



## Der Gerichtshof feiert den 20. Jahrestag des Beitritts von zehn Staaten zur Europäischen Union: Ein neuer konstitutioneller Moment für Europa

Am 1. Mai 2004 traten zehn neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei: die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, die Slowakei und Slowenien. Dabei handelte es sich um die größte Erweiterung, was die Zahl der Einwohner und Länder betrifft. Der gemeinsame Rechtsraum der Union nahm damit eine große Vielfalt an nationaler Geschichte, Rechtskulturen und Rechtstraditionen auf. In Anbetracht einerseits des Integrationsgrads, den die Union 2004 erreicht hatte, und andererseits der so unterschiedlichen zehn neuen Mitgliedstaaten kann die Bedeutung dieses historischen Moments gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass die Erweiterung 2004 an sich ein konstitutioneller Moment – ein Paradigmenwechsel – war, der Ost- und Westeuropa zu einem gemeinsamen Verfassungsprojekt vereinigt hat. Die Europäische Union hat ihre Werte und Grundsätze in Teile Europas verbreitet, die auf sehr komplexe geschichtliche Entwicklungen zurückblicken. Die zehn neuen Mitgliedstaaten traten der Union mit großer Entschlossenheit und Hoffnung auf Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand bei. Diese Entschlossenheit sollte allerdings auf erhebliche Herausforderungen treffen.

Die Europäische Union beruht auf der Loyalität und Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und dem Vorrang des Unionsrechts. Sie erkennt auch den Beitrag an, den die unterschiedlichen nationalen Traditionen zum gemeinsamen Projekt leisten. Im sechsten Erwägungsgrund der Präambel des EUV wird dem Wunsch Ausdruck verliehen, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“.

Dieses Kolloquium zur Feier des 20. Jahrestags der Erweiterung von 2004 soll untersuchen, wie diese Erweiterung zum Fortschreiten des europäischen Einigungswerks beigetragen hat. Hat sie zu einer stärkeren Konsolidierung des Unionsrechts und zu einer eingehenderen Regelung bestimmter in die Unionszuständigkeit fallenden Bereiche geführt? Oder wurden im Gegenteil neue Hindernisse für die Durchführung des Unionsrechts geschaffen? 20 Jahre später stellt sich die Frage, was wir über die Erweiterung und Vertiefung des europäischen Einigungswerks gelernt haben. Hat die größte Erweiterungsrunde mit ihren Erfolgen und Herausforderungen zu einer stärkeren Union europäischer Bürger geführt?

Das Kolloquium wird insoweit auf drei verschiedene Themen eingehen.

## **Erste Sitzung: Die Geschichte der größten Erweiterung der Europäischen Union**

Nach dem Fall der Berliner Mauer blies ein frischer Wind durch Europa. Wenig später gaben eine Reihe von Staaten im Osten und Süden, vor allem solche, die sich aus der Umklammerung des Totalitarismus gelöst hatten, ihrem Wunsch Ausdruck, dem gemeinsamen Binnenmarkt beizutreten, der auf den vier wirtschaftlichen Freiheiten der EG und dem fairen Wettbewerb beruht. Im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union (damals noch Gemeinschaft) stellte der Europäische Rat von Kopenhagen 1993 bestimmte Kriterien (die sogenannten Kopenhagener Kriterien) auf, die Beitrittskandidaten erfüllen müssen. Diese Kriterien wurden vom Europäischen Rat von Madrid 1995 bestätigt. Damit wurde einer der größten Reform-Prozesse – eine riesige Baustelle – in Europa in Gang gesetzt: Die Beitrittskandidaten mussten sich verpflichten zu „(1) institutioneller Stabilität als Garantie für **demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte** sowie Achtung und Schutz von **Minderheiten**, (2) einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und der Fähigkeit, dem **Wettbewerbsdruck** und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, (3) der Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, einschließlich der Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der **Wirtschafts- und Währungsunion**“.

Abgesehen von der gewaltigen gesetzgeberischen Arbeit und institutionellen Reform in den Beitrittskandidaten erforderte dieser Reformprozess auch eine grundlegende Transformation in den Köpfen der betroffenen Menschen und in der Kultur der betroffenen Bevölkerung. 20 Jahre später hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-896/19, *Repubblica*<sup>1</sup>, den Grundsatz aufgestellt, dass die Mitgliedstaaten jeden Rückschritt vermeiden müssen, was die Wahrung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit angeht. Mit einem Rückblick auf die vergangenen 20 Jahre soll in dieser Sitzung auf die Schwierigkeiten der Erweiterung von 2004 und die Beiträge der zehn neuen Mitgliedstaaten zur Entwicklung des Unionsrechts eingegangen werden, die die Bedeutung unterstreichen, die dem Schutz der gemeinsamen Werte bei jeder Etappe des europäischen Einigungswerks zukommt.

---

<sup>1</sup> Urteil vom 20. April 2021, *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 64.

## **Zweite Sitzung: Über die gemeinsamen europäischen Werte**

Das Kolloquium wird sich zweitens dem Beitrag widmen, den die Erweiterung von 2004 zur Entwicklung einer „Werteunion“ geleistet hat. Die in Art. 2 EUV genannten Werte werden von allen Unionsbürgern als Teil ihres gemeinsamen Erbes geteilt und geschätzt. Sie geben „der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge“<sup>2</sup>. Dieses Gepräge hat sich nicht einfach durch die Integration herkömmlicher, die nationale Identität bildender Elemente wie Sprache, Geschichte und Tradition in diese Rechtsgemeinschaft ergeben. Die Europäer mögen verschiedene Sprachen sprechen, unterschiedlichen Überzeugungen anhängen, unterschiedliche Vorstellungen von Familie haben – und doch verbindet uns Europäer das Gefühl, dass wir zu einer Wertegemeinschaft gehören. Die Europäer sind überzeugt, dass die gegenwärtige politische Mehrheit nicht Minderheiten diskriminieren darf, dass die Regierung eine „Regierung der Gesetze, nicht der Männer“ sein muss und dass die Bürger einer persönlichen Sphäre der Selbstbestimmung, die frei von staatlichen Eingriffen ist, bedürfen – das macht die EU zu dem, was sie heute ist.

In der zweiten Sitzung sollen daher die in Art. 2 EUV aufgeführten Werte genauer untersucht und folgende Fragen behandelt werden: Welche Rechtsnatur haben diese Werte? In welchem Verhältnis stehen sie zu den unionsrechtlichen Strukturprinzipien wie den Grundsätzen des Vorrangs des Unionsrechts, des gegenseitigen Vertrauens, der Effektivität und der loyalen Zusammenarbeit? Welche Rolle spielen die Unionsgerichte und die nationalen Gerichte bei der Durchsetzung dieser Werte? Lassen diese Werte Raum für nationale Diversität? Wie ist das Wechselspiel zwischen den Unionswerten und der Verpflichtung, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten?

## **Dritte Sitzung: Wirtschaftsregulierung in der EU**

Drittens war die wirtschaftliche Integration, wie in den Kopenhagener Kriterien hervorgehoben, für die neuen Mitgliedstaaten sowohl Ziel als auch Herausforderung. Um die politische Integration voranzutreiben, war es von größter Bedeutung, zu gewährleisten, dass die Volkswirtschaften der neuen Mitgliedstaaten mit dem Rest der Europäischen Union zusammenwachsen und dass deren Wirtschaftsrecht eingehalten wird. Dies erforderte weitreichende Reformen. Die wirtschaftlichen und finanziellen Vorteile der Mitgliedschaft waren die treibende Kraft für zahlreiche dieser – sowohl inhaltlichen als auch institutionellen – Reformen. Zum einen kam dabei den EU-Fonds eine entscheidende Rolle zu. Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die „Spielregeln“ einhalten und

---

<sup>2</sup> Urteil vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 232.

die Rechtsstaatlichkeit wahren, wurden die Fonds auf verschiedenen Rechtsgebieten Konditionalitätsregelungen unterworfen. Zum anderen mussten die Mitgliedstaaten das Wettbewerbsrecht und sektorspezifische Regelungen (insbesondere in netzgebundenen Sektoren und im Bankensektor) anwenden, oft auf eine neu konzipierte dezentralisierte Art und Weise, wie z. B. in der Verordnung Nr. 1/2003 für das Wettbewerbsrecht vorgesehen, unter Ermächtigung neuer nationaler Wettbewerbs- oder Regulierungsbehörden.

Vor diesem Hintergrund soll in der dritten Sitzung, die sich drei wichtigen Unterthemen widmet, untersucht werden, wie das Unionsrecht in den letzten 20 Jahren unter der Aufsicht der Unionsgerichte die Kohärenz und Konvergenz der nationalen Volkswirtschaften in der Union und insbesondere der Volkswirtschaften der neuen Mitgliedstaaten gewährleistet hat. Dabei sollen folgende Fragen behandelt werden:

- Wie haben, was die EU-Fonds betrifft, die Bedingungen für die Gewährung von Strukturfondsmitteln dazu beigetragen, Konvergenz und Solidarität zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten zu erreichen? Wie sind die neuen Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung nachgekommen, Betrug und Korruption zu bekämpfen?
- Wie haben sich, was die Wirtschaftsregulierung in der EU angeht, das Wettbewerbsrecht und das Beihilferecht auf den Prozess der Modernisierung der Volkswirtschaften der neuen Mitgliedstaaten und der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt ausgewirkt? Welche Schritte mussten unternommen werden, um unabhängige und starke nationale Wettbewerbs- bzw. Regulierungsbehörden zu errichten? Wie gestaltet sich nach 20 Jahren praktischer Erfahrung die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Behörden und was sind die gegenwärtigen Herausforderungen? Wie weit geht die gerichtliche Überprüfung der Funktionsweise und der Entscheidungen der nationalen Wettbewerbs- bzw. Regulierungsbehörden durch die Unionsgerichte?
- Wie haben – auf horizontaler Ebene – die Unionsgerichte mit ihren Entscheidungen in Vorabentscheidungs- oder Klageverfahren (zu den EU-Fonds, zum Wettbewerbsrecht oder zur Wirtschaftsregulierung) dazu beigetragen, sicherzustellen, dass die Kommission, die nationalen Gerichte und die nationalen Regulierungsbehörden effizient zusammenarbeiten, ohne in die Zuständigkeiten des jeweils anderen einzugreifen?