

Christian Baldus | Friedemann Kainer [Hrsg.]

# Zur Finalität der Europäischen Union

Zweckverband und Gesellschaftszweck  
in der Judikatur des EuGH

Festkolloquium für  
Peter-Christian Müller-Graff  
zum 75. Geburtstag



Nomos

Schriftenreihe des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V.

Band 108

Christian Baldus | Friedemann Kainer [Hrsg.]

# Zur Finalität der Europäischen Union

Zweckverband und Gesellschaftszweck  
in der Judikatur des EuGH

Festkolloquium für  
Peter-Christian Müller-Graff  
zum 75. Geburtstag



**Nomos**

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

ISBN 978-3-7560-0760-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-1521-8 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
<i>Wolfgang Kahl</i> Ansprache und Begrüßung des Dekans der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg	11
<i>Christian Heinze</i> Begrüßung durch den geschäftsführenden Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht	17
<i>Wolfgang Kahl</i> Der „Zweckverband funktioneller Integration“ bei Hans Peter Ipsen	23
<i>Vassilios Skouris</i> Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas	51
<i>Lajos Vékás</i> Europäisierung des internationalen Privatrechts – Einige Aspekte in der Judikatur des EuGH	63
<i>Peter-Christian Müller-Graff</i> Rapport de Synthèse mit Ausblicken: Zur Finalität der Europäischen Union: Zweckverband und Gesellschaftszweck in der Judikatur des EuGH – Das zielgebundene transnationale Gemeinwesen	77
<i>Franziska Feinauer</i> On the Purpose and Finality of the European Union	101
Autoren- und Herausgeberverzeichnis	109
Stichwortverzeichnis	111

*Inhaltsverzeichnis*

Normenregister	117
Rechtsprechungsregister	121
Namensregister	123

## Einleitung

Wissenschaft braucht Modellbildung, Modellbildung führt zu und lebt von Begriffsbildung – zu Erkenntniszwecken ebenso wie aus wissenschaftskommunikativen Gründen, soweit man das denn trennen kann. Zugleich beeinflusst und formt der Begriff die soziale und rechtlich verfasste Wirklichkeit. Für das Recht der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union gilt das wie für jedes dynamische Rechtskorpus in besonderem Maße. Spezifische Schwierigkeiten stellen sich, weil in diesem Recht inhaltlich und sprachlich verwandte, aber verschiedene Traditionen zusammenfließen. Jede Entwicklungsstufe ist in Bewegung, in Teilen auch schnell überholt, andererseits wirken zentrale Elemente auch in verändertem Umfeld noch weiter: Die Welt von Costa/ENEL gibt es nicht mehr, die Entscheidung wirkt bis heute nach.

Fragt man nach zwei Schlagworten, um die herum sich eine Debatte (oder eine Einführungsstunde im Europarecht) organisieren lässt, dann findet man den Staatenverbund und den Zweckverband funktioneller Integration. Bund und Band, Metaphern, die zeigen, wie man national Geprägtes einerseits vermeiden will, weil an der Integration manches neu ist, und andererseits nicht vermeiden kann, vielleicht in Wahrheit auch gar nicht will. Metaphorik bedeutet weder Folgenlosigkeit noch Harmlosigkeit. Es geht um Definitionsherrschaft, damit um konkrete Rechtsfragen und auch um Macht.

Der Staatenverbund erinnert auf den ersten Blick an die Debatten der 1950er Jahre, als man versuchte, die damaligen Gemeinschaften mit dem vorhandenen staats- und völkerrechtlichen Instrumentarium zu fassen, namentlich im Vergleich von Staatenbund und Bundesstaat. Dieser scheinbare Kompromiss zwischen intergouvernementaler Zusammenarbeit und Staatlichkeit der europäischen Integration will begrifflich als wissenschaftliche Kategorie wahrgenommen werden. Gerade an ihm zeigt sich, wie politisch rechtswissenschaftlicher Diskurs sein kann und in diesem Falle auch sein wollte.

Dies hat seine Berechtigung, weil die europäische Integration ein politischer Prozess ersten Ranges ist, dessen Entwicklung die Herausbildung einer ganz neuen Kategorie internationaler Kooperation notwendig gemacht hat. Wenn die Integrationalisten das „supra-“ vor das „national“

setzen, dann stellt der staatsrechtliche Reflex das „Staaten-“ vor den „Verbund“. Wenn heute jedenfalls im (deutschen) öffentlich-rechtlichen Diskurs der Staatenverbund dominiert, dann handelt es sich durchaus um eine politische Kategorie, deren wissenschaftliches Problemlösungspotential indes begrenzter ist, als sie verspricht, und der wenig dazu beiträgt, etwa den Rechtsprechungskonflikt in der leidigen Vorrangfrage aufzulösen. Ein weiterer und von fachlichen Vorprägungen beeinflusster Aspekt kommt hinzu: Jeder Ansatz, die europäische Integration von staatsrechtlichen Kategorien her zu denken (wie sie dem jeweiligen nationalen Publikum vertraut sind), betont das Nationale und verhindert – bewusst oder unbewusst – eine europaweite Begriffsentwicklung zur begrifflichen Modellierung der europäischen Integration.

Diese Überlegungen haben die Integrationsforschung von Anfang an begleitet und so den Boden für die Zweckverbandslehre gelegt, welche in der Lehre von Hans Peter Ipsen als Zweckverband funktioneller Integration modellhaft für die Europäischen Gemeinschaften begründet wurde. Auch sie ist indes politischer angelegt als sie zunächst scheint. Andererseits ist in der Zweckverbandslehre eine Verknüpfung von Aufgabe und Befugnis angelegt, welche flexibler als die staatsrechtlich gedachte Kategorie des Staatenverbundes angelegt ist und damit Antworten auf die Dynamik der europäischen Integration geben kann. Wann immer nämlich dem europäischen Integrationsprojekt Aufgaben zugeordnet wurden, sei es die Schaffung eines Binnenmarktes (1987), die Wirtschafts- und Währungsunion (1993), die Einführung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (1999) oder zuletzt NextGenerationEU als Programm zur Bewältigung der Folgen der Pandemie und des Krieges in der Ukraine (2022), sind der Union – zumeist durch Aufwuchs der primärrechtlichen Rechtsgrundlagen, im letzten Fall durch extensive Anwendung des Art. 122 AEUV – die entsprechenden Befugnisse zugeteilt worden. Aber auch der Europäische Gerichtshof hat nicht gezögert, die großen Entwicklungsstufen des europäischen Rechts (etwa die Entwicklung von unmittelbarer Anwendbarkeit und Vorrang des Gemeinschaftsrechts) mit dessen auf (Wirtschafts-)Integration gerichteten Zweck zu begründen. Ähnliches gilt schließlich zur Bewältigung der Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit in manchen mittelosteuropäischen Staaten (Konstitutionalisierung der Werte in Art. 2 EUV).

Zweck und Verband sind also funktional aufeinander bezogen, offen für den politischen Prozess der Zweckfindung, aber zugleich konsequent in der Realisierung und dabei im Ansatz frei von nationalen – staatsrechtlichen

oder ideologischen – Leitplanken. Mit Blick auf die gewaltigen Herausforderungen, vor welcher Europa im Hinblick auf wachsende weltpolitische Unruhe einer multipolaren Ordnung, die Gefährdung der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfasstheit von innen und außen sowie den sich anbahnenden klimatischen Wandel steht, stehen gute Gründe dafür, die europäische Integration im politischen Prozess und in der wissenschaftlichen Begriffsbildung zukunfts offen zu denken.

Man tut vor diesem Hintergrund gut daran, neu nach dem Zweckverbandsgedanken zu fragen, nach Gründen für Erfolg und Misserfolg, Grenzen und Potential dieses Gedankens, zumal er dem verfassungsrechtlich interessierten Wirtschaftsrechtler naheliegt. Das ist Peter-Christian Müller-Graff, zu dessen 75. Geburtstag am 29.9.2020 das hier dokumentierte Kolloquium geplant war; pandemiebedingt verschoben, hat es dann am Europatag 2022, dem 9. Mai, stattgefunden.

Das Kolloquium stand unter der Überschrift der Finalität der Europäischen Union. Finalität ist ein Aspekt, der privatrechtliche und öffentlichrechtliche Organisationsformen im Ansatz verbinden kann. Ob und wie er auf den Integrationsprozess passt, darüber haben die Referenten, der seinerzeitige Dekan der Heidelberger Fakultät und drei ihrer auswärtigen Ehrendoktoren, jeweils aus der Perspektive ihrer Forschungen nachgedacht; einer der Kollegen war leider durch andere dringende Verpflichtungen daran gehindert, seine Schriftfassung abzuschließen. Korreferenten, deren Beiträge hier nicht abgedruckt sind, haben die Diskussion angeregt. Der rapport de synthèse gehörte, ungewöhnlich und doch hier ganz passend, dem Jubilar selbst: Wer Peter-Christian Müller-Graff kennt, weiß, dass dies seine Paradedisziplin ist, und wer am 9.5.2022 in Heidelberg war, konnte ihn in dieser Disziplin erleben.

Wir danken außer den Referenten, Korreferenten und Diskutanten der Gesellschaft der Freunde der Universität Heidelberg, die das Kolloquium finanziell erst ermöglicht hat; Herrn Kollegen Heinze als Lehrstuhlnachfolger des Jubilars für großzügige materielle wie immaterielle Unterstützung; unseren Lehrstuhlteams für die Organisation (gemeinsam mit Herrn Müller-Graffs langjähriger Sekretärin Ursula Hartenstein, jetzt tätig am Lehrstuhl von Herrn Heinze) sowie für Tagungsberichte<sup>1</sup>; derjenige von Frau stud. iur. Franziska Feinauer (LL.B.) ist in diesem Band dokumentiert. Wir danken ferner Frau stud. iur. Tabea Glatkowski, Herrn stud. iur. Johan-

---

1 Feinauer, *Integration* 2022, 248 ff.; Fillmann / Schlosser, *Revue du Droit de l'Union européenne* 2022, 243–247; *dies.*, *Rechtswissenschaft* 2023 (im Druck).

## *Einleitung*

nes Lorenz, Frau stud. iur. Lea Röller und Herrn stud. iur. Tim Weingärtner für redigierendes Korrekturlesen sowie Frau Nóra Szabó, LL.M., und Frau Rechtsreferendarin Lisa Weck für die Registererstellung; last but not least dem Nomos-Verlag und hier Herrn Kollegen Rux, der keinen Moment gezögert hat, das Projekt verlegerisch zu betreuen.

*Christian Baldus*

*Friedemann Kainer*

# Ansprache und Begrüßung des Dekans der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg

*Wolfgang Kahl*

Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts,  
sehr geehrter Herr Richter am Gerichtshof der EU Professor Csehi,  
hohe Festversammlung,  
lieber Herr Müller-Graff,

namens der Fakultät begrüße ich Sie herzlich zum Festkolloquium zu Ehren von Herrn Kollegen Müller-Graff. In einem wissenschaftlichen Kolloquium steht das Sachthema im Vordergrund; einige Eckdaten zu Leben und Werk des Jubilars seien dem Dekan gleichwohl erlaubt, zumal sie auch geradewegs zu unserem heutigen Thema hinführen. Wirtschaftsrecht und Europarecht stehen bei dem Jubilar nämlich seit nunmehr fünfzig Jahren in engster Verbindung miteinander und im Zentrum seiner weitgespannten wissenschaftlichen Interessen.

Peter-Christian Müller-Graff, geboren 1945 in Freising, wurde nach Studien in Göttingen, Berlin, Tübingen und Cornell 1973 bei Ludwig Raiser promoviert mit einer Dissertation über die „Rechtlichen Auswirkungen einer laufenden Geschäftsverbindung im amerikanischen und deutschen Recht“. Das 1974 abgeschlossene Referendariat führte ihn unter anderem in den Juristischen Dienst der Kommission. 1982 erfolgte unter Betreuung von Wernhard Möschel die Habilitation über „Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht“. Ausgestattet mit den *veniae legendi* für Bürgerliches Recht, Handels-, Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung, erhielt der Jubilar in rascher Folge Rufe nach Köln, wo er auch dem Wettbewerbssenat des OLG angehörte, Trier und dann Heidelberg; weitere ehrenvolle Rufe nach Osnabrück, Mainz und Würzburg lehnte er ab, die beiden letztgenannten zugunsten unserer Fakultät, wo er seit 1994 der Aktivitas angehörte, in schwierigen Zeiten von 1999–2004 Dekan war und seit 2016 Seniorprofessor ist.

Für die lange Liste seiner weiteren Ämter und Funktionen im In- und Ausland ebenso wie für seine weit über 700 Publikationen verweise ich

auf die Festschrift, die er 2015 erhielt. Ich selbst hatte die große Freude, mit ihm auch einige Jahre gemeinsam im Ständigen Ausschuss des Deutschen Juristen-Fakultätentages, dem er später als Vorsitzender und heute als Ehrenvorsitzender dient(e), zusammenzuarbeiten. Auch diese Zusammenarbeit war für mich, wie die in der Fakultät, fachlich wie kollegial aufgrund der hohen Kompetenz und der bei aller Entschiedenheit in der Sache und notwendigen Prinzipienfestigkeit trotzdem stets humorvollen Gelassenheit des Jubilars eine sehr angenehme und bereichernde. Besonders erwähnen darf ich ferner die Tätigkeiten von Peter-Christian Müller-Graff als Vorsitzender des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Integration, als Fachgruppensekretär der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht und im Verein Heidelberger Europagespräche. Sein ungewöhnliches, auf breiten sprachlichen und kulturellen Grundlagen ruhendes Engagement für die europäische Einigung in Forschung und Lehre bis in die Beratung zahlreicher Entscheidungsträger hinein schlägt sich unter anderem auch in vier Ehrendokortiteln nieder, die ihm – neben anderen Ehrungen – verliehen wurden: 2008 in Bergen, 2011 in Krakau, 2015 in Athen, 2018 in Kiew; sein Einsatz für die Rechtstransformation in der Ukraine schließt nahtlos an seine langjährige Tätigkeit in verschiedenen Ländern Ostmitteleuropas, namentlich für die Jagiellonen-Universität Krakau, an, mit der uns eine bewährte Partnerschaft verbindet.

Umgekehrt wusste er immer herausragende ausländische Gelehrte für Heidelberg zu gewinnen und stand damit – wie kaum ein zweiter – in den letzten Jahrzehnten für die internationale Offenheit der Juristischen Fakultät Heidelberg; das Motto unserer Universität *Semper apertus* personifiziert er mithin nachgerade. Diese außergewöhnliche internationale Ausstrahlung und Vernetzung des Jubilars spiegelt sich auch in dem Teilnehmer- und insbesondere Referentenkreis unserer heutigen Veranstaltung wider: Es ist mir eine besondere Freude, als Hauptreferenten des heutigen Kolloquiums drei Heidelberger Ehrendoktoren begrüßen zu dürfen: Herrn Kollegen Skouris aus Thessaloniki, früher Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union; Herrn Kollegen Graver aus Oslo, früher Präsident der Norwegischen Akademie der Wissenschaften sowie Herrn Kollegen Vékás aus Budapest, Vizepräsident der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, alle drei bis heute vielfach im Integrationsprozess engagiert. Den Kommentatoren, Frau Kollegin Lübke, Herrn Dr. Braun und Herrn Kollegen Repasi, Schülerin und Schüler des Jubilars, danke ich für ihre wichtige Rolle im Dialog der Generationen und der Schulen.

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Lassen Sie mich an dieser Stelle aus dem gewaltigen Œuvre des Jubilars nur zwei Schriften herausgreifen, deren Titel bereits überleiten zu den heute zu diskutierenden Themen: In erster Auflage erschien 1989 im Nomos Verlag das äußerlich schmale, inhaltlich aber höchst gehaltvolle Werk „Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht – Gemeinschaftsprivatrecht“; 1993 im selben Haus der Sammelband „Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft“, hervorgegangen aus einer seinerzeit pionierhaften Tagung in Trier. In den 1980er Jahren begann der Jubilar damit, seine zuvor wie seither durchaus enzyklopädischen Interessen auf die Frage zu konzentrieren, wie man die Logik des Europarechts und die des Privatrechts systematisch zusammenführen könne. Systemrationalität war ihm immer ein zentrales Anliegen, ebenso wie dogmatische Fundierung und politischer Realismus; wie man ein Europa begreifen könne, dessen Integrationsprozess kein rein zwischenstaatlicher, sondern ein supranationaler ist, das wurde dem Wirtschaftsrechtler Peter-Christian Müller-Graff immer mehr zur wissenschaftlichen Lebensaufgabe. Er kennt die Vielzahl der dazu, prominent nicht zuletzt in Heidelberg, vertretenen Positionen und Zugriffe auf das Europarecht und reibt sich kritisch an ihnen.

Dies gilt vor allem dann, wenn diese alternativen Zugänge aus dem Öffentlichen Recht kommen, Staatlichkeit, Souveränität und Rolle des Bundesverfassungsgerichts aus seiner Sicht überbewerten, Supranationalität, unionale Wirtschaftsverfassung (Marktprinzip) und Unionsgerichtsbarkeit aber unterbewerten. Bis an den Rand der persönlichen Verzweigung führt es ihn, wenn einzelne – wie der dieses Grußwort Sprechende in seiner Dissertation – sogar von der These eines relativen Vorrangs des Umweltschutzes gegenüber dem Binnenmarktziel ausgehen. Dem hält Müller-Graff seinen eigenen wirtschafts- und binnenmarktorientierten Zugriff auf das Europarecht entgegen, der heute im Laufe unserer Gespräche sicher vielfach zur Sprache kommen wird. Diesen vertritt er mit klaren Worten, ja Verve, Sachkunde und klassischer Gelehrsamkeit, aber vor allem – und dies scheint mir unter „Berufseuroparechtlern“ (in Abwandlung von *Ipsens* „Berufseuropäern“) keineswegs eine Selbstverständlichkeit – bei aller Europafreundlichkeit dort, wo angebracht, auch mit der Bereitschaft zur Kritik (am EuGH) und mit höchst fein ziselierter, differenzierter Argumentation (siehe etwa zuletzt seine Besprechung des PSPP-Urteils des BVerfG in Heft 3/2021 von „integration“). Es ist bei Müller-Graff ein ständiges offenes, alle Aspekte wägendes, umfassendes sachliches Ringen mit den Grundfragen der europäischen Integration. Die in zweiter Auflage vorliegende, von