

## Kammer der Regionen

**27. TAGUNG**  
**Straßburg, 14.-16. Oktober 2014**

**CPR(27)3PROV**  
29. September 2014

### **Die Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie**

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten  
Berichtersteller: <sup>1</sup> Johan van den HOUT, Niederlande (R, SOC)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....	5

#### *Zusammenfassung*

Die Medien spielen in pluralistischen demokratischen Gesellschaften eine wichtige Rolle; sie zirkulieren Informationen und Ideen und bieten Foren für die öffentliche Debatte. Diese Rolle gewinnt in Demokratien auf regionaler Ebene aufgrund der Nähe der regionalen Medien zur Bevölkerung eine besondere Bedeutung. Die Bedeutung pluralistischer Medien und vielfältiger Medieninhalte und Eigentumsrechte in Bezug auf Medien ist auf regionaler Ebene aufgrund der den regionalen Medien eigenen politischen und wirtschaftlichen Beiträge besonders evident. Gleichzeitig haben enorme technologische Veränderungen im Medienbereich zu einem bisher unerreichten Grad an Interaktion und Engagement seitens der Bürger und zu neuen Möglichkeiten für ihre demokratische Partizipation geführt. Die entstandenen Beziehungen zwischen traditionellen und neuen Medien führt zur Notwendigkeit, die bestehende Medienpolitik auf allen Regierungsebenen zu prüfen, um einen politischen Rahmen zu erarbeiten, der allen Medienakteuren einen ausreichenden Schutz garantiert und in eindeutiger Weise deren Pflichten und Verantwortlichkeiten benennt.

Der Bericht empfiehlt, die bestehenden regionalen Rechtsrahmen auf eine Weise an die neue Medienwelt anzupassen, die die fortgesetzte Unterstützung der regionalen öffentlichen Medien gewährleistet, die Entwicklung gemeinnütziger Medien und insbesondere von Gemeindemedien erleichtert sowie die Vorschriften zur Eigentümerschaft von Medien überarbeitet, um eine größere Transparenz und einen breiteren Pluralismus zu erzielen, und Maßnahmen zu ergreifen, um die „digitale Kluft“ zu überbrücken und die Medienkompetenz zu fördern. Der Bericht fordert darüber hinaus eine Überarbeitung der bestehenden Instrumente des Europarats im Bereich Medien, unter besonderer Berücksichtigung des Zustands und der Aussichten regionaler Medien in einer sich wandelnden Medienwelt, sowie den Entwurf einer neuen Empfehlung des Europarats an die Mitgliedstaaten, welche sich mit den wichtigsten Aspekten der Situation der regionalen Medien befasst. Der Kongress bietet in diesem Kontext seine Mitwirkung an, und der Bericht empfiehlt, die Sicherheit von Journalisten und des Journalismus als Teil einer weiter gefassten Auffassung von Medienfreiheit aufzunehmen.

---

<sup>1</sup> L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress  
SOC: Sozialistische Gruppe  
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe im Kongress  
ECR: Europäische Konservative und Reformisten  
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Eine pluralistische Demokratie erfordert notwendigerweise eine Pluralität an Quellen, Stimmen und Funktionen im Medienbereich. Unabhängige und vielfältige Medien sind Voraussetzung für das Erlblühen der freien Meinungsäußerung, wobei die freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit eng verbunden sind mit der Frage nach Bürgerpartizipation. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten sind zusammen ein wesentliches Element der pluralistischen Demokratie.

2. Die Medien spielen in pluralistischen demokratischen Gesellschaften eine wichtige Rolle, z. B. als Wächter der Öffentlichkeit oder der Gesellschaft; sie zirkulieren Informationen und Ideen und bieten Foren für die öffentliche Debatte. In den letzten Jahren hat der Medienbereich enorme technologische Veränderungen erlebt, i.e. die Digitalisierung von Mediendiensten, die Entstehung neuer Medien und von „Bürgerjournalismus“ und die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Medien (Community Media). Dieser Wandel hat zu einem bisher nie erreichten Grad an Interaktion und Engagement der Nutzer geführt und neue Chancen für demokratische Bürgerschaft und für die Partizipation der Nutzer bei der Schaffung und Verbreitung von Informationen und Inhalten geführt, was die Grenzen zwischen öffentlicher und privater Kommunikation verwischt hat. Die entstandenen Beziehungen zwischen traditionellen und neuen Medien führen zu der Notwendigkeit, die bestehende Medienpolitik auf allen Regierungsebenen zu prüfen, um einen politischen Rahmen zu schaffen, der allen Medienakteuren einen ausreichenden Schutz garantiert und in eindeutiger Weise deren Pflichten und Verantwortlichkeiten benennt.

3. Die demokratische Rolle der Medien gewinnt auf regionaler Ebene aufgrund der Nähe und Beziehung zwischen regionalen Medien und der Bevölkerung der Gebiete und Gemeinschaften, die sie bedienen, besondere Bedeutung, da auf dieser Ebene das partizipatorische Potenzial der Bürger gestärkt wird. Diese Beziehung ist tendenziell enger, stärker und repräsentativer als auf nationaler Ebene. Die Nähe der regionalen Medien zu ihren Zielgemeinden ist vom Wesen her auch politisch, da der regionale Journalismus die Beschäftigung mit regionaler Politik und regionalen Angelegenheiten fördert, die in den nationalen Medien entweder zu wenig oder gar keine Aufmerksamkeit erhalten. Die Bedeutung pluralistischer Medien und vielfältiger Medieninhalte ist auf regionaler Ebene aufgrund der den regionalen Medien eigenen politisch-wirtschaftlichen Beiträge besonders evident.

4. Der Europarat hat einige Instrumente verabschiedet, die für das Betreiben von Medien in den 47 Mitgliedstaaten und somit auch für die regionalen Medien relevant sind. Diesbezüglich verweist der Kongress insbesondere auf die Empfehlung des Ministerkomitees R(99)14 über den gemeinsamen Universaldienst bezüglich der neuen Kommunikations- und Informationsdienste; seine Empfehlung Rec(2003)9 über Maßnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft; seine Erklärung über den Schutz der Rolle der Medien in der Demokratie im Kontext der Medienkonzentration aus dem Jahr 2007; seine Empfehlung CM/Rec(2007)2 über Pluralismus von Medien und die Vielfalt von Medieninhalten, seine Empfehlung CM/Rec(2007)11 über die Förderung der freien Meinungsäußerung und Informationen in den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten; seine Erklärung über die Rolle der zivilgesellschaftlichen Medien bei der Förderung der sozialen Kohäsion und des interkulturellen Dialogs aus dem Jahr 2008; seine Empfehlung aus dem Jahr 2011 über ein neues Verständnis von Medien; und seine Erklärung und Empfehlung über die Verwaltung öffentlicher Medien aus dem Jahr 2012.

5. Der Kongress nimmt des Weiteren die Schlussfolgerungen der 1. Konferenz des Europarats der für die Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister (Belgrad, 7.-8. November 2013), einschließlich

<sup>2</sup> Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 11. Juni 2014 vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen wurde.

### Mitglieder des Ausschusses:

*F. Mukhametshin (Vorsitzender), E. Ozkarsli (4. stellv. Vorsitz.), A. Boff (5. stellv. Vorsitz.), C. Abela Baldacchino, E. Ampe, P. B. Andersen, L. Andrysiak, E. Argiris, L. Blaskovicova, K. Bille, E. Campbell-Clark, L. Caveri, Y. Celik, P. Chesneau, Z. Damjanovski, Z. Dragunkina, N. Dirginciene, J.-N. Gaultier, J. V. Den Hout, J.-N. Gaultier, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, M. Gombosi, D. Healy-Mcgowan, M. Kazandzhiev, V. Konstantinov, H. Kuhn-Theis, V. Lazary, J. Landberg, I. Linge (Stellv.: Y. Renström), M. Mahnke, G.M. Mallia, H. Marva (Stellv.: S. Janatuinen), C. Naudi Baixench, J. Neumann, C. Oppitz-Plörer, S. Orlova (Stellv.: M. Orgeeva), E. Ozkarsli, I. Parea, E. Pajaziti, L. Perikli (Stellv.: F. Armosti), C. Popa, C. Raimbert, F. Ramos, M. Reyes Lopez, P. Receveur, R. Rohr, N. Rybak, Y. Rzayeva, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, M. Toscani, L. Vecchi, J. Watson, P. Weidig, J. Warmisham, E. Yeritsyan*

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.  
Sekretariat des Ausschusses: S. Cankoçak und J. Hunting

der politischen Erklärung über „Meinungsfreiheit und Demokratie im digitalen Zeitalter: Chancen, Rechte, Pflichten“, und die Entschlüsse über Internetfreiheit, über die Wahrung der wesentlichen Rolle der Medien im digitalen Zeitalter und über die Sicherheit von Journalisten zur Kenntnis. Darüber hinaus wiederholt der Kongress die kontinuierliche Relevanz seiner Entschlüsse 145 (2002) über den Zustand der regionalen Printmedien in Europa – Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse, seiner Entschlüsse 203 (2005) über regionale Medien und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie seiner Entschlüsse 282 (2009) über digitale Kluft und digitale Integration in den Regionen.

6. Gleichzeitig stellt der Kongress mit Sorge fest, dass die allgemeine Situation der Medienfreiheit und Sicherheit von Journalisten in Europa immer besorgniserregender wird. In seiner Entschlüsse über die Sicherheit von Journalisten haben die für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister ihrer tiefen Sorge über die kontinuierliche körperliche Gewalt Ausdruck verliehen, u.a. Tötungen, unmenschliche Behandlungen, Belästigung, Einschüchterung durch die Justiz, Drohungen sowie willkürliche Maßnahmen, wie z. B. Verhaftungen, Ausweisungen, Überwachungen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen. Der Pluralismus der Medien und die Vielfalt von Inhalten, u.a. auf regionaler Ebene, werden außerdem durch eine wachsende Monopolisierung des Medienmarktes und unzureichende finanzielle Mittel sowie durch eine übermäßige Eigentumskonzentration und eine zentralisierte Kontrolle der Medien gefährdet, die zu einem Verlust der redaktionellen Unabhängigkeit und versteckter Zensur führen.

7. Der Kongress ist überzeugt, dass ein stabiles und zukunftsorientiertes neues System der Medienverwaltung unerlässlich für einen erfolgreichen Übergang der öffentlichen Medien in eine neue Medienwelt und für die Entwicklung neuer Medien ist, u.a. auf regionaler Ebene. In Anbetracht des Vorstehenden ruft der Kongress die Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats auf:

a. die Rolle der regionalen Medien bei der Förderung der partizipativen Demokratie anzuerkennen und die bestehenden Rechtsrahmen zu überarbeiten, um sie an die neue Medienwelt anzupassen, und dabei die relevanten Bestimmungen der Empfehlungen des Ministerkomitees, die in Absatz 4 oben erwähnt sind, sowie die Entschlüsse 145 (2002) und 203 (2005) des Kongresses zu berücksichtigen;

b. die kontinuierliche Unterstützung der regionalen öffentlichen Medien zu gewährleisten, damit diese sich einer unabhängigen redaktionellen Kontrolle und organisatorischen Autonomie erfreuen und aussagekräftige Inhalte über alle Dienste und Plattformen anbieten können;

c. die Entwicklung gemeinnütziger Medien zu unterstützen und zu erleichtern, u.a. von zivilgesellschaftlichen Medien, insbesondere durch den Verzicht auf Lizenzsysteme für neue Medien, und ausreichende Frequenzzuweisungen sicherzustellen und verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen - z. B. den Einsatz eines „Freiwilligenmodells“, bei dem nur eine begrenzte Anzahl von Fachleuten Freiwillige ausbildet und ihnen hilft, größtenteils selbst für das Erstellen von Inhalten verantwortlich zu sein;

d. Mechanismen zu etablieren, die die Sicherheit und den Schutz von Journalisten und Journalismus auf lokaler und regionaler Ebene gewährleisten, und Verstöße gegen die Medienfreiheit zu verhindern oder mutmaßliche Verstöße umgehend zu untersuchen;

e. die Vorschriften zur Medieneigentümerschaft zu überarbeiten, wie angemessen, um eine größere Transparenz zu erzielen und einen strukturellen Pluralismus der audiovisuellen und Printmedien zu schützen und zu fördern;

f. wirksame Absicherungen zu verabschieden, um die Risiken und den politischen Einfluss auf die regionalen Medien und eine mangelnde Transparenz der regionalen Medien zu verhindern, z. B. indem sie erklären, dass geschäftsführende Positionen innerhalb der regionalen Medien nicht vereinbar mit einem politischen Mandat sind, und durch die Aufnahme einer politischen Aufsicht über die Medienfinanzierung im Rahmen eines Systems gemäß Gewaltenteilungsprinzip, das die redaktionelle Unabhängigkeit garantiert;

g. Maßnahmen zu ergreifen, um die „digitale Kluft“ zu überbrücken und die Medienkompetenz zu fördern, unter Einsatz der Entschließung 282 (2009) des Kongresses über digitale Kluft und digitale Integration in den Regionen, sowie der besten Praktiken der Union der Europäischen Rundfunkorganisationen (EBU) zur Förderung der Internetnutzung und zur Erleichterung der Interaktion und Kreativität, um auf diesem Wege die Medienkompetenz zu fördern.

8. Der Kongress weist seinen Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten an, sich weiterhin mit den Fragen in Bezug auf die Verbesserung der Funktionsweise der regionalen Medien zu befassen und sicherzustellen, dass die relevanten guten Praktiken an regionale Stellen weitergeleitet werden, u.a. durch ihre nationalen und europäischen Verbände.

9. Der Kongress ruft des Weiteren seinen Governance-Ausschuss auf, die Frage der guten Funktionsweise regionaler Medien, als Aspekt guter regionaler Verwaltung, in sein Arbeitsprogramm aufzunehmen und eine Prüfung der bestehenden Rechtsrahmen und -praktiken durchzuführen, um eine neue Entschließung und Empfehlung über den Zustand und die Aussichten der regionalen Medien in einer neu konfigurierten und neuen Medienwelt zu verfassen.

## EMPFEHLUNGSENTWURF

1. Die Medien spielen in pluralistischen demokratischen Gesellschaften eine wichtige Rolle, z. B. als Wächter der Öffentlichkeit oder der Gesellschaft; sie zirkulieren Informationen und Ideen und bieten Foren für die öffentliche Debatte. Diese demokratische Rolle gewinnt auf regionaler Ebene aufgrund der Nähe der regionalen Medien zur Bevölkerung in den Gebieten und Gemeinschaften, die sie bedienen, eine besondere Bedeutung, da die Beziehung tendenziell enger, stärker und repräsentativer ist als auf nationaler Ebene. Die Nähe der regionalen Medien zu ihren Zielgemeinschaften ist vom Wesen her auch politisch, da der regionale Journalismus die Beschäftigung mit regionaler Politik und regionalen Angelegenheiten fördert, die in den nationalen Medien entweder zu wenig oder gar keine Aufmerksamkeit erhalten. Die Bedeutung pluralistischer Medien und vielfältiger Medieninhalte ist auf regionaler Ebene aufgrund der den regionalen Medien eigenen politisch-wirtschaftlichen Beiträge besonders evident.

2. In den letzten Jahren hat der Medienbereich enorme technologische Veränderungen erlebt, i.e. die Digitalisierung von Mediendiensten, die Entstehung neuer Medien und von „Bürgerjournalismus“ und die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Medien (Community Media). Dieser Wandel hat zu einem bisher nie erreichten Grad an Interaktion und Engagement der Nutzer geführt und neue Chancen für demokratische Bürgerschaft und für die Partizipation der Nutzer bei der Schaffung und Verbreitung von Informationen und Inhalten geführt, was die Grenzen zwischen öffentlicher und privater Kommunikation verwischt hat. Die entstandenen Beziehungen zwischen traditionellen und neuen Medien führen zu der Notwendigkeit, die bestehende Medienpolitik auf allen Regierungsebenen zu prüfen, um einen politischen Rahmen zu schaffen, der allen Medienakteuren einen ausreichenden Schutz garantiert und in eindeutiger Weise deren Pflichten und Verantwortlichkeiten benennt.

3. Der Europarat hat einige Instrumente verabschiedet, die für das Betreiben von Medien in den 47 Mitgliedstaaten relevant sind. Der Kongress nimmt die Schlussfolgerungen der 1. Konferenz des Europarats der für die Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister zur Kenntnis (Belgrad, 7.-8. November 2013), einschließlich der politischen Erklärung über „Meinungsfreiheit und Demokratie im digitalen Zeitalter: Chancen, Rechte, Pflichten“, und die Entschlüsse über Internetfreiheit, über die Wahrung der wesentlichen Rolle der Medien im digitalen Zeitalter und über die Sicherheit von Journalisten zur Kenntnis. Verweise auf die regionalen Medien finden sich jedoch in vielen relevanten Bestimmungen dieser Texte, und es ist eine stärkere Kooperation erforderlich, um ein stimmiges Bild zu erreichen.

4. Gleichzeitig stellt der Kongress mit Sorge fest, dass die allgemeine Situation der Medienfreiheit und Sicherheit von Journalisten in Europa immer besorgniserregender wird. In seiner Entschlüsselung über die Sicherheit von Journalisten haben die für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister ihrer tiefen Sorge über die kontinuierliche körperliche Gewalt Ausdruck verliehen, u.a. Tötungen, unmenschliche Behandlungen, Belästigung, Einschüchterung durch die Justiz, Drohungen sowie willkürliche Maßnahmen, wie z. B. Verhaftungen, Ausweisungen, Überwachungen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen. Der Pluralismus der Medien und die Vielfalt von Inhalten, u.a. auf regionaler Ebene, werden außerdem durch eine wachsende Monopolisierung des Medienmarktes und unzureichende finanzielle Mittel sowie durch eine übermäßige Eigentumskonzentration und eine zentralisierte Kontrolle der Medien gefährdet, die zu einem Verlust der redaktionellen Unabhängigkeit und versteckter Zensur führen.

5. Der Kongress verweist in diesem Kontext auf die aktuelle Arbeit des Europarats, die auf den Schutz der Medienfreiheit abzielt und die Sicherheit von Journalisten gewährleistet, u.a. die Entscheidung des Ministerkomitees, für den Europarat eine internetgestützte Plattform für Verstöße gegen die Medienfreiheit einzurichten, das Abhalten eines Runden Tisches zum Thema „Sicherheit von Journalisten: Von der Theorie zur Praxis“ in Straßburg am 19. Mai 2014 und die geplante Konferenz zur Medienfreiheit und Sicherheit von Journalisten, die von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats im Dezember 2014 ausgerichtet wird.

6. Der Kongress, mit Verweis auf seine Entschlüsselung XXX (2014) über die Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, ist der Überzeugung, dass ein verbessertes Betreiben regionaler Medien ein wichtiger Faktor für die Förderung der Medienfreiheit ist und eine Anpassung der Rechtsrahmen an die neue Medienwelt erfordert, unter Berücksichtigung der Empfehlungen und politischen Leitlinien, die vom Europarat ausgearbeitet wurden.

7. In Anbetracht des Vorstehenden bittet der Kongress das Ministerkomitee, eine Überarbeitung der bestehenden Instrumente vorzunehmen, mit besonderem Augenmerk auf den Zustand und die Aussichten der regionalen Medien in einer neu konfigurierten Medienwelt, und eine neue Empfehlung für die Mitgliedstaaten des Europarats zu verfassen, die sich mit den wichtigsten Aspekten der Situation der regionalen Medien befasst.

8. Der Kongress bittet das Ministerkomitee des Weiteren, die Mitgliedstaaten des Europarats aufzurufen:

a. die Rolle der regionalen Medien bei der Förderung der partizipativen Demokratie in den europäischen Regionen anzuerkennen und die bestehenden Rechtsrahmen zu überarbeiten, um sie an die konkrete Situation der regionalen Medien in einer neuen Medienwelt anzupassen, unter Berücksichtigung der relevanten Bestimmungen in den Empfehlungen des Ministerkomitees im Bereich Medien, der Schlussfolgerungen der 1. Konferenz des Europarats der für die Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister (Belgrad, 7.-8. November 2013) sowie der Empfehlung 119 (2002), der Empfehlung 173 (2005) und der Empfehlung 263 (2009) des Kongresses;

b. die Sicherheit von Journalisten und des Journalismus als Teil einer weiter gefassten Auffassung von Medienfreiheit aufzunehmen, i.e. nicht nur in Bezug auf körperliche Bedrohungen und Angriffe, sondern auch in Bezug auf Gesetzgebung und Praxis, die den Standards des Europarats über freie Meinungsäußerung widersprechen, und Mechanismen zu etablieren, die die Sicherheit und den Schutz von Journalisten und Journalismus sicherstellen, und Verstöße gegen die Medienfreiheit zu verhindern und mutmaßliche Verstöße umgehend zu untersuchen;

c. die regionalen Medien in die bestehenden staatlichen Zuschüsse für Medien aufzunehmen und konkrete Hilfsprogramme zur Förderung des regionalen Journalismus einzusetzen;

d. regionale Maßnahmen zu ergreifen, um die regionalen öffentlichen Medien zu unterstützen und gemeinnützige Medien zu entwickeln, insbesondere zivilgesellschaftliche Medien;

e. finanzielle und gesetzgebende Maßnahmen einzusetzen, die erforderlich sind, um den strukturellen Pluralismus der audiovisuellen und Printmedien zu schützen und zu fördern und eine größere Transparenz bei den Vorschriften zur Medieneigentümerschaft zu erzielen;

f. Maßnahmen zur Überbrückung der „digitalen Kluft“ und zur Förderung der Medienkompetenz auf regionaler Ebene zu unterstützen, unter Berücksichtigung der Empfehlung 263 (2009) des Kongresses über digitale Kluft und digitale Integration in den Regionen.