



Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien

IRIS *Extra*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS Extra 2018-1

Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Wissenschaftliche Mitarbeit - Léa Chochon

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Autor

Dmitry Golovanov

Übersetzung

Erwin Rohwer, Marco Polo Sarl

Korrektur

Lucy Turner, Gianna Iacino, Philippe Chesnel

Redaktionsassistentz – Sabine Bouajaja

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Umschlaggestaltung – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Golovanov D., *Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2018

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien

Dmitry Golovanov



Vorwort

Der potenzielle Nutzen ausländischer Finanzspritzen in nationale Wirtschaften, insbesondere in schwache, ist mannigfaltig: gesteigerte Produktivität dank Technologietransfer und Organisationswissen, positive Auswirkungen auf die Beschäftigungslage durch neues Kapital sowie Preissenkungen und Qualitätssteigerung bei Gütern als allgemeine Folgen des Wettbewerbs. Bisweilen wird dieser Nutzen aus Sicht des Empfängerlandes jedoch wieder zunichte gemacht: durch höhere Nachfrage nach Gütern und somit höhere Preise, durch das Schrumpfen oder gar die Schließung nationaler Unternehmen, die ihre Konkurrenzfähigkeit einbüßen, oder durch den Einfluss auf Regierungspolitik mit negativen Auswirkungen für das Wirtschaftswachstum.

Wenn ausländische Investitionen strategische Werte eines Landes betreffen, tritt oftmals Regulierung auf den Plan, die ausländische Finanzspritzen beschränkt oder auch ganz verbietet. So ist es häufig der Fall im Mediensektor. Während die EU-Fusionskontrollverordnung auf (i) öffentliche Sicherheit, (ii) Medienvielfalt und (iii) Aufsichtsregeln als die „legitimen Interessen“ verweist, welche als Begründung dienen können, dass EU-Mitgliedstaaten zu ihrem Schutz andere als EU-wettbewerbsrechtliche, „geeignete Maßnahmen ... treffen“, liegen die Gründe außerhalb Europas zwar auf einer ähnlichen Linie, jedoch ohne das Sicherheitsnetz einer Fusionskontrollprüfung durch die Europäische Kommission.

Der vorliegende Beitrag von Dmitry Golovanov bietet einen Überblick über den russischen Ansatz beim Umgang mit ausländischem Medieneigentum und beleuchtet die Entwicklung, welche die Vorschriften für ausländische Beteiligung am russischen Medienmarkt genommen haben. Als Wendepunkte werden die Jahre 2001, 2008 und 2014 genannt, in denen Beschränkungen für ausländische Investoren eingeführt wurden. Golovanov untersucht sowohl die Vorschriften als auch die Maßnahmen, die Unternehmen ergriffen haben, um diese einzuhalten. Einen besonderen Schwerpunkt legt der Verfasser auf Marktforschungseinrichtungen und Videoabrufdienste, bevor er sich ausführlich mit den jüngsten Beschränkungen befasst, welche Medieneinrichtungen verpflichten, jegliche Förderung, die sie von ausländischen Unternehmen erhalten, zu melden, und einige vorläufige Schlussfolgerungen zu den aktuellsten Trends zieht.

Straßburg, September 2018

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Einleitung.....	3
2. Erste Änderungswelle	5
3. Einstufung von Massenmedien als strategische Unternehmen	9
4. Umsetzung einer Begrenzung ausländischer Kontrolle auf 20 Prozent.....	13
4.1. Regulierungsmodell.....	13
4.2. Umsetzung des Gesetzes.....	15
<hr/>	
5. Neue Vorschriften für Medienmarktforschungsorganisationen und Videoabrufdienste.....	21
5.1. Anti-TNS-Gesetz	21
5.2. Anti-Netflix-Gesetz.....	24
<hr/>	
6. Meldepflicht zu ausländischer Finanzierung.....	27
7. Fazit.....	29



Zusammenfassung

Seit den ersten nachgiebigen Beschränkungen, die im russischen Föderationsgesetz zur Regulierung der Massenmedien von 1991 niedergelegt waren und in den 1990ern zu einem Anstieg an ausländischen Unternehmen auf dem russischen Fernsehmarkt geführt hatten, hat sich der Ansatz des Staates beim Medienmarkt mittlerweile drastisch verschärft und ist gegenüber ausländischen Unternehmen aktiver und feindseliger geworden. Um jede Form ausländischer Kontrolle des Medienmarktes zu verhindern, wurde ein Paket an strengen Schutzmaßnahmen eingeführt, was zu einer vollständigen Umgestaltung des Medienmarktes geführt hat. **Kapitel 1** beschreibt und zeichnet die Entwicklungsgeschichte nach, welche die Vorschriften für ausländische Beteiligung am russischen Medienmarkt genommen haben.

Die ersten wesentlichen Beschränkungen für ausländische Beteiligung am Fernsehsektor wurden mit dem Föderationsgesetz vom 4. August 2001 als notwendige Reaktion zum Schutz der Informationssicherheit des Staates erlassen. Es enthält eine umfangreiche Liste an Personen (zum Beispiel ausländische Staatsbürger und ausländische juristische Personen), denen das Recht verwehrt ist, als Gründer von Fernseh- oder Videosendern zu agieren oder im Rundfunkbereich tätige juristische Personen zu gründen, die mindestens die Hälfte des russischen Hoheitsgebiets oder der russischen Bevölkerung erreichen. **Kapitel 2** legt den Schwerpunkt auf diese erste große Veränderung und deren Auswirkungen auf die Industrie.

Es entstand dann eine neue Art der Beschränkung ausländischer Beteiligung. Sie stützte sich auf die Einstufung bestimmter Medienunternehmen als strategische Unternehmen, die in den Augen der russischen Regierung als für die nationale Sicherheit „interessant“ erschienen. Dieser 2001 eingeführte Status eines „strategischen Unternehmens“, welcher Unitarunternehmen und Unternehmen mit staatlicher Beteiligung betrifft, sieht vor, dass jede Privatisierung oder Verkörperschaftung eines solchen Unternehmens die vorherige Zustimmung des Präsidenten der Russischen Föderation erfordert. Die Beschränkungen wurden 2008 verschärft, als Fernseh- oder Hörfunkunternehmen, die in ein Gebiet ausstrahlen, in dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung einer bestimmten Region Russlands lebt, als für die Verteidigung und Sicherheit des Landes strategisch wichtig eingestuft wurden. Die Konsequenzen eines solchen Status für ausländische Beteiligung werden detailliert in **Kapitel 3** ausgeführt.

Mit Hinweis auf Schutzmaßnahmen vor ausländischem Einfluss, wie sie in anderen Ländern gelten, jedoch ohne Beachtung der bereits geltenden Regulierung ausländischer Investitionen in strategische Unternehmen wurde dann 2014 eine tiefgreifende Reform in Bezug auf ausländische Kapitalbeteiligung an Eigentum und Verwaltung von Medienvermögen durchgeführt. Ein zweistufiges System von Beschränkungen wurde



geschaffen, damit keine Ausländer direkte oder indirekte Kontrolle über russische Massenmedien erlangen, was zu einem vollständigen Verbot ausländischer Beteiligung als Gründer oder an der Redaktion einer Medien- oder Rundfunkorganisation sowie zur Begrenzung ausländischer Kontrolle auf 20 Prozent führte. Von dieser Reform waren zwischen 35 und 50 Prozent der Medienmarktteilnehmer betroffen. **Kapitel 4** untersucht die unterschiedlichen Optionen, zu denen diese Unternehmen greifen, um dem neuen Gesetz zu entsprechen, sowie die organisatorischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sie sich gegenüber sehen, insbesondere beim Schutz ausländischer Minderheitsaktionäre und der Frage der Rechtmäßigkeit bestimmter Bestimmungen in Nicht-Unternehmensverträgen mit ausländischen Partnern.

Rundfunkunternehmen sind jedoch nicht die einzigen Körperschaften, die sich mit Beschränkungen ausländischer Beteiligung am Unternehmensvermögen konfrontiert sehen. **Kapitel 5** beschäftigt sich mit vergleichbaren Beschränkungen, die Medienmarktforschungsorganisationen und Videoabrufdiensten auferlegt wurden. Im Juli 2016 wurde das „Anti-TNS-Gesetz“ verabschiedet, welches vorsieht, dass Marktforschung und insbesondere Zuschauermessungen ausschließlich von autorisierten Organisationen vorgenommen werden. Die Regeln für die Autorisierungsverfahren beinhalten unter anderem Begrenzungen für ausländische Kapitalbeteiligung an Marktforschungsorganisationen, vergleichbar mit denen, die bereits für Medien- und Rundfunkorganisationen gelten. In Bezug auf Videoabrufdienste wurde im Mai 2017 auf Antrag von Vertretern der großen Fernsehsender und Medienholdings das „Anti-Netflix-Gesetz“ verabschiedet, um den rechtlichen Status von OTT-Diensten zu klären und gleichzeitig ähnliche Beschränkungen zur ausländischen Beteiligung an audiovisuellen Diensten einzuführen.

Schließlich wurden im Zuge der Beschränkungen für ausländische Unternehmen ab Dezember 2015 Medienunternehmen dazu verpflichtet, jedwede Mittel, die sie aus ausländischen Quellen erhalten, zu melden, wie in **Kapitel 6** berichtet wird.

Kapitel 7 bietet ein Fazit zu den zahlreichen Beschränkungen, die in den letzten Jahren eingeführt wurden und Russlands konsequente Ausrichtung auf die Errichtung eines protektionistischen Regimes im Informationsmarkt aufzeigen.



1. Einleitung

Das Gesetz der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien gibt den Rahmen vor, in dem sich Ausländer am Medienmarkt beteiligen können. Artikel 7 der 1991 verabschiedeten ersten Fassung des Gesetzes¹ sah ein Verbot für die „Gründung“ („Etablierung“) von Massenmedien durch Ausländer vor. Tatsächlich beeinträchtigte diese Einschränkung das Mediengeschäft jedoch nicht wesentlich: Das Eigentum an den Vermögenswerten wurde durch das Mediengesetz nicht geregelt, sodass eine Person, welche im Sinne des Gesetzes „Gründer“ war, nicht unbedingt die Kontrolle über die Vermögenswerte des Medienunternehmens ausüben musste.² Darüber hinaus war es Ausländern nicht untersagt, eine juristische Person nach russischem Recht zu gründen, die als Gründer einer Zeitung, Zeitschrift oder Fernsehgesellschaft fungieren konnte. Dieses Schlupfloch war wenig überraschend auf Defizite in der frühen russischen Medien- und Unternehmensgesetzgebung zurückzuführen. So wurde zum Beispiel das neue Zivilgesetzbuch, welches unter anderem die Grundlagen des Unternehmensrechts regelt, erst drei Jahre später verabschiedet. Die wirtschaftliche und politische Situation gab darüber hinaus zu jener Zeit keinen Anlass zu Beschränkungen für ausländische Personen.

Die Nachgiebigkeit dieser Beschränkungen führte in den 1990er Jahren (insbesondere zu deren Ende) zu einem Anstieg ausländischer Unternehmen auf dem russischen Fernsehmarkt. Die damalige Unternehmenspraxis erschwerte in der Regel die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen mit russischen Geschäftsleuten, bei denen die Investitionen und die finanzielle Kontrolle in den Händen der ausländischen Unternehmen verblieben. Massenmedien wurden als juristische Personen nach russischem Recht mit ausländischer Kapitalbeteiligung gegründet. Ausländische Anteilseigner konnten Entscheidungen des obersten Managements durch Unternehmensabläufe beeinflussen.

Gleichzeitig wurden nationale Rundfunkunternehmen (im Eigentum und unter Kontrolle russischer Staatsbürger) eingeführt, wobei staatliche und private Unternehmen nebeneinander auf dem Markt existierten. Die privaten Medienunternehmen waren im Eigentum von Medienmoguln, aber auch staatlich kontrollierte Unternehmen standen unter deren Einfluss (durch Minderheitsbeteiligungen und Kontrolle über die Finanzen).

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (Gesetz der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien) vom 27. Dezember 1991 N 2124-1. Der russische Text ist abrufbar unter <http://docs.cntd.ru/document/9003299>.

² „Gründer“ ist eine (natürliche oder juristische) Person, die eine Medieneinrichtung etabliert. Diese Person ist nicht unbedingt Inhaber der Vermögenswerte.



Ab der Jahrtausendwende begann sich die Herangehensweise des Staates beim Medienmarkt jedoch rasant zu verändern. Er wurde aktiver und in einigen Fällen auch aggressiver. Die Medienmoguln der 1990er wurden überzeugt oder genötigt, ihre Unternehmen sowie auch ihre Anteile an staatlichen Unternehmen entweder an Medienunternehmen im Eigentum staatlicher Unternehmungen (zum Beispiel Gazprom-Media) oder an neu entstandene Medienholdings (zum Beispiel Nationale Mediengruppe - NMG)³ zu verkaufen.

Gleichzeitig wurde ein Maßnahmenpaket vorgeschlagen und umgesetzt, um Medienanbieter vor Einflussnahme aus Übersee zu schützen. Erste Signale für den Markt waren 2001 die Verhängung eines Verbots direkter Eigentumskontrolle an Rundfunkmedien durch ausländische Personen sowie die Einführung von Schutzmaßnahmen für die Eigentumskontrolle bei staatlichen Massenmedien. 2008 kam es zu einer Weiterentwicklung der oben genannten Vorschrift, das heißt die Beteiligung ausländischer Personen an strategischen Vermögenswerten wurde detailliert geregelt. Als strategisch wurden auch die großen Rundfunkveranstalter eingestuft.

Grundlegende Veränderungen ergaben sich schließlich, als die Verbote derart ausgeweitet wurden, dass der Medienmarkt von Grund auf neu geordnet wurde. Ab diesem Zeitpunkt ging es nicht mehr darum, der tatsächlichen oder potenziellen Dominanz ausländischer Unternehmen auf dem russischen Medienmarkt entgegenzuwirken, sondern es wurden Beschränkungen für ausländische Kapitalbeteiligungen an Medien erlassen, um eine Kontrolle über die Medienpolitik aus dem Ausland zu verhindern. Dieser Prozess dauert noch an: Ausländische Unternehmen dürfen keine Messungen des Fernsehmarktes durchführen und sind bei der Finanzierung russischer Medien eingeschränkt; Online-Videoportale unterliegen Beschränkungen hinsichtlich der Beteiligung ausländischer Personen. Parlamentsabgeordnete und Regierungsstellen entwickeln weitere Maßnahmen, um den Informationsbereich zu schützen.

Dieser Beitrag will einen Überblick und eine Analyse zu richtungsweisenden Gesetzesinitiativen geben, die eine ausländische Beteiligung an der Medienwirtschaft einschränken und damit die Gestalt des Fernsehmarktes im heutigen Russland verändern.

³ NMG ist eine private Unternehmung im Eigentum von Unternehmen des russischen Oligarchen Yuri Kovalchuk, der als Freund des russischen Präsidenten gilt. Kovalchuks Bank „Rossia“ („Russland“) war unter den ersten Unternehmen, die mit US-Sanktionen belegt wurden. Geleitet wird NMG von Kirill Kovalchuk, einem Neffen Yuri Kovalchuks, der auf der OFAC-Liste der Specially Designated Nationals And Blocked Persons steht. Die Liste ist abrufbar unter <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/12/21/670652-sanktsii-kovalchuka>.



2. Erste Änderungswelle

Zum allgemeinen Verständnis sei erwähnt, dass es vor 2001 keinen einheitlichen und strukturierten Rechtsrahmen zur Begrenzung ausländischer Beteiligungen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren Russlands gab. Das Föderationsgesetz über ausländische Investitionen in der Russischen Föderation⁴ begründete grundsätzlich das sogenannte „nationale“ Rechtsregime, welches ausländischen und russischen Investoren gleiche Eigentumsrechte einräumte. Einschränkungen der Tätigkeit ausländischer Investoren waren nur durch Föderationsgesetze möglich und nur, wenn es zum Schutz „der verfassungsmäßigen Ordnung, der Sittlichkeit, der Gesundheit, von Rechten und legitimen Interessen Dritter sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit“ erforderlich war. Beschränkungen wurden in verschiedenen Wirtschaftsbereichen durch Einzelgesetze geregelt und hatten häufig mehrere Zielrichtungen.

Dies galt für die ersten Eigentumsbeschränkungen für ausländische Personen im Fernsehsektor, die eingeführt wurden. Mit dem Föderationsgesetz vom 4. August 2001⁵ wurde Artikel 19.1 des Mediengesetzes novelliert. Gemäß der Gesetzesbegründung⁶ wurde die Änderung eingebracht, da der Schutz der Informationssicherheit des Staates notwendig geworden war.

Mit Teil 1 von Artikel 19.1 wurde die erweiterte Liste der Personen (zu vergleichen mit den allgemeinen Bestimmungen von Artikel 7) gebilligt, denen das Recht verwehrt ist, als Gründer von Fernseh- und Video-„Programmen“ (das heißt Fernsehsendern) auf dem Gebiet der Russischen Föderation und ihrer Regionen zu agieren. Demnach dürfen ausländische Staatsbürger, Staatenlose sowie russische Staatsbürger mit doppelter Staatsbürgerschaft, ausländische juristische Personen und russische juristische Personen mit über 50 Prozent ausländischer Kapitalbeteiligung keine Gründer sein.

Den oben genannten natürlichen und juristischen Personen wurde untersagt, im Rundfunkbereich tätige juristische Personen zu gründen. Das Verbot war nicht absolut; es erstreckte sich lediglich auf Rundfunkorganisationen mit ausländischer Beteiligung, deren Sendetätigkeit mindestens die Hälfte der Gebietskörperschaften (Regionen) der

⁴ Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (Föderationsgesetz „Über ausländische Investitionen in der Russischen Föderation“) vom 9. Juli 1999, Nr. 160-ФЗ. Der russische Text ist abrufbar unter: <https://www.legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-09071999-n-160-fz-ob/>.

⁵ Федеральный закон «О внесении дополнения в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» (Föderationsgesetz der Russischen Föderation „Über die Ergänzung des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien“) vom 4. August 2001, Nr. 107-ФЗ. Der russische Text ist abrufbar unter <http://docs.cntd.ru/document/901794237>.

⁶ Der russische Text der Gesetzesbegründung ist abrufbar unter <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/78801-3>.



Russischen Föderation oder ein Gebiet, auf dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung der Russischen Föderation lebt, erreichte.

Die Regelung von 2001 beinhaltete schließlich ein Verbot des Verkaufs von Anteilen an Rundfunkunternehmen, wenn in der Folge die „ausländische Beteiligung“ am Gesellschaftskapital des Unternehmens 50 Prozent überschritt.

Wenngleich die Industrie von den neuen Vorschriften wenig begeistert war, brachte das Inkrafttreten des Gesetzes an sich doch keine signifikante Veränderung der Marktlage. Fachleute äußerten die Vermutung, das Gesetz sei in erster Linie speziell gegen einen der einflussreichsten russischen Medienoligarchen, Vladimir Gusinsky, gerichtet, der den beliebten privaten Fernsehsender NTV, der in Opposition zur Regierung stand, kontrollierte.⁷ Ein Element der Strategie Gusinskys, die Kontrolle über sein Geschäft zu behalten, bestand in Verhandlungen mit ausländischen Investoren über den Verkauf von Anteilen an ausländische Personen.⁸ Als das Gesetz verabschiedet wurde, war der Medienmogul jedoch bereits weitestgehend ausmanövriert: 2000 war gegen Gusinsky ein Strafverfahren eingeleitet worden, das eingestellt wurde, nachdem er Medienanteile an Gazprom-Media verkauft hatte. Nachdem er das Land verlassen hatte, veröffentlichte der Oligarch den Anhang zum Vertrag über den Anteilsverkauf, welcher Garantien für die Beendigung des Strafverfahrens sowie für die Möglichkeit, das Land zu verlassen, beinhaltete. 2004 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, die russischen Behörden hätten ein politisch motiviertes Strafverfahren benutzt, um die Presse- und Rundfunkgeschäfte von Gusinsky zu übernehmen.⁹

Ansonsten stellte die eingebrachte Regelung an sich kein bedeutendes Hindernis für die Tätigkeit ausländischer Investoren dar, wenngleich die Veränderungen ihre Spuren hinterlassen haben. Eine Folge ihrer Umsetzung war die Errichtung verwaltungstechnischer Hürden für die Registrierung von Massenmedien. Unter den verschiedenen Schritten zur Umsetzung der neuen Regelung erließ die Föderale Aufsichtsbehörde für Massenkommunikation, Kommunikationswesen und Schutz des kulturellen Erbes (Registrierungsbehörde) eine sehr detailliert ausgeführte Verwaltungsvorschrift zur Registrierung von Massenmedien.¹⁰ Die Verwaltungsvorschrift verlangt von den Gründern von Massenmedien (juristische Personen) die Vorlage von Unterlagen mit vollständigen Einzelheiten über ihre Beteiligungsstruktur zum Zeitpunkt der Registrierung der Medien. Als Rechtfertigung dieser Forderung wurde angeführt, es sei erforderlich, die Konformität der potenziellen Medieneinrichtungen mit den

⁷ Изменения Закона РФ «О средствах массовой информации» в 1991 - 2010 гг.: факты как история, http://portalus.ru/modules/russianlaw/rus_readme.php?subaction=showfull&id=1401390655&archive=&startfrom=&ucat=&.

⁸ Журналисты НТВ спугнули инвесторов, abrufbar unter: <https://www.kommersant.ru/doc/253341>.

⁹ Weitere Einzelheiten siehe EGMR-Urteil vom 19. Mai 2004 in der Rechtssache Gusinskiy gegen Russland, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61767>.

¹⁰ Административный регламент исполнения государственной функции по регистрации средств массовой информации (Verwaltungsvorschrift zur Ausübung der staatlichen Funktionen bei der Registrierung von Massenmedien durch die Föderale Aufsichtsbehörde für Massenkommunikation, Kommunikationswesen und Schutz des kulturellen Erbes, „Medienregistrierung“), genehmigt per Erlass der Föderalen Aufsichtsbehörde für Massenkommunikation, Kommunikationswesen und Schutz des kulturellen Erbes vom 22. Oktober 2007, Nr. 315. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <https://rg.ru/2008/03/19/smi-registracia-dok.html>.



Anforderungen aus Artikel 19.1 zu prüfen. Die für diese Zwecke erforderlichen Informationen sind jedoch öffentlich verfügbar und können aus staatlichen Registern bezogen werden. Mit diesem Argument legten Gründer von Massenmedien beim Obersten Gerichtshof Berufung gegen die Verwaltungsvorschrift ein, welcher wiederum die einschlägigen Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift mit der Begründung kassierte, die Forderungen der Registrierungsbehörde zur Vorlage zusätzlicher Unterlagen seien überzogen und die Bestimmungen der Vorschrift gesetzeswidrig.¹¹

Man kann sagen, die Regulierungsbehörden haben dazugelernt: In der Folge wurden mit der Einführung von Beschränkungen in das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien entsprechende Verpflichtungen für die Antragsteller aufgenommen, Unterlagen einzureichen, welche die jeweiligen Konditionen eigentumsrechtlicher Vorgaben des Gesetzes bestätigen oder nachweisen.

¹¹ Определение Верховного Суда РФ (Beschluss des Obersten Gerichtshofs Russlands) vom 23. Dezember 2008, Nr. КАС08-647. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter <https://bazanpa.ru/verkhovnyi-sud-rf-opredelenie-nkas08-647-ot23122008-h1262946/>.



3. Einstufung von Massenmedien als strategische Unternehmen

Seit 2001 ist die Festlegung strategischer Industrien und Unternehmen, bei denen die russische Regierung eine Beteiligung als wesentlich für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit betrachtet, Gegenstand allgemeiner Wirtschaftsregulierung geworden. Dieser Ansatz basiert auf dem Gesetz zur Privatisierung von Staats- und Kommunaleigentum¹², welches den Begriff der „strategischen Unternehmen“ einführte. Gemäß diesem Gesetz kann eine Privatisierung (Verkauf eines staatlichen Unternehmens an private Investoren als Ganzes oder von Kapitalanteilen) oder eine Verkörperschaftung (Umwandlung eines „Unitarunternehmens“ in eine Kapitalgesellschaft mit dem Staat als Anteilseigner) solcher Art von Unternehmen nur nach einem speziellen Verfahren erfolgen, insbesondere vorbehaltlich einer vorherigen Zustimmung des Präsidenten der Russischen Föderation.

Die Liste der strategischen Unternehmen wird vom Präsidenten auf Empfehlung der Regierung der Russischen Föderation erstellt. Der Präsidialerlass zur Genehmigung dieser Liste wurde erstmals am 4. August 2004 veröffentlicht¹³ und seither einer Reihe von Änderungen unterworfen, welche zu einer wesentlichen Kürzung von ungefähr eintausend auf gegenwärtig 147 strategische Unternehmen führten.

Es gibt zwei Arten von Unternehmen auf dieser Liste: Unternehmen im Staatseigentum („Unitarunternehmen“) und kommerzielle Unternehmen mit staatlicher Kapitalbeteiligung. Die Aktiva der *Unitarunternehmen* bestehen ausschließlich aus staatlichen Mitteln, und ein Verkauf von Anteilen an solchen Unternehmen ist vor einer Verkörperschaftung unmöglich. Unternehmen der zweiten Kategorie sind Aktiengesellschaften, bei denen der Anteil des Staates von der kleinsten Stückelung bis zu 100 Prozent schwanken kann.

Sechs Unternehmen auf der Liste des Präsidenten sind entweder Medienunternehmen oder Organisationen, die wichtige technische Dienstleistungen im Mediensektor anbieten. Fünf davon sind föderale staatliche Unitarunternehmen: die

¹² Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (Föderationsgesetz „Über die Privatisierung von Staats- und Kommunaleigentum“) vom 21. Dezember 2001, Nr. 178-ФЗ. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter <https://rq.ru/2002/01/26/private-dok.html>.

¹³ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» (Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation „Über die Genehmigung der Liste strategisch wichtiger Unternehmen und strategisch wichtiger Kapitalgesellschaften“) vom 4. August 2004, Nr. 1009 (zuletzt geändert am 10. Februar 2018). Der russische Text ist abrufbar unter <http://docs.cntd.ru/document/901904859>.



größte staatliche Medienholding „Russische Fernseh- und Hörfunkgesellschaft“ (VGTRK), die Nachrichtenagenturen „ITAR-TASS“ und „Russia Today“, das russische Fernseh- und Hörfunknetzwerk (eine Organisation für die Übertragung von Fernsehsignalen) und das Technische Zentrum Ostankino (das zentrale technische Produktions- und Sendezentrum in Russland). Die einzige öffentlich-rechtliche Mediengesellschaft auf der Liste ist *Channel One*. Die staatliche Kapitalbeteiligung bei *Channel One* beträgt 51 Prozent.

VGTRK und *Channel One* betreiben mehrere frei empfangbare Fernsehsender sowie eine Reihe von Sendern, die über Kabelnetze und im Internet verfügbar sind. Die beiden landesweiten Hauptfernsehsender dieser Medienholding („Russia 1“ und „Channel One“) nehmen durchweg den ersten und zweiten Platz bei den Zuschauerzahlen ein; sie hatten in den letzten Jahren jeweils circa 24 Prozent Zuschaueranteile in der Russischen Föderation.¹⁴

So lange VGTRK und *Channel One* als strategische Unternehmen eingestuft sind, bleibt es dem Präsidenten vorbehalten, Entscheidungen über den Transfer staatlicher Anteile oder Vermögenswerte an private Personen oder Organisationen einschließlich ausländischer Personen zu treffen. In Bezug auf VGTRK bekräftigen Regierungsvertreter jedes Jahr aufs Neue, dass diese Holding niemals privatisiert werde.¹⁵ Eine ähnliche Position vertrat der Präsident der VGTRK-Holding Oleg Dobrodeev in einem Interview.¹⁶ VGTRK steht nicht auf der Liste der geplanten Privatisierungen, die von der russischen Regierung für 2017-2019 gebilligt wurde.¹⁷

In Bezug auf *Channel One* wurden nie Pläne veröffentlicht, den Anteil des Staates herunterzufahren. Die Inhaber der 49 Prozent Anteile an *Channel One* sind jedoch berechtigt, (vorbehaltlich unternehmensrechtlicher Anforderungen) ihre Anteile an Dritte zu veräußern. Gegenwärtig ist dieses Anteilspaket auf drei russische Organisationen¹⁸ aufgeteilt, deren Namen in der Fachwelt nicht bekannt sind. 2010 stellte die russische Wirtschaftszeitung *Vedomosti* Nachforschungen zur tatsächlichen Aktionärsstruktur von *Channel One* an. Dieser Versuch blieb jedoch ohne Erfolg: Im Ergebnis stand die

¹⁴ Erhebungsergebnisse für 2017 laut Forschungsunternehmen MediaScope. Siehe Jahresbericht 2017, abrufbar unter www.mediascope.net/rkn/#view. Die Ergebnisse für 2013-2015 wurden von der Zeitung *Vedomosti* veröffentlicht, abrufbar unter

www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/01/22/625025-krupneishie-kanali-teryayut.

¹⁵ 2004 erklärte der für Verwaltungsreformen zuständige Vize-Premierminister Alexander Zhukov, die Privatisierung von VGTRK stehe nicht auf der Agenda der Regierung (A. Жуков: ВГТРК и РТРС приватизировать не дадим (A. Zhukov: Wir werden der Privatisierung von VGTRK und RTRS nicht zustimmen), www.rbc.ru/economics/21/10/2004/5703c16a9a7947dde8e0880f).

¹⁶ «Я категорически против акционирования ВГТРК» (Ich bin strikt gegen die Umwandlung von VGTRK in eine Aktiengesellschaft), <https://www.kommersant.ru/doc/466812>.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы» (Regierungsanordnung der Russischen Föderation „Über die Genehmigung des Prognoseplans für die Privatisierung von Föderationseigentum und die Hauptrichtungen bei der Privatisierung von Föderationseigentum 2017-2019“) vom 8. Februar 2017, Nr. 227-p. Der russische Text ist abrufbar unter www.docs.cntd.ru/document/420391920.

¹⁸ Nach Angaben des nationalen Registers der juristischen Personen <https://egrul.nalog.ru/>.



Behauptung, de jure halte der Staat lediglich 51 Prozent der Anteile an *Channel One*, de facto über jedoch die vollständige Kontrolle aus.¹⁹

Weitere Beschränkungen für ausländisches Eigentum im Rundfunksektor ergingen am 7. Mai 2008 mit Inkrafttreten des Föderationsgesetzes über ausländische Investitionen in Wirtschaftsunternehmen, die für die Verteidigung und Sicherheit des Staates von strategischer Bedeutung sind.²⁰

Fernseh- oder Hörfunk, der in ein Gebiet ausgestrahlt wird, in dem mindestens die Hälfte der Bevölkerung einer bestimmten Region („Gebietskörperschaft der Föderation“) Russlands lebt, wird als für die Verteidigung und Sicherheit des Staates von strategischer Bedeutung betrachtet. Beteiligt sich ein ausländischer Investor an einer solchen Rundfunkgesellschaft, hat er die zuständige Regierungsstelle (Kartellbehörde der Föderation - FAS) von jedem Vertrag in Kenntnis zu setzen, der zu einem mindestens fünfprozentigen Anteilsbesitz führt. Die Mitteilung ist der FAS unter Beifügung einer Vertragskopie binnen 45 Tagen nach Wirksamwerden des Vertrags zuzusenden. Ungeachtet dessen, dass der Antragsteller Vertraulichkeit in Bezug auf die zentralen Konditionen der Vereinbarung zum Anteilserwerb verlangen kann, ist deren Inhalt staatlichen Behörden zugänglich.

Kommt der ausländische Investor der Verpflichtung, der FAS eine Mitteilung zu übersenden, nicht nach, kann dies dazu führen, dass ihm seine Stimmrechte in den Verwaltungsorganen des strategischen Unternehmens so lange vorenthalten werden, bis er die Verpflichtung erfüllt hat.

Ein anderes Verfahren kommt bei Geschäften zur Anwendung, bei denen ein ausländischer Investor mindestens 50 Prozent des Gesellschaftseigentums erwirbt oder die einer ausländischen Person das Recht einräumen, die Unternehmensleitung eines strategischen Unternehmens zu ernennen oder einem ausländischen Unternehmen das Recht einräumen, als CEO zu fungieren. Derartige Geschäfte bedürfen einer vorherigen Zustimmung durch die FAS. Eine vorherige Zustimmung ist zudem für Geschäfte zwingend erforderlich, die ausländischen Regierungen oder internationalen Organisationen sowie Körperschaften unter deren Kontrolle ein direktes oder indirektes Recht an 25 Prozent der Anteile an einem strategischen Unternehmen einräumen oder anderweitig eine Verhinderung von Managemententscheidungen ermöglichen. Geschäfte und Verträge, die unter Nichtachtung des oben geforderten Verfahrens geschlossen wurden, sind nichtig.

Ein Beispiel für das Eingreifen der FAS in den Erwerb einer Rundfunkgesellschaft durch eine ausländische Person ist der Fall *Disney Channel*. In der russischen Presse wurde geschrieben, die Gesellschaft Catalpa vertrete *The Walt Disney Company*. Am 11. Oktober 2008 ersuchte Catalpa die FAS, den Kauf von 49 Prozent der Anteile an der russischen

¹⁹ «Первым каналом» владеют однокурсница Путина и подруга Абрамовича (Channel One gehört Putins Kommilitonin und Abramovichs Freundin), https://vedomosti.ru/library/articles/2010/11/01/sekrety_pervoj_knopki.

²⁰ Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (Föderationsgesetz „Über ausländische Investitionen in Unternehmen der Wirtschaft, die für die Verteidigung und Sicherheit des Staates von strategischer Bedeutung sind“) vom 29. April 2008, Nr. 57-ФЗ. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter: <https://rg.ru/2008/05/07/investicii-fz-dok.html>.



Gesellschaft Media One - TV Holdings Limited für USD 233 Mio. zu genehmigen. Die zusammen mit dem Ersuchen bei der FAS eingereichten Unterlagen enthielten Berichten zufolge falsche Angaben und deuteten die Möglichkeit an, *MO-TV Holdings Limited* könnte unter die Kontrolle eines ausländischen Unternehmens geraten. Der Antrag von Catalpa wurde am 12. Februar 2009 von der FAS abgewiesen. Der stellvertretende FAS-Leiter Andrei Kashevarov erklärte damals, die falschen Angaben betrafen die Frage, wie weit der Einfluss von Disney auf die Geschäftstätigkeit des zukünftigen Unternehmens reichen würde. Robert A. Iger, Präsident und CEO von *The Walt Disney Company*, bemühte sich um ein Gespräch mit Premierminister Vladimir Putin in dieser Angelegenheit, welches jedoch nicht stattfand. Damals glaubten Beobachter, die Entscheidung der FAS sei nicht durch formalrechtliche Aspekte, sondern durch eine politische Entscheidung und die Besorgnis um „Informationssicherheit“ begründet gewesen. Im Mai 2009 zog sich Disney offiziell von den Verhandlungen zurück. Das Unternehmen gab jedoch seine Bemühungen um einen Eintritt in den russischen Markt nicht auf. Im Oktober 2011 wurde eine Vereinbarung zur Übernahme eines 49-prozentigen Anteils am Sender „Seven TV“ geschlossen, der sich im Eigentum der Holding U-TV befindet (Die Holding wurde infolge einer Fusion mehrerer Unternehmen, darunter Aktiva der Media One - TV Holdings Limited, eingerichtet). Iger kündigte die Vereinbarung eines Treffens mit Premierminister Putin an. *The Walt Disney Company* kaufte die Anteile von *UTH Russia Limited* für USD 300 Mio.²¹

²¹ Walt Disney покупает у ЮТВ 49% телеканала «Семерка» за \$300 млн, <https://www.forbes.ru/news/75718-walt-disney-pokupaet-u-yutv-49-telekanala-semerka-za-300-mln>.



4. Umsetzung einer Begrenzung ausländischer Kontrolle auf 20 Prozent

4.1. Regulierungsmodell

Im Juli 2014 legten Parlamentsabgeordnete einen Gesetzentwurf vor, der die russischen Massenmedien stärker vor ausländischer Kontrolle und Einflussnahme schützen sollte.

In der Gesetzesbegründung²² erklärten die Abgeordneten, der Schutz vor ausländischer Beeinflussung sei in vielen Ländern gängige Praxis. Nach Angaben der Verfasser des Gesetzentwurfes sei es ausländischen Personen in den Vereinigten Staaten gestattet, höchstens 25 Prozent der Anteile an amerikanischen Fernsehkanälen und Hörfunksendern zu halten; in Frankreich sei die Beteiligung ausländischer (das heißt Nicht-EU) natürlicher oder juristischer Personen am Gesellschaftskapital von Fernsehunternehmen auf 20 Prozent begrenzt; in Australien, Indonesien und Kanada liege die Grenze für ausländische Investitionen von Rundfunkveranstaltern bei 20 Prozent, in Spanien bei 25 Prozent. Laut den Verfassern der Gesetzesbegründung sei der Schutzgrad des Informationsmarkts in Russland zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Vorlage dahingegen unzureichend: Es gebe lediglich das Verbot einer Kontrolle von 50 Prozent oder mehr an Rundfunkmedien.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Regelung des Gesetzes über ausländische Investitionen in Wirtschaftsunternehmen, die für die nationale Sicherheit von strategischer Bedeutung sind, von den Abgeordneten vollständig ignoriert wurde. Der Fachwelt wurde dies vom Präsidialrat für Zivilgesellschaft und Menschenrechte (beratendes Organ des Präsidenten der Russischen Föderation mit der Aufgabe, den Präsidenten bei der Gewährleistung und beim Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Russland zu unterstützen) zur Kenntnis gebracht, welcher eine umfassende Analyse des Gesetzentwurfes erarbeitete.²³ Der Rat kam zu dem Schluss, die vorgesehenen Beschränkungen widersprächen geltendem Recht und seien übermäßig. Die Position des Rates wurde vom Parlament jedoch nicht berücksichtigt.

²² Zum Download (auf Russisch) abrufbar unter <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/604509-6>.

²³ Экспертное заключение на ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» (вводящий ограничения на иностранное инвестирование в СМИ) от 06 октября 2014 (Fachgutachten zum Föderationsgesetz „Über die Änderung des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien“ (zur Einführung von Beschränkungen für ausländische Investitionen in die Medien) vom 6. Oktober 2014). Der Text des Berichts ist auf Russisch abrufbar unter www.president-sovet.ru/documents/read/264/.



Änderungen zu Artikel 19.1 des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien erfolgten im Oktober 2014 (Föderationsgesetz „Über die Änderung des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien“),²⁴ traten jedoch über ein Jahr verzögert in Kraft (am 1. Januar 2016), sodass die wichtigsten Marktteilnehmer ausreichend Zeit hatten, ihre Kapitalstruktur an die neuen gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Letztere zielten auf eine weitreichende Reform der Beteiligung ausländischen Kapitals an Eigentum und Verwaltung von Medienvermögen.

Der Gesetzgeber verfolgte einen klaren Ansatz: Ausländische Staatsbürger sollten russische Massenmedien weder direkt noch indirekt kontrollieren. Um dies zu erreichen, wurde ein zweistufiges System von Beschränkungen geschaffen:

Erste Stufe: Jede ausländische Beteiligung am Gründer oder der Redaktion einer Medien- oder Rundfunkorganisation ist verboten. Um das Verbot umzusetzen, verwendet das Gesetz eindeutige Begriffe für die verschiedenen Kategorien von Personen, für die die Beschränkungen gelten, (wie „ausländischer Staat“, „internationale Organisation“ und „ausländische juristische Person“). Gleichzeitig wird der Begriff „Person mit ausländischer Beteiligung“ (der für das russische Recht nicht spezifisch ist) eingeführt.

Zweite Stufe: Die nächste Reihe an Beschränkungen betrifft die wirtschaftliche Kontrolle seitens ausländischer Personen über die Vermögenswerte und die operative Tätigkeit von Organisationen, die als Anteilseigner der oben aufgelisteten Personen agieren (Gründer von Massenmedien, Redaktion, Rundfunkgesellschaft). Eine ausländische juristische Person sowie russische Organisationen, bei denen eine ausländische Körperschaft direkt oder indirekt mehr als 20 Prozent des Gesellschaftskapitals kontrolliert, darf nicht mehr als 20 Prozent der Anteile an Körperschaften der zweiten Stufe kontrollieren.

Wichtig ist hier zu betonen, dass das Gesetz nicht nur direkte Eigentumskontrolle (über Anteilseigentum) verbietet, sondern auch unternehmerische und betriebliche Kontrolle jedweder Form, die eine Einflussnahme auf Entscheidungsgremien und ausführende Organe von Massenmedien ermöglicht. Vertreter von Roskomnadzor stellten klar, die Aufsichtsbehörde werde diese Vorschrift relativ weit auslegen, um jegliche Versuche, ein Schlupfloch zu finden, zu unterbinden.

Es gab zwei Ausnahmen von der generellen Vorschrift, eine Beteiligung ausländischer Elemente am Eigentum einer Medieneinrichtung zu unterbinden. Die erste besagte, dass die Beschränkung nicht gilt, wenn die ausländische Kapitalbeteiligung aufgrund internationaler Verpflichtungen der Russischen Föderation zulässig ist. Die zweite war befristet und bezog sich auf Organisationen, die selbst zu über 80 Prozent von russischen Anteilseignern (Gründern) kontrolliert werden. Dies galt zum Beispiel für ausländische juristische Personen, bei denen die Anteilseigner oder die letztendlichen Nutznießer russische Staatsbürger sind. Dies galt jedoch lediglich bis 2017 als rechtswirksam.

²⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» (Föderationsgesetz „Über die Änderung des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien“) vom 14. Oktober 2014, Nr. 305-ФЗ. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter <https://rg.ru/2014/10/17/ino-smi-dok.html>.



Die Verwaltungsstruktur von Medieneinrichtungen musste bis Ende Januar 2016 mit den Anforderungen des neuen Gesetzes in Einklang gebracht werden. Medienunternehmen mussten die Ergebnisse der entsprechenden Maßnahmen bis 15. Februar 2016 melden. Seit 2016 erfolgt die Registrierung und Lizenzierung neu gegründeter Mediengesellschaften im Rahmen eines Verfahrens, welches eine verpflichtende Bestätigung der Übereinstimmung der Gesellschaftskapitalstruktur mit den Anforderungen aus Artikel 19.1 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien vorsieht.

Am interessantesten war die Frage, was mit den Massenmedien geschieht, die nicht in der Lage sind, die neuen Anforderungen zu erfüllen. Grundsätzlich gilt für Personen und Organisationen, die gegen Artikel 19.1 verstoßen, dass jede unternehmerische Entscheidung durch Stimmabgabe von Personen ausländischen Ursprungs oder mit ausländischer Beteiligung gegenstandslos ist.

Neben unternehmensrechtlichen Beschränkungen sieht das neue Gesetz eine spezielle und strikte Verwaltungshaftung vor: Stellt Roskomnadzor fest, dass die beschränkenden Anforderungen nicht eingehalten werden, einschließlich der Versäumnis der Einreichung des Berichts darüber, dass die Gründungsdokumente mit dem Gesetz in Einklang gebracht wurden, ist die Behörde befugt, gerichtlich die Aussetzung der Tätigkeit des Massenmediums zu beantragen. Gegenwärtig gibt es keine Gerichtsverfahren gegen Massenmedien wegen Verstoßes gegen Artikel 19.1 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien.

4.2. Umsetzung des Gesetzes

Gemäß einer Auswertung des Online-Nachrichtenportals Meduza.io waren 35 bis 50 Prozent der Medienmarktteilnehmer vom neuen Gesetz betroffen.²⁵ Anfangs war es für die Nichtrundfunkmedien schwieriger, das Gesetz einzuhalten. Fernsehsender hatten bereits Erfahrungen mit Beschränkungen, die ihnen 2001 auferlegt worden waren, oder sie waren bereits im Bewusstsein von Beschränkungen für ausländische Beteiligung (nach 2001) gegründet worden. Die Presse hatte jedoch vorher noch nicht mit solchen Schwierigkeiten zu kämpfen gehabt.

Das Verhalten der Verlage spiegelt sehr deutlich die drei Hauptstrategien wider, die von den Medienunternehmen im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Gesetzes gewählt wurden.

Die erste Option, für die sich einige ausländische Unternehmen entschieden, war, alle Vermögenswerte zu verkaufen und den Markt ganz zu verlassen. Ein Beispiel aus dem Pressebereich ist hier die finnische Sanoma Independent Media, für Rundfunkveranstalter steht beispielhaft die schwedische MTG. Für einen Rückzug vom russischen Markt entschieden sich in der Regel die Unternehmen, die keine Partner finden konnten, welche akzeptable Konditionen für eine Zusammenarbeit anboten. Es ist zu betonen, dass im

²⁵ Как устроен закон об иностранцах в СМИ? (Wie funktioniert das Gesetz über Ausländer in Medien?), <https://meduza.io/cards/kak-ustroen-zakon-pro-inostrantsev-v-smi>.



gesamten Jahr 2015 Versuche unternommen wurden, einen Kompromiss zu finden, und die Entscheidungen, sich vom Markt zu verabschieden, fielen häufig einige Monate, bevor das Gesetz in Kraft trat.

Eine beträchtliche Zahl an Unternehmen bevorzugte die zweite Option, die eine Verringerung der Beteiligung an russischem Medienkapital auf 20 Prozent bedeutete. Die ausländischen Beteiligungen wurden für gewöhnlich von den aktuellen Partnern oder etablierten Mediengesellschaften aufgekauft. Diese Option wurde am häufigsten gewählt. So gelangten zum Beispiel im Rundfunksektor die Fernsehkanäle von Disney und Turner unter die Kontrolle der *Media Alliance Company*, die zu 80 Prozent der Nationalen Mediengruppe und zu 20 Prozent Discovery selbst gehört. *The Walt Disney Company* verkaufte ihre Anteile an die *U-TV-Holding*. Während früher die amerikanische Hearst Corporation und der russische Verleger Viktor Shkulev den Verlag *Hearst Shkulev Media Publishing House* zu gleichen Teilen besaßen, stehen jetzt 80 Prozent des Unternehmens unter der Kontrolle Shkulevs, der Rest liegt bei amerikanischen Partnern.

Die dritte Option war schließlich die schwierigste: Einige ausländische Unternehmen zogen es vor, sich keine russischen Medienunternehmen als Partner zu suchen, sondern selbst derartige Unternehmen zu gründen. Dies war (und ist) eine große Herausforderung, da es sehr viel Organisationsarbeit erfordert und die neuen Medien riskieren, dass ihre Tätigkeit von Roskomnadzor unterbunden wird. Wie schon früher verkündete die Behörde, sie werde betriebliche Strukturen und Modelle besonders überwachen, die es ausländischen Personen potenziell ermöglichen, den Betrieb von Medieneinrichtungen indirekt zu beeinflussen.

Eines dieser Unternehmen, das auf Schwierigkeiten stieß, war der deutsche Burda-Verlag. Im November 2015 gab die russische Kartellbehörde FAS dem Antrag des russischen Unternehmens *Everest Culture* statt, 100 Prozent der stimmberechtigten Anteile an Burda zu übernehmen. 90 Prozent der Anteile an *Everest Culture* gehörten dem Chefbuchhalter von Burda Alexander Efimov; die restlichen 10 Prozent waren im Besitz der deutschen Burda Verlag Osteuropa. Der Leiter von Roskomnadzor stellte klar: „Wenn die geschaffene Struktur tatsächlich auf den Chefbuchhalter eingetragen ist und deren Gründer ein früherer Angestellter des russischen Burda-Büros ist, fällt sie als indirekt verbundenes Unternehmen unter das Gesetz. Sobald das Gesetz in Kraft tritt, werden wir dies prüfen.“²⁶ Burda musste die Unternehmensstruktur nach der Warnung von Roskomnadzor ändern: Die Beteiligung der Gründer am Unternehmen wurde zurückgefahren.

Offensichtlich hatten alle Medienunternehmen mit ausländischen Investoren eine Menge an organisatorischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Problemen zu bewältigen, die der Gesetzgeber nicht angemessen prognostiziert hatte.

Eines der Hauptprobleme bestand darin, dass es zur Zeit der Inkraftsetzung des Gesetzes komplexe Holdingstrukturen mit ausländischer Beteiligung in Russland gab. Die Aufgabe, ausländische Personen aus solchen Holdings herauszulösen, war schwierig und

²⁶ Роскомнадзор предостерег Burda от неправильной смены собственников (Roskomnadzor warnt Burda vor inkorrektem Eigentümerwechsel), <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2015/11/27/618631-ne-na-togo-prodali>.



zeitaufwändig angesichts der Notwendigkeit, unternehmerischen Verpflichtungen nachzukommen und rechtlichen Verfahren gerecht zu werden. Zudem bestand das Problem des Abgleichs finanzieller Konditionen und der Mittelbeschaffung für den Kauf ausländischer Medienaktiva von ausländischen Partnern. Medienunternehmen, insbesondere große Rundfunkveranstalter, gehörten zu den ersten, die das Problem erkannten. Die *CTC-Media* (betreibt mehrere Sender, darunter CTC, der zu den fünf beliebtesten in Russland gehört) mit ihrem Großaktionär, der schwedischen *Modern Times Corporation*, appellierte an den russischen Präsidenten, das Inkrafttreten des Gesetzes um ein weiteres Jahr aufzuschieben. Das Ansinnen von CTC-Media wie auch andere Initiativen von Printmedieneignern wurden jedoch abgewiesen.

Im Fall der *CTC-Media* bestand die besondere Schwierigkeit darin, dass ein Teil der Unternehmensaktien an der Börse NASDAQ gehandelt wurde, so dass es schlechterdings unmöglich war, die genaue Höhe der ausländischen Beteiligung festzustellen. Auch einige andere Marktteilnehmer hatten dieses Problem.

Die *Modern Times Group* verkaufte schließlich einen 38-prozentigen Anteil für USD 123 Mio. erfolgreich an *U-TV Holding*. Die Vertragsparteien wickelten das Geschäft erst im Mai 2016 ab, und MTG erklärte, man habe keine Anteile mehr an *CTC Media* oder deren Aktivitäten.²⁷ Um eine vollständige Einhaltung des Gesetzes zu gewährleisten, zog sich *CTC-Media* von der US-Börse zurück.

Eine Reihe von Wissenschaftlern und Consultants analysierten die neuen Herausforderungen. Wie erwartet, war das Hauptthema die Auslegung des Verbots „indirekter“ Kontrolle durch ausländische Partner. Dieser vage Begriff wurde von einer Reihe von Fachleuten hinterfragt.²⁸

Die erste Frage ist, welche Stimmrechte ein ausländischer Minderheitsaktionär nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes haben darf. Üblicherweise genießen in Joint-Venture-Vereinbarungen sowohl die Mehrheits- als auch die Minderheitsaktionäre gewisse Stimm- und Schutzrechte. Im Kontext der neuen Änderungen ist nicht klar, wie ein angemessener Ausgleich zwischen folgenden beiden konkurrierenden Zielen gefunden werden kann: Einhaltung des Verbots ausländischer Kontrolle einerseits und Gewährleistung des erforderlichen Schutzgrads, damit sich ein ausländischer Anteilseigner in der Zusammenarbeit mit seinem russischen Joint-Venture-Partner, der 80 Prozent hält, noch wohl fühlt andererseits. Dieses Dilemma verschärft sich noch vor dem Hintergrund der zivilrechtlichen Entwicklung von Regelungen von Unternehmensbeziehungen in Russland. Während früher die Bestimmungen der Gesetzesnormen und der Unternehmenssatzung unmissverständlich und fraglos Vorrang vor Aktionärsvereinbarungen hatten, hat sich der russische Gesetzgeber in den letzten Jahren darauf fokussiert, diesen Grundsatz zu ändern und Anteilseignern zu ermöglichen, viele operative Managementfragen im Rahmen interner Vereinbarungen zu regeln. Insbesondere können gemäß Artikel 67.2 des Zivilgesetzbuches (in Kraft seit 1. September

²⁷ MTG erhält Zahlung für CTC-Media-Aktien, www.mtg.com/press-releases/mtg-receives-payment-for-ctc-media-shares/.

²⁸ Siehe zum Beispiel Dergacheva A., "Foreign Ownership Restrictions in the Russian Media Sector: It's Here, So What's Next?", <http://www.medialawinternational.com/page129.html>.



2015) bestimmte Fälle der verpflichtenden Stimmabgabe vorab in Unternehmensverträgen vereinbart werden.²⁹ Berücksichtigt man diesen Umstand, kann man zu dem Schluss kommen, dass Massenmedien, die als Unternehmen mit ausländischer Beteiligung aufgestellt sind, der Schutz der modernisierten russischen Zivilgesetzgebung teilweise oder auch ganz vorenthalten wird.

Die zweite Frage ist, welche Bestimmungen in Nicht-Unternehmensverträgen mit ausländischen Partnern unzulässig sind. Internationale Medienunternehmen nehmen üblicherweise bestimmte Standardbedingungen in ihre Vereinbarungen mit russischen Partnern und Distributoren auf. Dazu gehören bestimmte Einschränkungen für die Nutzung lizenzierter Marken und Inhalte, Prüfrechte sowie sonstige gängige Abmachungen. In einigen Fällen sind solche Einschränkungen sogar obligatorisch. So verlangt zum Beispiel Artikel 1489 des Zivilgesetzbuches, dass ein Lizenznehmer sicherstellt, dass die von ihm produzierten oder vertriebenen und mit dem lizenzierten Warenzeichen gekennzeichneten Güter den vom Lizenzgeber festgelegten Qualitätsanforderungen entsprechen. Artikel 1489 sieht darüber hinaus vor, dass der Lizenzgeber berechtigt ist, die Einhaltung dieser Bestimmung zu kontrollieren.

Die Frage der Verwendung von Warenzeichen und anderen Individualisierungsmitteln ist in der Tat für den Markt überaus wichtig. Viele Unternehmen, die weiterhin im Markt präsent sind, sind Rechteinhaber international anerkannter Warenzeichen. Für einen wirksamen Schutz einer Marke in Russland müssen diese Unternehmen nationale Warenzeichen anmelden. Das heißt, sie müssen komplexe Beziehungen sowohl mit den russischen Rundfunkpartnern als auch mit den für geistiges Eigentum zuständigen Behörden aufbauen. Letztgenanntes kann am Beispiel des Rundfunkunternehmens TOPSHOP illustriert werden. Das Unternehmen betreibt einen TV-Shop und wurde somit entsprechend den Anforderungen von Artikel 19.1 (Fassung von 2001) als russische juristische Person registriert. Es hatte jedoch nicht das Recht, das Warenzeichen TOPSHOP zu verwenden, welches ursprünglich dem Schweizer Unternehmen *STUDIO MODERNA S.A.* gehörte. Als das russische Unternehmen die Eintragung des Warenzeichens beantragte, wurde dies abgelehnt, da nach Dafürhalten der Registerbehörde (Rospatent) die Bezeichnung TOP SHOP keine hinreichende Unterscheidungskraft hat (die Wörter „top“ und „shop“ bezeichneten lediglich die beruflichen Aktivitäten des Antragstellers und unterscheiden den Antragsteller nicht von anderen Teleshopping-Unternehmen).

Das Rundfunkunternehmen *TOPSHOP* klagte gegen die Entscheidung von Rospatent und machte zur Untermauerung seiner Position geltend, die Marke TOPSHOP sei weltbekannt und erkennbar, da sie *STUDIO MODERNA S.A.* gehöre, welches mit dem russischen Unternehmen *TOPSHOP* „verwandt“ sei. Die ursprüngliche Ablehnung der Registerbehörde wurde zurückgenommen, und das russische Unternehmen wurde Warenzeicheninhaber.³⁰ Die Frage ist jedoch, wie die angegebene „verwandte“ Beziehung

²⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (Teil 1)), 30. November 1994, No. 51-ФЗ. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239>.

³⁰ Kollegialbeschluss der Kammer für Patentstreitsachen (Заключение коллегии палаты по патентным спорам) vom 21. Februar 2014. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter



zum Unternehmen aus der Schweiz zu interpretieren ist und ob die offizielle Erklärung durch Roskomnadzor als Verstoß gegen Artikel 19.1 des Gesetzes zur Regulierung der Massenmedien in seiner derzeit gültigen Fassung ausgelegt werden kann.

<http://edwaks.ru/ru/Library/sudebnaja-praktika/sudebnye-reshenija/reshenija-palaty/udovletvoritelnye/09102013-otmena-reshenija-rospatenta-i-473>.



5. Neue Vorschriften für Medienmarktforschungsorganisationen und Videoabrufdienste

Die Medienunternehmen waren nicht die einzigen Körperschaften im Markt, die sich mit Beschränkungen ausländischer Beteiligung am Unternehmensvermögen konfrontiert sahen.

5.1 Anti-TNS-Gesetz

Im Juli 2016 wurden rechtliche Anforderungen für Organisationen eingeführt, die Marktforschungsdienste anbieten, insbesondere für solche, die Zuschauerzahlen und Einschaltquoten von Fernsehsendern messen. Zur Schaffung eines Regulierungsrahmens wurde das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien durch ein gesondertes Kapitel mit Vorschriften für die Messung von Fernsehzuschauerzahlen ergänzt.³¹ Das Gesetz legt die allgemeinen Anforderungen für Zuschauermessungen fest und bestimmt das Verfahren zur Auswahl der einzig „autorisierten“ Organisationen, denen es gestattet ist, Zuschauermessungen durchzuführen. Gemäß dem geänderten Gesetz „Über Werbung“ sind Fernsehsender, welche Werbezeitfenster verkaufen, verpflichtet, nur Marktforschung zu verwenden, die von autorisierten Organisationen bereit gestellt wird.

Die Regulierungs- und Aufsichtsbefugnisse über die Aktivitäten der autorisierten Organisationen wurden in Übereinstimmung mit dem oben genannten Gesetz an Roskomnadzor übertragen. Die Behörde ist ermächtigt zu entscheiden, wie viele autorisierte Organisationen tätig sein dürfen, welche Vorschriften für das Autorisierungsverfahren gelten und ob sich autorisierte Organisationen an die gesetzlichen Anforderungen halten oder nicht. Das Kartellrecht ist auf die autorisierten Organisationen nicht anwendbar, sodass das exklusive Fernsehforschungsunternehmen legal arbeiten kann.

³¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и статьи 5 и 38 Федерального закона «О рекламе»» (Föderationsgesetz „Über Änderungen zum Gesetz der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und zu Artikel 5 und 38 des Föderationsgesetzes über Werbung“), 3. Juli 2016, Nr. 281-ФЗ. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter <http://rg.ru/2016/07/06/reklama-dok.html>.



Neben anderen Vorschriften wurden auch Begrenzungen für ausländische Kapitalbeteiligungen an Organisationen für Fernsehmarktforschung eingeführt. Die Bestimmungen des Gesetzes zu dieser Frage lauten wie folgt:

„... ein ausländischer Staat, eine internationale Organisation sowie Organisationen, die deren Kontrolle unterstehen, eine ausländische juristische Person, eine russische juristische Person mit einem ausländischen Kapitalanteil von über 20 Prozent ist nicht berechtigt, als autorisierte Organisation zu fungieren.“

Es ist zudem nicht zulässig, dass eine der oben angegebenen Personen oder auch ausländische Staatsbürger, Staatenlose oder Staatsbürger der Russischen Föderation, die die Staatsbürgerschaft eines anderen Staates besitzen, irgendeine Art von Kontrolle über eine autorisierte Marktforschungsorganisation herstellen, wenn diese Personen die Möglichkeit erlangen, die Organisation direkt oder indirekt zu besitzen oder zu betreiben, sie zu kontrollieren oder die von ihr getroffenen operativen Entscheidungen zu bestimmen.

Ungeachtet fehlender detaillierter offizieller Argumente für die Einführung von Beschränkungen für ausländische Beteiligung³² waren diese Beschränkungen das Hauptziel bei der Verabschiedung des Gesetzes. Die geänderte Bestimmung führte unweigerlich zu Veränderungen des Marktes: Vor Verabschiedung des Gesetzes war TNS Russia, das im Eigentum des britischen multinationalen Werbeunternehmens WPP plc steht, das vorherrschende Unternehmen und bis dahin bereits 20 Jahre im Bereich Fernsehmarktforschung in Russland tätig.

Bis das Gesetz auf den Weg gebracht wurde, hatten einige Leiter der größten Rundfunkunternehmen (allen voran der CEO von *Channel One*) bereits wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass sie mit der Quotenmessmethode von TNS unzufrieden seien. Sie bemängelten, TNS führe Messungen nur in Städten mit mindestens 100.000 Einwohnern durch. Vertreter der Rundfunkindustrie merkten an, diese Methode lasse rund 30 Prozent der Zuschauerschaft außer Acht.³³ *Channel One* lehnte es sogar ab, Berichte von TNS zu verwenden, und richtete seine eigene Abteilung für Zuschauermessungen ein. Einige Experten waren jedoch der Ansicht, der wahre Kritikgrund sei nicht wirklich die angewandte Messmethode, sondern die Messergebnisse: Laut TNS verloren alle terrestrischen Rundfunkkanäle Zuschauer.³⁴

Ohne Unterstützung des Staates waren die Marktteilnehmer unter Führung von *Channel One* jedoch nicht in der Lage, TNS zu eliminieren. 2014 führte ein speziell eingerichtetes Komitee eine Ausschreibung durch, um ein Unternehmen für die Messungen zu finden, das dann TNS ersetzen sollte. Die Ausschreibung schlug fehl, da die Fernsehunternehmen zu keiner gemeinsamen endgültigen Entscheidung kommen

³² Die Gesetzesbegründung enthielt lediglich einen Punkt: Die Beschränkungen sind erforderlich, um die nationale Sicherheit zu schützen. Konkrete Bedrohungen oder Gründe wurden nicht genannt. Die Gesetzesbegründung kann unter <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/1092053-6> heruntergeladen werden.

³³ Иностранцы недосчитались российских телезрителей (Ausländer lassen russische Fernsehzuschauer unter den Tisch fallen) www.gazeta.ru/tech/2016/06/22_a_8322491.shtml?updated.

³⁴ Крупнейшие российские каналы теряют зрителей (Große russische Sender verlieren Zuschauer), <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/01/22/625025-krupneishie-kanali-teryayut>.



konnten. Als ein Gesetzentwurf im Parlament initiiert wurde, der die Tätigkeit einer ausländischen Organisation verbot, wurde dieser von allen großen Fernsehunternehmen unterstützt. In der Presse bekam es den Namen Anti-TNS-Gesetz.³⁵

Obwohl das Gesetz erst im September 2017 in Kraft treten sollte, reagierte der Markt bereits proaktiv: Im August 2016 erwarb die Medienabteilung des staatlichen russischen Meinungsforschungszentrums (VCIOM)³⁶ von WPP 80 Prozent an *TNS Russia*.³⁷ Experten schätzen, dass sich ausgehend von den Aktivitäten von VCIOM zur Beschaffung von Mitteln der Übernahmepreis auf RUB 1,4 Mrd. (rund EUR 19,4 Mio.) belief.³⁸ Nach Abschluss des Übernahmeverfahrens änderte das Unternehmen den Markennamen in *MediaScope*. Es sei jedoch angemerkt, dass WPP 20 Prozent an *MediaScope* behielt; bislang hat TNS noch nicht beschlossen, sich völlig vom russischen Markt zurückzuziehen.

Im September 2016 entschied eine von Roskomnadzor eingesetzte Sonderkommission (der auch Regierungsvertreter sowie die Leiter der größten Fernsehsender angehörten), es solle zumindest bis 2019 nur eine autorisierte Gesellschaft für Fernsehmarktforschung in Russland geben. Einen Monat später wurde *MediaScope* aufgrund der Ausschreibungsergebnisse der Status einer autorisierten Organisation verliehen.³⁹

Seit dem Wechsel der Eigentumsverhältnisse bei *MediaScope* gab es von den großen Fernsehveranstaltern keinerlei Kritik mehr an den Messmethoden. Gleichzeitig stand das Unternehmen wegen eines beträchtlichen Anstiegs der Kosten für seine Dienstleistungen in der Kritik. 2017 meldeten Werbeagenturen signifikante Preiserhöhungen. Für mehrere Kunden sind die Kosten für die Dienstleistungen exponentiell gestiegen. Dies war besonders für kleinere Werbeagenturen schmerzhaft. Marktteilnehmer mutmaßten, diese Preiserhöhungen seien erfolgt, um die Kredite in Höhe von RUB 1,4 Mrd. zu stemmen, die VCIOM für den Kauf von *MediaScope* aufgenommen hatte. Die Preiserhöhungen seien aber auch dadurch begründet, dass ein Monopol entstanden sei, indem die Nutzung alternativer Dienste gesetzlich verboten wurde.⁴⁰ Anfang 2018 warfen einige regionale Hörfunksender *MediaScope* darüber hinaus vor, zusätzliche Gebühren zu erheben. Hörfunksender, die eine Zahlung an *MediaScope* ablehnten, wurden bei Messungen überhaupt nicht berücksichtigt.⁴¹

³⁵ «Закон против TNS» прошел Госдуму („Anti-TNS-Gesetz passiert Staatsduma“), www.sostav.ru/publication/zakon-protiv-tns-proshel-gosdumu-22780.html.

³⁶ Gemäß dem nationalen Register der juristischen Personen egrul.nalog.ru hält die Russische Föderation 100 Prozent an der öffentlich-rechtlichen Gesellschaft VCIOM.

³⁷ ВЦИОМ завершил сделку по покупке TNS Russia (VCIOM übernimmt TNS Russia), www.searchengines.ru/vtsiom-zavershil-sdelku-po-pokupke-tns.html.

³⁸ ВЦИОМ берет кредит 1,4 млрд рублей на покупку TNS (VCIOM nimmt Kredit auf in Höhe von 1,4 Milliarden Rubel für den Kauf von TNS), www.searchengines.ru/vtsiom-beret-kredit-1-4-mlrd-rub.html.

³⁹ MediaScope измерит, у кого больше (MediaScope misst, wer mehr hat), www.gazeta.ru/tech/2016/12/15/10428173/mediascope.shtml?updated#page2.

⁴⁰ Mediascope пересчитала цены (Mediascope kalkuliert Preise neu), <https://www.kommersant.ru/doc/3311167>.

⁴¹ «Рейтинг тех, кто заплатил»: Mediascope кардинально меняет формат работы с радиостанциями» („Einschaltquoten derer, die zahlen“: Mediascope ändert radikal das Format der Arbeit mit Hörfunksendern) <https://realnoevremya.ru/articles/95112-radiostancii-platyat-mediascope-za-uchastie-v-reytinge>.



5.2. Anti-Netflix-Gesetz

Fast unmittelbar nach der Einführung der Beschränkungen für ausländische Beteiligungen an traditionellen Medien begannen große Fernsehsender und Medienholdings, die Möglichkeit zur Einschränkung von Online-Plattformen auszuloten und übernahmen damit die Hauptrolle in diesem Prozess. Vertreter dieser Unternehmen begründeten die Notwendigkeit, Beschränkungen einzuführen, mit dem „Überfluss“ an Inhalten und mit dem Fehlen gleicher Wettbewerbsbedingungen für Rundfunkveranstalter, die Inhalte im Internet ausstrahlen. Nach Dafürhalten von Fernsehgesellschaften und -produzenten sollte der Grad an Beschränkungen in allen Medien gleich sein.⁴²

Dieser Ansatz wurde jedoch von in Russland tätigen Online-Rundfunkplattformen nicht unterstützt. Einerseits lässt sich dies mit der unzureichenden Sättigung des Marktes mit Investitionen erklären (darauf wiesen Online-VoD-Dienste selbst hin). Andererseits kann man die mangelnde Unterstützung damit begründen, dass es keine ernstzunehmende Konkurrenz von international führenden Projekten gab. Ungeachtet dessen, dass russische Fachleute die Vorlage als Anti-Netflix-Gesetz bezeichneten, plante diese Streaming-Plattform selbst eindeutig keine aktive Expansion in den russischen Markt. Die Inhalte von Netflix wurden erst einige Zeit nachdem die russischen Videoportale an den Start gingen in Russland verfügbar, darüber hinaus waren die Inhalte von Netflix und seine Internetplattform nur in englischer Sprache verfügbar. Auch startete Netflix keine Werbekampagne, um seinen Dienst in Russland zu vermarkten.

Da keine großen ausländischen Online-Rundfunkplattformen präsent waren, bezogen sich die Diskussionen hauptsächlich auf soziale Netzwerke und Netzwerke für nutzergenerierte Inhalte. Schließlich wurde beschlossen, diese Kategorie von Diensten nicht in den Geltungsbereich der Regulierung aufzunehmen. Obwohl die Verfasser des Gesetzentwurfs frühere Rechtsverordnungen berücksichtigten, enthielt die endgültige Fassung eine Reihe ungewöhnlicher Bestimmungen.

Das Föderationsgesetz zur Änderung des Informationsgesetzes⁴³ wurde am 1. Mai 2017 verabschiedet und trat zwei Monate später in Kraft. Gemäß der Gesetzesbegründung besteht das Hauptziel des Gesetzes in einer Klärung des rechtlichen Status von OTT-Diensten.⁴⁴

Mit dem neuen Gesetz wurde der Begriff des „audiovisuellen Dienstes“ eingeführt. Er wird als eine Website beschrieben, die audiovisuelle Inhalte anbietet, welche aufgrund von werbefinanzierten oder Abonnenten-VoD-Modellen öffentlich verfügbar sind. Um der Regulierung zu unterliegen, muss der Dienst mindestens 100.000 Besucher pro Tag haben. Ein audiovisueller Dienst, der diese Bedingungen erfüllt, ist in ein von

⁴² Онлайн-кинотеатры посмотрят по паспорту (Online-Kinos gegen Vorlage des Passes), https://www.kommersant.ru/doc/3060071?from=doc_vrez.

⁴³ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Föderationsgesetz „Über Änderungen zum Föderationsgesetz „Über Informationen, Informationstechnologien und Datenschutz“ und bestimmte Rechtsakte der Russischen Föderation“), 1. Mai 2017, Nr. 87-ФЗ, <http://docs.cntd.ru/document/420397323>.

⁴⁴ DerText der Gesetzesbegründung ist auf Russisch abrufbar unter <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/37671-7>.



Roskomnadzor geführtes Register aufzunehmen und muss folgende Anforderungen erfüllen: keine Verbreitung verbotener Informationen, Klassifizierung und Kennzeichnung, um Kinder vor Informationen zu schützen, die ihrer Gesundheit und Entwicklung schaden können, „Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen für die Verbreitung von Masseninformatoren“ sowie Nutzung der von Roskomnadzor bereitgestellten Software für die Zählung der Besucherzahlen. Die ungewöhnlichste Beschränkung ist wohl das Verbot der Verbreitung von Fernsehsendern, die nicht als Medien in der Russischen Föderation registriert sind.

Audiovisuelle Dienste dürfen sich nur im Eigentum russischer Staatsbürger (solange sie keine weitere Staatsbürgerschaft besitzen) und russischer juristischer Personen befinden, wobei eine ausländische Beteiligung 20 Prozent des Gesellschaftskapitals nicht überschreiten darf. Ausländische Staaten, Staatsbürger und Unternehmen können unter folgenden drei Bedingungen über 20 Prozent des Gesellschaftskapitals eines audiovisuellen Dienstes halten: (i) der audiovisuelle Dienst darf nicht mehr als 50 Prozent russisches Publikum haben, (ii) der Eigentümer des audiovisuellen Dienstes muss sich zur Einhaltung der Gesetze verpflichten und (iii) eine Regierungssonderkommission, die aufgrund eines Regierungserlasses eingerichtet wurde, stimmt der ausländischen Kapitalbeteiligung zu. Die Zustimmung kann erteilt werden, wenn die Kapitalbeteiligung, das Management oder die Kontrolle des Eigentümers des audiovisuellen Dienstes zur Entwicklung des Marktes für audiovisuelle Dienste in der Russischen Föderation beitragen. Sollte ein audiovisueller Dienst, welcher der Beschreibung des Gesetzes entspricht, die Einhaltung des Gesetzes nicht gewährleisten, kann er auf dem Gebiet der Russischen Föderation gesperrt werden.

Verstößt ein Eigentümer eines audiovisuellen Dienstes gegen die Anforderungen des Gesetzes, kann dies nach dem Ordnungswidrigkeitengesetzbuch für juristische Personen zu Bußgeldern von RUB 600.000 bis RUB 1 Mio. (ca. EUR 8.000 bis EUR 13.300), im Wiederholungsfalle bis zu RUB 3 Mio. (circa EUR 40.000) führen.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts waren noch nicht alle Durchführungsbestimmungen zum Gesetz verabschiedet und die für die Zustimmung zur ausländischen Beteiligung an Medien zuständige Regierungskommission noch nicht eingesetzt; bislang wurde noch keine Website in das Register der audiovisuellen Dienste aufgenommen. Aufgrund fehlender praktischer Umsetzung ist es gegenwärtig schwierig, die Wirksamkeit der beschriebenen Gesetzgebung zu beurteilen.



6. Meldepflicht zu ausländischer Finanzierung

Ende Dezember 2015 wurde das Gesetz zur Regulierung der Massenmedien weiter geändert, um Medienunternehmen zu verpflichten, ihre ausländische Finanzierung zu melden, was die russische Medienregulierung weiter verkomplizierte.⁴⁵ Mit Regierungsverordnung Nr. 368 wurde am 28. April 2016 ein detailliertes Meldeverfahren gebilligt.⁴⁶ Das entsprechende Meldeformular wurde von Roskomnadzor genehmigt.

Erhält die Redaktion eines Massenmediums, ein Verleger oder ein Rundfunkveranstalter Mittel aus ausländischen Quellen (wie unten definiert), ist dies zu melden. Berichte sind quartalsweise vorzulegen, spätestens 10 Tage nach dem jeweiligen Berichtszeitraum. Für die Übermittlung sind ausschließlich elektronische Kommunikationswege zulässig: Die Massenmedien laden die Berichte entweder auf die Website von Roskomnadzor hoch oder senden sie über das öffentliche Serviceportal der Russischen Föderation (Teil der elektronischen Verwaltungsdienste). Alle Berichte sind öffentlich auf der Website von Roskomnadzor zugänglich zu machen.

Im Sinne der Regulierung ausländischer Finanzierung ist eine „ausländische Quelle“ ein ausländischer Staat, eine internationale Organisation, eine beliebige juristische Person, eine russische nichtkommerzielle Organisation mit dem Status eines „ausländischen Agenten“, ein ausländischer Staatsbürger oder Staatenloser oder eine

⁴⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Föderationsgesetz „Über Änderungen zum Gesetz der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und zum Ordnungswidrigkeitengesetzbuch“, 30. Dezember 2015, Nr. 464-ФЗ. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102013812&backlink=1&&nd=102385654>.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил предоставления информации о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранного государства, международной организации, иностранной организации, от выполняющей в соответствии с законодательством Российской Федерации функции иностранного агента некоммерческой организации, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также от Российской организации, участниками и (или) учредителями которой являются указанные лица» (Regierungsverordnung der Russischen Föderation „Über die Billigung der Vorschriften zur Bereitstellung von Informationen über die Zuwendung von Geldmitteln an die Redaktion eines Massenmediums, einen Rundfunkveranstalter oder Verleger von einem ausländischen Staat, einer internationalen Organisation, einer ausländischen Organisation, einem gemäß russischer Gesetzgebung tätigen ausländischen Agenten einer nichtkommerziellen Organisation, einem ausländischen Staatsbürger, einem Staatenlosen sowie einer russischen Organisation, deren Anteilseigner und (oder) Gründer die genannten Personen sind“), 28. April 2016, Nr. 368. Der Text ist auf Russisch abrufbar unter <https://rg.ru/2016/05/18/medvedev-dok.html>.



russische juristische Person, deren Anteilseigner (Gründer) eine der zuvor genannten Personen ist.

Bestimmte Transaktionen müssen nicht gemeldet werden. Dazu gehören Mittel, die von einem „Gründer“ der jeweiligen Medienorganisation stammen, Mittel aus Werbeeinnahmen oder Vertriebsereinkünfte des jeweiligen Senders oder anderer Massenmedien sowie Mittel von weniger als RUB 15.000 (circa EUR 200).

Verstöße gegen die neuen Anforderungen können gemäß dem Ordnungswidrigkeitengesetzbuch für juristische Personen zu Bußgeldern von 100 bis 200 Prozent (im Wiederholungsfall bis zu 400 Prozent) der nicht angegebenen Mittel führen.



7. Fazit

Die Einführung von Beschränkungen für ausländische Medienbeteiligung hat eine sehr wichtige, wenngleich uneinheitliche Entwicklung genommen. Die umfangreichen Arbeiten, die in den vergangenen fünf Jahren in dieser Richtung geleistet wurden, zeigen, dass Russland für den Informationsmarkt konsequent ein protektionistisches Modell verfolgt. Gleichzeitig ist zu sagen, dass ausländische Personen zwar genötigt werden, den Medienmarkt zu verlassen, ihre wirtschaftlichen Interessen jedoch nicht verletzt werden. Die Situation hat wohl zu entgangenem Gewinn, nicht jedoch zu direkten Schäden geführt. In den Fällen, in denen ausländische Unternehmen erkennen, dass es bestimmte Möglichkeiten gibt, weiter im Land präsent zu bleiben, bemühen sie sich, das zu tun, was zeigt, dass gegenwärtig die positiven Momente einer Tätigkeit in Russland die negativen überwiegen.

Gleichzeitig sind sicherlich eine kritische Medienkonzentration und ein signifikanter Rückgang des Wettbewerbs zu verzeichnen. Diese Faktoren führen unweigerlich zu einem sinkenden Niveau bei Inhalten und in der Qualität des Medienmanagements. In einigen Fällen ist es offensichtlich, dass die angegebene Strategie, den Informationsraum zu schützen, von Lobbyisten dazu genutzt wird, ihre eigenen Interessen voranzubringen. Dies schwächt nicht nur den Wettbewerb, sondern erzeugt auch ein Zerrbild vom Zustand der Industrie.

Ein weiterer Negativtrend besteht darin, dass der Regulierungsgrad und die Anzahl an Beschränkungen im Rechtssystem derart drastisch zugenommen haben, dass sie zweifelsohne potenzielle neue Projekte von außen abschrecken werden. Damit sinkt Russlands Teilhabe am globalen Markt wie auch die Kenntnis von Prozessen und aktuellen audiovisuellen Markttrends unter Medienfachleuten.

Ungeachtet dessen, dass Internetregulierung in diesem Stadium offensichtlich noch weitgehend bedeutungslos ist, zeigt der aufgeführte Trend zu Beschränkungen schließlich, dass, sollten technische und organisatorische Mittel für die Umsetzung des Gesetzes gebündelt werden, die staatlichen Behörden in der Lage sein werden, den grenzüberschreitenden Informationsfluss und den Zugang russischer Verbraucher zum Markt für audiovisuelle Inhalte nachhaltig einzuschränken. Die Aktivitäten in Bezug auf das Internet avancieren eindeutig immer mehr zum Topthema auf der Agenda der russischen Behörden.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

