



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Impulse aus dem EMR

Schutz der Medienvielfalt und medienbezogene Solidaritätspflichten in Corona-Zeiten

Eine europa- und verfassungsrechtliche Betrachtung

Von Dr. Jörg Ukrow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

Summary

Der Beitrag zeigt auf, dass Solidarität gegenüber und zwischen Medienakteuren, einschließlich der digitalen Medienintermediäre, und Schutzpflichten zu Gunsten eines auch in und nach Krisensituationen funktionsfähigen freien und vielfältigen Medien-Ökosystems Strukturelemente der deutschen wieder Verfassungsordnung der EU sind.

Medien brauchen Unterstützung, die über allgemeine Unterstützungsmaßnahmen hinausgehen kann und muss, was nicht zuletzt aus ihrer verfassungsrechtlich zwingenden Stellung als kritische Infrastrukturen folgt.

Das EU-Recht steht solchen Stabilisierungsmaßnahmen nicht entgegen. Nicht zuletzt die Aufsichtsmaßnahmen der EU im Beihilfenbereich sind zwingend auf eine Stabilisierung vorhandener Medienvielfalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene hin anzuwenden und, soweit erforderlich, i.S. rascher Genehmigung von Beihilfen fortzuentwickeln.

Dem Solidaritätsprinzip kommt in der aktuellen Krise eine besondere Bedeutung als Leitlinie für Stabilisierungsaktivitäten zu Gunsten von Medienvielfalt sowohl von mitgliedstaatlicher und EU-Seite als auch von privaten Medienakteuren zu.

Die Reihe „Impulse aus dem EMR“ trägt dessen Rolle als Forum insbesondere für medien- und informationsrechtliche Debatten an der Schnittstelle von Rechtspolitik und Rechtsdogmatik Rechnung. Auf der Grundlage eigenständiger Erfahrungen und Expertise der Impulsgeber werden hier persönliche Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Die Beiträge geben keine Position des Instituts wider und binden nicht dessen Mitglieder.

Inhalt

I.	Einführung.....	2
II.	Corona-Pandemie und Gefährdungen für die Kommunikationsfreiheiten.....	4
III.	Corona-Krise, Medien und Recht.....	7
1.	Einführung.....	7
2.	Die europäische Ebene.....	8
3.	Die innerstaatliche Ebene.....	9
IV.	Medien als kritische Infrastruktur.....	10
V.	Solidarität als Rechtsprinzip in der Bewährung.....	12
VI.	Solidaritätsprinzip und grundrechtliche Schutzpflichten.....	16
VII.	Pandemie-Krise und Ausnahmeklauseln im primären EU-Recht.....	17
VIII.	Corona-Krise und innerstaatliche Maßnahmen mit Bezügen zur Aufrechterhaltung von Vielfalt im Medien-Ökosystem.....	18
IX.	Corona-Krise und Stabilisierungsmaßnahmen der EU mit Bezügen zum Medien-Ökosystem.....	21
X.	Ein (Zwischen-) Fazit.....	23

I. Einführung

1. Das Coronavirus verändert aktuell und auf Sicht das Leben weltweit dramatisch – in einer Dimension, wie sie seit dem II. Weltkrieg nicht mehr bekannt war. *Social Distancing* ist zu einem globalen Phänomen geworden – rund ein Drittel der Weltbevölkerung unterliegt inzwischen bereits Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Möglichkeit zum Diskurs in analogen Versammlungen.¹ Deutschland und Europa sind von diesen Maßnahmen mit Blick auf die bisherigen Epizentren der Verbreitung des Virus besonders betroffen. Die Corona-Krise erfasst dabei alle Bereiche des privaten und öffentlichen, des gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens. Mit den Worten von Bundeskanzlerin *Merkel*: „Unsere Vorstellung von Normalität, von öffentlichem Leben, von sozialem Miteinander - all das wird auf die Probe gestellt wie nie zuvor“.²
2. Diese Abkehr von der Normalität betrifft auch das Medien-Ökosystem. Es ist, nicht zuletzt auch auf lokaler und regionaler Ebene, durch erschwerte Arbeitsbedingungen sowie den Ausfall von Werbeeinnahmen zum Teil bereits akut gefährdet.³ Damit potenziert die Corona-Pandemie

¹ Vgl. https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-2-6-milliarden-menschen-in-ihrer-bewegung.1939.de.html?drn:news_id=1113889

² Bundeskanzlerin *Merkel* bei ihrer Fernsehansprache am 18. März 2020; <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134>

³ Vgl. z.B. Schreiben des BLM-Präsidenten *Schneider* an den Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern vom 23. März 2020; <https://www.blm.de/infotehke/pressemitteilungen/2020-03-23-siegfried-schneider-bittet-ministerpraesident-soeder-um-unterstuetzung-fuer-lokalfunkgrosse-leistungen-von-privatem-hoerfunk-und-tv-im-freistaat-wirtschaftlicher-druck-enorm-13633>

Problemlagen, die schon vor deren Ausbruch vielfaltsgefährdend waren.⁴ Es entspricht dieser Gefährdungslage, wenn sich z.B. auch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien *Grütters* dafür einsetzen will, „über den bestehenden Haushalt hinaus ... zusätzliche Mittel für Kultur und Medien als Nothilfe zur Verfügung zu stellen, um die bereits entstandenen und noch entstehenden Belastungen zu mindern“.⁵

3. Die unverzichtbare Bedeutung freier Medien für eine demokratische Gesellschaft und ein dem im Kern konzeptionell parallelen Grundwerte-Kanon des Art. 2 EUV wie von Grundgesetz und Landesverfassungen entsprechendes Gemeinwesen ist unumstritten.⁶ Dieser Wertekanon ist „virusresistent“ – er hat Grundlage und Maßstab jedweder Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie zu sein. Lokalen und regionalen Medien kommt dabei auch in Zeiten der Corona-Krise eine besondere Rolle zu: Sie können v.a. ein besonderes Spektrum an Informationen wie etwa Meldungen zu lokalen und regionalen Besonderheiten der Verbreitung des Virus, zu Maßnahmen solidarischer Hilfestellung vor Ort und zu Maßnahmen für die Eindämmung der sozialen und psychologischen Folgen von zur Eindämmung des Virus ergriffenen Einschränkungen des gesellschaftlichen Lebens beschaffen, auswerten und verbreiten, die in überregionalen Medien keine Berücksichtigung finden, aber essentiell für die individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung in Bezug auf Räume der Nähe sind.
4. Ohne mediale Diskursforen auch zu kommunalen und Angelegenheiten der Länder droht die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung ebenso in Mitleidenschaft zu geraten wie die föderale Struktur der Bundesrepublik ohne regionalen Qualitätsjournalismus nachhaltig gefährdet wird. Regionale und lokale Medienvielfalt trifft demgegenüber Vorsorge gegen die Entwicklung zu einem unitarischen Bundesstaat, der strukturell Machtballungen begünstigt und damit die Staatszwecke des Grundgesetzes gefährdet. Die föderale staatsorganisatorische Struktur ist nach Art. 79 Abs. 3 GG von der Ewigkeitsklausel der Verfassung erfasst. Damit geht einher, dass auch die medialen Absicherungen dieser Verfassungsreformfestigkeit in Gestalt unabhängiger Medien, auch privater Provenienz, eines besonderen Schutzes in Krisenzeiten bedürfen, in dem ein Hang zu einer unitarischen Bewältigung der das gesamte Bundesgebiet betreffenden Krise systemlogisch naheliegt.
5. Der verfassungs-, europa- und völkerrechtlich geschützte *free flow of information* ist in Zeiten der Corona-Krise wichtiger denn je, sowohl für die freie und faktenbasierte Information der Öffentlichkeit über lebenswichtige Maßnahmen zur Eindämmung des Virus als auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Kontrolle und Debatte über die Angemessenheit dieser Maßnahmen.
6. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden bereits erkennbare und von dritter Seite adressierte Gefährdungen für die Kommunikationsfreiheiten im Zuge der Corona-Pandemie dargestellt (II.), das Recht der Krisengesetzgebung einschließlich etwaiger kriseninduzierter Verfassungsreformen auf nationaler und EU-Ebene kurz beleuchtet (III.) und die Rolle der Medien als kritische Infrastrukturen reflektiert werden (IV.). Ein Schwerpunkt des Beitrags liegt sodann in der Einordnung des Solidaritätsprinzips (V.) und von grund- und menschenrechtlich entwickelten Schutzpflichten (VI.) in ihrer Bedeutung für Medienfreiheit und –vielfalt in der Corona-Krise. Im Anschluss wird die Bedeutung von Ausnahmeklauseln im primären EU-Recht in der Pandemie-Krise beleuchtet (VII.). Sodann erfolgt eine kurze Einordnung der innerstaatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der ökonomischen und sozialen Folgen der Corona-Krise mit Bezügen zur Aufrechterhaltung von Vielfalt im Medien-Ökosystem (VIII.)

⁴ Vgl. zu dieser Problemlage *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 2019, S. 15 ff. -

⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/hilfen-fuer-kuenstler-und-kreative-1732438>

⁶ Vgl. *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 2019, S. 27

und von Stabilisierungsmaßnahmen der EU mit Bezügen zum Medien-Ökosystem (IX.). Der Beitrag schließt mit einem (Zwischen-) Fazit (X.).

II. *Corona-Pandemie und Gefährdungen für die Kommunikationsfreiheiten*

7. Krisen haben in der Vergangenheit immer wieder einen willkommenen Anlass gegeben, die Bevölkerung von der Notwendigkeit weitreichender Veränderungen und der Abkehr (auch) von demokratischen und rechtsstaatlichen Normalzuständen zu überzeugen.⁷ Krise als „Stunde der Exekutive“ setzt verfassungsrechtlich vorgegebene Gewaltenteilungsmodelle im Verhältnis der Staatsgewalten zueinander wie auch im Verhältnis dieser Staatsgewalten zur vierten Gewalt unabhängiger Medien besonderen Bewährungsproben aus. In internen Planungen des Bundesinnenministeriums war noch in den 1950er und 1960er Jahren eine weitreichende Beschneidung von Grundrechten wie der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit im Fall von Unruhen, Generalstreiks und Kriegen vorgesehen.⁸ Für den Ausnahmezustand sah das Ministerium zudem vor, rechtsstaatliche Prinzipien vorübergehend außer Kraft zu setzen. Auch das Parlament sollte zugunsten einer starken Exekutive entmachtet werden. Dieses vordemokratisch geprägte Denken, das die Bestimmungsmacht über den Ausnahmezustand als entscheidendes Merkmal von Souveränität versteht,⁹ mag in Deutschland als mehrheitsfähige Einstellung in der Vor-Corona-Zeit überwunden gewesen sein, war indessen innerhalb der EU schon in einzelnen Mitgliedstaaten Räume der politischen Gestaltung erobernd.¹⁰ Das Motto „*never waste a good crisis*“ klingt gerade in den Ohren populistischer Förderer von Horizontalen und Vertikalen der Machtballung verführerisch. In Krisen ist der potenzielle Widerstand gegenüber Veränderungen des gewaltenhemmenden Status Quo geringer. Die hiermit einhergehende Gefahr der Instrumentalisierung von Krisen¹¹ gilt auch in Bezug auf den Umgang staatlicher Gewalt mit Medien.
8. Von Seiten internationaler Organisationen wurde bereits auf Gefährdungen für die Kommunikationsfreiheiten aufmerksam gemacht, die mit der Bekämpfung der Pandemie einhergehen können. So haben der Beobachter für Meinungs- und Medienfreiheit der Vereinten Nationen, die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte und der Beauftragte für Medienfreiheit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 19. März 2020 eine gemeinsame Erklärung abgegeben, in der sie u.a. ausführen:

„Die menschliche Gesundheit hängt nicht nur von einer leicht zugänglichen Gesundheitsversorgung ab. Sie hängt auch vom Zugang zu genauen Informationen über die Art der Bedrohungen und die Mittel ab, um sich selbst, seine Familie und seine Gemeinschaft zu schützen. Das Recht auf freie Meinungsäußerung, das das Recht einschließt, Informationen und Ideen aller Art zu suchen, zu empfangen und zu vermitteln, unabhängig von den Grenzen und über alle Medien, gilt für jeden und überall und darf nur engen Beschränkungen unterworfen werden. In diesem Zusammenhang fordern wir Folgendes:

⁷ Vgl. *Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 10

⁸ Vgl. *Diebel*, »Die Stunde der Exekutive«. Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949-1968, 2019

⁹ Vgl. grundlegend *Schmitt*, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität. 1922 (9. Aufl. 2009, S. 13)

¹⁰ Vgl. z.B. *Ukerow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, vorgänge Nr. 216 (4/2016), 47 (49)

¹¹ Vgl. hierzu *Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 10

Erstens ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Regierungen wahrheitsgemäße Informationen über die Art der Bedrohung durch das Coronavirus bereitstellen. Überall sind die Regierungen menschenrechtlich verpflichtet, zuverlässige Informationen in für alle zugänglichen Formaten bereitzustellen, mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Sicherstellung des Zugangs zu Informationen für Personen mit eingeschränktem Internetzugang oder in Fällen, in denen der Zugang aufgrund von Behinderungen schwierig ist.

Zweitens ist der Internetzugang in einer Zeit der Krise von entscheidender Bedeutung. Es ist wichtig, dass die Regierungen den Internetzugang nicht blockieren. ... Besonders in einer Notlage, in der der Zugang zu Informationen von entscheidender Bedeutung ist, können weitreichende Beschränkungen des Internetzugangs nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit gerechtfertigt werden.

Drittens bedeutet das Recht auf Zugang zu Informationen, dass die Regierungen außergewöhnliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die Arbeit von Journalisten zu schützen. Der Journalismus erfüllt in einem Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit eine entscheidende Funktion, insbesondere wenn er darauf abzielt, die Öffentlichkeit über kritische Informationen zu informieren und die Maßnahmen der Regierung zu überwachen. Wir fordern alle Regierungen nachdrücklich auf, ihre Gesetze zur Informationsfreiheit konsequent umzusetzen, um sicherzustellen, dass alle Personen, insbesondere Journalisten, Zugang zu Informationen haben.

Viertens teilen wir die Besorgnis, dass falsche Informationen über die Pandemie zu gesundheitlichen Bedenken, Panik und Unordnung führen könnten. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, dass Regierungen und Internetunternehmen Desinformationen in erster Linie dadurch bekämpfen, dass sie selbst zuverlässige Informationen bereitstellen. Das kann in Form von robusten öffentlichen Mitteilungen, Unterstützung für öffentliche Bekanntmachungen und Notfallunterstützung für den öffentlichen Rundfunk und den lokalen Journalismus (z.B. durch staatliche Gesundheitswerbung) geschehen.

Der Rückgriff auf andere Maßnahmen, wie z.B. die Entfernung von Inhalten und Zensur, kann dazu führen, dass der Zugang zu wichtigen Informationen für die öffentliche Gesundheit eingeschränkt wird, und sollte nur dann erfolgen, wenn sie den Standards der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen. Jeder Versuch, Informationen im Zusammenhang mit der Pandemie unter Strafe zu stellen, kann Misstrauen in institutionelle Informationen schaffen, den Zugang zu verlässlichen Informationen verzögern und die Meinungsfreiheit beeinträchtigen.

Fünftens: Wir sind uns der zunehmenden Nutzung von Instrumenten der Überwachungstechnologie zur Verfolgung der Verbreitung des Coronavirus bewusst. Wir verstehen und unterstützen zwar die Notwendigkeit aktiver Bemühungen zur Bekämpfung der Pandemie, aber es ist auch entscheidend, dass solche Instrumente sowohl in Bezug auf den Zweck als auch auf die Zeit begrenzt werden und dass die Rechte des Einzelnen auf Privatsphäre, Nichtdiskriminierung, den Schutz journalistischer Quellen und andere Freiheiten streng geschützt werden. Die Staaten müssen auch die persönlichen Daten der Patienten schützen. Wir drängen nachdrücklich darauf, dass jede Nutzung dieser Technologie den strengsten Schutz beachtet und nur nach innerstaatlichem Recht verfügbar ist, das mit den internationalen Menschenrechtsstandards in Einklang steht.¹²

9. Auch ein Expertenausschuss des Europarates (MSI-REF) hat bereits in einer Erklärung vom 21. März 2020 betont, wie wichtig es in der aktuellen Krise ist, dass die Mitgliedsstaaten des Europarates die entscheidende Rolle unabhängiger Medien anerkennen:

¹² <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/freedom-of-expression-and-information-in-times-of-crisis> (Original: englisch; nicht amtliche Übersetzung)

„Wir brauchen jetzt mehr denn je einen verlässlichen Journalismus, der sich auf die Standards der Berufsethik stützt, um die Öffentlichkeit zu informieren und die Maßnahmen zu überprüfen, die als Reaktion auf die globale Gesundheitsbedrohung ergriffen werden. Wir brauchen genaue Informationen, einschließlich gründlicher Recherchen durch Wissenschaftsjournalisten, um Gerüchten und Desinformationen entgegenzuwirken, die zu Panik führen könnten. Dies kann durch die Schaffung von Foren für den Dialog zwischen Regierungen und Medienakteuren erleichtert werden.

In Übereinstimmung mit den Leitlinien des Europarates zum Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit in Krisenzeiten sollte die Krisensituation nicht als Vorwand für die Einschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen benutzt werden. Ebenso wenig sollten die Staaten Einschränkungen der Medienfreiheit einführen, die über die nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention zulässigen Einschränkungen hinausgehen. Die Mitgliedsstaaten sollten sich zusammen mit allen Medienakteuren bemühen, ein günstiges Umfeld für Qualitätsjournalismus zu gewährleisten, in Übereinstimmung mit den Standards, die in der bevorstehenden Empfehlung des Europarates festgelegt werden. Unter diesen Umständen sollte besonders darauf geachtet werden, angemessene Arbeitsbedingungen für Journalisten zu gewährleisten, einschließlich des medizinischen Schutzes vor arbeitsbedingten Coronavirus-Risiken.

Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit der Medien und offene Beratung statt Informationskontrolle sind die Kernprinzipien der europäischen Demokratie, die es uns ermöglichen werden, die großen Herausforderungen, vor denen unsere Länder stehen, zu bewältigen.“¹³

10. Von Seiten internationaler Nichtregierungsorganisationen, die sich für Presse- und Meinungsfreiheit einsetzen, ist ebenfalls schon Besorgnis über die Gefahren ausgedrückt worden, die entstehen, wenn Regierungen die COVID-19-Pandemie ausnutzen, um unabhängige und kritische Medien zu sanktionieren und den Zugang der Medien zu Entscheidungen und Maßnahmen der Regierung einzuschränken. So betonen *ARTICLE 19*, die *Association of European Journalists* (AEJ), das *European Centre for Press and Media Freedom* (ECPMF), die *European Federation of Journalists*, *Free Press Unlimited* (FPU), *Index on Censorship*, die *International Federation of Journalists* (IFJ), das *International Press Institute* (IPI) und Reporter ohne Grenzen (*Reporters Without Borders*) in einem gemeinsamen Schreiben vom 25. März 2020 an die Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und des Europaparlamentes:

„Leider nutzen bereits zahlreiche Regierungen auf der ganzen Welt die Pandemie, um übermäßige Machtansprüche geltend zu machen, die die demokratischen Institutionen, einschließlich der freien Presse, untergraben können. Diese gefährlichen Entwicklungen könnten die gegenwärtige Gesundheitskrise leicht überdauern, wenn wir nicht dringend handeln, um sie zu stoppen.

In dieser Woche fordert die ungarische Regierung eine unbefristete Verlängerung des Ausnahmezustands und die Befugnis, Journalisten und andere Personen wegen der Förderung falscher Informationen im Zusammenhang mit COVID-19 zu Gefängnisstrafen von bis zu fünf Jahren zu verurteilen.

Unsere Organisationen sind sich der Gefahren der Desinformation und der Art und Weise, wie sie von skrupellosen Gruppen zur Verbreitung von Panik und Spaltung benutzt wird, sehr bewusst. Dies rechtfertigt jedoch keine drakonischen Befugnisse, die das Risiko bergen, gegen Journalisten eingesetzt zu werden, deren Arbeit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht unerlässlich ist.

¹³ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=E> (Original: englisch; nicht amtliche Übersetzung)

Es überrascht kaum, dass Ungarn mit seiner Bilanz der Untergrabung der Medienfreiheit der erste EU-Mitgliedstaat ist, der eine derart extreme und opportunistische Machtergreifung vornimmt. Die wenigen noch verbliebenen unabhängigen Medien des Landes werden regelmäßig angegriffen und beschuldigt, "gefälschte Nachrichten" zu verbreiten, weil sie einfache Fragen über die Bereitschaft und Strategie der Regierung zur Bekämpfung der Pandemie aufwerfen. Sollte dieses neue Gesetz verabschiedet werden, würde die ungarische Regierung ein geeignetes Mittel erhalten, um Journalisten zu bedrohen und sie zur Selbstzensur einzuschüchtern. Wir befürchten, dass dies ein Schritt zur vollständigen Unterdrückung der Medienfreiheit in Ungarn ist, der die Pandemie überdauern könnte.

Sollte dieses Gesetz verabschiedet werden, würde es einen fürchterlichen Präzedenzfall für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union schaffen, die versucht sind, dem Beispiel Ungarns zu folgen - auch in anderen Staaten gibt es beunruhigende Anzeichen - und den Grundrechten und der Demokratie unermesslichen Schaden zufügen sowie die Bemühungen um eine Beendigung der Pandemie untergraben.

Zweitens sind unsere Organisationen auch besorgt über die Verbreitung von verstärkten Überwachungsmaßnahmen, die zur Überwachung der Verbreitung des Virus eingeführt wurden. ... Eine unkontrollierte Überwachung gefährdet die Privatsphäre und die Datenrechte, während die Fähigkeit der Journalisten, ihre Quellen zu schützen, untergraben wird und die Selbstzensur zunimmt.

Drittens sind unsere Organisationen besorgt über den Zugang der Medien zu Regierungsvertretern, Entscheidungsträgern, medizinischen Experten und denjenigen, die an der vordersten Front der Pandemie stehen. Viele Länder haben Einschränkungen der Bewegungsfreiheit eingeführt, die, wie wir betonen, nicht dazu benutzt werden dürfen, die Medien daran zu hindern, von der Krise Zeugnis abzulegen.

...

Wir befinden uns in der Frühphase der Pandemie, in der Regierungen und Medien in ihrem Kampf gegen diese beispiellose Bedrohung der öffentlichen Gesundheit zumeist eng zusammenarbeiten. Sie haben beide die Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit umfassend informiert wird und die Reaktion auf die Pandemie so effektiv wie möglich ist.¹⁴

III. *Corona-Krise, Medien und Recht*

1. *Einführung*

11. Krisen bestimmten bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie in beachtlichem Maße die Gegenwart. Die Terrorkrisen spätestens nach den Anschlägen vom 11. September 2001, die Finanz- und Staatsschuldenkrisen seit 2008, die Ukraine-Krise seit 2014, die Flüchtlings- und Migrationskrise 2015, die Brexit-Krise seit dem 23. Juni 2016 und die andauernde Klimakrise haben Gesellschaft, Wirtschaft, die Politik und in der Folge auch das Recht auf nationaler, europäischer und teilweise auch internationaler Ebene im neuen Millennium bereits nachhaltigen Stresstests ausgesetzt.¹⁵ Die aktuelle Corona-Krise weist indessen in ihrem Potential zur Aushöhlung bisheriger auch rechtlicher Ordnungsvorstellungen deutlich über diese bisherige Krisenqualität hinaus. Erstmalig gefährdet sie nicht zuletzt mit Blick auf die medizinisch gebotenen Einschränkungen des Miteinanders demokratische Entscheidungsverfahren und deren gesellschaftliche Vorprägungen in deren bisheriger quantitativer und qualitativer Ausprägung

¹⁴ <https://www.ecpmf.eu/re-call-for-europes-leaders-to-protect-free-flow-of-information-to-tackle-covid-19/> (Original: englisch; nicht amtliche Übersetzung)

¹⁵ Vgl. *Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 1

ebenso wie wirtschaftliche und finanzielle Handlungsfähigkeiten der Staaten und der Staatengemeinschaft.

2. Die europäische Ebene

12. Die EU bleibt auch in der Corona-Krise Schöpfung des Rechts, Rechtsquelle und Rechtsordnung¹⁶ und muss letzteres auch in Krisenzeiten ebenso wie ihre Mitgliedstaaten bleiben. Zu dieser „krisenfesten“ Rechtsordnung zählen nationale wie europäische Grund- und Menschenrechte, nicht zuletzt auch Kommunikationsfreiheiten von GG, EU-Grundrechtecharta und EMRK, ebenso wie ein effektives Rechtsschutzsystem - auch für Medienschaffende - und die grundsätzliche Wahrung der Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes - einschließlich der im audiovisuellen Bereich besonders bedeutsamen Dienstleistungs- und der im Printbereich besonders bedeutsamen Warenverkehrsfreiheit, aber auch der bestehenden Regelungen zur Abänderung des vorhandenen Normenbestandes.

13. EU wie Europarat kennen keine auf Krisen hin ausgerichteten spezifischen Reaktionsmöglichkeiten bzw. -fähigkeiten in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Rahmen. Im Zusammenhang mit der aktuellen Corona-Krise haben Überlegungen zur Änderung des vertraglichen Rahmens der Arbeit des Europarates, namentlich auch der EMRK, oder der die Funktionsweise der EU bestimmenden Verträge, des EUV und des AEU, zumindest bislang keine entscheidende Rolle gespielt. ES besteht erkennbar zwischen den Organen der EU und deren Mitgliedstaaten ein Konsens darüber, zur Bewältigung der Krise die auch jenseits von Krisenzeiten im Normalfall geltenden Formen und Verfahren zu nutzen und lediglich innerhalb des vorgegebenen vertraglichen Rahmens z.B. aus hygienischen Erwägungen von digitalen Formen der Kommunikation statt Präsenzsitzungen Gebrauch zu machen, namentlich in Gestalt von Telefon- und Videokonferenzen statt Präsenzsitzungen bei den Organen Europäischer Rat und Rat und entsprechenden Maßnahmen beim Europäischen Parlament.¹⁷

Die Aussetzung von Besucheraktivitäten beim Europäischen Parlament¹⁸ beeinträchtigt zwar die bisherige Transparenz des parlamentarischen Geschehens. In der aktuell gebotenen Abwägung dieser Zielsetzung mit den Zielen des Gesundheitsschutzes und einer hygienischen Absicherung nachhaltiger Funktionsfähigkeit der Arbeit des Parlaments erweist sich diese Beeinträchtigung im Ergebnis aber nicht als rechtlich bedenklich. Auch die Einschränkung der grenzüberschreitend-transnationalen Fragemöglichkeiten für Medienvertreter im Nachgang zu Ratssitzungen im telekommunikationsgestützten Konferenzformat beeinträchtigt zwar die Weiterentwicklung des Entstehens einer europäischen Medien-Öffentlichkeit und damit ein massenkommunikationsbezogenes (Zwischen-) Ziel auf dem Weg zu einer immer engeren Europäischen Union mit föderativer Perspektive. Auch hier führt der vorgenannte Abwägungsprozess indessen nicht zu einer Einordnung der getroffenen Schutzmaßnahmen als übermäßig und damit rechtswidrig, sofern diese zeitlich befristet sind und regelmäßig evaluiert werden.

14. Die Zurückhaltung im Blick auf Änderungen der europäischen Verträge mag auch mit den Hürden zusammenhängen, die einer Änderung der Verträge aktuell gesetzt sind – auch mit Blick auf die Kollision verfahrensmäßiger Anforderungen mit den Erfordernissen des *social distancing*. Das in Art. 48 EUV geregelte Vertragsänderungsverfahren für die EU-Verträge, d.h.

¹⁶ Vgl. zu dieser Einordnung bereits den ersten Präsidenten der Kommission *Walter Hallstein* (*ders.*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 33)

¹⁷ So hat das Präsidium des Europäischen Parlaments für dessen außerordentliche Sitzung am 26. März 2020 spezifische Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Abgeordneten auch aus der Ferne an den Abstimmungen teilnehmen können; vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200319IPR75308/europaisches-parlament-halt-ausserordentliche-plenarsitzung-am-26-marz-ab>.

¹⁸ Vgl. <https://europarl.europa.eu/visiting/de/coronavirus-precautions>

den EUV und den AEUV, unterscheidet zwar zwischen einem ordentlichen (Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV) und einem einfachen Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV). Letzteres Verfahren ist indessen (auch) in seiner Wirkmöglichkeit dadurch begrenzt, dass es nicht zu einer Ausdehnung der der EU im Rahmen von EUV und AEUV übertragenen Zuständigkeiten führen darf. Dies steht nicht zuletzt auch einer Rechtsharmonisierungsmöglichkeit der EU bei Funktion, Rechten und Pflichten der Medien innerhalb der EU in Zeiten einer Gesundheitskatastrophe entgegen. Zudem bleibt es unabhängig vom angewandten Änderungsverfahren stets beim Gebot einer Einbeziehung aller Mitgliedstaaten – im ordentlichen Verfahren mit einem Zustimmungserfordernis für jeden Mitgliedstaat, im einfachen Änderungsverfahren mit einer Blockademöglichkeit jedes Mitgliedstaates. Da das Verfassungsrecht einzelner Mitgliedstaaten einer Zustimmung ein Referendum in dem Mitgliedstaat vorschaltet, sind die hygienischen und infektionsschutzbezogenen Bedenken gegen einen Ansatz zur Änderung der Verträge als Reaktion auf die Corona-Krise evident. Vor diesem Hintergrund hat sich jede gesetzgeberische und administrative Reaktion auf die Corona-Krise, auch mit Blick auf den Schutz von Medienvielfalt, am bestehenden primärrechtlichen Rahmen auszurichten – eine Änderung der Verträge selbst erweist sich nicht als zur zeitnahen Reaktion auf diese Krise geeignetes Instrument.

3. Die innerstaatliche Ebene

15. In der Bundesrepublik Deutschland standen mit Blick auf den Krisenbegriff historisch mit der die Gesellschaft aufwühlenden Debatte über die Notstandsgesetzgebung in der ersten Großen Koalition insbesondere die Erforderlichkeit von Notstandsbefugnissen und deren Ausformung als Reaktion auf Gefährdungen innerer und äußerer Sicherheit im Zentrum des juristischen Interesses. Die Notstandsverfassung besteht dabei zum einen aus Ausnahmebestimmungen im Grundgesetz, u.a.

- der Möglichkeit zur Einschränkung des Grundrechts des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 Abs. 2 GG;
- der Möglichkeit zur Einschränkung des Grundrechts der Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 2 GG, wobei diese Möglichkeit auch „zur Bekämpfung von Seuchengefahr Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen“ besteht;
- dem Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG;
- dem Abschnitt IV a (Artikel 53 a) GG zur Notstandsgesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuss;
- den Regelungen für den Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG) und
- dem Abschnitt X a (Artikel 115a bis l) GG zum Verteidigungsfall.

Die Massenkommunikationsverfassung des GG ist nicht Gegenstand von grundgesetzlichen Notstandsverfassungsregelungen.

Die damals eingeführten Regelungen mussten noch nie zur Anwendung kommen und wurden und werden auch in der aktuellen Corona-Krise nicht als Option diskutiert, weil das Infektionsschutzgesetz¹⁹ und die auf der Grundlage von dessen § 17 Abs. 4 Satz 1 erlassenen Hygiene-Verordnungen der Länder²⁰ (unabhängig von möglicher Kritik an dieser Einschätzung)

¹⁹ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Februar 2020 (BGBl. I S. 148)

²⁰ Vgl. z.B. für das Saarland die Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (Hygiene-Verordnung) vom 16. April 2014 (Amtsblatt 2014, S. 147)

weitgehend als ausreichend angesehen wurden auch für die weitreichenden Maßnahmen der Beschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit des Grundgesetzes.²¹

Zudem gehören zur materiellen Notstandsverfassung auch in Ausfüllung des Grundgesetzes verabschiedete Notstandsgesetze. Hierzu zählen insbesondere

- das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, das sog. G-10-Gesetz,²²
- das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG);²³ nach dessen § 18 Abs. 2 berät und unterstützt der Bund die Länder im Rahmen seiner Zuständigkeiten „beim Schutz kritischer Infrastrukturen“.

16. Rechtlich hat sich jede innerstaatliche und europäische Reaktion auf die Corona-Krise mithin an den verfassungsrechtlichen und EU-vertraglichen Grundrechten, Grundwerten, Leit- und Strukturprinzipien auszurichten. Zu diesen Leitprinzipien gehören im nationalen Rechtskreis nicht zuletzt die Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatlichkeit, nach EU-Recht insbesondere die Verfassungsprinzipien der Nachhaltigkeit, der Solidarität, der Subsidiarität, der Wahrung nationaler Identität und der begrenzten Einzelermächtigung. Medienbezogen verdient zudem die sog. kultur- und medienpolitische Querschnittsklausel besondere Beachtung.

IV. Medien als kritische Infrastruktur

17. Wer zu den kritischen Infrastrukturen i.S. des § 18 Abs. 2 ZSKG zählt, ist gesetzlich weder in diesem Gesetz noch im Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz), ausdrücklich geregelt.²⁴ In der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz,²⁵ das durch das IT-Sicherheitsgesetz geändert wurde, der sog. BSI-Kritisverordnung,²⁶ werden nicht kritische Infrastrukturen, sondern „kritische Dienstleistungen“ definiert – als „Dienstleistung(en) zur Versorgung der Allgemeinheit in den Sektoren nach den §§ 2 bis 8, deren Ausfall oder Beeinträchtigung zu erheblichen Versorgungsengpässen oder zu Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit führen würde“. Medien werden in diesen Sektoren nicht ausdrücklich erwähnt, was der medienbezogenen Gesetzgebungskompetenz der Länder geschuldet sein dürfte, allerdings weist der in § 5 der Verordnung adressierte Sektor Informationstechnik und Telekommunikation deutliche Medienbezüge auf.
18. Im Übrigen bedarf es für ein verfassungskonformes Verständnis des Begriffs „kritischer Infrastrukturen“ ohnedies einer Auslegung, die sich an verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zuletzt auch grundrechtlicher Art orientiert. Dabei kommt der positiven Ordnungsaufgabe des Gesetzgebers für den Rundfunk, die nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG besteht, besondere Bedeutung zu. Dieser Bedeutung wird in der Regierungs- und Verwaltungspraxis erkennbar Rechnung getragen:

²¹ Vgl. z.B. für das Saarland die Allgemeinverfügungen vom 16.03.2020 (abrufbar unter https://www.saarland.de/dokumente/dienststelle_LAS/Allgemeinverfuegung_zum_Vollzug_des_Infektionsschutzgesetzes_13032020.pdf), 20.03.2020 (abrufbar unter https://www.saarland.de/dokumente/thema_coronavirus/DOC200320-20032020214455.pdf) und 25.03.2020 (abrufbar unter https://www.saarland.de/dokumente/thema_coronavirus/verfuegung25-3-20.pdf)

²² Vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2007 I S. 154), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202)

²³ Vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350)

²⁴ Vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1324)

²⁵ Vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2821)

²⁶ Vom 22. April 2016 (BGBl. I S. 958), geändert durch Verordnung vom 21. Juni 2017 (BGBl. I S. 1903)

- Die „Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)“ des Bundesministeriums des Innern unterscheidet bei den kritischen Infrastrukturen aufgrund ihrer technischen, strukturellen und funktionellen Spezifika zwischen unverzichtbaren technischen Basisinfrastrukturen und unverzichtbaren sozioökonomischen Dienstleistungsinfrastrukturen. Zu letzteren zählt die Strategie auch die Medien.²⁷
 - Neben den ausdrücklich in der Kritis-Verordnung beschriebenen Kritischen Dienstleistungen gibt es aus Sicht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik „weitere Institutionen, Einrichtungen und Organisationen, die nicht unter die genannten Sektoren gefasst werden können, die aber gleichwohl für Staat und Gesellschaft von solcher Bedeutung sind, dass deren Ausfall zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen im gesellschaftlichen Leben führen kann. Die Medien mit ihrer Informations-, Bildungs- und Kontrollfunktion spielen eine zentrale Rolle für die Meinungsbildung in pluralistischen Gesellschaften. Darüber hinaus nehmen insbesondere Rundfunk- und Fernsehanstalten, aber auch das Internet mit dem Auftrag der Warnung und Information der Bevölkerung in Krisen- und Notlagen eine entscheidende Aufgabe im Rahmen des Bevölkerungsschutzes wahr“.²⁸
19. Diese Einordnung hat sich nunmehr auch in der Corona-Krise bei Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus zu bewähren.²⁹ Einzelne Länder haben der verfassungsrechtlichen Rechtslage bereits Rechnung getragen: So gelten z.B. in Brandenburg offizielle Vertreter der Medien und deren „arbeitstechnischer Hintergrund“, also zum Beispiel Zeitungszusteller, Druckereibesetzte und Verlagsangestellte, einem Schreiben der Potsdamer Staatskanzlei an die Landräte der Landkreise und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte ab sofort als Teil der kritischen Infrastrukturen. In dem Schreiben wird u.a. gebeten, diese Einordnung auch „im Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern in Krippe, Kita, Schule und Hort zu berücksichtigen“. Als offizielle Vertreter der Medien gelten nach dem Schreiben Inhaber eines offiziellen Journalistenausweises sowie Medienvertreter ohne einen solchen Ausweis, die „lokal und regional jedoch den zuständigen Stellen bekannt sind“, weil sie regelmäßig vor Ort berichtserstatten.³⁰

²⁷ Vgl. *BMI*, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 5. Dem entspricht es, dass beim BSI auch ein Arbeitskreis Medien eingerichtet ist.

²⁸ Vgl. https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/Sektoren/MedienundKultur/MedienundKultur_node.html

²⁹ Vgl. hierzu auch die Position der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten Medienanstalten zur Systemrelevanz des privaten Rundfunks in aktueller Krise vom 23. März 2020; <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/medienanstalten-weisen-auf-systemrelevanz-und-wirtschaftliche-betroffenheit-des-privaten-rundfunks-i/>

³⁰ Vgl. <https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/coronakrise-brandenburg-erkennt-medien-als-kritische-infrastruktur-an-44824446.html>; vgl. auch <https://www.vau.net/berichterstattungsfreiheit/content/corona-bundeslaender-bessern-halten-journalisten-systemrelevant>

Als Folge der Krise dürfte nicht nur darüber zu diskutieren sein, wie die wechselseitige Zuordnung von Bundes- und Länderkompetenzen in Bezug auf Kritis gelöst werden kann, sondern auch über die Frage, wer vom personellen Anwendungsbereich der Medien im Kritis-Zusammenhang erfasst ist. Ob im Blick auf das weite Verständnis journalistischen Schutzes in der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als „Presse-/Medienvertreter“ in diesem Zusammenhang auch Blogger und Influencer ohne weiteres eingestuft werden können, erscheint mit Blick auf die besonderen Probleme der Recherche und Verifizierung in Krisenzeiten fraglich. Neben einem Nachweis der Zugehörigkeit zum geschützten Personenkreis durch einen Presseausweis könnte insofern auch eine Listung der in ihrer medialen Betätigung Geschützten, wie sie z.B. Luxemburg kennt, ein möglicher Ansatz für den gebotenen Ausgleich zwischen Medien- und Rettungsarbeit sein.

20. Im Hinblick auf die ständige Judikatur des BVerfG zum Umfang der Medienfreiheiten nach Art. 5 Abs. 1 GG, der von der Recherche und Beschaffung der Information über die Produktion des Medienangebots bis zu dessen Verbreitung reicht,³¹ ist auch das Verständnis der Funktion der Medien als kritische Infrastruktur auf eine umfassende Anerkennung der Schutzbedürftigkeit von Medienakteuren im Hinblick auf die wechselseitigen Abhängigkeiten in der informatorischen Wertschöpfungskette im Medien-Ökosystem angelegt.

V. *Solidarität als Rechtsprinzip in der Bewährung*

21. Solidarität ist zwar ein Schlüsselbegriff³² für den gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenhalt und in der EU sogar ausdrücklich als Verfassungsprinzip anerkannt.³³ Die Folgen, die sich aus dem Solidaritätsprinzip ergeben, sind zwar weder für die staatliche Ordnung in Deutschland, bei der die Geltung des Solidaritäts- als Rechtsprinzip nicht unumstritten ist,³⁴ noch für die EU als solche noch für den Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten gemeinsam bilden, höchstrichterlich hinreichend geklärt.³⁵ Im Unterschied zur Solidarität in früheren Krisensituationen, nicht zuletzt Staatsschuldenkrisen,³⁶ fehlt es in der aktuellen pandemischen Gesundheitskrise sowohl an Vorprägungen wissenschaftlicher Art in Bezug auf Solidarität im Gesundheitssystem als auch in Bezug auf Solidarität im Medienökosystem. Ebenso wenig gibt es schließlich bislang Ausarbeitungen zur Solidarität in Krisenzeiten an den Schnittstellen der vorgenannten Systeme wie dieser Systeme zum System einer „in hohem Maße wettbewerbsfähige(n) soziale(n) Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ als ökonomischem Modell des europäischen Integrationsprozesses nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV. Die nachfolgenden Ausführungen sind deshalb in besonderer Weise für kritische Diskussion offen.
22. Das „erprobte Gefäß einer Solidarität, die Opfer füreinander erbringt“, war nach verständiger Würdigung zumindest bis zum Beginn des europäischen Integrationsprozesses und ist aus Sicht nicht zuletzt populistischer Kräfte der Nationalstaat; auch dort aber war und ist „Solidarität keine Selbstverständlichkeit, sondern bedarf stets der Erneuerung und Bewährung. Nur eine Gruppe, die sich als soziale Einheit empfindet, wird auf Dauer zur gegenseitigen Lastentragung bereit sein“.³⁷ Für das Empfinden solcher sozialer Einheit auch in der EU ist indessen die Herstellung transnationaler medialer Öffentlichkeit gerade in Krisenzeiten unverzichtbar. Dem Schutz der Freiheit und Vielfalt der Medien in ihren innerstaatlichen wie grenzüberschreitenden

³¹ Vgl. z.B. BVerfGE 10, 118 (121); BVerfG NJW 1995, 184 (185)

³² Vgl. zu den Begriffsebenen des Solidaritätsbegriffs z.B. *Vofskuble*, Solidarität als Rechtspflicht?, 2015, S. 4 ff.

³³ Zu völkerrechtlichen Anknüpfungspunkten eines Rechtes der Solidarität vgl. *Hilpold*, Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen, JöR n.F. 55 (2007), S. 195 ff. (196 ff.)

³⁴ Vgl. z.B. *Bayertz* (Hrsg.), Solidarität, 1998; *Depenbeuer*, Solidarität im Verfassungsstaat, 2. Aufl. 2016; *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006, S. 52 ff.; *Volkmann*, Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung, 1999; kritisch *Haversath*, Solidarität im Recht. Gegenseitige Verbundenheit als Grund und Grenze hoheitlichen Handelns, 2012, S. 12

³⁵ Vgl. *Calliess*, Vorwort, in: ders. (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, V (V)

³⁶ Vgl. hierzu z.B. *Calliess* (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013; *Haversath*, Solidarität im Recht - Gegenseitige Verbundenheit als Grund und Grenze hoheitlichen Handelns, 2012; *Hilpold*, Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen, JöR n.F. 55 (2007), S. 195 ff.; *ders.*, Solidarität im EU-Recht: Die „Inseln der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 51 (2016), S. 373 ff.; *Kadelbach* (Hrsg.), Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?, 2014; *Vofskuble*, Solidarität als Rechtspflicht?, 2015

³⁷ *Tomuschat*, Solidarität in Europa, in: *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729 (733)

Entfaltungsmöglichkeiten kommt damit unmittelbar aus dem Solidaritäts- als Verfassungsprinzip der EU³⁸ ersichtliche juristische Bedeutung zu.

23. Von den an verschiedenen Stellen der europäischen Verträge verorteten Ausformungen dieses Prinzips³⁹ kommt der in dem 5. Absatz der Präambel des EUV (Gründung der EU „in dem Wunsch, die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Tradition zu stärken“), in Art. 2 EUV (Solidarität als Wert der Union), Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV (Solidarität zwischen den Generationen) sowie Titel IV „Solidarität“ der Grundrechte-Charta in Bezug genommenen gesellschaftlichen Solidarität, der in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV verankerten Solidaritätspflicht zwischen den Mitgliedstaaten, der internationalen Solidaritätspflicht nach Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 EUV und den innen- und wirtschaftspolitischen Solidaritätsgeboten nach Art. 67 Abs. 2 AEUV (Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten als Grundlage des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und Art. 122 AEUV neben der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV in der aktuellen Corona-Krise besondere Bedeutung zu. Nach Art. 222 Abs. 1 Satz 1 AEUV handeln die EU und ihre Mitgliedstaaten u.a. dann „gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von ... einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die EU mobilisiert nach Satz 2 Buchst. b) dieser Regelung „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um ... im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen“. Ist ein Mitgliedstaat von einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm nach Absatz 2 der Regelung auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen sich die Mitgliedstaaten im Rat ab. Die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die EU werden nach Art. 222 Abs. 3 EUV durch einen Beschluss festgelegt, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt.
24. Solidaritätspflichten bestehen im Zeitalter der Digitalisierung nicht mehr nur zwischen Institutionen der EU, Staaten und Völkern auf der einen Seite und zwischen den Menschen in der Europäischen Union andererseits.⁴⁰ Sie bestehen auch zwischen denjenigen Einrichtungen, denen in der modernen Massenkommunikationsgesellschaft die Aufgabe zukommt, Mittler und Intermediär im demokratischen Diskurs zu sein. Das in Art. 20 Abs. 1 GG wie auch in Art. 2 Satz 1 EUV niedergelegte Demokratieprinzip ist ohne eine lebendige, auf die grundgesetzliche und unionale Wertordnung ausgerichtete Verfassung der Freiheit und Vielfalt von massenkommunikativen Möglichkeiten nicht überlebensfähig. Ihr kommt insbesondere in Zeiten der Einschränkung gesellschaftlicher Kommunikationsmöglichkeiten durch persönlichen Austausch in Glaubensgemeinschaften, Versammlungen, Vereinen und Parteien als „Katalysatoren“ der Meinungsbildung besondere Bedeutung zu. Die Demokratie ist auch für die Zeit

³⁸ Vgl. hierzu z.B. *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1999, S. 185 ff.; *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007, S. 25 ff.; *von Bogdandy*, in: ders./Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13 (69 ff.)

³⁹ Vgl. hierzu *Bieber*, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, 2012, S. 8 f.; *Calliess*, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro - Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, 2011, S. 14 f.; *Vofßkuhle*, Solidarität als Rechtspflicht?, 2015, S. 9 ff.

⁴⁰ Vgl. zu diesen Dimensionen *Bieber*, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, 2012, S. 8 f.; *Habermas*, Zur Verfassung Europas, 1, S. 75 f.; *Pernice*, Solidarität in Europa, 2013, S. 6

nach der Krise auf einen gut funktionierenden Kommunikationsprozess und einen fairen Meinungskampf z.B. zu Ursachen und Folgen der Krise angewiesen. Demokratie lebt auch davon, dass medial erstellte wie vermittelte Informationen und Meinungen sich wechselseitig befruchten und in Frage stellen. Diese demokratisch gebotene mediale Verfassung der Freiheit und Vielfalt gebietet ein auch medienbezogenes Verständnis des Solidaritätsprinzips, in dem die Medien Gegenstand wie Adressaten des Solidaritätsprinzips sind.

Dieser Einbeziehung der Medien in durch Krisen ausgelöste Solidaritätspflichten ist mit Blick auf die Einheit der Rechtsordnung der EU dann auch bei der Ausübung der Wettbewerbsaufsicht durch die EU-Kommission Rechnung zu tragen, wobei allerdings wettbewerbsbezogene Absprachen zwischen Medien sich nicht weiter von unionsrechtlichen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben entfernen dürfen, als dies im Hinblick auf die Solidaritätspflicht geboten ist.

25. „In Vielfalt geeint“ – dieser Leitspruch, wie ihn der in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterte Verfassungsvertrag in Art. I-8 für die EU vorsah, mag zwar nicht zu ausdrücklichem Verfassungsrecht der EU geworden sein, bringt aber auch unter der Geltung von EUV und AEUV zwei Grundprinzipien des europäischen Staaten- und Verfassungsverbunds in ihrer Wechselbezüglichkeit zum Ausdruck: das Solidaritätsprinzip einerseits und das Subsidiaritätsprinzip, dessen Inhalt im Kern auf Bewahrung der nationalen Identität gerichtet ist, andererseits.⁴¹ Beiden Prinzipien kommt gerade in Krisensituationen besondere Bedeutung zu: in dem solidarischen Miteinander bei der Bewältigung der Krise ebenso wie im Gebot der Wahrung nationaler Identität, zu der in Bezug auf den „Vielfalts“-Gedanken nicht zuletzt auch Medienvielfalt auf allen Ebenen gemeinschaftlichen und staatlichen Zusammenhalts zählt. Im Zusammenspiel von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV, wonach die EU die „jeweilige nationale Identität (ihrer Mitgliedstaaten achtet), die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“ und Art. 167 Abs. 4 AEUV, wonach die EU bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen von EUV und AEUV den kulturellen (einschließlich medienbezogenen) Aspekten Rechnung trägt, „insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“ (einschließlich ihrer Medienlandschaft), findet diese medienvielfaltsbezogene Ausformung des identitätswahrenden Zusammenspiels von Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip eine besondere primärrechtliche Verankerung.
26. Zieht man die *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG zur Feststellung der Reichweite des unionsrechtlichen Identitätswahrungsgebots hinzu,⁴² so muss die EU bei der Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben insbesondere darauf achten, dass den Mitgliedstaaten ein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse bleibt.⁴³ In dieser Begrenzung des Integrationsprogramms findet das Solidaritätsprinzip insoweit Ausdruck, als Solidaritätspflichten nicht allein in Pflichten zum aktiven Tun bestehen, sondern auch Unterlassungspflichten beinhalten müssen; das Solidaritäts- als Rechtsprinzip weist mithin neben einer aktiv-gestalterischen auch eine passiv-begrenzende Komponente auf.⁴⁴ Der danach auch aus solidarischen Erwägungen den Mitgliedstaaten zu belassende

⁴¹ Vgl. *Callies*, „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität?, in: ders. (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, 5 (5)

⁴² Kritisch hierzu z.B. *Callies*, „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität?, in: ders. (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, 5 (7 ff.); Ukrow, Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremsen der europäischen Integration?, ZEuS 2009, 717 (725 f.)

⁴³ BVerfGE 123, 267 Rn. 249

⁴⁴ Vgl. hierzu auch *Haversath*, Solidarität im Recht. Gegenseitige Verbundenheit als Grund und Grenze hoheitlichen Handelns, 2012, S. 4

Gestaltungsspielraum muss auch nach dem Ende der Corona-Krise fortbestehen können. Dies schließt nicht zuletzt auch eine Handhabung von wettbewerblichen, einschließlich beihilfe-rechtlichen Aufsichtsinstrumenten durch die EU aus, die medienvielfaltsgefährdend ist.⁴⁵

27. Im Lichte des an verschiedenen Stellen der europäischen Verträge kompetenz- wie grund-rechtebezogen verankerten Gebots der Vielfaltssicherung ist Solidarität erlaubt und - zumindest aus europarechtlicher Sicht - sogar geboten, wenn Medienvielfalt mit Blick auf die Bedeutung freier, unabhängiger und pluralistischer Medien für die Schaffung einer immer engeren, an den Grundwerten des Art. 2 EUV orientierten Union der Völker Europas integrationssystem-relevant gefährdet ist. Jedwede solidarische Hilfen sind in diesem Rahmen aber nur zulässig, wenn sie dazu dienen, Medienvielfalt in staatlicher Unabhängigkeit zu stabilisieren oder wieder-herzustellen. Dabei ist die Umsetzung und Anwendung von grundwertebezogenen und grund-rechtlichen Vorgaben ein Anwendungsfall des Solidaritätsprinzips in seiner prozeduralen Dimension, der Unionstreue.⁴⁶

28. Insoweit kommt dem sog. „*Schlachtprämien*“-Urteil des EuGH aus 1973 Bedeutung auch im Zusammenhang mit der Erwartung solidarischer Unterstützung der Mitgliedstaaten bei von ihnen getroffenen Schutzmaßnahmen für die Wahrung von Anbieter- und Angebotsvielfalt z.B. durch Rücknahme der Kontrolldichte im Bereich unionaler Wettbewerbsaufsicht zu:

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage [...] Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“⁴⁷

Unter dem Aspekt wechselseitiger Solidarität wäre es mithin legitim, wenn die EU zusätzliche, auf die Wettbewerbs- und insbesondere Beihilfeaufsicht bezogene Maßnahmen zur Befähigung der Mitgliedstaaten zur Stabilisierung ihres Medienökosystems oder unmittelbare eigene unionsrechtliche Fördermaßnahmen, mit denen die entsprechende vielfaltssichernden Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt, erleichtert oder ergänzt werden, zugleich an die Einhaltung von Grundrechten und Grundwerten sowie die Wahrung der Staatsunabhängigkeit von Medien stabilisierenden Regelungen der novellierten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) koppelt.⁴⁸

29. Solidarität ist stets ein Gebot auf und in der Zeit. Das Solidaritätsprinzip erfährt insofern durch das Nachhaltigkeitsprinzip, das in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV verankert ist („Sie [Die Union] wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas ... hin.“), eine zeitliche Konditionierung. In Bezug auf die Frage, wann in welchem Umfang Solidarität geübt wird, besteht dementsprechend

⁴⁵ Zu den sich hieraus ergebenden Folgerungen im Bereich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auch unter Berücksichtigung der kulturpolitischen Querschnittsklausel und des Amsterdamer Protokolls über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. *Ukron*, Indexierung des Rundfunkbeitrags und Stabilität der deutschen Rundfunkfinanzierung. Ansätze einer europarechtlichen Risikoanalyse, UFITA 83 (2019), 279 (296 ff.)

⁴⁶ Vgl. zu parallelen Problemlagen bei der Solidarität zur Sicherung des Euroraums als Stabilitätsgemeinschaft *Calliess*, „Stabilität – Solidarität – Konditionalität. Bausteine eines Package Deals zur Reform des Euroraums, 2018, S. 7

⁴⁷ EuGH, Rs. 39/72, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:1973:13, Rn. 24 f.

⁴⁸ Vgl. zu parallelen Problemlagen bei der Solidarität zur Sicherung des Euroraums als Stabilitätsgemeinschaft *Calliess*, „Stabilität – Solidarität – Konditionalität. Bausteine eines Package Deals zur Reform des Euroraums, 2018, S. 7

ein einer juristischen Kontrolle nicht zugänglicher Beurteilungsspielraum der zur Solidaritätsausübung Verpflichteten. Dieser betrifft insbesondere die Frage, wie vorhandene Hilfsmöglichkeiten ggf. auch zeitlich gestreckt zum Einsatz gelangen.

VI. Solidaritätsprinzip und grundrechtliche Schutzpflichten

30. Der Solidaritätsgedanke findet in den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates, die für ein Hineinwirken der Grundrechte auch in das Privatrechtsverhältnis sorgen, eine spezifisch grundrechtsdogmatische, der Verfassung des GG wie dem EMRK-Regime vertraute Ausformung.⁴⁹
31. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG stellt sich ebenso wie die Rundfunkfreiheit zunächst als Abwehrrecht dar, das Beeinträchtigungen der Freiheit der Presse grundsätzlich verbietet. Allerdings leitet das BVerfG daraus weiter auch eine institutionelle Garantie⁵⁰ der freien Presse ab, die dem Staat eine Schutzpflicht für die Presse auferlegt.⁵¹ Aus der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wiederum folgt auch eine objektiv-rechtliche Dimension der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit:⁵² Die bereits im ersten Rundfunkurteil von 1969 entwickelte Medium- und Faktorformel stellt klar, dass der Rundfunk im gesellschaftlichen Kommunikationsprozess die Aufgabe eines Mediums übernimmt, zugleich aber auch ein Faktor der Meinungsbildung ist.⁵³ Daraus resultiert eine Verantwortungsbeziehung gegenüber der Allgemeinheit⁵⁴, die fordert, dass der Rundfunk nicht dem „freien Spiel der Kräfte überlassen“⁵⁵ bleiben kann und daher vom Gesetzgeber auszugestaltet ist im Sinne einer positiven Rundfunkordnung, die freie und öffentliche Meinungsbildung durch Rundfunk gewährleistet⁵⁶ und insbesondere sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet⁵⁷. Für lokalen und regionalen Rundfunk gilt insoweit grundsätzlich nichts anderes als für landes- und bundesweiten Rundfunk. Auch auf lokaler und regionaler Ebene muss Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne imstande sein, dem verfassungsrechtlichen Ziel freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung in dem jeweiligen engeren räumlichen Bereich zu dienen.⁵⁸ Diese positive Ordnungsaufgabe besteht für sämtliche staatliche Gewalt in Zeiten der Corona-Krise dahingehend, dass die Funktionsfähigkeit des Rundfunks auf bundesweiter, regionaler und lokaler Ebene auch für die Zeit nach der Krise erhalten bleiben muss.
32. In der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind solche positive Schutzpflichten stärker noch als in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewichtiges Element einer Dogmatik der Grundrechte jenseits deren klassisch individualabwehrrechtlicher Funktion. Sie übernehmen im EMRK-Rahmen die Funktionen, die grundgesetzlich den sog. objektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktionen zukommen. Der EGMR leitet

⁴⁹ Vgl. *Kunig*, Solidarität als rechtliche Verpflichtung, in: Becker et al. (Hrsg.), *Verfassung und Verwaltung in Europa*, 2014, S. 190 ff. (194); *Vofskuhle*, Solidarität als Rechtspflicht?, 2015, S. 12 f.

⁵⁰ BVerfGE 20, 162, 175 – Spiegel; Vgl. auch *von der Decken/Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke*, GG, Art. 5, Rn. 22; *Schulze-Fielitz/Dreier*, GG, Art. 5, Rn. 212 ff.

⁵¹ Vgl. *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 2019, S. 44 ff.

⁵² Zum Folgenden vgl. *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 2019, S. 38 f.

⁵³ BVerfGE 12, 205 (260)

⁵⁴ BVerfGE 83, 238 (300)

⁵⁵ BVerfGE 31, 314 (325)

⁵⁶ BVerfGE 57, 295 (319); 73, 118 (152 f.)

⁵⁷ BVerfGE 114, 371 (396)

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 74, 297 (327)

dabei solche positiven Verpflichtungen aus den Gewährleistungen der EMRK auf der Grundlage eines Zusammenspiels von materiellem Gehalt und Bedeutung der menschenrechtlichen Verbürgung mit der Gewährleistungsgarantie des Art. 1 EMRK sowie dem Erfordernis der Effektivität des Menschenrechtsschutzes nach der EMRK ab.⁵⁹ Wiederholt hat er schon betont, dass die Rechte und Freiheiten der Konvention nicht theoretisch und illusionär, sondern effektiv und praktisch sein und eine wirkliche und tatsächliche Freiheit gewährleisten sollen.⁶⁰ Dieses Gebot der Effektivität gilt für die Medienfreiheit in ihrer Vielfaltsausformung für die Information über alle Ebenen hoheitlichen Handelns (international, europäisch, national, regional, lokal) und in Bezug auf alle Schutzfunktionen der Medienfreiheiten.

VII. Pandemie-Krise und Ausnahmeklauseln im primären EU-Recht

33. Die EU kennt bislang kein primärrechtlich geregeltes Ausnahme- oder Notstandsrecht in Krisenzeiten. Art. 315 AEUV sieht lediglich eine informell als „Nothaushaltsrecht“⁶¹ bezeichnete Regelung für den Fall vor, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen ist.
34. Allerdings sieht der AEUV in Art. 122 Abs. 2 eine Ausnahme vom regulären System der Wirtschafts- und Währungsunion vor, das in Corona-Zeiten aktiviert werden kann: Ist ein Mitgliedstaat der EU aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Dieser finanzielle Beistand könnte auch dem Mediensektor des betreffenden Staates unmittelbar oder mittelbar zugute kommen.
35. Im Übrigen sieht das Primärrecht an einer Vielzahl von Stellen Ausnahmemöglichkeiten vom vertraglich vorgegebenen Normalzustand vor, die für den Fall einer Pandemie aktiviert werden können. Dies gilt nicht zuletzt für die Freiheiten des Binnenmarktes:
 - Nach Art. 36 AEUV stehen die Bestimmungen der Art. 34 und 35 zum Verbot von mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung u.a. „Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen ... gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen“.
 - Art. 45 Abs. 3 AEUV sieht eine Möglichkeit der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ vor.
 - Nach Art. 52 Abs. 1 AEUV beeinträchtigen das Kapitel des AEUV zum Niederlassungsrecht und die aufgrund desselben getroffenen Maßnahmen nicht „die Anwendbarkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind“.
 - Die letztgenannte Ausnahmebestimmung findet auch auf den Dienstleistungsverkehr in der EU nach Art. 62 AEUV Anwendung.

⁵⁹ Vgl. *Krieger*, Positive Verpflichtungen unter der EMRK: Unentbehrliches Element einer gemein-europäischen Grundrechtsdogmatik, leeres Versprechen oder Grenze der Justiziabilität?, *ZaöRV* 74 (2014), 187 (189)

⁶⁰ Vgl. z.B. EGMR A32, §24–*Airey v. Irland*.

⁶¹ *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2019, Art. 315 AEUV Rn. 2

- Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs kennt zwar keine ausdrückliche gesundheitsbezogene Ausnahmeregelung; allerdings ist auch bei dieser Grundfreiheit eine Beschränkung aus zwingenden Erwägungen des Gemeinwohls zulässig, zu denen auch der Gesundheitsschutz zählt.⁶² So hat der EuGH als allgemeine Interessen, die eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs rechtfertigen können, „insbesondere die Mindestversorgung mit für die Allgemeinheit wichtigen Gütern, die kontinuierliche Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die Sicherheit der Einrichtungen der staatlichen Grunddienstleistungen, den Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit sowie (die Vermeidung von) Krisenfälle(n) im Gesundheitswesen“ eingestuft.⁶³

Jede dieser Beschränkungen von Grundfreiheiten kann auch das Medien-Ökosystem berühren.

36. Bei der Wahrnehmung dieser Ausnahmen ist jeweils der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Bei der Prüfung, ob dieser Grundsatz beachtet ist, sind auch die Grundrechte der EU als Prüfungsmaßstab einzubeziehen.⁶⁴ Eine Regelung eines Mitgliedstaates zur Wahrung der Gesundheit seiner Bevölkerung in Zeiten der Corona-Krise ist mithin nur dann gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was hierzu notwendig ist.⁶⁵ Keine Beschränkung darf weiter reichen als zur Zielverwirklichung erforderlich ist. Zudem darf die Beeinträchtigung durch die staatliche Maßnahme nicht außer Verhältnis zu dem von ihr verfolgten Zweck stehen.⁶⁶ Dabei ist der – auch grenzüberschreitend bedeutsamen – Funktion der Medien und ihrer Mitarbeiter/innen im Blick auf die Wahrung freiheitlicher Demokratie auch in Krisenzeiten in besonderer Weise Rechnung zu tragen.

VIII. Corona-Krise und innerstaatliche Maßnahmen mit Bezügen zur Aufrechterhaltung von Vielfalt im Medien-Ökosystem

37. Ziel des am 25. März 2020 im Deutschen Bundestag und am 27. März 2020 im Bundesrat verabschiedeten und am gleichen Tag von Bundespräsident *Steinmeier* unterzeichneten und im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Gesetzespakets wie auch der seitens der Bundesregierung und in den Ländern verabschiedeten Rettungsschirme ist es, dass möglichst kein Unternehmen durch die Pandemie in Existenznot gerät und möglichst kein Arbeitsplatz verloren geht. Dazu dienen u.a.
- ein Nachtragshaushaltsgesetz 2020,⁶⁷
 - ein Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds,⁶⁸

⁶² Vgl. *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2019, Art. 63 AEUV Rn. 233

⁶³ EuGH C-326/07, Slg. 2009, I-2291 Rn. 45 – Kommission/Italien. Vgl. zB auch EuGH C-244/11, ECLI:EU:C:2012:694 Rn. 64 – Kommission/Griechenland.

⁶⁴ Vgl. z.B. *Ruffert*, Die Grundfreiheiten im Recht der Europäischen Union, JuS 2009, 97 (102).

⁶⁵ Vgl. hierzu z.B. *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2019, Art. 63 AEUV Rn. 260 mit umfangreichen Hinweisen zur Judikatur des EuGH

⁶⁶ Vgl. z.B. *Trstenjak/Beysen*, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012, 265 (275 ff.)

⁶⁷ BGBl. 2020 I S. 556

⁶⁸ BGBl. 2020 I S. 543

Bei einer Überarbeitung dieses Gesetzes ist zu erwägen, bei der Entscheidung über Stabilisierungsmaßnahmen nach § 20 WStFG die Aufrechterhaltung kritischer Infrastrukturen als besonderes Entscheidungskriterium zu berücksichtigen.

- ein Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket),⁶⁹
- ein Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht,⁷⁰
- Eckpunkte zur Corona-Soforthilfe für Kleinunternehmen und Soloselbständige.⁷¹

Alle insoweit erwähnten Maßnahmen, z.B. zum Kurzarbeitergeld, zu steuerlichen Maßnahmen und zu Liquiditätshilfen können unmittelbar oder mittelbar auch in der Medienlandschaft und Kreativwirtschaft Tätigen zugute kommen, reichen indessen unter Umständen zum Erhalt bislang vertrauter Medienvielfalt nicht aus.⁷²

38. Diese Maßnahmen werden durch länderseitige Stützungsmaßnahmen, z.B. der jeweiligen Landesbanken, ergänzt.⁷³ Auch eine Aktivierung der Fördermöglichkeiten der Landesmedienanstalten auf der Grundlage der Ermächtigungen des § 40 RStV, namentlich im Bereich der Förderung im Bereich technischer Infrastruktur, kann - ebenso wie Flexibilität im Umgang mit zulassungs- und zuweisungsrechtlichen Anforderungen jenseits allgemeiner Programmgrundsätze und von Vorgaben des Jugend- und Verbraucherschutzes während der Pandemie⁷⁴ - ein

⁶⁹ BGBl. 2020 I S. 575

⁷⁰ BGBl. 2020 I S. 569

⁷¹ BT-Drucksache 19/18105, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918105.pdf>

Zu den Auswirkungen des Pakets vgl. z.B. <https://www.vau.net/filmfoerderung/content/corona-krise-wirtschaftliche-hilfsmassnahmen-unternehmen-kultur>; <https://www.vau.net/filmfoerderung/content/update-wirtschaftliche-hilfsmassnahmen-unternehmen-kultur-kreativwirtschaft>

⁷² Vgl. Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, Drucksache 19/18124, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918124.pdf>

Um die Auswirkungen der Corona-Krise für die deutsche Film- und Kinowirtschaft abzumildern, haben Präsidium und Verwaltungsrat der Filmförderungsanstalt ein umfangreiches Maßnahmenpaket beschlossen, dem noch von der FFA-Rechtsaufsicht und der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zugestimmt werden muss; vgl. <https://www.ffa.de>. Ein Überblick über die filmbezogenen Corona-Hilfen von Bund, Ländern und Fernsehveranstaltern findet sich unter <https://www.ffa.de/corona-update-1.html>.

⁷³ Vgl. z.B. <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme-und-aufrufe/liste-foerderprogramme/soforthilfe-corona/>; <https://www.stmwi.bayern.de/soforthilfe-corona/>; <https://www.morgenpost.de/berlin/article228795867/Finanzsenator-Corona-Hilfe-fuer-Unternehmen-wird-aufgestockt.html>; <https://www.wfbb.de/de/Corona-Virus-Unterstützung-für-Unternehmen>; <https://www.handelskammer-bremen.de/coronavirus/corona-soforthilfe-programm-4741218>; <https://www.ifbhh.de/magazin/news/coronavirus-hilfen-fuer-unternehmen>; <https://wirtschaft.hessen.de/wirtschaft/corona-info/soforthilfe-fuer-selbststaendige-freiberufler-und-kleinbetriebe>; <https://www.lfi-mv.de/foerderungen/corona-soforthilfe/>; <https://www.nbank.de/Blickpunkt/Covid-19—Beratung-für-unsere-Kunden.jsp>; <https://www.wirtschaft.nrw/nrw-soforthilfe-2020>; <https://www.rlp.de/de/buergerportale/informationsportal-zum-coronavirus/wirtschaft-und-hilfe-fuer-unternehmen/>; <https://www.saarland.de/254042.htm>; <https://www.coronavirus.sachsen.de/unternehmen-arbeitgeber-und-arbeitnehmer-4136.html#a-4478>; <https://www.ib-sachsen-anhalt.de/coronavirus-informationen-fuer-unternehmen>; <https://www.ib-sh.de/infocite/corona-beratung-fuer-unternehmen/>; <https://aufbaubank.de/Foerderprogramme/Soforthilfe-Corona-2020>

Zu einer Übersicht über Programme und Maßnahmen für die Kultur- und Kreativwirtschaft vgl. <https://kreativ-bund.de/corona>

Die Programme der Länder sollen zusätzlich zu den Bundeshilfen in Anspruch genommen werden können, solange keine Überkompensation erfolgt.

⁷⁴ Es ist offensichtlich, dass eine medizinischen oder zwingenden finanziellen Gründen geschuldete Verringerung des Personals sich auch auf programmliche Leistungen auswirken kann.

weiterer Mosaikstein in einem Gesamtkonzept nachhaltiger Vielfaltsstabilisierung sein.⁷⁵ Gleiches gilt u.U. auch für Änderungen beim bisherigen System von Vorwegabzügen in einzelnen Ländern, wobei hierzu beachten ist, dass eine solche Änderung ggf. die kulturelle Substanz in einzelnen Ländern z.B. im Bereich der Filmförderung beeinträchtigen könnte.

39. Hierzu kann im Übrigen auch eine solidarische Unterstützung durch Akteure des Medien-Ökosystems selbst beitragen.⁷⁶ Dazu zählen Infrastrukturbetreiber für den Transport von Content ebenso wie Verwertungsgesellschaften.⁷⁷ Auch Medienintermediäre, die in besonderer Weise von dem krisenbedingten Schub für digitale Geschäftsmodelle partizipieren, wie z.B. *Amazon*, oder zumindest deutlich weniger als dritte Akteure Rückgänge in ihren Renditeerwartungen zu erwarten haben (von Liquiditätsproblem ganz zu schweigen), können einen nennenswerten Beitrag leisten. Ob dabei z.B. die 100 Mio. US-Dollar (rund 89,6 Mio. Euro), die *Facebook* bereitstellen will, um 30.000 kleinen Unternehmen in über 30 Ländern, darunter auch Deutschland, finanzielle Unterstützung zu bieten,⁷⁸ dem Solidaritätsgedanken mit Blick auf die Dimensionen der Krise (die auch die Werbeeinnahmen dieses Unternehmens negativ beeinflussen dürfte) einerseits, die fortdauernden Dimensionen der Werbeeinnahmen dieses Unternehmens⁷⁹ wie auch von *Google*⁸⁰ andererseits angemessen ist, wird ggf. Gegenstand politischer Bewertung beim Schnüren von Hilfspaketen sein, die u.U. auch dem Thema Digitalsteuer neue Bedeutung zukommen lassen könnte.
40. Solche Medienintermediäre können zudem einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung von Medienfreiheit und –vielfalt leisten, indem sie - was bereits vielfach geschieht⁸¹ -
- (stärker als bislang) Maßnahmen zur Bekämpfung von Falschinformationen treffen,
 - parallel authentische Informationen von Quellen wie dem Bundesministerium für Gesundheit oder der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu COVID-19 auf ihren Medienplattformen, Benutzeroberflächen und in Suchergebnissen prominent platzieren und
 - z.B. auch auf Werbeanzeigen mit Bezug zum Coronavirus verzichten, die Panik erzeugen sollen oder suggerieren, dass die beworbenen Produkte oder Dienstleistungen ein Heilmittel darstellen oder eine Ansteckung vermeiden.

⁷⁵ Auch Umwidmungen noch nicht verausgabter Gelder können ggf. einen solchen Mosaikstein darstellen – wobei auch hier landesspezifische Besonderheiten zu beachten sind.

⁷⁶ Hierzu kann z.B. die Vereinbarung zwischen den ARD-Anstalten, sich gegenseitig Inhalte zur Verfügung zu stellen, falls die Programmschienen einer Anstalt nicht mehr umfangreich gefüllt werden können, ebenso gezählt werden wie die Unterstützungszusagen von öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstaltern gegenüber der Produktionswirtschaft.

⁷⁷ Vgl. zu bereits ergriffenen Maßnahmen z.B. <https://www.gema.de/musikurheber/nothilfe-programm-fuer-gema-mitglieder/>; <https://www.gvl.de/coronahilfe>

⁷⁸ Vgl. <https://www.facebook.com/business/boost/grants>

⁷⁹ In Bezug auf Facebook gibt es eine aktuelle Einschätzung, dass dieses Unternehmen in 2020 wegen der Corona-Krise Einbußen von Anzeigengeldern in Höhe von 15,7 Mrd. Dollar gegenüber der früheren Prognose hinnehmen muss und mit Werbeumsätzen von 67,8 Mrd. Dollar auf ein Erlösniveau unter das Vorjahr zurückfallen könnte; <https://meedia.de/2020/03/26/schock-prognose-corona-krise-koennte-google-und-facebook-in-diesem-jahr-44-milliarden-dollar-werbeinnahmen-kosten/>. Die vorgesehene Stützungsmaßnahme würde 0,678 % dieser Werbeumsätze entsprechen.

⁸⁰ Bei Google geht die vorgenannte Einschätzung im laufenden Geschäftsjahr “nur” noch von Werbeerlösen von 127,5 Mrd. Dollar aus (ein Minus von 5 Prozent gegenüber 2019), die Umsatzeinbußen von 28,6 Mrd. Dollar gegenüber den früheren Schätzungen entsprechen würden; vgl. *ibidem*.

⁸¹ Vgl. für *Facebook* <https://about.fb.com/news/2020/03/coronavirus/> sowie die prominente Platzierung von <https://www.zusammengengencorona.de> auf sozialen Netzwerken

41. Die EU-Kommission koordiniert in der aktuellen Krise nicht nur gemeinsame Maßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von COVID-19. Auch bemüht sie sich mit eigenen Maßnahmen, die Auswirkungen der Pandemie auf Gesellschaft und Wirtschaft in der EU abzufedern.⁸² Die Präsidentin der Kommission *von der Leyen* hat ein umfassendes Maßnahmenpaket vorgeschlagen, um u.a. den Menschen und der Wirtschaft durch eine flexible Anwendung der EU-Haushaltsvorschriften unter die Arme zu greifen und eine 37 Mrd. EUR schwere Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronakrise zu starten, damit kleinere Betriebe und der Gesundheitssektor Kredite erhalten.⁸³
42. Die Europäische Kommission hat bereits Maßnahmen in die Wege geleitet, um die EU-Länder darin zu unterstützen,
- dafür zu sorgen, dass Unternehmen bei Bedarf staatliche Beihilfen erhalten;
 - die innerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorhandene Flexibilität in vollem Umfang zu nutzen.⁸⁴

Dieses Maßnahmenpaket⁸⁵ kann unmittelbar oder mittelbar auch Medienunternehmen zugute kommen. Es trägt im Ansatz den dargelegten europarechtlichen Schutzpflichten zwar nicht in einer speziell auf Medien ausgerichteten, diese aber auch nicht vom Anwendungsbereich ausschließenden Weise Rechnung.

- Zur Erleichterung der sofortigen Hilfe für schwer betroffene KMU sollen im EU-Haushalt bestehende Instrumente eingesetzt werden, um sie mit Liquidität zu unterstützen, wobei die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen ergänzt werden sollen. 1 Mrd. Euro sollen in den kommenden Wochen aus dem EU-Haushalt als Garantie für den Europäischen Investitionsfonds (EIF) zur Verfügung gestellt werden, um etwa 8 Mrd. Euro an Betriebskapitalfinanzierung zu unterstützen und mindestens 100.000 europäische KMU und kleine Midcaps zu fördern.⁸⁶

Die Unterstützung soll über die bestehenden Instrumente der EIF-Programme zur Investitionsförderung abgewickelt werden.⁸⁷ Diese Instrumente sollen durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) mit 750 Mio. Euro verstärkt werden. Darüber hinaus wird der EFSI als weitere gezielte Maßnahme dem EIF weitere 250 Millionen Euro

⁸² Vgl. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_de

⁸³ Vgl. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_de

⁸⁴ Vgl. https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/Sektoren/MedienundKultur/MedienundKultur_node.html

⁸⁵ Vgl. zum Folgenden *European Commission*, Communication „Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak“, COM(2020) 112 final, S. 5 ff.

⁸⁶ Die Unterstützung soll sich wie folgt aufteilen: (a) 500 Mio. Euro der EFSI-EU-Garantie sollen den COSME-Kreditbürgschaften zugewiesen werden; (b) 100 Mio. Euro der EFSI-EU-Garantie sollen InnovFin SME Garanties zugewiesen –werden; (c) 250 Mio. Euro stehen bereits im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters von EFSI zur Verfügung und werden, wenn möglich in Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken und -institutionen der EU, auf Unterstützungsinstrumente für KMU umgeleitet; (d) 150 Mio. Euro werden innerhalb des EFSI-KMU-Fensters von Instrumenten, die längerfristige spezifische Interventionen unterstützen, auf kürzerfristige Maßnahmen mit schnellerer Wirkung umgeschichtet.

⁸⁷ Die Kreditvergabe soll im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften auf Betriebsmittelkredite mit einer Laufzeit von mindestens 12 Monaten ausgerichtet werden. Insbesondere sollen die Kreditbürgschaften im Rahmen von COSME - dem EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen - zusammen mit den InnovFin-KMU-Bürgschaften im Rahmen des Horizont-2020-Programms aufgestockt werden, so dass die Banken Kleinunternehmen, KMU und kleinen Midcaps Zugang zu Überbrückungsfinanzierungen bieten.

zur Verfügung stellen, um KMU in Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken und -institutionen der EU rasch zu unterstützen.

- Zudem werden für betroffene Unternehmen im Rahmen derselben Instrumente Kreditferien - die eine verspätete Rückzahlung von Krediten ermöglichen - eingeführt, um die Belastung ihrer Finanzen zu verringern.
- Die Kommission plant ferner spezifische Maßnahmen, um die Auswirkungen auf die Beschäftigung für Einzelpersonen und die am stärksten betroffenen Sektoren zu mildern, wenn die Produktion unterbrochen wird oder der Absatz zurückgeht.
- Mit der "Coronavirus Response Investment Initiative" (CRII) plant die Kommission, 37 Mrd. Euro im Rahmen der Kohäsionspolitik bereitzustellen und dies 2020 durch außergewöhnliche und beschleunigte Verfahren vollständig umzusetzen.

In Bezug auf das Beihilfenrecht der EU hat die Europäische Kommission zunächst nur auf bestehende Ausnahmebestimmungen hingewiesen.⁸⁸

- Die Mitgliedstaaten können beschließen, Maßnahmen zu ergreifen, die für alle Unternehmen gelten, z.B. Lohnsubventionen und die Aussetzung der Zahlung von Unternehmens- und Mehrwertsteuern oder Sozialabgaben. Diese Maßnahmen lindern die finanzielle Belastung der Unternehmen auf direkte und effiziente Weise. Sie fallen nicht in den Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen und können von den Mitgliedstaaten sofort und ohne Beteiligung der Kommission eingeführt werden.
- Die auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV basierenden Vorschriften für staatliche Beihilfen ermöglichen es den Mitgliedstaaten, vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission, einen akuten Liquiditätsbedarf zu decken und Unternehmen zu unterstützen, die aufgrund des COVID-19-Ausbruchs vor dem Konkurs stehen („Rettungsbeihilfen“).
- Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV ermöglicht es den Mitgliedstaaten, vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission, Unternehmen für den Schaden zu entschädigen, der ihnen unter außergewöhnlichen Umständen, wie z. B. durch den Ausbruch von COVID-19, entstanden ist. Dazu gehören Maßnahmen zur Entschädigung von Unternehmen in besonders hart betroffenen Sektoren sowie Maßnahmen zur Entschädigung von Organisatoren abgesagter Veranstaltungen für die durch den Ausbruch erlittenen Schäden. Auch Unternehmen des Medien-Ökosystems können zu den danach Beihilfeberechtigten zählen, auch wenn diese Hilfe erst ex post und nach der erwähnten Genehmigung die Unternehmen erreichen würde.
- Schließlich kann dies durch eine Vielzahl zusätzlicher Maßnahmen ergänzt werden, wie z.B. im Rahmen der De-minimis-Verordnung⁸⁹ und der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung,⁹⁰ die auch von den Mitgliedstaaten sofort und ohne Beteiligung der Kommission eingeführt werden können.

⁸⁸ Vgl. zum Folgenden *European Commission*, Communication „Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak“, COM(2020) 112 final, S. 9 f.

⁸⁹ Nach der De-minimis-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen) stellen Zuschüsse von bis zu 200.000 Euro über einen Zeitraum von drei Jahren keine staatliche Beihilfe dar. Dies gilt auch für Zuschüsse an Unternehmen im Medien-Ökosystem.

⁹⁰ Von der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 ist z.B. auch die Wiedergutmachung von Schäden durch Naturkatastrophen erfasst.

- Vom Beihilfeaufsichtsregime nicht erfasst sind im Übrigen ggf. auch streng geographisch auf die lokale oder regionale Ebene begrenzte Förderaktivitäten, die nicht mehr als unbedeutende Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel haben.⁹¹

Es ist juristisch nicht ausgeschlossen und mithin möglich, dass die Kommission bei der Ausformung der primärrechtlichen Beihilfeaufsichtsnormen in der Krise weiteres Entgegenkommen zeigt.⁹² In diese Richtung weist bereits eine Mitteilung der Kommission „Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ vom 19.03.2020.⁹³ Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht ist eine größere Flexibilität i.S. rascher Genehmigung bereits zu beobachten.⁹⁴

X. Ein (Zwischen-) Fazit

43. Zusammenfassend kann danach festgehalten werden, dass Solidarität gegenüber und zwischen Medienakteuren, einschließlich der digitalen Medienintermediäre, und Schutzpflichten zu Gunsten eines auch in und nach Krisensituationen funktionsfähigen freien und vielfältigen Medien-Ökosystems Strukturelemente der deutschen wieder Verfassungsordnung der EU sind. Ungeachtet einer auch unmittelbar demokratiebezogenen Bedeutung dieser Strukturelemente handelt es sich bei dem Solidaritätsprinzip wie bei den Schutzpflichten allerdings im Kern um Funktions-, nicht um Kontrollnormen der jeweiligen Verfassungsordnung.⁹⁵ Richterliche Kontrolle der Einhaltung der Prinzipien stößt insoweit an Grenzen der politischen Beurteilungsprärogative, wie dem Solidar- und Schutzgedanken Rechnung getragen wird. Da eine entsprechende Prärogative allerdings in einem Spannungsverhältnis zu Rechtsschutzgarantien des GG wie des AEUV und dem Rechtsstaatsprinzip steht, das beiden Verfassungsordnungen eigen ist,

⁹¹ Zu diesbezüglichen Risiken wegen der bislang uneinheitlichen Praxis der Kommission vgl. *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 2019, S. 69 ff.

⁹² Vgl. zu fortdauernden Problemlagen im Zusammenhang mit dem 10 % -Mindestanteil der Bank beim Ausfall eines von ihr gewährten Darlehens vgl. <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/finanzminister-schaefer-eu-kommission-muss-dringend-nachbessern>

⁹³ C(2020) 1863 final

Für Beihilfen in Form von direkten Zuschüssen, rückzahlbaren Vorschüssen oder Steuervorteilen, wird die Kommission danach auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen, wenn sämtliche folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: (1.) die Beihilfe übersteigt nicht 800.000 Euro je Unternehmen in der Form von direkten Zuschüssen, rückzahlbaren Vorschüssen, Steuervorteilen oder Vergünstigungen in Bezug auf andere Zahlungen; bei den eingesetzten Beträgen muss es sich um Bruttobeträge handeln, d. h. um Beträge vor Abzug von Steuern und sonstigen Abgaben; (2.) die Beihilfe wird auf der Grundlage einer Beihilferegelung mit geschätzter Mittelausstattung gewährt; (3.) die Beihilfe kann Unternehmen gewährt werden, die sich am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten befanden (im Sinne der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung; sie kann Unternehmen gewährt werden, die sich nicht in Schwierigkeiten befinden, und/oder Unternehmen, die sich am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten befanden, aber aufgrund des Corona Ausbruchs danach Schwierigkeiten hatten oder in Schwierigkeiten geraten sind); (4.) die Beihilfe wird spätestens am 31. Dezember 2020 gewährt. Weitere staatliche Beihilfen - staatliche Garantien für Bankdarlehen an Unternehmen, vergünstigte öffentliche Darlehen an Unternehmen, Zusicherungen für Banken, die staatliche Beihilfen an die Realwirtschaft weiterleiten und kurzfristige Exportkreditversicherungen - werden ebenfalls von den befristeten Beihilferegelungen gedeckt.

⁹⁴ So hat die Europäische Kommission bereits (a) eine eigene Mailadresse (COMP-COVID@ec.europa.eu) und Telefonnummer (+32 2 296 52 00) eingerichtet, um die Mitgliedstaaten bei allen Fragen zu unterstützen, (b) Mustervorlagen für die Anmeldung von Beihilfen entworfen (abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/notification-template-for-aid-temporary-framework-coronavirus.pdf) und (c) angekündigt, Entscheidungen erforderlichenfalls innerhalb von Tagen nach Eingang der vollständigen Anmeldung staatlicher Beihilfen durch die Mitgliedstaaten zu treffen. Vgl. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

⁹⁵ Vgl. zu dieser Unterscheidung *Forsthoff*, Über Maßnahmegesetze, Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, S. 221 ff. (232 f.)

kann indessen auch diese Prärogative, selbst in Zeiten der Corona-Krise, nicht schrankenlos sein. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hängt vielmehr auch insoweit von Faktoren verschiedener Art ab, im Besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter.⁹⁶ Medienfreiheit und -vielfalt als hier in Rede stehende Rechtsgüter sind mit Blick auf ihre Bedeutung für den demokratischen Diskurs von überragender Bedeutung. Schon dies schließt einen umfassenden justiziellen Kontrollverlust in Bezug auf die Wahrung von Solidaritäts- und Schutzpflichten zwischen bzw. gegenüber Akteuren im digitalen Mediensystem aus. Allerdings geben die Entwicklungen der letzten Tage Anlass zur Hoffnung darauf, dass eine Entsolidarisierung der nationalen und der internationalen Gesellschaft gegenüber freien und pluralistischen Medien schon mit Blick auf frühzeitige Warnrufe bezüglich deren Folgen in Zeiten der Corona-Krise vermieden werden kann.

⁹⁶ Vgl. BVerfGE 73, 40 (91 f.)