

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 40

**Medienrecht und Meinungsfreiheit
in Russland**

Herausgegeben von

Angelika Nußberger

Carmen Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Medienrecht und Meinungsfreiheit in Russland

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 40

Medienrecht und Meinungsfreiheit in Russland

Herausgegeben von

Angelika Nußberger
Carmen Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit Unterstützung
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Die russische Ausgabe des Bandes
erscheint im Verlag Human Rights Publishers Ltd, Moskau
(ISBN 5-7712-0324-6)

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© (Deutsche Ausgabe) 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4239
ISBN 3-428-11789-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Im September 2003 fand in Moskau eine gemeinsame Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, der INDEM-Stiftung „Information für Demokratie“, des russischen Journalistenverbandes und des Instituts für Ostrecht der Universität zu Köln zum Thema „Medienrecht und Menschenrechte im internationalen Kontext“ statt. Die politische Situation in jener Zeit war angespannt: Die Parlaments- und die Präsidentschaftswahlen standen unmittelbar bevor, das Geiseldrama in dem Moskauer Theater Nord-Ost hatte den Terrorismus in die Hauptstadt gebracht, der Tschetschenienkonflikt war wieder als besonders sensibles, im In- und Ausland unterschiedlich eingeschätztes Problem ins Zentrum des öffentlichen Bewusstseins gerückt. Dennoch war in Moskau ein offener Dialog möglich. Am runden Tisch saßen neben russischen Journalisten und russischen, weißrussischen, deutschen und österreichischen Wissenschaftlern auch Vertreter der Rechtsabteilung des Ministeriums der R.F. für Presse, Fernsehen und Radio und der russischen zentralen Wahlbehörde. Man stritt, man erkannte, dass man auch über Meinungsfreiheit – allen allgemeinen Konsens-Beteuerungen und nationalen und internationalen Grundrechtsverbürgungen zum Trotz – sehr unterschiedliche Meinungen haben kann.

In dem vorliegenden Band werden die einzelnen Beiträge, die von rechtsvergleichenden Betrachtungen und allgemeinen Reflexionen bis zu Stellungnahmen zum tagespolitischen Geschehen reichen, zusammengestellt, um einen lebendigen Eindruck von den Diskussionen im Vorfeld der russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu vermitteln. Manche der damals noch offenen Fragen lassen sich in der Zwischenzeit beantworten – beispielsweise liegen die Ergebnisse zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor, wurde im Tschetschenien-Konflikt mit der Ermordung des Präsidenten Achmed Kadyrov und dem Geiseldrama von Beslan eine neue Spirale der Gewalt eingeleitet. Dennoch – darüber nachzudenken, wie viel man worüber und unter welchen Voraussetzungen in den Medien berichten darf, bedeutete damals wie heute, die Frage nach den Zukunftschancen der Demokratie in Russland zu stellen.

Köln, Moskau, Oktober 2004

Angelika Nußberger

Carmen Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
-------------------------	---

Teil I:

Die völkerrechtlichen und europäischen Grundlagen

Angelika Nußberger

Aktuelle Probleme im Bereich des Medienrechts im Spiegel der Entscheidungen mittel- und osteuropäischer Verfassungsgerichte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	13
--	----

Bernd Grzeszick

Aktuelle Probleme der Entwicklung des Medienrechts im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft	27
--	----

Teil II:

Regelung und Selbstregelung in den Medien

Otto Depenheuer

Medien zwischen Recht und Ethik	45
---------------------------------------	----

Michail Fedotov

Auf dem Wege zur Pressefreiheit: die Erfahrung Russlands	65
--	----

Stanislav Ševerdjaev

Verfassungs- und Rechtsnormen des Informationsaustausches in Russland	75
---	----

Michail Pastuchov

Entwicklung des Medienrechts in Belarus	83
---	----

Carmen Schmidt

Entwicklung des Medienrechts in Estland	95
---	----

Teil III:

Alte und neue Herausforderungen der Medienfreiheit. Alte und neue gesetzgeberische Reaktionen

Margareta Mommsen

Das Verhältnis von Macht und Medien in der Russischen Föderation	109
--	-----

<i>Viktor N. Monachov</i>	
Meinungsfreiheit und neue Informationstechnologien	127
<i>Michael Geistlinger</i>	
Die Bedrohung der offenen Gesellschaft: Medienrecht und Terrorismus	139
<i>Večeslav Rjabkov</i>	
Rechtliche Mechanismen der Gegenmaßnahmen gegen Extremismus in den Medien	151
<i>Dmitrij Muratov</i>	
Wahlkampf in Tschetschenien – Ein Beispiel aus der Praxis	159
<i>Jurij Baturin</i>	
Medienrecht als Indikator für die Entwicklung der Zivilgesellschaft, der Demokratie und des Rechtsstaats	161
<i>Ekaterina Lysova</i>	
Die Freiheit der Massenmedien und Wahlen in Russland: Interessenkonflikt	167
<i>Sergej Bolšakov</i>	
Der Wahlkampf in Russland aus der Perspektive der Zentralen Wahlkommission	177
Autorenverzeichnis	183

Einleitung

Die moderne Mediengesellschaft macht vor Staatsgrenzen keinen Halt. Dies gilt seit jeher für den Hörfunk und das Fernsehen, bei denen Grenzüberschreitungen systemimmanent sind. Die Satellitentechnik und die neuen Informationstechnologien haben weitere Barrieren beseitigt, wenn nicht sogar gänzlich aufgelöst, und dazu geführt, dass Aktivitäten im Medienbereich einer über den einzelnen Staat hinausgehenden Lösung bedürfen. In den Vordergrund gerückt sind damit völker- und vor allem europarechtliche Fragestellungen, denen der erste Themenkomplex gewidmet ist.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg hat eine Reihe wichtiger Aussagen zur europäischen Medienordnung getroffen. *Angelika Nußberger* zeigt anhand dieser Entscheidungen die komplizierte Grenzlinie zwischen „guten“ und „bösen“ Meinungen, d. h. zwischen Meinungen, die von der in Art. 10 EMRK garantierten Meinungsfreiheit geschützt werden, auf der einen Seite sowie Aussagen, die im Interesse von Staatssicherheit, öffentlicher Ordnung oder zum Schutz der Ehre der durch Medienprodukte Betroffenen nicht mehr zu tolerieren sind, auf der anderen. Auf ein rein passives Verhalten kann sich der Staat indes nicht zurückziehen. Der Staat ist vielmehr darüber hinaus verpflichtet, das zur Sicherung der Kommunikationsgrundrechte Notwendige zu unternehmen. Wie schwierig es dabei gerade ist, die Medien vor einseitiger politischer Einflussnahme freizuhalten, ist in den Entscheidungen des Menschenrechtsgerichtshofs anschaulich dokumentiert.

Mit der Frage, wo die Grenzen der Medienkompetenzen des zweiten gewichtigen Akteurs auf der europäischen Bühne, der Europäischen Union, im Primär- und Sekundärrecht verlaufen, beschäftigt sich der Beitrag von *Bernd Grzeszick*. Von entscheidender Bedeutung für die Beantwortung dieser Frage ist, ob die Medien als ein Kulturgut oder aber ein Wirtschaftsgut verstanden werden. Ein aktuelles und kontrovers diskutiertes Problem stellt in diesem Zusammenhang die Gebührenfinanzierung bzw. die staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar, die von ihren Gegnern als wettbewerbsverzerrende und damit EG-rechtswidrige Beihilfe, von ihren Befürwortern hingegen als eine zur Sicherung einer ausgewogenen Grundversorgung notwendige und daher mit europäischem Recht vereinbare staatliche Unterstützungsleistung angesehen wird.

Gegenstand des nächsten Themenkomplexes ist die in der heutigen Informationsgesellschaft notwendige Steuerung. Medienprodukte, die bei einem Teil des Publikums als Fehlleistungen empfunden werden, lösen immer wieder Kontroversen um einen Ethikkodex der Medien aus. Der Frage, welche Bedeutung der Ethik neben der Rechtssetzung des Staates im Bereich der Medien überhaupt zukommen kann, geht der Beitrag von *Otto Depenheuer* nach. Nach der Klarstellung, dass Raum für Überlegungen zur Medienethik allerdings erst dann bleibt, wenn die Kommunikationsfreiheiten in der Praxis gewährleistet sind, sich vorher aber jede Erörterung erübrigt, werden die ethischen Ansprüche – Freiheit von Politik und Kommerz, Sachlichkeit und Wahrheit der Berichterstattung – hinterfragt.

Nach diesen rechtstheoretisch – vergleichenden Beiträgen zeigen die Ausführungen von *Michail Fedotov* und *Stanislav Ševerdjaev* die Entwicklung und Probleme im russischen Medienrecht auf. *Fedotov*, der selbst an der Ausarbeitung des ersten Mediengesetzes in Russland beteiligt war, berichtet über die kleinen Schritte und die zu überwindenden Hindernisse auf dem Weg zur Lösung der russischen Medien aus der umfassenden staatlichen Kontrolle. Bereits 1993 sei aber – zunächst durch Monopolbildung, dann durch Zerschlagung der oppositionellen Medienimperien – eine Kehrtwende vollzogen und der erneute Ausbau der staatlichen Regulierung begonnen worden.

Mit dem nach Ansicht des Referenten bereits auf Verfassungsebene ungenügend abgesicherten und auch auf einfachgesetzlicher Ebene nur lückenhaft geregelten Informationsanspruch beschäftigt sich *Ševerdjaev*. Als besonders problematisch wird indes die übermäßige Regulierung durch Sanktionen gegenüber Medienunternehmen angesehen.

Ob primär auf eine staatliche Steuerung durch Rechtssetzung oder aber auf andere Steuerungsmechanismen wie die Selbstregulierung durch die Akteure selbst oder Mischsysteme gesetzt wird, hängt in erster Linie von dem Stellenwert ab, den die Informations- und Pressefreiheit selbst genießen.

Zwei der extremen Gegenpole werden mit den Lageberichten über die beiden ehemaligen sowjetischen Unionsrepubliken Belarus (*Michail Pastuchov*) und Estland (*Carmen Schmidt*) vorgestellt. In Belarus ist seit dem Verfassungsreferendum des diktatorisch regierenden Staatspräsidenten Lukašenko im Jahr 1996 eine stete Abkehr und Rücknahme sämtlicher kurzzeitig errungener Liberalisierungen im Medienbereich zu beobachten. Eine Besserung ist nicht in Sicht; eher lässt das geplante neue Mediengesetz eine weitere Anpassung des Rechts an die grundrechtswidrige Praxis erwarten. Dagegen ist in Estland in weniger als einem Jahrzehnt eine pluralistische Medienlandschaft, in der sich Medienrecht und Medienrealität im Einklang befinden, entstanden. Im Gegensatz zu den anderen Staaten auf dem Territorium der früheren Sowjetunion – die beiden ande-

ren baltischen Staaten ausgenommen – beschränkt der estnische Gesetzgeber die staatliche Regulierung auf ein Minimum und belässt auf diese Weise Raum für eine Selbstregulierung durch die Akteure.

Der dritte Themenkomplex behandelt sodann die ganz aktuellen Probleme, mit denen besonders Russland, aber auch andere Staaten in der Gegenwart konfrontiert werden. Das Spektrum der einzelnen Beiträge ist weit; es reicht von vorrangig politologischen und juristischen Fragestellungen und Analysen bis hin zu Momentaufnahmen aus der journalistischen Praxis.

Margareta Mommsen zeichnet in ihrem Beitrag die ganz unterschiedlichen Entwicklungsphasen des Verhältnisses zwischen Massenmedien und staatlicher Autorität seit Bestehen des unabhängigen Russlands auf. Im Ergebnis kommt sie zu dem Schluss, dass die Präsidialexekutive unter Putin den politischen Prozess inzwischen wieder erfolgreich unter ihre Kontrolle gebracht hat. Dies gelte vor allem für die in der „gelenkten Demokratie“ Putins instrumentalisierten nationalen Fernsehkanäle.

Die Gewährleistung der Meinungsfreiheit in den neuen Informationstechnologien beleuchtet anschließend *Viktor Monachov*. Auch in Russland hinken offenbar Rechtordnung und Juristen mit der Ausformung der notwendigen rechtlichen Vorgaben hinterher, wie insbesondere anhand der Fragestellung der Verantwortlichkeit für im Internet verbreitete Inhalte dargelegt wird.

Terroristische Gewalttaten haben nicht nur in Russland in der Vergangenheit zu einer Verschärfung des Medienrechts geführt. Mit den als Reaktion auf die Kampfhandlungen in Tschetschenien vorgenommen rechtsstaatlich bedenklichen Restriktionen vor allem des russischen Terrorismusgesetzes, die durch die Schranken des Art. 10 EMRK wohl nicht gerechtfertigt seien, setzt sich *Michael Geistlinger* kritisch auseinander. Größeres Verständnis für eine Beschränkung der Verbreitung von Informationen im Interesse der Sicherheit zeigt *Večeslav Rjabkov*, der zugleich eine erhöhte soziale Verantwortung der Massenmedien annimmt. Als grundsätzlich gerechtfertigt werden so vor allem auch die diesbezüglichen Beschränkungen des Extremismusgesetzes angesehen. Mit einem Einblick in den Wahlkampf in Tschetschenien, wo ehrverletzende und volksverhetzende Äußerungen offenbar selbst in offiziellen Wahlreden keine Seltenheit darstellen, wird das Thema Medienrecht und Terrorismus von *Dmitrij Muratov* abgeschlossen.

Mit Hilfe linguistischer Variablen versucht *Jurij Baturin* die Frage zu klären, ob die Pressefreiheit Voraussetzung für den demokratischen Rechtsstaat und die Zivilgesellschaft oder aber der demokratische Rechtsstaat und die Zivilgesellschaft eine Vorbedingung für die Pressefreiheit sind.