

## Die Deregulierung des Pressevertriebs in Bulgarien: Hintergründe, Folgen, Lösungen

### I. Einleitung<sup>1</sup>

Die Freiheit der Meinungsäußerung wird traditionell als ein Abwehrrecht verstanden. In der fachlichen und publizistischen Literatur wird spätestens seit Mitte der 60er Jahre erheblicher Wert darauf gelegt, den Staat aus dem Presse- und Medienwesen fernzuhalten. Gefahren für den freien Informationsfluss werden primär dort gesehen, wo politische Strukturen des modernen Staates mit den Medien bzw. Medieninhalten in Berührung kommen und diese beeinflussen können.

Nach dem Mauerfall im Jahr 1989 hat dieser Ansatz auch die Diskussionen über die Um- und Neugestaltung der Medienstrukturen in den ehemaligen Ostblockstaaten intensiv beeinflusst. Das Vorhandensein freier Medien, unabdingbar für eine demokratische und liberale Gesellschaftsordnung, war oberstes Gebot für die neuen Demokratien im Osten. Dabei wurde stets die Staatsferne als primäres Prinzip hervorgehoben. Private Presse und privater Rundfunk wurden selbstverständlich rasch zugelassen; die Entwicklungen im privaten Sektor wurden eher begrüßt als kritisch begleitet, und zwar nach dem Motto „je mehr, desto besser“. Hauptstreitpunkt der Diskussionen im Bereich der Medien in Mittel- und Osteuropa war bis zur Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts die gesetzliche Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Er wurde als das letzte „Bollwerk“ des Staates, der sich vom Medienbereich nicht zurückziehen wollte, angesehen.

Erst in den letzten Jahren hat man allmählich begonnen, die Geschehnisse im Bereich der privaten Medien im Osten unter die Lupe zu nehmen. Es wurde festgestellt, dass einige nicht mit den liberalen Vorstellungen eines freien und ungehinderten Austausches unterschiedlicher Meinungen kompatibel zu sein scheinen. Die Rede war fortan von Oligarchen-Angriffen auf die freien Medien, von der Beeinträchtigung des freien Prozesses der politischen Meinungsbildung seitens politisch nicht verantwortlicher Akteure, gar von direkten Versuchen der Wirtschaftsakteure der Einflussnahme auf die politischen Prozesse mittels in ihren Händen befindlicher „freier“ Medien.

Bis heute scheint man dabei in erstauntem Feststellen zu verharren. Es mangelt an einer analytischen Untersuchung der Gründe dieser Fehlentwicklungen. Der Grund ist wahrscheinlich, dass sich hier unabdingbar die Frage stellen wird, ob nicht die auf den Medienmarkt mechanisch transferierte Ideologie des „wohlbringenden ungezügelten Spiels der freien Marktkräfte“, die in den 90er Jahren prinzipiell dominierte, einen erheblichen Beitrag zu den heutigen Missständen geleistet hat. Auch mangelt es an Vorschlägen zur Behebung des Missstands, weil vielleicht so manche annehmbare Lösung mit bestimmten Tabus kollidieren könnte.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist im Rahmen der Arbeit der neuen Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe u.a. des Studien- und Forschungsschwerpunkts Medienrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) entstanden.

Ziel dieses Beitrags ist es, unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklungen speziell auf dem bulgarischen Markt des Vertriebs und der Verbreitung von Medieninhalten (Schwerpunkt: Presse) die Ursachen der allgemeinen Unzufriedenheit mit dem Stand der Medienfreiheit im Land sowie mögliche Lösungen aufzuzeigen. Dabei werden primär nicht die existierenden, sondern die fehlenden gesetzlichen Normen behandelt, da es sich hierbei um einen besonders bedeutsamen Mangel handelt.

## II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Die bulgarische Verfassung ist wortreich in Sachen Meinungs- und Medienfreiheit:

Art. 39 (1)

Jedermann hat das Recht, seine Meinung frei zu äußern und sie zu verbreiten – in Wort, Ton, Bild und auf andere Weise.

Art. 40 (1)

Die Presse und die anderen Massenmedien sind frei und unterliegen keiner Zensur.

Art. 41 (1)

Jedermann hat das Recht, Informationen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

Diese Normen wurden vom bulgarischen Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Nr. 7 aus dem Jahr 1996 umfassend und ausführlich ausgelegt und kommentiert. In Bezug auf die im Art. 40 (1) verankerte Medienfreiheit hat das Verfassungsgericht in Anlehnung an die bekannten deutschen Beispiele höchstrichterlicher Rechtsprechung explizit und mit Nachdruck den Charakter dieser Norm als gegen staatliche Eingriffe gerichtetes Abwehrrecht betont. In Bezug auf die Presse führte das Verfassungsgericht aus:

„Durch den Ausschluss jeglicher Einflussnahme im Bereich des Pressewesens wird die Verpflichtung des Staates realisiert, Bedingungen für die freie Inanspruchnahme der Funktionen der Presse zu schaffen“. Und weiter: „... in Bezug auf die Presse ist eine freie wirtschaftliche Betätigung geboten und vorhanden, die sich losgelöst von staatlicher Kontrolle im Rahmen des allgemeinen Verständnisses über den Abwehrcharakter dieses Rechts entfaltet ...“<sup>2</sup>

Mit anderen Worten hat der Staat im Bezug auf das Pressewesen die einzige Pflicht, unter keinen Umständen tätig zu werden; damit hat er der Presse und seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen Genüge getan. Ausführungen zur Medienkonzentrationen finden sich in der Entscheidung systematisch in dem Teil, der sich mit den elektronischen Medien befasst:

„Das Zustandekommen einer übermäßigen Medienkonzentration tritt in Widerspruch zu den Kommunikationsfreiheiten, die gleichzeitig als Ziel und Mittel zu verstehen sind.“

So das Verfassungsgericht, das fortsetzt:

„Dies würde mit den Prinzipien der Fülle, Pluralität und Ausgewogenheit kollidieren und ein Spannungsverhältnis zwischen den individuellen und allgemeinen Aspekten dieser Rechte herbeiführen. Als Ergebnis wird die Möglichkeit, eine eigene Meinung zu formulieren und zu artikulieren, durch die Konsumierung fertiger Meinungen ersetzt. Gefährdet werden die Rechte nicht von der offiziellen oder der indirekten Zensur, sondern durch Meinungen, die durch die monopolisierte Öffentlichkeit durchgesetzt werden.“<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Verfassungsgericht der Republik Bulgarien (VerfG RB), Entscheidung Nr. 7/1996 in der Sache Nr. 1/1996, Darzaven vestnik (Staatszeitung, fortan: DV) Nr. 55/1996.

<sup>3</sup> Ebenda.

Die bulgarischen Mediengesetze wurden nicht zuletzt gestützt auf die vorliegende Entscheidung des Verfassungsgerichts entwickelt, ausgenommen die Ausführungen zur Konzentrationsvorbeugung. Ein Pressegesetz existiert nicht; dieses Gesetz ist ein Tabu sowohl in der politischen als auch in der fachlichen Diskussion.

Prinzipiell dürfen Presseerzeugnisse ungehindert und frei von jeglicher Einmischung seitens des Staates herausgegeben und verbreitet werden. Vom Staat wird erwartet, dass er keine Hindernisse aufstellt; positive Handlungen werden nach dem verfassungsrechtlichen Verständnis der Pressefreiheit in Bulgarien, auch dank der zitierten Entscheidung des Verfassungsgerichts, als unerwünscht betrachtet.

### III. Organisation des Pressevertriebs

#### 1. Historische Entwicklung

Der Vertrieb von Presseerzeugnissen wurde in Bulgarien im Zeitraum 1937 – 1990 vom Staat gefördert und kontrolliert und von Staatsunternehmen gewährleistet.<sup>4</sup> Nach 1990 wurde das staatliche Vertriebsmonopol mit dem Aufkommen der ersten Zeitungen, die von Personen des Handelsrechts als Verleger auf den Markt gebracht wurden, de facto aufgelöst. In den 90er Jahren war der Pressemarkt in Bulgarien dann durch folgende Entwicklungen gekennzeichnet: Das Abonnementswesen hörte praktisch auf zu existieren;<sup>5</sup> Zeitungskioske wurden die primären und praktisch einzigen Verkaufsstellen für Presseerzeugnisse, der Verkauf von Presseerzeugnissen wurde explizit von der Pflicht zur Registrierung mit Kassenapparaten befreit;<sup>6</sup> Lieferungen vom Verleger an Vertriebsfirmen erfolgten nach Rechnung, bezahlt wurde nach Rücklieferung der Remittenten; es entstanden eine Reihe von Unternehmen, die sich auf den landesweiten, regionalen oder lokalen Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften spezialisiert hatten und die logistische Tätigkeit für die Verleger übernahmen (Vertriebsfirmen).

Das gesamte Pressevertriebswesen funktioniert nach den allgemeinen Geschäftsprinzipien des Handelsrechts. Besondere Regeln für diese Tätigkeit existieren nicht. Da ein Pressegesetz für überflüssig oder sogar für schädlich erachtet wird, wurde die Möglichkeit verpasst, den Pressegroßhandel normativ zu reglementieren.

#### 2. Vertriebsfirmen

Die Vertriebsfirmen agieren allein nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit; territoriale „Monopole“ gibt es nicht. Wichtig für die Marktposition einer Vertriebsfirma ist ihre

<sup>4</sup> Die Aktiengesellschaft *Strela* ist im Jahr 1937 gegründet worden. Aktionäre waren die Verleger und der Staat, der eine sog. „goldene“ Aktie hielt und für den fairen Vertrieb aller Zeitungen zu sorgen hatte. 1946 wurde die Gesellschaft vom kommunistischen Staat aufgelöst. REP (*Razprostranenie i ekspedizija na pechata*/Verteilung und Vertrieb der Presse), eine Abteilung des staatseigenen Unternehmens *Bulgarijsche Post*, organisierte bis 1990 monopolistisch den Pressevertrieb. REP besaß alle Zeitungskioske im Land und nahm die Logistik- und Transportaufgaben wahr.

<sup>5</sup> Als Grund für diese Entwicklung werden auch in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten manchmal selbst in der Fachliteratur die vermeintlich „unannehmbaren Briefkästen“ vorgeschoben. Nach Ansicht des Verfassers, ist der Verzicht auf die Gewohnheit, sich Zeitungen mit der Post nach Hause liefern zu lassen, auf die Langsamkeit des Postwegs oder mehr noch auf die soziale und ökonomische Unsicherheit, die den Familien eine langfristige (einjährige) Planung nicht erlaubt, zurückzuführen.

<sup>6</sup> Verordnung des Finanzministeriums Nr. 4/2002. Diese (einzige) Ausnahme wurde von den Zeitungsverlegern mit dem Argument der Gewährleistung und Stärkung der Pressefreiheit erwirkt.

Stellung (Vertrauenswürdigkeit) einerseits gegenüber den Verlegern, von denen sie die Ware bezieht, und andererseits gegenüber den Verkaufsstellen, den Kiosk-Betreibern. Ausschlaggebend für die Marktposition einer Vertriebsfirma ist allerdings das Betreiben eigener Verkaufsstellen. Auf dem Markt haben sich faktisch zwei Arten von Vertriebsfirmen etabliert: 1) Unternehmen, die eigene Verkaufsstellen betreiben, und 2) Transport- und Logistikunternehmen, die die Presseerzeugnisse verteilen und ausliefern (quasi Grossisten).

In derselben Stadt oder Region können mehrere Vertriebsfirmen operieren. Der Vertriebsmarkt ist durch einen erbitterten Konkurrenzkampf gekennzeichnet; es ist nicht selten, dass an einem Ort zwei oder gar drei Zeitungskioske nebeneinander aufgestellt werden, die unterschiedlichen Vertriebsfirmen angehören.

### 3. Die Rolle der Gemeinden

Die Stadtbilder in einigen osteuropäischen Ländern sind u.a. von einer Überzahl von Kiosken im Freien geprägt, in denen allerlei Waren, darunter auch Presseartikel, angeboten werden. Das Gesetz über die Verwaltung des Territoriums weist die Erteilung von Genehmigungen zum Aufstellen und Betreiben derartiger Kioske (Gesetzesbegriff: bewegliche Objekte) in die Zuständigkeit der Kommunalbehörden (Gemeinderat und Bürgermeister).<sup>7</sup> Nach den gesetzlichen Regelungen sollen zum Aufstellen von beweglichen Objekten bestimmte Orte vom Gemeinderat festgelegt<sup>8</sup> und im Wege einer öffentlichen Ausschreibung an die Interessenten verpachtet werden.<sup>9</sup> Grundsätzlich gewinnt die Ausschreibung der Meistbietende; es können aber auch „soziale“ Engagements wie z.B. die Beschäftigung von Behinderten etc. den Ausschlag geben.

Mit der Aufstellung von Kiosken und mit dieser Art der Vermarktung von Presseartikeln gaben und geben die Kommunen stets einerseits dem Druck der Vertriebsfirmen, die über eigene Verkaufsstellen verfügen wollen, zum anderen dem Druck der Interessenten, die die Bedeutung der Presse-Verkaufsstellen erkannt haben und derartige Geschäfte betreiben wollen, nach. Die Pacht- oder Mietverträge werden von den Gemeinden für ein bis drei Jahre geschlossen. Die Pächter haben die Kioske auf eigene Kosten nach den von der Gemeinde vorgegebenen Mustern zu errichten. Das Meistbietenden-Prinzip lässt dabei die Pachtpreise stark ansteigen, was sich dann später in den Rabatterwartungen der Kiosk-Betreiber gegenüber ihrem Verleger niederschlägt.

Infolgedessen ist im Hinblick auf das Vertriebsnetz von Presseerzeugnissen in Bulgarien ein turboliberaler Wildwuchs zu beobachten. Die Zahl der Verkaufsplätze richtet sich nicht nach den Wünschen der Zeitungsproduzenten oder gar den Kundenströmen, sondern wird von den Zwischenhändlern – Vertriebsfirmen – und von den politischen Akteuren auf kommunaler Ebene bestimmt. Das Ergebnis ist für den Kunden grundsätzlich positiv: Der Zugang der Bürger zu Informationen und Meinungen in ihrer gedruckten Form war und ist in Bulgarien mehr als ausreichend gewährleistet. Jede Vertriebsfirma kann die Erzeugnisse eines jeden Verlegers erwerben; die Verleger pflegen mit allen zusammen zu arbeiten, weil sie unterschiedliche und in der Summe unzählige Verkaufsstellen beliefern und damit sehr kundenfreundlich und kundennah sind. Steuer- und handelsrechtlich sind die folgenden Auswirkungen zu beobachten: Die Ware wird komplett

<sup>7</sup> Art. 56 ff. Gesetz über die Verwaltung des Territoriums, DV Nr. 1/2001.

<sup>8</sup> Ebenda, Art. 57.

<sup>9</sup> Art. 14 (2) Gesetz über das Kommunaleigentum, DV Nr. 44/1996.

außerhalb der Aufsicht des staatlichen Fiskus vermarktet, womit die Umsätze in einer finanziellen Grauzone liegen. Die Ware wird dem Verleger nach Rücklieferung der Remittenten und nach Abzug der Handelsrabatte bezahlt; aus den genannten Gründen erfolgt die Zahlung nicht unbedingt auf dem Bankweg. Die anfallenden Betriebskosten der Kioske werden den Verlegern auferlegt.

Dieses System hat bis Mitte dieses Jahrzehnts reibungslos funktioniert und für eine in der Tat lebendige und bunte Presselandschaft gesorgt.<sup>10</sup>

#### 4. Die Rolle der Verleger

Auf dem in den 90er Jahren boomenden Pressemarkt mit hohen Auflagen<sup>11</sup> war die entstandene Vertriebsmarktstruktur für die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger sehr bequem und günstig. Mit Ausnahme der WAZ-Mediengruppe hatte kein Verleger eigene Vertriebsstrukturen entwickelt.

##### a. Die Marktbedeutung der WAZ-Gruppe in Bulgarien

Die WAZ-Gruppe kaufte 1996 von der Pressegruppe *168 Stunden*, dem ersten privaten Verleger, die seit 1990/91 auflagenstärkste Tageszeitung *24 Stunden* und die Wochenzeitung *168 Stunden*. Die Pressegruppe „168 Stunden“ hatte als erste versucht, eine vertikale Konzentration des Geschäfts samt Verlag mit einer eigenen Vertriebsfirma, einer separaten Transportfirma und einer eigenen Druckerei zu organisieren.<sup>12</sup> Die bulgarischen Gründer sind aber am Kapitalmangel gescheitert. Die WAZ-Gruppe übernahm das Firmenmodell und konnte es erfolgreich weiterentwickeln.

Im Krisenjahr 1997 erwarb die WAZ-Gruppe beim zweitgrößten Zeitungsverleger *Media Holding AG* die Aktienmehrheit und wagte damit neben der vertikalen auch eine horizontale Konzentration; die beiden Tageszeitungen „24 Stunden“ und „Trud“ wurden zusätzlich durch eine Tarifikombination im Anzeigenbereich gebunden. Mit dem Neuworb erlangte man eine Marktposition, die nach unterschiedlichen Angaben über einen Anteil von 60 – 70 Prozent an der Gesamtauflage aller in Bulgarien herausgegebenen Tageszeitungen und einen ebenso großen Anteil am Werbekuchen verfügt.<sup>13</sup>

Die horizontale Konzentration und die Tarifikombination wurden von der Konkurrenz bei der bulgarischen Wettbewerbskommission beanstandet. Die Kommission, die erst 2005 entschied, genehmigte die Konzentration mit Auflagen.

<sup>10</sup> Laut Statistik der Nationalbibliothek, die gemäß dem Gesetz über die obligatorische Hinterlegung von Exemplaren von Druckwerken das Register der Presseerzeugnisse pflegt, wurden in Bulgarien bei einer Bevölkerung von 7 Mio. Einwohnern im Krisenjahr 2010 ca. 1.400 Presstitel (Zeitungen und Zeitschriften) herausgegeben.

<sup>11</sup> Nach inoffiziellen Angaben des bulgarischen Zeitungsverlegerverbands kam die Gesamtauflage der im Land herausgegebenen Tageszeitungen 2000 auf ca. 700.000 Exemplare. 2010 wurden nicht mehr als 200.000 Tageszeitungen tatsächlich verkauft. Der Jahresumsatz auf dem Pressevertriebsmarkt betrug 2008 180 Mio. BGN (90 Mio. Euro); 2010 schrumpften die Umsätze auf 110 Mio. BGN (55 Mio. Euro).

<sup>12</sup> Die Formen der Konzentration werden anhand der Systematik von *Johannes Weberling* dargestellt, s. *ders.*, Gewährleistung von Medienvielfalt als Grundlage einer freiheitlichen Demokratie, in: *Osteuropa-Recht* 2010, Beilage zu Heft 1, S. 10 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *Ivo Indzhov*, Medienmacht und Medienvielfalt in Bulgarien, *Osteuropa-Recht* 2010, Beilage zu Heft 1, S. 40 ff.

Zum Zeitpunkt des Erwerbs im Jahr 1996 hatte die Pressegruppe *168 Stunden* ihre Vertriebsfirma als Logistikunternehmen im Pressevertrieb aufgebaut, der zusätzlich über eigene Verkaufsstellen im ganzen Land verfügte. Nach 1999 trat der neue Eigentümer WAZ die Verkaufsstellen wegen der hohen Unterhaltskosten größtenteils an die Vertriebsfirmen ab und beschränkte sich im Vertriebswesen auf das Logistikgeschäft.

#### b. Die Marktbedeutung der Neuen Bulgarischen Mediengruppe

Seit 2007 sorgt ein Zusammenschluss von Medienunternehmen, die in der Holding *Neue Bulgarische Mediengruppe* (NBMG) vereint sind, für große Aufregung auf dem bulgarischen Medienmarkt und gewisses Aufsehen auch im Ausland. Grundsätzlich entwickelt sich die NBMG nicht anders als oben skizziert. Man hat mit zwei kleineren Tageszeitungen (*Telegraph* und *Monitor*) und einer Wochenzeitung (*Politika*) angefangen. Dank eines äußerst niedrigen Verkaufspreises avancierte die von der NBMG herausgegebene Tageszeitung „*Telegraph*“ zur Nummer 1 in kürzester Zeit. Mitte 2008 wurde dann die Mehrheit der Gesellschafteranteile an der größten Zeitungsdruckerei *IPK Rodina* erworben. Im Unterschied zur WAZ wurde hier seit Ende 2008 das Geschäftsmodell neben der horizontalen und der vertikalen auch durch eine cross-mediale Konzentration ergänzt (zwei Fernsehprogramme, davon ein Programm terrestrisch/national). Seit 2009 werden Vertriebsfirmen in Massen aufgekauft, und zwar solche, die über eigene Verkaufsstellen verfügen. Nach vorsichtigen Schätzungen kontrollierte die NBMG Anfang 2011 etwa 70 Prozent des bulgarischen Pressevertriebsmarktes.<sup>14</sup> Einer kartellrechtlichen Untersuchung dieser Lage steht die Tatsache im Wege, dass alle Vertriebsfirmen, bei denen eine Abhängigkeit von der NBMG vermutet wird, von ihren alten Geschäftsführern geleitet werden. Deren Abhängigkeit soll über Bürgschaften gewährleistet werden.

Der NBMG werden politische Absichten nachgesagt.<sup>15</sup> Vermutet wird einmal, dass die in großem Stil getätigten Investitionen in die Medien mittels der Medieninhalte als politische Waffe verwandt werden. Zum anderen besteht die Befürchtung, dass diese Gruppe ihre marktbeherrschende Stellung auf dem Vertriebsmarkt instrumentalisiert, um Konkurrenten aus dem Markt zu vertreiben. Schließlich wird auch eine indirekte Unterstützung von Seiten des Staates angenommen, der angeblich danach trachtet, eine staatsnahe Mediengruppe zu schaffen.<sup>16</sup>

Die zur NBMG gehörenden Verlage sind keine Mitglieder des bulgarischen Zeitungsverlegerverbandes und streben auch keine Mitgliedschaft an.

<sup>14</sup> Inoffizielle Angaben des bulgarischen Zeitungsverlegerverbandes.

<sup>15</sup> Gründerin und Inhaberin der NBMG ist *Irena Krasteva*, früher Exekutivdirektorin der staatlichen Lottogesellschaft. Geschäftsführer der Gruppe ist ihr Sohn *Deljan Peevski*, früher stellv. Minister im Ministerium für Katastrophenschutz, nun Parlamentarier der politischen Partei Bewegung für Rechte und Freiheiten (DPS). Alle Medieninvestitionen sollen mit Krediten finanziert worden sein, die von der bulgarischen Privatbank *Korporativna Bank AG* bereitgestellt wurden.

<sup>16</sup> Die Befürchtung mag nicht unbegründet sein, wenn man bedenkt, dass über 40% der Anteile des Geldgebers *Korporativna Bank* Einlagen staatseigener Unternehmen, u.a. der Energiegesellschaften, die per ministerialer Anordnung gerade in dieser Bank angelegt sind, ausmachen (s. Die Konzentration von Finanzmitteln staatlicher Unternehmen in *Korporativna Bank AG* nimmt zu, Kapital vom 1.2.2011). Nicht ohne Bedeutung soll aber die Tatsache sein, dass diese Praxis, die von der früheren bulgarischen Regierung (2005 – 2009) eingeführt wurde, auch von der neuen Regierung fortgesetzt wurde.

## 5. Aktuelle fachliche Diskussion

Angesichts der als gefährlich angesehenen rasanten Entwicklung der *Neuen Bulgari-schen Mediengruppe* wurden vom bulgarischen Zeitungsverlegerverband eine Reihe von Initiativen, auch gesetzgeberischer Natur, auf den Weg gebracht. Ein Pressegesetz wird aber weiterhin ausgeschlossen.<sup>17</sup> Initiiert wurde eine Änderung des Gesetzes über die obligatorische Hinterlegung von Exemplaren von Druckerzeugnissen, in dessen Art. 7 ansatzweise eine Impressum-Pflicht für die Verleger periodischer Druckwerke festgeschrieben ist.<sup>18</sup> Diese Regelung soll insofern erweitert werden, als eine Verpflichtung der Verlagsgesellschaft eingeführt wird, in der ersten Nummer eines jeden Jahres die Namen der natürlichen Personen, die am Kapital der Gesellschaft beteiligt sind, bekannt zu geben (*beneficiary owners*). Ein Mangel der Novelle ist aber, dass die Frage der Ermittlung der *beneficiary owners* in den sog. *off-shore*-Gesellschaften und stillen Aktiengesellschaften nicht beantwortet wird.<sup>19</sup>

Der Versuch der Änderung des Gesetzes über die Verwaltung des Territoriums, wonach die Zeitungskioske speziell von den Kommunen geregelt und die Genehmigung zur Aufstellung nach besonderen Kriterien vergeben wird, scheiterte im Ministerrat aus unbekannten Gründen. Auch eine Initiative des Zeitungsverlegerverbands zur Neuorganisation der Zeitungskioske in der Hauptstadt Sofia scheiterte am Widerstand der Vertriebsfirmen, die die Verkaufsstellen unter sich aufgeteilt haben und offensichtlich die Stadt Sofia von dieser Idee erfolgreich abhalten konnten.<sup>20</sup> Überlegungen, wonach im Rahmen des Zeitungsverlegerverbands quasi-„regionale Vertriebsmonopole“ nach deutschem Muster unter bestimmte noch unabhängige Vertriebsfirmen verteilt werden, wurden wegen der nicht grundlosen Befürchtung, dass dies eine unerlaubte, kartellrechtlich zu ahnende Absprache darstellen könnte, nicht weiter verfolgt.

## 6. Aktuelle Entwicklung

Durch den rapiden Rückgang der Auflagen steht die gesamte Pressebranche Bulgariens von einer Zerreißprobe; abwehrrechtliche Aspekte der Medienfreiheit spielen dabei eher eine untergeordnete Rolle. Infolge der sinkenden Auflagen steht praktisch das gesamte Vertriebssystem, das auf dem *laissez-faire*-Prinzip aufgebaut ist, mitsamt der großzügigen Investitionen der NBMG und ihren Spendern auf der Kippe.

Die positive und von jeglicher gesetzlichen Regelung freigestellte wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren hat sich seit der Krise von 2009-2010 in ihr Gegenteil umgekehrt und bedroht nun das gesamte Geschäft. Denn mit sinkenden Auflagen werden

<sup>17</sup> In internen Verwaltungsratssitzungen wird bedauert, dass ein Pressegesetz nicht Anfang der 90er Jahren verabschiedet wurde; dieses hätte auch Vertriebsaspekte reglementieren können; aus „ideologischen Gründen“, sprich Gesichtsverlust, kann der ZVV aber nun mit dieser Idee nicht mehr vortreten.

<sup>18</sup> Gesetz über die obligatorische Hinterlegung von Exemplaren von Druckwerken, DV Nr. 108/2000.

<sup>19</sup> Nach Verabschiedung dieser Gesetzesnovelle haben die Zeitungen der NBMG die Namen ihrer Inhaber Krasteva und Peevski in den Impresen artig abgedruckt.

<sup>20</sup> Die Idee wurde dreimal modifiziert: Die Erlaubnis zur Aufstellung eines Kiosks in der Hauptstadt sollte zunächst von einer ZVV-eigenen Firma per Konzession erteilt werden; in der zweiten Phase wurde der Gemeinde Sofia eine PPP (*public-private-partnership*) in der Form einer gemeinsamen Firma vorgeschlagen; zuletzt war der ZVV einverstanden, dass die Gemeinde Sofia auf eigene Rechnung die Zeitungskioske errichtet und betreibt, nur damit eine gleiche Behandlung aller Titel gewährleistet wird. In dieser dritten Phase haben die privaten Verleger der Kommune das Recht zugesprochen, sich wirtschaftlich zu betätigen, um das Kiosk-Geschäft quasi zu „nationalisieren“, um das individuelle Interesse eines jeden Verlegers gegenüber der unabhängigen Partei – der Stadtverwaltung – zu schützen.

zahlreiche wildwüchsig aufgebaute Verkaufsstellen unrentabel. Die Vertriebsfirmen, die Verkaufsstellen besitzen, können diese nicht ohne weiteres aufgeben, weil sich ihre Bedeutung für die Verleger gerade auf die Existenz dieser Verkaufsstellen stützt. Hinzu kommt, dass dann, wenn Verkaufsstellen aufgegeben werden, diese von Konkurrenten erworben werden können und diese damit ihren Marktanteil ausweiten. Ferner werden als Kompensation die Zahlungen in der gesamten Vertriebskette erheblich verzögert. Dies beginnt beim Kiosk-Verkäufer, der sein Gehalt nicht bekommt und sich an den täglichen Umsätzen „bedient“; es geht weiter mit der Vertriebsfirma, die die Umsätze nicht in vollem Umfang realisieren und an den Verleger abführen kann. Schließlich sei daran erinnert, dass zur Wahrung des Gebots der Medienfreiheit Zeitungsverkäufe nicht registriert werden, damit Zahlungsausfälle häufig nicht nachgewiesen und infolgedessen nicht auf dem Rechtsweg eingeklagt werden können.<sup>21</sup> Die Zahlungsmoral ist folglich in dieser Branche quasi per Gesetz (fehlendes) ausgeschlossen. Die Zeitungen müssen aber auch dann weiter ausgeliefert werden, wenn die Zeitungen der Verleger-Mitglieder des Zeitungsverlegerverbands nicht geliefert werden, womit den Kiosken nach Auffassung des Zeitungsverlegerverbands nur die Ausgaben der NBMG bleiben. Folglich werden auch verschuldete Vertriebsfirmen weiter beliefert. Zum Schluss machen auch die steigenden Transportkosten das Geschäft nicht leichter.

## 7. Ergebnis

Zu denken wäre, dass Kooperation, das Schaffen von Synergie-Effekten mit Lieferanten anderer Waren oder pro-aktives Handeln aller Akteure etc. die Lösung wären. Dem stehen aber in Bulgarien einige Hindernisse entgegen: Die Mitglieder des Zeitungsverlegerverbands haben Berührungängste im Hinblick auf eine Kooperation mit der NBMG, weil diese Gruppe konzipiert und darauf getrimmt ist, die Konkurrenz auszuschalten. Aber selbst dann, wenn kooperiert wird, bleibt das strukturelle Problem des kleinen bulgarischen Pressevertriebsmarktes bestehen, das man erst jetzt zu erkennen beginnt: In der 10.000-Einwohner-Stadt Lom, die 200 km von der Hauptstadt entfernt gelegen ist, werden täglich 15 Zeitungen verkauft (Titel irrelevant). Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist die Lieferung von Presseerzeugnissen in diese Stadt auf dem bisherigen Vertriebsweg längst unrentabel geworden und müsste, gäbe es wirtschaftliche Vernunft, aufgegeben werden. Dies bedeutet, dass das lokale Vertriebsmonopol in Lom von jedem, der möchte, in Anspruch genommen werden kann – die Pleite ist vorherzusehen.

Selbst wenn die Lieferungen anderen Transport- und Logistikunternehmen, nicht unbedingt Zeitungsvertriebsfirmen, überlassen wird, bleiben das logistische Engagement vor Ort und die dementsprechend anfallenden Kiosk-Kosten bestehen. Zudem ist nicht evident, dass branchenfremde Transport- und Logistikpartner dem hohen Stellenwert der Informationsfreiheit mehr Rechnung tragen als der Staat, den man abwehren muss.

Die Folge ist, dass Presseerzeugnisse in Bulgarien auf dem orthodoxen Vertriebsweg wirtschaftlich nicht (nicht mehr) verbreitet werden können; eine Ausnahme stellen lediglich die Ballungszentren dar. Die Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheit der bulgarischen Bürger ist mithin im Pressebereich ernsthaft gefährdet.

---

<sup>21</sup> Die interne Verschuldung der Verleger und Vertriebsfirmen soll sich auf nicht weniger als 20 Mio. BGN belaufen.

#### IV. Können die Tabus gebrochen werden?

Das ultraliberale Verständnis der bulgarischen Verleger zu Beginn der 90er Jahre, das auf die freien Spielkräfte des Marktes gesetzt hat, hat jede Regulierung des Pressewesens und damit des Pressevertriebs verhindert. Vom Staat wurde auch nach der höchststrichterlichen Rechtsprechung verlangt, dass er sich fern von der Presse hält. Das Konzept des „Abwehrrechts“ lieferte nur die theoretische Grundlage. Es erschien angemessen, auf dem Stellenwert der Presse als „öffentliches Gut“ zu beharren, wenn es darum ging, den Verkauf von Presse in der wirtschaftlichen Grauzone mit Hilfe des Staates einzunisten. Die weltweite Finanzkrise hat dann viele Versäumnisse und Fehlentwicklungen der vorausgegangenen Jahrzehnte nicht nur in der Medienbranche offen gelegt. Es sei nur nebenbei angemerkt, dass der Werbemarkt deutliche Signale zeigt, die hinsichtlich der Zahl der Medien zu ernsthaften Bedenken Anlass geben. Dies ist aber ein anderes Thema.

Im Zuge des durch verschiedene Faktoren bedingten Rückgangs der Auflagen hat sich speziell auf dem relativ kleinen Inlandsmarkt gezeigt, dass die Zahl der Presseerzeugnisse drastisch verringert werden muss, damit die verbleibenden rentabel bleiben. Ein anderer Weg wäre es, wenn der Vertrieb der Presse als „eine Aufgabe im öffentlichen Interesse“ verstanden würde und der Staat aktiv eingreift. Letzteres würde Maßnahmen in zwei Richtungen verlangen, die durch gesetzliche Regelungen begleitet werden müssten: Die Verkaufsstellen im Freien müssten – wie früher – zentral und im Rahmen der Gemeinden monopolistisch mit der Auflage, alle Pressetitel gleich zu behandeln, betrieben werden. Ferner wäre auch die logistische und Transportleistung zu zentralisieren und marktbeherrschend auszuüben, wobei auch hier die Pflicht zur Gleichbehandlung aller Pressetitel bestehen müsste.

Es dürfte evident sein, dass die erste Lösung nicht den „freien Kräften des Marktes“ überlassen werden kann. Unglücklicherweise hat das bisherige Medienrecht aber keine annehmbare Lösung parat. Die zweite Alternative der zentralen Sicherstellung eines flächendeckenden Pressevertriebs, wurde schon einmal praktiziert. Schon in den 30er Jahren, als die bulgarische Wirtschaft liberal und marktwirtschaftlich organisiert war, haben die Verleger notgedrungen feststellen müssen, dass ein ordentlicher und flächendeckender Pressevertrieb, d.h. die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Presseerzeugnissen, nicht von den Marktkräften allein getragen bzw. gewährleistet werden kann. So wurde der Zeitungsvertrieb der halbstaatlichen und quasi monopolistisch agierenden Firma *Strela* übertragen. Ab dieser Zeit wurde der Pressevertrieb als eine staatliche Aufgabe betrachtet; seine Eingliederung im Funktionsbereich der bulgarischen Post war nur eine konsequente Folge. Das Postamt hatte per Gesetz sowohl die Aufgabe, jeden Tag zu jedem Ort die Post zu befördern, als auch das Monopol, Zeitungskioske in den Gemeinden aufzustellen.

Dass die Post zugleich den Zeitungsvertrieb gewährleistet ist logisch und wirtschaftlich die beste Lösung, solange es nicht das Tabu gibt: „Der Staat darf dies nicht!“ Zurzeit wird stattdessen das Paradox betrachtet: Die unabhängigen Verleger stehen ausnahmslos vor dem Konkurs. Um Zeitungen überhaupt zu verlegen, müssen die Zeitungsverleger profitablere Geschäfte in anderen Marktbereichen vornehmen. Dies bedeutet, dass Verleger nur sein kann, wer in anderen Bereichen gute Geschäfte macht. In der medienrechtlichen Debatte wird dies als ein Fanal für die freie Presse angesehen; Lösungen hat man jedoch nicht parat.

In dieser Lage kann der bulgarische Staat, dem – wie vielen anderen Staaten – die Belange der freien Presse nicht gerade am Herzen liegen, diese Strukturkrise ausnutzen und sich auf indirektem Wege den Gehorsam der Medien erkaufen. Dass er – der Staat – damit selbst durch die geschaffene Medienmacht bedroht und von ihr abhängig wird, ist nicht fern der Logik; die Versuchung ist dennoch sehr stark. Ein Ausweg wäre es auch in Anbetracht der historischen Entwicklung des Medienrechts im Lande, wenn sich der Staat – verfassungsgemäß – für den Erhalt einer intakten Presselandschaft einsetzen würde. Dies könnte beispielsweise durch die Wiederaufnahme der Lieferungen von Zeitungen zusammen mit der Post geschehen. Man muss einsehen, dass es ohne den Staat nicht gehen kann. Es wäre jedoch fairer und kontrollierbarer, wenn der Staat eingeladen wird, die Presse dort zu unterstützen, wo er über größere Kapazitäten als jeder einzelne Verleger oder Verlegergruppe verfügt. Auflagen müssten für beide Seiten – Staat und Verleger – gelten. Die schlechtere Alternative wäre es, wenn sich der Staat Pressevertriebsnetze über die Subventionierung von Privatunternehmen verschafft. Denn in diesem Fall hätte die Gesellschaft zweimal für dieselbe Leistung zu zahlen.

Es hat sich damit gezeigt, dass es heute wenig sinnvoll ist, im Medienbereich auf das Konzept der Abwehrrechte gegen den Staat zu verweisen und dieses zu betonen. Der Staat wird letzten Endes der einzige verlässliche und zurechnungsfähige Faktor auf dem Medienmarkt bleiben. In kleineren Marktwirtschaften in Mittel- und Südosteuropa ist dies bereits eine Tatsache. Dies könnte künftig auch im Westen gelten, wenn Verleger alle Formen der Konzentration ausgeschöpft haben.

Die aufgezeigte Lösung ist allerdings auch nicht unproblematisch. Nach allgemeiner Auffassung hat sich der Staat aus dem Postwesen zurückzuziehen und dies den privaten Marktkräften zu überlassen, die es besser richten werden. Die Folge ist, dass Postämter in den Dörfern geschlossen werden und Postwagen nicht mehr fahren. In Bulgarien ist dieses Geschäft für private Postdienstleister nicht mehr rentabel. Anders könnte die Lage noch für eine gewisse Zeit in größeren Ländern aussehen; aber auch diese werden dem bulgarischen Beispiel folgen. Schließlich wird in Bulgarien zur Beruhigung stets darauf verwiesen, dass die Printmedien ohnehin in einigen Jahren verschwinden werden. Wen kümmert es dann, wenn schon zuvor die noch verbliebenen Zeitungen und Zeitschriften vertrieben werden. Damit drängt sich die Frage auf, wie elektronische Medien verbreitet werden. Bulgarien hat auch insofern einige Kostproben zu bieten,<sup>22</sup> die Gegenstand einer künftigen Analyse sein sollen.

<sup>22</sup> Die mehrfach genannte *Korporativna Bank AG* firmiert als „Beraterin“ bei den folgenden Geschäften: Kauf von 50% der Anteile an den früher staatlichen und privatisierten Unternehmen NURTS (Nationale Verwaltung der Radio- und Fernsehstationen/Rundfunkübertragungseinrichtungen), Erwerb aller MUX-Lizenzen von Unternehmen (u.a. *off-shore*), die die Digitalisierung der Rundfunkübertragung nach 2012 gewährleisten sollen.