



Aktueller Begriff Europa

Wer hat das letzte Wort in der Europäischen Union?

Schlussanträge in der Rechtssache C-448/23 (Kommission/Polen)

Am 11. März 2025 hat Generalanwalt Dean Spielmann seine [Schlussanträge](#) in der seit Februar 2023 beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) [anhängigen](#) Rechtssache C-448/23 vorgelegt. Das Verfahren betrifft die grundlegende Frage nach dem „letzten Wort“ bei einem Konflikt zwischen der Autonomie und dem Vorrang des Unionsrechts mit dem verfassungsgerichtlichen Schutz der nationalen Verfassungsidentität.

Hintergrund: Seit 2015 hat Polen mehrere Justizreformen durchgeführt. In verschiedenen Vertragsverletzungsverfahren hat der EuGH die Unionsrechtswidrigkeit u. a. der Reformen zur Änderung von [Pensions-](#), [Abordnungs-](#) und [Disziplinarregelungen](#) und zur Schaffung einer [Disziplinarkammer](#) für Richter festgestellt. Das polnische Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof) hat in seinen Urteilen vom [14. Juli 2021](#) und [7. Oktober 2021](#) u. a. entschieden, dass die Organisationsstruktur der polnischen Justiz Teil der nationalen Verfassungsidentität sei und nicht in die EU-Zuständigkeit falle. Aufgrund des Vorrangs der nationalen Verfassung als oberster Norm der staatlichen Rechtsordnung könnten für verfassungswidrige, vom EuGH über seine Befugnisse hinaus (*ultra vires*), „selbst geschaffene“ Normen der Grundsatz des Vorrangs und die unmittelbare Wirkung des Unionsrechts nicht mehr gelten.

Infolge dieser Urteile leitete die Europäische Kommission am 22. Dezember 2021 ein weiteres [Vertragsverletzungsverfahren](#) gegen Polen ein. Sie macht darin u. a. geltend, dass die Urteile in schwerwiegender Weise gegen zentrale EU-Prinzipien wie die Grundsätze der Autonomie, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts verstießen. Insbesondere greife die unmittelbare Überprüfung von EuGH-Urteilen anhand der nationalen Verfassung den Grundsatz des Vorrangs in seinem Kern an. Polen hat die Vorwürfe zunächst zurückgewiesen, nach dem Regierungswechsel im Dezember 2023 jedoch vollständig anerkannt.

Schlussanträge: Nach Ansicht des Generalanwalts verdeutlichte die Rechtssache die schwierige Verknüpfung zwischen den Konzepten der nationalen Identität, der Verfassungsidentität und des Vorrangs des Unionsrechts. Es gebe eine besorgniserregende Dynamik bezüglich des Spannungsverhältnisses zwischen der Wahrung von Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts sowie dem Schutz unterschiedlicher Verfassungsidentitäten. So hätten sich bereits mehrere Verfassungsgerichte auf die *Ultra-vires*-Theorie oder auf die nationale Verfassungsidentität berufen, um den Vorrang des Unionsrechts zu relativieren oder gar in Frage zu stellen. Der Ausgleich zwischen den gegensätzlichen Konzepten müsse jedoch in die Unionsrechtsordnung eingebettet sein.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs stellten als „beispiellose Rebellion“ die Gültigkeit grundlegendster Bestimmungen der EU-Verträge, insb. den Vorrang des Unionsrechts, direkt in Frage. Sie seien offenkundige, direkteste Verstöße gegen die Grundprinzipien der Unionsrechtsordnung und fügten ihnen erheblichen Schaden zu. Sie missachteten die Autorität der Urteile des Gerichtshofs und sämtliche Werte und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den

Unionsverträgen. Deren Einhaltung sei zwingende Folge ihrer souveränen Entscheidungen für den EU-Beitritt.

Der EuGH bekräftigte in ständiger Rechtsprechung den uneingeschränkten Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht, auch mit Verfassungsrang, wenn nicht die Grundlage der Union selbst in Frage gestellt werden solle. Es sei mit der Einheit, Autonomie und Wirksamkeit des Unionsrechts unvereinbar, wenn Verfassungsnormen zur Umgehung unionsrechtlicher Anforderungen geltend gemacht würden. Daher könne ein Mitgliedstaat seiner nationalen Identität bzw. Verfassungsidentität keinen Vorrang vor Unionsrecht, insbesondere vor den in Art. 2 EUV verankerten gemeinsamen Werten, einräumen bzw. mit der Begründung einer Unvereinbarkeit unionsrechtliche Verpflichtungen außer Kraft setzen. Nur der EuGH sei befugt, einen Konflikt zwischen dem Unionsrecht und der Verfassungsidentität eines Mitgliedstaats endgültig zu entscheiden.

Auch die Achtung der nationalen Identität durch die Union (Art. 4 Abs. 2 EUV) habe weder zum Ziel noch zur Folge, dass ein nationales Verfassungsgericht die Anwendung von Unionsrecht mit Verweis auf die nationale Identität ausschließen könne. Art. 4 Abs. 2 EUV schränke den unanastbaren Grundsatz des Vorrangs nicht ein. Vielmehr ermögliche die Norm u. a. die Prüfung bzw. Rechtfertigung nationaler Maßnahmen, die eine Beschränkung bspw. der Grundfreiheiten des Binnenmarkts aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses darstellen. Der behauptete Gegensatz zwischen dem Vorrang des Unionsrechts und der nationalen Identität der Mitgliedstaaten sei in Wirklichkeit ein „Pseudokonflikt“, da beide Begriffe unterschiedliche Funktionen innerhalb der Unionsrechtsordnung erfüllten.

Ausblick: Die Frage des „letzten Wortes“ wurde bislang nicht ausdrücklich entschieden. Vorliegend handelt es sich um die erste Vertragsverletzungsklage (Art. 258 AEUV) gegen die Entscheidung eines nationalen Verfassungsgerichts zu einem behaupteten Unionshandeln *ultra vires*. In der Vergangenheit wurde der Vorrang – ungeachtet der sachlichen Unterschiede – bereits durch *Ultra-vires*-Entscheidungen der Verfassungsgerichte Dänemarks, der Tschechischen Republik und Deutschlands durchbrochen. Das gegen Deutschland eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wurde nach einer Stellungnahme der Bundesregierung eingestellt.

Die EuGH-Rechtsprechung zum uneingeschränkten Vorrang des Unionsrechts wird kontrastiert durch höchstgerichtliche Rechtsprechung zahlreicher Mitgliedstaaten. Für die deutsche Rechtsordnung stellt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in ständiger Rechtsprechung fest, dass Unionsrecht nationalem (Verfassungs-)Recht zwar grundsätzlich vorgehe. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts bestehe jedoch nur kraft und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung und kann demnach von Verfassungs wegen nicht absolut sein. Er sei begrenzt durch das parlamentarisch verantwortete Integrationsprogramm der EU sowie durch die änderungs- und integrationsfesten Kerngehalte deutscher Verfassungsidentität. Die Einhaltung dieser äußersten Grenzen wird durch das BVerfG europarechtsfreundlich im Rahmen der *Ultra-vires*- und Identitätskontrolle geprüft. Würden die Mitgliedstaaten vollständig auf die *Ultra-vires*-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert.

Aus diesem Spannungsverhältnis folgt die Frage der Letztentscheidungskompetenz bei der Anwendung des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts. Bislang wurde das Problem durch gerichtlichen Dialog zwischen nationalen (Verfassungs-)Gerichten einerseits und dem EuGH andererseits im „Schwebezustand“ gehalten. Das vorliegende Verfahren umfasst somit fundamentale Fragen der europäischen Integration und zielt ab auf die Auflösung eines prinzipiellen Rechtskonflikts, der sich aus dem divergierenden Verständnis bzgl. der Geltungs- und Anwendungsgründe des Unionsrechts ergibt. Folgte der EuGH den Schlussanträgen, könnte dies von grundsätzlicher Bedeutung für das Verhältnis zwischen den Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten und dem EuGH sein. Die Entscheidung ergeht voraussichtlich im Sommer 2025.