

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 109

WOLFGANG KAHL
PAUL HÜTHER

Der „Zweckverband funktioneller Integration“ nach Hans Peter Ipsen

Ein Beitrag zur Begriffsgeschichte
und zur Finalitätsdebatte in
der Europawissenschaft



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG KAHL / PAUL HÜTHER

Der „Zweckverband funktioneller Integration“
nach Hans Peter Ipsen

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 109

Der „Zweckverband funktioneller Integration“ nach Hans Peter Ipsen

Ein Beitrag zur Begriffsgeschichte
und zur Finalitätsdebatte in
der Europawissenschaft

Von

Wolfgang Kahl
Paul Hüther



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI Books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-5200
ISBN 978-3-428-18801-7 (Print)
ISBN 978-3-428-58801-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorbemerkung

Die vorliegende Studie geht auf einen Beitrag des Verfassers Wolfgang Kahl für das Kolloquium aus Anlass des 75. Geburtstages von Peter-Christian Müller-Graff zurück, das unter dem Generalthema „Zur Finalität der Europäischen Union. Zweckverband und Gesellschaftszweck in der Judikatur des EuGH“ am 9. Mai 2022 in der Alten Aula der Universität Heidelberg stattfand (s. dazu den demnächst erscheinenden, von Christian Baldus und Friedemann Kainer herausgegebenen Tagungsband). Der Beitrag wurde für die vorliegende Publikation wesentlich erweitert und erheblich vertieft.

Heidelberg, im November 2022 *Wolfgang Kahl* und *Paul Hüther*

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangspunkt: Finalität der EU als Dauerthema	11
II.	Methodik	15
	1. Begriffsgeschichtlicher und interdisziplinärer Ansatz	15
	2. Begriff des „Zweckverbands funktioneller Integration“	16
	3. Berücksichtigung der historischen Sachverhalte	17
	4. Einbeziehung von Gegenbegriffen	18
III.	Hans Peter Ipsen: Zur Person	20
IV.	Genese des Begriffs in Ipsens Schriften	24
	1. Erste Phase (1964–1968): „Zweckverband“ als Abwehrmodell ...	24
	a) Deutscher Juristentag 1964	24
	b) Gegenentwurf: Walter Hallsteins „unvollendeter Bundesstaat“ ..	29
	2. Zweite Phase (1969–1972): Theoretische Fundierung und positive Beschreibung des Abwehrmodells	32
	a) Klassischer Funktionalismus und Neofunktionalismus	32
	b) Ausarbeitung im Lehrbuch 1972	36
	aa) Zweckverband	36
	bb) Funktionelle Integration	39
	3. Dritte Phase (1970–1995): Verteidigung eines immer stärker von der europäischen Verfassungswirklichkeit entkoppelten Konzepts ..	41
	a) Politische Aufbruchsstimmung auf europäischer Ebene	41
	b) Kritik an Hans Heinrich Rupp	42
	c) Reaktion auf gewachsene politische Spielräume der Gemein- schaftsgewalt	44

d) Ablehnung des „Staatenverbunds“	47
V. Einflüsse auf Ipsens Begriff	49
1. Zweckverband	49
a) Kommunalrechtliche Wurzeln	49
b) Internationalrechtliche Wurzeln	50
2. Funktionelle Integration	53
3. Einfluss von Carl Schmitts „Großraumtheorie“?	58
VI. Verhältnis zu benachbarten Begriffen	62
1. Rechtswissenschaft	62
a) Walter Hallsteins „Rechtsgemeinschaft“	62
b) Ernst Forsthoffs „Staat der Industriegesellschaft“	66
c) Paul Kirchhofs „Staatenverbund“	67
2. Soziologie: Helmut Schelskys „technischer Staat“	69
3. Politikwissenschaft: Giandomenico Majones „Regulatory State“ ...	71
4. Ökonomie: Friedrich August von Hayeks „Interstate Federalism“ ..	73
VII. Rezeption	77
1. Zeitgenössische deutsche Rezeption	77
a) „Kieler Welle“ 1964	77
b) Schüler Ipsens	80
aa) Dissertationen	80
bb) Gert Nicolaysen	81
cc) Helmut Quaritsch, Werner Thieme, Ernst-Werner Fuß, Wolfgang Martens	82
dd) Eberhard Grabitz	83
c) Sonstige Europarechtslehre	86
aa) Rezensionen und weitere Stellungnahmen	86
bb) Staatsrechtslehrertagungen	90
2. Aktuelle deutsche Rezeption	94

3. Rezeption im Ausland?	96
VIII. „Zweckverband“ im Kontext von Polykrise und aktuellen Finalitäts- Debatten	99
1. Polykrise	99
2. Politische Debatte zur Finalität der EU	101
a) Inland	101
b) Ausland	105
c) Europäische Ebene	109
3. Europawissenschaftliche Debatte zur Finalität der EU	113
a) Werteunion	114
b) Politischer Kooperationsverband	116
IX. Zwischenfazit	121
1. Leitgedanken des „Zweckverbands“-Begriffs	121
2. Begriffsgenese und Begriffsgestalt	122
a) Erste Phase: Einführung als „Kampfbegriff“	122
b) Zweite Phase: Wandel zum „Zukunftsbegriff“	122
c) Dritte Phase: Rückkehr zum „Kampfbegriff“ und Entdeckung des historisierenden Begriffsgehalts	123
3. Blinde Flecken und Ungereimtheiten im „Zweckverband“	123
X. Ausblick: Was bleibt vom „Zweckverband“?	125
1. Blick auf den „Zweckverband“ im Jahre 2022	125
2. Begriffliche Dimensionen des „Zweckverbands“	128
a) Juristische Dimension	128
b) Historisierende Dimension	130
c) Rechtspolitische Dimension	130
d) Politologische Dimension	131

Literatur 133

Personen- und Sachverzeichnis 164

I. Ausgangspunkt: Finalität der EU als Dauerthema

Die Frage nach dem Ziel der Integration begleitet den europäischen Einigungsprozess seit seinem Beginn, ohne dass hierüber bis heute Konsens erzielt worden wäre. Auch wenn teilweise konzidiert wird, Rechtswissenschaftler seien „überaus zurückhaltend“, wenn es um die Finalität der Europäischen Union gehe,¹ wurden seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften Mitte des letzten Jahrhunderts doch zahlreiche, sich teils diametral entgegenstehende juristische Konzepte entwickelt, welche die Rechtsnatur des europäischen Integrationsprojekts begrifflich erfassen wollen.² Der erste Präsident der EWG-Kommission Walter Hallstein prägte in den 1960er Jahren den wirkmächtigen Begriff des „unvollendeten Bundesstaats“.³ Derartige bundesstaatsanaloge Einigungsideen, die in ihren Ursprüngen freilich weiter zurückreichen,⁴ waren bereits mit

¹ So *Armin v. Bogdandy*, Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte zum europäischen Integrationsprozess, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Theorien europäischer Integration*, 2001, S. 107 (128).

² Zusammenstellung der wichtigsten rechtswissenschaftlichen Finalitätskonzepte bei *v. Bogdandy* (Fn. 1), S. 128 ff. (= *ders.*, Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht, *Der Staat* 40 [2001], S. 3 [24 ff.]); *Martin Nettesheim*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/*ders.* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 75. EL 2022, Art. 1 EUV Rn. 58 ff.; *Ingolf Pernice*, Zur Finalität Europas, in: Gunnar Folke Schuppert/*ders.*/Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 743 ff.; *Claus Dieter Classen*, Zur offenen Finalität der europäischen Integration, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. I)*, 2. Aufl. 2022, § 51; *Matthias Niedobitek*, Vertragliche Grundlagen, rechtliche Gestalt, Institutionen der EU, in: *ders.* (Hrsg.), *Europarecht*, 2. Aufl. 2020, § 1 Rn. 179 ff.; *Robert Schütze*, *European Union Law*, 2. Aufl. 2018, S. 43 ff. (mit zahlr. Nachw. auch auf die deutsche Literatur); zu den Integrationskonzepten anderer europawissenschaftlicher Disziplinen s. die weiteren Beiträge in: Loth/Wessels (Fn. 1).

³ Eingehend unten sub IV. 1. b) m. Nachw.

⁴ Überblickartig *Andreas Rose*, „Im Namen Europas“ – Eine ‚Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik‘, in: Udo Di Fabio (Hrsg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022, S. 53 (55).

Winston Churchills Züricher Rede vom September 1946 aufgerufen worden.⁵ Diesen Konzepten, die in der aktuellen Literatur unter dem Begriff der „Föderation“ – freilich in modifizierter Form – fortleben,⁶ setzte der Hamburger (Wirtschafts-)Verwaltungs-, Staats- und Europarechtler Hans Peter Ipsen⁷ ab den 1960er Jahren die Beschreibung der Europäischen Gemeinschaften⁸ – namentlich der damaligen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – als „Zweckverbände funktioneller Integration“ entgegen.⁹ Die aus dem Kommunalrecht stammende¹⁰ „Zweckverbands“-Terminologie sollte an den neuartigen Charakter der Gemeinschaften erinnern, deren Rechtsnatur nicht vorschnell an nationalstaatlichen Konstruktionsmodellen wie dem Bundesstaat orientiert werden dürfe. Insbesondere sei die Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaften eine rein wirtschaft-

⁵ *Winston Churchill*, Züricher Rede v. 19.9.1946, abrufbar unter: <https://churchill-in-zurich.ch/de/churchill/churchills-zuercher-rede/> (10.9.2022); hierzu etwa *Markus Ludwigs*, Der föderale europäische Bundesstaat als Zukunft der Europäischen Union?, *Audit Committee Quartely I/2022*, S. 2 (2) mit dem Hinweis, dass Churchill nur von einer „Art Vereinigte[r] Staaten von Europa“ spricht, indes nicht von einer bundesstaatlichen Verfassung.

⁶ Auswahl: *Nettesheim* (Fn. 2), Art. 1 EUV Rn. 63 ff.; *Ulrich Everling*, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Kay Hailbronner (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 179 ff.; *Peter Badura*, Die föderative Verfassung der Europäischen Union, in: Karl-Hermann Kästner/Knut Wolfgang Nörr/Klaus Schlaich (Hrsg.), *Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag*, 1999, S. 696 ff.; *Armin v. Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 61 ff.; *Christoph Möllers*, *Die Europäische Union als demokratische Föderation*, 2019. Aus der politischen Finalitätsdiskussion wirkmächtig *Joschka Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, *integration 23* (2000), S. 149 ff.; einordnend *Heinrich Schneider*, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?, *integration 23* (2000), S. 171 ff.; s. auch *Frank Schorkopf*, *Der Europäische Weg*, 3. Aufl. 2020, S. 220. Zu Hartwig Bülcks Staatsrechtslehrerreferat zu „Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip“ unten sub V. 2.

⁷ Zu Leben und Werk Ipsens überblicksartig sub III.

⁸ Ipsen verwendet in seinen Texten mal den Singular „Gemeinschaft“, mal den Plural „Gemeinschaften“. Die Begriffsverwendung in dieser Studie richtet sich grundsätzlich nach der jeweils konkret in Bezug genommenen Primärquelle Ipsens.

⁹ Zur Genese unten sub IV.

¹⁰ Hierzu unten sub V. 1. a).

liche. Eine Politisierung, so Ipsen, sei nur in äußerst ferner Zukunft denkbar.

Ipsens nüchterner, die Gemeinschaften gegen Politisierungsversuche neutralisierender „Zweckverbands“-Begriff entsprach bei seiner erstmaligen Verwendung im Jahr 1964 nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft zehn Jahre zuvor durchaus einem – jedenfalls in Deutschland – weit verbreiteten Zeitgeist. Mit der fortschreitenden europäischen Integration in den folgenden Jahrzehnten entfernte sich der „Zweckverband“ jedoch immer weiter von der europäischen Verfassungswirklichkeit. Obwohl Ipsen den Begriff in zahlreichen Schriften näher ausführte und ihn in seinen letzten Veröffentlichungen auch noch in den 1990er Jahren fruchtbar machen wollte, wirkte der „Zweckverband“ doch spätestens seit der Paul Kirchhof'schen Begriffsschöpfung des „Staatenverbunds“¹¹ überholt. Der „Staatenverbund“ und andere Begriffsschöpfungen – etwa „Verfassungsverbund“,¹² „parastaatliche Superstruktur“,¹³ „Gebilde *sui generis*“¹⁴ oder „Bund“¹⁵ – traten nun in den Vordergrund der Finalitätsdebatte; mit der Übernahme der „Staatenverbunds“-Terminologie durch das Bundesverfassungsgericht¹⁶ kam es zu einer gewissen Konsolidierung der Diskussion. Zu unpolitisch, zu eng, da zu einseitig auf die bloß

¹¹ Näher dazu unten sub IV. 3. d), VI. 1. c).

¹² *Ingolf Pernice*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 1. Aufl. 1998, Art. 23 Rn. 20 ff.; *ders.*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 (163 ff.).

¹³ *Thomas Oppermann*, Die Europäische Gemeinschaft als parastaatliche Superstruktur – Skizze einer Realitätsumschreibung, in: Rolf Stödter/Werner Thieme (Hrsg.), Hamburg – Deutschland – Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag, 1977, S. 685 ff.

¹⁴ *Armin v. Bogdandy*, Prinzipien des föderalen Verhältnisses in der Europäischen Union: ein Anwendungsdiskurs zum supranationalen Föderalismus, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. IV, 2012, § 81 Rn. 1; *Ines Härtel*, Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union, ebd., § 82 Rn. 23 ff. Als *sui generis*-Konstruktion kann letztlich auch der „Staatenverbund“ eingeordnet werden.

¹⁵ *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union als Bund, AöR 129 (2004), S. 81 ff. Weiterführend auch *Stefan Oeter*, Bundesstaat, Föderation, Staatenverbund – Trennlinien und Gemeinsamkeiten föderaler Systeme, ZaöRV 75 (2015), S. 733 ff.

¹⁶ BVerfGE 89, 155 (185, 188 f.) (Maastricht).