

Ivo Indzhov

Zum Phänomen bezahlter Nachrichten in Bulgarien¹

I. Einführung

Im Oktober 2011 fanden in Bulgarien Präsidentschafts- und Kommunalwahlen statt. Dieser Beitrag befasst sich mit den Wechselwirkungen zwischen einem neuen, aber unvollkommenen, die Medien betreffenden Gesetz, verabschiedet durch die regierende Mehrheit der rechts-populistischen Partei GERB², und dem weiteren Verfall der journalistischen Ethik und professionellen Normen im Journalismus in Bulgarien. Es handelt sich dabei um das Phänomen bezahlter Nachrichten, das im Vorfeld und während der Wahlen 2011 in seiner ganzen Dimension erkennbar wurde. Dabei geht es um folgende Aspekte,

1. wie problematische Vorschriften zur Medienberichterstattung im Anfang 2011 beschlossenen Wahlgesetzbuch zur Ausweitung der in den meisten Medien bereits existierenden Praxis der „bezahlten“, aber als solche nicht gekennzeichneten Nachrichten, Interviews und Analysen beitragen.

2. wie das Wahlgesetzbuch die aus vorausgegangenen Wahlen bekannte Art von „Zensur“ durch faktischen Ausschluss von finanzschwachen Kandidaten von der Wahl verfestigt hat: Kandidaten, die über niedrige Budgets verfügten, hatten weit niedrigere Chancen, in der Medienberichterstattung präsent zu sein.

3. wie ethische und professionelle Normen in vielen Medien, insbesondere aber in jenen der Printmedien, erheblich verletzt wurden. Mit Ausnahme bedeutsamer Ereignisse berichteten die meisten Medien vor der Wahl nur über Kandidaten, deren Parteien mit ihnen Verträge über Mediendienstleistungen abgeschlossen hatten. Auch die journalistische Selbstregulierung schien lahmgelegt. Niemand rief die beiden ethischen Kommissionen beim Nationalrat für journalistische Ethik an wegen der groben Verletzung des Ethikkodexes der bulgarischen Medien, die man beim Phänomen „bezahlte Nachrichten“ beobachtete.

„Das Wahlgesetzbuch hat die Medien in Registrierkassen verwandelt“, behauptet der Jurist und Vorsitzende des Instituts für moderne Politik, *Borisslav Tsekov*. Er weist darauf hin, dass das Wahlgesetzbuch die Grenze zwischen der politischen Werbung und der unabhängigen und überparteilichen medialen Berichterstattung verwischt. Es verpflichtete die Medien, vor den Präsidentschafts- und Kommunalwahlen Tarife für ihre Wahlberichterstattung festzulegen, diese dem Rechnungshof und der Zentralen Wahlkommission vorzulegen und auf eigenen Webseiten zu veröffentlichen. Dies sei eine schwerwiegende Einschränkung der Rede- und der Pressefreiheit.³

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung des Vortrags des Verfassers auf dem konstituierenden Symposium der Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe am 29.4.2011 in Sofia, siehe den Tagungsbericht in *Osteuroparecht* 2011, Nr. 2 S. 208 ff.

² Bürger für die europäische Entwicklung Bulgariens (GERB).

³ Vgl. *Tsekov, Borisslav*: „Das Wahlgesetzbuch hat die Medien in Kassenrechner verwandelt“ (in bulgarischer Sprache), ein Interview für die Nachrichtenagentur BGNES, veröffentlicht im Webportal Vesti, 25.10.2011, <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4240971>.

Zwar gilt es als umstritten, ob das Wahlgesetzbuch alle Medien verpflichtet, bezahlte Nachrichten und andere Formen journalistischer Vermittlung von Wahlkampagnen zu veröffentlichen oder die entsprechenden Artikel des Gesetzes,⁴ die unten ausführlicher dargestellt werden, differenzierte Möglichkeiten für die mediale Wahlberichterstattung vorsehen. Doch dessen Vorschriften wurden von den Medien, insbesondere den Printtiteln, in dem Sinne ausgelegt, dass sie fast ausschließlich bezahlte Nachrichten, die als solche nicht gekennzeichnet sind, veröffentlichen dürfen.

II. Bezahlte Wahnachrichten – ein altes Phänomen

Unerlässlich ist zunächst ein Vergleich zum früheren Gesetz zur Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten der Republik.⁵ Zwanzig Jahre lang regelte dieses Gesetz die Berichterstattung der Medien zu Präsidentschaftswahlen, insbesondere jene des öffentlich-rechtlichen Fernsehens und Hörfunks. Es existierten darüber hinaus lose Regeln für die privat-kommerziellen Anbieter. Dem Gesetz nach wurden die Öffentlich-Rechtlichen verpflichtet, Wahlkampagnen gegen Bezahlung durch Werbeclips, Dispute und Rubriken mit kurzen Wahnachrichten⁶ in ihrem Programm zu verbreiten. Die Tarife wurden von der Regierung aufgestellt.⁷ Die wahlbezogenen Mitteilungen wurden auf *Kanal 1* des *BNT* als eine separate Rubrik „Wahlen“ nach den abendlichen Nachrichtensendungen und der Wettervorhersage ausgestrahlt.

Nach der Absicht des Gesetzgebers sollte ein einheitlicher Tarif für bezahlte politische Werbung und Nachrichten die Gleichberechtigung von Parteien und Kandidaten sichern. Doch dieses Vorhaben scheiterte stets, denn in der Praxis führte es zu einem Wahlhindernis. Insbesondere außerparlamentarische Parteien wurden stark betroffen, denn in der Regel verfügen sie über weit geringere Finanzmittel als Parteien, die im Parlament vertreten sind. Gleichzeitig erlaubte das Gesetz auch den privat-kommerziellen Anbietern, die Wahlhalte gegen Bezahlung⁸ zu übertragen. In der Regel liegen die Werbepreise dieser Sender weit über jenen des Öffentlich-Rechtlichen, was die Medienpräsenz kleinerer Parteien und finanziell schwächerer Kandidaten zusätzlich begrenzt. Dabei ist zu bemerken, dass die wahlbezogenen Beiträge, die bei den meisten Privaten liefen, als „bezahlte Reportagen“ gekennzeichnet wurden.

Während der Wahlkampagne wurden die Online-Medien der gleichen Regulierung unterworfen wie die elektronischen Medien;⁹ die Printmedien wurden verpflichtet, den Kandidaten zu denselben Bedingungen und Preisen entgeltliche Veröffentlichungen (in der Praxis handelte es sich vor allem um Werbeanzeigen)¹⁰ anzubieten

⁴ Vgl. insb. Art. 138, 139. (1), 147 (1), 148. (1) des Wahlgesetzbuches. Veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 9 vom 28.1.2001, letzte Änderung – Amtsblatt Nr. 45 vom 14.6.2011, <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135715515>.

⁵ Gültig in der Zeitspanne 1991-2011, <http://lex.bg/laws/ldoc/2132583425>.

⁶ Vgl. insb. Art. 11 a (3).

⁷ Vgl. Art. 11 g (1).

⁸ Vgl. Art. 11 g (2).

⁹ Vgl. Art. 11 g (6)

¹⁰ Vgl. Art 56 (a) 1 des Gesetzes über die Wahl der Parlamentsabgeordneten, worauf das Gesetz über die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten der Republik verweist.

III. Das problematische Wahlgesetzbuch

Die frühere gesetzliche Regelung der politischen Werbung und Berichterstattung über Wahlkampagnen und deren Bezahlung in den elektronischen Medien, inklusive der Privaten, wurde in das neue Wahlgesetzbuch übernommen.¹¹

Doch in diesem sehr umstrittenen Kodex, der zahlreiche Probleme bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen auslöste, wurde auch die Wahlberichterstattung der Printmedien einer – unklaren – gesetzlichen Regulierung unterzogen. Es handelt sich dabei um Art. 138 des Wahlgesetzbuchs, wonach die Anbieter von „Medienleistungen“ allen Parteien, Koalitionen und Initiativkomitees die gleichen Bedingungen und Preise anbieten. Und die gesetzliche Deutung des Begriffs „Medienleistungen“ als „das Schaffen und die Verbreitung von Information und Inhalt“¹² führte erstmals während eines Wahlkampfes zum Verschwinden der Grenze zwischen politischer Werbung und Wahlberichterstattung. Beide wurden offensichtlich auf den gemeinsamen Nenner „Medienleistungen“ gebracht.

Zwar bestreitet kaum jemand in Bulgarien, dass man für politische Anzeigen und Werbeclips bezahlen muss. Das Problem entsteht indes, wenn Medien für redaktionelle Inhalte Geld erhalten und diese nicht als politische PR kennzeichnen. „Der Massenverkauf von redaktionellen Inhalten ist eines der traurigsten Phänomene dieser Wahlkampagne“, schreibt die Wochenzeitung *Kapital*¹³. Ihrer Diagnose nach wurden so die Leser und Zuschauer betrogen. Ihnen wurden vermeintliche „Ereignisse“ vorgeführt, öffentliches Interesse wurde konstruiert. Eigentlich dienten sie jedoch nur der Werbung.

IV. Was passiert mit der Medienethik?

In der Regel wurden in den meisten Medien wahlbezogene Berichte, Interviews, Analysen und die Mitwirkung von Politikern in Talkshows nicht als „bezahlt“ gekennzeichnet. Ausnahmen waren Berichte der quotenstärksten TV-Sender *bTV* und *Nova TV*. In den populären Zeitungen erschienen die Wahlnachrichten unter dem Titel „Wahlen 2011“ ohne grafisch als Werbetexte gestaltet zu werden. Nur die qualitativ hochwertigen Zeitungen *Dnevnik* und *Kapital* haben die Praxis der bezahlten Wahlberichterstattung strikt abgelehnt und über die Kampagnen anhand des Nachrichtenwerts der Ereignisse informiert.

Dieses der elementaren Medienethik widersprechende Vorgehen wurde von den Medien nicht zuletzt wegen des Umstandes toleriert, dass die meisten von ihnen in einer tiefen finanziellen Krise stecken und nach dem alten bulgarischen Sprichwort „Ein Tag ernährt das ganze Jahr“ agieren. Dabei bevorzugen die Parteien diese Art der Darstellung von PR-Texten als journalistische Beiträge, da klassische Werbeformen erfahrungsgemäß nur geringes Vertrauen des Publikums erwecken.

Im Folgenden wird die Erklärung der Chefredakteurin der Tageszeitung *Standard*, *Slavka Bozukova*, dargestellt, die einem Artikel der Zeitung *Kapital* entnommen ist. Sie

¹¹ Siehe Anm. 3.

¹² Vgl. Art. 302, § 1., 19 des Wahlgesetzbuches.

¹³ Vgl. *Antonova, Vesislava* (2011): „Der Medienverrat“ (in bulgarischer Sprache), Ztg. *Kapital*, 14.10.2011, http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2011/10/14/1177283_predatelstvoto_na_mediite/.

erläutert, dass die Medien den Politikern unterschiedliche Tarife für direkte Werbung und für die PR-Vermittlung politischer Veranstaltungen angeboten haben. „Im Paket für die PR-Vermittlung des Kandidaten wird genau beschrieben, welche Berichte, Interviews oder Darstellungen des Kandidaten dieses enthält.“ Sie betont, dass die Parteivertreter oder die Kandidaten verlangt haben, im Werbevertrag mit dem Medium einen Passus vorzusehen, wonach die bezahlte Berichterstattung als solche nicht gekennzeichnet werden darf. Dazu erläutert die Chefredakteurin, dass Wahlkandidaten kaum noch die Form des klassischen Interviews bevorzugen. Vielmehr wollten sie Verträge für persönliche, menschliche Porträts in den Samstags- und Sonntagsausgaben abschließen.

V. Gesetzgeber und Medien führen eine Art „Wahlzensur“ ein

Unter diesen Bedingungen der medialen Wahlberichterstattung erhielten die führenden drei Kandidaten für den Posten des Präsidenten ganz unterschiedliche Aufmerksamkeit in den einflussreichsten Medien. Einen deutlichen Vorsprung hatte der Kandidat der regierenden Partei GERB, der ohnehin schon Monate vor den Wahlen von den regierungstreuen Medien, d.h. von den meisten Medien im Land, als erfolgreicher Minister für regionale Entwicklung bejubelt wurde. Ihm folgte sein Rivale der Sozialistischen Partei, ein Europaabgeordneter. Die Budgets beider Parteien, insbesondere das Budget der regierenden Partei, waren groß genug, um dem eigenen Kandidaten ein bequemes Medienmilieu zu sichern. Weit abgeschlagen blieb die parteilose liberale Kandidatin, eine ehemalige EU-Kommissarin, die ihren Wahlkampf durch Spenden finanzierte. Sie war in den Wahlsendungen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens und in der politischen Berichterstattung der meisten Zeitungen kaum präsent.

An dieser Stelle ist auch eine andere Dimension der zweifelhaften Medienethik und des Mangels an professionellen Normen im bulgarischen Journalismus zu erwähnen. Die liberale Kandidatin wurde in auflagenstarken Zeitungen zielgerichtet herunter geschrieben. Die meisten von ihnen gehören einer regierungsfreundlichen Mediengruppe an oder stehen dieser nahe.¹⁴

VI. Weitere Besonderheiten der Wahlkampagne

Der Verfall der Medienöffentlichkeit in Bulgarien während der Wahlkampagne 2011 ist auch im Lichte weiterer negativer Entwicklungen zu sehen.

1. Einige mit Medien verbundene Firmen haben sich als für Parteien arbeitende PR-Agenturen registriert. Somit wurden Interessenkonflikte ausgelöst, die kaum jemanden störten.

2. Während der Wahlkampagne setzten die meisten Medien unermüdlich die regierungstreue Propaganda fort, was einen großen Vorsprung der Kandidaten der Regierungspartei sicherte. Im Zentrum der medialen Berichterstattung stand die Person des charismatischen Premierministers, der kurze Autobahnstrecken, Kläranlagen und sogar Kindergärten eröffnete und dabei das „negative Erbe“ seiner Vorgänger der vergangenen 20 Jahren geißelte. Zwei Jahre nach dem Sieg in den Parlamentswahlen konnten seine Botschaften noch immer ein positives Echo bei einem Großteil der Bevölkerung erreichen. Einer Untersuchung der Stiftung „Mediendemokratie“ zufolge haben die meiste-

¹⁴ Vgl. *Bakalov, Ivan* (2011): „Zeitungen haben Kuneva beispiellos beleidigt“ (in bulgarischer Sprache), e-vestnik, 17.10.2011, <http://e-vestnik.bg/12896>.

lesenen Zeitungen den Premierminister als Hauptakteur in diesen Wahlen durchgesetzt, als ob keine Parlamentswahlkampagne geführt, sondern ein Staatspräsident gewählt wurde. In der Zeitspanne vom 1. April bis zum 30. September war er vier Mal häufiger in den informierenden Beiträgen von sieben nationalen Tageszeitungen präsent als der Chef der oppositionellen Sozialisten. Insgesamt wurden der Regierung und der Partei GERB 60 Prozent der untersuchten informierenden Beiträge gewidmet. Die vier meistgelesenen Tageszeitungen stützten damit den starken Mann in Bulgarien, während kleinere Tageszeitungen ihn kritisierten.¹⁵

3. Bei den Wahlen selbst kam es zu erheblichen Missständen. Eine Rekordzahl an ungültigen Wahlzetteln wurde gezählt. Es entstand der Verdacht, dass die regierende Partei Ergebnisse manipuliert und sogar gefälscht haben könnte. „Die letzten Präsidentschafts- und Kommunalwahlen waren ein Schritt zurück für die Demokratie in Bulgarien. Die Durchführung der Wahl in diesem NATO- und EU-Land zeigt einen alarmierenden Verfall der Pressefreiheit und der Unabhängigkeit der Print- und elektronischen Medien bis auf ein Niveau, das seit Jahrzehnten nicht mehr gesehen wurde“, analysiert der ehemalige US-Botschafter in Sofia *James Pardew*.¹⁶

VII. Perspektiven für eine unabhängige und faire Wahlberichterstattung

Unter derart klaren gesetzlichen Vorschriften, die bezahlte Wahlberichterstattung in den Medien zulassen, wäre es übertrieben, über Medienkorruption zu sprechen. Dennoch sind die „bezahlten Nachrichten“ eine weiche Form von Medienkorruption. Dabei verordnet der Staat gesetzlich eine Praxis, die es den Medien gestattet, von politischen Parteien Geld für etwas zu bekommen, das sie ihrer Funktion nach an die Öffentlichkeit bringen sollen – nämlich Informationen.

Das Phänomen der „bezahlten Nachrichten“ wurde in Indien während der Wahlkampagne 2010 von zwei erfahrenen investigativen Reportern anhand von Gesprächen mit Journalisten und Politikern und analysierten Beiträgen erforscht. Die Zeitungen, die unter Verdacht standen, verneinten kategorisch, in eine solche Praxis verwickelt zu sein.¹⁷ In Bulgarien dagegen, so ist aus den genannten Offenbarungen einer Chefredakteurin zu ersehen, schämen sich Journalisten für ein derartiges Vorgehen kaum.

In dieser Wahlkampagne offenbarte sich, dass die meisten bulgarischen Medien ihren Ethischen Kodex, der die strikte Trennung der Werbung vom redaktionellen Inhalt verlangt, nicht berücksichtigen. Der Kodex ist ein zahnloser Tiger der journalistischen Selbstregulierung. Die Wahlen haben nur die bekannte Tendenz bestätigt, die man bei der Berichterstattung über große Werbetreibende beobachtet: PR-Texte werden als redaktionelle Inhalte dargestellt, ohne diese als solche zu vermerken. Diese Art der Berichterstattung raubt dem Publikum das Recht, objektiv und unparteiisch informiert zu werden. Sie erzeugt eine gelenkte Öffentlichkeit, bei der nur ein scheinbarer Austausch und Streit von Meinungen, Gesichtspunkten und Visionen stattfindet. Die Bürger werden

¹⁵ Vgl. den Artikel „Medien setzen Borissov als Hauptspieler bei diesen Wahlen“ (in bulgarischer Sprache), *Mediapool.bg*, 17.10.2011, <http://www.mediapool.bg>.

¹⁶ Vgl. den Artikel „Demokratie in Bulgarien“, veröffentlicht in der englischsprachigen Zeitung *Sofia Echo*, nachgedruckt in *Mediapool.bg*, 11.11.2011, <http://www.mediapool.bg>.

¹⁷ Vgl. AFP (2010): „Paid news“ corruption undermines Indian media“. In: *Indzhov, Ivo* (2011): *Medien – zwischen Freiheit, Politik und Business* (in bulgarischer Sprache), Sofia: Institut für Moderne Politik.

gehindert, rationale Wahlentscheidungen zu treffen. So werden die Wahlergebnisse verfälscht. Die Bürger verlieren derweil das Vertrauen in das politische System. Und auch die Medien verlieren langfristig das Vertrauen der Bürger – ihr großes öffentliches Kapital. Der Prozess der demokratischen Konsolidierung Bulgariens wird durch diese Kette negativer Einflussnahmen auf die öffentliche Meinungsbildung gestört.

Wie also lässt sich ein Ausweg aus der medienpolitischen Pro-Korruptions-Praxis durch die Ermöglichung „bezahlter Nachrichten“ finden, dies zumindest für die Zeit von Wahlkämpfen?

Medienjuristen wie *Radomir Tcholakov*, stellvertretender Vorsitzender der Ethik-Kommission der Printmedien, sprechen sich kategorisch dafür aus, dass alle Formen von politischer Werbung einschließlich der „bezahlten Nachrichten“ gekennzeichnet werden müssen.¹⁸ Auch das Institut für moderne Politik sowie andere Nichtregierungsorganisationen erwägen, den Ombudsmann zu ersuchen, das Verfassungsgericht anzurufen. Dieses könnte die den Prinzipien der Rede- und Pressefreiheit widersprechende Vorschrift im Wahlgesetzbuch außer Kraft setzen. Weigert sich der Ombudsmann, diesen Weg zu beschreiten, könnte sich das Institut an die Europäische Kommission und die Parlamentarische Versammlung des Europarates wenden.

Die Frage, ob ein solches juristisches Vorgehen Qualität, Unabhängigkeit und Transparenz der Wahlberichterstattung in Bulgarien verbessern würde, bleibt indes offen. Dabei ist es unbestreitbar, dass sich die Lage langfristig nur durch vernünftige Maßnahmen im Bereich der Mediengesetzgebung und journalistischen Selbstregulierung verbessern kann.

¹⁸ Siehe Anm. 10.