



EuZ
ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

LEITARTIKEL:

**Christina Neier
Recht und Regieren der EU in
Krisenzeiten – das Exempel
„Next Generation EU“**

AUSGABE:
02 | 2024



Recht und Regieren der EU in Krisenzeiten – das Exempel „Next Generation EU“

Christina Neier*

Inhalt

A.	Prolog	B 1
B.	Recht und Regieren in Krisenzeiten – Topoi	B 3
C.	Recht der EU in Krisenzeiten	B 4
I.	Not kennt kein Gebot – der Klassiker	B 4
II.	Not kennt Gebot – die Moderne	B 5
III.	Not kennt unionsrechtliche Gebote: das Unionsausnahmeverfassungsrecht	B 6
1.	Korpus	B 7
2.	Bedeutung	B 9
D.	Regieren der EU in Krisenzeiten	B 11
I.	Die Stunde der Exekutive	B 11
II.	Zum unionalen Organgefüge im Allgemeinen	B 11
III.	„Next Generation EU“ als Exempel	B 12
1.	Der politische Weg	B 13
2.	Die Dreifachabstützung	B 15
3.	Rückschlüsse auf das unionale Organgefüge	B 18
E.	Fazit	B 21

A. Prolog

Wie auch die ECSA Suisse Dreiländertagung 2023¹ bewies: Es gibt eine gewisse „Lust an der Krise“². In der Europäischen Union fordert die jüngste Kumulation

* Dr. iur. Christina Neier, Bsc., Habilitandin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich (UZH Alumni FAN- und UZH Postdoc Stipendiatin) sowie Lehrbeauftragte der FernUni Schweiz und der Universität Luzern (christina.neier@ius.uzh.ch).

¹ Dieser Beitrag beruht auf einem im Oktober 2023 an der ECSA (European Community Studies Association) Suisse Dreiländertagung gehaltenen Vortrag.

² Heike Delitz, Über die Lust an der Krise. Bericht vom 37. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, 6.-10. Oktober 2014 in Trier, SozW 2015, S. 95–103.

von Krisen³ das Unionsrecht einmal mehr heraus – so die Eurokrise, die Migrationskrise, die Coronakrise und die kürzlich aufgetretene Energiekrise. Pointiert erfasste der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dieses Phänomen mit dem Begriff „Polykrise“⁴. Von der Lust am Unionsrecht in der Krise speist sich dieser Beitrag.

Stand noch vor drei Jahrzehnten das *Erschaffen von* (Gemeinschafts- resp.) Unionsverfassungsrecht im Vordergrund – man denke nur an die zahlreichen Vertragsänderungen in den 1990er und 2000er Jahren –, verlangen die verschiedenen Krisen der letzten 15 Jahre nach einer *Stabilisierung durch* das Unionsverfassungsrecht. In Krisenzeiten wird auf das vorhandene Arsenal an Handlungsoptionen zurückgegriffen und versucht, zur „Normalität“⁵ zurückzukehren. Dabei haben die zur Verfügung stehenden Instrumente oftmals Ausnahmecharakter: Erlaubt ist, unter den gegebenen Umständen, von der Regel abzuweichen. Das gilt für das „Ob“ und das „Wie“ gleichermaßen. In Krisenzeiten ist die öffentliche Entscheidungsgewalt befugt, mit besonderen Verfahren besondere Massnahmen zu ergreifen.

Die Corona-Pandemie war hiervon keine Ausnahme. Sie erforderte rasches, unionsweites Handeln. Und während in der Eurokrise noch in grossem Umfang auf völkerrechtliche Instrumente zurückgegriffen wurde,⁶ gelang es den Unionsorganen, diese Gesundheitskrise mit Massnahmen innerhalb des Unionsrechts zu bewältigen. Die bedeutsamste dieser Massnahmen war das Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* (kurz: NGEU). Zugleich ist es ein illustratives Beispiel für ein neuartiges EU-Instrument, das durch ein eindrückliches Zusammenspiel der Unionsorgane zustande kam.

³ Der Begriff „Krise“ wird hier nicht als ein rechtlicher, sondern als heuristischer Begriff verwendet; so auch *Anna-Bettina Kaiser*, *Ausnahmeverfassungsrecht*, Tübingen 2020, S. 68–70. Erfasst werden mit diesem Begriff „Zeiten von Ungewissheit, Gefahr und Not“, so wie *Jasper Finke*, *Krisen. Ein Erklärungsversuch dynamischer Rechtsentwicklungen in Krisenzeiten*, Tübingen 2020, S. 3.

⁴ *Jean-Claude Juncker*, Rede beim Festakt des Europäischen Forums Alpbach, Alpbach am 21.08.2016, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_2863> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023).

⁵ Zum Begriff der Normalität siehe *Tristan Barczak*, *Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*, 2. Aufl., Tübingen 2021, S. 108–116.

⁶ So die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM); dahingegen stützte sich der – allerdings im Umfang begrenzte – Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ebenfalls auf die Unionsverträge, in concreto Art. 122 Abs. 2 AEUV, siehe Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1.

B. Recht und Regieren in Krisenzeiten – Topoi

In der (deutschsprachigen) rechtswissenschaftlichen Literatur zu Recht und Regieren in Krisenzeiten tauchen immer wieder bestimmte Thesen bzw. *Topoi* auf.⁷ Ein zentraler Topos ist schon einige Jahrhunderte alt und lautet: „Not kennt kein Gebot“ bzw. im Lateinischen „necessitas legem non habet“. Mit anderen Worten: In einer faktischen Krisensituation finden Rechtsnormen keine Anwendung mehr. Ein weiterer wichtiger Topos ist etwas jüngeren Datums. Er geht auf den ehemaligen deutschen Bundesminister Gerhard Schröder zurück, der 1960 konstatierte: „Die Not ist die Stunde der Exekutive“⁸.

Dieser zweite Topos steht in engem Zusammenhang mit ersterem. Das Verfassungsrecht und die ebendort verankerte Gewaltenteilung seien für die Normallage konzipiert. In Krisenzeiten müsse davon vorübergehend abgewichen werden, indem die Regierung gestärkt und die Rechte des Volkes geschwächt werden.⁹ Beide Topoi sind rechtsordnungsunspezifisch. Sie beanspruchen verallgemeinerungsfähige Beobachtungen und lassen sich als verfassungstheoretische Thesen an jeder Verfassung, auch jener des Unionsrechts, überprüfen.¹⁰

Sie dienen daher hier als Hintergrundfolie für die Analyse des Umgangs mit Recht und Regieren der EU in Krisenzeiten. Der folgende Abschnitt widmet sich unter dem ersten Topos dem Recht der EU in Krisenzeiten und etabliert das Unionsausnahmeverfassungsrecht. Anschliessend wird im Sinne des zweiten Topos der Frage nachgegangen, für wen in der Coronakrise bei der Errichtung von Next Generation EU die Stunde geschlagen hat.

⁷ M.w.N. Kaiser (Fn. 3), S. 24–34.

⁸ Gerhard Schröder (CDU), Protokolle des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 124. Sitzung, 28. September 1960, S. 7177 C.

⁹ Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, 6. Aufl., Princeton 2009, S. 5; hierzu auch Kaiser (Fn. 3), S. 30.

¹⁰ Kaiser (Fn. 3), S. 24 f.

C. Recht der EU in Krisenzeiten

I. Not kennt kein Gebot – der Klassiker

Der Gemeinplatz „Not kennt kein Gebot“ lässt sich bis ins Mittelalter – und weiter – zurückverfolgen.¹¹ Auch heute noch taucht er regelmässig in rechtswissenschaftlichen¹² und journalistischen¹³ Abhandlungen auf.

Als klassischer Vertreter dieses Topos gilt *Carl Schmitt*.¹⁴ Seiner berühmten Schrift „Politische Theologie“ von 1922 zufolge gilt die Rechtsordnung nur in der Normallage; der über den „Ausnahmestand“¹⁵ entscheidende Souverän stehe „außerhalb der normal geltenden Rechtsordnung“¹⁶. Im Ausnahmefall trete das Recht zurück,¹⁷ und es obliege dem Souverän, ohne rechtliche Schranken und ohne oppositionelle Instanzen, Entscheidungen zur Abwendung der Not zu treffen.¹⁸

So oft wie Schmitt als *der* „Theoretiker des Ausnahmestands“ nach wie vor angeführt wird, so oft wird seine Theorie (und er selbst)¹⁹ kritisiert. Böte das Recht nicht Hand, Krisen²⁰ zu bewältigen, würde auf dessen Steuerungspo-

¹¹ M.w.N. Horst Fuhrmann, *Einladung ins Mittelalter*, 5. Aufl., 1997, S. 256 f. Zum Ursprung des Prinzips im *Decretum Gratiani* siehe *Giorgio Agamben*, *Ausnahmestand*, Frankfurt am Main 2004, S. 33 f.

¹² Siehe beispielhaft *Peter Häberle & Markus Kotzur*, *Die Covid-19-Pandemie aus der kulturwissenschaftlichen Perspektive einer europäischen und universalen Verfassungslehre*, NJW 2021, S. 132–137, S. 134; *Kaiser* (Fn. 3), S. 25 und S. 207 ff.; *Andreas Kley*, „Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.“ – Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, S. 268–276, S. 275; *Matthias Mahlmann*, *Demokratie im Notstand? Rechtliche und epistemische Bedingungen der Krisenresistenz der Demokratie*, in: *Walter* (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft in der Pandemie*, Berlin 2021, S. 69–104, S. 74 mit Fn. 9.

¹³ Siehe beispielhaft *Thomas Allmendinger*, „Not kennt kein Gebot“, NZZ vom 9.10.2008.

¹⁴ *Matthias Jestaedt*, *Carl Schmitt (1888–1985)*, in: *Häberle/Kilian/Wolff* (Hrsg.), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, Berlin/Boston 2015, S. 313–336, S. 321.

¹⁵ Zum offenen und umstrittenen Begriff des Ausnahmestands statt vieler *Kaiser* (Fn. 3), S. 49–53, und *Barczak* (Fn. 5), S. 74–85.

¹⁶ *Carl Schmitt*, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 11. Aufl., Berlin 2021, S. 14.

¹⁷ *Ibid.*, S. 18.

¹⁸ *Ibid.*, S. 13 ff. (vgl. *ibid.* auch auf S. 9: „Es gibt keine Norm, die auf ein Chaos anwendbare wäre. Die Ordnung muß hergestellt sein, damit die Rechtsordnung einen Sinn hat.“).

¹⁹ Mit zunehmendem zeitlichen Abstand verlagere sich die Auseinandersetzung hingegen von der Person zum Werk, so *Jestaedt* (Fn. 14), S. 327.

²⁰ Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass Schmitt mit dem Ausnahmestand, ohne hierfür eine konkrete Definition zu liefern, in erster Linie an bürgerkriegsähnliche Zustände gedacht hat (so *Barczak* [Fn. 5], S. 154), während der hier verwendete Krisenbegriff offener ist

tenzial verzichtet.²¹ Zudem könne in einem demokratischen Rechtsstaat die Staatsgewalt nicht von der Verfassung entbunden werden; sie bleibe ausnahmslos dem Recht verpflichtet.²²

Nichts anderes kann für die EU als Rechtsgemeinschaft²³ gelten, die gerade das Recht an die Stelle der Macht treten lässt²⁴. Die Unionsorgane sind an das Unionsrecht gebunden, unabhängig davon, ob sie nun „business as usual“ betreiben oder eine Krise zu bekämpfen haben. Letztlich zeigt die – auch im Unionsrecht²⁵ – zunehmende rechtliche Einhegung von Notsituationen:²⁶ Not kennt eben doch Gebot.

II. Not kennt Gebot – die Moderne

Die moderne Rechtswissenschaft bekennt sich daher zum *intra-legal-approach*: Krisensituationen sind, wie auch die Normallage, von der Rechtsordnung umfasst, die handelnden Staatsorgane an deren Vorschriften gebunden.²⁷ Krisenregelungen garantieren, in geordneten Bahnen die Krise zu überwinden und zur Normalität zurückzukehren.

Anna-Bettina Kaiser hat in ihrer Habilitationsschrift aus dem Jahr 2020 für das (deutsche) öffentliche Recht ein Schichtenmodell entwickelt, wobei die Zuordnung einer Verfassungsbestimmung zu den vier Schichten von deren Krisen-

für andere, weniger gewaltsame Notsituationen – wie etwa eine Wirtschaftskrise, eine Pandemie oder eine Naturkatastrophe.

²¹ Kaiser (Fn. 3), S. 26.

²² Barczak (Fn. 5), S. 170 f.

²³ Vgl. zu dieser Charakterisierung und der damit verbundenen Diskussion Armin von Bogdandy, *Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise*, EuR 2017, S. 487–511; Martin Nettesheim, „Gegründet auf Werten...“: Das Narrativ der Wertegemeinschaft und der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas – Bedeutung und Gehalt von Narrativen für die europäische Integration*, Baden-Baden 2019, S. 91–110, S. 99–103.

²⁴ So Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf/Wien 1969, S. 33.

²⁵ Vgl. nur etwa die Einfügung der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV mit dem Vertrag von Lissabon sowie des Art. 136 Abs. 3 AEUV im Nachgang der Eurokrise.

²⁶ Vgl. Jens Kersten, *Ausnahmestand?*, JuS 2016, S. 193–203, S. 202.

²⁷ Siehe so u.a. Barczak (Fn. 5), S. 170 ff.; Kaiser (Fn. 3), S. 126 ff.; Günter Frankenberg, *Im Ausnahmestand*, Kritische Justiz 2017, S. 3–18, S. 14–16. Vgl. aber Steffen Augsberg, *Denken vom Ausnahmestand her. Über die Unzulässigkeit der anormalen Konstruktion und Destruktion des Normativen*, in: Arndt et al. (Hrsg.), *Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit*, Baden-Baden 2009, S. 17–39, S. 30, wonach die Verrechtlichung des Ausnahmestands diesen in die Normalität übersetze.

bezug abhängt.²⁸ Die hier interessierende dritte Schicht erfasst das von ihr begrifflich eingeführte „Ausnahmeverfassungsrecht“. Darunter versteht sie die „Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Regelungen, die der Bewältigung krisenhafter Situationen gelten“²⁹. Dieser neue Begriff anerkennt, dass das Verfassungsrecht auf die sich im Laufe der Zeit in ihrer Art wandelnden Krisen mit eigenen Regelungen reagiert hat.

Kaiser präsentiert zugleich, wenn auch nur in aller Kürze, ein *europäisches Ausnahmeverfassungsrecht*. Dieses erfasse einerseits die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³⁰, indem sie mit Art. 15 erlaubt, im Falle eines Notstands von deren Garantien abzuweichen.³¹ Andererseits widmeten sich die Verträge der Europäischen Union mit zahlreichen Bestimmungen konkreten Krisensituationen, darunter, neben Art. 122 AEUV,³² insbesondere die Bestimmung des Art. 347 AEUV, die den Mitgliedstaaten impliziert erlaubt, in Krisenzeiten von den Binnenmarktregeln abzuweichen.³³

III. Not kennt unionsrechtliche Gebote: das Unionsausnahmeverfassungsrecht

Dem Konzept des Ausnahmeverfassungsrechts soll hier gefolgt werden, überzeugt es in seiner Schlüssigkeit und Prägnanz. Da die nachfolgende Analyse die EMRK aussen vor lässt und sich auf das Unionsrecht beschränkt, ist hier in dessen die Rede vom „Unionsausnahmeverfassungsrecht“.³⁴ Denn: Die Not ist zwar in erster Linie Regelungsgegenstand des nationalen Rechts; doch gibt es heute zunehmend auch unionsrechtliche Gebote.³⁵

²⁸ Kaiser (Fn. 3), S. 63–68.

²⁹ Kaiser (Fn. 3), S. 76 (Hervorhebung im Original).

³⁰ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101.

³¹ Kaiser (Fn. 3), S. 84, bezeichnet dies als „negatives Ausnahmeverfassungsrecht“.

³² Zu dieser Bestimmung noch ausführlicher unter [C.III.1](#).

³³ Mit weiteren Beispielen Kaiser (Fn. 3), S. 80–84.

³⁴ Vgl. aus der englischsprachigen Literatur z.B. das – allerdings nur grob skizzierte – Konzept des „EU emergency law“ (Hervorhebung im Original) von Bruno De Witte, Guest Editorial: EU emergency law and its impact on the EU legal order, CMLR 2022, S. 3–18, S. 4 ff.

³⁵ Was von Ernst-Wolfgang Böckenförde im Rahmen der Eurokrise noch in Frage gestellt wurde, in: Kennt die europäische Not kein Gebot?, NZZ vom 21.6.2010.

1. Korpus

Der Korpus des Unionsausnahmeverfassungsrechts³⁶ umfasst die *krisenbedingten Ausnahmeregelungen* der EU-Verträge³⁷. Die Ausnahme betrifft die zur Verfügung stehenden Instrumente und Verfahren; der Grund für die Ausnahme liegt in der Bewältigung einer Krise. Ermittelt werden die krisenbedingten Ausnahmeregelungen mit dem klassischen Auslegungskanon.³⁸ Zumeist lässt der Wortlaut die Ausnahme(situation) erkennen. Sie muss sich aber auch mit Hilfe der Systematik und des Zwecks der Regelung begründen lassen. Mitunter verdeutlichen die Materialien, an welche Krisensituationen bei der verfassungsrechtlichen Verankerung der Notregelung gedacht wurde.

Mittlerweile enthalten die Verträge eine Reihe von Bestimmungen, die dem Unionsausnahmeverfassungsrecht zugerechnet werden können, was im Einzelnen noch näher zu eruieren wäre.³⁹ Als Teilgehalt lässt sich jedenfalls Art. 122 AEUV ausmachen. Das ist auch jene Bestimmung, die für die Massnahmen der EU zur Überwindung der Coronakrise – zumindest in ihrer wirtschaftlichen Komponente – zentral war. Sie lautet:

„(1) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Massnahmen beschliessen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

(2) Ist ein Mitgliedstaat 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. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

In der Regel ist die Kompetenz der Union im Bereich der Wirtschaftspolitik gemäss Art. 5 Abs. 1 AEUV⁴⁰ auf den Erlass von Koordinierungsmassnahmen beschränkt. *Systematisch* betrachtet bilden daher die Handlungsbefugnisse des Art. 122 AEUV – Beschluss von der Wirtschaftslage angemessenen Massnah-

³⁶ Vgl. zum Korpus des deutschen Ausnahmeverfassungsrechts *Kaiser* (Fn. 3), S. 77–79.

³⁷ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Abl. C 202 vom 7.6.2016, S. 1.

³⁸ *Kaiser* (Fn. 3), S. 77.

³⁹ Zu denken ist beispielsweise auch an Art. 42 Abs. 7 EUV, Art. 78 Abs. 3 AEUV, Art. 136 Abs. 3 AEUV, Art. 222 AEUV und Art. 347 AEUV.

⁴⁰ Siehe zudem Art. 2 Abs. 3, Art. 119 Abs. 1 und Art. 121 Abs. 1 AEUV. Vgl. hierzu EuGH, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675, *Pringle*, Rn. 51 und 64.

men (Abs. 1) sowie finanzieller Beistand der Union (Abs. 2) – eine Ausnahme von dieser Regel.⁴¹ Auch der Wortlaut des Abs. 1 weist mit der Formulierung „unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren“ auf den Ausnahmecharakter hin.⁴² Obgleich das Verweiswort „unbeschadet“ weder allgemeinsprachlich noch fachsprachlich eindeutig geklärt ist,⁴³ kann die Formulierung insoweit verstanden werden, als diese Norm nur zur Anwendung kommen darf, wenn damit kein „Schaden“ für andere Vertragsbestimmungen einhergeht.⁴⁴ Grund und Zweck der weitreichenden Handlungsbe fugnisse der Union, also der Ausnahme, ist die Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten, beispielsweise – aber nicht nur – gravierender Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren (Abs. 1), bzw. die Bewältigung von Naturkatastrophen oder aussergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaates entziehen (Abs. 2). In diesem Sinne führten unter anderem auch, nun den *historischen* Blick einnehmend, die Schwierigkeiten in der Energieversorgung 2006 in Folge der Dispute zwischen Russland und der Ukraine dazu, dass der Lissaboner Vertragsgeber mit Art. 122 AEUV seine Vorgängerbestimmungen nur leicht modifiziert⁴⁵ beibehalten hat.⁴⁶

Wenngleich das Unionsverfassungsrecht keine formalisierte Kategorie des Krisenrechts kennt, lassen sich daher Bestimmungen wie Art. 122 AEUV als krisenbedingte Ausnahmeregelungen identifizieren. Ähnlich sieht es die Europäi-

⁴¹ Die Ausnahmestellung von Art. 122 AEUV im Rahmen der wirtschaftspolitischen Kompetenzverteilung auch betonend Ulrich Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV – AEUV. Kommentar, Art. 122 AEUV Rn. 2; Doris Hattenberger, in: Schwarze/Becker/Hatje/Scho (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, Art. 122 AEUV Rn. 1; Franz C. Mayer & Philipp Lütkemeyer, Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU, KritV 2020, S. 317–350, S. 328.

⁴² So auch der Juristische Dienst des Rates in seinem Gutachten zu den Vorschlägen zu Next Generation EU vom 24.6.2020, 9062/20, Rn. 121.

⁴³ Johanna Wolff, „Unbeschadet“ – Zum praktischen Verständnis eines beliebten Wortes in deutschen und europäischen Normen und Verträgen, JZ 2012, S. 31–35.

⁴⁴ Vgl. auch das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 42), Rn. 121, wonach die Anwendung von Art. 122 Abs. 1 AEUV nicht zur Aushöhlung oder Umgehung anderer vertraglicher Rechtsgrundlagen führen dürfe.

⁴⁵ So die Einfügung von „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ und der Hinweis auf den Energiebereich in Abs. 1 sowie die kosmetische Streichung des Erfordernisses einer qualifizierten Mehrheit im Rat in Abs. 2, was sich bereits aus Art. 16 Abs. 3 EUV ergibt.

⁴⁶ Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Tagung vom 21. und 22. Juni 2007, 11177/07 CONCL 2, S. 22; hierzu auch Matthias Roth, Poland as Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?, Geopolitics 2011, S. 600–625, S. 616–618.

sche Kommission, wenn sie schreibt: „Art. 122 TFEU allows for targeted derogations from standard rules in exceptional crisis situations.“⁴⁷ Und auch der Rat vertritt die Auffassung, Art. 122 AEUV sollte „unter normalen Umständen“, für die andere Vertragsbestimmungen gelten, keine Anwendung finden.⁴⁸

2. Bedeutung

Der Zuordnung einer Vertragsbestimmung, wie etwa jener des Art. 122 AEUV, zum Unionsausnahmeverfassungsrecht kann in einem ersten Zugriff eine normative, eine analytische und eine heuristische Bedeutung beigemessen werden.

In *normativer* Hinsicht ist, erstens, für eine differenzierte Anwendung des *Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes* nach Art. 5 Abs. 4 EUV zu argumentieren, wonach Massnahmen gestützt auf solche Ausnahmeregelungen in einer strengen Konnexität zur Krise stehen müssen.⁴⁹ Umgekehrt widerspräche es dem *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*, würden die in Krisenzeiten zugelassenen Instrumente auch in Normalzeiten verwendet werden, wären sie dann gerade nicht erforderlich und angemessen.⁵⁰ Zweitens spielt der Ausnahmecharakter bei der *Auslegung* der Norm eine Rolle. Unmittelbare Assoziation ist die bekannte Formel des EuGH: „Ausnahmen sind eng auszulegen.“⁵¹ Im Grunde geht es jedoch nicht darum, die Bestimmungen des Unionsausnahmeverfassungs-

⁴⁷ Europäische Kommission, Q & A: Next Generation EU – Legal Construction, QANDA/20/1024, 9.6.2020, Abschn. 3. Kritisch hierzu Päivi Leino-Sandberg & Matthias Ruffert, Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment, CMLR 2022, S. 433–472, S. 446, nach denen sich diese Ansicht nicht aus dem Wortlaut ergebe, sondern aus der klassischen Theorie zum Ausnahmezustand, wonach die normalen verfassungsrechtlichen Verfahren verlassen werden könnten. Dagegen ist vorzubringen, dass auch Art. 122 AEUV ein verfassungsrechtliches Verfahren bietet, namentlich ein Nicht-Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat als alleiniger Gesetzgeber auftritt; zu Art. 122 AEUV als Nicht-Gesetzgebungsverfahren siehe Nicholas Otto, Die Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren. Eine verfassungs- und verfahrenstheoretische Rekonstruktion der Funktions- und Organisationslogiken des Rechtsetzungsverfahrensrechts der Europäischen Union, Tübingen 2022, S. 112 f.

⁴⁸ Siehe Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 42), Rn. 121.

⁴⁹ Auf die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für die Kompetenz der EU in Krisenzeiten aufmerksam machte bereits Christopher Unseld, Verhältnismässig krisensicher – Wie Gerichte auf den Ausnahmezustand reagieren, in: Bauerschmidt et al. (Hrsg.), Konstitutionalisierung in Zeiten globaler Krise, Baden-Baden 2015, S. 141–187, S. 168 f.

⁵⁰ Vgl. Barczak (Fn. 5), S. 619 f.

⁵¹ Ausführlich zu dieser Formel Marie Herberger, „Ausnahmen sind eng auszulegen“. Die Ansichten beim Gerichtshof der Europäischen Union, Berlin 2017. Früher auch schon Theodor Schilling, *Singularia non sunt extendenda*. Die Auslegung der Ausnahme in der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1996, S. 44–57.

rechts anhand anderer Methoden zu interpretieren als die übrigen Normen des Primärrechts.⁵² Vielmehr gilt es, sie einerseits als Ausnahmen zu erkennen („Wahrnehmungsgebot“), um sie „treu und sensibel“⁵³ auszulegen, und sie andererseits ihrem Zweck entsprechend nur auf die geregelte Krisensituation anzuwenden und nicht räumlich und zeitlich auszuweiten („Ausweitungsverbot“).⁵⁴ Beide Ausprägungen der normativen Bedeutung des Unionsausnahmerechts kommen bei den einschlägigen Vertragsbestimmungen gleichwohl auch ohne dieses Konzept zum Tragen.

Dennoch erweist es sich als nützlich, wie seine beiden anderen Funktionen unterstreichen. In *analytischer* Hinsicht⁵⁵ vermag nämlich ein solcher *Schlüsselbegriff*, die krisenorientierten Primärrechtsbestimmungen systematisch zu bündeln. Auf diese Weise können strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert sowie Inkonsistenzen aufgedeckt werden. Schliesslich erweist sich die Zuordnung einer Vertragsbestimmung zum Unionsausnahmerecht in ihrer *heuristischen* Funktion als *Problemindikator*⁵⁶: Sie macht darauf aufmerksam, dass sich Rechtssetzende und Rechtsanwendende in einem Bereich befinden, der besonderer juristischer und politischer Sensibilität bedarf. Gleichermassen mögen die Ausnahmeregel als *Vorboten* künftige Regeln andeuten.⁵⁷ Deren regelmässige Anwendung kann ein Indiz dafür sein, dass eine Änderung der Regel selbst notwendig ist.⁵⁸

Im Ergebnis verspricht das Konzept des Unionsausnahmerechts, das Recht der Europäischen Union für Krisenzeiten kohärent zu erfassen und

⁵² Vgl. auch Karl Riesenhuber, Die Auslegung, in: ders. (Hrsg.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, 2. Aufl., Berlin/New York 2010, Rn. 62.

⁵³ Franz Reimer, Apologie der Ausnahme. Rechtstheoretische Perspektiven, in: Kube/Reimer (Hrsg.), Ausnahmen brechen die Regel (Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, Bd. 12), Berlin 2019, S. 71–89, S. 86.

⁵⁴ Zum Wahrnehmungs- und Ausweitungsgebot von Ausnahmen im Allgemeinen siehe Reimer (Fn. 53), S. 86; in eine ähnliche Richtung, auf das Unionsrecht bezugnehmend, Herberger (Fn. 51); vgl. auch Riesenhuber (Fn. 52), Rn. 62. Siehe im Übrigen das BVerfG, Urteil vom 6.12.2022, 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21, Rn. 174, das in Art. 122 AEUV „eine grundsätzlich eng auszulegende Ausnahmenvorschrift“ erkennt.

⁵⁵ Vgl. die analytische Dimension als „begrifflich-systematische Durchdringung des geltenden Rechts“ Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., 1994, S. 23.

⁵⁶ Reimer (Fn. 53), S. 89.

⁵⁷ Ibid., S. 87. Vgl. zum bekannten Narrativ, dass aus der Ausnahme die neue Regel wird, Agamben (Fn. 11), S. 8 f.

⁵⁸ Niklas Luhmann, Kontingenz und Recht, Berlin 2013 [entstanden 1971], S. 277, siehe auch ebd., wonach „schon die einmalige Zulassung einer Ausnahme unter der Voraussetzung der Kontinuität des Systems Konsequenzen für die künftige Behandlung gleichartiger Fälle hat und so einen ersten Schritt zur Änderung der Regel impliziert.“

einen Kristallisationspunkt für den wissenschaftlichen Diskurs – aber auch darüber hinaus⁵⁹ – zu bieten. Seine normative und heuristische Bedeutung schlägt sich im nachfolgenden zweiten Teil dieser Untersuchung nieder.

D. Regieren der EU in Krisenzeiten

I. Die Stunde der Exekutive

Der zweite der Untersuchung zugrunde liegende Topos geht, wie bereits erwähnt, auf *Gerhard Schröder* zurück, der 1960 im Deutschen Bundestag folgende Wortmeldung abgab:

„Die Ausnahmesituation ist die Stunde der Exekutive, weil in diesem Augenblick gehandelt werden muß [...] Eine akute Lungenentzündung [...] wird nicht dadurch bekämpft, daß ein Ärztekongreß nach längeren Vorbereitungen einberufen wird, sondern dadurch, daß der nächsterreichbare Arzt [...] Penicillin verordnet, und zwar sofort.“⁶⁰

Der Grund für „die Stunde der Exekutive“⁶¹ wird sohin in der *zeitlichen Dringlichkeit* gesehen. Krisensituationen erfordern schnelles und pragmatisches Handeln, was im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, das von langer Dauer und Komplexität geprägt ist, nur bedingt möglich ist.⁶² Die Covid-19-Pandemie war im Verfassungsstaat denn auch nicht eine Stunde, sondern Wochen und Monate der Exekutive.⁶³

II. Zum unionalen Organgefüge im Allgemeinen

Die EU kennt bekanntlich keine klassische, dem Verfassungsstaat entsprechende Gewaltenteilung.⁶⁴ Vielmehr ist ihre Organstruktur geprägt vom Prin-

⁵⁹ Vgl. die Aufnahme der Habilitation *Kaisers* (Fn. 3) in die Sachbuch-Bestenliste in *Die Zeit* vom 24.6.2020, unter <www.zeit.de/2020/27/leseempfehlungen-sachbuch-bestenliste-juli-august> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023).

⁶⁰ *Schröder* (Fn. 8), S. 7177 C.

⁶¹ Zu dieser Formel im Kontext der Corona-Pandemie *Tristan Barczak*, *Die „Stunde der Exekutive“*. Rechtliche Kritik einer politischen Vokabel, *Recht und Politik* 2020, S. 458–468.

⁶² Vgl. die Schweiz betreffend *Bernhard Waldmann*, *Staatsrechtliche Herausforderungen*, in: *Uhlmann/Höfler* (Hrsg.), *Notrecht in der Corona-Krise*. 19. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich 2021, S. 3–29, S. 9 f. M.w.N. zur Beteiligung des (Schweizer) Parlaments während der Corona-Pandemie *Mahlmann* (Fn. 12), S. 70–76.

⁶³ M.w.N. zur Schweiz und zu Deutschland *Mahlmann* (Fn. 12), S. 86–90.

⁶⁴ *Martin Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der EU*, München 2023, Art. 13 EUV Rn. 1. Vgl. auch *Christoph Möllers*, *Gewaltengliederung. Legitimation*

zip der Funktionen(zu)teilung:⁶⁵ Der Europäische Rat legt die politischen Leitlinien fest, die Kommission hält das Initiativmonopol, Rat und Parlament fungieren als Gesetzgeber, und der Europäische Gerichtshof kontrolliert die Rechtmässigkeit ihres Handelns.

Art. 10 Abs. 2 EUV statuiert die duale Legitimationsstruktur der EU, macht aber keine Vorgaben zur (Intensität der) Beteiligung der Organe am Rechtssetzungsverfahren.⁶⁶ Handeln sie im Rahmen ihrer Kompetenzen, ist ihr Handeln positivrechtlich demokratisch legitimiert.⁶⁷ Die in den Kompetenzbestimmungen vorgesehenen Rechtssetzungsverfahren mit den unterschiedlichen Beteiligungsformen der Unionsorgane lassen jedoch – oder gerade deshalb – Rückschlüsse auf die institutionelle Tiefenstruktur der Union zu.⁶⁸

Wessen Stunde schlug nun während der Covid-19-Pandemie? Die der im Europäischen Rat und im Rat vertretenen Mitgliedstaaten, die des Integrationsmotors Kommission oder die des Parlaments als Vertretung der Unionsbürger:innen? Und hatte der EuGH die Gelegenheit, deren Handlungen zu kontrollieren?

III. „Next Generation EU“ als Exempel

Das mit 750 Mrd. Euro in seinem Umfang bislang unübertroffene Wiederaufbauprogramm Next Generation EU ist ein illustratives Exempel – ob gut oder warnend⁶⁹ soll nachfolgend aufgezeigt werden – für das komplexe Zusammenspiel der Unionsorgane in Krisenzeiten.

und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen 2005, S. 209 ff.

⁶⁵ Nettesheim (Fn. 64), Rn. 1; Christian Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV – AEUV. Kommentar, Art. 13 EUV Rn. 9.

⁶⁶ Otto (Fn. 47), S. 101, 200 ff. A.M. wohl Christian Calliess & Moritz Hartmann, Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit, Tübingen 2014, S. 11, nach denen die demokratische Legitimation der EU von einer paritätischen Beteiligung von Parlament und Rat an der Gesetzgebung ausgeht.

⁶⁷ Martin Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, München 2023, Art. 10 EUV Rn. 32.

⁶⁸ Vgl. Martin Nettesheim, „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts 2020, S. 381–437, S. 411.

⁶⁹ Durch eine solche Wertung unterscheidet sich nach Kant der Begriff des Exempels vom Begriff des Beispiels, hierzu Günther Buck, Kants Lehre vom Exempel, Archiv für Begriffsgeschichte 1967, S. 148–183, insbes. S. 156.

1. Der politische Weg

Next Generation EU wurde in erster Linie vom Europäischen Rat und der Europäischen Kommission getragen und vorangetrieben.⁷⁰ So ersuchten nur wenige Wochen nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie in Europa, am 26. März 2020, die Mitglieder des Europäischen Rates die Euro-Gruppe, Vorschläge zur Unterstützung der Wirtschaft auszuarbeiten.⁷¹ Die Kommission präsentierte am 15. April 2020 ihre eigene Idee eines Unterstützungsinstruments, dessen Mittel sie, – den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) von 2010⁷² im institutionellen Gedächtnis⁷³ – ermächtigt durch Art. 122 AEUV, am Kapitalmarkt aufnehmen soll.⁷⁴ Nur wenige Tage später befürwortete die damalige deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, Art. 122 Abs. 2 AEUV zu aktivieren.⁷⁵

Der Europäische Rat nahm kurz darauf den Ball wieder auf, billigte den in der Zwischenzeit erarbeitete Bericht der Euro-Gruppe⁷⁶ und beauftragte die Kommission, einen Vorschlag für ein mit dem mehrjährigen Finanzrahmen ver-

⁷⁰ Vgl. für eine detaillierte Nachzeichnung des politischen Weges von NGEU David M. Herszenhorn, Lili Bayer & Rym Momtaz, The coronavirus recovery plan that von der Leyen built, Politico vom 16.7.2020. M.w.N. auch Bruno De Witte, The European Union's Covid-19 Recovery Plan. The Legal Engineering of an Economic Policy Shift, CMLR 2021, S. 635–682, S. 638 ff.

⁷¹ Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 26. März 2020, Pkt. 14, abrufbar unter <www.consilium.europa.eu/media/43085/26-vc-euco-statement-de.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023).

⁷² Verordnung (EU) Nr. 407/2010 (Fn. 6).

⁷³ Politico (Fn. 70). Zudem lag zu diesem Zeitpunkt bereits der Vorschlag der Verordnung zum den Arbeitsmarkt betreffenden SURE-Programm vor, das sich ebenso auf Art. 122 AEUV stützt; siehe sodann im Mai 2020 in Kraft tretend die Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, ABl. L 159 vom 20.5.2020, S. 1.

⁷⁴ Erklärung der Kommissionspräsidentin von der Leyen auf der Pressekonferenz zur Reaktion der EU auf die Coronavirus-Krise vom 15.4.2021, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_20_664> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023).

⁷⁵ Vgl. <www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/statement-von-bundeskanzlerin-merkel-nach-der-sitzung-des-corona-kabinetts--1745252> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023).

⁷⁶ Europäischer Rat, Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, Press Release 223/20 vom 9.4.2020.

knüpfte⁷⁷ Aufbauinstrument auszuarbeiten.⁷⁸ Dabei mahnte Merkel die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen: „Don't forget to talk to us“.⁷⁹ Ebenso warnte das *Europäische Parlament* die Kommission: Das Aufbauinstrument dürfe nicht ausserhalb der Gemeinschaftsmethode angesiedelt werden; das Parlament müsse an der Definition, Verabschiedung und Umsetzung des Programms beteiligt werden und ein Mitentscheidungsrecht haben.⁸⁰

Ende Mai 2020 veröffentlichte die Kommission ihren finalen Vorschlag zu NGEU.⁸¹ Unter Federführung der deutsch-französischen Allianz⁸² fand er im Juli 2020 breite Unterstützung im Europäischen Rat.⁸³ Die Staats- und Regierungschefs stimmten im Wesentlichen dem Umfang des Aufbauprogramms zu und änderten lediglich die Aufteilung zwischen Zuschüssen und Darlehen.⁸⁴ Obgleich vom Europäischen Parlament aufgrund der Rechtsgrundlage und der damit fehlenden Mitentscheidung kritisiert,⁸⁵ verabschiedete der Rat als primärer Gesetzgeber die Rechtsakte schliesslich Ende 2020 bzw. Anfang 2021.

⁷⁷ Während Frankreich ursprünglich für ein eigenständiges Unterstützungsprogramm plädierte, erkannte die Kommission den grösseren Verhandlungsspielraum bei einer Verbindung mit dem gerade in Diskussion stehenden mehrjährigen Finanzrahmen, hierzu Politico (Fn. 70).

⁷⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. April 2020, abrufbar unter <www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023).

⁷⁹ Politico (Fn. 70).

⁸⁰ Resolution of the Parliament on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan, 2020/2631(RSP), 13.5.2020.

⁸¹ Mitteilung der Kommission vom 27.5.2020, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, COM(2020) 442 final.

⁸² Deutsche Bundesregierung, Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, Pressemitteilung vom 18.5.2020, abrufbar unter <www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/deutsch-franzoessische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760> (zuletzt abgerufen am 22.12.2023); hierzu auch Politico (Fn. 70) und De Witte (Fn. 70), S. 641.

⁸³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur ausserordentlichen Tagung vom 17.-21. Juli 2020, EUCO 10/20.

⁸⁴ Zum Vergleich der Zahlen des Kommissionsvorschlags und jener der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates *Jorge Núñez Ferrer*, Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU, CEPS Policy Insights No. 2020-18, Juli 2020.

⁸⁵ Resolution of the Parliament on the conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17-21 July 2020, 2020/2732(RSP), 23.7.2020, „[Members] regretted [...] the legal basis chosen to set up the recovery instrument which does not give a formal role to elected Members of the European Parliament.“

2. Die Dreifachabstützung

Damit ist bereits angedeutet: NGEU setzt sich aus verschiedenen Rechtsakten zusammen, genauer: aus drei Rechtsakten mit drei verschiedenen Rechtsgrundlagen. In der Literatur ist treffend die Rede von „skilful legal construction“⁸⁶ und „creative legal engineering“⁸⁷, von „Legal-Hightech“⁸⁸ und „a very innovative legal architecture“⁸⁹.

Das Aufbauprogramm ist nach einem Drei-Stufen-Modell konzipiert. Die erste Stufe betrifft die *Mittelbeschaffung*. Mit der gemäss Art. 311 Abs. 3 AEUV erfolgten Änderung des Eigenmittelbeschlusses⁹⁰ wurde die Kommission ermächtigt, bis 2026 bis zu 750 Mrd. Euro (zu Preisen von 2018; zwischenzeitlich: 806,9 Mrd. Euro) am Kapitalmarkt aufzunehmen.⁹¹ Ebenso geregelt ist dort die Rückzahlung dieser Mittel: Bis spätestens Ende 2058 muss die Union die Verbindlichkeiten mit Mitteln aus ihrem Haushalt begleichen.⁹² Reichen diese nicht aus, berechtigt der Eigenmittelbeschluss die Kommission, auf die Mitgliedstaaten zurückzugreifen – allerdings nur „als letztes Mittel“, wenn das benötigte Kapital nicht anderweitig, etwa durch kurzfristige Finanzierung am Kapitalmarkt, beschafft werden kann.⁹³

Auf der zweiten Stufe regelt die auf Art. 122 AEUV gestützte EURI-Verordnung (*European Union Recovery Instrument, EURI*)⁹⁴ die *Mittelverwendung*. Als „control room“⁹⁵ verteilt die Verordnung die Anleiheerlöse auf verschiedene Programme und Massnahmen. Gleichzeitig legt der Rechtsakt die Art der finanziellen Unterstützung fest: Erstmals in der Unionsgeschichte erfolgt diese nicht

⁸⁶ Leino-Sandberg & Ruffert (Fn. 47), S. 437.

⁸⁷ De Witte (Fn. 70), S. 638.

⁸⁸ Frank Schorkopf, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion. Integrationsritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 121 vom 9.10.2020, S. 11.

⁸⁹ Alberto de Gregorio Merino, The Recovery Plan: Solidarity and the living constitution, EU Law Live vom 6.3.2021.

⁹⁰ Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1.

⁹¹ Art. 5 Abs. 1 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053.

⁹² Art. 5 Abs. 2 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053.

⁹³ Art. 9 Abs. 4 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053.

⁹⁴ Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABl. L 433 vom 22.12.2020, S. 23 (EURI-Verordnung).

⁹⁵ Merino (Fn. 89), S. 4.

nur in Form von Darlehen (*borrowing for borrowing*),⁹⁶ sondern auch – etwas mehr als die Hälfte der Mittel – in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen an die Mitgliedstaaten (*borrowing for spending*).⁹⁷

Erst die dritte Stufe vollendet den Zweck von NGEU, indem durch Sekundärrechtsakte zu Unionsprogrammen die *Mittelverwaltung* festgelegt wird. Eine prominente Rolle spielt dabei, schon ihres Umfangs wegen (fast 90% der NGEU-Mittel), die gemäss Art. 175 Abs. 3 AEUV erlassene Aufbau- und Resilienzfazilität (*Recovery and Resilience Facility*, RFF).⁹⁸ Die RFF-Verordnung verteilt die durch die EURI-Verordnung zugewiesenen Mittel an die Mitgliedstaaten unter der Voraussetzung, dass diese die geplanten Reformen und Investitionen in Fazilitäts- und Resilienzplänen ausweisen,⁹⁹ die vom Rat vorab zu genehmigen sind¹⁰⁰.

Während bei den bisherigen unionalen Aufbauprogrammen EFSM und SURE einzig Art. 122 AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen wurde,¹⁰¹ kam demnach bei NGEU eine *Dreifachabstützung* zum Einsatz. War diese „Art. 311-Art. 122-Art. 175-Dramaturgie“¹⁰² rechtlich zwingend?

Zunächst der Blick auf die *Einnahmenseite* von NGEU: Art. 122 AEUV schliesst seinem Wortlaut nach die Ausgabe von Anleihen durch die Union nicht aus.¹⁰³ Ein finanzieller Beistand nach Abs. 2 setzt dennotwendig die Verfügung über finanzielle Mittel voraus, was für eine *implied power* spricht. Wie bei EFSM¹⁰⁴ und SURE¹⁰⁵ hätte sich daher die Mittelaufnahme am Kapitalmarkt auf Art. 122

⁹⁶ Art. 2 Abs. 2 lit. b EURI-Verordnung (EU) 2020/2094.

⁹⁷ Art. 2 Abs. 2 lit. a EURI-Verordnung (EU) 2020/2094.

⁹⁸ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.2.2021 zur Einrichtung der Aufbau und Resilienzfazilität, ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17 (RFF-Verordnung).

⁹⁹ Art. 14 und Art. 17 RFF-Verordnung (EU) 2021/241.

¹⁰⁰ Art. 20 RFF-Verordnung (EU) 2021/241.

¹⁰¹ Beachte: Als Rechtsgrundlage für die EFSM-Verordnung (EU) Nr. 407/2010 diente ausschliesslich Abs. 1 des Art. 122 AEUV, für die SURE-Verordnung (EU) 2020/672 hingegen sowohl dessen Abs. 1 als auch dessen Abs. 2.

¹⁰² Ulrich Hufeld, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Das System, in: Broemel (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht. Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden/Zürich-St. Gallen/Wien 2022, S. 71 ff., Rn. 194.

¹⁰³ Vgl. zudem *Nettesheim* (Fn. 68), S. 392 f., wonach in der Praxis der letzten Jahrzehnten ein Einverständnis über eine ungeschriebene Kompetenz der Union zur Anleiheemission gesehen werden kann. Dahingegen negiert *Caroline Heber*, Europarechtliche Grenzen für den Wiederaufbaufonds, *EuR* 2021, S. 416–453, S. 437 f., Art. 122 AEUV als Rechtsgrundlage für Fremdmittelbeschaffung der Union; diese Bestimmung betreffe nur die Ausgabenseite.

¹⁰⁴ Vgl. 2 Abs. 1 EFSM-Verordnung (EU) Nr. 407/2010.

¹⁰⁵ Vgl. 4 SURE-Verordnung (EU) 2020/672.

Abs. 2 AEUV stützen lassen, zumal NGEU wie das erstgenannte Programm¹⁰⁶ durch den Unionshaushalt abgesichert ist. Der Rückgriff auf den Eigenmittelbeschluss hatte daher weniger rechtliche als politische Gründe. Dieser erfordert die Ratifikation durch alle EU-Mitgliedstaaten,¹⁰⁷ was nicht nur die Akzeptanz und demokratische Legitimation dieses umfangreichen Aufbauprogramms erhöht, sondern auch künftige Abänderungen der Mittelbeschaffung und -rückzahlung erschwert.¹⁰⁸

Deckt Art. 122 AEUV die *Ausgabenseite* von NGEU?¹⁰⁹ Als krisenbedingte Ausnahmeregel ist eine Konnexität zwischen dem finanziellen Beistand und der zu bekämpfenden Krise erforderlich. Gerade dieser Punkt kann kritisch gesehen werden: Die über NGEU erhaltenen Mittel können die Mitgliedstaaten auch für Reformen in Richtung einer nachhaltigen, klimaneutralen und digitalen Wirtschaft einsetzen¹¹⁰ – was ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist, aber nicht zwangsläufig notwendig, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu meistern.¹¹¹ Es fehlt an der Dringlichkeit solcher Massnahmen, um sie zwingend auf Art. 122 AEUV abzustützen.¹¹² Das Verhältnismässigkeitsprinzip wird ebenso wie das Ausweitungsverbot, wenn nicht verletzt, so doch tangiert.

¹⁰⁶ Deshalb auch die Begrenzung der Anleiheemission durch die Eigenmittel-Obergrenze, vgl. Art. 2 Abs. 2 EFSM-Verordnung (EU) Nr. 407/2010. Demgegenüber wurde in Art. 11 SURE-Verordnung (EU) 2020/672 ein von den Mitgliedstaaten einzurichtendes Garantiesystem geschaffen.

¹⁰⁷ Vgl. Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV.

¹⁰⁸ De Witte (Fn. 70), S. 663; Nettesheim (Fn. 68), S. 388 und S. 393 mit Fn. 41. Mayer & Lütkemeyer (Fn. 41), S. 336, sind darüber hinaus der Auffassung, dass es bei NGEU im Gegensatz zum EFSM aufgrund der nicht rückzahlbaren Zuschüsse zu einem Finanzierungsdefizit kommen werde, der Rückgriff auf den Eigenmittelbeschluss deshalb geboten sei.

¹⁰⁹ Im Übrigen wäre weiter zu diskutieren, ob eine Doppelabstützung der EURI-Verordnung auf Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 122 AEUV notwendig war oder der Rückgriff auf den zweiten Absatz genügt hätte.

¹¹⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 EURI-Verordnung (EU) 2020/2094; Art. 3 und Art. 4 RFF-Verordnung (EU) 2021/241.

¹¹¹ Kritisch auch Leino-Sandberg & Ruffert (Fn. 47), S. 450; Nettesheim (Fn. 68), S. 410–411; Schorkopf (Fn. 88), S. 12, sowie auch BVerfG, Urteil vom 6.12.2022, 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21, Rn. 176–178.

¹¹² Vgl. hierzu auch EuGH, C-5/73, ECLI:EU:C:1973:109, *Balkan Import Export GmbH*, Rn. 14 f., der darauf hinweist, dass Art. 103 EWGV – die Vorläufernorm von Art. 122 Abs. 1 AEUV – herangezogen werden kann, um „notwendige[] Dringlichkeitsmaßnahmen“ zu erlassen.

Der Rückgriff auf die Krisenregelung des Art. 122 AEUV ist auch deshalb problematisch, weil das Parlament hier nur eine geringe Rolle spielt.¹¹³ Es muss vom Rat lediglich über seinen Beschluss unterrichtet werden.¹¹⁴ Im Rahmen von NGEU konnte das Parlament letztlich zwar doch noch ein Wörtchen mitreden, indem es als Co-Gesetzgeber die RFF-Verordnung gemäss Art. 175 Abs. 3 AEUV verabschiedete. Doch wird dort die Verwaltung der Mittel nur näher konkretisiert, so wie sie in der EURI-Verordnung bereits verteilt worden sind¹¹⁵. Letztgenannter Rechtsakt verdeutlicht mit seiner Rechtsgrundlage in Art. 122 AEUV, dass es sich um ein einmaliges, vorübergehendes Kriseninstrument handelt.¹¹⁶ Auch die Kommission vertrat die Ansicht, dass ein solch umfangreiches Finanzpaket zusätzlich zum Unionshaushalt und ausserhalb des jährlichen Budgetverfahrens nur unter Rückgriff auf diese Ausnahmeregelung möglich ist.¹¹⁷ Schliesslich hätte auch die Bestimmung zur Kohäsionspolitik (Art. 175 Abs. 3 AEUV) einer neuen – weiten – Interpretation bedurft, wenn sie allein die Verteilung dieses umfangreichen Finanzpakets hätte absichern sollen.¹¹⁸

3. Rückschlüsse auf das unionale Organgefüge

Im Grossen und Ganzen vermag die Dreifachabstützung – ebenjene Kombination – das NGEU-Wiederaufbauprogramm zu tragen. Die EU-Organe handelten im Rahmen der ihnen durch die Verträge übertragenen Kompetenzen und gemäss den dort festgelegten Rechtsetzungsverfahren. Das institutionelle Gleichgewicht, das zentrale Kennzeichen des organisatorischen Aufbaus der Union,¹¹⁹ blieb gewahrt.¹²⁰ Nichtsdestoweniger illustriert dieses Beispiel, wer das Zepter in der Hand hat, wenn es darum geht, politisch, sozial und wirt-

¹¹³ So auch *Nettesheim* (Fn. 68), S. 409 f.; in diese Richtung auch *Leino-Sandberg & Ruffert* (Fn. 47), S. 447.

¹¹⁴ Eine Unterrichtungspflicht statuiert nur Art. 122 Abs. 2 AEUV, wohingegen dessen Abs. 1 überhaupt keine Mitwirkung des Parlaments vorsieht. Bei einer Doppelabstützung auf beide Absätze, wie bei der EURI-Verordnung, ist das Parlament daher zwingend zu unterrichten. Vgl. hierzu die Rechtsprechung des EuGH, wonach bei einer Doppelabstützung die Mitwirkung des Parlaments nicht umgangen werden darf, EuGH, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, *Parlament / Rat*, Rn. 45–77.

¹¹⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 2 EURI-Verordnung (EU) 2020/2094.

¹¹⁶ Dieser Aspekt sei ein besonderes Anliegen Deutschlands und der sog. „frugal four“ gewesen, so *De Witte* (Fn. 70), S. 641; vgl. auch *ders.* (Fn. 34), S. 10.

¹¹⁷ Europäische Kommission (Fn. 47).

¹¹⁸ Vgl. *De Witte* (Fn. 70), S. 658, 680; *Leino-Sandberg & Ruffert* (Fn. 47), S. 444.

¹¹⁹ EuGH, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217, *Rat / Kommission*, Rn. 64; EuGH, C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, *Kommission / Rat*, Rn. 69.

¹²⁰ Hierzu auch *De Witte* (Fn. 70), S. 668 f., 674.

schaftlich gewichtige Reaktionsmassnahmen in unsicheren Zeiten zu ergreifen – auf den oben genannten Topos zurückkommend, wessen Stunde in der Pandemie schlug.

Zuvörderst schlug – auf den verschiedenen Mitwirkungsebenen – die *Stunde der Mitgliedstaaten*. Die entscheidenden Impulse – die Beauftragung der Euro-Gruppe und der Kommission mit der Ausarbeitung von Vorschlägen sowie die detaillierten Schlussfolgerungen vom Juli 2020¹²¹ – setzte der *Europäische Rat*. Wie schon in anderen Krisen¹²² verkörperte dieser eindrücklich seine Rolle als federführendes Organ (Art. 15 Abs. 1 EUV).¹²³ Die gesellschaftlich und politisch schwierige Krisenzeit, aber auch die gerade laufenden Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen erforderten von den Staats- und Regierungschefs ein rasches und einvernehmliches Vorgehen. Dafür sorgten einmal mehr die beiden Gründungsstaaten Deutschland und Frankreich.

Die Mitgliedstaaten in ihrer Vertretung im Rat waren denn auch die primären Rechtsetzer von NGEU. Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses bedurfte nach Art. 311 Abs. 3 AEUV ihrer Einstimmigkeit, der Erlass der EURI-Verordnung nach Art. 122 AEUV ihrer qualifizierten Mehrheit. Bei der RFF-Verordnung fungierte der Rat gemeinsam mit dem Parlament als Co-Gesetzgeber. Und schliesslich hatten die Mitgliedstaaten ein gewichtiges Mitspracherecht dadurch, dass die Mittelbeschaffung nicht in der EURI-Verordnung, sondern im Eigenmittelbeschluss geregelt wurde, was nicht nur Einstimmigkeit, sondern eben auch Ratifikation auf nationaler Ebene voraussetzte.

Desgleichen hatte die *Kommission ihre Stunde*. Sie war mit ihrer ersten Idee zu einem frühen Zeitpunkt, Mitte April 2020, ebenfalls eine massgebliche Impulsgeberin, nicht zuletzt, weil gerade sie über die notwendigen personellen und fachlichen Ressourcen für ein rasches Handeln verfügt.¹²⁴ Ende Mai machte sie – dann bereits mit Merkels und Macrons Rückhalt – von ihrem Initiativmonopol Gebrauch, und ihr Vorschlagstext diktierte die anschliessende Diskussion und Rechtsetzung.

¹²¹ Nach De Witte (Fn. 70), S. 672, wirke die 65-seitige Schlussfolgerung „very much like legislative drafting“.

¹²² M.w.N. De Witte (Fn. 34), S. 15. Vgl. aus politikwissenschaftlicher Sicht die Rolle des Europäischen Rates als Krisenmanager Lucas Schramm & Wolfgang Wessels, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, *Journal of European Integration* 2023, S. 257–273.

¹²³ Ähnlich Elena Waigel, „Next Generation EU“: Aufbau, Rechtsgrundlage und Refinanzierung der eigenen Verschuldung der Europäischen Union im Eigenmittelsystem, *Baden-Baden* 2023, S. 28.

¹²⁴ Vgl. De Witte (Fn. 34), S. 15 f.

Das *Parlament* hingegen sah sich überwiegend mit *Wartezeiten* konfrontiert. Weder beim Verabschieden des Eigenmittelbeschlusses noch beim Erlass der EURI-Verordnung hatte es ein Entscheidungsrecht. Bei ersterem wurden seine Mitglieder lediglich angehört, bei letzteren gar nur nachträglich unterrichtet. Man mag das fehlende parlamentarische Mitspracherecht des Art. 122 AEUV grundsätzlich – im Sinne des zweiten Topos – mit der Dringlichkeit von Reaktionsmassnahmen in Krisenzeiten begründen können.¹²⁵ Jedoch dauerte das Rechtsetzungsverfahren zur EURI-Verordnung nicht nur wenige Tage wie damals bei der EFSM-Verordnung,¹²⁶ sondern mehrere Monate.¹²⁷ Die dritte Stufe von NGEU, die RFF-Verordnung, trat sogar erst im Februar 2021 in Kraft. Es wäre demnach ausreichend Zeit geblieben, eine andere rechtliche Struktur zu implementieren und dabei ein oder zwei Runden im Plenarsaal zu drehen. Das *Parlament* durfte dem NGEU-Programm nur noch nachträglich und indirekt mit der Annahme der RFF-Verordnung zustimmen. Bedauerlicherweise konnte die einzig direkte Vertretung der Unionsbürger:innen, obgleich ihre Entscheidungsbefugnisse in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich ausgebaut wurden bis hin zur Kompetenz als Haushalts(co)gesetzgeberin, bei einem solch wichtigen Schritt in Richtung „Fiskalunion“¹²⁸ lediglich eine Nebenrolle einnehmen.¹²⁹

Der *EuGH* als judikative Gewalt im EU-Organgefüge wird voraussichtlich keine Gelegenheit mehr erhalten, sich zu den Rechtsgrundlagen des NGEU und den damit verbundenen Verbands- und Organkompetenzen zu äussern. Seine Stunde hat in diesem Zusammenhang nicht geschlagen. Damit bleibt das unionale Gerichtssystem, „das zur Gewährleistung der Kohärenz und der Einheitlichkeit bei der Auslegung des Unionsrechts dient“¹³⁰, bei der rechtlich neuartigen und politisch aufgeladenen Konstruktion des NGEU schlichtweg

¹²⁵ Das könnte nach *De Witte* (Fn. 34), S. 10, ein Gedanke des Vertragsgebers gewesen sein.

¹²⁶ Am 9.5.2010 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag, COM(2010) 2010 final; am 11.5.2010 nahm der Rat die EFSM-Verordnung (EU) Nr. 407/2010 an, die sodann am 12.5.2010 publiziert wurde und am 13.5.2010 in Kraft trat.

¹²⁷ Hierauf verweisend *De Witte* (Fn. 70), S. 668 f.

¹²⁸ *Dirk Meyer*, Next Generation EU. Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, *EuZW* 2021, S. 16–22; *Schorkopf* (Fn. 88); hierzu bereits früher u.a. *Hermann-Josef Blanke & Stefan Pilz* (Hrsg.), Die „Fiskalunion“. Voraussetzungen einer Vertiefung der politischen Integration im Währungsraum der Europäischen Union, Tübingen 2014; *Christian Callies & Christopher Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrags, *JZ* 2012, S. 477–487.

¹²⁹ Vgl. auch *De Witte* (Fn. 70), S. 668 f.; *Nettesheim* (Fn. 68), S. 396.

¹³⁰ *EuGH*, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, *Beitritt der EU zur EMRK*, Rn. 174.

„zahnlos“¹³¹. Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass sich aber das deutsche Bundesverfassungsgericht mit dem NGEU-Programm befasst hat: Anfang Dezember 2022 erkannte es im Eigenmittelbeschluss keinen Ultra-vires-Akt, und stellte gleichzeitig fest, Art. 122 AEUV sei als Rechtsgrundlage für die EURI-Verordnung „jedenfalls nicht unvertretbar“.¹³²

E. Fazit

Das Wiederaufbauprogramm Next Generation EU ist nicht das erste finanzielle Unterstützungsinstrument der EU, aber das bislang grösste und einzigartigste. Es ist zugleich ein *gutes und ein warnendes Exempel*¹³³: gut, weil es ein erfolgreiches Zusammenspiel der mitgliedstaatlichen Kräfte in Krisenzeiten demonstriert; warnend, weil das demokratisch stark legitimierte Parlament in den zentralen Punkten nicht mitentscheiden konnte. Letztlich offenbart sich hier einmal mehr die gegenwärtige Tiefenstruktur des unionalen Organgefüges.¹³⁴

Dennoch oder gerade deshalb sind die Bestimmungen des Unionsausnahmeverfassungsrechts mit Bedacht auszulegen und anzuwenden. Auf sie sollten nur solche Massnahmen gestützt werden, die zur Bewältigung einer Krise erforderlich und angemessen sind. Denn jedes neue Kriseninstrument ist ein Wegbereiter, ein *Vorbote*¹³⁵ für künftige Massnahmen in gleichgelagerten Fällen, die ihrerseits das unionale Organgefüge in Krisenzeiten zementieren, d.h. die mitgliedstaatliche Einflussosphäre stärken und das direkt gewählte Europäische Parlament schwächen.

¹³¹ Leino-Sandberg & Ruffert (Fn. 47), S. 463 (eigene Übersetzung).

¹³² BVerfG, Urteil vom 6.12.2022, 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21. Siehe hierzu die Kommentierungen von Peter Hilpold, Next Generation EU und die „Einnahmensouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG. Zugleich Bspr. von BVerfG 6.12.2022 – 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, EuZW 2023, S. 169–175; Dirk Meyer, EU-Gemeinschaftskredite NextGeneration EU. Urteil des Bundesverfassungsgerichts ermöglicht Fiskalunion ohne Vertragsänderung, EuZW 2023, S. 221–226; Matthias Ruffert, Nikolaus 2.0, Verfassungsblog vom 9.12.2022.

¹³³ Vgl. oben Fn. 69.

¹³⁴ Vgl. Nettesheim (Fn. 68), S. 411.

¹³⁵ Vgl. oben Fn. 57.

EuZ

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

26. Jahrgang

Herausgeber

Europa Institut an der
Universität Zürich
Hirschengraben 56
8001 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

Institut für deutsches und
europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der
Universität Heidelberg
Friedrich-Ebert-Platz 2
69117 Heidelberg
Deutschland

LL.M. Internationales
Wirtschaftsrecht
Universität Zürich
Hirschengraben 56
8001 Zürich

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. (em.) Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich (Staatsrecht und Demokratie); Prof. Dr. Michael Hahn, Universität Bern (Wirtschaftsvölkerrecht); Prof. Dr. Waltraud Hakenberg, Universität des Saarlandes (EuGH); Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich (Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht); Prof. Dr. Sebastian Heselhaus, Universität Zürich (Umwelt, Energie); Prof. Dr. Bernd Holznagel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Auswärtige Beziehungen); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Helen Keller, Universität Zürich (EMRK); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i. Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Francesco Maiani, Universität Lausanne (Strafjustiz und öffentliche Verwaltung); Prof. Dr. René Matteotti, Universität Zürich (Steuerrecht); Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Zürich (int. Strafprozessrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Binnenmarkt und Industriepolitik); Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich (Institutionelles, Rechtsstaatlichkeit); Prof. Dr. Roger Rudolph, Universität Zürich (Arbeits- und Privatrecht); Prof. Dr. jur. Dres. h.c. Jürgen Schwarze, Universität Freiburg i. Br. (Allgemeine, institutionelle und finanzielle Fragen); Prof. Dr. Florent Thouvenin, Universität Zürich (Datenschutz); Prof. (em.) Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Digitale Transformation); Prof. (em.) Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Konsumentenschutz)

Redaktion

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt (Leitung)

MLaw Sophie Tschalèr

Dr. Wesselina Uebe, Rechtsanwältin

Urheberrechte

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

Cover-Foto: Ricardo Gomez Angel, [Unsplash](#)

Erscheinungsweise

EuZ – Zeitschrift für Europarecht erscheint zehnmal jährlich online. Die Leitartikel werden zu Beginn des Folgejahres zusätzlich in Form eines Jahrbuchs als eBook sowie im Wege des print on demand veröffentlicht.

Zitierweise

EuZ, Ausgabe 1/2022, A 13.

ISSN

1423-6931 (Print)

2813-7833 (Online)

Kontakt

EIZ Publishing c/o Europa Institut an der Universität Zürich

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt

Hirschengraben 56

8001 Zürich

Schweiz

eiz@eiz.uzh.ch

Version 1.00-20240213

DOI

Christina Neier, Recht und Regieren der EU in Krisenzeiten – das Exempel „Next Generation EU“, <https://doi.org/10.36862/eiz-euz2024-02>