedien befasst sich mit der Frage, was unter Verbreitung zu verstehen ist. Um neue Medien in den Geltungsbereich der Regulierung zu bringen, muss eruiert werden, ob das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien auch die Informationsverbreitung (siehe die Diskussion unter I.1.b. i) über andere Formen von Telekommunikation als den traditionellen Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) erfasst. Kann Übertragung über das Internet zum Beispiel als „Verbreitung“ gelten? Die Formen von „Verbreitung“, die durch russisches Recht geregelt sind, sind alle im Gesetz aufgelistet (Art. 2). Sie umfassen Verkauf, Abonnement, Lieferung, Distribution, Ausstrahlung, Wochenschauen. Einige Bestimmungen im selben Gesetz ermöglichen die

12) Siehe: *Russischer Markt für Periodika: 2008. Situation, Tendenzen und Aussichten*. Ein Bericht der russischen Föderationsagentur für Presse und Massenkommunikation, Moskau, März 2008. Eine englische Version des Berichts ist abrufbar unter <http://www.chtenie-21.ru/readers/news/2324>

13) Siehe: *Digital Television in Russia*. *Op. cit.*

14) Siehe Interview mit Alexej Malinin, Generaldirektor von RTRS, in der Zeitschrift *Itogi* Nr. 32, 3. August 2009, abrufbar unter: <http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html>

Anwendung „der Vorschriften für Hörfunk und Fernsehen“ „auf die periodische Verbreitung von Masseninformatoren über Teletext- und Videotextsysteme sowie andere Telekommunikationsnetze“ (Art. 24). Einige Rechtswissenschaftler sind der Ansicht, durch diesen Verweis könne man das Internet als Massenmedium einstufen.<sup>15</sup> Wir sind allerdings der Auffassung, dass der Verweis lediglich sogenannte ergänzende Informationen umfasst, das heißt Informationen, die die Übertragung einer Fernseh- oder Hörfunksendung *begleiten*. Er lässt es nicht zu, Internet-Übertragung als eine weitere Form von Verbreitung zu betrachten, die der Definition von Massenmedien genügt.

#### iv. Weitere Argumente

Die Anwendung der im Gesetz zur Regulierung der Massenmedien niedergelegten Vorschriften für Hörfunk und Fernsehen auf das Internet würde eine Reihe ungelöster verfahrensbezogener Fragen aufwerfen. Wenn zum Beispiel ein Fernsehsender verleumderische Inhalte ausstrahlt, kann die Person, deren persönlicher oder beruflicher Ruf geschädigt wurde, einen Widerruf verlangen. Das Gesetz sieht vor, dass die Richtigstellung zur selben Tageszeit auszustrahlen ist wie die rufschädigenden Anschuldigungen (Art. 44). Dasselbe müsste zweifellos auch im Fall von Online-Medien gelten; es ist jedoch unmöglich, eine Gegendarstellung im Internet „auszustrahlen“ und dann unverzüglich zu entfernen, so dass eine solche Maßnahme sinnlos wäre. Sollte die Gegendarstellung auf der Seite stehen bleiben, fragt sich, für wie lange sie dort bleiben sollte und an welcher Stelle. Können ein Artikel und sein Dementi auf derselben Webseite nebeneinander bestehen? Wenn verleumderische Anschuldigungen von einer Seite entfernt werden müssen, können sie dann in einem Online-Archiv verbleiben, gleich einer gebundenen Mappe von Zeitungsausgaben in einer Bibliothek? Und wenn dem so ist, darf ein Online-Dienst dann darauf verweisen? Das russische Recht hält keine Antworten auf diese Fragen bereit, ohne solche kann jedoch jede Richtigstellung oder Gegendarstellung in Online-Medien sehr schnell zur Farce werden.

Das Fehlen von allgemeiner Verfügbarkeit, von Periodizität (Aktualisierung) des Inhalts und von Verbreitung im Sinne eines traditionellen Rechtsverständnisses legt nahe, dass die Anwendung der gegenwärtigen Fassung des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien auf die neuen Mediendienste verfrüht wäre. Diese Hemmnisse könnten möglicherweise überwunden und der Gordische Knoten durchschlagen werden, wenn man die Bedeutung der Definitionen so änderte, dass sie auch die neuen Dienste umfassten. Genau diesen Lösungsansatz verfolgen die Massenmediengesetze in Belarus und Kasachstan, die 2008 bzw. 2009 geändert wurden. Dadurch können nunmehr alle oder fast alle Internetmitteilungen und -materialien mit dem allgemeinen Regulierungssystem der Massenmedien kontrolliert werden.<sup>16</sup>

Der staatliche russische Medienregulierer *Roskomnadzor* (Föderale Aufsichtsbehörde für Nachrichtenwesen, Informationstechnologien und Massenmedien beim Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation) fördert dessen ungeachtet umfänglich die Registrierung von audiovisuellen und sonstigen Diensten, die ausschließlich online angeboten werden, und behandelt sie somit wie Massenmedieneinrichtungen (zur Registrierung von Massenmedien siehe I.3.c). Einige hundert, vielleicht sogar tausend Dienste wurden bislang registriert. Die Registrierung von Online-Diensten ist freiwillig, obgleich es mindestens einen Fall gab, in dem die Gerichte (2006-2007) versuchten, die Online-Publikation *Novyj Fokus* (Neuer Fokus, ein Internet-Nachrichtenmagazin mit Standort in der Provinz Chakassien<sup>17</sup>) wegen „Verbreitung von Inhalten über ein unregistriertes Masseninformationsmedium“ zu verurteilen.<sup>18</sup>

15) Siehe zum Beispiel *Моргунова Е.А. и др. Комментарий к Закону РФ «О средствах массовой информации» / Под общ. ред. Погуляева В. В. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М., 2005. С. 89. Волчинская Е. К., Терещенко Л. К., Якушев М. В. Интернет и гласность. – М., 1999. С. 77.*

16) Siehe: *Belarus: Neues Mediengesetz verabschiedet*, von Andrei Richter, IRIS 2008-8: 7, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/8/article9.de.html> und: *Kasachstan: Änderungen zum Informations- und Kommunikationsrecht*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 15, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article20.de.html>

17) Siehe <http://khakasia.info/static/contacts.html>. Diese Website wurde schließlich 2007 als Massenmedium registriert.

18) Siehe zum Beispiel [http://telnews.ru/QL\\_dar\\_Kudinov/c35854](http://telnews.ru/QL_dar_Kudinov/c35854)

### c. Versuche zur Einführung eines gesonderten Rechts für Online-Dienste

Die meisten Versuche, internetbasierte und andere neue Mediendienste im Rahmen des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien oder außerhalb zu regeln, brachten keine praktischen Ergebnisse. So wurde 2008 ein *Modellgesetzentwurf zur Regulierung des Internet* für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom Oberhaus des russischen Parlaments erörtert. Die Vorlage sollte staatliche Beihilfen für internetbasierte Dienste, Funktionen und Pflichten von Teilnehmern an Internetaktivitäten, Rechts-hoheit und Selbstregulierungsfragen usw. regeln.<sup>19</sup> Das Oberhaus entschied, den Gesetzesentwurf zu verschieben, was die Initiative letztendlich zum Erliegen brachte. Als der neue russische Präsident Dmitri Medwedew, der dem Internet sehr zugetan ist, an die Macht kam, schienen brachiale Versuche, das Internet einzuschränken, aussichtslos zu werden. Die gegenwärtige Haltung der russischen Regierung im Hinblick auf eine Regulierung des Internet spiegelt sich in den Worten Medwedews wider, die in seinem Video-Blog vom 22. April 2009, dem Eröffnungstag des Russischen Internet Forums, veröffentlicht wurde. Er sagte:

„Das Internet hat sich in diesen letzten Jahren zu einem vollwertigen, selbstregulierten System entwickelt, das wesentlichen Einfluss auf alle unterschiedlichen Bereiche unseres Lebens nimmt. Soziale Netzwerke und Blogs sind zu zentralen Elementen in diesem System geworden [...]

Primitive Versuche, dieses System zu regulieren, treffen auf enorme Schwierigkeiten. Das Internet hat seine eigenen Gesetze, und diese Gesetze müssen wir, die Nutzer, befolgen. In dieser Hinsicht, denke ich, muss einiges getan werden, und wir sollten uns alle daran beteiligen.

Das Internet sollte keine Umgebung sein, in der Regeln herrschen, die von einem einzigen Land, und sei es das mächtigste und fortschrittlichste von allen, festgelegt werden. Es sollte internationale Vorschriften geben, die in kollektiver Anstrengung erarbeitet wurden, und das weltweite Netz sollte sich weiterhin so entwickeln wie bisher, als eine Umgebung für alle. Nur so können wir Terrorismus, Fremdenfeindlichkeit und anderem rechtswidrigem Treiben im Netz begegnen. Schließlich können wir auch nur durch kollektive Vereinbarungen das Urheberrecht schützen. Ich bin der Ansicht, ja ich bestehe darauf, dass all dies von höchster Bedeutung ist.

Was können die Behörden unserer Länder tun, um das Internet hier in Russland zu entwickeln? Ich denke, unsere Hauptaufgabe besteht darin, die richtigen Bedingungen für einen größtmöglichen Zugang zu Internetdiensten zu schaffen. Glauben Sie mir, dies ist angesichts der Größe unseres Landes kein leichtes Unterfangen [...]

Eine weitere, nicht minder wichtige Aufgabe für die Behörden auf allen Ebenen besteht darin, offene Präsenzen im Netz herzustellen. Offenheit und Bereitschaft, unterschiedliche staatliche Dienstleistungen über das Internet bereitzustellen, sind hier noch weit vom Ideal entfernt, und um es offen zu sagen, in diesem Bereich wurde überhaupt sehr wenig getan. Aber wir sehen langsam die ersten Schritte in diese Richtung. Viele staatliche Einrichtungen haben recht regelungseigene Seiten aufgebaut, und es gibt einige erfolgreiche Beispiele für E-Government in der Praxis, zum Beispiel in Tatarstan. Ich habe diesen Blog eingerichtet, und viele hochrangige Beamte konnten nicht widerstehen und sind meinem Beispiel gefolgt. Erst vor kurzem wurden Informationen über die Einkünfte hoher Regierungsbeamter des Landes im Internet veröffentlicht.

Diese beiden Aufgaben, das heißt gleichberechtigten Zugang zum Internet (Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienste zu einem angemessenen Preis für unser Land) zu gewährleisten und die Behörden dazu zu bringen, eine umfassende und offene Präsenz im Netz aufzubauen und der Öffentlichkeit einen unkomplizierten Zugang zu Informationen zu bieten, sind nach meiner Auffassung die zentralen Aufgaben für die Behörden in diesem Bereich.“<sup>20</sup>

19) Siehe hierzu auch Richter A. *Правовые основы журналистики*. М.: 2009. S. 315-316.

20) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/22/1001\\_type207221\\_215341.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/22/1001_type207221_215341.shtml)

Im Zusammenhang mit Präsident Medwedews Hinweis auf „internationale Regeln, die durch kollektive Anstrengungen erstellt werden“ sei angemerkt, dass Russland das Übereinkommen des Europarats über Datennetz-Kriminalität nicht unterzeichnet hat.

Präsident Medwedew hat in dieser und anderen Reden nachdrücklich unterstrichen, dass die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere des Internet, der Schlüssel für wirtschaftlichen Fortschritt in Russland sei. Das Internet sei darüber hinaus ein Werkzeug, mit dessen Hilfe das Land aus der gegenwärtigen Wirtschaftskrise herausfinden und Regierungskorruption und sonstige Untugenden bekämpfen könne. Russland könne nicht damit prahlen, ein besonders hohes Niveau bei dieser Art von Technologie erreicht zu haben. Das Land habe jedoch alle Voraussetzungen, um in diesem Bereich einen Durchbruch zu erreichen. Informationen seien in der Informationsgesellschaft ein Produkt für Massenkonsum und eine mächtige wirtschaftliche Ressource.

#### **d. Entwicklung neuer Dienste: Staatliche Politik und „weiches Recht“**

Medwedew wies des Weiteren darauf hin, dass die Entwicklung von Informationstechnologien Wissenschaft und Technologie direkt voranbringe, aber auch die Effizienz der öffentlichen Verwaltung und selbst das politische System stärke, da sie den Zugang zu politischen Einrichtungen verbessere und somit Demokratie erweitere.<sup>21</sup> Er sagte, „es [sei] heute offensichtlich, dass jede Art von Fortschritt oder Modernisierung ohne Informationstechnologie unmöglich ist. Dies [sei] der Fall im Bereich Wissenschaft und Technik, doch nicht nur dort: Sie [sei] unabdingbar im Umgang mit administrativen Aufgaben und selbst bei der Stärkung der Demokratie im Land.“<sup>22</sup>

Die Probleme des öffentlichen Zugangs zu neuen Mediendiensten wurden von der öffentlichen Hand erkannt. In seiner Eröffnungsrede auf der Präsidiumssitzung des Staatsrats<sup>23</sup> am 17. Juli 2008 unter der Tagesordnung „Über die Umsetzung einer Entwicklungsstrategie der Informationsgesellschaft in der Russischen Föderation“ zählte Präsident Medwedew die Herausforderungen auf, vor der das Land in diesem Bereich stehe.

Die erste von ihm genannte Herausforderung war der Übergang zu E-Government, was, wenn es gelänge, die Transparenz von staatlichen Dienstleistungen steigern und Korruption verringern helfen könne. Gegenwärtig sei das Ziel von E-Government nicht mehr als eine Vision für die Zukunft. „Ein Grund für den gegenwärtigen Zustand ist die geringe Computerkompetenz auf Seiten öffentlicher und kommunaler Angestellter. Dies ist nicht der einzige Grund, es gibt auch finanzielle und organisatorische Gründe. Es ist jedoch derjenige, der am schwersten zu beheben ist, da er die Mentalität der Menschen betrifft. Aber gerade diese Menschen sollten ja eine Vorreiterrolle in diesem Bereich übernehmen. Ich spreche von unseren Kollegen, den Regierungsangestellten. Und dies ist umso dringender, als die meisten Unterlagen ab 2010 in elektronischer Form vorliegen werden.“

Ein zweites schwer wiegendes Problem, das damit im engen Zusammenhang stehe, sei fehlende Computerkompetenz in weiten Teilen der Bevölkerung. Die Diskrepanz zwischen der Menge an Informationen und den Informationsmöglichkeiten, die für in Russland lebende Menschen bestehen, habe zu dem geführt, was als Informationslücke oder digitale Kluft bezeichnet werde. Der Präsident räumte Ungleichheiten ein zwischen denjenigen, die in großen Ballungsräumen leben und jede Möglichkeit haben, Zugang zum Internet zu erhalten und mobile Kommunikationsformen zu nutzen, und denjenigen, die in kleinen Ortschaften leben und praktisch über keine dieser Möglichkeiten verfügen. Die Regierung habe erste Schritte unternommen, diese Situation zu verbessern, indem sie beschlossen habe, alle Schulen im Land mit Computern auszustatten und an das Internet anzuschließen.

Die dritte Herausforderung, so der Präsident, sei die Zugänglichkeit des Internet für die russische Bevölkerung. Es bestehe Bedarf an Breitbandzugang und der erforderlichen Technologie, und der Hauptaspekt dieser Herausforderung sei zu allererst finanzieller Natur. Die Regierung erwäge für bestimmte Kategorien von Bürgern, wie Studenten und Schüler, ein Fördersystem für den Erwerb von Computern. Ein weiterer Aspekt dieser Herausforderung sei die Entwicklung verschiedener Arten von Fernstudientechnologien, insbesondere im Bildungs- und Medizinbereich. Diese seien von wesentlicher Bedeutung für Menschen mit Behinderungen. Dazu gehörten der Zugang zu telemedizinischer Beratung, Fernlehrgänge und möglicherweise der Zugang zu neuen Arbeitsmöglichkeiten.

21) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220\\_type82912type82913\\_204259.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220_type82912type82913_204259.shtml)

22) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935\\_type82912type82913\\_212854.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935_type82912type82913_212854.shtml)

23) Der Staatsrat besteht aus den Chefs (Gouverneuren und Präsidenten) der russischen Gebietskörperschaften. Weitere Personen können im Ermessen des Präsidenten in den Rat berufen werden. Weitere Informationen zum Staatsrat siehe auf Englisch unter: <http://eng.kremlin.ru/articles/council.shtml>

Die vierte Herausforderung sei die Schaffung sogenannter nationaler Zugänglichkeitsstandards. Ein Beispiel für einen solchen Standard wurde im Rahmen der Maßnahmen zum Anschluss von Schulen an das Internet im Rahmen des landesweiten Projekts „Bildung“ eingeführt. Der Präsident ist der Ansicht, man müsse vergleichbare Standards für alle Schlüsselbereiche einschließlich einer Reihe von Fernseh- und Hörfunkdiensten entwickeln und verabschieden.

Die Verbesserung vernetzter Infrastruktur sei die fünfte wichtige Aufgabe der Regierung. In diesem Zusammenhang müsse sie die Entwicklung von zivilen Kommunikationssatelliten, Rundfunksatelliten und Satelliten zur Umwandlung des Funkfrequenzspektrums, die für die Entwicklung zukunfts-trächtiger Technologien unabdingbar seien, fördern und in den Vordergrund stellen.<sup>24</sup> Das Problem der Infrastrukturbeschränkungen einschließlich der sogenannten Umwandlung des Funkfrequenzspektrums stehe seit 2006 auf der Tagesordnung. Alle Leiter der maßgeblichen Ministerien müssten hier ein Schema erarbeiten, um die Zusammenarbeit zwischen ihren Stellen zu harmonisieren; dies könne auf Ministerialebene oder im Rahmen von Kabinettsitzungen geschehen.<sup>25</sup> Nach den Worten Medwedews ist es offensichtlich, dass sich nicht nur der Staat, sondern auch die Wirtschaft in vollem Maße einbringen muss.

Schließlich bliebe Sicherheit ein weiterer Punkt in der Entwicklung von Informationstechnologien. Die Regierung, so meint Medwedew, müsse allen Nutzern ein sicheres Verfahren für Transaktionen im Internet gewähren und ein System zur Verfügung stellen, das vertrauliche Informationen des Staates, der Industrie und jedes Einzelnen sicher verwahrt.<sup>26</sup>

Die Umsetzung der *Entwicklungsstrategie für die Informationsgesellschaft*, die durch Unterzeichnung des Präsidialerlasses vom 7. Februar 2008 Gesetzeskraft erlangte, verlangt eine Erfüllung all dieser Aufgaben.<sup>27</sup> Unter anderem ist darin geplant, bis 2015 drei Viertel der russischen Haushalte mit Breitbandonlinezugang auszustatten.

Im November 2008 wurde per Präsidialerlass ein spezielles Koordinationsgremium für diesen Bereich, der *Präsidialrat für die Entwicklung der Informationsgesellschaft*, eingerichtet. Als Grund für die Einrichtung des neuen Gremiums nannte der Präsident die „fürchterliche“ Rückständigkeit Russlands gemäß aller zentraler Indikatoren, wenn man das Land mit den in dieser Hinsicht hochentwickelten Staaten vergleiche.<sup>28</sup>

Problematischer ist noch, dass sich der Abstand zwischen Russland und den führenden Ländern nicht verringert. Als Beispiel dafür dient Russlands Platzierung in der Kategorie E-Government: 2005 stand Russland auf dem 56. Platz, 2007 auf Platz 92. „Was bedeutet das?“, so die rhetorische Frage Medwedews. „Das bedeutet, wir haben gar kein E-Government. Das ist alles nur ein Trugbild.“<sup>29</sup>

Die erste Sitzung des Rats für die Entwicklung der Informationsgesellschaft wurde am 12. Februar 2009 im Kreml abgehalten und vom Präsidenten Russlands geleitet, der die eröffnenden Worte sprach. Als vorrangige Aufgabe des Rats und wichtigste Funktion der beteiligten Ministerien nannte er die Schaffung der informationstechnischen und institutionellen Voraussetzungen für Russlands Integration in die globale Informationsgesellschaft innerhalb der nächsten zwei Jahre, ungeachtet der Schwierigkeiten, die durch die gegenwärtige Wirtschaftskrise hervorgerufen werden.<sup>30</sup>

Am 9. Februar 2009, am Vorabend der Sitzung, unterzeichnete Präsident Medwedew das Föderationsgesetz *betreffend den Zugang zu Informationen über die Tätigkeit staatlicher Stellen und Stellen der kommunalen Selbstverwaltung* (Nr. 8-FZ), das zuvor von der Staatsduma verabschiedet worden war. Das Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft. Es wird vom Präsidenten als wichtiger Schritt für die Entwicklung des Internet und von Internetdiensten betrachtet.

24) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220\\_type82912type82913\\_204259.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220_type82912type82913_204259.shtml)

25) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935\\_type82912type82913\\_212854.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935_type82912type82913_212854.shtml)

26) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220\\_type82912type82913\\_204259.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/17/2220_type82912type82913_204259.shtml)

27) Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html>

28) [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935\\_type82912type82913\\_212854.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/02/12/0935_type82912type82913_212854.shtml)

29) *Ibidem*.

30) *Ibidem*.

Die Hauptziele des neuen Gesetzes sind Transparenz der Tätigkeit staatlicher und kommunaler Stellen, breiter Einsatz neuer Technologien und objektive und vollständige Informationen für die Öffentlichkeit über die Aktivitäten des Staates. Das Gesetz sieht die Einrichtung und regelmäßige Aktualisierung offizieller Internetseiten von staatlichen Stellen und Stellen der kommunalen Selbstverwaltung vor. Zu diesem Zweck werden Behörden wie auch öffentliche Bibliotheken und andere öffentliche Einrichtungen Internetzugangspunkte unterhalten. Art. 13 des Gesetzes listet die Arten von Informationen auf, die über das Internet zur Verfügung gestellt werden sollen. Dazu gehören unter anderem technische Normen, Informationen über die Ergebnisse behördlicher Inspektionen, statistische Daten, Informationen über öffentliche Ausgaben und über offene Stellen. Die genauen Informationarten, die auf den offiziellen Websites angeboten werden, werden jedoch von den öffentlichen Stellen festgelegt, die diese Websites betreiben. Die einzige Verpflichtung für offizielle Websites ist (nach dem Gesetz) die Angabe der offiziellen E-Mail-Adresse für Anfragen, der Sprechzeiten und aktueller Nachrichten.<sup>31</sup>

Nach der Auffassung in der Lehre hängen das Internet und die neuen Technologien von zwei entscheidenden Faktoren ab. Der erste ist die Entwicklungsstrategie für die Informationsgesellschaft, in der die dringlichsten Aufgaben hervorgehoben werden (siehe oben).

Der zweite ist in der *Doktrin über die Informationssicherheit* enthalten. Verabschiedet am 23. Juni 2000 vom Sicherheitsrat der Russischen Föderation wurde sie durch Unterschrift des damaligen Präsidenten Putin am 9. September desselben Jahres in Kraft gesetzt.<sup>32</sup> Wenngleich das Dokument von der Entwicklung des nationalen Telekommunikationsmarktes bis hin zu Fragen des geistigen Eigentums alle Themen abdeckt, wird es doch von einer einzigen Idee zusammengehalten: Der Notwendigkeit, die staatliche Kontrolle über den Informationsfluss durch die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine solche Kontrolle zu stärken.

Während sich das Dokument nominell als der Medienfreiheit und dem Verbot von Zensur verpflichtet darstellt, enthält es doch Formulierungen, die diesen grundlegenden Prinzipien zu widersprechen scheinen. Gemäß der Doktrin sehen sich russische Bürger gegenwärtig einer Reihe von Bedrohungen durch die Medien ausgesetzt, unter anderem durch „die Nutzung der Massenmedien, um das Menschenrecht der Gedankenfreiheit einzuschränken“, durch „die Propaganda von Massenkultur, gestützt auf die Verherrlichung von Gewalt und auf Werte, die gegen die gesellschaftlich akzeptierten Normen in Russland verstoßen“ und durch „den Missbrauch der Informationsfreiheit“ durch die Medien.

Russen, so das Dokument weiter, stehen noch größeren Gefahren aus dem Ausland gegenüber, unter anderem „Tätigkeiten ausländischer Staaten, internationaler terroristischer und anderer krimineller Vereinigungen, Organisationen und Gruppen, die auf eine Verletzung der Interessen der Russischen Föderation im Informationsbereich, eine Reduzierung des staatlichen Einflusses auf das gesellschaftliche Leben und Schwächung der wirtschaftlichen Kraft des Staates, die legitimen Interessen der Bürger, der Gesellschaft und des Staates im Informationsbereich zu schützen, gerichtet sind“, und gar „wachsende Abhängigkeit des geistigen, politischen und wirtschaftlichen Lebens des Landes von ausländischen Informationsstrukturen.“

Eine weitere Bedrohung sei die verstärkte Führungsrolle der ausländischen Staaten in der Technologie und der Ausbau deren Potenzials, um der Entwicklung konkurrenzfähiger russischer Technologien entgegenzuwirken. Als Schutz gegen diese Bedrohung legt die Doktrin die Priorität auf die Entwicklung moderner einheimischer Informations- und Telekommunikationstechnologien sowie die Produktion von Hard- und Software, welche die nationalen Telekommunikationsnetze verbessern und sie effizienter in globale Netze einbinden kann. Wenngleich die Doktrin keine Gesetzeskraft hat, zeigt sie doch auf, welche Bedenken der Kreml hegt.<sup>33</sup> Wir können die Botschaft also folgendermaßen formulieren: Entwicklung von Technologien zur Bekämpfung feindlichen ausländischen Einflusses auf Russland.

31) Weitere Informationen zu dem Gesetz siehe: *Russische Föderation: Gesetz über Informationszugang verabschiedet*, von Andrei Richter, in IRIS 2009-3: 19, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article31.de.html>

32) Veröffentlicht in *Rossijskaja gazeta* vom 29. September 2000. Der vollständige Text ist auf Englisch abrufbar unter: [http://www.medialaw.ru/e\\_pages/laws/project/d2-4.htm](http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/project/d2-4.htm)

33) Siehe zur Diskussion der Doktrin: *Russian Media Policy Likened to Soviet Era* von David Hoffman, *The Washington Post*, 14. September 2000; A24.

Gemäß einem jüngst veröffentlichten Regierungsbericht „hat Russland [mittlerweile] zu den neuesten globalen Internettrends aufgeschlossen und sich in vielerlei Hinsicht in der Welt an die Spitze gesetzt.“<sup>34</sup> Dies passiere, nach Aussagen desselben Berichts, ungeachtet „der langsamen Verbreitung des Internet“, die das Haupthemmnis nicht nur für den Markt digitaler Inhalte, sondern auch für den Markt von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) sei.

Nach derselben Quelle gibt es in Russland eine eindeutige Tendenz, dem Internet gegenüber der Presse oder traditionellem Rundfunk als Nachrichtenmedium den Vorzug zu geben. Lediglich 2% der Bevölkerung mit Internetzugang nutzen Fernsehen als Nachrichtenquelle, wenngleich Fernsehen in Russland der wichtigste Medienkanal bleibt. Die anderen Internetnutzer schauen nur zur Unterhaltung fern. Im Gegensatz dazu suchen die Nutzer im Internet in erster Linie nach Nachrichten, so 93% in der Altersgruppe zwischen 15 und 24 und 98% in der Altersgruppe von 40 bis 60 Jahren. Dies kann kaum anders als ein lokaler Sieg des Internet über das Fernsehen bewertet werden.

Die Internetnutzer entstammen vorwiegend der gebildeten Gesellschaftsschicht mit Grundkenntnissen des Internet, ausreichend Zeit und Geld für eine derartige Nutzung der Freizeit und dem Wunsch, unabhängige und oftmals gegensätzliche Medien zu lesen, so der Bericht. Der Hauptnutzer von Internet-Informationen ist gut situiert, hat eine intellektuell anspruchsvolle Arbeit und eine geregeltes Einkommen. Üblicherweise sind diese Menschen zwischen 16 und 45 Jahren mit Hochschul- oder technischer Fachhochschulbildung. Sie sind gesellschaftlich aktiv und haben ihren eigenen Standpunkt zu zentralen gesellschaftlichen Fragen.

Gemäß dem *Bericht der Föderationsbehörde für Presse und Massenkommunikation* aus dem Jahr 2008 erlebt das Internet gegenwärtig einen Boom bei nutzergenerierten Inhalten (Blogs oder Live-Journals). In den letzten Jahren sind nicht nur Texte, sondern auch Bilder und Videos in Blogs aufgenommen worden. Die Dienste *MySpace* als Teil von Rupert Murdochs News Corporation und *YouTube*, die zu Google gehörende führende Seite von Nutzervideos, sind unter Russen Flaggschiffprojekte der Web 2.0-Internetära.

Zum Wachstum des Internetmarkts hat die Einführung von Breitbandzugang in großen Städten beigetragen. Breitbandzugang ermöglicht das Herunterladen „schwerer“ Inhalte (Filme, Spiele, Software), während „leichte“ Inhalte (Musik, Bücher usw.) heute hauptsächlich über Mobiltelefone, Communicator oder Smartphones verbreitet werden. Die meisten Russen nutzen für den Netzzugang nach wie vor in erster Linie Wählverbindungen. Moderne Internettechnologien lohnen sich erst, wenn eine bestimmte Zahl an Nutzern überschritten ist. Zur schnelleren Verbreitung des Internet braucht man eher Breitband- als Wählverbindungen.

2008 startete *Independent Media Sanoma Magazines* eine mobile Version der russischen Ausgabe der Zeitschrift *Cosmopolitan*, erreichbar unter *wap.cosmo.ru*. Mittels des Mobiltelefons können Leser der Zeitschrift nicht nur erfahren, was in der jeweiligen Ausgabe geschrieben steht (Nachrichten, Artikel, Werbung und Trends), sondern auch ihre Meinung in Foren kundtun. Sie können Beiträge kommentieren, sich an Abstimmungen, Umfragen und Wettbewerben beteiligen, kostenlose Inhalte herunterladen usw.

Angesichts des mobilen Formats fügten die Entwickler der allgemeinen Struktur der WAP-Site einen Fotoblog-Dienst hinzu, um Besuchern die Möglichkeit zu geben, Fotos oder Bilder von ihren Telefonen hochzuladen und sie an einer Abstimmung über den besten Inhalt teilnehmen zu lassen. Registrierte WAP-Besucher können darüber hinaus personalisierte Daten auf ihren Telefonen in Form von Textmitteilungen empfangen. So können sie eine Wettervorhersage für eine bestimmte Stadt oder ein tägliches persönliches Horoskop abfragen.

Nach *Cosmopolitan* startete auch die Zeitschrift *Maxim* 2009 ihren *Maxim TV Video-Service*.<sup>35</sup>

34) Siehe: *Russischer Markt für Periodika: 2008. Situation, Tendenzen und Aussichten. Ein Bericht der russischen Föderationsagentur für Presse und Massenkommunikation*, Moskau, März. 2008. S. 75. Eine englische Version ist abrufbar unter <http://www.chtenie-21.ru/readers/news/2324>

35) Siehe: *Российский рынок периодической печати. Состояние, тенденции и перспективы развития 2009. Russischer Markt für Periodika: Situation, Tendenzen und Aussichten. 2009. Ein Bericht der russischen Föderationsagentur für Presse und Massenkommunikation; herausgegeben von Vladimir Grigoriev*. Moskau, 2009. S. 32. Abrufbar auf Russisch unter [http://www.fapmc.ru/files/download/Press2009\\_Block+AF\\_New!.pdf](http://www.fapmc.ru/files/download/Press2009_Block+AF_New!.pdf)

Während die Verbreitung von Mobiltelefonie in Russland eine Erfolgsgeschichte ist, kann man das von der Verbreitung von Computern und Internet nicht sagen. Nach den jüngsten Zahlen des russischen Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation nutzen lediglich 25 Millionen Menschen (18% der Bevölkerung) relativ regelmäßig das Internet. Statistiker der *Internet World Stats* schätzen eine etwas höhere Internetnutzung in Russland, nämlich 19,8%.<sup>36</sup>

Nach denselben Erhebungen von Internet World Stats liegt die Internetnutzung in Belarus zum Vergleich bei 56,3% oder, anders ausgedrückt, über dem Wert von Frankreich (54,7%). Unter den ehemaligen Sowjetrepubliken führt Estland (mit 57,8%) das Feld an. Russland liegt an fünfter Stelle hinter Lettland und Litauen, aber vor Moldau, der Ukraine und den früheren Südkaukasus- und zentralasiatischen Republiken der Sowjetunion. Nach Aussagen des Regierungsberichts ist es zu früh, von Internet „in russischen Dörfern, die noch nicht auf der Karte zu finden sind“, zu sprechen.<sup>37</sup>

Der russische Bericht über die Massenmedien aus dem Jahr 2008 verweist auf fünf Trends, die sich aus der Masse der Entwicklungen abheben, welche das Internet seit 2000 verändert haben. Ihre Auswirkungen sind bereits spürbar und sie haben das Potenzial, das Internet grundlegend zu verändern:

- Anfang des 21. Jahrhunderts hat das weltweite Netz Suchmaschinen in einem solchen Umfang hervorgebracht, dass dadurch viel Werbung und Spam ins Internet gelangte.
- Nach einem Boom bei Nutzerinhalten und dem Aufkommen von Systemen zur Verhaltensanalyse wurde das Internet sozialer.
- Neue Technologien verbreiten Inhalte nunmehr über Tauschbörsen für Dateien, deren Beliebtheit Besorgnis bei den traditionellen Medien hervorruft und Grund für einen groß angelegten Feldzug gegen Raubkopierer ist.
- Es gibt eine Tendenz weg von konventionellen und teuren Programmen wie Microsoft Office und hin zu online erhältlicher Freeware, wie sie Google anbietet.
- Millionen von Menschen tauchen immer mehr in die virtuelle Realität ein, und umgekehrt dringt die virtuelle Realität in die reale Welt ein.<sup>38</sup>

#### **e. Russlands Haltung zum Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen**

Russland ist Mitgliedstaat des Europarats. Im Namen der Russischen Föderation unterzeichnete Außenminister Lawrow das überarbeitete *Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen (ECTT)* am 4. Oktober 2006. Diesem Ereignis folgte ein hochrangiges Seminar in Moskau, gesponsert vom Europarat und der russischen Regierung. Seither hat lediglich das *Ministerium für Kultur und Massenkommunikation* (Vorgänger des heutigen Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation) Ende 2007 praktische öffentliche Schritte zur Ratifizierung unternommen. Damals erarbeitete das Ministerium für die Regierung der Russischen Föderation zwei Vorlagen, die von Letzterer zur Beratung in die Staatsduma eingebracht wurden.

In der ersten Vorlage waren Änderungsvorschläge zu den Gesetzen zur Regulierung der Werbung und zur Regulierung der Massenmedien enthalten. Insbesondere wurde vorgeschlagen, die gegenwärtigen rechtlichen Vorschriften für Werbung, Teleshopping und Sponsoring in Sendungen (hinsichtlich der Häufigkeit und Zeitabstände, Einschränkungen usw.) an die Standards des Übereinkommens anzupassen. Das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien wurde durch die Einführung einer (rechtlichen) Trennung von Übertragungs- und Weiterverbreitungsaktivitäten sowie durch Beschränkungen für Sponsoring geändert. Des Weiteren wurden auch Änderungen zur Definition des Rechts auf Gegendarstellung vorgeschlagen.<sup>39</sup> Insgesamt unterscheidet sich das russische Gesetz nicht von den Normen des Übereinkommens und könnte leicht mit dem ECTT harmonisiert werden.<sup>40</sup>

36) Siehe: *Russischer Markt für Periodika: 2008. Situation, Tendenzen und Aussichten. Ein Bericht der russischen Föderationsagentur für Presse und Massenkommunikation*, Moskau, März. 2008. S. 79. Die englische Fassung ist abrufbar unter: [http://www.fapmc.ru/files/download/445\\_file.doc](http://www.fapmc.ru/files/download/445_file.doc)

37) *Ibidem*.

38) Siehe: *Russischer Markt für Periodika: 2008. Op. cit.* S. 80-81.

39) Siehe den Text auf Russisch unter: <http://medialaw.ru/publications/zip/162/4.htm>

40) Siehe z. B. Рихтер А. Последствия присоединения РФ к Европейской конвенции по трансграничному телевидению (ЕКТТ) и Протоколу поправок. *Телефорум* (Москва), 2001, Nr. 10-11. <http://broadcasting.ru/articles2/humanit/tv-bez-granic>



Die zweite Vorlage sollte dazu dienen, das Übereinkommen zu ratifizieren. Sie beinhaltete einen Vorbehalt, dass die die Werbung für alkoholische Produkte regelnden Vorschriften denen des Werberechts der Russischen Föderation entsprechen müssten (die Vorschriften sind strikter als die des ECTT).<sup>41</sup> Die Vorlagen waren so erarbeitet, dass sie nach ihrer Verabschiedung und amtlichen Veröffentlichung, nicht jedoch vor dem 1. Januar 2009, in Kraft treten sollten.

Die Regierung berücksichtigte die Vorlagen nicht, zumindest nicht öffentlich. Sie wurden nicht in die Staatsduma eingebracht. Das Ministerium für Kultur und Massenkommunikation, das die Vorlagen erarbeitet hatte, wurde 2008 aufgelöst, und heute gibt es keine ausführbaren Pläne, das Übereinkommen in absehbarer Zukunft ratifizieren zu lassen. Einer der Gründe hierfür könnte der Unwillen der Fernsehbranche sein, sich durch Vorschriften außerhalb ihres Einfluss- und Kontrollbereichs einschränken zu lassen, vor allem im Bereich Werbung und Sponsoring und insbesondere in Krisenzeiten.

## 2. Zentrale Begriffe der Regulierung und ihre Auslegung

### a. Rundfunkfreiheit

Das russische Gesetzesrecht enthält nur sehr wenige Grundsätze und Begriffe zu audiovisuellen Medien. Art. 29 der *Verfassung*, die in einer nationalen Abstimmung am 12. Dezember 1993 verabschiedet wurde, besagt, dass „jedermann das Recht hat, mit allen legalen Methoden frei nach Informationen zu suchen, solche zu erlangen, zu übertragen, zu produzieren und zu verbreiten.“ Dies ist die grundsätzliche Definition der *Informationsfreiheit* im russischen Rechtssystem. Derselbe Artikel besagt: „Die Freiheit der Masseninformation wird garantiert. Zensur ist verboten.“<sup>42</sup> Somit kann die Freiheit der Masseninformation als das Recht interpretiert werden, mit allen legalen Methoden frei nach Informationen zu suchen, solche zu erlangen, zu übertragen, zu produzieren und zu verbreiten. Wie bereits oben erwähnt (I.1.b), wird Masseninformation im Gesetz zur Regulierung der Massenmedien wiederum definiert als „gedruckte, Audio- und audiovisuelle sowie sonstige Mitteilungen und Materialien, die für eine unbegrenzte Personenzahl bestimmt sind“ (Art. 2).<sup>43</sup>

Die Verfassung verweist weder in diesem noch in irgendeinem anderen Kontext speziell auf das Fernsehen. Somit gründen sich alle rechtlichen Maßnahmen zur Steuerung des Rundfunksystems auf die Bestimmungen des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien (1991). Wie ebenfalls oben erwähnt, definiert das Gesetz Massenmedien insbesondere als „ein Fernseh- oder Videoprogramm ... und jede andere Form periodischer Verbreitung von Masseninformationen“. Die Verbreitung von Massenmedienprodukten wird unter anderem als „Ausstrahlung von ... Fernsehprogrammen“ (Art. 2) verstanden.

### b. Rechtshoheit über audiovisuelle Mediendienste mit Ursprung in Drittländern

Art. 54 („Verbreitung ausländischer Informationen“) des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien besagt insbesondere, dass „Bürgern der Russischen Föderation ungehinderter Zugang zu Berichten und Materialien ausländischer Massenmedien garantiert wird.“ Derselbe Artikel sieht zudem vor, dass „der Empfang von Sendungen direkter Fernsehausstrahlung nur insoweit beschränkt werden darf, wie es durch von der Russischen Föderation abgeschlossene zwischenstaatliche Verträge und Abkommen vorgesehen ist.“<sup>44</sup> Das bedeutet, dass direkte Fernsehausstrahlungen nicht verhindert werden dürfen, es sei denn, es besteht ein derartiges Abkommen. Russland hat keinerlei solche Verträge oder Abkommen abgeschlossen.

41) Siehe den Text auf Russisch unter: <http://medialaw.ru/publications/zip/162/5.htm>

42) <http://constitution.ru/en/10003000-03.htm>

43) Siehe: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/massmedia\\_eng/massmedia\\_eng.html](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html)

44) *Ibidem*.

### c. Rundfunkentwicklung

Die *Regierungsverordnung der Russischen Föderation vom 29. November 2007* (Nr. 1700-r) billigte ein *Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015*.<sup>45</sup> Dieses Dokument wurde von der hochrangigen Regierungskommission zur Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk erarbeitet, damals unter der Leitung von Dmitri Medwedew in seiner Eigenschaft als erster stellvertretender Regierungschef. Die Kommission, die auch heute noch tätig ist, wurde per *Regierungsverordnung vom 22. Mai 2006* (Nr. 304) eingerichtet und beauftragt, die Tätigkeit verschiedener staatlicher Ministerien und -behörden sowie weiterer Akteure im Umstellungsprozess auf Digitalfernsehen zu koordinieren.<sup>46</sup>

Die Bedeutung des Konzeptpapiers für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 wird durch eine umfassende Änderungsvorlage für das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien unterstrichen, die eine Expertengruppe unter der Leitung des stellvertretenden Sprechers der Staatsduma 2009 für die Regierungspartei Einiges Russland erarbeitet hat. Die Vorlage zielt auf eine Änderung zentraler Begriffe des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien. In einer seltsamen Verdrehung der gesetzgeberischen Logik wurde die Vorlage mit der Notwendigkeit begründet, einen bestehenden parlamentarischen Akt in Übereinstimmung mit dem Konzeptpapier der Regierung zu bringen.<sup>47</sup>

Das Konzeptpapier soll es Bürgern erleichtern, ihr „verfassungsmäßiges Recht auf Erlangung gesellschaftlich wichtiger Informationen“ wahrzunehmen. Das Hauptinstrument zur Rundfunkentwicklung wird in der Umstellung von Analog- auf Digital-Fernsehen und -Hörfunk bis 2015 gesehen.

Mit der *Regierungsverordnung der Russischen Föderation „Über das Konzept des föderalen Zielprogramms, Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2009-2015“* wurde ein Höchstbetrag von RUB 76,366 Mrd. aus dem Föderationshaushalt für die Umsetzung zugewiesen. Das Konzept ist auf 6.500 staatseigene Telekommunikationseinrichtungen ausgerichtet, um diese für digitale Rundfunkzwecke auszurüsten.

Die Umstellung auf Digitalfernsehen wird schrittweise in fünf Zonen vom fernen Osten bis zum europäischen Teil Russlands erfolgen, wobei den Grenzregionen zu Nachbarstaaten besondere Aufmerksamkeit zukommt. Das Analogsignal wird abgeschaltet, wenn über 90 Prozent der Haushalte mit Set-Top-Boxen ausgestattet sind, die diese individuell auf eigene Kosten erwerben müssen.<sup>48</sup>

### d. Partnerschaft zwischen staatlichem und privatem Sektor

Die Auffassung, wie der audiovisuelle Bereich in der Russischen Föderation zu entwickeln sei, gleicht derjenigen in anderen Branchen der nationalen Wirtschaft und kann als eine Form von Partnerschaft zwischen dem Staat (oder der Regierung) und der Privatwirtschaft beschrieben werden.

Das Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 sagt aus, dass „der Aufbau von Fernsehnetzwerken auf der Grundlage von Mitteln der Marktteilnehmer erfolgt, und die Regierung wird einen leicht verständlichen und akzeptablen rechtlichen Rahmen erarbeiten, der den Anforderungen von Rundfunkveranstaltern, Betreibern und Konsumenten von Fernsehdiensten gerecht wird“. Mit anderen Worten ist geplant, die Infrastruktur und Netze, die für eine Entwicklung digitalen Fernsehens und Hörfunks erforderlich sind, aus Mitteln der Kommunikationsunternehmen zu errichten, während es die Regierung übernimmt, die gesetzgeberische Grundlage für eine solche Entwicklung zu schaffen. Die Aufgabe der Regierung besteht im Entwurf von Änderungen dreier Gesetze (betreffend die Lizenzierung, betreffend das Nachrichtenwesen und zur Regulierung der Massenmedien) sowie in der Verabschiedung einer Reihe von Regierungsverordnungen.

45) Entwicklungskonzept für Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 (*Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 — 2015 годы*), auf Russisch abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089>

46) Der Text der Verordnung ist auf Russisch abrufbar unter: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2006/05/25/4260828.htm>

47) Der Text der Vorlage einschließlich Memorandum ist auf Russisch abrufbar unter: <http://ruj.ru/2009/090504-10.htm>

48) Siehe: *Russische Föderation: Regierung verabschiedet vorläufigen Plan für Digitalumstellung*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18.

Wirtschaftsexperten bestätigen, dass sich die Regierung der Russischen Föderation in dem Konzeptpapier für das Modell einer Partnerschaft zwischen staatlichem und privatem Sektor entschied, ungeachtet der Absicht vieler einflussreicher Akteure (insbesondere des föderalen staatlichen Einheitsunternehmens *Russisches Fernseh- und Hörfunknetz - RTRS*), Mittel für die Modernisierung der „landgestützten“ (im Sinne der terrestrischen) Infrastruktur zur Verbreitung von Fernsehsignalen zu mobilisieren.<sup>49</sup> Spätere Entwicklungen zeigten jedoch, dass RTRS die Führung solcher Partnerschaften im Rundfunk übernehmen wird (siehe unten).

#### **e. Einheitliche Lizenzierung für alle audiovisuellen Medien**

Lizenzierung bleibt das Hauptinstrument der staatlichen Rundfunkpolitik und wird auch weiterhin von der staatlichen Exekutive ausgeübt. Es wird keine Beschränkung hinsichtlich der Anzahl an Lizenzen für einen bestimmten Rundfunkveranstalter geben, wohl jedoch eine Begrenzung des Spektrums an Lizenznehmern (siehe unten). Das Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 unterstreicht, dass die Regierung zur Erreichung des Ziels insbesondere „einheitliche Regeln für die Rundfunklizenzierung ungeachtet der Unterschiede in den Methoden und Technologien der Übertragung festlegen wird“. Als das Konzeptpapier ursprünglich von der Kommission für Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk am 7. November 2007 gebilligt wurde, betonte der damalige Minister für Informationstechnologien und Nachrichtenwesen Leonid Rejman dessen universellen Charakter, da es „keine unterschiedlichen Regeln für unterschiedliche Technologien zur Signalbereitstellung benötigt. Ein solcher Ansatz ist vor allem vor dem Hintergrund des Aufkommens neuer Dienste für die Verbreitung von Fernsehsignalen wie des Internet oder mobiler Netze der dritten Generation zeitgemäß.“<sup>50</sup>

Somit ist die Einheitlichkeit der Lizenzierungsvorschriften in dieser Hinsicht ein grundlegender Gedanke. Die Lizenzierungsvorschriften wurden vom Ministerium für Informationstechnologien und Nachrichtenwesen (ein weiterer Vorläufer des heutigen Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation) 2008 entworfen und in Form einer Vorlage zur Änderung der Föderationsgesetze betreffend die Lizenzierung bestimmter Aktivitäten, betreffend das Nachrichtenwesen (Näheres zu den Gesetzen siehe unten) und zur Regulierung der Massenmedien festgehalten.<sup>51</sup> Im Grunde ergänzte die Vorlage die Gesetze um mehrere Artikel, die aus den Regierungsverordnungen zur Lizenzierung von Rundfunkveranstaltern kopiert worden waren. Der Entwurf wurde von der Regierung nicht gebilligt. Sein weiteres Schicksal ist gegenwärtig ungeklärt.

#### **f. Übertragungspflichten (*must-carry rules*)**

Bis vor kurzem gab es im russischen Recht keine Übertragungspflichten (*must-carry rules*) mit Ausnahme einiger weniger Bestimmungen in regionaler Gesetzgebung. Das Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 beauftragte die Regierung, ein „gesellschaftlich relevantes Paket an Kanälen“ zu erstellen, dessen öffentliche Übertragung über alle Plattformen verbindlich und kostenlos oder gegen eine nominelle Gebühr erfolgen soll. Mit anderen Worten musste die Regierung ein Bündel an Programmen festlegen, das verpflichtend zu übertragen ist. Die Regierung erklärte sich bereit, die Kosten für dessen Übertragung zu übernehmen, während die Bereitstellung aller übrigen Kanäle, die nicht zu diesem Paket gehören, dem freien Markt überlassen bleibt.

Die Zusammenstellung dieses Pakets wurde von der Regierung erarbeitet und per *Präsidentialerlass betreffend die allgemein zugänglichen nationalen Fernseh- und Hörfunkkanäle* vom 24. Juni 2009 gebilligt. Der Erlass zielt darauf ab, „die Informationsfreiheit zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Menschen überall in Russland Zugang zu gesellschaftlich wichtigen Informationen haben“. Er beinhaltet eine Liste mit Fernsehkanälen und Hörfunksendern, die landesweit kostenlos ausgestrahlt werden müssen.

49) *Digital Television in Russia*. Herausgegeben von Groteck Co., Ltd. für die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle. Moskau, 2008. S. 49. Wenn die russische Regierung ein Projekt finanzieren möchte, entwirft und bestätigt sie zunächst ein „Konzept“, dann ein Föderationszielprogramm und weist dann die Finanzmittel zu. Das Konzept für das Föderationsprogramm, das im Dezember von der Regierungskommission für Fernsehen gebilligt wurde, wurde von der Regierung am 21. September 2009 in Kraft gesetzt. Es ist immer noch nicht das endgültige Programm.

50) Der Bericht ist auf der Website des Ministeriums abrufbar unter: <http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.6603.html>

51) Siehe den Text der Vorlage unter: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/165/1.htm>

Das Paket, eine Zusammenstellung von acht kostenlosen landesweit zugänglichen Fernsehkanälen, beinhaltet sieben staatlich betriebene Kanäle, das heißt die Kanäle Kultura (ein Kultur- und Kunstkanal), Sport, Vesti (24-Stunden-Nachrichtenkanal) und Rossija, die alle Teil der gesamtrussischen staatlichen Fernseh- und Hörfunkgesellschaft VGTRK sind, einen noch zu gründenden Kanal für Kinder und Jugendliche (Einrichtung bis zum 1. Januar 2011), Kanal eins, Petersburg - Kanal 5 sowie einen privaten Kanal NTV im Besitz von Gazprom-Media. Zu dieser Auswahl fanden kein öffentlicher Wettbewerb und keine öffentliche Ausschreibung statt. Es gab auch keine Erklärung, warum zum Beispiel ein Sportkanal den Vorzug gegenüber einem Bildungsprogramm erhielt, oder warum NTV aus einer großen Anzahl weiterer privater Sender ausgewählt wurde. Mit Ausnahme des Sankt Petersburger Kanals wurden keine regionalen Rundfunkveranstalter berücksichtigt, wenngleich nach dem Konzept des föderalen Zielprogramms „Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2009-2015“ Regionalfilialen von RTRS gestattet wird, lokale Informationseinschübe in diesen Programmen zu platzieren.<sup>52</sup>

Der Präsidialerlass besagt, dass diese Kanäle verpflichtend im gesamten Land und ohne Kosten für die Zuschauer/Zuhörer auszustrahlen sind. Ihre Übertragung liegt in der Verantwortung des Föderationsunternehmens Russisches Fernseh- und Hörfunknetz (RTRS). Nach Angaben von RTRS werde voraussichtlich kein anderer Betreiber dazu berechtigt sein.<sup>53</sup>

Diese Fernsehkanäle werden Must-Carry-Kanäle in ganz Russland, auf allen Plattformen einschließlich Kabel- und Satellitendiensten. Die Fernsehkanäle werden auf einem gemeinsamen Multiplex liegen, wenn die Umstellung auf Digitalfernsehen stattfindet.

Die Regierung der Russischen Föderation ist verpflichtet, diese Fernsehkanäle mit allen erforderlichen Lizenzen auszustatten und ihre Verbreitung über analoge und digitale Wege in Märkten mit weniger als 200.000 Einwohnern (bis 2011) und weniger als 100.000 Einwohnern (ab 2011) zu subventionieren.<sup>54</sup>

### 3. Lizenzerfordernisse für audiovisuelle Mediendienste

#### a. Doppellizenzsystem

Wie bei der Einführung der Medienregistrierung (siehe I.3.c) durch das *Gesetz der UdSSR betreffend die Presse und andere Massenmedien* vom 12. Juni 1990 könnte man die Lizenzierung von Fernsehen und Hörfunk, die mit dem Erlass „Über die Demokratisierung und Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der UdSSR,“ (siehe I.1.a) des Präsidenten Gorbatschow in die Praxis umgesetzt wurde, als eine Beschneidung der Freiheit der Masseninformation betrachten, da nicht allen Anträgen auf Erteilung von Rundfunklizenzen stattgegeben wird. Nach dem Wortlaut sowie Sinn und Zweck internationaler Vereinbarungen<sup>55</sup> und ausgehend von der praktischen Tätigkeit von Rundfunkveranstaltern in der Welt kann man aber auch der Auffassung sein, das Gegenteil könne ebenso zutreffen. In einem demokratischen Staat behindert eine Lizenzvergabe an sich die Freiheit der Masseninformation nicht, sondern kann und sollte sie vielmehr fördern, da es im öffentlichen Interesse ist, denjenigen Funkfrequenzen zuzuweisen, die das Optimum an Diensten anbieten. Lizenzierung kann darüber hinaus gewährleisten, dass Rundfunkveranstalter bestimmte gesellschaftliche Vorgaben einhalten, zum Beispiel den Schutz von Jugendlichen und die Gewährleistung von Vielfalt in den politischen Diskussionen und Informationen. Daher besteht die Notwendigkeit, den Sektor vernünftig zu regulieren, um die Freiheit der Masseninformation (wie sie von der russischen Verfassung garantiert wird) gegen andere legitime Rechte und Interessen abzuwägen.

52) Siehe: *Russische Föderation: Regierung verabschiedet vorläufigen Plan für Digitalumstellung*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.de.html>

53) Siehe Interview mit Alexej Malinin, Generaldirektor von RTRS, in der Zeitschrift *Itogi* Nr. 32, 3. August 2009, abrufbar unter: <http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html>

54) Siehe: *Russische Föderation: Must-Carry-Kanäle vom Präsidenten genehmigt*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article25.de.html>

55) Siehe zum Beispiel die Empfehlung Rec(2000)23 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit und die Funktionen von Regulierungsbehörden im Rundfunksektor.

Die Vergabe von Rundfunklizenzen hat in Russland zwei Seiten, da zwei Lizenzen erworben werden müssen: eine von der Lizenzbehörde (zur Verbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen als solcher) und eine weitere (für die Nutzung einer Rundfunkfrequenz) von der staatlichen Behörde, welche das Nachrichtenwesen verwaltet. Beide Behörden sind heute Teil des Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation.

#### i. Rundfunklizenz

Die offizielle Bezeichnung der ersten Lizenzart ist „Genehmigung für die terrestrische Ausstrahlung von Antennenfernsehen und/oder -hörfunk unter Verwendung eines Funkkanals“. Dieser Euphemismus erklärt sich damit, dass Rundfunklizenzierung im Hauptgesetz zur Lizenzregulierung, dem *Föderationsgesetz zur Lizenzierung bestimmter Tätigkeitsarten vom 8. August 2001* (Nr. 128-FZ) nicht vorgesehen ist. Letzteres ersetzte das gleichnamige Gesetz, welches am 16. September 1998 verabschiedet worden war. Nicht einmal für volle drei Jahre hatte das frühere Gesetz durch grundlegende Regulierungselemente für die Lizenzvergabe an Rundfunkveranstalter eine gewisse Ordnung in den Lizenzierungsprozess gebracht.<sup>56</sup>

Ein weiterer Grund, warum Rundfunklizenzen nicht als solche bezeichnet wurden, lag darin, dass das Gesetz zur Lizenzierung bestimmter Tätigkeitsarten Obergrenzen für die von den staatlichen Behörden zu vereinnahmenden Lizenzgebühren festlegte. Diese Gebühren liegen weit unter denen, die das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation für seine „Genehmigungen“ erhebt. Indem es Letztere nicht als Rundfunklizenzen bezeichnet, vermeidet das Ministerium Anfechtungen wegen Verstößen gegen das Gesetz.

Das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation verkündet die Gebührenhöhe zwei Monate vor der Ausschreibung. Die Erhebung von Lizenzgebühren wird mit der Notwendigkeit begründet, diejenigen von einer Beteiligung an der Ausschreibung abzuhalten, die finanziell nicht zu einem Rundfunkbetrieb in der Lage sind.

Gemäß Art. 6 der staatlichen *Verordnung über das System von Rundfunkausschreibungen* hängt die Höhe der Gebühr davon ab, wie viel das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation für die technische Vorbereitung, die Bereitstellung der Frequenz und die Organisation der Ausschreibung aufwendet.<sup>57</sup> Weitere Merkmale des Rundfunkmarkts, wie der voraussichtliche Umfang an Werbeeinkünften und die Bevölkerungsdichte in der Reichweite der Frequenz, werden ebenfalls berücksichtigt. Die Einnahmen aus den Gebühren werden gegenwärtig zwischen der Staatskasse der Föderation (60%) und dem Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation (40%) aufgeteilt. In der Praxis handelt es sich (zumeist die Zuschauerreichweite und die Rundfunkart widerspiegelnd) um einen Betrag von RUB 1.000 bis 30 Mio. (1 EUR entspricht ca. 44 RUB).

Das Ministerium wendet die Gebühren für die Arbeit der Ausschreibungskommission (siehe unten), die Zertifizierung von Frequenzen, die Überwachung der Einhaltung von Lizenzbedingungen sowie die Produktion „gesellschaftlich nützlicher Programme“ auf. Nach Angaben eines offiziellen Berichts des Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation flossen von September 2008 bis März 2009 RUB 155,5 Mio. aus Lizenzgebühren in den Föderationshaushalt.<sup>58</sup>

#### ii. Sendelizenz

Die Erteilung der zweiten Lizenz wird durch das *Föderationsgesetz betreffend das Nachrichtenwesen vom 7. Juli 2003* (Nr. 126-FZ) geregelt. Gemäß diesem Gesetz entsteht die Grundlage für die Erteilung einer Rundfunklizenz durch eine Genehmigung zur Funkfrequenznutzung, die von der heutigen Staatlichen Kommission für Funkfrequenzen (GKRČ) (oder Frequenzvergabekommission der Regierung) beim Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation gewährt wird.<sup>59</sup> Wenn man die erste Lizenz, die Rundfunklizenz erhalten hat, hat der Antragsteller ein Recht auf die zweite Lizenz, die Sendelizenz, ohne zusätzliche Wettbewerbe oder Ausschreibungen.

56) Siehe: *Russische Föderation: Das neue Lizenzgesetz ist angenommen worden*, von Theodor D. Kravchenko und Pavel V. Surkov, in IRIS 1998-10: 10, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/10/article16.de.html>

57) Siehe den Text auf Russisch unter: <http://base.garant.ru/180606.htm>

58) Siehe: „Итоги работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2008 год“ abrufbar unter: <http://www.mincomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

59) Siehe den Text auf Englisch unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/communications.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/communications.htm)

Die Abfolge des Lizenzierungsverfahrens kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation „identifiziert“ eine Frequenz und veranstaltet dann eine Ausschreibung für Rundfunk. Der Gewinner erhält die Rundfunklizenz und verlangt dann die Sendelizenz, die automatisch erteilt wird.

### **b. Rechtsinstrumente für Fernsehlicenzierung heute**

Die Lizenzvergabeordnung wurde per *Regierungsverordnung der Russischen Föderation Nr. 1359* vom 7. Dezember 1994 als traditionelle Maßnahme zur Rundfunkregulierung bis zur Verabschiedung eines parlamentarischen Gesetzes über Fernsehen und Hörfunk eingeführt. Gestützt auf den Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 2255 vom 22. Dezember 1993 zur Verbesserung der staatlichen Verwaltung im Bereich der Massenmedien<sup>60</sup> ist dieses Rechtsinstrument nach wie vor in Kraft, wenngleich es in einer Reihe von Fragen mit neueren Regierungsverfügungen und -verordnungen bezüglich des Lizenzierungsverfahrens kollidiert.

Die Lizenzvergabeordnung von 1994 beschreibt die allgemeinen Lizenzierungsverfahren, listet die Antragerfordernisse auf und erklärt mögliche Gründe für eine Ablehnung. Sie umreißt darüber hinaus die Mittel, die die Regulierungsbehörde (gegenwärtig Roskomnadzor) einsetzen kann, um die Aktivitäten von Lizenznehmern zu überwachen und um sicherzustellen, dass sie die rechtlichen Bestimmungen beachten. Sie sieht vor, dass lediglich juristische Personen bei der Regulierungsbehörde eine Rundfunklizenz beantragen können.

Die Lizenzvergabeordnung ermächtigt die Exekutive, offene Ausschreibungen durchzuführen, wenn mehrere Betreiber sich um ein und dieselbe Frequenz bewerben; allerdings nennt sie keine spezifischen Verfahrensweisen für diesen Prozess.

Die *Regierungsverordnung der Russischen Föderation vom 26. Juni 1999* (Nr. 698) bestätigte die Rundfunkausschreibungsordnung,<sup>61</sup> welche den Lizenzierungsprozess modifizierte. Insbesondere wurde ein Ausschreibungsverfahren für die Erteilung von Rundfunklizenzen in Städten mit über 200.000 Einwohnern eingeführt.

Die Rundfunkausschreibungsordnung verpflichtet die Lizenzbehörde, eine Ankündigung der bevorstehenden Ausschreibung in einem offiziellen Organ zu veröffentlichen (gegenwärtig die amtliche Tageszeitung *Rossijskaja gazeta*). Der Gewinner der Ausschreibung erwirbt das Recht sowohl auf die Rundfunklizenz als auch auf die Sendelizenz.

Die Verabschiedung des Ausschreibungsverfahrens zur Lizenzvergabe ging mit der Einrichtung der *Föderalen Ausschreibungskommission für Rundfunk (FCC)*, einem gesonderten Gremium innerhalb der Exekutive im Jahre 1999 einher. Die FCC will Transparenz und Rechtssicherheit im Bezug auf das Verfahren gewährleisten.

Gemäß dem offiziellen Bericht für 2008 waren zum 1. Januar 2009 beim Register von Roskomnadzor 4.965 aktive Lizenzen eingetragen, darunter:

- Antennenfernsehen – 2.705
- Digitalfernsehen – 19
- Satellitenrundfunk – 14
- Antennen- und Kabelrundfunk – 2.<sup>62</sup>

### **c. Registrierung von Medien**

Neben dem Antrag für die Rundfunklizenz muss der Antragsteller ein Registrierungszertifikat sowie eine Reihe von Unterlagen einreichen, die seine technische und finanzielle Eignung nachweisen.

60) Siehe den Text auf Russisch unter: <http://base.garant.ru/101763.htm>

61) Siehe den Text auf Russisch unter: <http://base.garant.ru/180606.htm>

62) Der vollständige Text des Roskomnadzor-Berichts ist auf Russisch abrufbar unter: <http://www.rsoc.ru/docs/20090514160353Lk.pdf>

Gemäß dem Gesetz zur Regulierung der Massenmedien (Art. 8) darf ein Massenmedium nach der Registrierung seine Tätigkeit ausüben. Der Antrag auf Registrierung wird von der Registrierungsbehörde geprüft. Ein Massenmedium gilt mit Erteilung des Registrierungszertifikats als registriert. Der Gründer der Medieneinrichtung hat das Recht, die Produktion seines Angebots/seiner Dienstleistungen binnen eines Jahres ab dem Erteilungsdatum des Zertifikats aufzunehmen. Wird die Produktion und Verbreitung des Massenmediums binnen dieses Jahres nicht aufgenommen, gilt das Registrierungszertifikat als nichtig.<sup>63</sup> Die Registrierungspraxis von Massenmedien in Russland wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Verstoß gegen die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte verurteilt.<sup>64</sup> Heute ist Roskomnadzor die Registrierungsbehörde für alle Medienrichtungen, deren Zahl sich auf 100.000 beläuft.

#### **d. Besondere Aspekte des gegenwärtigen Lizenzierungssystems**

##### *i. Status der Ausschreibungskommission*

Es ist heute allgemein anerkannt, dass eine staatliche Behörde mit der Befugnis zur Medienregulierung absolut unabhängig von der Regierung und vor Einmischung von Seiten politischer oder wirtschaftlicher Kreise geschützt sein muss. Anderenfalls könnte Medienregulierung leicht zu politischen oder kommerziellen Zwecken missbraucht werden. Die drei Sonderbeauftragten für die Meinungsfreiheit erklärten:

„Alle staatlichen Behörden, die formelle Regulierungsgewalt über die Medien ausüben, müssen vor Einmischung insbesondere politischer oder wirtschaftlicher Art geschützt werden, unter anderem durch ein Verfahren zur Ernennung der Mitglieder, das transparent ist, Input der Öffentlichkeit zulässt und von keiner politischen Partei kontrolliert wird.“<sup>65</sup>

Rundfunkfreiheit hält staatliche Behörden in Europa oder, in unserem Fall, in Russland nicht davon ab, Fernsehgesellschaften zu lizenzieren. Ursprünglich sah Art. 30 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien die Einrichtung einer unabhängigen Behörde (Föderale Rundfunkkommission) vor, um die staatliche Politik der Rundfunklizenzierung zu gestalten und umzusetzen. Eine solche Kommission wurde aufgrund politischer Kontroversen schließlich nie eingerichtet. Der Artikel selbst wurde 2004 gestrichen. Gleichzeitig wurde Art. 31 des Gesetzes geändert, um die Kommission in „eine föderale Exekutivbehörde, ernannt von der Regierung der Russischen Föderation“, umzubenennen (gegenwärtig Roskomnadzor). Roskomnadzor wurde das Recht eingeräumt, entweder Lizenzen im eigenen Ermessen zu erteilen, oder unter verschiedenen Antragsstellern Ausschreibungen zur Erteilung von Lizenzen durchzuführen.<sup>66</sup>

Die zentralen Entscheidungen, die per Verordnung zu treffen sind, betreffen die Organisationsstruktur der Lizenzbehörde sowie die Auswahl der Befugnisse, die ihr zugeteilt werden sollen. Während das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien (Art. 30) die Einrichtung einer Regulierungsbehörde mit weitreichenden Vollmachten in Bezug auf Lizenzierungen vorsah, versuchte die nachfolgende Gesetzesvorlage über Fernsehen und Hörfunk, diese Befugnis auf eine rein beratende Funktion zu reduzieren. Gemäß dem Gesetzentwurf von 1995 sollten der Regulierungsbehörde acht Vertreter angehören, von denen zwei vom Präsidenten der Russischen Föderation, jeweils zwei von den Kammern des Parlaments (Föderationsversammlung) und zwei von der Regierung ernannt worden wären. Der russische Präsident legte gegen diese Vorlage sein Veto ein. Die nächste Vorlage, die sich mit der Regulierung einer Lizenzbehörde befasste, wurde 1997 in erster Lesung verabschiedet, 2000 jedoch, anstatt in die zweite Lesung zu gehen, zur ersten Lesung an die Duma zurückverwiesen und dann abgelehnt. Das war der letzte Versuch auf parlamentarischer Ebene, Rundfunk im Ganzen gesetzlich zu

63) Der Gesetzestext auf Englisch ist abrufbar unter:

[http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/massmedia\\_eng/massmedia\\_eng.html](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html)

64) Antrag Nr. 30160/04. Rechtssache Dzhavado gegen Russland, Urteil vom 27. September 2007. Siehe:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbk.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=22389&sessionId=42705602&skin=hudoc-en&attachment=true>

65) Gemeinsame Erklärung vom 18. Dezember 2003 des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, des OSZE-Vertreters für die Freiheit der Medien und des OAS-Sonderberichterstatters für das Recht auf freie Meinungsäußerung. Der Text ist auf Englisch auf der Website des Büros des OSZE-Vertreters für die Freiheit der Medien abrufbar unter: [http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/27439\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/27439_en.pdf)

66) Der Gesetzestext ist auf Englisch abrufbar unter:

[http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/massmedia\\_eng/massmedia\\_eng.html](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html)

regeln. Gemäß dem von der Regierung verabschiedeten Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 erwartet die Exekutive auch kein solches parlamentarisches Gesetz, noch befürwortet sie ein solches grundsätzlich oder sieht eines vor.

Auch wenn Lizenzierung von Rundfunk als solchem, das heißt der aktuellen Verbreitung von Fernsehen und Hörfunk, nach wie vor den primären Faktor bei der Regulierung audiovisueller Medien in Russland darstellt, wird das Verfahren in Ermangelung eines umfassenden parlamentarischen Gesetzes durch Präsidialerlasse und Regierungsverordnungen bestimmt.

Obleich Roskomnadzor die Lizenzbehörde für alle Rundfunkmedien ist, spielte doch bis vor kurzem die Föderale Ausschreibungskommission für Rundfunk (FCC) ebenfalls eine wichtige Rolle im Lizenzierungsprozess, namentlich für Fernsehveranstalter.

Die gegenwärtige Rechtsordnung der FCC (in der Zusammensetzung und Aufgaben geregelt sind) wurde am 23. Juli 2008 per Anordnung des Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation gebilligt.<sup>67</sup> Die FCC besteht aus neun Mitgliedern. Wenn allerdings eine Lizenz für das Gebiet lediglich einer Provinz (eines Subjekts) der Russischen Föderation zu erteilen ist, umfasst das Gremium auch temporäre Delegierte aus den regionalen Legislativ- und Exekutivorganen sowie einen Delegierten aus dem Büro der Vertretung des russischen Präsidenten in der betreffenden Föderationseinheit und somit insgesamt 12 Mitglieder. Alle neun ständigen Mitglieder sowie der Vorsitz werden durch Anordnung des Ministers für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation nach dessen eigenem Ermessen ernannt. Die Kommission ist direkt beim Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation tätig, welches die erforderliche technische, finanzielle und administrative Unterstützung gewährt.

Die aktuelle Zusammensetzung der FCC wurde ursprünglich am 18. Dezember 2007 gebilligt und dann im September 2008 erneut bestätigt. Fünf der neun ständigen Mitglieder wurden 2007 neu benannt: Sergej Sitnikov (Vorsitz), gegenwärtig Leiter von Roskomnadzor, ein stellvertretender Direktor des Regierungsressorts für Massenkommunikation, der Direktor des Russischen Museums in Sankt Petersburg, der Generaldirektor des Russischen Fernseh- und Hörfunknetzes (RTRS) sowie ein berühmter Komödiant, der gegenwärtig Direktor des Varieté-Theaters Moskau ist. Die vier übrigen Mitglieder der FCC sind der Leiter der staatlichen Behörde, welche die staatlichen Medienaktiva und öffentlichen Subventionen für die Presse verwaltet (*Rospetchat*), ein berühmter Filmkritiker, ein Sekretär des russischen Journalistenverbandes sowie ein russischer Berater des UNESCO-Generaldirektors in Paris.

Mindestens ein Drittel der ständigen Mitglieder der FCC muss jedes Jahr wechseln. Diese Regel wurde Ende 2007 eingeführt, um „die Qualität der Kommissionsarbeit zu steigern, Unparteilichkeit bei Abstimmungen zu gewährleisten und maximale Effizienz bei der Nutzung der begrenzten natürlichen Ressourcen an Frequenzen für Rundfunkzwecke zu ermöglichen“.<sup>68</sup> Ungeachtet der Vorgabe, die Mitglieder auszutauschen, ist die Zusammensetzung interessanterweise seit zwei Jahren unverändert.

Wenn Lizenzbehörden und Ausschreibungskommissionen unabhängig sein wollen, müssen sie ihre Tätigkeit transparent gestalten. Öffentliche Sitzungen, deren Aufzeichnungen der Öffentlichkeit und/oder Journalisten zugänglich gemacht werden, sind ein zentrales Erfordernis für eine gesellschaftliche Kontrolle der Entscheidungen, die von derart wichtigen Organen getroffen werden. Die Gesetzgebung beinhaltet jedoch keine Bestimmungen, mit denen derartige Transparenz zu erreichen wäre. Der höchste Grad an Öffentlichkeit besteht hier in der Möglichkeit, dass Lizenzantragsteller oder ihre Vertreter während der Auswertung von Geboten einer Ausschreibung anwesend sind.

Gemäß dem amtlichen Bericht des Ministeriums für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation vergab die FCC von September 2008 bis März 2009 insgesamt 61 Rundfunklizenzen bei 75 Ausschreibungen.<sup>69</sup> Alle Lizenzen waren aufgrund des Moratoriums für Analogfernsehen (siehe unten) als Hörfunklizenzen erteilt worden.

67) Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <http://medialaw.ru/publications/zip/168/2.htm>

68) *Russische Föderation: Vorschriften für die Lizenzbehörde geändert*, von Andrei Richter, IRIS 2008-2: 18, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/2/article29.en.html>

69) Siehe: *Итоги работы отрасли связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации за 2008 год*, abrufbar unter: <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>



## ii. Ausschreibungskriterien

Die FCC ist in erster Linie für die Prüfung der Anträge verantwortlich. Zusätzlich zu den technischen und finanziellen Angaben, die die Eignung des Rundfunkveranstalters belegen sollen, seinen Vorschlag zu verwirklichen, berücksichtigt die FCC bei ihrer Entscheidung hauptsächlich das Sendekonzept. Das Sendekonzept ist ein Entwurf, in dem der Rundfunkveranstalter den Programmfumfang, den er anbieten möchte, umreißen und beschreiben sowie ein vorläufiges Programmschema vorstellen sollte.

Die Kriterien, die eine Lizenzbehörde bei der Auswahl der erfolgreichen Gebote in einem Ausschreibungsverfahren anwendet, sind ein wichtiger Hinweis darauf, ob den Interessen der Gesellschaft und der Informationsfreiheit Rechnung getragen wird. Es ist jedoch schwierig, die Kriterien zu bestimmen, nach denen ein Rundfunkmodell als bester Vorschlag zu bewerten ist. Die FCC ist verpflichtet, einen vor kurzem von Roskomnadzor gebilligten Katalog von Kriterien anzuwenden. Diese sind:

- Der Bedarf des Publikums an bestimmten Programmen,
- die Notwendigkeit, gesellschaftlich bedeutende Fernseh- und Hörfunkprojekte zu unterstützen,
- Originalität in den Programmvorschlägen,
- Kostenanalyse hinsichtlich des Erwerbs von Rundfunkanlagen und Studios, der Investitionsquellen und der Rückzahlungsbedingungen,
- die voraussichtliche Dauer bis zum möglichen Einsatz der Anlagen.

Im Allgemeinen bieten die Regulierungsinstrumente keinesfalls immer eine klare, eindeutige und detaillierte Definition dieser Kriterien.<sup>70</sup> So soll die FCC zum Beispiel „gesellschaftlich bedeutende“ Programme fördern; kein Rechtsinstrument legt jedoch fest, wie diese auszusehen haben. In der Praxis betrachtet die Kommission üblicherweise Themen über öffentliche Angelegenheiten sowie Kultur- und Kinderprogramme als Teil dieser Kategorie, sie hat jedoch noch keine formale Definition festgelegt. Darüber hinaus hat das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation (und seine Vorgänger) in der überwiegenden Mehrheit der Fälle Ausschreibungen veranstaltet, ohne irgendeinen Zielmarkt für Rundfunkmodelle zu spezifizieren (sogenanntes „freies“ Sendekonzept). Diese Praxis wurde 2002 von Prof. Michail Fedotov beleuchtet, der die folgende Frage stellte: „Diese [Praxis] bedeutet faktisch den Verkauf von Frequenzen, da alle Ausschreibungen nach freien Konzeptmodellen abgehalten werden. Wie sieht dann die Politik des Staates hinsichtlich der Lizenzierung von Rundfunkveranstaltern aus?“<sup>71</sup> Darüber hinaus sind die Meinungen der FCC-Mitglieder zu einigen der aufgelisteten Kriterien naturgemäß recht subjektiv, und Roskomnadzor und das Ministerium benennen nur zögerlich Prioritäten unter den verschiedenen Kriterien.

Die FCC verfügt zudem über keine gefestigten Kriterien, um die finanziellen Vorschläge der Antragsteller zu bewerten. Es ist schwierig, die Höhe des erforderlichen Kapitals für den Unterhalt eines Senders über mehrere Jahre vorherzusagen. Zudem behindert finanzielle Instabilität in Russland die Erstellung von Richtlinien für Businesspläne von Rundfunkveranstaltern. All dies begünstigt Subjektivität sowie politischen und wirtschaftlichen Druck auf die Ausschreibungskommission.

2000 wurde ein Forschungsprojekt zur Unterstützung russischer Fernseh- und Hörfunkveranstalter durch die Schaffung eines günstigen legislativen und regulatorischen Umfelds für die Lizenzierung von elektronischen Massenmedien durchgeführt, an dem der Verfasser dieser IRIS *Spezial* als Teilnehmer und Projektleiter beteiligt war. Als Resultat des Projekts wurde es möglich, die folgenden Kriterien, die für die Entscheidung über den Gewinner einer Ausschreibung angewandt werden sollten, im Detail festzulegen und zu beschreiben:<sup>72</sup>

70) Nach Meinung des Juristen Sergej Pjankov „ist diese Frage eines der größten Probleme, da verschwommene Kriterien für die Auswahl des Gewinners in hohem Maße zu dem intransparenten Charakter der Ausschreibungen beitragen, der den Normen des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation widerspricht“. Siehe: Лицензирование телерадиовещания в Российской Федерации на конкурсной основе: актуальные вопросы теории и практики // Законодательство и практика масс-медиа, № 11, 2005 г.

71) Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М., 2002. С. 210. Michail Fedotov wurde später als Sekretär des russischen Journalistenverbands Mitglied der FCC.

72) Einzelheiten siehe: Винокуров Г. В., Рихтер А. Г. Предложения для Минпечати: Экономико-методологическое обоснование расчета платы телерадиовещателей за лицензию на вещание // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания (Под ред. А.Г. Рихтера). – М., 2000. С. 104-106.

- Beitrag zur Vielfalt des Medieneigentums auf dem fraglichen Markt,
- Berücksichtigung der Zuschauerinteressen,
- vorgeschlagenes Sendekonzept,
- Erfahrung,
- effiziente Frequenznutzung,
- Besitz einer unabhängigen Stromversorgung (für Hörfunksender),
- Aufrechterhaltung bestehenden Rundfunks,
- Originalität und Initiative,
- vorheriger Rundfunk auf der besagten Frequenz.

### iii. Sendekonzept

Von den Bietern wird erwartet, dass sie bei der Ausarbeitung ihres Sendekonzept, das Teil ihres Antrags wird, die vorgeschlagenen Programme nach Maßgabe von zwölf Kategorien (in Prozent der gesamten Ausstrahlungs- oder Wiederholungszeit) klassifizieren. Diese Kategorien sind in den Leitlinien der Beratungsmitteilung von Roskomnadzor vorgegeben und folgendermaßen bestimmt:

- Nachrichten/aktuelle Informationen,
- Sondernachrichten (Einzelthemen oder -profile), einschließlich Wahlsendungen,
- Informations- und Analysesendungen zur Kommentierung aktueller Ereignisse und Nachrichten, die für das Publikum wichtig sind und die öffentliche Meinung formen,
- gesellschaftlicher und politischer Journalismus (Publizistik),
- kulturelle Aufklärung, einschließlich Schauspiel,
- Bildung, einschließlich Schulungs- und Dokumentarfilmen,
- Kinderprogramme,
- Sport,
- Musik, einschließlich Konzerte und Sendungen über Musik,
- Unterhaltung einschließlich Zirkusvorstellungen, Talkshows, Spielshows, Quizshows, Fernsehserien, Erotiksendungen,
- Spielfilme einschließlich Mehrteilern mit bis zu zwölf Folgen,
- religiöse Sendungen einschließlich Gottesdienste und theologische Gespräche.<sup>73</sup>

Die rechtliche Bedeutung des vorgeschlagenen Sendekonzepts liegt darin, dass ein dagegen begangener Verstoß der Verletzung sonstiger Lizenzanforderungen, wie technischen Merkmale des Rundfunks oder gesetzlichen Verboten aus bestehendem Recht, gleichgestellt ist. Jegliche Abänderung des Sendekonzepts macht es erforderlich, die Lizenz neu zu erteilen oder zu ändern (siehe unten). Da die Programmschemata von den meisten Rundfunkveranstaltern (insbesondere beim Hörfunk) regelmäßig geändert werden, führt das Erfordernis einer Neuerteilung/Änderung der Lizenz zu beträchtlichen Einschränkungen der Handlungsfreiheit von Rundfunkveranstaltern. Sie müssen eine Abänderung ihrer Lizenz beantragen, sobald sie sich entschließen, ihr Programmschema zu ändern.

### iv. Laufzeit der Lizenz

Wie auch anderswo in der Welt wird in Russland das Recht zur Nutzung einer bestimmten Frequenz für Fernsehen oder Hörfunk (oder auch andere Zwecke) für eine bestimmte Zeitdauer gewährt. Aufgrund des beschränkten elektromagnetischen Spektrums kann nicht jeder, der seine Programme über den Äther senden möchte, sofort oder in Zukunft in den Markt eintreten. Die Funkfrequenzen nutzen darüber hinaus den öffentlichen Luftraum. Aus diesen Gründen sind die Rechte zu ihrer Nutzung zeitlich begrenzt.

Neben den Kriterien für die Auswahl der Rundfunkveranstalter, denen das Recht zur Frequenznutzung eingeräumt wird, sind auch die Kontrolle der Ausübung dieses Rechts, der Schutz der Unabhängigkeit der Ausschreibungskommission (der FCC) sowie die Laufzeit der Lizenz und die Bedingungen für ihre Verlängerung ebenfalls wesentliche Elemente für ein demokratisches Mediensystem.

<sup>73</sup>) Siehe: [http://www.rsoc.ru/docs/Pojasnenija\\_k\\_blanku\\_Programmnaja\\_koncepcija\\_veshhanija\\_23.09.09.doc](http://www.rsoc.ru/docs/Pojasnenija_k_blanku_Programmnaja_koncepcija_veshhanija_23.09.09.doc)

Eine kurzfristige Lizenz hindert einen Rundfunkveranstalter nicht nur daran, seine ursprünglichen Investitionen wieder zu erwirtschaften, sondern macht ihn auch weitgehend von der Lizenzbehörde abhängig, wenn die Erweiterung oder Verlängerung der Lizenz ungewiss ist. Ausgehend davon, dass die Ausschreibungskommission ihrerseits von den staatlichen Behörden abhängig ist, dass die Kriterien für die Lizenzvergabe vage sind und dass das Gesetz etablierten Rundfunkveranstaltern keinen Vorrang einräumt, führt eine kurzfristige Lizenz zur Abhängigkeit kommerzieller Rundfunkveranstalter von den politischen Erwägungen der Kreise, die das Land regieren.

Kurzfristige Lizenzen sind nicht nur für die Geschäftsinteressen der Rundfunkveranstalter, sondern auch, und dies ist wesentlich wichtiger, für die Entwicklung der Informationsfreiheit von Nachteil. Dies liegt nicht nur an der eben erwähnten Abhängigkeit der Rundfunkveranstalter vom Staat. Langfristige Planung und umfangreiche Investitionen in die Produktion und den Kauf von Programmen sind erforderlich, um eine stabile Beziehung zur Zuschauerschaft aufzubauen. Um dieses Vertrauensverhältnis aufrecht zu erhalten, versuchen die Rundfunkveranstalter, dem Publikumsbedarf bestmöglich gerecht zu werden, insbesondere durch Informations- und Anschauungsvielfalt sowie hochprofessionellen Journalismus.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Branche darauf drängt, die bestehende maximale Lizenzlaufzeit von fünf Jahren zu erhöhen. Zum Beispiel hat Eduard Sagalajew, der Präsident der *Nationalen Vereinigung der Rundfunkveranstalter Russlands (NAT)* häufig präzise und transparente Lizenzierungsvorschriften verlangt und betrachtet längere Lizenzen als vorrangiges Ziel, da die gegenwärtige Beschränkung auf fünf Jahre nicht ausreicht, kommerziellen Erfolg im Mediengeschäft zu erreichen. Im Namen der Branche trat er für eine maximale Lizenzlaufzeit von zehn Jahren ein.<sup>74</sup>

Die Laufzeit einer Lizenz hätte natürlich nicht diese Bedeutung, wäre ihre Verlängerung nicht mit überhöhten oder vagen Anforderungen verbunden. „Das Lizenzverlängerungsverfahren ist der strittigste Aspekt der Rundfunkregulierung in Russland seit 1991“, so die Wissenschaftlerin Jana Skljjarova.<sup>75</sup> Das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien enthält keinerlei Bestimmungen zu diesem Verfahren, und die Lizenzvergabeordnung von 1994 verweist auf die „etablierte“ Ordnung für eine Lizenzverlängerung und empfiehlt der Ausschreibungskommission, „die Meinung des Publikums zur Programmqualität [eines bestehenden Rundfunkveranstalters] zu berücksichtigen“.

Die Lizenzbehörde (Roskomnadzor) ist zu der regulären Praxis einer „automatischen“ Verlängerung bestehender Lizenzen übergegangen, wenngleich sie dazu formal keine Rechtsgrundlage hat. In Fällen, in denen die Registrierungsbehörde für Massenmedien (ebenfalls Roskomnadzor) Abmahnungen oder Verweise wegen Nichteinhaltung von Art. 4 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien, welcher den Missbrauch der Informationsfreiheit verbietet (Näheres siehe unten), ausspricht, wird eine automatische Verlängerung problematisch, wenn nicht gar unmöglich.

Gemäß dem offiziellen Bericht von Roskomnadzor für 2008<sup>76</sup> gingen in jenem Jahr 3.651 Anträge zu unterschiedlichen Lizenzthemen bei der Behörde ein. Die Anträge resultierten in 2.475 Erteilungen, Verlängerungen oder Änderungen von Lizenzen (oder Ergänzungen dazu) für Fernsehen und Hörfunk. Von den 2.475 Lizenzen wurden 539 verlängert, 1.242 wurden erneut erteilt oder geändert. Die meisten der jüngsten Anträge zur Wiedererteilung von Lizenzen, so der Bericht, behandelten Gesuche von Rundfunkveranstaltern, die vorübergehend ihre Ausstrahlungen wegen ihrer prekären finanziellen und wirtschaftlichen Situation kürzen wollten (eine Änderung der Anzahl an Sendestunden ist ein formaler Grund für eine Neuerteilung der Lizenz). Weitere Gründe für Anträge auf Lizenzänderungen waren Umfirmierung der juristischen Person, Übertragung der Lizenz auf eine andere juristische Person, Änderung der Anschrift des Rundfunkveranstalters, Änderung der Sendeleistung und der Reichweite sowie Änderungen im Sendekonzept.

74) *Независимая газета*, 3 марта 2006.

75) Ja. Skljjarova (Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik Moskau): *Das russische Lizenzsystem für Fernsehen und Hörfunk*. *Op. cit.*

76) Der vollständige Text des Berichts ist abrufbar unter: <http://www.rsoc.ru/main/about/960/>

#### v. Übertragung einer Lizenz

Es gibt Probleme, die bestehenden Vorschriften auf die Übertragung von Rundfunklizenzen anzuwenden. Ziffer 13 der Lizenzvergabeordnung von 1994 bezeichnet die Übertragung einer Lizenz auf eine andere Person ohne Zustimmung der Regulierungsbehörde (analog zu Art. 31 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien) als illegal, beinhaltet aber keine Definition für eine solche Übertragung. Nach Ansicht der Regierung impliziert eine Übertragung eine Änderung der juristischen Person, die die Lizenz innehat; ob die Umstrukturierung einer solchen juristischen Person auch einen derartigen Sachverhalt darstellen könnte, ist noch nicht geklärt. Nach den Bestimmungen des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien ist die Übertragung von Lizenzen offensichtlich in jedem Fall zulässig, solange eine entsprechende Genehmigung der Regulierungsbehörde vorliegt.

#### vi. Entzug einer Lizenz und Fallrecht

Art. 32 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien legt die möglichen Gründe für den Entzug einer Lizenz fest (siehe unten).<sup>77</sup> Dies sind unter anderem die Verletzung von Lizenzbedingungen sowie sonstige rechtswidrige Handlungen, da eine der Grundanforderungen der Lizenz die strikte „Einhaltung allen anwendbaren Rechts“ durch den Rundfunkveranstalter ist. Die Lizenz kann erst nach Erteilung einer schriftlichen Abmahnung durch die Lizenzbehörde entzogen werden. Ein solches Abmahnschreiben beinhaltet üblicherweise die Aufforderung, die Verstöße einzustellen und weitere rechtswidrige Handlungen zu unterlassen.

2008 stellte die Lizenzbehörde Roskomnadzor Verstöße gegen Lizenzen und „anwendbares Recht“ seitens Rundfunkveranstaltern in 145 Fällen fest und versandte entsprechende Abmahnungen.

Es handelte sich im Einzelnen um folgende Verstöße:

- Verstöße gegen das Sendekonzept - 90 Abmahnungen,
- keine Ausstrahlung innerhalb einer bestimmten Frist - 52 Abmahnungen,
- Verstöße gegen Art. 4 des Gesetzes über die Massenmedien - 2 Abmahnungen,
- sonstige Verstöße gegen das Massenmedienrecht - 1 Abmahnung.

2008 wurde sieben Rundfunklizenzinhabern ihre Lizenz aufgrund geringer Verstöße gegen die Lizenzbedingungen entzogen.<sup>78</sup>

Da Roskomnadzor gleichzeitig die Registrierungsbehörde für alle Massenmedieneinrichtungen ist, überwacht es darüber hinaus die Einhaltung des Rechts für Massenmedien durch diese Einrichtungen. Gemäß dem *offiziellen Bericht von Roskomnadzor für 2008*<sup>79</sup> erteilte die Föderationsbehörde 47 schriftliche Abmahnungen an verschiedene Medieneinrichtungen wegen Verstoßes gegen Art. 4 („Verbot des Missbrauchs der Informationsfreiheit“) des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien. Die einzige Abmahnung, die im Laufe dieses Jahres ausgesprochen wurde, betraf den Moskauer Kanal 2x2 wegen der Ausstrahlung der amerikanischen Cartoon-Sendungen *Happy Tree Friends* und *The adventures of Big Jeff*, die als Verherrlichung von Gewalt und Grausamkeit betrachtet wurden. Werden Verstöße gegen Art. 4 zweimal wiederholt und dann noch ein drittes Mal innerhalb von 12 Monaten, bringt die Registrierungsbehörde den Fall vor Gericht und verlangt den Entzug des Registrierungszertifikats der Medieneinrichtung sowie schließlich deren Schließung.

In der Vergangenheit haben Abmahnungen von Roskomnadzor zu einer Reihe von Gerichtsverfahren geführt. Dem in Moskau ansässigen Kanal TV-Centr (TVC) wurde im Frühjahr 2000 eine Verlängerung seiner Lizenz verweigert, nachdem er im vorangegangenen Sendezeitraum zwei schriftliche Abmahnungen erhalten hatte. Die erste Abmahnung erging wegen eines Verstoßes gegen Wahlkampfbestimmungen im Dezember 1999, die zweite wegen einer Anschriftenänderung der Gesellschaft ohne formale Mitteilung an die Lizenzbehörde. Im Mai 2000 wandte sich TVC an das Schiedsgericht der Stadt Moskau, welches die offiziellen Abmahnungen für nichtig befand. Seither wurden zahlreiche Klagen

77) Der Gesetzestext ist auf Englisch abrufbar unter

[http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/massmedia\\_eng/massmedia\\_eng.html](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html)

78) Siehe den amtlichen Bericht auf Russisch unter: <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

79) Siehe den vollständigen Text des Berichts auf Russisch unter: <http://www.rsoc.ru/main/about/960/>

zur Aufhebung entsprechender Entscheidungen vor Gericht eingereicht, TVC bleibt aber einer der wenigen Rundfunkveranstalter, die ein Gerichtsurteil erwirkt haben, welches eine schriftliche Abmahnung einer staatlichen Behörde für rechtswidrig erklärte. Die Registrierungsbehörde machte in einem Punkt geltend, das Eintreten einer Situation, die zu einer Abmahnung führe, sei hinreichend Beweis für einen Verstoß, ungeachtet des nachfolgenden Ausgangs der gerichtlichen Verhandlung.<sup>80</sup>

Der Fall von Parus-TV ist von besonderer Bedeutung, da es darin sowohl um die Übertragung einer Rundfunklizenz auf eine andere juristische Person als auch um Abmahnungen der Lizenzbehörde ging. Parus-TV, eine geschlossene Aktiengesellschaft, gründete das Programm *Obyedinyonnoe televidenie* (Vereinigtes Fernsehen), das in Sankt Petersburg und seinen Vororten terrestrisch ab 2003 ausgestrahlt wurde und dem Fernsehnetz Rambler angeschlossen war. Die Lizenz wurde am 16. April 2003 für fünf Jahre erteilt. Gemäß der Programmpolitik war 90% der Sendezeit von der in Moskau ansässigen Fernsehgesellschaft Rambler-Teleset zu füllen.

Am 3. Januar 2005 begann Rambler-Teleset mit der Ausstrahlung am Markt über einen eigenen terrestrischen Kanal; dies führte zur Aufhebung des Anschlussvertrags zwischen dieser Gesellschaft und Parus-TV. Parus-TV ging daraufhin eine neue Anschlussvereinbarung mit der Sendergruppe TV-Centr (TVC) ein und begann die Ausstrahlung deren Programms noch am selben Tag, dem 3. Januar 2005. Entsprechend dem Gesetz machte die Gesellschaft binnen eines Monats nach Änderung des Sendekonzepts eine Mitteilung an die Lizenzbehörde (damals *Rosochrankultura* genannt), um die Änderung der Lizenz anzuzeigen. Die Eingabe wurde durch die erforderlichen Formulare und Erklärungen ergänzt, was insgesamt zu einem Umfang von 41 Seiten führte. Die Lizenzbehörde wiederum legte die Papiere der FCC vor, die *Rosochrankultura* am 29. Juni 2005 empfahl, die entsprechenden Abänderungen der Lizenz vorzunehmen. Im Gerichtsverfahren konnte die Lizenzbehörde jedoch später keinen Nachweis erbringen, dass sie die erforderlichen Änderungen der Lizenz vorgenommen hatte. Zwischenzeitlich erteilte *Rosochrankultura* am 11. April und am 1. Juni 2005 schriftliche Abmahnungen an Parus-TV wegen Verstößen gegen die Lizenzbestimmungen, da die Gesellschaft Sendungen von TV-Centr anstelle von Rambler-Teleset ausstrahle. In beiden Abmahnungen wurde verlangt, den Status quo binnen 30 Tagen wiederherzustellen.

Parus-TV focht die Abmahnungen unverzüglich beim Schiedsgericht der Stadt Moskau an, verlor jedoch den Fall und unterlag auch im Berufungsverfahren vor dem Neunten Berufungsschiedsgericht. 2006 hob das Föderationsschiedsgericht des Bezirks Moskau (Kassationsgericht) die Entscheidungen der nachrangigen Gerichte auf und verwies den Fall zurück an die erste Instanz (Schiedsgericht der Stadt Moskau). Der Richter des Schiedsgerichts der Stadt Moskau fällte sein Urteil am 12. April 2006.<sup>81</sup> Er befand, Parus-TV habe alle erforderlichen Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem maßgeblichen Recht unternommen. Die Lizenzbehörde habe gegen den Zeitrahmen zur Entscheidung über die Eingabe (der vom Gericht auf höchstens 60 Tage eingeschätzt wurde) verstoßen, was einer Handlungsuntersagung gleichkomme. Es habe weder ein rechtlicher Grund vorgelegen, die Eingabe der FCC vorzulegen, noch sei die Änderung der Fernsehgesellschaft, deren Programme weiterzusenden seien, als wesentliches Element der Lizenz zu betrachten, da dies gesetzlich nicht vorgesehen sei. Die internen Verfahren und Unterlagen der Lizenzbehörde oder der FCC hätten keine Gesetzeskraft, da keine der Körperschaften über gesetzgeberische Kompetenz im Lizenzierungsbereich verfüge. Das Gericht urteilte, „eine Änderung des Sendekonzepts in Form des Austausches eines weitergesendeten Programms gegen ein anderes führt nicht zu einer Änderung des Rechtsumfangs des Lizenznehmers auf die Durchführung von Fernsehstrahlung, den er aufgrund einer entsprechenden Lizenz erworben hat“. Unter diesen Umständen, so das Gericht, habe es keinen Grund gegeben, die Eingabe von Parus-TV nach demselben Verfahren zu prüfen wie einen Antrag auf Erteilung einer neuen Lizenz (das heißt in einem kompletten Ausschreibungsverfahren). Vielmehr setze das maßgebliche Recht nach Ansicht des Gerichts kein detailliertes Sendekonzept als Bedingung für die Beteiligung an einer Ausschreibung voraus. Gemäß den Ankündigungen von Ausschreibungen, die früher abgehalten und vom Gericht geprüft wurden, bestehe die einzige Bedingung für den Erwerb einer Lizenz darin, ein freies oder ein thematisches Sendekonzept vorzulegen. Im vorliegenden Fall sei ein freies Sendekonzept gefordert gewesen, auf die eine Änderung im weitergesendeten Programm keinen Einfluss habe.

80) Siehe Ja. Skljarova (Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik Moskau): *Das russische Lizenzsystem für Fernseh- und Hörfunk*. Op. cit.

81) Das Urteil des Schiedsgerichts der Stadt Moskau ist auf Russisch abrufbar unter: [http://www.sclj.ru/court\\_practice/detail.php?print=Y&ID=1290](http://www.sclj.ru/court_practice/detail.php?print=Y&ID=1290)

Das Gericht befand, Parus-TV habe keine Alternative zur Wiederausstrahlung des TVC-Programms gehabt, da eine Unterbrechung des Sendebetriebs von drei Monaten oder länger zu einem Verfall der Lizenz gemäß der entsprechenden von der Regierung verabschiedeten Lizenzvergabeordnung geführt hätte. Somit sei nicht gegen Art. 31 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien verstoßen worden, die Abmahnungen entbehrten einer rechtlichen Grundlage. Angesichts der verspäteten Empfehlung der FCC sei es die Untätigkeit der Lizenzbehörde gewesen, die zu den Gründen für die in den Abmahnungen genannten Verstößen geführt habe. Die Abmahnungen erlegten dem Rundfunkveranstalter die Last der Handlung in Form der Wiederherstellung des Status quo auf. Die Wiederausstrahlung neuer Programme war jedoch aufgrund der Untätigkeit der Lizenzbehörde selbst, die die Änderungen der Lizenz nicht eingetragen hatte, unmöglich geworden.

Das Urteil kam zu dem Schluss, die Abmahnungen der Lizenzbehörde seien nichtig. Letztere wurde vom Gericht angewiesen, über den Antrag von Parus-TV auf Änderung der Lizenz zu entscheiden. Das Urteil wurde von den Berufungsgerichten und schließlich vom Föderationsschiedsgericht des Bezirks Moskau (am 7. November 2006) bestätigt.<sup>82</sup>

### **e. Zuweisung (line-up) im digitalen Zeitalter**

Das Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation stellte im Dezember 2007 die Zuweisung von Frequenzbändern für Analogfernsehen ein. Der Grund für dieses Moratorium lag in der Notwendigkeit, den neuen Plan für die Frequenzzuweisung für Digitalfernsehen zu verabschieden. Dieser Plan wurde per Beschluss der Staatlichen Kommission für Funkfrequenzen (GKRČ) am 19. März 2009 genehmigt, wenngleich nur teilweise, das heißt für den ersten Multiplex mit acht Programmen (Kanälen). Diese Programme wurden nach ihrem Typ benannt (wie etwa „Kulturkanal“), nicht jedoch individuell entsprechend den Anbietern. Der Plan gründete sich auf die Ergebnisse der Tätigkeit der Regierungskommission für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk und auf das Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015.<sup>83</sup> Wenn sie zur Ausstrahlung bereit seien, so der Beschluss der GKRČ, bedürften diese acht Digitalprogramme keiner weiteren Genehmigung seitens der Staatlichen Kommission für Funkfrequenzen unter der Voraussetzung, dass die drahtlosen Übertragungen den maßgeblichen technischen Standards entsprechen. Wie bereits erwähnt, wurde die genaue Zuweisung für den ersten Multiplex per Präsidialerlass vom 24. Juni 2009 genehmigt.

Die Vorschläge für den zweiten und dritten Multiplex waren von einer „Arbeitsgruppe“, die gemeinsam vom Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation und vom Verteidigungsministerium eingerichtet wird, bis Ende 2009 zu entwickeln. Die bestehenden analogen Fernsehkanäle, die mit dem entstehenden Digitalplan unvereinbar sind, sollten auf andere Frequenzen umgesetzt werden. Kriterien für die Auswahl neuer Frequenzen für analoge Fernsehprogramme, die bis 2015 fortgeführt werden sollen, sollten von Roskomnadzor bis Mitte 2009 erarbeitet werden, was jedoch nicht gelang.<sup>84</sup>

Das Moratorium war in gewisser Weise das erste Anzeichen dafür, dass unter dem neuen System zur Regelung der Lizenzierung von Fernsehprogrammen die Rolle der Föderalen Ausschreibungskommission zu vernachlässigen sein wird. Dieser Eindruck verstärkte sich noch, als Premierminister Putin am 21. September 2009 die Regierungsverordnung der Russischen Föderation Nr. 1349-r „Über das Konzept des föderalen Zielprogramms ‚Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2009-2015‘“ unterzeichnete. Sie enthält bestimmte Richtlinien und zentrale Elemente des Föderalen Zielprogramms (FZP), die noch abschließend erstellt werden müssen. Nach endgültiger Ausformulierung wird die Regierung das FZP durch eine weitere Verordnung genehmigen.<sup>85</sup>

82) Siehe den Beschluss auf Russisch, abrufbar unter: <http://arbitration.consultant.ru/ams/doc76272.html>. Parus-TV wurde schließlich einige Monate, nachdem der Gerichtsbeschluss rechtskräftig wurde, an TV-Centr verkauft, siehe: <http://www.spbgid.ru/index.php?news=114803>

83) Entwicklungskonzept für Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 (*Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 – 2015 годы*) abrufbar auf Russisch unter: <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089>

84) Siehe <http://minkomsvjaz.ru/ministry/170/174/6882.shtml>

85) Redaktionelle Anmerkung: Am 4. Dezember 2009 hat der Premierminister den FZP angenommen. Der Text war jedoch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Beitrags noch nicht verfügbar. Wir gehen jedoch davon aus, dass wir Ihnen eine detaillierte Beschreibung seines Inhalts in der nächsten IRIS plus 2010-1 anbieten können.

Insbesondere überträgt das Konzept den regionalen Niederlassungen des staatseigenen Russischen Fernseh- und Hörfunknetzes (RTRS) die Aufgabe, (Verwaltungs-)Zentren (*hubs*) einzurichten, die die Zuweisung (*line-up*) des zweiten und dritten digitalen Fernsehmultiplexes übernehmen sollen. Die Zentren nehmen lokale Programme ihrer Wahl in die Multiplexe auf. Sie bleiben im Eigentum der Föderation und bilden Teil des Systems zur Umsetzung der allgemeinen staatlichen Rundfunkpolitik. In Bezug auf den Zuweisungsprozess sieht das Dokument weder einen Wettbewerb oder eine Ausschreibung noch Kriterien dafür vor, welche Programme einzuschließen sind, ebensowenig wie eine Rolle für die FCC.<sup>86</sup>

Somit entfernten der Präsident und die Regierung ohne formelle Änderung der Lizenzierungs-vorschriften und -verordnungen die FCC faktisch aus dem Bereich Digitalfernsehen. Während die Aufstellung des ersten Multiplexes vom Präsidenten vorgegeben war, werden der zweite und dritte nun von den RTRS-geführten Zentren abhängen, die im Rahmen einer bislang noch nicht definierten nationalen Politik handeln.

Dies schafft unmittelbar rechtliche Probleme und Regelungslücken. Ein interessanter Präzedenzfall ist der analoge Sportfernsehsender der VGTRK, der gemäß dem Erlass des Präsidenten einen Platz auf dem ersten digitalen Multiplex gefunden hat, nachdem die Regierung entschieden hatte, im „Sozialpaket“ müsse auch ein Sportsender vorhanden sein. Der Sportkanal bekam sein ursprüngliches Ausstrahlungsrecht 2003, als er die Frequenz einer Fernsehgesellschaft übernahm, die in Opposition zum Kreml stand. Damals wurde der Beschluss gegenüber der Öffentlichkeit damit gerechtfertigt, dass man über Sport berichten und dafür werben müsse, um eine gesunde Lebensweise zu fördern. Im Oktober 2009 kündigte die VGTRK jedoch an, zum 1. Januar 2010 werde der Sportkanal in den Kanal Rossija-2 umgewandelt, bei dem Sport nur noch ein Drittel des Programms ausmachen werde. Dies geschehe, um die Kosten für den Kauf von Rechten an Sportveranstaltungen zu senken und diejenigen potenziellen jungen Zuschauer zu gewinnen, die es bislang vorzögen, „ihre Zeit zumeist online zu verbringen“.<sup>87</sup>

Nach dem bestehenden Lizenzierungsmodell wäre es Aufgabe der FCC, die Änderung des Namens und des Sendekonzepts zu prüfen. Doch auch dies wäre sinnlos, wenn man das Moratorium bedenkt, dass die Kommission von der Veranstaltung einer neuen Ausschreibung für eine analoge Fernsehfrequenz abhält. Die Aufforderung zur Aufhebung der Lizenz würde lediglich zu einer ungenutzten landesweiten terrestrischen Frequenz führen. Die FCC hat auch kein Mitspracherecht bei der Lizenzierung von terrestrischem Digitalfernsehen, in dem *Sport* (oder *Rossija-2*) bald sein Programm anbieten wird. Die FCC reguliert weder Kabel- noch Satellitenfernsehen, wo der Kanal bereits digital ausgestrahlt wird, noch gibt es Vorschriften, die es der FCC gestatten, die Aufstellung des digitalen Multiplexes zu überprüfen, sollten sich Name und Sendekonzept eines Kanals ändern. Um Tatsachen aus dem Präsidialerlass zu ändern, müsste man logischerweise das Konzeptpapier für die Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation 2008-2015 sowie andere Regierungsbeschlüsse wie den der GKRC prüfen (oben). Der Sportfernsehsender kann im ersten Multiplex nicht durch ein ähnliches Fernsehprogramm ersetzt werden, da es keinen anderen Kanal gibt, der den Standards eines allgemeinen Sportkanals entspricht. Darüber hinaus würde die mächtige VGTRK alles tun, um ihren Platz bei der Zuweisung nicht zu verlieren.

Wer die Zuweisung für den vierten und weitere Multiplexe bestimmen wird, ist noch unklar. Die Regierung wird keine finanziellen Investitionen tätigen, um die nächsten Multiplexe zu entwickeln, wird aber wahrscheinlich RTRS oder Roskomnadzor als Quasi-Lizenzbehörde benennen. Nicht nur die FCC verliert ihre Funktion: Lizenzierung wird insgesamt irrelevant, denn es wurden keine Bedingungen festgelegt, um einen Platz bei der Zuweisung von Multiplexen zu erlangen (zumindest wird nicht öffentlich darüber gesprochen), es wird kein bestimmtes Sendekonzept verlangt, es werden keine Anteile oder Quoten für unterschiedliche Programmtypen vorgesehen, und es wurde keine Dauer festgelegt, während derer ein Kanal seinen zugewiesenen Platz behalten kann. Alle Vorbedingungen für die Lizenzierung von Digitalfernsehen können jederzeit durch einen Beschluss der Exekutive geändert werden. Wie wir aber im Fall des Sportkanals sehen, werden die staatlichen Behörden bisweilen auch selbst zu Gefangenen der Umstände.

86) Siehe: *Russische Föderation: Regierung verabschiedet vorläufigen Plan für Digitalumstellung*, von Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18.

87) *State's Sport Channel Retired as Costs Soar*, von Ksenija Boleckaja, The Moscow Times. 2. Oktober 2009, S. 7.

## 4. Gegenüberstellung staatlichen und öffentlich-rechtlichen Rundfunks

### a. Grundeinstellungen staatlichen Rundfunks

Vor 1990 gehörten alle Rundfunkveranstalter in der Sowjetunion dem Staat und waren Teil des Staatskomitees der UdSSR für Fernsehen und Hörfunk (oder *Gosteleradio*), das ab 1978 der direkten Aufsicht des Staatsoberhauptes (damals Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR) und der kommunistischen Partei unterstellt war.

In der Zeit von 1990 bis 1991 entstanden praktisch überall private Hörfunk- und Fernsehsender, nachdem sie lokale terrestrische oder Kabelrechte erworben hatten. Eine Besonderheit dieser „alternativen“ Rundfunkveranstalter, wie sie damals genannt wurden, bestand darin, dass sie in großem Umfang illegal kopierte westliche Filme und Unterhaltungssendungen, gemischt mit lokal produzierter und provokativer politischer Berichterstattung, zeigten. Alternative Rundfunkveranstalter überflügelten sehr rasch ihre lokalen, staatlich betriebenen Konkurrenten an Beliebtheit und stellten eine Herausforderung für die etablierten sowjetischen und die offiziellen staatlichen Rundfunkveranstalter nach 1991 dar.<sup>88</sup>

In Russland unterstehen staatliche Rundfunkveranstalter effektiv der Kontrolle des Präsidenten (regionale Rundfunkveranstalter den entsprechenden regionalen Behörden), der die obersten Führungskräfte einstellt und entlässt. Genau so wird auch der Direktor der Gesellschaft VGTRK ernannt oder entlassen. Mit dieser Praxis wird die sowjetische Tradition der Ernennung des Vorsitzenden von *Gosteleradio* nach Diskussionen hinter verschlossenen Türen im Zentralkomitee der kommunistischen Partei fortgesetzt. In der postsowjetischen Geschichte des russischen Rundfunks gibt es eine Reihe von Beispielen, in denen der Chef einer staatlichen Rundfunkgesellschaft entlassen wurde, weil man mit der Programmgestaltung unzufrieden war, oder weil einfach eine Sendung die obersten Führer des Landes geärgert hatte. Diese Entlassungen fanden üblicherweise ohne Angabe von Gründen und ohne öffentliche Diskussion über mögliche Nachfolger statt. Analysten sagen gewöhnlich, dass staatliche Rundfunkleiter aufgrund ihrer politischen Zuverlässigkeit und persönlichen Loyalität gegenüber dem Präsidenten ausgewählt wurden.<sup>89</sup> Die Praxis der staatlichen Kontrolle über den landesweiten Rundfunk in postsowjetischen Ländern wurde von internationalen Organisationen bei zahlreichen Gelegenheiten verurteilt.<sup>90</sup>

Staatliche russische Rundfunkveranstalter verfolgen eine Programmpolitik, die sich auf die Interessen des Staates, das heißt in der Regel, auf die Interessen der Führungskräfte des Landes stützt. Wie in anderen Ländern mit staatlichen Rundfunkveranstaltern (zum Beispiel in Zentralasien) herrscht die Auffassung vor, die staatlichen Medien gehörten in erster Linie der regierenden Elite oder Partei; die Idee eines öffentlichen Guts, das mit öffentlichen Mitteln errichtet und betrieben wird, ist überaus zweitrangig. Folglich besteht eine der wichtigsten Aufgaben staatlichen Fernsehens und Hörfunks darin, die öffentliche Meinung zur Unterstützung der Staatsmacht zu formen.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Programmpolitik in staatlichen Rundfunkmedien ist es, kommerzielle Werbeeinnahmen zu generieren. Zu diesem Zweck favorisieren staatliche Rundfunkmedien Massenunterhaltung und oftmals wenig anspruchsvolle Sendungen. Apologeten eines „etatistischen“ medienpolitischen Ansatzes könnten auf identische Interessen zwischen Elite und Gesellschaft verweisen; die Art und Weise, wie staatliche Rundfunkveranstalter in Russland funktionieren, ergibt aber ein ganz anderes Bild. So gilt das Gebiet Krasnodar (eine russische Region) als „Vorkämpfer“ für die Interessen des russischen Staates, und der Sender der Regionalregierung *Novoe televidenie Kubani* stellte im Laufe des Jahres 2004 praktisch all seine öffentlich-rechtlichen Programme ein: „Wo bist du, Mama?“, eine Sendung über Waisen, der eine große Wirkung zukam, „Der Kosakenbote“, das einzige Programm, das sich mit Fragen der Kosaken befasste, sowie „Gesundheitsformel“. Kindersendungen waren bereits vorher abgeschafft worden. Der Grund war überall derselbe: Diese Sendungen brachten

88) Weitere Informationen dazu in: Anna Ka kaeva und Andrei Richter. *The Emergence of Non-State TV in the Ukraine // Canadian Journal of Communication*, 4, Band. 17 (1992). S. 520.

89) *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*. – Washington, 2005, S. 206.

90) Siehe zum Beispiel: Parlamentarische Versammlung des Europarats. Entschließung 1372 (2004): <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1372.htm>



keine Werbeeinnahmen. Sie wurden durch nächtliche Talkshows mit rein kommerziellem Charakter und drei Softporno-Shows ersetzt, von denen eine vor Ort produziert wurde.<sup>91</sup>

Mit Ausnahme des Rechts von Kandidaten auf freien und bezahlten Zugang zu staatlichen Rundfunkmedien während vier Wochen vor einer Wahl und des gleichberechtigten Zugangs für die landesweiten politischen Parteien (siehe I.4.c) gibt es im Gesetz oder in der Praxis für staatlich betriebene Rundfunkveranstalter keine öffentlichen Verpflichtungen, bestimmte Informationen auszustrahlen. Gleichzeitig wird staatlicher Rundfunk neben den Werbeeinnahmen direkt vom Staat finanziert. Die erforderlichen Mittel werden jährlich von der Regierung beantragt und vom Parlament genehmigt. Die Mittel für die VGTRK, den größten staatlichen Rundfunkveranstalter des Landes, bilden einen eigenen Posten im Föderationshaushalt. Es gibt nichts, was eine Koppelung der Höhe der Finanzierung für die staatlichen Medien an deren Loyalität zur Staatsmacht verbieten würde; dies gilt für staatliche Rundfunkveranstalter natürlich nur, sofern nicht andere und insbesondere verwaltungstechnische Möglichkeiten zu ihrer Beeinflussung verfügbar sind.

### **b. Staatlicher Rundfunk als Alternative zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk**

Es sei angemerkt, dass nach Meinung des Europarats „öffentlich-rechtlicher Rundfunk ein wesentliches Element von Demokratie in Europa ist“.<sup>92</sup> Es ist nicht verwunderlich, dass die Tätigkeit zum Entwurf einer Verordnung über öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Anfang der 1990er langsam vorankam, einen kurzen Aufschwung durch die Aufnahme der Russischen Föderation in den Europarat 1996 und die nachfolgende kurzlebige Zusammenarbeit von russischen und europäischen Medienfachleuten erfuhr. Der Höhepunkt wurde 1997 erreicht, als die Staatsduma in erster Lesung eine Gesetzesvorlage betreffend Fernsehen und Hörfunk verabschiedete, die unter anderem die Einrichtung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk in Russland neben staatlichem und privatem Rundfunk postulierte. In der Vorlage hieß es, Vorschriften für öffentlich-rechtlichen Hör- und Fernsehfunk würden in einem gesonderten Gesetz geregelt.<sup>93</sup> 2000 wurde, wie oben erwähnt, die Vorlage zu einer ersten Lesung zurückverwiesen und vom Parlament abgelehnt.

Diese Situation veranlasste die Parlamentarische Versammlung des Europarats, die russischen Behörden dazu zu drängen, Bedingungen für vielfältige und unvoreingenommene Rundfunkmedien durch die „Einrichtung eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters und einer unabhängigen Regulierungsbehörde für den Rundfunksektor in Übereinstimmung mit den Standards des Europarats“ zu schaffen.<sup>94</sup>

Fachleute glauben, in den 1990er Jahren hätte die Staatsmacht die Einrichtung eines Systems strenger Aufsicht über staatlich betriebene Rundfunkveranstalter durch unabhängige Gremien als realistischen und schnellen Weg betrachtet, ein spezifisch russisches Modell öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzuführen. Diese Erwartungen haben sich, wie wir unten sehen werden, jedoch nicht erfüllt (siehe III.1.c).<sup>95</sup>

Wenn auch die Gesetzgebung in diesem Bereich bis jetzt keine Erfolge gezeitigt hat, wurden doch mehrere weitere Versuche unternommen, Gesetze über öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verabschieden. Die jüngste Gesetzesvorlage zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk wurde von Prof. Michail Fedotov erarbeitet und vom *Russischen Journalistenverband (RUJ)* öffentlich zur Diskussion gestellt. Sie wurde 2002 offiziell von einer Gruppe liberaler Abgeordneter in die Duma eingebracht.

91) *СМИ в информационном взаимодействии власти и общества. Материалы всероссийской конференции.* – М., 2005. С.146.

92) Siehe: Ziffer 1 der Empfehlung 1641 (2004) „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ der Parlamentarischen Versammlung des Europarats unter: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1641.htm>

93) Den Text auf Russisch nach der ersten Lesung siehe: *Законодательство и практика СМИ.* No. 9, 1997.

94) Entschließung 1455 (2005) „Würdigung der von der Russischen Föderation übernommenen Verpflichtungszusagen“. Siehe: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/eres1455.htm>

95) Siehe: *Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Sonderbericht zum gesetzlichen Rahmen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Russland und der Ukraine*, von Andrei Richter und Dmitrij Golovanov, in der Redaktion von Susanne Nikoltchev. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Frankreich. November 2006. Siehe [http://www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/publicservicebroadcasting\\_cis.pdf.en](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/publicservicebroadcasting_cis.pdf.en)

Ab 2001 unterstützte der RUJ eine öffentliche Stiftung für die Entwicklung öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ein Lobby- und Forschungszentrum, das für kurze Zeit einen Treuhandausschuss hatte, dem Michail Gorbatschow, German Gref (damals Minister für wirtschaftliche Entwicklung) und einige Vertreter aus Kultur und Politik angehörten.<sup>96</sup> Leider war der Stiftung nur ein kurzes aktives Leben beschieden, das zu keinem Fortschritt bei der Gesetzesvorlage über öffentlich-rechtlichen Rundfunk führte. 2003 wurde der Gesetzentwurf von der Staatsduma abgelehnt.

Etwa zur selben Zeit wurden mit Hilfe der Stiftung eine Reihe lokaler Gesetzesvorlagen über öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Gebietskörperschaften der Russischen Föderation (einschließlich der Gebiete Moskau und Tomsk) erarbeitet. Sie sahen entweder die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Fernsehproduktionsgesellschaft, teilweise finanziert aus Mitteln des Regionalhaushalts, oder die Umwandlung eines lokalen, staatlich kontrollierten Rundfunkveranstalters in eine öffentlich-rechtliche Fernsehgesellschaft vor. Alle Vorlagen wurden 2006 von den regionalen Gesetzgebern mit der Begründung zurückgewiesen, die Regulierung von Rundfunkaktivitäten liege in der ausschließlichen Kompetenz der Föderationsbehörden. Die Stiftung selbst ist ungefähr seit dieser Zeit erloschen.

### **c. Inhaltliche Verpflichtungen für staatlichen Rundfunk**

Das *Föderationsgesetz betreffend das Verfahren zur Berichterstattung über die Tätigkeit staatlicher Behörden in den staatlichen Medien vom 13. Januar 1995*<sup>97</sup> verpflichtet staatlich betriebene landesweite audiovisuelle Unternehmen, über eine Reihe von öffentlichen Ereignissen zu berichten (Reden des Präsidenten, Zeremonie der Amtseinführung, Eröffnungssitzung der Staatsduma usw.). Sie müssen die Öffentlichkeit über die wichtigsten Handlungen nationaler öffentlicher Organe (Ausübung verfassungsmäßiger Befugnisse, die der Duma und dem Präsidenten übertragen sind, usw.) an dem Tag, an dem sie geschehen, informieren. Informationen über deren tägliche Aktivitäten sind als gesonderten Block der Nachrichtensendungen anzubieten. Das Gesetz sieht eine Verpflichtung für staatlich betriebenes Fernsehen vor, umfassende, objektive und unvoreingenommene Berichterstattung über die Tätigkeit der nationalen Regierung, des Parlaments und der Gerichte zu erbringen. Das Gesetz wurde in der Praxis nie umgesetzt, da die Föderale Rundfunkkommission, die die Umsetzung des Gesetzes überwachen und kontrollieren sollte, nie eingerichtet wurde. Ähnliche Gesetze wurden in verschiedenen Regionen Russland verabschiedet, mit demselben Ergebnis.

Erst kürzlich, am 12. Mai 2009, unterzeichnete Präsident Medwedew das *Föderationsgesetz betreffend Garantien der Gleichheit parlamentarischer Parteien bei der Berichterstattung über ihre Tätigkeit durch die allgemeinen staatlichen Fernseh- und Hörfunksender*. Das Gesetz behandelt die Berichterstattung über die politischen Parteien, die als Fraktionen in der Staatsduma (dem nationalen Parlament) vertreten sind, seitens staatlicher Rundfunkveranstalter, die nicht zu den Sport-, Kultur-, Musik- und Kinderspartenkanälen zählen. Das Gesetz gilt nicht während der Wahlkampfperiode in den Massenmedien (das heißt während der 28 der Wahl vorausgehenden Tage), wenn das Föderationsgesetz betreffend die Grundgarantien des Wahlrechts und des Rechts auf Beteiligung an einem Referendum für Bürger der Russischen Föderation Vorrang hat.

Das Gesetz, das am 1. September 2009 in Kraft trat, behandelt die Tätigkeit der Parteiverwaltungsorgane, der Fraktionen und der Abgeordneten auf allen Ebenen staatlicher und kommunaler Behörden. Wenn Parteimitglieder in einer Sendung nicht ausdrücklich in dieser Funktion benannt werden (zum Beispiel der Premierminister oder Minister des Kabinetts), wird diese bei der ihnen zugewiesenen Zeit nicht mitgerechnet. Die Informationen über die parlamentarischen Parteien müssen im Hinblick auf die ihnen zugewiesene Sendezeit (berechnet auf monatlicher Basis) auf landesweiten Fernseh- und Hörfunksendern sowie regionalen Fernseh- und Hörfunksendern gleich sein. Die Zentrale Wahlkommission (ZWK) überwacht die Einhaltung des Gesetzes. Sollte nicht die gleiche Zeit zugeteilt werden, entscheidet die ZWK über einen Ausgleich für die fehlende Berichterstattung innerhalb der folgenden 30 Tage. Die ZWK veröffentlicht einen Jahresbericht über die Befolgung des Gesetzes im Amtsblatt.<sup>98</sup>

96) Weitere Informationen zum Entwurf in: *Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Sonderbericht zum gesetzlichen Rahmen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Russland und der Ukraine*, von Andrei Richter und Dmitrij Golovanov. *Op. cit.*

97) Abrufbar auf Russisch unter: [http://www.medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/3.htm](http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/3.htm).

98) Russische Föderation: *Gesetz über gleiche Rechte verabschiedet*, von Andrei Richter, IRIS 2009-7: 32. Siehe den Text auf Russisch unter: <http://pda.rg.ru/2009/05/15/zakon-dok.html>

Nach den ersten monatlichen Berichten über die Umsetzung des Gesetzes gab es keine Probleme bei der gleichmäßigen Bereitstellung von Sendezeit. In Sankt Petersburg erhielt zum Beispiel jede Partei rund 6 Minuten im Monat beim lokalen Fernsehsender VGTRK.<sup>99</sup>

Das Wahlrecht sieht vor, dass während eines Wahlkampfes Rundfunkveranstalter, die entweder (i) von staatlichen oder kommunalen Organen finanziert (oder kofinanziert), (ii) vollständig oder teilweise aus dem Staatshaushalt subventioniert oder von Organen der kommunalen Selbstverwaltung verwaltet werden oder (iii) deren Aktien im Besitz staatlicher oder kommunaler Organe sind, im Wahlkampf gleiche Bedingungen für registrierte Kandidaten und Wählervereinigungen bieten müssen. Die Sendezeit ist in einem Zeitraum bereitzustellen, in dem Fernseh- und Hörfunkprogramme die meisten Zuschauer bzw. Zuhörer haben (siehe zum Beispiel Art. 47, 50, 51 des Föderationsgesetzes betreffend die Grundgarantien des Wahlrechts und des Rechts auf Beteiligung an einem Referendum für Bürger der Russischen Föderation).

Das Wahlrecht bestimmt das Vorgehen hinsichtlich der Bereitstellung gleicher freier Sendezeit für Einzelpersonen und politische Parteien, die sich um ein Amt bewerben. Das System ist um Fairness bemüht, und zum größten Teil wurde es auch gerecht umgesetzt, wodurch oppositionellen Stimmen ein gewisser Grad an Gelegenheit gegeben wurde, in einem Wahlkampf von der Öffentlichkeit gehört zu werden. Nachrichten und politische Sendungen im staatlichen Fernsehen sind während Wahlkämpfen jedoch weit in der Überzahl gegenüber öffentlich-rechtlichen Diensten in Form von kostenloser Sendezeit (wobei politische Werbung in kostenloser Sendezeit weitaus weniger Beachtung findet als die regelmäßigen Nachrichten und politischen Sendungen).<sup>100</sup>

## 5. Medieneigentum und Medienkonzentration

In Bezug auf die Inhaberschaft von Rundfunklizenzen ist die Lizenzvergabeordnung von 1994 der einzige russische Rechtsakt, der spezifische Beschränkungen hinsichtlich der Erteilung einer Rundfunklizenz auferlegt. Ziffer 13 der Ordnung verwehrt einer juristischen Person, „eine Fernseh- und/oder Hörfunklizenz für mehr als zwei Rundfunkkanäle, die dasselbe Gebiet abdecken, [zu erwerben], wenn sich die bedienten Zonen komplett oder zu mehr als zwei Drittel jeder Zone überlagern, soweit nicht durch ein bestehendes Gesetz der Russischen Föderation anderweitig geregelt“. Diese Bestimmung macht jedoch weder klare Aussagen zur Nutzung unterschiedlicher Frequenzbänder (AM, FM, SW, MW usw.) durch ein und denselben Sender, noch beschränkt sie Kapitalverflechtung zwischen Rundfunk und Presse. Somit erreicht die Lizenzvergabeordnung ihre Ziele nicht.

In gewisser Weise spiegelt die Bestimmung Art. 10 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien wider, der die Gründer einer jeden Medieneinrichtung verpflichtet, die Regulierungsbehörde von anderen Medieneinrichtungen in Kenntnis zu setzen, „bei denen der Antragsteller Gründer, Eigentümer, Chefredakteur der Redaktion oder Distributor ist“. Da Art. 10 jedoch keine rechtlichen Folgen aus diesen Angaben für einen Antragsteller nennt, haben diese Informationen keinerlei Auswirkung auf die Entscheidung über die Erteilung des Registrierungszertifikats. Vor kurzem ist Roskomnadzor augenscheinlich dazu übergegangen, mögliche Verstöße gegen Ziffer 13 der Ordnung zu ignorieren. Sehr wahrscheinlich wird diese Bestimmung demnächst ganz abgeschafft.

Weiterhin gibt es keine spezielle Kartellregelung in Bezug auf Medien, und der bestehende allgemeine Kartellrechtsrahmen ist in diesem Zusammenhang nicht anwendbar.

Die regionalen Gesetzgeber hatten versucht, diese Gesetzeslücke durch Verabschiedung eigener Kartellregelungen im Bereich Massenmedien zu schließen.<sup>101</sup> Dies ist nun nicht mehr möglich, da alle regionalen Gesetze über die Massenmedien Anfang der 2000er entweder aufgehoben oder abgeschwächt wurden.

99) Siehe: <http://www.lenizdat.ru/a0/ru/pm1/c-1079791-0.html#1>

100) *Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Sonderbericht zum gesetzlichen Rahmen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Russland und der Ukraine*, von Andrei Richter und Dmitrij Golovanov. *Op. cit.*

101) Siehe Beispiele in: Ja. Skljárova (Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik Moskau): *Das russische Lizenzsystem für Fernsehen und Hörfunk*. *Op. cit.*

Bei einer Untersuchung der Regulierung von Medienkonzentration im Fernsehsektor kommt man schwerlich um die Frage des Staatseigentums und der staatlichen Kontrolle herum. Der russische Fernsehsektor wurde in der Ära Präsident Putins als vorrangiger Bereich für ideologische Beeinflussung der breiten Öffentlichkeit betrachtet.<sup>102</sup> Dies ist auch heute noch so. Über ein Viertel der Bevölkerung ist gegenwärtig nur in der Lage, zwei terrestrische Kanäle zu empfangen, und diese sind höchstwahrscheinlich staatlich betrieben: Nach Angaben von TNS Gallup Media liegt der gemeinsame jährliche Zuschaueranteil allein der beiden Kanäle Rossija (im Staatseigentum) und Kanal eins (staatlich betrieben) bei 40,9%.<sup>103</sup> Die staatlich betriebenen Fernsehkanäle dominieren den russischen Markt bei der geographischen Reichweite und beim Werbeaufkommen, außerdem erhalten sie Vorzugstarife für die Signalverbreitung.

Gleichzeitig lassen Lücken im Medienrecht und in der Kartellrechtsgesetzgebung eine Regulierung von Medienkonzentration, auch im Rundfunksektor, fast unmöglich werden. Somit ist es nicht verwunderlich, dass nur in einigen wenigen Fällen, in denen es um Rundfunkkonzentration ging, die Föderale Kartellbehörde (FAS) tätig wurde. Diese sind daher von umso größerem Interesse.

Im ersten Fall ging es um die Monopolisierung terrestrischer Signalverbreitung durch ein landesweites Monopol. Sie betraf das Russische Fernseh- und Hörfunknetz (RTRS), dem 14.478 Fernsehstationen oder 90,9% des Gesamtbestandes gehören. Der Generaldirektor wird vom Präsidenten der Russischen Föderation ernannt. Gegründet als staatliche Rundfunkgesellschaft per Präsidialerlass aus dem Jahre 2001, verbreitet das Netzwerk Fernseh- und Hörfunksignale in ganz Russland und sichert Russlands audiovisuelle Präsenz im Ausland. RTRS wurde darüber hinaus eine entscheidende Rolle beim Übergang zu einem allgemeinen nationalen Standard für digitalen Fernseh- und Hörfunk zugewiesen.<sup>104</sup>

Der Fall begann, als Anatolij Greševnikov, ein Abgeordneter der Staatsduma, Beschwerde bei der FAS einreichte mit der Begründung, das föderale staatliche Einheitsunternehmen „Hauptfunkfrequenzzentrum“<sup>105</sup> im Gebiet Jaroslawl versuche, die unternehmerische Tätigkeit des Kommunikationsunternehmens Bintel in der Stadt Rybinsk zu verhindern. Greševnikov beklagte insbesondere, dass RTRS Bintel daran hindere, Funkfrequenzen zu nutzen, die für die Übertragung von 12 Antennenfernsehrprogrammen in Rybinsk unter Nutzung des MMDS-Systems erforderlich seien.<sup>106</sup>

Im November 2003 hatte Bintel ordnungsgemäß das Recht auf Nutzung von Frequenzen zur Übertragung von 12 Programmen erworben, indem es die Ausschreibung des Kommunikationsministeriums gewonnen hatte. Das Unternehmen musste jedoch fast vier Jahre warten, um die eigentliche Genehmigung zur Frequenznutzung von der lokalen RTRS-Einheit zu bekommen, ohne die es die oben genannten Dienste nicht anbieten konnte. Bintel wurde mehrfach wegen der Angelegenheit beim Funkfrequenzzentrum vorstellig, die Genehmigungen wurden jedoch erst im März 2007 erteilt. Am 26. Juli 2007 befand die FAS, die RTRS-Einheit habe gegen Art. 10 Abs. 1 („Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung“) des Föderationsgesetzes vom 26. Juli 2006 betreffend den Wettbewerbschutz (Nr. 135-FZ) verstoßen.<sup>107</sup>

Ein weiterer interessanter Fall hängt mit der Monopolstellung eines lokalen Kabelfernsehnetzes zusammen. Im Januar 2006 schaltete das private Kabelnetz „Altair“ in der Stadt Tula unvermittelt das lokale Fernsehprogramm Plus-12 ab, obwohl ein Vertrag zwischen den beiden Unternehmen bestand. Der Kabelnetzbetreiber gab an, der Grund für die Beendigung der Dienstleistung seien Kapazitätsengpässe wegen einer Umstellung von Analog- auf Digitalfernsehen. Dessen ungeachtet wurden dem Grundpaket von Altair zwei Wochen später drei neue Programme hinzugefügt. Der Fall geriet in das Interesse der breiteren Öffentlichkeit, als klar wurde, dass Plus-12 der einzige Kanal war, der in

102) *Digital Television in Russia. Op. cit.* S. 41.

103) *Ibidem.* 60.

104) Siehe: <http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2008/10/208317.shtml>

105) Eine Einheit von RTRS, die technische Dienste für die Signalverbreitung bereitstellt.

106) Siehe auch: *Russische Föderation: Anordnung zur Durchführung von MMDS-Wettbewerben*, von Olga Motovilova, IRIS 2003-6: 14, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int//iris/2003/6/article29.de.html>

107) Siehe die Pressemitteilung des „Hauptfunkfrequenzzentrums“ vom 26. Juli 2007 unter:

[http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_14389.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_14389.shtml?print). Den Text des Föderationsgesetzes Nr. 135-FZ vom 26. Juli 2006 zum Schutz des Wettbewerbs auf Englisch (nichtamtliche Übersetzung) siehe: <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/8955.shtml>

Opposition zu den lokalen Behörden stand. Ein lokales Schiedsgericht wies die Klage von Plus-12 ab, das Unternehmen legte aber auch bei der FAS und der Gesellschaftskammer der Russischen Föderation (Näheres zu dieser Kammer siehe unten) Beschwerde ein. Über drei Monate später entschied die regionale Vertretung der FAS in Tula, Altair habe seine marktbeherrschende Stellung missbraucht, und ordnete an, es müsse binnen eines Monats ein neuer Vertrag mit dem Unternehmen, dem der Fernsehkanal Plus-12 gehört, abgeschlossen werden.<sup>108</sup> Bedauerlicherweise war diese Fernsehgesellschaft in der Zwischenzeit zahlungsunfähig geworden und aufgelöst worden.<sup>109</sup>

## 6. Ausländisches Eigentum

Die Vorschriften betreffend das Medieneigentum sind zur Frage der Rechtmäßigkeit von ausländischen Investitionen im Rundfunksektor sehr viel präziser als zur Medienkonzentration. Russland nutzt unterschiedliche rechtliche Instrumente, um ausländisches Eigentum zu begrenzen und die Massenmedien zu kontrollieren. Dadurch sollen die nationalen Informationsquellen gegen politischen Einfluss aus dem Ausland und inländische Unternehmen gegen die Macht transnationaler Gesellschaften geschützt werden. Das Massenmedium, welches den höchsten Schutz gegen ausländischen Expansionsdrang genießt, ist das Einflusreichste und Zugänglichste, nämlich das Fernsehen.

Art. 7 („Gründer“) des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien wurde 1991 verabschiedet, um die Gründung von Medieneinrichtungen durch nicht ortsansässige Ausländer oder Staatenlose zu verbieten. Er erlaubte jedoch ausländischen juristischen Personen, Medieneinrichtungen aufzubauen. Zehn Jahre später erschien diese Bestimmung in sich widersprüchlich und nicht streng genug. Das Föderationsgesetz vom 4. August 2001 (Nr. 107-FZ) ergänzte das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien um einen neuen Art. 19.1 („Beschränkungen für die Gründung von Fernsehen, Videoprogrammen sowie Organisationen (juristischen Personen), die Fernsehfunk betreiben“), welcher das für ausländische Staatsbürger geltende Verbot auf ausländische Unternehmen und Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft ausweitete. Der neue Artikel besagte:

„Ausländische juristische Personen, russische juristische Personen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, bei denen der Anteil (Einlage) der ausländischen Beteiligung am Gesellschaftskapital (Gemeinschaftskapital) 50 Prozent oder mehr beträgt, sowie Bürger der Russischen Föderation mit doppelter Staatsbürgerschaft dürfen nicht als Gründer von Fernseh- und Videoprogrammen fungieren.

Bürger eines anderen Staates, Staatenlose und Bürger der Russischen Föderation mit doppelter Staatsbürgerschaft, ausländische juristische Personen sowie russische juristische Personen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, bei denen der Anteil (Einlage) der ausländischen Beteiligung am Grundkapital (Gemeinschaftskapital) 50 Prozent oder mehr beträgt, dürfen nicht als Gründer von Organisationen (juristischen Personen) fungieren, die die Fernsehausstrahlung ihrer Programme in mindestens der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation oder auf einem Gebiet, in dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung der Russischen Föderation lebt, betreiben.

Eine Veräußerung von Anteilen (Aktien) durch den Gründer eines Fernseh- oder Videoprogramms, auch nach dessen Registrierung, oder durch die Organisation (juristische Person), die die Fernsehausstrahlung ihrer Programme in mindestens der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation oder auf einem Gebiet, in dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung der Russischen Föderation lebt, betreibt, ist nicht zulässig, wenn dies im Gesellschaftskapital (Gemeinschaftskapital) zu einem Anteil (Einlage) ausländischen Kapitals von 50 Prozent oder mehr führen würde.“<sup>110</sup>

108) Siehe: [http://www.fas.gov.ru/news/n\\_7248.shtml](http://www.fas.gov.ru/news/n_7248.shtml)

109) Siehe: Richter A. *Правовые основы журналистики*. Учебник. М., 2009. S. 187-188.

110) Der Gesetzestext ist auf Englisch abrufbar unter:

[http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/massmedia\\_eng/massmedia\\_eng.html](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/massmedia_eng/massmedia_eng.html)

Die Ergänzung schien die naheliegende Möglichkeit, über Kabel und Satellit hunderte ausländischer Programme auszustrahlen, in Frage zu stellen. Grund dafür ist, dass ein Programm für eine Ausstrahlung in Russland als Medieneinrichtung registriert sein muss. Dafür muss es Gründer haben, die die erforderlichen Unterlagen bei den russischen Föderationsbehörden vorlegen. Aktivitäten im Bereich Weitersendung und Wiederausstrahlung von Programmen genießen nach russischem Medienrecht keinen gesonderten Rechtsstatus. Rundfunk gemäß Art. 2 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien wird mit der Verbreitung von Massenmedienprodukten gleichgesetzt. In der Praxis hat diese Bestimmung eine Rechtstradition begründet, wonach die Behörden einerseits die ausländischen Programme nicht dazu drängen, sich in Russland (mit einigen Ausnahmen) zu registrieren, und andererseits keine Eile damit haben, den Status der Wiederausstrahlung im russischen Recht klarzustellen. Dies könnte sich ändern, da Roskomnadzor im September 2009 plötzlich ankündigte, sie wolle alle Kabelbetreiber im Land überprüfen um festzustellen, ob die ausländischen Sender, die über diese Systeme weitersenden, über eine russische Medienregistrierung verfügen.<sup>111</sup>

Zur Zeit sind zahlreiche westliche Kabel- und Satellitenkanäle in breitem Maße in Russland verfügbar, ohne dass sie eine Lizenz hätten oder dort formal als eingetragene Medieneinrichtung gegründet worden wären. Gleichzeitig verweigern Kabel- und Satellitennetze den Zugang oder legen prohibitive Gebühren (bis zu EUR 30 Mio. jährlich) für Kanäle fest, die „für die nationale Sicherheit gefährlich“ sind. Zu den Programmen, die zum Beispiel keinen Zugang zu Zuschauern in Moskau und anderen zentralen Märkten erhalten, gehören beliebte allgemeine russischsprachige Programme wie *Belarus-TV*<sup>112</sup> und *RTVi*, das in Opposition zum Kreml steht und dem politischen Emigranten Vladimir Gusinskij gehört.<sup>113</sup>

Weitere Beschränkungen für ausländisches Eigentum im Rundfunk ergingen am 7. Mai 2008 mit Inkrafttreten des *Föderationsgesetzes betreffend ausländische Investitionen in Aktiengesellschaften von strategischer Bedeutung für die Verteidigung und Sicherheit des Staates* vom 29. April 2008 (Nr. 57-FZ). Zu den Aktivitäten, die für die Verteidigung und Sicherheit des Staates als strategisch wichtig betrachtet werden, gehören Fernsehen und Hörfunk, die in ein Gebiet übertragen werden, auf dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung einer bestimmten Provinz (Subjekt) der Russischen Föderation lebt. Dies schließt die Städte Moskau und Sankt Petersburg mit ein (Art. 6 Abs. 34 und 35).

Ist ein ausländischer Investor an einem solchen Geschäft beteiligt, muss er die entsprechende Regierungsbehörde (gegenwärtig die Kartellbehörde der Föderation) von jedem Vertrag in Kenntnis setzen, durch den er fünf oder mehr Prozent der Anteile an einem strategisch wichtigen Unternehmen erwirbt (Art. 14). Das Verfahren weicht ab bei Transaktionen, durch die ein ausländischer Investor 50 Prozent oder mehr am Eigentum erwirbt oder die Ausländern das Recht geben, das Management eines strategisch wichtigen Unternehmens zu ernennen. Derartige Geschäfte bedürfen der vorherigen Genehmigung durch die staatliche Behörde (Art. 7). Eine vorherige Genehmigung ist auch für solche Geschäfte zwingend erforderlich, die ausländischen Regierungen, internationalen Organisationen sowie Körperschaften, die unter deren Kontrolle stehen, ein direktes oder indirektes Recht auf 25 Prozent der Anteile an einem strategisch wichtigen Unternehmen oder andere Mittel zur Blockierung von Managemententscheidungen einräumen. Es wird jedoch keine Transaktion genehmigt, die zum Erwerb einer Anteilsmehrheit an dem Unternehmen führt (Art. 2 und 7). Geschäfte und Verträge, die ohne Beachtung dieses erforderlichen Vorlaufs abgeschlossen wurden, werden für nichtig erklärt.<sup>114</sup>

Die Praxis in Russland zeigt jedoch, dass ausländische Unternehmen und Einzelpersonen in Bezug auf den Betrieb von Medien und das Eigentum an diesen sehr viel größere Freiheiten genießen, als es das Gesetz erlaubt. Diese Frage wird von der Regierung mit einem halbherzigen Blick auf das Gesetz, häufiger jedoch unter Abwägung der politischen und wirtschaftlichen Zweckdienlichkeit behandelt. „Zweckdienlichkeit“ meint in diesem Zusammenhang, Investitionen in die Unterhaltungs- und

111) Siehe: <http://lenta.ru/news/2009/10/05/channels/>. Nach Angaben desselben Berichts verfügen von den ausländischen Rundfunkveranstaltern gegenwärtig lediglich BBC und Euronews über derartige Zertifikate.

112) Gemäß Nachrichteninformationen, siehe: [http://naviny.by/rubrics/society/2009/04/10/ic\\_news\\_116\\_309378/](http://naviny.by/rubrics/society/2009/04/10/ic_news_116_309378/), [http://naviny.by/rubrics/society/2009/04/01/ic\\_articles\\_116\\_161957/](http://naviny.by/rubrics/society/2009/04/01/ic_articles_116_161957/) und <http://www.sputniktv.at.ua/news/2009-04-10-431#>

113) Siehe zum Beispiel den Bericht in *Novaja gazeta*, abrufbar auf Russisch unter: <http://www.novayagazeta.ru/data/2008/41/11.html>

114) Siehe: *Russische Föderation: Neues Gesetz zur Einschränkung ausländischer Investitionen in die Medien*, von Andrei Richter. IRIS 2008-8: 18, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/8/article32.en.html>.

politisch neutralen Medien und Aktivitäten zuzulassen, die keine wesentlichen Aspekte der staatlichen Informationssicherheit tangieren. Einer der beliebtesten nationalen Sender *Ren-TV*, der überwiegend Unterhaltung bringt, gehört zu 30% der deutschen Gesellschaft RTL, und die ausländische Gesellschaft kann zweifelsohne Einfluss auf dessen Ausrichtung nehmen.<sup>115</sup>

Ein Beispiel für die Einmischung der Regulierungsbehörde in den ausländischen Erwerb einer Rundfunkgesellschaft war der Fall von *Catalpa Investments*. In der russischen Presse wurde berichtet, die Gesellschaft vertrete das Unternehmen *The Walt Disney Company*.<sup>116</sup> Am 11. Oktober 2008 ersuchte Catalpa die Föderale Kartellbehörde, den Kauf von 49% der Anteile an der russischen GmbH *MO-TV Holdings Limited* für USD 233 Mio. zu genehmigen.<sup>117</sup> Es war geplant, ein kostenloses Antennenfernsehen für Kinder in Russland einzurichten. *MO-TV Holdings Limited* ist mit *Media-One TV* verbunden, dem, je nach Quelle, 30 bis 40 regionale Fernsehsender gehören. Durch das Geschäft hätte der Käufer die Möglichkeit erlangt, die Bedingungen für die Geschäftstätigkeit von in der Russischen Föderation tätigen Wirtschaftseinheiten zu bestimmen. Die gemeinsam mit dem Ersuchen bei der FAS eingereichten Unterlagen enthielten Berichten zufolge falsche Angaben und wiesen auf die Möglichkeit hin, dass *MO-TV Holdings Limited* unter die Kontrolle eines ausländischen Unternehmens geraten könnte.

Gemäß dem *Föderationsgesetz betreffend den Wettbewerbsschutz vom 26. Juli 2006* (Nr. 135-FZ) weist die Kartellbehörde einen Antrag zurück, wenn darin enthaltene Angaben, die für die Entscheidung der Behörde wesentlich sind, falsch sind (Art. 33, Abs. 2, Ziff. 5).<sup>118</sup> Der Antrag von Catalpa wurde am 12. Februar 2009 abgewiesen.<sup>119</sup> Der stellvertretende FAS-Leiter Andrej Kaševarov erklärte damals, die falschen Angaben beträfen die Frage, wie weit der Einfluss von Disney auf die Geschäftstätigkeit des zukünftigen Unternehmens reichen würde. Es gab zudem Druckfehler und Abweichungen zwischen dem englischen und dem russischen Wortlaut.<sup>120</sup>

In der Folge bemühte sich Robert A. Iger, Präsident und CEO von *The Walt Disney Company*, um ein Treffen mit Premierminister Putin, welches jedoch nicht stattfand.<sup>121</sup> Damals gingen Beobachter davon aus, die Entscheidung der FAS sei nicht durch rechtliche Formalien, sondern durch eine politische Entscheidung und die Besorgnis um „Informationssicherheit“ begründet gewesen.<sup>122</sup> Im Mai 2009 distanzierte sich Disney offiziell von dem Geschäft, *MO-TV Holdings Limited* plant nun Berichten zufolge eine Fusion mit dem Unternehmen des russischen Medienmoguls Ališer Usmanov.

## II. Spezielle Bereiche

### 1. Recht auf Gegendarstellung

Art. 43 („Recht auf Gegendarstellung“) des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien gewährt jeder natürlichen oder juristischen Person das Recht, den Widerruf von Informationen, die nicht der Wirklichkeit entsprechen und die Ehre und Würde der Person herabsetzen, von der Redaktion des Druck- oder Rundfunkmediums, das diese Information verbreitet hat, zu verlangen. Das gleiche Recht gilt für den gesetzlichen Vertreter der Person, wenn diese selbst nicht in der Lage ist, eine Gegendarstellung zu verlangen (zum Beispiel Eltern von Minderjährigen). Fehlen der Redaktion des Massenmediums Beweise dafür, dass die verbreiteten Informationen der Wirklichkeit entsprechen, ist sie verpflichtet, die Informationen im selben Massenmedium zu widerrufen. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung kann die Redaktion die Informationen entweder zurückziehen und erklären, dass sie falsch/nicht bestätigt sind oder vor Gericht nachweisen, dass die Informationen richtig sind.

115) *Digital Television in Russia. Op. cit.*

116) Siehe zum Beispiel: ФАС не разрешила *Walt Disney* купить долю в российском медиахолдинге, <http://lenta.ru/news/2009/02/24/disney> oder Микки-Мауса не ждут в России. *Ведомости* 24 февраля 2009.

117) Детскому телеканалу показали \$233 млн. *Коммерсант* 5 февраля 2009

118) Siehe den Text auf English unter: <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/26940.shtml>

119) Pressemitteilung vom 20. Februar 2009 „*Calpa Investments Limited*“. Siehe: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_22424.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_22424.shtml?print)

120) Микки-Мауса не ждут в России. *Ведомости* 24 февраля 2009.

121) *Disney* отключили от телевизора. *Коммерсант* 5 февраля 2009.

122) ФАС не разрешила *Walt Disney* купить долю в российском медиахолдинге, <http://lenta.ru/news/2009/02/24/disney/>

Hat eine natürliche oder juristische Person, die Opfer falscher Informationen geworden ist, der verantwortlichen Redaktion eine Gegendarstellung vorgelegt, muss Letztere diesen Text verbreiten, vorausgesetzt er entspricht den Anforderungen des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien (so darf er zum Beispiel nicht die Informationsfreiheit missbrauchen). Die zur Verbreitung der Gegendarstellung verpflichtete Redaktion des Hörfunk- oder Fernsehprogramms kann der Person, welche die Gegendarstellung verlangt, oder deren Vertreter die Möglichkeit bieten, den eigenen Text selbst zu verlesen und diese Aufzeichnung dann auszustrahlen.

Art. 44 („Verfahren der Gegendarstellung“) des Gesetzes sieht vor, dass die Gegendarstellung aufzeigen muss, welche Informationen nicht den Tatsachen entsprechen, sowie wann und wie sie von der fraglichen Medieneinrichtung verbreitet wurden. Im Fernsehen ist die Gegendarstellung zur gleichen Tageszeit und in der Regel im selben Programm, das den zu widerrufenden Bericht oder das zu widerrufende Material enthalten hat, auszustrahlen.

Die Gegenstellung darf höchstens doppelt so lang sein wie der zu widerrufende Berichts- oder Materialausschnitt. Die über Fernsehen übertragene Gegendarstellung muss mindestens so viel Sendezeit in Anspruch nehmen, wie ein Sprecher benötigt, um eine Standardseite maschinengeschriebenen Texts zu verlesen.

Die Gegendarstellung hat zu erfolgen:

- In Massenmedien, die mindestens einmal pro Woche auf Sendung sind, binnen zehn Tagen, nachdem die Richtigstellung verlangt wurde oder der Text eingegangen ist,
- in anderen Massenmedien in der gerade in Vorbereitung befindlichen oder der nächsten geplanten Ausgabe.

Binnen eines Monats, nachdem die Gegendarstellung verlangt wurde oder deren Text eingegangen ist, muss die Redaktion die betroffene natürliche oder juristische Person von den konkreten Zeitplänen für die Verbreitung der Gegendarstellung oder von der Ablehnung einer Verbreitung in Kenntnis setzen. Im letzteren Fall müssen die Gründe für eine solche Ablehnung dargelegt werden.

Gemäß Art. 45 ist die Ablehnung einer Gegendarstellung nicht nur rechtmäßig, sondern auch verpflichtend, wenn die Forderung nach einer Gegendarstellung oder der zum Zwecke einer Gegendarstellung vorgelegte Text

- einen Missbrauch der Informationsfreiheit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien darstellt,
- einem Gerichtsurteil im betreffenden Fall widerspricht, vorausgesetzt das Urteil ist rechtskräftig, oder
- anonym ist.

Eine Gegendarstellung ist ebenfalls abzulehnen,

- wenn mit ihr Informationen widerrufen werden sollen, die bereits von der fraglichen Medieneinrichtung widerrufen wurden (zum Beispiel in einem anderen Programm oder Kontext), oder
- wenn die Gegendarstellung mindestens ein Jahr nach der Verbreitung der angefochtenen Informationen durch die fragliche Medieneinrichtung verlangt wurde, oder der eingereichte Text erst dann eingegangen ist.<sup>123</sup>

In Übereinstimmung mit dem Zivilverfahrensrecht der Russischen Föderation können gegen die Ablehnung einer Gegendarstellung oder einen Verstoß gegen Art. 44 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien binnen eines Jahres ab dem Tag, an dem die strittigen Informationen verbreitet wurden, Rechtsmittel eingelegt werden.

123) Diese Verjährungsfrist für eine Gegendarstellung gestattet es einer Person immer noch, eine zivilrechtliche Klage wegen Verleumdung in Übereinstimmung mit Art. 208 des Zivilgesetzbuches anzustrengen, da es keine zeitliche Begrenzung für den Schutz immaterieller Werte gibt.



Zusätzlich zum Recht auf Gegendarstellung sieht Art. 46 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien ein Recht zur Erwiderung vor. Es besagt, dass eine natürliche oder juristische Person, über die ein Massenmedium Informationen verbreitet hat, die nicht den Tatsachen entsprechen oder die die Rechte und legitimen Interessen des Bürgers beeinträchtigen, das Recht hat, eine Erwiderung (Kommentar oder scharfe Entgegnung) im selben Massenmedium zu veröffentlichen. Die Vorgehensweise beim Recht auf Gegendarstellung ist in vollem Umfang auch auf das Recht zur Erwiderung anzuwenden.

Das *Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation*, welches drei Jahre nach dem Gesetz zur Regulierung der Massenmedien verabschiedet wurde, sieht in Art. 152 („Schutz der Ehre, der Würde und des geschäftlichen Rufs“) Abs. 1 vor: „Staatsbürger können vor Gericht die Richtigstellung von Informationen verlangen, die ihre Ehre, ihre Würde und ihren geschäftlichen Ruf herabsetzen, wenn die Person, die für die Verbreitung dieser Informationen verantwortlich ist, nicht nachweist, dass sie den Tatsachen entsprechen.“ Auf Ersuchen interessierter Personen kann auch einer verstorbenen Person der Schutz der Ehre und Würde zugestanden werden. Die Vorschrift stellt des Weiteren in Abs. 2 klar: „Wenn die Informationen, die die Ehre, die Würde und den geschäftlichen Ruf eines Staatsbürgers herabsetzen, von einer Medieneinrichtung verbreitet wurden, müssen sie von derselben Medieneinrichtung richtiggestellt werden.“

Ein Staatsbürger, dessen Rechte oder sonstigen gesetzlich geschützten Interessen in einem Massenmedium geschmälert wurden, hat das Recht auf Erwiderung in demselben Massenmedium (Art. 152 Abs. 3 des Zivilgesetzbuches).

Schließlich stellt das Zivilgesetzbuch klar, dass die Bestimmungen von Art. 152 zum Schutz des geschäftlichen Rufs einer natürlichen Person entsprechend auch für den Schutz des geschäftlichen Rufs einer juristischen Person gelten.<sup>124</sup>

Es sei angemerkt, dass das Recht auf Gegendarstellung in Rundfunkmedien ausgeübt wird,<sup>125</sup> während uns keine Fälle bekannt sind, in der das Recht zur Erwiderung (was rechtlich möglich ist) wahrgenommen wurde.

## 2. Produktplatzierung

Das *Föderationsgesetz zur Werberegulierung* (2006) listet neun Arten von Werbung auf, die aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind (Art.2 Abs. 2). Produktplatzierung steht an letzter Stelle dieser Ausnahmen und wird bezeichnet als „Verweise auf Produkte, Identifikationsmerkmale (zum Beispiel Namen oder Warenzeichen), oder den Hersteller bzw. Verkäufer der Produkte, die naturgemäß in ein wissenschaftliches, literarisches oder künstlerisches Werk integriert sind und als solche keine Informationen mit Werbecharakter darstellen“. Dies bedeutet im Grunde, dass Produktplatzierung nicht unter die Werbegesetzgebung fällt und somit in allen Medien uneingeschränkt ist.

In dieser Hinsicht ist der Standpunkt des stellvertretenden Leiters der Kartellbehörde der Föderation (FAS) Andrej Kaševarov (zuständig für Werbung) von Bedeutung. Die FAS fungiert als staatliche Kontrollinstanz für Werbung. Kaševarov ist der Ansicht, „die Frage einer rechtlichen Regelung dieses Phänomens [Produktplatzierung] ist nach wie vor offen“.<sup>126</sup> Er selbst sowie andere Fachleute zitieren einen einzigen Fall aus dem Jahr 2003, in welchem die FAS vermeintlich einen Beschluss zu Produktplatzierung fasste. In diesem Fall strahlte Kanal eins die Neujahrsshow „Soluschka“ (Aschenputtel) aus

124) Siehe den Text der maßgeblichen Artikel des Zivilgesetzbuches auf Englisch unter:

[http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/ccde-en.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/ccde-en.htm)

Am 24. Februar 2005 fasste das Plenum des Obersten Gerichtshofs der Russischen Föderation einen Beschluss „Über die gängige Gerichtspraxis in Fällen des Schutzes der Ehre und Würde natürlicher Personen sowie des geschäftlichen Rufs natürlicher und juristischer Personen“, in dem diese Bestimmungen näher ausgeführt sind. Der vollständige Text ist auf Englisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/supc-24-2005.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/supc-24-2005.htm)

125) Siehe zum Beispiel

<http://www.fssp06.ru/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=164&cntnt01returnid=51>

126) Kaševarov A. B. *Актуальные вопросы практики ФАС России в сфере рекламной деятельности и защиты конкуренции, Арбитражное правосудие в России. №3, 2008.* Siehe auch:

[http://www.fas.gov.ru/article/a\\_17729.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_17729.shtml), <http://dlrr.ru/news.php?idnews=57>, und

[http://www.fas.gov.ru/article/a\\_6956.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_6956.shtml)

und zeigte dabei eine Wodkaflasche einer bestimmten Marke. Die FAS belegte Kanal eins mit einer Geldstrafe in Höhe von RUB 40.000 und wies die Fernsehgesellschaft an, die Szenen mit der Flasche herauszuschneiden; als die Show im folgenden Jahr wiederausgestrahlt wurde, waren die Hinweise auf den Wodka tatsächlich verschwunden.<sup>127</sup> Der Beschluss wurde damit begründet, dass die ursprüngliche Ausstrahlung einen Verstoß gegen das absolute Werbeverbot für alkoholische Getränke im Fernsehen dargestellt habe. Er bezog sich nicht auf das Phänomen der Produktplatzierung an sich. Da dies der einzige und zudem ein schon recht lange zurück liegender Fall ist (der noch nach dem früheren Föderationsgesetz zur Werberegulierung entschieden wurde), in dem Produktplatzierung im Sachverhalt vorkam, und da der Beschluss außerdem keine Verurteilung von Produktplatzierung beinhaltet, kann man nicht wirklich von einer staatlichen Politik in dieser Hinsicht sprechen.

In theoretischen Diskussionen<sup>128</sup> gab es Versuche, Produktplatzierung als unterschwellige Werbung zu klassifizieren.<sup>129</sup> Das Gesetz zur Werberegulierung definiert Letztere als Werbung, die das Bewusstsein des Verbrauchers unterschwellig beeinflusst, „insbesondere durch den Einsatz spezieller Videosequenzen (doppelter Tonaufzeichnung) oder anderer Mittel“. Derartige Werbung in audiovisuellen Medien ist verboten (Art. 5 Abs. 9). Diese Fachmeinungen, die stillschweigend von der FAS unterstützt werden, kommen zu dem Schluss, dass Produktplatzierung eines der in diesem Gesetz genannten „anderen Mittel“ unterschwelliger Werbung sei. Sie unterstreichen darüber hinaus, das schwierigste bei Produktplatzierung sei es festzulegen, ob die vermeintliche Produktplatzierung *naturgemäß* (immanent) in wissenschaftliche, literarische oder künstlerische Werke integriert sei. Subjektivität, so die Fachleute, lässt sich hier nur durch Aussagen „angesehener Spezialisten“ oder durch Umfrageergebnisse vermeiden. Bestätigen die erhobenen Beweise den künstlichen Charakter der Einfügung von Produkten und Warenzeichen, fällt die Produktplatzierung unter die Werbegesetzgebung. In solchen Fällen sind dann alle Vorschriften des Gesetzes zur Werberegulierung anzuwenden. Wenn zum Beispiel das Gesetz Fernsehwerbung für Bier nur in Verbindung mit einem Warnhinweis zwischen 22.00 und 7.00 Uhr erlaubt, muss dies auch für Werke mit einer nicht naturgemäßen, also künstlichen (gezielten) Produktplatzierung von Biererzeugnissen gelten. Da das Gesetz das Zurschaustellen von Biertrinken in Werbung verbietet, sind solche Szenen gleichermaßen bei nicht naturgemäßer Produktplatzierung untersagt. Das Rauchen von Zigaretten, wenn nicht naturgemäß eingefügt, muss in Filmen ebenso verboten werden usw. Die Beschränkung der Gesamtzeit für Werbung in den Massenmedien ist dann unter Berücksichtigung der Zeit für Produktplatzierung zu berechnen.<sup>130</sup>

Irina Čubukova, Juristin bei einer großen Kanzlei in Moskau, nennt drei Kriterien für Produktplatzierung, die es im Kontext russischer Gesetzgebung und internationaler Erfahrung gestatten, Produktplatzierung als Werbung zu kennzeichnen:

- Der Gegenstand - ein Produkt oder ein Warenzeichen - kann aus dem Werk entfernt werden, ohne dass dessen künstlerischer Wert geschmälert wird.
- Die Platzierung hat einen Werbewert, das heißt, sie fördert oder intensiviert das Interesse an einem Produkt oder einer Dienstleistung, einem Warenzeichen, Hersteller oder Verkäufer des Produkts oder der Dienstleistung.
- Die Platzierung eines Produkts oder einer Dienstleistung, eines Warenzeichens oder des Namens eines Herstellers wird vergütet, und die Tatsache der Vergütung von Produktplatzierung kann durch einen Vertrag zwischen dem Autor und den Werbetreibenden nachgewiesen werden.

Ob diese Kriterien für Produktplatzierung auf Filme und Fernsehserien angewendet werden können, bleibt offen; dies ist eine Frage ohne positive oder negative Antwort in der Werbegesetzgebung. Eine besondere Herausforderung in Bezug auf jegliche Werbeformen besteht darin zu bestimmen, wo Werbung beginnt und wo sie endet. Wenn Werbung zu einem integralen Bestandteil eines Kunstwerks wird, ist es schwierig, die Teile auszumachen, die reine Werbung darstellen.

127) Ibid. Siehe auch: Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе, Управление компаний*. 7. Februar 2008. Siehe [http://www.fas.gov.ru/article/a\\_17149.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml) und <http://www.utro.ru/articles/2004/07/14/329647.shtml>

128) Siehe zum Beispiel: Романов А. А. *Закон и индустрия скрытой рекламы. Реклама и Право*, № 2, 2006, oder Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе. Управление компаний*. 7. Februar 2008. Siehe [http://www.fas.gov.ru/article/a\\_17149.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml)

129) Der russische Begriff *скрытая реклама* - versteckte Werbung - beinhaltet sowohl unterschwellige Werbung als auch Schleichwerbung.

130) Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе. Управление компаний*. 7. Februar 2008. Siehe [http://www.fas.gov.ru/article/a\\_17149.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml)

Es sei daran erinnert, dass dies lediglich eine Diskussion ist, die keinerlei direkte Auswirkung auf Produktplatzierung hat. Die FAS hat in dieser Frage bislang noch keine eindeutige Stellung bezogen, wengleich zunehmende Produktplatzierungen Veränderungen in diesem Zusammenhang beschleunigen könnten.

Es gab auch Versuche, Produktplatzierung als *irreführende* Werbung zu kennzeichnen. Dies ist aber kaum möglich, da „irreführend“ rechtlich ausschließlich so verstanden wird, dass wesentliche Informationen über das Produkt verschwiegen werden, wodurch die Werbebotschaft verzerrt wird (Art. 5 Abs. 7 des Föderationsgesetzes zur Werberegulierung).

Das Fehlen einer präzisen gesetzlichen Definition und jeglicher Regelung von Produktplatzierung ruft ein eher praktisches Problem hervor, nämlich Unsicherheit hinsichtlich der *vertraglichen* Regelung von Produktplatzierung. Es ist überaus schwierig, den Vertragsgegenstand und wesentliche Vertragsbestimmungen für die Gestaltung von Produktplatzierung zu formulieren. Während gegenwärtig die Beziehungen zwischen Werbekunden und Werbeagenturen im Rahmen von etablierten und rechtlich ausgereiften Agenturverträgen oder Dienstleistungsverträgen gestaltet werden, benötigt die Platzierung von Produkten in einem künstlerischen Werk eine neue Art von Vertrag, die erst noch erarbeitet werden muss. Es gibt keine Vorlage, die kopiert werden könnte, und Juristen greifen auf jeden Vertrag zurück, der ihnen zweckdienlich erscheint. Viel häufiger noch werden die Verpflichtungen nur auf der Ebene mündlicher Vereinbarungen getroffen. Das macht es natürlich sehr viel komplizierter, Verpflichtungen gleich welcher Art auch genau einzuhalten.

Tatsächlich sind Verträge über Produktplatzierung Dienstleistungsvereinbarungen und unterliegen daher Kapitel 39 des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation. In einem typischen Vertrag über die Erbringung von Werbedienstleistungen gegen Vergütung verpflichtet sich der Diensteanbieter, entsprechend den Anweisungen des Kunden bestimmte Tätigkeiten durchzuführen oder Handlungen vorzunehmen. Der Kunde wiederum ist seinerseits verpflichtet, für die erbrachten Dienste eine Zahlung zu leisten. Somit sind für den Kunden die folgenden Bedingungen entscheidend:

- Definition des Vertragsgegenstands, das heißt der Maßnahmen, die der Dienstleister im Rahmen der Vorbereitung einer Werbekampagne auszuführen hat, und des Umstands, wie sie ausgeführt werden sollen;
- Zeitrahmen für den Start der Werbekampagne, vor dem Hintergrund, dass der Kunde möglicherweise daran interessiert ist, dass die Werbung nur in einem bestimmten Zeitraum stattfindet.

Ein Vertrag über Werbedienstleistungen könnte jede Art von Produktplatzierung abdecken, da er die wesentlichen Vertragsbeziehungen und -ziele regelt: Die Erbringung von Dienstleistungen zur Werbung für ein Unternehmen, seine Marke, seine Produkte und Dienstleistungen.<sup>131</sup>

### 3. Recht auf Kurzberichterstattung

Das russische Gesetz behandelt in Teil 4, Art. 1274 („Die kostenlose Nutzung von Werken für Informations-, Wissenschafts-, Bildungs- oder Kulturzwecke“) des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation (Kapitel 70 - Urheberrecht) ein Phänomen, das dem europäischen Recht auf Kurzberichterstattung ähnelt. Dieser Artikel regelt die Zulässigkeit der Verwendung von Werken zu aktuellen wirtschaftlichen, politischen, sozialen und religiösen Fragen sowie die Wiedergabe dieser Werke in Rundfunk- oder Kabelprogrammen, solange eine solche Wiedergabe oder Veröffentlichung vom Urheber oder anderen Rechteinhabern nicht ausdrücklich untersagt wurde. Das Gesetz sieht keine Zustimmung des Urhebers oder anderer Rechteinhaber vor und verpflichtet auch nicht zur Zahlung für die Nutzung. Es verlangt lediglich, dass der Name des Urhebers, dessen Werk verwendet wird, und die Quelle angegeben werden. Zu denselben Bedingungen gestattet das Gesetz die Wiedergabe von öffentlich gehaltenen politischen Reden, Ansprachen, Berichten und ähnlichen Werken in Rundfunk- oder Kabelprogrammen in einem Umfang, der durch das Informationsbedürfnis gerechtfertigt ist; darüber hinaus gestattet es die öffentliche Wiedergabe (in Presseschauen über Rundfunk- und Kabel-

131) Чубукова, И. *Product Placement vs закон о рекламе. Управление компаний*. 7. Februar 2008, siehe [http://www.fas.gov.ru/article/a\\_17149.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_17149.shtml)

programme) von Werken, die im Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen zu sehen oder zu hören waren, wenn dies dem Informationsbedürfnis dient.<sup>132</sup>

Die Entwicklung russischer Online-Ressourcen mit der Möglichkeit, Videomaterial zu verbreiten, hat erst kürzlich zu Klagen wegen illegalen Kopierens von ursprünglich im Fernsehen ausgestrahlten audiovisuellen Werken und deren Verbreitung über das Internet geführt. Insbesondere verklagte die Fernsehholdinggesellschaft VGTRK am 22. Oktober 2008 das Kommunikationsportal *Mail.ru* und das soziale Netzwerk *Vkontakte.ru* wegen der illegalen Verbreitung von Werken, die von ihren Fernsehkanälen raubkopiert worden waren. Sie verlangte von *Mail.ru* und *Vkontakte.ru* die Einstellung der illegalen Verbreitung urheberrechtlich geschützter Werke und die Zahlung von Schadenersatz in Höhe von jeweils RUB 3 Mio. Im November 2008 kam die VGTRK mit *Mail.ru* zu einer außergerichtlichen Einigung, wonach Letztere im Gegenzug zum Erhalt der rechtlichen Erlaubnis, die strittige Verbreitung fortsetzen zu dürfen, Anteile an Werbeeinnahmen einräumen wird.

Die Gesellschaft, der *Vkontakte.ru* gehört, weigerte sich jedoch, dem Verlangen von VGTRK nachzukommen. Nach den jüngsten Berichten wurde das Verfahren im Juni vor dem Schiedsgericht Sankt Petersburg fortgesetzt. Insbesondere erkannte das Gericht eine notarielle Bestätigung an, dass der russische Spielfilm „*Ostrov*“ (Die Insel), der von VGTRK ausgestrahlt worden war, auf der Webseite des sozialen Netzwerks zugänglich gemacht wurde.

Im Februar 2009 traf VGTRK mit der Suchmaschine *Rambler.ru* eine außergerichtliche Vereinbarung, nach der Letztere Fernsehausstrahlungen verbreiten darf und dafür im Gegenzug kostenlos für die von VGTRK betriebene Nachrichten-Website *Vesti.ru* wirbt.<sup>133</sup>

Zuvor, am 17. April 2008, stand VGTRK an der Spitze einer Gruppe großer Nachrichteneinrichtungen im Rahmen einer informellen Initiative zur Erarbeitung eines rechtlichen Verfahrens zur Bekämpfung von Piraterie durch Internetseiten und internetgestützte Medien.<sup>134</sup> Die Kampagne führte zu einem Änderungsentwurf des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien und des *Ordnungswidrigkeitengesetzes der Russischen Föderation vom 30. Dezember 2001* (Nr. 195-FZ). Die Vorlage wurde vom Ministerium für Nachrichtenwesen und Massenkommunikation am 10. Juni 2009 unterstützt, als sie bei der konstituierenden Sitzung des Rats für Massenkommunikation, einem Fachbeirat beim Ministerium, erörtert wurde. Die Vorlage schlägt vor, Internetplattformen als Massenmedien und die öffentliche Zugänglichmachung von Internetinhalten als eine Form der Verbreitung von Masseninformatoren zu betrachten. Sie führt auch eine Haftung der Verwaltung für Überwachungsver schulden bei Verstößen gegen das Urheberrecht von Nachrichtenagenturen ein.<sup>135</sup>

#### 4. Schutz der guten Sitten

Das Gesetz der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien besagt in Art. 4 („Verbot des Missbrauchs der Informationsfreiheit“):

„Die Nutzung von Massenmedien zur Verübung strafbarer krimineller Handlungen, zur Enthüllung von Informationen, die Staatsgeheimnisse oder sonstige gesetzlich geschützte Geheimnisse darstellen, zur Verbreitung von Materialien, die öffentliche Aufrufe zu terroristischen Handlungen enthalten oder öffentlich Terrorismus rechtfertigen, und sonstigen extremistischen Materialien sowie Materialien, die Pornografie oder Gewalt und Grausamkeit propagieren, ist verboten.“<sup>136</sup>

In Bezug auf die letzte Art von Material sind die bestehenden rechtlichen Beschränkungen, die insbesondere auf den Schutz Minderjähriger vor Inhalten pornografischer Natur abzielen, zu allgemein

132) Siehe den vollständigen Text von Kapitel 70 des 4. Teils des Zivilgesetzbuches auf Englisch unter: <http://civil-code.narod.ru/chapter70-copyright-law.html>

133) Siehe Nachrichtenbeiträge unter: <http://interfax.ru/society/txt.asp?id=40987> und <http://www.infox.ru/business/media/2009/06/26/VGTRK.phtml>

134) <http://www.uriconsult.spb.ru/info/45/>

135) Der Text der Vorlage einschließlich eines Kommentars ist auf Russisch abrufbar unter: <http://medialaw.ru/publications/zip/177/index.html>

136) Der Text des Gesetzes ist auf Russisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/2.htm](http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/2.htm)

gehalten. Es gibt zum Beispiel im Gesetz keine Erläuterung, was „propagieren“ bedeutet. Gleichzeitig führt jeder Fall von Missbrauch der Informationsfreiheit, der von Roskomnadzor erfasst wird, potenziell zur Schließung der Medieneinrichtung (siehe oben).

Durch ein Verbot der Verbreitung von Pornografie und „Propagierung von Gewalt und Grausamkeit“ versuchen die Gesetzgeber, die guten Sitten zu schützen. Die Verfassungsbestimmung, dass niemand seine Rechte so ausüben darf, dass er damit die Rechte anderer verletzt, macht ein solches Verbot möglich. Art. 55 Abs. 3 der Verfassung besagt ausdrücklich, dass „die Rechte und Freiheiten von Personen und Staatsbürgern durch das Föderationsgesetz insoweit eingeschränkt werden können, wie es (unter anderem) für den Schutz [...] der Moral, der Gesundheit, der Rechte und der legitimen Interessen anderer Personen erforderlich ist“.

Art. 242 des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation vom 13. Juli 1996, Nr. 63-FZ, begründet strafrechtliche Verantwortlichkeit für die rechtswidrige Verbreitung von pornografischen Materialien und Gegenständen. Handlungen, die einem solchen Straftatbestand unterfallen, sind unter anderem die Herstellung pornografischer Materials mit dem Ziel dieses zu verbreiten oder Werbung dafür zu machen, sowie der illegale Handel mit Druckpublikationen, Film- oder Videomaterial, Bildern oder anderen Objekten mit pornografischem Charakter. Als Strafen sind Geldstrafen in Höhe von RUB 100.000 bis 300.000, Beträge in Höhe des Arbeitsentgelts oder sonstiger Einkünfte der verurteilten Person für die Dauer von einem oder zwei Jahren oder Freiheitsentzug bis zu zwei Jahren vorgesehen.<sup>137</sup> Nach statistischen Erhebungen des Innenministeriums der Russischen Föderation wurden 2008 insgesamt 1.794 Fälle illegaler Verbreitung von Pornografie registriert (gegenüber 3.128 Fällen 2007 und 2.876 Fällen 2006). 2008 wurden 223 Straftaten gemäß einem eigenen Artikel des Strafgesetzbuches (Art. 242.1) im Zusammenhang mit der Verbreitung und Herstellung von Kinderpornografie registriert (gegenüber 137 im Jahr 2007 und 248 im Jahr 2006).<sup>138</sup>

Es hat in Russland mehrere Anläufe gegeben, ein Gesetz zum Schutz der guten Sitten zu verabschieden. Andererseits wurde das *Föderationsgesetz betreffend die Begrenzung des Umlaufs von Produkten, Dienstleistungen und öffentlichen Veranstaltungen sexueller Natur in der Russischen Föderation* (1996) nie vom russischen Präsidenten in Kraft gesetzt.<sup>139</sup> Von den Gesetzgebern der Subjekte der Russischen Föderation wurden mehrere Versuche unternommen, die Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung des Informationsumfelds und dem Schutz der Öffentlichkeit vor schädlichen Informationen und Materialien in Bezug auf die lokalen Massenmedien zu lösen. Diese Versuche zielen auf erotische Publikationen und Programme ab und führten zur Ausräumung einiger Probleme.

Heute gibt es in 17 Subjekten der Russischen Föderation Gesetze, die dieses Thema regeln. Darüber hinaus gibt es Dutzende einschlägiger lokaler Erlasse und Beschlüsse der Exekutive und kommunaler Behörden. Typischerweise werden auf deren Grundlage staatliche Gremien eingesetzt, um die guten Sitten zu schützen. Solche Räte bestehen zumeist aus Vertretern öffentlicher Organisationen, Personen des kulturellen Lebens, prominenten Persönlichkeiten aus Literatur, Wissenschaft und Kunst, Vertretern von Exekutivbehörden und staatlichen Kommissionen für Jugendangelegenheiten sowie Psychologen, Ärzten, Lehrern und anderen Fachleuten. Die Räte wurden gemäß lokalen Verordnungen eingerichtet, um das Vorhandensein erotischer oder pornografischer Inhalte in spezifischen Medien-erzeugnissen festzustellen, Listen verbotener Filme zu erstellen usw.

Auf nationaler Ebene gibt es noch kein derartiges Gremium, wengleich die Staatsduma 1999 einen Vorstoß unternommen hat, ein solches durch die Verabschiedung des Entwurfs eines Föderationsgesetzes betreffend einen Obersten Rat zum Schutz der guten Sitten in Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation zu schaffen. Die Vorlage durchlief erfolgreich drei Lesungen im Unterhaus und wurde vom Föderationsrat (Oberhaus) gebilligt, schließlich aber vom Präsidenten per Veto abgelehnt.<sup>140</sup>

137) Siehe den Text in: [http://medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/34.htm](http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/34.htm)

138) Nach Angaben der Staatsduma:

[http://www.familycommittee.ru/parlamentskie\\_slushaniya\\_kruglye\\_stoly\\_i\\_inye\\_meropriyatiya/vyrabotannye\\_rekomendacii/rekomendacii\\_parlamentskih\\_slushanij\\_na\\_temu\\_o\\_sovershenstvovanii\\_zakonodatelstva\\_napravlennoho\\_na\\_borbu\\_s\\_detskoj\\_pornografiej/](http://www.familycommittee.ru/parlamentskie_slushaniya_kruglye_stoly_i_inye_meropriyatiya/vyrabotannye_rekomendacii/rekomendacii_parlamentskih_slushanij_na_temu_o_sovershenstvovanii_zakonodatelstva_napravlennoho_na_borbu_s_detskoj_pornografiej/)

139) Siehe Informationen über die Vorlage in: *Der Schutz Minderjähriger vor schädlichen Informationen im Recht postsowjetischer Staaten*, von Anna Belickaja, IRIS plus, Beilage zu IRIS, Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Ausgabe 2006-6.

140) Siehe zur Diskussion der Vorlage: *Der Schutz Minderjähriger vor schädlichen Informationen im Recht postsowjetischer Staaten*, von Anna Belickaja. *Op. cit.* S. 6.

## 5. Schutz Minderjähriger

Der Schutz Minderjähriger vor dem Einfluss schädlicher Informationen steht seit fast zwei Jahrzehnten oben auf der Tagesordnung der russischen Gesetzgeber. Sie sind der Ansicht, Gewalt, Grausamkeit und Pornografie, die regelmäßig im Fernsehen und in Zeitungen und Zeitschriften dargestellt werden, seien einer gesunden Entwicklung von Kindern nicht förderlich und ihrer geistigen und sittlichen Erziehung abträglich. Anstößige oder grausame Bilder führten zu verzerrten Denksstereotypen im Bewusstsein von Minderjährigen und steigerten dadurch das Risiko späteren asozialen Verhaltens.<sup>141</sup> Westliche Wissenschaftler haben nachgewiesen, dass in russischen Nachrichtensendungen doppelt so viel Gewalt wie in vergleichbaren Sendungen in Großbritannien oder Deutschland gezeigt wird.<sup>142</sup>

Gestützt auf die Erklärung der Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (1959)<sup>143</sup> und das diesem nachfolgende Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)<sup>144</sup> verabschiedete die Russische Föderation ein eigenes Gesetz über die Rechte des Kindes. Die Bestimmungen tragen größtenteils deklaratorischen Charakter und sehen keine speziellen Regulierungsmechanismen oder Mittel zur Gewährleistung der Einhaltung vor. Das *Föderationsgesetz betreffend die Grundrechte des Kindes vom 24. Juli 1998* (Nr. 124-FZ) enthält lediglich eine einzige Bestimmung (Art. 14) zu dem hier betrachteten Problem. Sie lautet:

„Staatliche Organe der Russischen Föderation sollen Maßnahmen ergreifen, um Kinder vor Informationen, Propaganda und Agitation zu schützen, die ihrer Gesundheit und sittlichen und geistigen Entwicklung schaden, einschließlich des Schutzes vor ethnischer, klassenbedingter und gesellschaftlicher Intoleranz, vor Werbung für Alkohol und Tabakerzeugnisse, vor Propaganda gesellschaftlicher, rassischer, ethnischer und religiöser Ungleichheit als auch vor der Verbreitung [...] von Audio- und Videoprodukten, die Gewalt und Grausamkeit, Pornografie, Drogenabhängigkeit, Abhängigkeit von Inhalationsmitteln sowie asoziales Verhalten fördern.“<sup>145</sup>

Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Druck, praktische Schritte zu unternehmen, um die Interessen Minderjähriger in den Massenmedien zu schützen, immer weiter wächst. Am 24. Juni 2009 verabschiedete die Staatsduma in erster Lesung einen Gesetzesentwurf betreffend den Schutz Minderjähriger vor Informationen, die deren Gesundheit und Entwicklung schaden.<sup>146</sup>

Das zukünftige Föderationsgesetz trifft Regelungen für „Produkte der Massenmedien, gedruckte Materialien, Spielfilme, Fernseh- und Videofilme, elektronische und Computerspiele, sonstige audiovisuelle Produkte in Form jedweder Materialien, einschließlich solcher, die in allgemein zugänglichen Informations- und Telekommunikationsnetzen (einschließlich Internet und Mobiltelefonie) verbreitet werden“ (Art. 2 Abs. 8).

Die Vorlage definiert sieben Kategorien von Informationen, die nicht an Minderjährige (Personen unter 18 Jahren) verbreitet werden dürfen. Sie reichen von Pornografie bis „Propagierung der Negation von Familienwerten“. Pornografische Informationen sind in der Vorlage definiert als „Materialien und Gegenstände ohne künstlerischen Wert und ohne wissenschaftlichen, medizinischen oder erzieherischen Zweck, die Beschreibungen oder fotografische, Video- oder sonstige Darstellungen (unter anderem in Form von Computergrafiken, Animationen oder sonstigen Darstellungsmitteln) von 1) menschlichen Genitalien, 2) von Geschlechtsverkehr oder einer Imitation davon oder 3) von sonstigen Handlungen, die mit Geschlechtsverkehr, unter anderem mit Tieren oder Leichen, zu vergleichen sind, enthalten“ (Art. 5 Abs. 2 Ziff. 7).

141) *Der Schutz Minderjähriger vor schädlichen Informationen im Recht postsowjetischer Staaten*, von Anna Belickaja. *Op. cit.* S. 2.

142) Siehe: Petzold, Thomas. *Gewalt in internationalen Fernsehnachrichten: Eine komparative Analyse medialer Gewaltpräsentation in Deutschland, Großbritannien und Russland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. S. 44, 109. Zitiert in: Dubina, Tatjana. *An Economic Analysis of the Russian Television System*, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln. Nr. 259. Köln, 2009. S. 100.

143) Siehe: <http://www.cirp.org/library/ethics/UN-declaration>

144) Siehe: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>

145) Der Text des Gesetzes ist auf Russisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/52.htm](http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/52.htm)

146) Der Text der Vorlage *О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию* (Betreffend den Schutz Minderjähriger vor Informationen, die ihrer Gesundheit und Entwicklung abträglich sind) nach der ersten Lesung ist auf Russisch abrufbar unter: <http://medialaw.ru/publications/zip/178/1.htm>

Die Vorlage schützt die „Informationssicherheit von Kindern“, die in Art. 2 als der „Zustand, in dem keine Gefahr einer schädlichen Wirkung auf die physische, psychologische, soziale, geistige und sittliche Gesundheit und Entwicklung von Kindern besteht“, definiert ist.

Folgende Abstufungen für „Informationsprodukte“ sind hinsichtlich des Alters der Konsumenten anzuwenden: Allgemein (alle Altersstufen), unter 6 (Jahren), 6+, 12+, 16+ und 18+. Die Vorlage sieht die Einführung eines obligatorischen speziellen Kennzeichnungssystems für alle audiovisuellen Produkte und Dienstleistungen einschließlich Fernsehprogrammen (außer Nachrichten, aktuellen Reportagen, Unterhaltung und Liveübertragungen) entsprechend der Alterseinstufung vor. Die Ausstrahlung von Produkten der Kategorie 16+ ist im Fernsehen nur von 21:00 bis 07:00 Uhr erlaubt, solcher der Kategorie 18+ lediglich von 23:00 bis 06:00 Uhr.

Das zukünftige Gesetz wird Einrichtungen wie Internet-Cafés, die ihren Kunden Zugang zu audiovisuellen Inhalten anbieten, dazu verpflichten, hard- und softwaretechnische Mittel einzusetzen, um Minderjährige vor dem Zugang zu schädlichen Informationen zu schützen.

Produzenten und Distributoren sollen dafür verantwortlich sein, ihre Produkte entsprechend den Richtlinien des neuen Gesetzes zu kennzeichnen. Insbesondere bestärkt es sie, eine Fachmeinung zur Alterseinstufung sowie zu den spezifischen Vorschriften und rechtlichen Folgen, die ebenfalls in der Vorlage vorgesehen sind, einzuholen. Das Einholen von Fachmeinungen zu Computer- und sonstigen Spielen wird verpflichtend.<sup>147</sup>

Gegenwärtig gilt ein altersspezifisches Einstufungssystem für Audio- und Videoprodukte (hauptsächlich zur Vorführung bestimmte Spielfilme) entsprechend der Anordnung der Föderationsbehörde für Kultur und Film (jetzt in das Kulturministerium der Russischen Föderation eingegliedert) vom 15. März 2005. In der Anordnung werden Richtlinien für eine altersspezifische Klassifizierung audiovisueller Werke gesetzt.<sup>148</sup>

Nach der Anordnung sind Filme in fünf Kategorien einzustufen:

- nur für Personen ab 18 Jahren,
- nur für Personen ab 16 Jahren,
- nur für Personen ab 14 Jahren,
- nur für Personen ab 12 Jahren in elterlicher Begleitung,
- Filme ohne Altersbeschränkung.

Bislang war die Überwachung von Verstößen gegen die Rechte Minderjähriger ein praktisches Problem. Mit der vor kurzem erfolgten Einrichtung des Postens eines Ombudsmanns für die Rechte der Kinder könnte sich dies ändern.<sup>149</sup> Vorübergehend wird dessen Büro bei der Gesellschaftskammer der Russischen Föderation eingerichtet.

Art. 6 der Kooperationsvereinbarung der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten im Bereich der Regulierung von Werbeaktivitäten (2003) verlangt von den Regierungen, Minderjährige vor der Ausnutzung ihrer Gutgläubigkeit oder Unerfahrenheit zu schützen.<sup>150</sup> In Russland wird dieser Schutz weniger streng gehandhabt als im Gesetz anderer GUS-Staaten. Das Föderationsgesetz zur Werberegulierung enthält einen Artikel 6, der die Besonderheiten bei an Minderjährige gerichteter Werbung behandelt. Dort heißt es:

„Zur Erreichung des Ziels, Minderjährige vor der Ausnutzung ihrer Gutgläubigkeit und Unerfahrenheit zu schützen, ist Folgendes in der Werbung nicht gestattet:

147) *Russische Föderation: Gesetzentwurf zum Schutz Minderjähriger vor Informationen, die deren Gesundheit und Entwicklung schaden*, von Andrei Richter, IRIS 2009-8: 18.

148) Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/141/4.htm>

149) Dieser Posten wurde per Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 986 vom 1. September 2009 betreffend den Ombudsmann für die Rechte der Kinder beim Präsidenten der Russischen Föderation eingerichtet. Veröffentlicht im amtlichen Tageblatt *Rossijskaja gazeta* vom 4. September 2009.

150) Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/sng/38.htm>

- 1) Verunglimpfung der Autorität von Eltern und Erziehern oder Untergrabung des Vertrauens Minderjähriger in sie;
- 2) direkte Aufforderung an Minderjährige, Eltern oder andere Personen davon zu überzeugen, die angepriesenen Waren zu kaufen;
- 3) Erzeugung einer verzerrten Vorstellung bei Minderjährigen, was tatsächlich im Rahmen des Familienbudgets erschwinglich ist;
- 4) Versuche, Minderjährigen zu suggerieren, der Besitz verschiedener Waren verschaffe ihnen einen Vorteil gegenüber anderen Minderjährigen, oder der Nichtbesitz dieser Waren bewirke das Gegenteil;
- 5) Aufbau eines Minderwertigkeitskomplexes bei Minderjährigen, die nicht im Besitz der angepriesenen Waren sind;
- 6) Darstellung von Minderjährigen an gefährlichen Orten oder in gefährlichen Situationen;
- 7) Untertreibung der erforderlichen Fähigkeiten bei der Nutzung von Waren, die gegenüber Minderjährigen angepriesen werden; die Werbung muss darüber informieren, was die Minderjährigen der Altersgruppe, für die die Waren bestimmt sind, mit deren Nutzung tatsächlich erreichen können;
- 8) Aufbau eines Minderwertigkeitskomplexes bei Minderjährigen durch die Unterstützung negativer Perspektiven.<sup>151</sup>

Eine Durchsetzung dieser Werbestandards kommt relativ häufig vor. So diskutierte zum Beispiel der Expertenrat am 25. Dezember 2007 in einer ordentlichen Sitzung für die Durchsetzung der Werbegesetzgebung bei der Föderalen Kartellbehörde, ob der Slogan „Es gibt kein Väterchen Frost! [entspricht dem Weihnachtsmann]“, den die Ladenkette Eto zu Werbezwecken einsetzte, nicht Eltern, Tagesstättenbetreiber und Kinderbetreuer diskreditiere und das in sie gesetzte Vertrauen bei den Minderjährigen untergrabe. Am Ende der Diskussion kamen die Fachleute zu dem Schluss, die Art und Weise, wie die „Eilmeldung“ in der Werbung vermittelt wurde, könne von Kindern missverständlich aufgenommen werden. Aufgrund der zeitlichen Platzierung seien Minderjährige Zielgruppe dieser Werbung gewesen. Im Fall von Eto stellte der Rat Verstöße gegen die Ziffern 2, 4, 5 und 8 von Art. 6 des Föderationsgesetzes zur Werberegulierung fest (siehe oben). Um weitere Verstöße gegen die Werbegesetzgebung der Russischen Föderation zu verhindern, empfahl der Rat, der Werbetreibende und die Fernsehkanäle sollten die Ausstrahlung der den Slogan beinhaltenden Werbung einstellen.<sup>152</sup>

Fachleute sind der Ansicht, die Gesetze in Russland böten bislang kein umfassendes Maßnahmen-system, um die Medien hinsichtlich der Verteilung und Verbreitung von Informationen sexueller Natur sowie von Gewaltdarstellungen zu beschränken. Derartige Maßnahmen sollten in erster Linie präventiver Art sein. Dennoch wäre auf diesem heiklen Gebiet eine allumfassende Gesetzgebung, nach der die aktivsten Sittenwächter rufen, wenig angebracht, da sie eine verdeckte Bedrohung für die Freiheiten des Einzelnen und die Pressefreiheit darstellen würde.<sup>153</sup>

## 6. Rechte nationaler Minderheiten

Die wichtigsten Rechtsquellen für die Frage der Sprache im Rundfunk sind in der Russischen Föderation die Verfassung, die Normen des Völkerrechts sowie Regierungsabkommen. Die *Verfassung vom 12. Dezember 1993*<sup>154</sup> garantiert in Art. 19 gleiche Rechte ungeachtet der Nationalität (ethnischen Zugehörigkeit). Die auf die Sprache bezogenen Bestimmungen der Verfassung sind in Föderations- und Regionalgesetzen ausgeführt.

Art. 69 der Verfassung garantiert die Rechte indigener Völker mit geringer Bevölkerungsstärke. In Anlehnung an die Verfassung verfügt das Gesetz *betreffend Garantien der Rechte zahlenmäßig kleiner indigener Völker der Russischen Föderation* von 1999 einen Sonderstatus in Bezug auf solche Völker (in Gemeinschaften mit weniger als 50.000 Personen lebend) und auf Völker des Hohen Nordens.<sup>155</sup> Das Gesetz verleiht ihnen das Recht auf ihre eigene selbstbestimmte sozioökonomische und kulturelle Entwicklung und verpflichtet die Regierung zu Hilfeleistungen durch Ausarbeitung von Unter-

151) Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/11.htm](http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/11.htm)

152) FAS Pressemitteilung vom 27. Dezember 2007 „Expertenrat für die Durchsetzung der Werbegesetzgebung“, siehe: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_16790.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_16790.shtml?print)

153) *Der Schutz Minderjähriger vor schädlichen Informationen im Recht postsowjetischer Staaten*, von Anna Belickaja. *Op. cit.* S. 8.

154) Abrufbar auf Englisch unter: <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>

155) Nr. 82-FZ vom 30. April 1999. Siehe den Text auf Russisch unter: <http://base.garant.ru/180406.htm>



stützungsprogrammen, Mittelzuweisungen usw. Es garantiert das Recht auf den Erhalt und die Entwicklung der indigenen Sprachen sowie darauf, Informationen in indigenen Sprachen zu empfangen und zu verbreiten sowie Massenmedien zu gründen.

Andererseits spezifiziert kein Rechtsakt zur Rundfunkregulierung die Bedingungen für die Beteiligung von Minderheiten an der Einrichtung und Verwaltung von Rundfunk, ob diese Minderheiten nun kleinen indigenen Völkern angehören oder nicht.

Die Verfassung (Art. 26 Abs. 2) bekräftigt das Recht eines jeden auf Anwendung seiner Muttersprache und auf die freie Wahl der zur Kommunikation verwendeten Sprache. Weiterhin besagt sie, dass Russisch die Staatssprache der Föderation ist, dass aber die nationalen Teilrepubliken das Recht haben, ihre eigene Amtssprache zu bestimmen. Diese Sprachen werden dadurch zu parallelen Amtssprachen der Gebietskörperschaften (Art. 68). Während Russisch die vorherrschende Sprache und auch die Sprache zur Verständigung zwischen allen ethnischen Gruppen des Landes ist, sind andere Sprachen tatsächlich weit verbreitet. Sie werden in 21 nationalen Teilrepubliken der Föderation, in zehn autonomen Gebieten und einer autonomen Provinz sowie in anderen Gebieten mit einer dichten Bevölkerung ethnischer Gruppen aktiv gefördert.

Die Verwendung der Staatssprache und weiterer Sprachen auf dem Gebiet Russlands wird explizit im *Gesetz betreffend die Sprachen der Russischen Föderation von 1991* geregelt.<sup>156</sup> Art. 20 befasst sich mit Sprachen in den Massenmedien. Insbesondere besagt er, dass Sendungen der gesamtrossischen Fernseh- und Hörfunkprogramme auf Russisch als der Staatssprache der Föderation ausgestrahlt werden.

Art. 5 des *Föderationsgesetzes betreffend die Staatssprache der Russischen Föderation vom 1. Juni 2005* (Nr. 53-FZ), legt fest, dass die Vorschrift, dass Russisch die Sprache der nationalen, regionalen und kommunalen Medien sei, nicht für Medieneinrichtungen gelte, die speziell eingerichtet wurden, um in den Amtssprachen der Teilrepubliken der Russischen Föderation, in sonstigen Sprachen von Völkern in Russland oder in ausländischen Sprachen zu senden.<sup>157</sup>

In der Praxis bietet der landesweite Fernsehkanal Rossija kleinere Sendefenster für regionale staatseigene Sender, und wann immer möglich, senden diese in den Nationalsprachen. Diese Regionalsender sind Teil der in Moskau ansässigen Gesellschaft VGTRK, wodurch eine gewisse Reibung zwischen den zentralen Behörden und den Behörden der Provinzen entsteht.

Im Oktober 2003 beschwerten sich zum Beispiel das Staatskomitee für Minderheiten und eine Reihe von Organisationen kultureller Minderheiten der Republik Karelien im Nordwesten Russlands formell bei Rossija, weil die Ausstrahlungen in karelischer, finnischer und wepsischer Sprache aus den Regionalfenstern verschwunden waren. Die Ausstrahlung in diesen Sprachen wurde gestoppt, da Anfang 2003 ein Wechsel im Sendekonzept des Staatskanals für das Gebiet stattgefunden hatte, ohne die Meinung der Provinzbehörden und von Nichtregierungsorganisationen anzuhören. Dem Protest schlossen sich die Behörden von neun weiteren nationalen Regionen an.<sup>158</sup> 2004 wurde das Programm in den Nationalsprachen auch in der Region Kabardino-Balkarien im Nordkaukasus eingestellt.<sup>159</sup> In der Region Uljanowsk (an der Wolga) wurde der Sendebetrieb der regionalen Zweigstelle des VGTRK in Nationalsprachen auf Anordnung aus Moskau 2006 gestoppt.<sup>160</sup>

In allen Fällen verband VGTRK die Wiederaufnahme nichtrossischer Sprachen in den landesweiten Rundfunk mit einer Verpflichtung zur regionalen Finanzierung oder Kofinanzierung. In einigen Fällen (Republik Tschuwaschien und Republik El-Mari) kamen die Provinzbehörden und Kulturstiftungen dieser Forderung nach.<sup>161</sup> Einige reiche Teilrepubliken (Tatarstan, Inguschetien usw.) gründeten sogar staatlich betriebene Rundfunkveranstalter, die nicht Moskau unterstehen; ihre Programme in der Landessprache haben einen hohen lokalen Publikumsanteil.

156) Nr. 1807-1 vom 25. Oktober 1991 (mit Änderungen), auf Englisch abrufbar unter:

[http://www.mintelres.lv/NationalLegislation/Russia/Russia\\_Languages\\_English.htm](http://www.mintelres.lv/NationalLegislation/Russia/Russia_Languages_English.htm)

157) Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/46.htm](http://medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/46.htm)

158) Siehe den Bericht vom 2. Februar 2004 in der Zeitung *Izvestija*, abrufbar unter: <http://www.izvestia.ru/russia/article43779>

159) Siehe den Bericht der Nachrichtenagentur Regnum unter: <http://www.regnum.ru/news/441186.html>

160) Siehe den Bericht des Zentrums für Journalismus in Extremsituationen unter:

<http://www.cjes.ru/bulletins/?lang=rus&bid=1978>

161) Siehe die Berichte unter: [http://gov.cap.ru/list4/publication/rec.aspx?gov\\_id=82&pos=2&id=119051](http://gov.cap.ru/list4/publication/rec.aspx?gov_id=82&pos=2&id=119051) und

<http://www.rg.ru/2005/08/16/markelov.html>

Das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien sieht vor, dass die Sprache, in der ein Massenmedium (Druck- oder Rundfunkmedium) verbreitet werden soll, im Rahmen des Registrierungsverfahrens anzugeben ist (Art. 10). Die Wahl der Sprache(n) trifft jedoch der Gründer der Medieneinrichtung. Die Angabe der Sprache hat keinen Einfluss auf das Ergebnis des Registrierungsverfahrens, wenngleich das Gesetz eine erneute Registrierung verlangt, sollte die Sprache geändert werden (Art. 11). Die Massenmedien müssen dann nach demselben Verfahren wie bei der ursprünglicher Registrierung neu registriert werden, was länger dauert als ein einfaches Anzeigeverfahren, zum Beispiel im Fall einer Änderung des Redaktionsstandorts.

Es bestehen keine rechtlichen Hindernisse für den Erwerb einer Lizenz für Rundfunk in einer anderen als der russischen Sprache; die Frage der Sendesprache kann bei einer Lizenzausschreibung aber als Mittel zur Befriedigung gesellschaftlich relevanter Interessen betrachtet werden. Andererseits hat die Lizenzbehörde nach unserem Wissen niemals spezielle Maßnahmen ergriffen, um Personen, die nationalen Minderheiten angehören, den Zugang zum Fernsehen zu erleichtern (zum Beispiel durch eine Ausschreibung für Fernsehen in Minderheitensprachen mit einer reduzierten Lizenzgebühr).<sup>162</sup>

Eine der jüngsten länderspezifischen Entschlüsse des Ministerkomitees des Europarats im Zusammenhang mit dem zweiten Überwachungszyklus des *Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM)* betraf die Russische Föderation. Sie beinhaltet eine Reihe von Bestimmungen zu den (audiovisuellen) Medien. Das Ministerkomitee empfiehlt, die russischen Behörden sollten „den Medienzugang für Angehörige nationaler Minderheiten weiter verbessern“ und - allgemeiner - bewusstseinsbildende Maßnahmen über „die Gefahren von Hassreden und die Bedeutung von Toleranz und Achtung vor Vielfalt“ intensivieren.<sup>163</sup>

## 7. Einschränkungen zur Bekämpfung von Extremismus

Das Hauptinstrument zur Regulierung politischer Äußerungen im Rundfunk und anderen Massenmedien in Russland ist das *Föderationsgesetz zur Bekämpfung extremistischer Aktivitäten* vom 25. Juli 2002 (Nr. 114-FZ).<sup>164</sup> Im Hinblick auf die Medien war das zentrale Ziel, ihnen extremistisches Engagement zu untersagen oder zu verhindern, dass sie zur Verbreitung extremistischen Materials missbraucht werden. Die Strafen für Verstöße gegen dieses Verbot reichen bis hin zur Schließung der Medieneinrichtung. Die zentrale Frage für Rundfunkveranstalter besteht somit darin, unter welchen Umständen ihre Handlungen als extremistisch gewertet werden könnten.

Ursprünglich definierte das Gesetz Extremismus mittels einer Auflistung von Verhaltensweisen, die bereits nach dem russischen Strafgesetzbuch als strafbare Handlungen oder Unterlassungen gelten. Es fügte jedoch neue Merkmale hinzu, insbesondere für Gewalt und Aufrufe zu Gewalt. Als Art von Extremismus nahm das Gesetz die „Planung, Organisation und Durchführung von Handlungen, gerichtet auf die gewaltsame [...] Verletzung der territorialen Integrität der Russischen Föderation, Ergreifung oder Anmaßung öffentlicher Macht, Bildung illegaler bewaffneter Verbindungen, Verübung terroristischer Aktivitäten“ usw. auf.

Die Liste wurde durch im Juli 2006 verabschiedete Änderungen wesentlich erweitert. Nach Angaben von Analysten lag der Hauptgrund für die Änderungen darin, die Behörden vor der Unzufriedenheit der eigenen Bevölkerung abzusichern.<sup>165</sup> Extremismus umfasste nunmehr auch die Verbreitung von Material, welches Extremismus erklärt und rechtfertigt, die Verbreitung öffentlicher Aufrufe, sich daran zu beteiligen, sowie Werbung für Extremismus und dessen Begünstigung über die Medien. Die öffentliche Diffamierung von Vertretern des Staates, indem man Ihnen böswillig Handlungen extremistischer Natur vorwerfe, wurde ebenfalls zu einer extremistischen Handlung.

162) *Regulierung des Rundfunks in Minderheitensprachen*, von Tarlach McGonagle und Andrei Richter, IRIS plus, Beilage zu IRIS 2004-2, abrufbar unter: [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus2\\_2004.pdf](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2004.pdf)

163) Entschlüsselung ResCMN(2007)7 zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Russische Föderation, 2. Mai 2007. Siehe: Ministerkomitee: *Medienspezifische Bestimmungen in neuen Entschlüsselungen über Minderheiten*, von Tarlach McGonagle, IRIS 2007-8: Extra, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/8/article104.de.html>

164) Siehe den nicht aktualisierten ursprünglichen Text auf Englisch unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/extremist.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/extremist.htm)

165) *Нагорных И.* Подрыв веры в государство - это и есть экстремизм // *Коммерсантъ-Власть*, 24 июля 2006 г.

Am 24. Juli 2007 wurde das Föderationsgesetz zur Bekämpfung extremistischer Aktivitäten weiter geändert. Gegenüber dem vorherigen Wortlaut sieht der neue Text von Art. 13 (welcher die Herstellung und Verbreitung von extremistischen Materialien verbietet) keine definierten Kriterien zur Identifizierung extremistischer Materialien mehr vor, wenngleich er festlegt, dass Materialien extremistischer Natur sind, sobald ein entsprechendes Gerichtsurteil hierzu rechtskräftig wird. Die überarbeiteten Art. 9 und 10 beinhalten Bestimmungen zu der Föderationsliste extremistischer Organisationen. Ob eine Organisation dieser Liste hinzugefügt wird, entscheidet die staatliche Behörde, die für die Registrierung nichtkommerzieller Organisationen zuständig ist; der Entscheidung muss ein Gerichtsbeschluss zugrunde liegen.

Was Sanktionen für die Medien betrifft, so führen extremistische Handlungen oder die Verbreitung extremistischer Inhalte (sowie die Verbreitung von Aufrufen zu terroristischen Akten oder deren Rechtfertigung) nach diesem Gesetz und dem (2002) geänderten Art. 4 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien zu einer Abmahnung seitens Roskomnadzor oder einer seiner Regionalorgane. In bestimmten Fällen, in denen die öffentliche Sicherheit in Gefahr ist, kann selbst die erste Abmahnung zu einer Aussetzung der Verbreitung des Mediums führen und einen Schritt in Richtung Schließung bedeuten. Das Gesetz zur Bekämpfung extremistischer Aktivitäten und die Änderungen des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien ermöglichen auch der Staatsanwaltschaft Abmahnungen sowie die Schließung, wenn die Medien ihrer Ansicht nach für extremistische Zwecke eingesetzt werden. Insbesondere verweist eine Bestimmung auf Informationen über die Aktivitäten von Organisationen, deren Tätigkeit durch einen endgültigen Gerichtsbeschluss verboten wurde, und die in die Föderationsliste der extremistischen Organisationen aufgenommen wurden. Die Medien dürfen über diese Organisationen ohne einen angemessenen Hinweis auf einen solchen Gerichtsbeschluss keine Informationen verbreiten.

Wir sind der Ansicht, dass für die Informationsfreiheit die gefährlichste Folge des Gesetzes zur Bekämpfung extremistischer Aktivitäten darin besteht, dass nicht nur Reporter und Redakteure für die Verbreitung extremistischer Materialien (einschließlich Diffamierung von Vertretern des Staates) bestraft werden können,<sup>166</sup> sondern dass auch Redaktionen und Rundfunkgesellschaften Sanktionen bis hin zur Schließung befürchten müssen.

Die Definitionen von Extremismus und Terrorismus im Gesetz sind derart weit gefasst und vage, dass sie in den Medien durchaus Diskussionen zu Themen, die von wachsendem öffentlichem Interesse sind, ersticken können. Die Behörden nutzen die Extremismusgesetze, um Ansichten radikaler politischer Opponenten zu unterdrücken, und der Staat bemüht sich selten um Ausgleich zwischen dem Bedürfnis, Terrorismus auszurotten, und der Achtung vor den Rechten der Journalisten. Im Großen und Ganzen bevorzugt er den leichteren Weg und schränkt Informationsfluss und Meinungs austausch ein.<sup>167</sup>

In den meisten Berufungsfällen gegen Abmahnungen wegen der Verbreitung von extremistischen Materialien stellen sich die Gerichte auf die Seite des Staatsanwalts und/oder von Roskomnadzor. Es gibt aber doch einen vereinzelt Fall, in dem die Abmahnung gegen eine Medieneinrichtung erfolgreich vor Gericht angefochten wurde, wenngleich der Fall selbst weniger politische Äußerungen als vielmehr einen kommerziellen Streit über eine Frequenz betraf. Der Fernsehkanal 2x2, der im Eigentum der russischen privaten Holdinggesellschaft ProfMedia steht, sieht sich wegen des tagsüber erfolgenden Angebots von Cartoons für Erwachsene ständigen Angriffen von öffentlichen Randorganisationen und Einzelpersonen ausgesetzt. Die Kritiker beschuldigen den Kanal nicht nur, Gewalt und Grausamkeit verherrlichende Sendungen sowie Pornografie (siehe oben) zu verbreiten, sondern unterstellen auch eine extremistische Straftat in Form religiösen Unfriedens, den die Gesellschaft vorsätzlich verbreite. Dem hält die Gesellschaft entgegen, diese Lawine von Angriffen sei allein den kommerziellen Interessen geschuldet, die ihre Gegner an der wertvollen Frequenz des Kanals hätten, mit der die Bevölkerung in Sankt Petersburg erreicht werde.

166) So hat das Ordnungswidrigkeitengesetzbuch der Russischen Föderation vom 30. Dezember 2001 (Nr. 195-FZ) nun einen Artikel 20.29, der die Haftung für die Herstellung und Verbreitung von extremistischen Materialien behandelt. Er sieht empfindliche Geldstrafen für Personen und Organisationen vor, die eines solchen Verstoßes für schuldig befunden werden. Auch das Strafgesetzbuch der Russischen Föderation vom 13. Juli 1996 (Nr. 63-FZ) und die Strafprozessordnung der Russischen Föderation vom 18. Dezember 2001 (Nr. 174-FZ) sehen eine Haftung für Straftaten aus extremistischen und fremdenfeindlichen Motiven vor. Siehe: *Russische Föderation: Gesetzesänderungen gegen Extremismus*, von Nadezda Deeva, IRIS 2007-9: 19.

167) Siehe weitere Einzelheiten zu dieser Frage in Richter, A. *Post-Soviet Perspective on Censorship and Freedom of the Media*. – Moscow: UNESCO, 2007.

Der Kanal 2x2 sendet über Kabelnetze in ganz Russland und in Sankt Petersburg über Antenne ein 24-Stunden-Programm mit Cartoons für Erwachsene. Auf Initiative privater Beschwerden beauftragte und erhielt eine Bezirksstaatsanwaltschaft ein Fachgutachten, welches insbesondere anführte, eine Folge der Cartoon-Serie *South Park* (produziert in den USA von *Comedy Central*) mit dem Titel *Mr. Hankey's Christmas Classics* sei extremistisch im Sinne des Föderationsgesetzes Zur Bekämpfung extremistischer Aktivitäten von 2002, da sie Hass zwischen Religionen fördere. Dies diente als Grundlage für eine Abmahnung, die in Übereinstimmung mit diesem Gesetz ausgesprochen wurde.

Zusätzlich wurde im September 2008 vom selben Staatsanwalt eine strafrechtliche Untersuchung wegen des Verdachts der Anstiftung zu religiösem Unfrieden beim Bezirksgericht Basmanyj eingeleitet. In einem weiteren Antrag ersuchten die Staatsanwälte das Gericht, die Serie für extremistisches Material zu erklären, was eine strafrechtliche Verfolgung derjenigen bedeutet hätte, die es verbreitet hatten. Nachdem zwei weitere Fachgutachten vorlagen, die extremistisches Material in der Cartoon-Serie verneinten, wurde die Untersuchung eingestellt, der gerichtliche Antrag wurde von der Staatsanwaltschaft zurückgezogen. Dies hinderte die Staatsanwälte jedoch nicht daran, die Rechtmäßigkeit ihrer Abmahnung vor Gericht zu verteidigen. Aufgrund der Fachgutachten fällte das Bezirksgericht Basmanyj in Moskau am 2. Juni ein wichtiges Urteil in der Rechtssache des Rundfunkveranstalters gegen die Staatsanwaltschaft. Es verwarf die Abmahnung, die vom Staatsanwalt des Bezirks Basmanyj am 22. August 2008 gegen 2x2 ausgesprochen wurde, und erklärte sie für nichtig. Gegen den Beschluss des Stadtbezirksgerichts legte die Staatsanwaltschaft Rechtsmittel vor dem Moskauer Stadtgericht ein. Das Stadtgericht bestätigte das Urteil der niedrigeren Instanz am 28. August 2009.<sup>168</sup>

### III. Regulierungsinstrumente

#### 1. Selbstregulierung und Koregulierung

##### a. Selbstregulierungsmechanismen: Chartas und Kodizes

Die Verabschiedung von Ethikkodizes und Selbstregulierungssystemen in Russland geschah in der Vergangenheit - und so ist es auch noch heute - aus Angst vor rechtlichen Restriktionen für die Medien. Das ist an sich nicht verwerflich und auch nicht einzigartig für die Region. Dieser Ansatz von Zuckerbrot und Peitsche birgt jedoch folgende Gefahr für echte Selbstregulierung: Wenn Medienfachleute einen Ethikkodex nur zu dem Zweck verabschieden, der drohenden Gefahr neuer rechtlicher Einschränkungen zu begegnen, verlieren sie ihr Interesse an dem neuen Kodex, sobald diese Gefahr gebannt ist.

So war der Entwurf eines Übereinkommens zur Terrorismusabwehr der russischen Journalistengemeinschaft direkt mit den von der Staatsduma (im November 2002) vorgeschlagenen Änderungen zu den Terrorismus- und Mediengesetzen verknüpft, die die Medienberichterstattung über sogenannte Operationen zur Terrorismusabwehr eingeschränkt hätten. Wären die Änderungen verabschiedet worden, hätten sie die Medien von jeder Berichterstattung, die eine solche Operation hätte behindern oder Leib und Leben hätte bedrohen können, ausgeschlossen. Sie hätten auch Berichte gesetzlich verboten, deren Inhalt darauf gerichtet gewesen wäre, Terrorabwehrmaßnahmen zu behindern oder Widerstand dagegen zu ermutigen oder zu rechtfertigen. Sie hätten verboten, Informationen mit persönlichen Angaben zu den Angehörigen der Sicherheitskräfte oder der Einsatzleitstelle oder deren Unterstützern ohne Zustimmung dieser Personen offenzulegen. Die Änderungen enthielten auch ein implizites Verbot von Berichten darüber, wie Waffen, Munition oder Sprengstoffe hergestellt werden.

Angesichts dieser potenziellen und anderer ähnlicher Einschränkungen unterzeichneten die Redakteure einflussreicher Moskauer Medieneinrichtungen ein dringendes Ersuchen an den damaligen Präsidenten Putin, gegen die Änderungen ein Veto einzulegen. Einige Tage später fand ein Treffen mit ihm statt, bei dem die Redakteure gebeten wurden, einen Kompromiss zwischen Einschränkungen in Katastrophenfällen und der Notwendigkeit, die Öffentlichkeit umfassend zu informieren, zu finden. „Mir scheint, die Journalistengemeinschaft muss berufliche Verhaltensnormen für Ausnahmesitua-

168) Siehe: *Russische Föderation: Mahnung an Fernsehveranstalter zurückgenommen*, von Andrei Richter, IRIS 2009-8: 18.

tionen entwerfen“, so Putin. Einer der anwesenden Redakteure war Konstantin Ernst, der Generaldirektor der Fernsehgesellschaft Kanal eins, der daraufhin antwortete, die Journalisten und Medienverantwortlichen seien schon „bereit, mit dem Gesetzgeber an der Erstellung solcher Regeln zu arbeiten“. <sup>169</sup> Noch am selben Tag erging das Veto gegen die Änderungen.

Der versprochene Verhaltenskodex - *das Übereinkommen zur Terrorismusabwehr (Verhaltensregeln für die Medien im Fall von terroristischen Akten oder Operationen zur Terrorismusabwehr)* - wurde ausgearbeitet und am 8. April 2003 unterzeichnet. Er erlegt den Journalisten <sup>170</sup> und Staaten insbesondere auf,

- keine Interviews mit Terroristen während eines terroristischen Aktes zu führen, es sei denn, dies wurde von der „Einsatzleitstelle“ erbeten oder genehmigt <sup>171</sup>;
- Terroristen keine Live-Sendezeit ohne vorherige Abstimmung mit der Einsatzleitstelle zu gewähren,
- nicht unabgestimmt als Vermittler aufzutreten usw.

So schnell, wie das Übereinkommen zur Terrorabwehr verabschiedet wurde, war es auch sowohl von den Medien als auch von den Behörden wieder vergessen. Ungeachtet der Pflicht, „sich taktvoll und rücksichtsvoll gegenüber den Gefühlen von Angehörigen und Freunden von Terroropfern zu verhalten“ und „sich allzu deutlicher Darstellungen im Bericht über den Anschlagort und die Betroffenen zu enthalten“, wurde über die Anschläge auf das Hotel National und die Moskauer Metro Ende 2003 und Anfang 2004 in schonungsloser Deutlichkeit berichtet. Der Ethikkodex blieb ein „Papiertiger“. Er wurde nicht dazu geschaffen, die Journalistengemeinschaft zu zügeln, sondern die Bürokratie zu beschwichtigen, zumindest bis auf Weiteres.

Die Ineffizienz des Ethikkodexes verhalf dem Gesetzgebungsgedanken zu neuem Leben. Fast alle Maßnahmen, die die Gesetzgeber ursprünglich wollten, wurden in ein neues Terrorismusgesetz aufgenommen, das am 6. März 2006 unterzeichnet wurde. <sup>172</sup>

Diese Geschichte wiederholte sich in weiten Teilen, als die *Charta gegen Gewalt und Grausamkeit* verabschiedet wurde. Die Chefs der größten Fernsehsender des Landes unterzeichneten sie in der Staatsduma am 8. Juni 2005 unter den Augen der Parlamentsfraktionsvorsitzenden. Niemand zweifelte daran, dass dieser neue Ethikkodex ein direktes Ergebnis der Duma-Debatten Ende 2004 und Anfang 2005 war, als die Parlamentarier eine Reihe von Änderungen zum Mediengesetz berieten, um Gewalt und Grausamkeit im Fernsehen einzudämmen. Die Presse untertitelte sie mit „Dienstbarkeitscharta“ und vermutete, sie sei „aus Gründen, die nur sehr entfernt mit dem Wohlergehen der Zuschauer zu tun haben,“ unterzeichnet worden. <sup>173</sup>

Gemäß der Charta übernahmen landesweite Sendernetze „freiwillig“ Pflichten, die in erster Linie mit der „Einhaltung der Rechte von Kindern auf Schutz und Beistand und vor allem ihres Rechts, Informationen zu empfangen, die ihre körperliche und geistige Gesundheit nicht beeinträchtigen,“ zu tun hatten, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausstrahlung von Gewalt und Grausamkeit.

Über die feierliche Unterzeichnung wurde von der Presse ausführlich berichtet. Seither hat jedoch keine der Fernsehgesellschaften, die die Charta unterzeichnet haben (Kanal eins, Rossija, NTV, TV-Centr und Ren-TV), diese auch nur auf ihrer Website eingestellt. Auch war der Text in keiner Zeitung zu lesen. Es ist auch keine Überraschung, dass die Charta gegen Gewalt und Grausamkeit nicht mehr als eine flüchtige Wirkung hatte, worauf selbst Parlamentsmitglieder hingewiesen haben. <sup>174</sup>

169) Путин предлагает журналистскому сообществу выработать корпоративные нормы поведения в экстремальных ситуациях // Сообщение агентства Интерфакс. 25 ноября 2003 г.

170) Siehe die englische Übersetzung unter: <http://www.medialaw.ru/selfreg/3/14.htm>

171) „Einsatzleitstelle“ bezieht sich auf die temporär eingerichtete Leitstelle für Antiterrorereinheiten und -kräfte verschiedener Sicherheitsorgane vor Ort.

172) Föderationsgesetz Nr. 35-FZ vom 6. März zur Terrorismusabwehr. Der Text ist auf Englisch abrufbar unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/russian/terrorism.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/russian/terrorism.htm)

173) *Новые Известия*, 8 июня 2005 г.

174) Siehe zum Beispiel: Госдума приняла обращение к руководителям телеканалов / РИА Новости — 2 ноября 2005 г. Фаризова С., Бородина А. Людоеды не показались депутатам. НТВ обвинили в нарушении хартии телевещателей // Коммерсантъ, 1 ноября 2005 г.

In diesem Kontext sei auch die sogenannte *Charta der Rundfunkveranstalter vom April 1999* erwähnt, in der sich die obersten Führungsorgane von Russlands größten landesweiten und regionalen Fernsehgesellschaften verpflichteten, wahrheitsgemäße Informationen anzubieten, die Rechte und legitimen Interessen von Einzelpersonen und Organisationen zu achten und die öffentliche Gesundheit und Sittlichkeit zu schützen. Es wurden auch Verhaltensweisen definiert, die mit zivilisiertem Journalismus unvereinbar sind. Als Grund für die Verabschiedung dieses Dokuments gilt die Inkraftsetzung des Gesetzes betreffend den Obersten Rat für den Schutz der guten Sitten in Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation (siehe oben) am Tag zuvor. Die Fernsehchefs, die die Charta unterzeichneten, entschlossen sich, einen eigenen öffentlichen Rundfunkrat einzurichten, der über die Einhaltung wachen solle. Das Gesetz wurde per Veto des Präsidenten zu Fall gebracht, und somit wurde auch der alternative Rat nie eingerichtet. „Die Haltung der Führungsorgane der russischen Fernsehkanäle zeigt deutlich, dass sie das von ihnen unterzeichnete Dokument als eine erzwungene Vereinbarung mit der Gesellschaft über die Spielregeln betrachteten. Als dann die Gefahr einer gesetzlichen Regulierung gebannt war, verloren die Fernsehgesellschaften jegliches Interesse an der Idee einer Charta. Für sie bedeutete sie lediglich einen Rahmen zur Begrenzung der freien Selbstdarstellung, einen Sittenkompass, den Journalisten nicht benötigen.“<sup>175</sup>

Diese Einschätzung des russischen Wissenschaftlers für journalistische Ethik, Dmitrij Avraamov, ist richtig mit der Einschränkung, dass die Vereinbarung nicht mit der Gesellschaft, sondern mit den Behörden getroffen wurde. Mit anderen Worten: Sobald restriktive Maßnahmen auf dem Plan stehen, stellen sich Eigentümer und Führungsorgane auf die Behörden ein und versuchen, sie zu überzeugen, von ihren Plänen Abstand zu nehmen. Dieses Spiel wird oftmals sogar von den Staatsführern selbst eröffnet, die sich später in den Augen der Öffentlichkeit nicht als Verfolger der Medien sehen möchten. Ihnen ist es lieber, den Journalisten die Schuld für die neuen und härteren Spielregeln zu geben. All diese und vergleichbare Dokumente verdienen die Definition, die Vladimir Bakštanovskij, ein Wissenschaftler für angewandte Ethik, einem davon verliehen hat. Er beschrieb sie als „symbolische Darstellung einer bereits symbolischen Form der sozialen Verantwortung der Presse“.<sup>176</sup>

### **b. Selbstregulierungs- und Koregulierungsorgane**

Die Selbstregulierungs- oder Koregulierungsmechanismen, die (zumindest in der Theorie, wenn gleich seltener in der Praxis) gelten, weisen ein anderes prominentes Merkmal auf: Selbstregulierungsorgane werden bisweilen unter Beteiligung des Staates und auf Grundlage eines gesetzgeberischen Instruments eingerichtet, das (in welchem Umfang auch immer) sicherstellen soll, dass deren Entscheidungen befolgt werden. Ein interessantes Beispiel für diesen Ansatz war die Gerichtskammer für Informationsstreitigkeiten, die per Präsidialerlass vom 31. Dezember 1993 eingerichtet wurde. Sie hatte die Aufgabe, jegliche Medienstreitigkeiten zu verhandeln, wobei solchen, die nicht nur einzelne Medieneinrichtungen, sondern die Informationsfreiheit insgesamt beeinträchtigen könnten, Priorität eingeräumt wurde.

„Gerichtskammer“ wurde diese Kammer nur wegen der Art und Weise, wie sie Streitigkeiten verhandelte, bezeichnet, sie war nicht Teil des russischen Gerichtssystems. Nach dem Präsidialerlass waren ihre Beschlüsse jedoch für staatliche Behörden und auch für staatliche Medien bindend. Die Kammer hatte das Recht, ihre wichtigsten Beschlüsse in der amtlichen Zeitung *Rossijskaja gazeta* zu veröffentlichen, um deren Umsetzung zu beschleunigen.

In der Kammer saßen frühere Staatsbeamte und Mitglieder des Parlaments, Journalisten und Hochschuldozenten, sogar Studenten (*sic!*) des Medienrechts. Im Laufe ihres Bestehens bearbeitete sie mehrere hundert Streitfälle und gründete ihre Beschlüsse nicht nur auf das Gesetz, sondern auch auf ethische Normen. Ihre Mitglieder betonten wiederholt, sie seien nicht Teil der Verwaltungsmaschinerie von Präsident Boris Jelzin; die Gerichtskammer sei vielmehr Teil der *Institution* der Präsidentschaft. Einmischung von Jelzin, sofern sie stattfand, war unbedeutend. Dies wird durch Urteile bestätigt, die gegen Staatsbeamte oder gegenüber der Staatsmacht loyale Medien verhängt wurden. Viele Beschlüsse

175) Siehe: Avraamov D. С. Профессиональная этика журналиста (Сущность, основные функции, становление в России): Дис. в форме научного доклада ...докт. философ. наук. — М., 2000. С.42-43.

176) Бакштановский В. И. Бремя и счастье моральной ответственности журналиста // Социальная ответственность журналиста: опыт современного прочтения проблемы / В 2-х чч. Ч. 1. / Под ред. Ю. В. Казакова. — М., 2003. с. 91-118.

der Kammer schützten Journalisten vor rechtswidrigen Eingriffen durch Vertreter des Staates. Die Situation änderte sich, als Wladimir Putin zum Präsidenten gewählt wurde: Die präsidiale Verwaltungsstruktur wurde im Sommer 2000 neu organisiert und die Gerichtskammer wurde aufgelöst.

Die Organe, die danach unter Nutzung von Ressourcen des Russischen Journalistenverbands (RUJ) eingerichtet wurden, kommen der Gerichtskammer in Ansehen, Effizienz und Befugnis nicht annähernd gleich. Sie verhandeln gerade einmal einige wenige Streitfälle pro Jahr. Ein kürzlich verabschiedeter russischer Regierungsbericht über die Massenmedien betonte die Bedeutung von Selbstregulierungsmaßnahmen und unterstrich insbesondere ein Gremium mit dem Namen *Öffentlicher Ausschuss für Pressebeschwerden* (Öffentlicher Ausschuss),<sup>177</sup> das vom RUJ eingerichtet wurde, wies aber gleichzeitig auf dessen „noch weitestgehend ungenutztes Potenzial“ hin.<sup>178</sup>

Der Öffentliche Ausschuss sieht sich selbst als ein „alternatives Organ“ zu den ordentlichen Gerichten. Wer eine Beschwerde beim Öffentlichen Ausschuss einreicht, muss eine Vereinbarung unterzeichnen, mit der er dessen Rechtshoheit in beruflichen und ethischen Fragen anerkennt und erklärt, den Fall nicht vor ein ordentliches Gericht zu bringen. Streng rechtlich genommen ist ein Verzicht auf die ordentliche Gerichtsbarkeit nichtig, der Öffentliche Ausschuss betrachtet aber auch eher die ethische als die rechtliche Seite. Sollte der Beschwerdeführer dennoch beschließen, den Fall vor Gericht zu bringen, fordert er die öffentliche Moral heraus, und der Vertreter des Beklagten wird daraus schnell seinen Vorteil ziehen und vorbringen, der Kläger habe rechtsmissbräuchlich gehandelt.

Es gab Versuche, sich der eingegangenen Verpflichtungen zu entledigen. Andrej Karaulov, der beliebte Autor und Moderator der Fernsehsendung „Der Augenblick der Wahrheit“, der mit der Entscheidung des Ausschusses bzgl. seiner Beschwerde gegen die Zeitung *Moskovskij Komsomlec* unzufrieden war, bat um die Erlaubnis, vor Gericht zu ziehen. Der Ausschuss bestand jedoch darauf, dass alle Konfliktparteien sich an seinen Beschluss halten müssten. Er erklärte, die Befolgung der Verpflichtung, den Konflikt nicht vor ein ordentliches Gericht zu bringen, sei „nicht nur durch die Anständigkeit der Menschen, die diese Verpflichtung willentlich übernommen haben, sondern auch durch den entstehenden öffentlichen Konsens, dass moralische Verpflichtungen nicht gebrochen werden können,“ sichergestellt.<sup>179</sup> In einem anderen kürzlich ergangenen Beschluss<sup>180</sup> beschuldigte der Ausschuss den Fernsehkanal Rossija der VGTRK der Verbreitung von Hassreden und stellte die Einhaltung der Grundprinzipien journalistischer Ethik durch diesen in Frage.

### c. Öffentliche Kontrolle durch Gremien bei staatlich betriebenen Kanälen

Bereits 1993, in Zeiten einer akuten politischen Krise, wetteiferten der Präsident und der Oberste Sowjet (Parlament) um das Recht, die Stimme der Nation zu sein. Jedes Staatsorgan verabschiedete einen gesonderten Rechtsakt, der die Einrichtung von Aufsichtsgremien bei den staatlichen Kanälen vorsah.

Der *Präsidialerlass vom 20. März 1993 betreffend Garantien der Informationsstabilität und Rundfunkanforderungen*<sup>181</sup> sah die Umgestaltung des Rundfunksystems vor. Er zielte auf die Schaffung von Wettbewerb zwischen staatlichem, öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehen und Hörfunk. Er wies darüber hinaus Regierungsbehörden an, *Kuratoren* einzurichten, um Konflikte im Hinblick auf die Unterrepräsentation von politischen Parteien und auf Versuche, Zensur und sonstige rechtswidrige Formen von Kontrolle einzuführen, zu lösen. Der Erlass, der immer noch in Kraft ist, wurde von allen Regierungsorganen wie auch von den staatlichen Rundfunkveranstaltern ignoriert.

Am 29. März 1993 verabschiedete der Kongress der Volksdeputierten der Russischen Föderation (parlamentarische Versammlung) die *Verordnung betreffend Maßnahmen zur Förderung der Meinungsfreiheit im staatlichen Rundfunk und in Informationsdiensten*.<sup>182</sup> Dieser Rechtsakt gab den Gesetzgebern (sowohl auf Föderations- als auch auf Regionalebene) das Recht, Aufsichtsgremien bei den staatlichen

177) Siehe die Webseite unter: <http://www.presscouncil.ru/>

178) Siehe: *Russischer Markt für Periodika: 2008. Situation, Tendenzen und Aussichten*. Ein Bericht der russischen Föderationsagentur für Presse und Massenkommunikation, Moskau, März 2008.

179) Siehe: *Russischer Markt für Periodika: 2008. Situation, Tendenzen und Aussichten*. Op. cit.

180) Siehe: [http://www.presscouncil.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=202&Itemid=31&limit=1&limitstart=5](http://www.presscouncil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=31&limit=1&limitstart=5)

181) Abrufbar auf Russisch unter: <http://pawa.ru.ru/pravcenter/ukaz1.html>

182) Abrufbar auf Russisch unter: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_55709.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_55709.html)

Rundfunkkanälen einzurichten. Das Ziel dieser Gremien bestand darin, objektive Berichterstattung durch staatliche Rundfunkveranstalter zu politischen und wirtschaftlichen Ereignissen zu garantieren, unterschiedlichen politischen Organisationen Zugang zu den Sendungen der Rundfunkveranstalter zu bieten und einer politischen Monopolisierung des Äthers entgegenzuwirken. Die Verordnung legte die Befugnisse der Gremien nicht im Detail fest. Daher wurde ihre Verfassungsmäßigkeit vor dem Verfassungsgericht angefochten. Die Kläger wandten ein, der Rechtsakt bedeute eine Einführung von Zensur. Das Verfassungsgericht urteilte in seinem Beschluss vom 27. Mai 1993, die Inkraftsetzung der Verordnung habe Verfahrensfehler aufgewiesen, und erklärte sie daher für nichtig.<sup>183</sup> Es ist hier wichtig anzumerken, dass die Möglichkeit an sich, Aufsichtsgremien einzurichten, vom Verfassungsgericht nicht abgelehnt wurde.

Die Geschichte fand ihre Fortsetzung, als per *Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation vom 31. Oktober 1997* gemeinsam mit der Einrichtung des landesweiten staatlich betriebenen Kanals Kultura dort auch ein Aufsichtsgremium eingerichtet wurde.<sup>184</sup> Das Gremium erhielt weit reichende Befugnisse einschließlich des Rechts, das Sendekonzept zu bestimmen und weitere Tätigkeiten von Kultura zu kontrollieren. Dem Gremium gehörten vom Präsidenten ernannte Fachleute aus Kultur und Medien an, und es wurde vom Präsidenten *persönlich* geleitet. Nach ein oder zwei Sitzungen stellte das Gremium jedoch seine Tätigkeit ein.

Die *Satzung der russischen staatlichen Fernseh- und Hörfunkgesellschaft (VGTRK)* von 1998 sah einen öffentlichen Beirat, angeschlossen an das Büro ihres Vorsitzenden vor, dessen Mitglieder unter „herausragenden Persönlichkeiten von Wissenschaft, Kultur und Kunst“ ausgewählt und per Regierungsverordnung bestätigt werden sollten. Das Gremium sollte eingerichtet werden, um eine öffentliche Kontrolle über staatliche Rundfunkmedien zu garantieren. Die Satzung sah vor, dass die Beiratsmitglieder allein vom Vorsitzenden ausgewählt werden sollten. Es gibt keine öffentlichen Protokolle von Sitzungen dieses Beirats.

2000 wurde das Gesamtkonzept staatlich betriebenen Fernsehens neu überdacht. Regierung wie Parlament beabsichtigten keine neuen Vorstöße mehr, öffentliche Kontrolle über den staatlichen Rundfunk einzuführen. 2004 genehmigte die Regierung die neue Satzung der VGTRK. Von Garantien für eine redaktionelle und/oder finanzielle Unabhängigkeit des staatlichen Rundfunkveranstalters ist keine Rede mehr.<sup>185</sup> Die Gesellschaft hat den Status eines regulären föderalen Einheitsunternehmens. Ihre Aktiva werden als Staatseigentum betrachtet. Der VGTRK-Vorsitzende wird vom russischen Präsidenten ernannt und ist die alleinige Autorität bei der Leitung des staatlichen Rundfunkveranstalters. Die Satzung sieht das Recht des Vorsitzenden vor, beratende Gremien einzurichten; es liegen jedoch keine offiziellen Berichte vor, dass dieses Recht je wahrgenommen wurde.

Entgegen dem allgemeinen Trend sieht die *Satzung des staatlichen Einheitsunternehmens Russisches Fernseh- und Hörfunknetz (RTRS)* von 2001 ein Aufsichtsgremium vor. Das Gremium fungiert jedoch als staatliche Kontrolleleinrichtung und nicht als Vertretungsorgan der Öffentlichkeit. Das Gremium, von dem es noch keine Aufzeichnungen gibt, soll aus Vertretern des Kabinetts, mehrerer Regierungsministerien und der Präsidentsverwaltung der Russischen Föderation bestehen.<sup>186</sup>

#### **d. Hindernisse für Selbstregulierung**

Eng verknüpft mit der Rolle von Aufsichtsgremien bei staatlich betriebenen Kanälen ist ein weiteres Merkmal von Selbstregulierung von Journalisten in Russland, nämlich dass die an der Basis

183) Urteil des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 27. Mai 1993, Nr. 11-P „По делу о проверке конституционности постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года „О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации“ (Zur Verfassungsmäßigkeit der Verordnung des Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation vom 29. März 1993 „Über Maßnahmen zur Förderung der Meinungsfreiheit im staatlichen Rundfunk und in Informationsdiensten“).

184) Abrufbar auf Russisch unter: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_53842.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_53842.html)

185) Der Text der Satzung (genehmigt per Regierungsverordnung der Russischen Föderation vom 16. Februar 2004, Nr. 111) ist auf Russisch abrufbar unter:

[http://www.inforeg.ru/db/components/doc.html-goto=-L2RiL2JpYmxpb3Rla2EvMTIvMjQ=%5E&card\\_id=1452.htm](http://www.inforeg.ru/db/components/doc.html-goto=-L2RiL2JpYmxpb3Rla2EvMTIvMjQ=%5E&card_id=1452.htm)

186) Abrufbar auf Russisch unter:

[http://dostup.scli.ru/ru/search\\_advanced/printable.php?act4=1&docID4=4162e26c-f119-4284-aea5-9d787217544a](http://dostup.scli.ru/ru/search_advanced/printable.php?act4=1&docID4=4162e26c-f119-4284-aea5-9d787217544a)



arbeitenden Journalisten im Allgemeinen keinen Beitrag zur Verabschiedung und Ausarbeitung von Ethikkodizes leisten. Dies erfolgt in erster Linie auf Initiative von oben und durch die Behörden sowie Medieneigner und -manager. Selten kommt einmal etwas aus den unteren Rängen, auf Initiative der Journalisten selbst, von Gewerkschaften oder Redakteuren. Die Journalistengewerkschaft in Russland, die 1998 gegründet wurde, hat tatsächlich nur rund 60 (*sic!*) zahlende Mitglieder.<sup>187</sup> Die gewöhnlichen Angehörigen des Berufsstands betrachten die Einführung von Ethikkodizes lediglich als einen Schritt, ihre Freiheiten zu beschneiden, anstatt als ein Instrument, um das erforderliche System moralischer Werte zu gestalten. Diese Haltung und das fast vollständige Fehlen von Kodizes, die von Journalisten unabhängig verabschiedet wurden, zeigen, wie weit die Ansichten über den Auftrag von Journalismus selbst bei der Belegschaft ein und derselben Medieneinrichtung auseinandergehen.

Es gibt einen Grund, warum ethische Chartas und Übereinkommen im Allgemeinen von Medien-eignern und -verantwortlichen und selten von Journalisten erstellt, verabschiedet und unterzeichnet werden. Die Führungskräfte ersetzen de facto berufliche Solidarität durch Unternehmenssolidarität und -ethik, und sie bitten ihre Angestellten, diese beruflichen und unternehmerischen Interessen mit einer oftmals höchst willkürlichen Form von „interner Zensur“ in Einklang zu bringen, um staatlichen Druck zu vermeiden. All dies zusammengenommen kann als Prozess „verpflichtender Selbstregulierung“ im Journalismus betrachtet werden, wobei das verpflichtende Element in der Drohung der Legislative besteht, Medieninhalte zu beschränken.

Die Staatsmacht möchte eindeutig direkt oder über die Medieneigner und -verantwortlichen ein Auge auf die beruflichen Fragen und die Selbstregulierung in der Journalistengemeinschaft haben und sie nicht ihrem eigenen Kurs überlassen. In der Erkenntnis, dass sie es mit einem Bereich zu tun haben, der seine spezifischen Charakteristika hat, verleihen die staatlichen Behörden den Selbstregulierungsorganen keine gerichtlichen Befugnisse und den Ethikkodizes keine Gesetzeskraft. Nur wenn sich die Maßnahmen der Industrie als wirkungslos erweisen, und die Kodizes nicht beachtet werden, setzen die staatlichen Behörden den Prozess der „verpflichtenden Selbstregulierung“ erneut in Gang. Infolge dieser offiziellen Politik werden die Selbstregulierungsorgane entweder völlig diskreditiert oder aufgelöst, wenn die Behörden sich nicht vorschreiben lassen möchten, wie sie zu handeln haben; so geschehen mit der Gerichtskammer für Informationsstreitigkeiten (siehe oben III.1.b).

2008 brachte der Sprecher des Oberhauses der Föderationsversammlung (Parlament) Sergej Mironov recht unerwartet eine Gesetzesvorlage betreffend den Öffentlichen Beirat der Russischen Föderation für Fernsehen ein. Der Entwurf wurde in den parlamentarischen Anhörungen begeistert diskutiert und von der Regierung vorrangig behandelt, dann jedoch genauso plötzlich auf Eis gelegt.<sup>188</sup>

Heute steht Selbstregulierung vor mehreren Hindernissen. Das bedeutendste ist das selbstzerstörerische Wesen des bestehenden Markts für Masseninformationen. In Russland existieren zehntausende von Druckpublikationen und Rundfunkprogrammen hauptsächlich deshalb, weil es keinen freien Markt gibt. Allgegenwärtige staatliche Medien erfreuen sich bei der Beschaffung und Verbreitung von Informationen öffentlicher Gelder und offizieller Vergünstigungen, die privaten Medien vorenthalten werden.

Die privaten Unternehmen wiederum erkennen oftmals nicht das Potenzial der Medien als erfolgreiche kommerzielle Unternehmungen als solche, sondern betrachten sie eher als interne PR-Abteilungen, um die geschäftlichen Interessen ihrer Obrigkeiten und bevorzugten Politiker zu fördern und Konkurrenten zu übertrumpfen. Viele Medieneinrichtungen sind nicht von ihren Ratings und Verkaufszahlen oder der Publikumsbindung abhängig; wichtiger für sie sind ständige Finanzspritzen von ihren Eigentümern und die Möglichkeit, ihre vermeintliche Kernzielgruppe (Leser, Zuschauer, Zuhörer) zu beeinflussen. In diesem Umfeld kann ethisches Verhalten für einen Journalisten abträglich, wenn nicht gar schädlich sein.<sup>189</sup>

187) *Медиаэксперт*. Российско-белорусский правовой бюллетень, №1, 2004. С. 17.

188) Siehe zum Beispiel: <http://www.minkomsvjaz.ru/.cmsc/upload/docs/200905/18073415we.pdf>

189) Es gibt Hinweise darauf, dass einige Medieneigner journalistische Ethik als etwas betrachten, das ihr Geschäft behindert. Siehe: *Вначале было слово*. Свободное // Телефорум (Москва). 2005, №2. С. 18. Siehe auch: *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*. Washington, 2005, S. 228

Eine weitere Hürde auf dem Weg zu einem Journalismus, der sich auf natürliche Weise selbst regulieren könnte, ist der schwach ausgeprägte gemeinschaftliche Identitätssinn von Journalisten und Medienbeschäftigten und ihr fehlender Berufsgeist und Professionalismus. Die Mitgliederzahlen der „alten“ Journalistenverbände wie RUJ sinken, viele zahlen ihre Beiträge nicht mehr. Für die „abgeschriebene“ Generation sowjetischer Journalisten bringt die Mitgliedschaft in diesen Verbänden keinerlei soziale Sicherheiten oder Vergünstigungen mehr. In einer Reihe von Fällen werden lokale Verbandseinheiten von den Leitern der Medien oder Presseabteilungen von Regionalregierungen, staatlichen Rundfunkveranstaltern oder Zeitungen geführt. Daher werden sie kaum Schutz gegen Bürokratie gewähren. Gleichzeitig rufen die Debatten über Medienfreiheit, die innerhalb der Journalistenverbände geführt werden, keine Reaktion bei den Medieneliten oder Behörden hervor. Die öffentliche Rolle und zivile Stimme der Verbände finden nur wenig Beachtung. Dazu kommt noch die Tatsache, dass die neue Journalistengeneration diese und andere Vereinigungen als Überreste der symbolischen Gremien betrachtet, die mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Systems aufgegeben wurden.<sup>190</sup>

Ein weiteres Zeichen für den unterentwickelten Sinn für Professionalismus ist die Intoleranz der Medien gegenüber Kritik und Druck nicht nur von Seiten des Staates, sondern auch von Lesern (Zuschauern, Zuhörern), öffentlichen Organisationen und Wissenschaftlern. Die fehlende Bereitschaft, kritische Beschlüsse von Selbst- oder Koregulierungsorganen zu akzeptieren, zeigt, wie wenig die Führungskräfte ihre Verantwortung für die Gesellschaft verstanden haben. Und wenn diese Beschlüsse so eklatant missachtet werden, können ihre Bedeutung und ihr Einfluss nur weiter abnehmen.

Schließlich muss noch erwähnt werden, dass es in der Gesellschaft an einem Konzept mangelt, was Journalismus ist und was die Presse tun sollte. Was sind der Zweck und die Aufgaben der journalistischen Profession? Akzeptieren die Journalisten selbst die Ideale einer Zivilgesellschaft als Richtschnur ihrer Arbeit, oder versuchen sie, die Zivilgesellschaft durch eine „vierte Gewalt“ zu ersetzen? Sollten Journalisten sich darum bemühen, die Gesellschaft zu informieren, zu bilden, aufzuklären und zu unterhalten, oder sollten sie sich als Berufsstand damit befassen, die öffentliche Meinung zu formen (oder zu manipulieren), oder den größtmöglichen Profit aus ihrer Tätigkeit zu ziehen? Sollte Journalismus derart arbeiten, dass die Gesellschaft ihre Werte aus den Medien bezieht und sie mit den Medien teilt?

## 2. Regulierung durch die nationale Regulierungsbehörde: Werbung

### a. Regulierung von Werbeaussagen

Gemäß Art. 4 des Föderationsgesetzes zur Werberegulierung<sup>191</sup> gründet sich die Werbegesetzgebung der Russischen Föderation ausschließlich auf das Föderationsgesetz. Die Rechtsbeziehungen hinsichtlich der Herstellung, Platzierung und Verbreitung von Werbung können aber auch durch andere Föderationsgesetze oder durch Regierungsakte des Präsidenten oder der Regierung der Russischen Föderation geregelt werden, die in Übereinstimmung mit dem Föderationsgesetz zur Werberegulierung erlassen werden.

In Übereinstimmung mit der *Anordnung betreffend die Föderale Kartellbehörde der Russischen Föderation*, die per Regierungsverordnung der Russischen Föderation Nr. 331 vom 30. Juni 2004 genehmigt wurde, ist die Föderale Kartellbehörde (FAS) die bevollmächtigte Exekutivbehörde auf Föderationsebene in diesem Bereich. Sie ist insbesondere verantwortlich, die Einhaltung der Werbegesetzgebung zu überwachen und zu kontrollieren.<sup>192</sup> Sie erstattet Bericht an die Regierung der Russischen Föderation und wird sowohl direkt als auch über ihre Regionalbüros tätig.

190) Siehe zum Beispiel: *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*. Washington, 2005, S. 147

191) Vom 13. März 2006, Nr. 38-FZ; vor dessen Inkrafttreten wurde Werbung in der Russischen Föderation durch das Föderationsgesetz zur Werberegulierung von 1995 geregelt.

192) Vor April 2004 wurden diese Funktionen vom Ministerium der Russischen Föderation für Antimonopolpolitik und Förderung des Unternehmertums wahrgenommen, das im Zuge der Regierungsumbildung abgeschafft wurde.

Im Rahmen ihrer Befugnisse verhindert, identifiziert und beendet die Kartellbehörde Verstöße natürlicher oder juristischer Personen gegen die Werbegesetzgebung der Russischen Föderation.<sup>193</sup> Sie kann auf eigene Initiative hin Umstände untersuchen, die auf einen Verstoß gegen die Werbegesetzgebung der Russischen Föderation hinweisen, oder aufgrund von Beschwerden von Bürgern, juristischen Personen oder anderen staatlichen Behörden tätig werden.<sup>194</sup>

In Übereinstimmung mit dem Föderationsgesetz zur Werberegulierung verabschiedete die Regierung der Russischen Föderation die *Verordnung zur Genehmigung der Vorschriften für die rechtliche Untersuchung von Fällen, die aufgrund von Anzeichen eines Verstoßes gegen die Werbegesetzgebung eingeleitet wurden, durch die Kartellbehörde*.<sup>195</sup> Damit wurden Verfahren zur Prüfung von Beschwerden hinsichtlich Verstößen gegen die Werbegesetzgebung und Verfahren zur ordnungsgemäßen Durchführung rechtlicher Untersuchungen verbindlich festgelegt.

Wird ein Verstoß gegen Werberecht aufgedeckt, muss die FAS oder die zuständige regionale Kartellbehörde (die Teil des Föderationssystems ist) ein Verfahren wegen Verstoßes gegen die Werbegesetzgebung einleiten. Der Fall wird dann von einer Kommission geprüft, welcher Beamte der jeweiligen Kartellbehörde angehören und welcher der Leiter oder der stellvertretende Leiter der FAS oder deren Regionalbüros vorsteht.

Die Kommission kann zu dem Schluss kommen, dass die Werbung unzulässig ist und gegen bestimmte gesetzliche Bestimmungen verstößt, und daraufhin anordnen, die Verstöße gegen die Kartellgesetzgebung durch die betreffenden Handlungen einzustellen. Der Empfänger der Anordnung muss die beanstandeten Passagen in der Werbung in einer in der Anordnung festgelegten Frist entfernen. Die Nichtbefolgung der Anordnung zieht Ordnungsmittel, das heißt Geldbußen von RUB 200.000 bis 500.000 nach sich.

Zusätzlich zu der Anordnung, die Verstöße zu beenden, kann die Kommission ein Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen unzulässiger Werbung anstrengen, wenn sie ein solches aufgrund der Umstände im fraglichen Fall für gerechtfertigt hält. Ordnungswidrigkeitsverfahren werden von einem Beamten der Kartellbehörde (dem Leiter oder stellvertretenden Leiter einer Kartellbehörde) allein geprüft. Ausgehend von den Umständen verhängt er eine Geldbuße wegen Verstoßes gegen die Werbegesetzgebung. Die Höhe der Geldbuße wird in Übereinstimmung mit dem Ordnungswidrigkeitengesetz der Russischen Föderation festgelegt und kann zwischen RUB 400.000 und 500.000 betragen.

Die Kommission kann auch eine gerichtliche Klage anstrengen, um ein bindendes Gerichtsurteil zu erwirken, nach dem die Person, welche gegen die Werbegesetzgebung verstoßen hat, verpflichtet wäre, die beanstandete Werbung zurückzunehmen (die Rücknahme wird als umgekehrte Werbung bezeichnet).

#### **b. Überwachung und Kontrolle der Einhaltung von Werbevorschriften**

Bei der Untersuchung vermeintlicher Verstöße gegen das Föderationsgesetz zur Werberegulierung muss die Kartellbehörde oft Fachgutachten oder wissenschaftliche Erkenntnisse einholen, die die Werbeaussagen bestätigen oder widerlegen. Derartige Studien können von den Beschwerdeführern ausgeführt werden, die den Verstoß vor die FAS gebracht haben, aber auch von den Werbetreibenden, die den fundierten Charakter ihrer Werbeaussagen bestätigen möchten. Darüber hinaus kann die Kartellbehörde unabhängig Studien oder Fachuntersuchungen durch eine spezialisierte Organisation in Auftrag geben.

193) Regierungsverordnung der Russischen Föderation vom 7. April 2004, Nr. 189 betreffend Angelegenheiten der Föderalen Kartellbehörde vom 9. April 2004, Nr. 553. Der vollständige Text ist auf Englisch abrufbar unter: <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/5920.shtml?print>

194) Die Aktivitäten der russischen FAS zur Durchsetzung der Werbegesetzgebung (Oktober 2007), amtlicher Bericht abrufbar auf der Website der FAS unter: <http://www.fas.gov.ru/english/legislation/15838.shtml?print>

195) Vom 17. August 2006, Nr. 508. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <http://www.fas.gov.ru/adcontrol/8187.shtml>

Wenn es um Werbung geht, die ein Verständnis dafür voraussetzt, wie sie von den Verbrauchern aufgenommen wird, können soziologische Untersuchungen (öffentliche Meinungsumfragen) durchgeführt werden. Es kann zum Beispiel nötig sein, Werbung zu analysieren, in der Markenzeichen von Waren verwendet werden, die für Werbung verboten sind, oder es können Beschränkungen für Werbung markenrechtlich geschützter Waren zu einer bestimmten Zeit oder an einem bestimmten Ort bestehen. Die Notwendigkeit einer öffentlichen Meinungsumfrage kann auch geboten sein, wenn die Werbetreibenden unter dem Deckmantel der Werbung für Mineralwasser, Süßigkeiten oder Unterhaltung alkoholische Getränke mit demselben Namen bewerben, was verboten ist. Werbetreibende machen hier gern geltend, sie würden keine Werbung für verbotene Waren betreiben, sondern Werbung für andere Waren zeigen, für die Werbung nicht verboten sei. Unter solchen Umständen sind soziologische Erhebungen hilfreich, um die Wahrnehmung der Werbung durch die Verbraucher sicherer zu bewerten und das Objekt zu definieren, für das tatsächlich geworben wird.

Eine andere Art herauszufinden, wie Werbung von den Verbrauchern wahrgenommen wird, ist eine diesbezügliche Diskussion bei einer Sitzung der Fachbeiräte, die von den Kartellbehörden gebildet werden. Diese Beiräte sind beratende und konsultative Gremien, die bei Bedarf von der FAS und ihren Regionalbüros einberufen werden. Sie setzen sich aus Vertretern der Kartellbehörden und Fachleuten verschiedener Disziplinen wie Psychologie, Linguistik und Soziologie zusammen und schließen Vertreter gesellschaftlicher Vereinigungen sowie beruflicher Vereinigungen von Werbeunternehmen mit ein. Beschlüsse der Fachbeiräte sind für die Kartellbehörde nicht bindend; sie steuern jedoch gewichtige Argumente für die Untersuchung spezieller Fälle von Werbung bei.<sup>196</sup>

Die folgenden Beispiele zeigen, auf welcher Grundlage die FAS die Einhaltung der Werbegesetzgebung überwacht und kontrolliert.

Nach Art. 5 des Föderationsgesetzes zur Werberegulierung muss eine Werbung lauter und glaubwürdig sein. Unlautere und falsche Werbung ist verboten. *Unlautere* Werbung enthält einen unzulässigen Vergleich der beworbenen Ware mit im Verkehr befindlichen Waren anderer Hersteller. Sie kann auch eine Person diskreditieren oder diffamieren oder dem geschäftlichen Ruf einer Person schaden.

In diesem Kontext verbietet das Gesetz zudem die Diskreditierung von Personen, die das beworbene Produkt nicht benutzen. Die Werbefirma *Spektr* platzierte bei den landesweiten Fernsehkanälen *NTV* und *THT* zum Beispiel einen Werbespot, in dem sie das Warenzeichen „*Technosila*“ verwendete. Die Werbung zeigte unterschiedliche Produkte zu einem bestimmten Preis, begleitet von einem Text, der einen Männernamen und die Worte „... ist ein Dummkopf! Hat mehr bezahlt“ („*Sanjok* ist ein Dummkopf! Hat mehr bezahlt“, „*Andrjucha* ist ein Dummkopf! Er hat mehr bezahlt!“ usw.) umfasste. Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus einer soziologischen Erhebung über die Aufnahme der Werbung durch Verbraucher und der Meinung des Fachbeirats zur Durchsetzung der Werbegesetzgebung befand die FAS-Kommission den Werbespot für unzulässig und sah ihn als einen Verstoß gegen das Föderationsgesetz zur Werberegulierung. Die Werbung erzeuge eine negative Einstellung gegenüber den Personen, die die beworbenen Produkte nicht benutzten. Die FAS erließ eine Anordnung, die den Werbetreibenden aufforderte, die Verstöße gegen die Gesetzgebung der Russischen Föderation zur Werberegulierung zu unterbinden.

*Spektr* legte gegen den Beschluss und die Anordnung der Kartellbehörde vor Gericht Rechtsmittel ein. Am 19. Mai 2008 wies das Moskauer Schiedsgericht die Klage ab und bestätigte den Beschluss und die Anordnung der FAS.<sup>197</sup>

*Falsche* Werbung wiederum bedeutet, dass die Werbebotschaft unzutreffende Angaben zu verschiedenen Aspekten enthält, zum Beispiel:

- Vorzüge der beworbenen Waren gegenüber im Verkehr befindlichen Waren anderer Hersteller,
- Produkteigenschaften einschließlich Art, Zusammensetzung, Nutzungsbedingungen und Haltbarkeit,

196) Die Aktivitäten der FAS zur Durchsetzung der Werbegesetzgebung (Oktober 2007).

197) Pressemitteilung vom 21. Mai 2008, abrufbar unter: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_19140.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_19140.shtml?print)

- Sortiment und Bestückung,
- Kosten und Preis der Waren, Zahlungsmodalitäten, Rabatte, Lieferbedingungen, Umtausch, Reparatur und Wartung,
- Untersuchungs- und Testergebnisse,
- tatsächliche Nachfrage nach einem bestimmten beworbenen Produkt,
- Hersteller oder Verkäufer der beworbenen Waren.

Ein Beispiel: Im September 2008 befand die FAS, dass ein Fernsehwerbespot des Reiseveranstalters Tez Tour mit dem Slogan „Reiseveranstalter Nr. 1“, der auf Kanal eins ausgestrahlt wurde, gegen das Föderationsgesetz zur Werberegulierung verstoße, da er unlautere Werbung in Form eines nicht korrekten Vergleichs der beworbenen Dienstleistungen mit anderen Dienstleistungen auf dem Markt enthalte. Der Werbespot sei darüber hinaus auch deshalb unzulässig, weil er falsche Angaben über die Vorzüge der beworbenen Dienstleistungen gegenüber Dienstleistungen anderer Unternehmen enthalte. Der Beschluss wurde angefochten, von einem (Handels-)Schiedsgericht niedriger Instanz und ebenso - nach Rechtsmittellegung - vom Föderationsschiedsgericht des Bezirks Moskau aber bestätigt.<sup>198</sup>

Werbung darf keine rechtswidrigen Handlungen und keine Gewalt oder Grausamkeit fördern (Art. 5 Abs. 4 Ziff. 2). In dieser Hinsicht erging am 29. Januar 2007 ein Beschluss der FAS in einer interessanten Rechtssache. Der Fall betraf Verstöße durch einen Fernsehwerbespot für Pepsi-Cola im Jahr 2006. Die Werbung zeigte eine Gruppe junger Menschen, die des Nachts in einem von hohen Wohnblocks umstandenen Innenhof sitzen, Musik machen und Pepsi-Cola trinken. Ihre laute Musik stört die Anwohner, die schlafen möchten, und einer von ihnen bittet die jungen Leute, nicht mehr zu musizieren. Die Gruppe spielt jedoch umso lauter und benutzt noch ein Verstärkersystem. Die Handlungen der jungen Leute, die in der Werbung gezeigt werden, können nach den Gesetzen verschiedener Gebietskörperschaften der Russischen Föderation als Ordnungswidrigkeit betrachtet werden - Störung der Nachtruhe. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache erließ die FAS eine Anordnung gegen *PepsiCo Holdings Ltd.* (den Werbetreibenden), diese Verstöße gegen die Werbegesetzgebung einzustellen.<sup>199</sup>

Werbung, bei der ein substanzieller Teil an Informationen über die beworbenen Waren, etwa über Kauf- und Anwendungsbedingungen fehlt, können zu einer Verzerrung der Informationen führen und den Verbraucher in die Irre leiten. Daher sind sie verboten. Im Mai 2009 befand die FAS, Werbungen für Lebensmittel der Marke „*Rastischka*“ des Herstellers *Danone* seien unzulässig und ein Verstoß gegen das Föderationsgesetz zur Werberegulierung. Die Beschwerde kam von der Firma *Wimm-Bill-Dann-Foods*. Eine Reihe von Fernsehkanälen (NTV, TNT, 7TV, Daryal-TV, STS, Sankt Petersburg Kanal 5, REN-TV, TV-Centr, Rossija, Kanal eins und andere) strahlten Werbespots für die Lebensmittel mit dem Slogan „*Rastischka - wachse gut!*“ aus. Der Beschwerdeführer machte geltend, der Inhalt und die Form der Darbietung der Danone-Werbungen ziele darauf ab, die Verbraucher davon zu überzeugen, diese Produkte seien Babynahrung, enthielten keine Konservierungsstoffe und hätten besondere (wertvolle) Inhaltsstoffe, die das Wachstum und die allgemeine Entwicklung von Kindern anregten. Die Angaben zu Proteinen und Kohlehydraten auf den Verpackungen der beworbenen Waren entsprachen nicht den Anforderungen nach Bestimmung 3.1.1.5 der „Anforderungen an Hygienesicherheit und Nährwert von Lebensmitteln. SanPiN 2.3.2.1078-01“ (staatliche Hygienevorschrift) für Babynahrung. Auf der Packung fehlten zudem Informationen über den Zweck und die Bedingungen für die Verwendung von Babynahrung, wie sie nach Art. 18, Abs. 3 des Föderationsgesetzes betreffend die Lebensmittelqualität und -sicherheit verlangt werden.

Nach einer Untersuchung der Sache kam die FAS zu dem Schluss, das Fehlen essentieller Informationen in den Werbungen für Lebensmittel mit dem Warenzeichen „*Rastischka*“ führe Verbraucher im Hinblick auf den Zweck und die Verbraucherqualitäten der Waren in die Irre. Die FAS verlangte von Danone die Einstellung der weiteren Verbreitung dieser Werbespots.<sup>200</sup>

Besondere Beschränkungen gelten für Werbung für Bank-, Kredit-, Versicherungs- und sonstige Finanzdienstleistungen. Wenn eine Werbung Konditionen eines Angebots entsprechender Dienst-

198) Pressemitteilung der FAS vom 5. Juni 2009, abrufbar unter: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_24577.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_24577.shtml?print)

199) Siehe die Pressemitteilung der FAS vom 30. Januar 2007 unter: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_10834.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_10834.shtml?print)

200) Siehe die Anordnung der FAS auf Russisch unter: [http://www.fas.gov.ru/adcontrol/adm\\_practice/a\\_25484.shtml](http://www.fas.gov.ru/adcontrol/adm_practice/a_25484.shtml) und die Pressemitteilung der FAS vom 3. Juni 2009 unter: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_24479.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_24479.shtml?print)

leistungen spezifiziert, die die Höhe der zu erzielenden Einkünfte oder die Höhe der Kosten beeinflussen, die die Personen zu tragen haben, welche die Dienstleistungen nutzen werden, muss die Werbung alle relevanten Konditionen erwähnen.

Am 21. Februar 2008 verhängte die Föderale Kartellbehörde ein Ordnungsgeld in Höhe von RUB 40.000 gegen die GE Money Bank wegen unzulässiger Kreditwerbung. Die Werbung für Verbraucherkredite wurde 2007 von Oktober bis Dezember im Fernsehen, genauer von Kanal eins, Rossija und STS ausgestrahlt. Sie enthielt folgende Information: „Nehmen sie einen Barkredit bis zu 300.000 RUB zu Ihren Bedingungen auf, ab 15 % Jahreszins“. Die Werbung nannte die Mindestkreditzinsrate und den Kredithöchstbetrag; die weiteren Konditionen zu den Kosten des Kredits wurden nur in kleiner unleserlicher Schrift während der letzten Sekunden des Spots eingeblendet. Dadurch waren Verbraucher nicht in der Lage, diese wichtigen Angaben zu erfassen. Die Information wurde mit anderen Worten so präsentiert, dass Verbraucher sie nicht verstehen konnten. Nach Ansicht der Föderalen Kartellbehörde war dies mit einem Fehlen der Information in dem Werbespot gleichzusetzen. Aufgrund dieses Verstoßes wurde gegenüber der Bank die Anordnung erlassen, den Verstoß gegen die Werbegesetzgebung der Russischen Föderation abzustellen und die Geldbuße zu zahlen.<sup>201</sup>

### 3. Zusammenarbeit mit Behörden außerhalb Russlands

Russland ist Mitglied der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und beteiligt sich an den Aktivitäten der Europäischen Rundfunkunion (EBU), in der es von der VGTRK vertreten wird. Da Russland über keine unabhängige Regulierungsbehörde verfügt, ist es jedoch nicht in der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) vertreten.<sup>202</sup>

Russland trägt zur Arbeit des Ständigen Ausschusses für grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarats bei (wenngleich es bislang noch nicht das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen ratifiziert hat). Russland ist überdies aktiv im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die ihr eigenes Regulierungsmodell für grenzüberschreitenden Rundfunk hat.

Das *Modellgesetz betreffend grenzüberschreitenden Satellitenfernseh- und -hörfunk und internationalen Informationsaustausch über Satelliten*, ein beratendes Rechtssetzungsinstrument, wurde unter aktiver Beteiligung der Russischen Föderation von der Interparlamentarischen Versammlung der GUS-Mitgliedstaaten am 15. Juni 1998 verabschiedet.

Es regelt die Beziehungen im Zusammenhang mit

- der Einrichtung von Systemen für Satellitenfernsehen und -hörfunk sowie von Satellitentelekommunikationsnetzen,
- der Einholung einer Nutzungserlaubnis für solche Netze,
- deren tatsächlicher Nutzung,
- der Sendung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen über Satelliten eines Staates im Hoheitsgebiet eines anderen Staates oder im Hoheitsgebiet mehrerer Länder der GUS,
- der Gestaltung, der Nutzung und des Schutzes von Daten bei ihrer Durchleitung durch Satellitentelekommunikationssysteme (Art. 2).

Während Art. 11 des Gesetzes einen Betreiber, der vom Hoheitsgebiet eines GUS-Staats aus sendet, verpflichtet, eine Lizenz nach dem in der dortigen nationalen Gesetzgebung vorgeschriebenen Verfahren einzuholen, verbietet er die Einrichtung getrennter Lizenzen für Satellitenfernsehen und -hörfunk und/oder Satellitentelekommunikation.

Das Recht zur Auswahl der Sprache(n), die für Satellitenfernsehen und -hörfunk verwendet wird (werden), liegt beim Betreiber, wenn nicht anderweitig im Gesetz über die Staatssprache geregelt (Art. 16).

201) Pressemitteilung vom 21. Februar 2008, abrufbar unter: [http://www.fas.gov.ru/english/news/n\\_17415.shtml?print](http://www.fas.gov.ru/english/news/n_17415.shtml?print)

202) Weiter Informationen zu EPRA siehe: [www.epra.org](http://www.epra.org)

Art. 19 legt die Regeln für Werbung fest. Die Werbezeit darf nicht mehr als 15% der täglichen Sendezeit ausmachen. Insbesondere verbietet Art. 19 direkte und indirekte Werbung für Alkohol und Tabakerzeugnisse sowie jede Form von Schleichwerbung.

Konflikte zwischen internationalen Betreibern oder zwischen Ländern, die Nutzer von Satellitenprogrammen sind, oder zwischen solchen Ländern und internationalen Betreiber sind auf dem Verhandlungswege beizulegen. Sollte keine gütliche Lösung zu erzielen sein, unterliegen diese Konflikte der Rechtsprechung des Wirtschaftsgerichts der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Art. 26).<sup>203</sup>

Eine Besteuerung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen sowie von Telekommunikationsdaten ist nicht gestattet, solange sie nicht in physischer Form über nationale Grenzen verbracht werden (Art 27).<sup>204</sup>

#### IV. Zusammenfassung und Ausblick

Ungeachtet der Bemühungen des russischen Gesetzgebers in den frühen 1990ern wurde nach wie vor kein spezielles Gesetz über Rundfunklizenzierung verabschiedet. Die wichtigste rechtliche Grundlage für die Regulierung des Rundfunksystems bleibt ein veraltetes und in Bezug auf Lizenzierung rudimentäres Gesetz zur Regulierung der Massenmedien von 1991.

Die nachfolgende Verabschiedung weiterer Rechtsinstrumente wie der Lizenzvergabeordnung von 1994 und der Ausschreibungsordnung von 1999 hat wegen der Diskrepanzen und Widersprüche zwischen den verschiedenen Regularien zu Problemen geführt. Gemäß diesen Rechtsinstrumenten sind die Regulierungsorgane auf Föderationsebene berechtigt, ihre eigene Strategie im Bereich der Rundfunkregulierung, einschließlich der Methoden und Verfahren für die Lizenzierung, zu entwickeln. Einigen positiven Entwicklungen, wie der faktischen Einführung eines Ausschreibungsverfahrens, fehlen immer noch eine rechtlich korrekte und umfassende Kodifizierung sowie praktische Lösungen für mögliche Konflikte. Bis das Verfahren allen Standards des Europarats und der gängigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entsprechen wird, mag es noch weiterer Entwicklungen bedürfen.

Wenn Rundfunkveranstalter lizenziert und der Äther im Interesse der Gesellschaft als Ganzes überwacht werden sollen, ist es wichtig, dass die zuständige Behörde Unabhängigkeit vom Staat genießt. Darüber hinaus sollte sie auf transparente Art und Weise unter Berücksichtigung der öffentlichen Meinung eingerichtet werden. Eine vom Präsidenten oder der Regierung abhängige Lizenzierungsbehörde riskiert hingegen, das Funkspektrum ineffizient zu nutzen, gemessen am Standpunkt und den Bedürfnissen der Öffentlichkeit. Voraussichtlich werden doppelte Standards, die zwischen loyalen und unabhängigen Rundfunkveranstaltern unterscheiden, Anwendung finden.

Während die gegenwärtige Regelung die Rundfunkveranstalter verpflichtet, nicht gegen das Gesetz und die Bedingungen der Rundfunklizenz zu verstoßen (was allein schon ein inzidentes Erfordernis der Lizenz selbst ist), um eine automatische Verlängerung der Lizenz zu erhalten, ist das entsprechende Verfahren für die Erfassung von Verstößen, die zu einer Ablehnung der Lizenzverlängerung führen können, keinesfalls klar festgelegt.

In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf die Grundsätze zur Bildung, Organisation und Tätigkeit der staatlichen Sonderstelle der Russischen Föderation zur Lizenzierung von Fernsehen und Hörfunk (Föderale Fernseh- und Hörfunkkommission) von Interesse. Die Grundsätze wurden 2003 von einer Arbeitsgruppe westlicher und russischer Fachleute unter dem Dach eines EU-finanzierten Projekts entwickelt.<sup>205</sup>

203) Informationen zum Gericht siehe: <http://www.sudsn.org/about/structure/>

204) *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten: Modellgesetz über den grenzüberschreitenden Rundfunk*, von Andrei Richter, IRIS 1998-7: Extra, siehe: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/7/article100.de.html>

205) Der Text auf Englisch ist abrufbar unter: [http://medialaw.ru/e\\_pages/laws/project/d3-0.htm](http://medialaw.ru/e_pages/laws/project/d3-0.htm)

Die Gruppe schlug vor, den rechtlichen Status der Kommission durch ein Sondergesetz zu regeln, ähnlich dem betreffend eine andere bereits tätige föderale Sonderbehörde, nämlich die Zentrale Wahlkommission. Die Kommission sollte folgende Aufgaben erfüllen:

- Gewährleistung des Rechts auf freie Verbreitung von Masseninformatoren unter Nutzung elektromagnetischer Wellen (Hörfunk und Fernsehen),
- Bereitstellung von Garantien für die Medienfreiheit, die nach Art. 29 der Verfassung der Russischen Föderation gewährt wird, im Bereich Fernsehen und Hörfunk,
- Schutz der Rechte und Interessen von Verbrauchern (Fernsehzuschauern und Hörfunkhören),
- Erarbeitung und Umsetzung der staatlichen Politik im Bereich der Lizenzierung von Fernsehen und Hörfunk,
- Sicherstellung einer vernünftigen Nutzung der von Natur aus begrenzten Frequenzressourcen des Staates,
- Einführung von Gesetzen im Bereich von Fernsehen und Hörfunk und Überwachung deren Einhaltung,
- Hilfestellung bei der Entwicklung von Fernsehen und Hörfunk in der Russischen Föderation, bei der Entwicklung von Kultur und Bildung, Achtung allgemein anerkannter sittlicher Normen, der russischen Sprache und der Sprachen und Kulturen der Völker der Russischen Föderation,
- Unterstützung bei der Verbreitung von informativen, populärwissenschaftlichen, kulturellen und Bildungsprogrammen in Fernsehen und Hörfunk sowie von Fernseh- und Hörfunkprogrammen, die zur geistigen, ästhetischen und zivilen Reife und Erziehung von Kindern und Jugendlichen beitragen sollen,
- Aufrechterhaltung von Familienwerten, Förderung einer gesunden Lebensweise usw.

Das Entstehen von Digitalfernsehen und anderen neuen Diensten und Technologien hat in letzter Zeit viele Prozesse in Bezug auf rechtliche Regulierung beschleunigt, weshalb wir glauben, dass Veränderungen im Status quo unmittelbar bevorstehen und dass diese Veränderungen, wenngleich sie auch von technologischer und kosmetischer Natur erscheinen mögen, tatsächlich von entscheidender Bedeutung sind. Sorgen bereitet, dass die Regierungspolitik zu einer Besetzung der ersten drei terrestrischen Multiplexe ohne Ausschreibungen und öffentliche Diskussionen führen könnte. Es besteht die Gefahr, dass das gesamte System der Lizenzierung, welches ein Jahrzehnt lang bestanden hat, der Praxis einer reinen Ernennung von Kanälen weichen muss, bei der die Ernennung keiner Überprüfung, keinen Lizenzbedingungen und keiner offenen Programmgrundsätze der Rundfunkveranstalter unterliegt. Auch hat die Regierung noch keine Vorschriften für die Laufzeit terrestrischer Digitalrundfunklizenzen, für die Übertragung solcher Lizenzen oder für ähnlich wichtige Fragen vorgeschlagen. Die Rolle der Föderalen Ausschreibungskommission für Rundfunk ist ebenfalls nicht definiert.

Infolge all dessen ist noch nicht erkennbar, welche die Quellen für den Pluralismus und die Vielfalt an Programmen und Informationen sein sollen, die im Konzept für das Digitalfernsehen in Russland versprochen werden. Die Aussicht auf eine Form von öffentlicher Kontrolle über die staatlichen Rundfunkveranstalter ist eher dürftig, ebenso wie das Potenzial für die Einrichtung von Selbstregulierung und Koregulierung. Zumindest waren viele der Vorstöße, die in den letzten Jahren in dieser Hinsicht unternommen wurden, erfolglos.





# Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland

Russland ist der mit Abstand größte europäische Fernsehmarkt außerhalb des Geltungsbereichs der EU-Gesetzgebung. Mit einem Anteil von rund 17% der gesamten europäischen Bevölkerung liegen im russischen Fernsehmarkt beachtliche wirtschaftliche Potentiale. Vor diesem Hintergrund ist es um so bemerkenswerter, wie wenig über die juristischen Grundlagen und Bedingungen dieses Fernsehmarktes außerhalb Russlands veröffentlicht worden ist.

Die vorliegende Publikation „Der Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste in Russland“ aus der Reihe IRIS *Spezial* schließt die Lücke. Detailliert werden die Grundlagen und der Regulierungsrahmen für Rundfunk in Russland erörtert. Auf dieser Basis wird die Anpassung des Rechtsrahmens an neue audiovisuelle Mediendienste diskutiert. Dabei werden die großen Unterschiede zwischen der EU und Russland deutlich: Sie gehen auf die noch schwache Entwicklung digitaler Mediendienste in Russland zurück.

Die Publikation vermittelt ein umfassendes und präzises Bild der Rundfunkregulierung in Russland, verfasst von einem der herausragenden russischen Medienwissenschaftler, Andrei Richter, dem Direktor des Moskauer Instituts für Medienrecht und Medienpolitik.

## Schlagworte zum Inhalt:

- Die nationale Medienpolitik
- Schlüsselbegriffe für Regulierung und deren Auslegung
- Lizenzerfordernisse
- Die Rolle staatlichen Rundfunks im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk
- Medieneigentum und -konzentration
- Selbst- und Koregulierung
- Werbung: Regulierung und Kontrolle
- Produktplatzierung
- Recht auf Gegendarstellung
- Recht auf Kurzberichterstattung
- Schutz der guten Sitten und Minderjähriger
- Rechte nationaler Minderheiten
- Einschränkungen zur Extremismusbekämpfung
- Mittel zum regulatorischen Eingreifen

## Themennahe Publikationen der IRIS-Familie



### Digitalfernsehen

#### Inhalte:

- **Die Entwicklung terrestrischen Digitalfernsehens in Russland und der Ukraine**
  - Nationale Politik zum Digitalfernsehen
  - Rechtskonzepte, Erlasse und weitere Regelungen
  - Elemente des Prozesses
  - Lizenzierung und Ausschreibungen
  - Eigentumsfragen
  - Digitalumstellung in der Praxis
- **Ist das Digitalfernsehen auf den Weg gebracht?**
  - Mitgliedstaaten der Informationsstelle sowie sonstige Länder
- **In Europa auf dem Vormarsch**
  - Empfang von Digitalfernsehen und die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens

48 Seiten, Februar 2010  
 Druckausgabe ISBN 978-92-871-6793-4 24,50 € /  
 pdf-Ausgabe ISBN 978-92-871-6801-6 33 €



### Auf die Plätze, fertig ... los? Die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste

#### Inhalte:

- **Die Herausforderungen der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht:**
  - Verständlichkeit, Akzeptanz, Handhabbarkeit der gewählten Lösungen
  - Einpassung der vorgegebenen Konzepte in das geltende Medienrecht
  - Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Diensten
  - Definition von redaktioneller Verantwortung
  - Koregulierung - für welche Bereiche und wie organisiert?
  - Recht auf Anhörung oder Mitsprache für die Bürger und die Industrie
  - Überwachung der Rechteinhaltung
  - Die Rolle der Regulierungsbehörden
  - Zuständigkeit für die Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der Regeln im Einzelfall

147 Seiten, Ausgabe 2009  
 Druckausgabe ISBN 978-92-871-6666-1, 89 €

Angesichts der überragenden Bedeutung der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste sind in der Publikationsreihe IRIS *Spezial* zwei weitere Titel zu dem Thema erschienen: „**Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen**“ (ISBN 978-92-871-6117-8, 82 Seiten, Ausgabe 2006, 58,50 €), „**Redaktionelle Verantwortung**“ (ISBN 978-92-871-6477-3, 50 Seiten, Ausgabe 2008, 75 €).

