

LENA SOPHIE KAISER

Das Rückschrittsverbot als Instrument Europäischen Werteschutzes

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

66

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Christian Calliess und Matthias Ruffert

66



Lena Sophie Kaiser

Das Rückschrittsverbot als Instrument Europäischen Werteschutzes

Schutz unionaler Werte im Spannungsfeld
nationalstaatlichen Pluralismus

Mohr Siebeck

Lena Sophie Kaiser, geboren 1998; Studium der Rechtswissenschaften in Münster; 2022 Erstes Juristisches Staatsexamen; Kollegiatin am DFG-Graduiertenkolleg Dynamische Integrationsordnung („DynamInt“) der Humboldt-Universität zu Berlin; 2026 Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin in Cotutelle de thèse mit der Universität Paris-Panthéon-Assas; seit 2025 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin; Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Brandenburg, Potsdam.
orcid.org/0009-0008-2302-3543



Gefördert durch

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft

Zugl.: Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Dissertation, 2026, u. d. T.: Das Rückschrittsverbot als Instrument Europäischen Werteschutzes.

Die Veröffentlichung wurde gefördert aus dem Open-Access-Publikationsfonds der Humboldt-Universität zu Berlin. Die zugrundeliegende Forschung wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – 397044234.

Gedruckt mit Unterstützung des DFG-Graduiertenkollegs „Dynamische Integrationsordnung“ und der Konrad-Redeker-Stiftung, Bonn.

ISBN 978-3-16-200792-6 / eISBN 978-3-16-200793-3

DOI 10.1628/978-3-16-200793-3

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© Lena Sophie Kaiser.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Libérale Verfassungsordnungen sind strukturell auf Fortschritt angelegt. Sie beruhen auf der Idee offener Zukunftsgestaltung, schrittweiser Ausweitung von Freiheit und Teilhabe sowie der Möglichkeit, demokratische Entscheidungen zu revidieren und zu verbessern. Problematisch wird es, wenn dieses Fortschrittsversprechen selbst verrechtlicht wird. Wo Fortschritt zur rechtlich einklagbaren Kategorie erhoben wird, droht eine Verhärtung politischer Aushandlungsprozesse und die Gefahr, dass die Dynamik offener, pluralistischer Verfassungsordnungen in ein starres Regime der Unumkehrbarkeit überführt wird.

Die regressiven Entwicklungen, die sich in Polen und Ungarn seit dem zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts beobachten lassen, haben den Gerichtshof der Europäischen Union zu einer grundlegenden Neuvermessung seiner rechtsstaatlichen Kontrollarchitektur veranlasst.

Einen der dogmatisch konstruktivsten und konzeptionell weitreichendsten Schritte vollzog der Gerichtshof dabei nicht in den Verfahren gegen Polen und Ungarn, sondern im Vorabentscheidungsverfahren *Repubblica* im Jahr 2021 zur maltesischen Richterbestellung. In dieser Rechtssache hat der EuGH aus Art. 49 EUV in Verbindung mit Art. 2 EUV ein unionsrechtliches Rückschrittsverbot entwickelt.

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen des DFG-geförderten Graduiertenkollegs „Dynamische Integrationsordnung“ (DynamInt) entstanden und widmet sich der Untersuchung, Systematisierung und Konzeptualisierung des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots einschließlich seiner legitimatorischen und institutionenpolitischen Einordnung.

Was die Humboldt-Universität zu Berlin zu einer besonderen Forschungsstätte macht, lässt sich kaum auf einen einzigen Nenner bringen – es ist die Summe ihrer Teile: neugierige Studierende, Doktorandinnen und Doktoranden, die mit einer Leidenschaft an ihren Projekten arbeiten, wie ich sie an wenigen Orten erlebt habe – und deren Begeisterung auf mich nicht weniger inspirierend wirkte als die Arbeit an der eigenen. In den Doktorandenkolloquien ist diese Arbeit aufgrund des Interesses und der Kritik meiner Mitstreiterinnen und Mitstreiter gewachsen und in ihrer heutigen Gestalt erst entstanden. Zahlreiche Kolloquien und Workshops zu den unterschiedlichsten Feldern der Rechtswissenschaft haben diesen Rahmen mit Leben gefüllt und mein Denken weit über das unmittelbare Thema der Arbeit hinaus geprägt.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Matthias Ruffert*, gilt mein besonderer und herzlicher Dank. Ich hätte mir keinen besseren Betreuer für diese Arbeit wünschen können. Neben der Förderung meiner zahlreichen Forschungsaufenthalte hat er mir den nötigen Freiraum gelassen, eigene Wege zu gehen und die Arbeit nach meinen Vorstellungen zu entwickeln – und stand mir zugleich mit beeindruckender Schnelligkeit zur Seite, wann immer ich Rat brauchte. Die Herzlichkeit und das echte Interesse, mit dem er die Betreuung dieser Arbeit begleitet hat, haben mir viel bedeutet. Ihm und Herrn Prof. Dr. *Christian Calliess* danke ich zudem für die Aufnahme meiner Dissertation in diese Schriftenreihe.

Zugleich danke ich der *Konrad-Redeker-Stiftung* und dem DFG-Graduiertenkolleg *Dynamische Integrationsordnung* für die großzügigen Druckkostenzuschüsse.

Ebenso danke ich meinem Zweitbetreuer und –gutachter, Herrn Prof. Dr. *Christoph Möllers*, der mir mehrfach entscheidende Denkanstöße gegeben hat. Seine Anmerkungen waren es, die die Arbeit immer wieder aus dem Detail herausgehoben und in einen größeren Kontext gerückt haben.

Ein ganz besonderer Dank gilt schließlich Frau Prof. Dr. *Anastasia Ilioupoulou-Penot*, die die Betreuung der Arbeit auf französischer Seite an der Université Paris Panthéon-Assas übernommen hat. Was im September 2023 als regulär geplanter Forschungsaufenthalt begann, wurde schließlich als cotutelle de thèse institutionalisiert. Frau Ilioupoulou-Penot hat nicht nur durch kluge Ideen und Impulse zu dieser Arbeit beigetragen. Ce fut notamment sa cordialité et la chaleur avec lesquelles elle m’a accueillie au Centre de droit européen à Paris qui ont éveillé en moi le désir de passer presque une année à Paris. Son énergie et son engagement en tant que femme dans le monde académique sont devenus pour moi un véritable modèle.

Die Arbeit hat insgesamt in besonderer Weise vom Austausch im Ausland profitiert. Ich durfte dabei nicht nur wissenschaftlich, sondern auch persönlich wachsen. Das Herzstück dieser Arbeit ist am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz entstanden, wo ich von September bis Dezember 2024 forschen durfte. Ich hatte dort das Privileg, von Frau Prof. Dr. *Gráinne de Búrca* betreut und in ihre regelmäßigen Lunch-Seminare aufgenommen zu werden, die neben den Working Groups dort akademisch zu den prägendsten Erfahrungen dieser Zeit gehören. In dem idyllisch gelegenen Institut in Fiesole, hoch über Florenz, begegnete ich Menschen aus ganz Europa, mit denen ich ebenso leidenschaftlich über Fragen des Europarechts diskutiert habe wie über italienische Küche und Wein. Aus diesen Begegnungen sind Freundschaften entstanden, die weit über Florenz hinausreichen. Diese Monate gehören unzweifelhaft zu den bereicherndsten der gesamten Promotionszeit. Besonders in Erinnerung geblieben ist mir die Begegnung mit Dr. *Luigi Malferrari* vom Juristischen Dienst der Europäischen Kommission, mit dem ich ausführlich über das Verfahren Kommission gegen Ungarn diskutieren durfte.

Zudem danke ich dem deutsch-französischen Kolleg (CDFA) für die ideelle und finanzielle Förderung meiner Promotionszeit.

Ganz besonders bin ich dem Präsidenten des EuGH, Herrn Prof. Dr. *Koen Lenaerts*, zu Dank verpflichtet. Er nahm sich nicht nur die Zeit, mit mir persönlich ausführlich über das unionsrechtliche Rückschrittsverbot zu diskutieren und zentrale Thesen dieser Arbeit zu erörtern, sondern ermöglichte mir zudem nach Abgabe des Manuskripts von Dezember 2025 bis Januar 2026 in seinem Kabinett zu arbeiten. Dafür, sein Kabinett, die Vielfältigkeit der dortigen Arbeit und die Abläufe einer Institution kennenlernen zu dürfen, über die ich jahrelang nachgedacht und geschrieben hatte, waren für mich von besonderem Wert und Anlass zu herzlichem Dank.

Ebenso danke ich Frau Prof. Dr. *Lucia Serena Rossi* und Frau Prof. Dr. *Sacha Prechal* sowie Frau Generalanwältin *Tamara Čapeta* für den anregenden fachlichen Austausch zu zentralen Fragen des Rückschrittsverbots und zu Art. 2 EUV, der meine Arbeit maßgeblich bereichert und geschärft hat.

Die Zeit im Graduiertenkolleg ist einer der schönsten Beweise dafür, wie aus Kolleginnen und Kollegen Freundinnen und Freunde werden können. Nach meinem Umzug nach Berlin war das Kolleg mein erster Ort der Zugehörigkeit, lange bevor Berlin sich wie zu Hause anfühlte. Für die organisatorische Unterstützung in allen nicht unmittelbar wissenschaftlichen Belangen danke ich herzlich *Rüdiger Schwarz*. Ein besonderer Dank gilt Dr. *Charlotte Dewitte Langenfeld*, die mir zu Beginn meiner Zeit bei DynamInt wie eine Patin zur Seite stand, mir eine echte Freundin geworden ist und mit der ich Aspekte dieser Arbeit immer wieder diskutieren konnte. Ebenso danke ich dem Kolleg als Ganzem – und ganz besonders meinen Freundinnen und Freunden *Nicolas Dewitte Langenfeld*, *Jana Ebersberger*, *Gesche Ripken* und *Hannah Zaruchas*.

Jasper Kamradt danke ich dafür, dass er mich von Tag eins am Lehrstuhl von Herrn Prof. Ruffert aufgenommen und mir im Laufe der Promotionszeit immer wieder beigestanden hat. Schließlich danke ich Dr. *Julia Goos*, die mir eine wichtige Freundin geworden ist, für viel Mut, klaren Rat und stetige Begleitung.

Ein besonderer Dank gilt Dr. *Dimitri Spieker*, dessen am Max-Planck-Institut zum Thema Rechtsstaatlichkeit entstandene Texte mein Interesse am Europarecht maßgeblich vertieft haben. Er war es, mit dem ich erstmals über die Idee dieser Arbeit und das unionsrechtliche Rückschrittsverbot gesprochen habe und der schließlich als Post-Doc im Graduiertenkolleg DynamInt ein wichtiger Unterstützer meiner Überlegungen und zugleich ein stets konstruktiver Kritiker war.

Ebenso danke ich Dr. *Marcin Barański*, der mich nicht nur bei meiner ersten Projektvorstellung an der europarechtlichen Fakultät der Universität Warschau begleitet hat, sondern der während der gesamten Promotionszeit ein verlässlicher und bereichernder Begleiter war.

Neben vielen weiteren Menschen, denen ich zu Dank verpflichtet bin, möchte ich namentlich noch besonders den Freundinnen danken, die mich mit einer Ausdauer und Selbstverständlichkeit unterstützt haben, die ich keineswegs als selbstverständlich ansehe: *Johanna Büscher* und *Sophie Weiland*.

Der tiefste Dank gilt meinen Eltern, die diese Arbeit in jeder Hinsicht gefördert und begleitet haben. Sie haben nie am Gelingen meines Vorhabens gezweifelt. Meinem Vater danke ich von ganzem Herzen, der sich die Mühe gemacht hat, mein Manuskript vor der Abgabe sorgfältig Korrektur zu lesen und nicht nur meine Dissertation, sondern meine gesamte Ausbildung mit außergewöhnlichem Interesse und besonderer Unterstützung begleitet hat. Seine aufrichtige Neugier und Interesse waren für mich stets Antrieb und Bestätigung zugleich. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juli 2026

Lena Sophie Kaiser

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
<i>A. Fortschritt und Rückschritt im Kontext</i>	5
<i>B. Untersuchungsgegenstand und Methodik</i>	14
Erstes Kapitel: Eine inhaltliche Annäherung: Das Rückschrittsverbot im ausgewählten Rechtsvergleich	19
<i>A. Einleitung</i>	19
<i>B. Auswahl der Vergleichsobjekte und bestehende Divergenzen</i>	19
<i>C. Das Verbot von retrogression und retrogressive measures im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (Art. 2 Abs. 2 IPwskR)</i>	23
<i>D. Das Rückschrittsverbot im internationalen Umweltrecht</i>	30
<i>E. Das Verschlechterungsverbot als Bestandteil der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG</i>	36
<i>F. Die Auslegung der Grundsatznormen der Grundrechte-Charta als Rückschrittsverbote</i>	46
<i>G. Das Rückschrittsverbot im europäischen Verbraucherschutzrecht</i>	49
<i>H. Die Verfassungsrechtsprechung des französischen Conseil Constitutionnel: Der effet-cliquet und die garanties légales des exigences constitutionnelles</i>	64
<i>I. Ergebnis</i>	70

Zweites Kapitel: Eine allgemeine Systematisierung und Konzeptualisierung von Rückschrittsverboten	73
<i>A. Systematische Grundausrichtungen von Rückschrittsverboten und Kontinuitätspflichten</i>	73
<i>B. Ebenen der allgemeinen Systematisierung und Konzeptualisierung: Eine Typologie</i>	80
Drittes Kapitel: Das unionsverfassungsrechtliche Rückschrittsverbot	129
<i>A. Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot im Spiegel der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Entwicklungslinien und Genese der Rechtsprechung</i>	129
<i>B. Konzeptualisierung und Systematisierung des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots</i>	182
Viertes Kapitel: Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot zwischen Werteschutz und Mandatsgrenzen – Eine legitimatorisch-institutionelle Analyse und Bewertung	317
<i>A. Einführung: Zum Bedürfnis legitimatorischer Einhegung des Rückschrittsverbots</i>	317
<i>B. Zur Differenzierung zwischen der Legitimation von Rechtsprechung und dem funktionalen Mandat des Europäischen Gerichtshofs</i>	326
<i>C. Zum Vorverständnis europäischer Demokratie als Ausgangspunkt</i>	329
<i>D. Legitimatorische Einordnung und Bewertung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Rückschrittsverbot</i>	333
<i>E. Ansätze zur Begleitung und Einhegung der zukünftigen Entwicklung und Gestaltung des Rückschrittsverbots</i>	343
Schluss	361
Zusammenfassung in Thesen	363
Literaturverzeichnis	371
Amtliche Dokumente und Gesetzesmaterialien	399

Sachregister	401
--------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
<i>A. Fortschritt und Rückschritt im Kontext</i>	5
<i>B. Untersuchungsgegenstand und Methodik</i>	14
Erstes Kapitel: Eine inhaltliche Annäherung: Das Rückschrittsverbot im ausgewählten Rechtsvergleich	19
<i>A. Einleitung</i>	19
<i>B. Auswahl der Vergleichsobjekte und bestehende Divergenzen</i>	19
<i>C. Das Verbot von retrogression und retrogressive measures im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (Art. 2 Abs. 2 IPwskR)</i>	23
<i>D. Das Rückschrittsverbot im internationalen Umweltrecht</i>	30
<i>E. Das Verschlechterungsverbot als Bestandteil der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG</i>	36
<i>F. Die Auslegung der Grundsatznormen der Grundrechte-Charta als Rückschrittsverbote</i>	46
<i>G. Das Rückschrittsverbot im europäischen Verbraucherschutzrecht</i>	49
I. Keine Grundlage in der konkurrierenden Zuständigkeit in Art. 4 Abs. 2 lit. f AEUV	50
II. Der verbraucherschutzrechtliche Schutzauftrag im Lichte der Querschnittsklausel von Art. 12 AEUV	51
III. Art. 114 Abs. 3 AEUV als Schutzniveaunklausel ohne Rückschrittsverbot	54
IV. Art. 169 AEUV und Art. 38 GRCh als Maßstäbe und unionale Leitnormen für das Verbraucherschutzniveau	57

<i>H. Die Verfassungsrechtsprechung des französischen Conseil Constitutionnel: Der effet-cliquet und die garanties légales des exigences constitutionnelles</i>	64
<i>I. Ergebnis</i>	70
Zweites Kapitel: Eine allgemeine Systematisierung und Konzeptualisierung von Rückschrittsverboten	73
<i>A. Systematische Grundausrichtungen von Rückschrittsverboten und Kontinuitätspflichten</i>	73
<i>I. Zielbezogene Rückschrittsverbote</i>	74
<i>II. Konservierende Rückschrittsverbote</i>	74
<i>III. Subjektiv-rechtliche Kontinuitätspflichten</i>	75
<i>IV. Objektiv-rechtliche Kontinuitätspflichten</i>	77
<i>V. Zwischenergebnis</i>	79
<i>B. Ebenen der allgemeinen Systematisierung und Konzeptualisierung: Eine Typologie</i>	80
<i>I. Die erste Ebene: Die Voraussetzungen des Rückschrittsverbots</i>	80
1. Die Bestimmung des Gegenstands von Rückschritt	80
2. Die konzeptionelle Ausgestaltung von Rückschrittsverboten	83
a) Zu Relativen und Absoluten Rückschrittsverboten	83
aa) Relative Rückschrittsverbote	83
bb) Absolute Rückschrittsverbote	87
cc) Einordnung und Bewertung; Der Vorschlag eines dualen Konzepts	87
dd) Das Spannungsverhältnis zwischen Rückschrittsverboten und der „Herrschaft der Mehrheit auf Zeit“ als Strukturelement der Demokratie	90
(1) Die Herrschaft der Mehrheit als Problem	90
(2) Das Spannungsfeld zwischen demokratischer Reversibilität und normativer Persistenz als Ausgangspunkt	92
(3) Zur Interferenz von Normstruktur und Mehrheitsprinzip bei der Konzeption von Rückschrittsverboten	95
(4) Inhalte legitimer Verfestigungen in Verfassungen als Argument	99
(a) Rückschrittsverbote zwischen demokratischer Legitimation und inhaltsbezogener Rechtfertigung	100
(b) Individualschutz	103
(c) Kollektivschutz	106

(d) Institutionalisierung und Sicherung demokratischer Strukturen	107
(e) Ordnung und Stabilität	111
(5) Zusammenfassung	112
b) Anfängliche und Nachträgliche Rückschrittsverbote	112
c) Zum Erfordernis eines substanziellen Maßstabs für die Bestimmung von Rückschritt	114
d) Zur Berücksichtigung eines Wissenselements: Bewusster und Unbewusster Rückschritt	118
e) Zum zeitlichen Maßstab von Rückschrittsverboten: Statische und Dynamische Rückschrittsverbote	119
II. Die zweite Ebene: Der Rückschrittsvorbehalt	122
1. Die Konzeption eines Rückschrittsvorbehalts	123
2. Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	125
3. Zusammenfassung	126

Drittes Kapitel: Das

unionsverfassungsrechtliche Rückschrittsverbot	129
--	-----

A. <i>Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot im Spiegel der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Entwicklungslinien und Genese der Rechtsprechung</i>	129
I. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als notwendiger Ausgangspunkt	130
II. Methodische Vorgehensweise und Auswahl des Untersuchungsmaterials	131
III. Das Rückschrittsverbot im Spiegel der Rechtsprechung: Die Rechtsprechungsanalyse	133
1. Grundlegung: Die Rechtsprechungsentwicklung seit der Rechtssache <i>Associação sindical dos Juízes Portugueses</i> , Rs. C- 64/16	133
2. Die Einführung des Rückschrittsverbots in der Rechtssache <i>Repubblica</i> , Rs. C-896/19	138
3. Erster Rekurs in der Rechtssache <i>Asociația Forumul Judecătorilor din România</i> u.a., Rs. C-83/19	145
4. Zweiter Rekurs in der Rechtssache <i>Kommission/ Polen (Régime disciplinaire des juges)</i> , Rs. C-791/19	149
5. Dritter Rekurs in der Rechtssache <i>Euro Box Promotion</i> u.a., Rs. C-357/19 und verbundene Rechtssachen	157
6. Vierter Rekurs in der Rechtssache <i>Asociația „Forumul Judecătorilor din România“</i> , Rs. C-216/21	159
7. Fünfter Rekurs in der Rechtssache <i>Kommission/ Ungarn (Valeurs de l'Union)</i> , Rs. C-769/22	161

8. Relevante gerichtsnahe Dokumente	163
a) Die Erklärungen der EFTA-Überwachungsbehörde in der Rechtssache <i>Zakład Ubezpieczeń Społecznych</i> , Rs. C–522/18 und der Rechtssache <i>A.K. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts)</i> , Rs. C–585/18, C–624/18 und C–625/18	164
b) Vorabentscheidungsersuchen durch das polnische Gericht <i>Sąd Najwyższy</i> , Rs. C–390/23	166
c) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Pikamäe</i> in der Rechtssache <i>Hann-Invest</i> , Rs. C–554/21	167
d) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Sánchez-Bordona</i> in der Rechtssache <i>Ungarn/ Parlament und Rat</i> , Rs. C–156/21	171
e) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Collins</i> in der Rechtssache <i>G. (nomination des juges de droit commun en Pologne)</i> , Rs. C–181/21 und C–269/21	172
f) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Collins</i> in der Rechtssache <i>Inspekția Judiciară</i> , Rs. C–817/21	175
g) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Pikamäe</i> in der Rechtssache <i>Inspektorat kam Visshia sadeben savet</i> , C–313/23, C–316/23 und C–332/23	177
h) Schlussanträge der Generalanwältin <i>Čapeta</i> in der Rechtssache <i>Europäische Kommission/ Ungarn</i> , C–769/22 ...	178
IV. Zwischen Ergänzung und eigenem Prüfungsmaßstab: Potenziale und zukünftige Entwicklungslinien	180
B. Konzeptualisierung und Systematisierung des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots	182
I. Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot in den Verträgen der Europäischen Union	183
1. Zur Notwendigkeit einer primärrechtlichen Verankerung	184
2. Art. 2 EUV als zentraler materiell- rechtlicher Anknüpfungspunkt	190
3. Die Verbindung mit Art. 49 EUV	192
4. Art. 19 Abs. 1 UA 2 EUV als Konkretisierung	196
5. Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Schutzgut des Rückschrittsverbots	198
6. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV als normative Verstärkung	201
7. Keine kehrseitige Verpflichtung aus der Zielbestimmung von Art. 3 Abs. 1 EUV	203
8. Normative Verklammerung des Rückschrittsverbots durch Art. 1 UA 2 EUV als Verwirklichung einer „immer engeren Union“ ...	206
9. Zusammenfassung	208

II. Der Anwendungsbereich des Rückschrittsverbots	209
III. Schutzgehalt und Bezugspunkt des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots	211
1. Transfer des Rückschrittsverbots auf die anderen Werte von Art. 2 S. 1 EUV	212
2. Zur rechtsstaatszentrierten Rechtsprechung des EuGH und einer möglichen Binnenhierarchisierung der Werte aus Art. 2 S. 1 EUV als mögliche Beschränkungen für eine Übertragung des Rückschrittsverbots	215
a) Eine Vorrangstellung des Werts der Rechtsstaatlichkeit? – Zur rechtsstaatszentrierten Ausrichtung der EuGH-Rechtsprechung	216
b) Zur Möglichkeit einer Binnenhierarchisierung der Werte aus Art. 2 S. 1 EUV abseits der Rechtsprechung des Gerichtshofs	221
3. Anwendungsspezifische Herausforderungen bei der Übertragung des Rückschrittsverbots auf andere Schutzgehalte	227
IV. Die Funktionsweise des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots	231
1. Die Maßstabsbildung und der Bewertungsrahmen des Rückschrittsverbots	231
2. Die Steuerungsfähigkeit des Rückschrittsverbots im Kontext seiner Maßstabsbildung	233
3. Zur kontextuellen Bewertung des Rückschrittsverbots und dem <i>Frankenstate</i> -Dilemma	234
V. Die Funktionen des Rückschrittsverbots	236
1. Die Schutzfunktion als primäre Funktion des Rückschrittsverbots	237
a) Die institutionelle Funktion des Rückschrittsverbots	238
aa) Die Selbstzuschreibung und Selbstbehauptung des Europäischen Gerichtshofs als Verfassungsgericht	239
bb) Die Ausstrahlung der institutionellen Schutzwirkung auf vertikaler Ebene	239
cc) Die Absicherung institutioneller Rahmenbedingungen	240
b) Die Funktion der Etablierung eines individuellen Mindestschutzniveaus durch das Rückschrittsverbot	241
2. Die Funktion der normativen Selbstvergewisserung	242
3. Der Schutz des mitgliedstaatlichen Pluralismus als zentrale Leistung des Rückschrittsverbots	242
4. Zusammenfassung	243
VI. Die Voraussetzungen des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots ...	244
1. Vorüberlegungen zur Bestimmung von Rückschritt	244
2. Gegenstand von Rückschritt	245
3. Die Ermittlung und Bestimmung von Rückschritt im Kontext abstrakter Unionswerte	246

4. Rückschrittsverbot und Unionsrechtsverletzung: Abgrenzung und Zusammenspiel zweier Bewertungsmaßstäbe	251
5. Die Erforderlichkeit einer Erheblichkeitsschwelle für die Bestimmung von Rückschritt	255
a) Qualifizierte Rückschritte und das Bedürfnis nach einer unionsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle	255
b) Anforderungen an die Konzeption einer Erheblichkeitsschwelle	256
c) Das Erfordernis einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 EUV	258
d) Entfaltung des Begriffs des Systemischen Defizits zur integrativen Maßstabsbildung	258
aa) Identifikation bisheriger Verwendungskontexte	258
bb) Quantitative Ebene	264
cc) Zeitliche Ebene	265
dd) Qualitative Ebene	266
ee) Voluntative Ebene	271
ff) Differenzierung und Präzisierung des systemischen Defizits durch ergänzende Kriterien	272
e) Zwischenergebnis	274
6. Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot als Relatives Rückschrittsverbot	275
7. Der zeitliche Referenzzeitpunkt des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots	279
VII. Der Rückschrittsvorbehalt	287
VIII. Der Adressat des Rückschrittsverbots	291
1. Die Mitgliedstaaten als Adressaten des Rückschrittsverbots	291
2. Die Europäische Union als Adressatin des Rückschrittsverbots?	292
IX. Der doppelte Verpflichtungsgehalt: Zur negativen und positiven Dimension des Rückschrittsverbots	295
X. Die Rechtsnatur des Rückschrittsverbots	302
1. Die Verfassungssemantik im Europäischen Recht	303
2. Das Rückschrittsverbot als Verfassungsgrundsatz im Europäischen Recht	307
3. Das Rückschrittsverbot als übergeordnetes Metaprinzip im Recht der Europäischen Union	314
 Viertes Kapitel: Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot zwischen Werteschutz und Mandatsgrenzen – Eine legitimatorisch-institutionelle Analyse und Bewertung	
A. Einführung: Zum Bedürfnis legitimatorischer Einhegung des Rückschrittsverbots	317

<i>B. Zur Differenzierung zwischen der Legitimation von Rechtsprechung und dem funktionalen Mandat des Europäischen Gerichtshofs</i>	326
<i>C. Zum Vorverständnis europäischer Demokratie als Ausgangspunkt . . .</i>	329
<i>D. Legitimatorische Einordnung und Bewertung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Rückschrittsverbot</i>	333
<i>E. Ansätze zur Begleitung und Einhegung der zukünftigen Entwicklung und Gestaltung des Rückschrittsverbots</i>	343
<i>I. Vertragsänderung und Kodifizierung als Legitimitätsgewinn</i>	343
<i>II. Die Erhöhung der Entscheidungs- und Begründungstransparenz durch den Gerichtshof</i>	347
<i>III. Die Formation und das Kammersystem des Gerichtshofs</i>	351
<i>IV. Repräsentativität und Beteiligung als Legitimationsfaktoren</i>	353
<i>V. Judicial Restraint – Ein Plädoyer für eine zurückhaltende und pluralismuswahrende Auslegung des Rückschrittsverbots</i>	355
<i>VI. Ergebnis</i>	358
Schluss	361
Zusammenfassung in Thesen	363
Literaturverzeichnis	371
Amtliche Dokumente und Gesetzesmaterialien	399
Sachregister	401

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASJP	Associação Sindical dos Juizes Portugueses
Bd.	Band
BeckOK	Beck Online-Kommentar
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvR	Aktenzeichen beim BVerfG für Verfassungsbeschwerden
CC	Conseil Constitutionnel
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CJEU	Court of Justice of the European Union
CMLR	Common Market Law Review
COM	Europäische Kommission
CVM	Cooperation and Verification Mechanism
DC	Déclaration de conformité
Déc.	Décision
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EC	European Commission
ECB	European Central Bank
ECHR	European Convention on Human Rights
ECJ	European Court of Justice
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
et al.	et alii/aliae/alio
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

EuErbVO	Europäische Erbrechtsverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute, Florenz
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
FET	Fair and Equitable Treatment
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GRCh	Grundrechtecharta
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
HJIL	Heidelberg Journal of International Law
HRC	Human Rights Committee
Hrsg.	Herausgeber
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
IGH	Internationaler Gerichtshof
insbes.	insbesondere
iSv	im Sinne von
iVm.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KRS	Krajowa Rada Sądownictwa (polnischer Landesjustizrat)
lit.	littera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MPI/MPIL	Max-Planck-Institut/Max Planck Institute for Comparative Law and International Law
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Numero
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMT	Outright Monetary Transactions
para.	paragraph
PPU	Procédure préjudicielle d'urgence
PSPP	Public Sector Purchase Programme
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité

Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/Satz
sog.	sogenannte
SSRN	Social Science Research Network
StGB	Strafgesetzbuch
TEU	Treaty of the European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TUE	Traité sur l'Union européenne
u.a.	unter anderem/und andere
UA	Unterabsatz
UE	Union européenne
UN	United Nations
USA	United States of America
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VZÜ	Verfahren für Zusammenarbeit und Überprüfung
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZOiS	Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

„Ohne Fortschritt als leitendes Ideal [...] sind wir nicht unbedingt normativ richtungslos. Aber wir verlieren eine analytische und explanatorische Kategorie [...]. Die Frage nach dem Fortschritt ist, [...] eben nicht vornehmlich und ausschließlich eine normative Frage, sondern vor allem auch eine sozialtheoretische und sozialphilosophische. Diese betrifft nicht nur die Kriterien dafür, was gut oder erstrebenswert ist, sondern sie beschäftigt sich damit, wie eine Gesellschaft funktioniert und wie man die Bedingungen für ihre Veränderungen zu verstehen hat.“

Rahel Jaeggi, Fortschritt und Regression

Einleitung

Die Vorstellung von *Fortschritt* ist der europäischen Integrationsgeschichte gleichsam als grundlegende Entwicklungslinie eingeschrieben.¹ Bereits die Gründungsmotive der Europäischen Union beruhten darauf, Frieden, Wohlstand und Freiheit nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine fortschreitende und immer engere, politische, wirtschaftliche und rechtliche Integration zu schaffen.² Die Idee eines „immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“ („une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens“) ist bereits in der Präambel der Römischen Verträge von 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angelegt und zieht sich wie ein roter Faden durch die Vertragsschichte. Sie bildet zugleich die normative Klammer für das unionsrechtliche Rückschrittsverbot zum Schutz der Werte aus Art. 2 EUV – jener Werte, die das Fundament der Union darstellen und ihr „schlechthin ihr Gepräge“³ geben.

Dabei kann man die Integrationsgeschichte selbst bereits als fortschreitenden Prozess im Sinne eines Fortschritts begreifen. Ihren Anfang nahm sie mit der Gründung der Montanunion, auf die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom folgten. Im weiteren Verlauf wurde der europäische Binnenmarkt geschaffen, dem schließlich mit der Einführung des Euros als gemeinsame Währung die Währungsunion folgte. Das gesamte Integrationsnarrativ war dabei stets auf „mehr“ ausgelegt: mehr Zusammenarbeit, mehr Rechte, mehr Demokratie und mehr Rechtsangleichung. Besonders deutlich wird dieser fortschreitende Charakter auch an den kontinuierlichen Erweiterungen der Union – die Zahl der Mitgliedstaaten ist von sechs Gründungsstaaten auf heute 27 angewachsen. Dies kann sowohl als Ausdruck europäischen Fortschritts als auch als Zeichen für das anhaltende Interesse vieler europäischer Staaten an einer Teilhabe an diesem Projekt gewertet werden.

¹ Siehe dazu *Gilbert*, Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration, *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), 641 (642); eingehend zu einem möglichen dialektischen Verhältnis zum Narrativ der „differenzierten Integration“, siehe auch *Boysen*, Das geeinte Europa der „ever closer union“ und ein neues Narrativ differenzierter Integration?, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.) *Die Neuerfindung Europas*, 147 (153 ff.).

² Siehe *Pernice*, Zur Finalität Europas (2005), in: Ingolf Pernice (Hrsg.) *Der Europäische Verfassungsverbund: Ausgewählte Schriften zur verfassungstheoretischen Begründung und Entwicklung der Europäischen Union*, 1225 (1232).

³ EuGH (Plenum), Ungarn/ Parlament und Rat, C-156/21, Rn. 157; EuGH (Plenum), Polen/ Parlament und Rat, C-157/21, Rn. 145.

Neben diesem Fortschrittsnarrativ prägt auch der Gedanke der Irreversibilität die europäische Integration.⁴ Diese Idee spiegelt sich etwa im Prinzip der Mindestharmonisierung wider, das, ebenso wie das Prinzip der Vollharmonisierung, ein Verbot des Rückschritts beinhaltet: Einmal auf europäischer Ebene durch Richtlinien etablierte Inhaltsstandards dürfen von den Mitgliedstaaten nicht mehr unterschritten werden, sodass ein bestimmter *Status quo* dauerhaft gesichert wird. Lange Zeit galt auch der Verbleib in der Union als irreversibel: ob ein Austritt eines Mitgliedstaats möglich ist, war bis zum Brexit des Vereinigten Königreichs nicht abschließend geklärt.⁵ Inzwischen gilt der Austritt als Kehrseite der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft; die Europäische Union ist, wie Generalanwältin *Čapeta* jüngst betont, eine „by choice“⁶ – also eine freiwillige Gemeinschaft.⁷ Diese Freiwilligkeit findet schließlich ihren Ausdruck auch im unionsrechtlichen Rückschrittsverbot: Art. 2 EUV formuliert die Vision, wie die Union und ihre Gesellschaft beschaffen sein sollen. Eine Entscheidung, die ursprünglich von den Gründungsstaaten getroffen und durch jeden neu beitretenden Staat anerkannt und fortgeschrieben wird (Art. 49 EUV). Die bewusste Wahl für diesen Beitritt und die Teilhabe an diesem gemeinsamen Projekt rechtfertigt es zugleich, dass an ihre Werte und deren Einhaltung besondere Anforderungen gestellt werden und sie durch den Europäischen Gerichtshof als transformative Ergebnispflichten interpretiert werden.⁸

Krisen, wie etwa der Austritt des Vereinigten Königreichs, wurden häufig als *Rückschritt* interpretiert und lösten tiefgreifende Zweifel am bislang dominierenden Fortschrittsnarrativ der europäischen Integrationsgeschichte aus. Zum Teil wurde darin sogar der Beginn einer Entwicklung hin zu zunehmender Desintegration gesehen.⁹ In der Folge wurden verschiedene alternative Konzepte dis-

⁴ Siehe dazu zum Beispiel *Rajendranuth*, La Réversibilité de l'intégration européenne, in: Christian Philip (Hrsg.) *Réalisations et défis de l'Union européenne: droit, politique, économie mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, 329.

⁵ *Wetz*, Funktionen von Verfassungsidentität als gerichtliches Konzept in der Europäischen Union, S. 281 bezeichnet den Austritt des Vereinigten Königreichs als „eine dem vorherrschenden europäischen Narrativ der fortschreitenden Integration konträre Begebenheit, die bis kürzlich vielfach für rechtlich nicht möglich und für politisch nicht realistisch gehalten wurde“; dies unterstreicht den Gedanken der Irreversibilität der europäischen Integrationsgeschichte.

⁶ Schlussanträge der Generalanwältin Tamara *Čapeta* vom 05. Juni 2025, Rechtssache C-769/22, Europäische Kommission gegen Ungarn Rn. 155, 158.

⁷ Kehrseite dieser Freiwilligkeit ist auch die Möglichkeit des freiwilligen Austritts aus der Europäischen Union; zum Erfordernis eines demokratischen Prozesses als Grundlage siehe EuGH, *Wightman u.a.*, C-621/18 Rn. 66–67.

⁸ Zum transformativen Charakter von Art. 2 EUV siehe von *Bogdandy/Spieker*, Die Verfassungsprinzipien, in: Jürgen Bast/Armin von Bogdandy (Hrsg.) *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, 95 (103).

⁹ Siehe dazu auch *Karakamisheva-Jovanovska*, The Challenges of the „Ever Closer Union“ Concept and the Protection of the Sovereignty and Constitutional Identity of EU Member States: The Role of National Constitutional Courts and the EU Court of Justice in the Post-

kutiert, wie etwa das Modell eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten oder Überlegungen zu einer „besseren und realitätsnäheren Europäischen Union“¹⁰ als Gegenentwurf zur Idee der „ever closer union“.

Auch der Begriff des *acquis communautaire* nimmt den Gedanken des Verbots von Rückschritt auf. Er bezeichnet mithin die Gesamtheit des unionsrechtlichen Besitzstandes, also das gesamte geltende Primär- und Sekundärrecht, die Rechtsprechung des EuGH sowie die sich entwickelnde Verwaltungspraxis. Der *acquis communautaire* reiht sich in die Fortschrittserzählung dahingehend ein, indem er die im Laufe der Integration kumulativ erreichten Fortschritte des Unionsrechts widerspiegelt und sichert. Bereits erreichte Standards und Errungenschaften werden so bewahrt und bilden die Grundlage für mitgliedstaatliche Erweiterungen. Im Unterschied zum unionsrechtlichen Rückschrittsverbot umfasst der Begriff des *acquis communautaire* eine deutlich umfassendere Realität: während beide Konzepte gemeinsam haben, dass sie Rückschritte verhindern und einer dynamischen, auf Entwicklung gerichteten Sichtweise folgen, bezieht sich der gemeinschaftliche Besitzstand auf das gesamte von den Organen verabschiedete Unionsrecht sowie die Rechtsprechung des EuGH.¹¹ Er setzt damit nicht nur zwei einzelne Normen, sondern ganze normative Systeme ins Verhältnis, respektive das Unionsrecht im Verhältnis zum Recht eines Beitrittskandidaten. Der Kontext des *acquis communautaire* ist somit vor allem politisch-institutionell und spielt insbesondere bei Erweiterungen eine entscheidende Rolle (Art. 49 EUV). Das unionsrechtliche Rückschrittsverbot hingegen ist überwiegend im rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Bereich angesiedelt und richtet sich als Instrument speziell gegen Verschlechterung bereits erreichter Schutzstandards in Bezug auf die Werte von Art. 2 EUV. In diesem Sinne beschreibt der *acquis communautaire* eher den jeweils erreichten Integrationsstand, während das Rückschrittsverbot gezielt ein weiteres Absinken in Hinblick auf die europäischen Werte von Art. 2 EUV verhindert.

Auch in jüngeren Entwicklungen zeigt sich, dass der Gedanke eines Rückschrittsverbots zunehmend im europäischen Recht aufgegriffen wird. So schlägt etwa der ehemalige italienische Ministerpräsident *Enrico Letta* in seinem Bericht zur Zukunft des Binnenmarkts vor, ein explizites Rückschrittsverbot für den Binnenmarkt einzuführen.¹² Anlass dafür ist die wachsende Tendenz einzelner

Westphalian Order of the Union, *Central European Journal of Comparative Law* 4 (2023), 69 (69 ff.); vertieft dazu *Gilbert*, *Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration*, *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), 641.

¹⁰ Siehe *Hesse*, *Abschied von der ever closer Union: Wege zu einer besseren und realitätsnäheren Europäischen Union*, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 15 (2017), 173.

¹¹ Siehe zu dieser Abgrenzung analog in Bezug auf die menschenrechtliche standstill-Verpflichtung auch *Hachez*, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, S. 571; 537 ff.

¹² Siehe explizit *Letta*, *Much More Than a Market. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. April 2024, S. 125.

Mitgliedstaaten, sich zum Schutz lokaler Unternehmen und Arbeitnehmer wieder stärker auf nationale Grenzen zurückzuziehen. Durch ein Rückschrittsverbot, so *Letta*, würden sich die Kommission, der Rat und das Parlament verpflichten, die bestehenden integrativen Errungenschaften des Binnenmarkts zu bewahren. Auch *Letta* verortet diesen Ansatz normativ in Art. 1 EUV, der die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf eine „immer engere Union der Völker“ aufnimmt.

Die Idee des Fortschritts und das – explizite oder implizite – Verbot von Rückschritt sind der europäischen Integrationsgeschichte inhärent: Sie wirken als politischer Impuls, als rechtliches Leitbild und zunehmend auch als justizieller Maßstab. Ausgangspunkt und Anlass der vorliegenden Untersuchung ist das unionsverfassungsrechtliche Rückschrittsverbot zum Schutz der in Art. 2 EUV verankerten Werte, welches erstmals in der Rechtssache *Repubblica* ausdrücklich durch den Europäischen Gerichtshof genannt wurde. Bislang ist es jedoch in der Rechtsprechung des EuGH kaum weiterentwickelt worden und liegt bisher nur in seinen Grundzügen vor. Die rudimentäre Konzipierung ist auf die bisher eher zufällig wirkende Verwendungsweise und intransparente, defizitäre Urteilsbegründung und Argumentation des Gerichtshofs zurückzuführen. Seine Einführung in dem Gründungsurteil *Repubblica* erfolgte dermaßen *en passant*, dass man die Etablierung des Rückschrittsverbots bei flüchtiger Lektüre fast überlesen und erst recht seine Bedeutung verkennen könnte. Der Inhalt, die konkreten Anwendungsvoraussetzungen und die rechtsdogmatische Einordnung des Instruments sind weitgehend ungeklärt. Dies steht im starken Kontrast zu der Bedeutung und den Potenzialen dieser Rechtsprechung im Bereich der Rechtsstaatlichkeits- und Demokratiekrise. In jüngerer Zeit häufigen sich jedoch die Verweise auf das Rückschrittsverbot und dessen Aufnahme in die unionsrechtliche Diskussion. So betont etwa Generalanwältin *Kokott*, dass „der neue Rechtsgrundsatz des Verbots des Werterückschritts eine weitere Stufe im Rahmen der ‚Rechtsstaatsrevolution‘“¹³ darstelle. Auch Generalanwältin *Ćapeta* greift das Rückschrittsverbot jüngst in ihren Schlussanträgen im Rahmen ihrer Ausführungen zur Verfassungsidentität der Europäischen Union und der Funktion von Art. 2 EUV für das Funktionalisieren der Unionsrechtsordnung auf.¹⁴ Eine nähere Untersuchung und Konzeptualisierung erscheinen vor dem Hintergrund daher umso dringlicher.¹⁵

¹³ Siehe dafür *Kokott*, Der EuGH auf dem Weg zum Verfassungsgericht?, JZ 2025, 278 (280).

¹⁴ Siehe Schlussanträge der Generalanwältin Tamara Ćapeta vom 05. Juni 2025, Rechtssache C-769/22, Europäische Kommission gegen Ungarn Rn. 183.

¹⁵ Siehe dazu auch *Schöck*, Verwaltungsrechtswissenschaft zwischen Theorie und Praxis, in: Martin Burgi (Hrsg.) Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft. Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 11 (26), wonach erst die rechtsdogmatische Aufbereitung des normativen Gehalts bei „dürren Gesetzestexten“ die Maßstabsfunktion gewährleiste; dies lässt sich sinngemäß auf rudimentäre, bisweilen defizitär konkretisierte Rechtsprechung übertragen; siehe dazu auch *Schorkopf*, Gesetzgebung durch

A. Fortschritt und Rückschritt im Kontext

Bevor normative Folgerungen und Forderungen abgeleitet werden können, ist zunächst eine gewisse Konsistenz im Verständnis des Begriffs „Rückschritt“ herzustellen. Während im englischsprachigen Raum im Hinblick auf das Verbot von Rückschritt relativ einheitlich von „non-regression“ gesprochen wird, herrscht im deutschen Sprachraum eine größere Uneinheitlichkeit: Hier finden sich neben dem Begriff des Rückschrittsverbots auch Bezeichnungen wie Regressionsverbot oder Verschlechterungsverbot, etwa im Zusammenhang mit Art. 20a GG.

Bereits die Vielsprachigkeit der Europäischen Union und die Existenz verschiedener Sprachfassungen stellen eine besondere Herausforderung für die begriffliche Fassung des unionsrechtlichen Rückschrittsverbots dar. Im Englischen ist regelmäßig vom „principle of non-regression“ die Rede, im Französisch ähnlich von „non-régression“. Die deutsche Sprachfassung des Grundsatzurteils in der Rechtssache *Repubblica* verwendet hingegen den Begriff „Rückschritt“ und nicht etwa „Regression“¹⁶. In der deutschen Übersetzung der Schlussanträge von Generalanwältin *Čapeta* taucht zwar ebenfalls der Begriff „Rückschritt“, vereinzelt aber auch die Formulierung „Grundsatz der Nichtunterschreitung“¹⁷ auf. Hinzu kommt, dass die Begriffe „Prinzip“ („principle“ auf Englisch; „principe“ im Französischen) oder „Grundsatz“ im unionsrechtlichen Kontext aufgrund der Mehrsprachigkeit, der vielfältigen Übersetzungen und des Fehlens einer einheitlichen europäischen Dogmatik, die klar zwischen Prinzipien, Grundsätzen oder Grundnormen unterscheidet, nicht zu eng oder dogmatisch eingegrenzt werden sollte.¹⁸

Die bislang eher zurückhaltende und niedrigschwellige Anwendung des Rückschrittsverbots durch den Gerichtshof sowie dessen bisher wenig ausdifferenzierte Konzeption haben dazu geführt, dass dem Rückschrittsverbot in der europäischen Rechtswissenschaft kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde und entsprechende Versuche einer Konzeptualisierung gänzlich fehlen. Insbesondere im deutschen Sprachraum hat sich daher bislang auch kein einheitlicher Begriff etabliert, auf den zurückgegriffen werden könnte. Die vorliegende Arbeit, dessen

Höchstgerichte und Parlamente. Zu Anspruch und Versuch einer gewaltenübergreifenden Korrektur von Rechtsprechungsrecht, AöR 144 (2019), 202 (228) der das kooperative Verhältnis zwischen Rechtsprechung und Parlamenten als „Kommunikationsverbund“ bezeichnet, zu welchem durch ihre Vorarbeiten wohl auch die Rechtswissenschaft zählen kann; dazu dass eine Arbeitsteilung auch zwischen Wissenschaft und Gerichten besteht, siehe *Kahl*, Wissenschaft, Praxis und Dogmatik im Verwaltungsrecht, S. 20 ff.

¹⁶ Siehe für die Verwendung und abweichende Bedeutung des Begriffs „Regression“ im deutschen Sprachgebrauch etwa *Ritter*, Historisches Wörterbuch der Philosophie Band 8. R-Sc, S. 481 ff. was auch die Verwendung des Begriffs „Rückschritts“ in diesem Kontext erklären könnte.

¹⁷ Schlussanträge der Generalanwältin Tamara Čapeta vom 05. Juni 2025, Rechtssache C-769/22, Europäische Kommission gegen Ungarn Rn. 182, 183.

¹⁸ Siehe dazu ausführlich auch Kapitel Drei, Abschnitt B. X.

Ziel die dogmatische Konzeptualisierung des Rückschrittsverbots ist, verwendet daher konsistent den Begriff des „Rückschrittsverbots“.¹⁹ Dabei wird bewusst an die Begriffsverwendung in der deutschen Fassung des Grundsatzurteils in der Rechtssache *Repubblika* angeknüpft. Dieses Vorgehen erscheint insofern konsequent, als es sich bei der Arbeit um eine rechtsdogmatische Untersuchung handelt, deren Methodik ihren Ursprung maßgeblich im deutschen Rechtsraum hat.²⁰ Eine Orientierung an der deutschen Urteilsfassung und an der Terminologie der deutschen Sprache ist daher sachgerecht.

Die Anwendung des Rückschrittsverbots und insbesondere die damit verbundene Bewertung von Rückschritt erfordert notwendigerweise eine Kontextualisierung. Diese Kontextualisierungsarbeit ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung, da es sich sowohl bei dem Begriff des Rückschritts als auch bei seinem Antonym des Fortschritts um sogenannte Prozessbegriffe handelt.²¹ Beide Begriffe weisen auf Entwicklungen hin, die stets in einem bestimmten Zusammenhang gestellt werden müssen, um ihre Bedeutung zu erfassen. Darüber hinaus sind sowohl Rückschritt als auch Fortschritt keine neutralen, sondern normativ aufgeladene Kategorien, mit denen regelmäßig eine bestimmte Bewertung indiziert wird.²² Als Interpretations- und Reflexionsbegriffe ermöglichen sie es einer Gesellschaft, sich selbst zu deuten und zu verstehen. Häufig werden die Begriffe gezielt wertend eingesetzt: während Rückschritt oft einen negativ bewerteten zeitlichen Rückgang beschreibt, ist Fortschritt vornehmlich positiv konnotiert und meint keineswegs nur eine wertfreie Kontinuität.²³ Wissenschaftstheoretisch

¹⁹ So zum Beispiel auch *Mader*, Wege aus der Rechtsstaatsmisere: der neue EU-Verfassungsgrundsatz des Rückschrittsverbots und seine Bedeutung für die Wertedurchsetzung (Teil 1), EuZW 2021, 917; ebenso *Riedl*, Werteoperationalisierung und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen, EuR 2025, 173 (178); anders zum Beispiel *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Zur Unabhängigkeit der Justiz. Überblick über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs. PE 767.152 – Dezember 2024, 1 (7) von „Regressionsverbot“ sprechend.

²⁰ Ganz ausführlich m.w.N. zum Begriff und dem Ursprung der Rechtsdogmatik *Kahl*, Wissenschaft, Praxis und Dogmatik im Verwaltungsrecht, S. 65 ff.; *Möllers/Voßkuhle*, Die deutsche Staatsrechtswissenschaft im Zusammenhang der internationalisierten Wissenschaften, Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften 36 (2003), 321 (330 ff.) die Rechtsdogmatik als „Markenzeichen“ umschreiben; *Schoch*, Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Verwaltungsrechtslehre und Staatsrechtslehre, in: Helmut Schulze-Fielitz (Hrsg.) Staatsrechtslehre als Wissenschaft. Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 177 (209) spricht etwa von „Herzstück“; siehe grundlegend auch *Lemartz*, Dogmatik als Methode.

²¹ Siehe zu dieser Einordnung *Jaeggi*, Fortschritt und Regression, S. 42.

²² Siehe dafür *Jaeggi*, Fortschritt und Regression, S. 21; *Koselleck*, Die Geschichte der Begriffe und Begriffe der Geschichte, in: Reinhart Koselleck (Hrsg.) Begriffsgeschichten: Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache, 56 (66–68); *Koselleck*, ‚Fortschritt‘ und ‚Niedergang‘ – Nachtrag zur Geschichte zweier Begriffe, in: Reinhart Koselleck (Hrsg.) Begriffsgeschichten: Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache, 159 (159 ff.).

²³ So auch *Ritter*, Historisches Wörterbuch der Philosophie Band 2. D-F, S. 1032 wonach

betrachtet handelt es sich in der heutigen Zeit um normativ-perspektivische Begriffe, die anzeigen können, ob eine Veränderung mit den Interessen und Wertungen des Urteilenden übereinstimmen.²⁴

Um eine Entwicklung als Fortschritt oder Rückschritt bezeichnen zu können, ist vor allem ein Maßstab erforderlich – also eine Vorstellung davon, was als Fortschritt oder Rückschritt gelten soll. Was diese Begriffe jeweils indizieren, ist regelmäßig eine Frage der Perspektive und damit auch des gewählten Maßstabs.²⁵ Rückschritt und Fortschritt lassen sich daher stets nur im jeweiligen Kontext sinnvoll bewerten und bestimmen. Da das Begriffspaar in den Wissenschaften von der Ordnung bis zur kritischen Bewertung von Entwicklungen verschiedensten Zwecken dient, kann eine interdisziplinäre Anleihe dabei helfen, die unterschiedlichen Facetten von Fortschritt und Rückschritt auszuloten und das eigene Begriffsverständnis zu schärfen:

Die Begriffe Rückschritt und Fortschritt sind in der Geschichtswissenschaft eng mit geschichtsphilosophischen Debatten verbunden.²⁶ Besonders seit der Aufklärung und verstärkt im 19. Jahrhundert haben sie eine zentrale Rolle für das Verständnis historischer Prozesse und gesellschaftlicher Entwicklungen gewonnen.²⁷ Während Fortschritt zum Leitbild aufgeklärten Denkens wurde und als Motor gesellschaftlicher Wandlungsprozesse galt, diente das Konzept von Rückschritt häufig zur Beschreibung und Bewertung von als negativ empfundenen historischen Entwicklungen. Geschichte wurde fortan nicht mehr als zyklischer Prozess von Aufstieg und Fall verstanden, sondern zunehmend als lineare Entwicklung mit offenem, oft positiv bewertetem Ziel interpretiert.²⁸ In

Fortschritt primär ein Fortschreiten zum Besseren bedeute, aber auch vereinzelt zum Schlechteren im Sinne eines Gedeihens oder der Zunahme von etwas Schlechtem; Siehe etwa *Leisner*, Kontinuität als Verfassungsprinzip. Unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts, S. 14.

²⁴ Siehe *Kornwachs*, Fortschritt, in: Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand (Hrsg.) Handbuch Technikethik, 34 (36); siehe auch *Leisner*, Kontinuität als Verfassungsprinzip. Unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts, S. 14.

²⁵ Siehe dazu und zu den Möglichkeiten einer Begriffsbestimmung auch *Rapp*, Fortschritt, S. 10 ff.; ebenso *Adorno*, Fortschritt, in: Helmut Kuhn/Franz Wiedmann (Hrsg.) Die Philosophie und die Frage nach dem Fortschritt. Verhandlungen des 7. Deutschen Kongresses für Philosophie, Philosophie und Fortschritt, Münster in Westfalen 1962, 30 (30).

²⁶ Zur Begriffsgeschichte siehe etwa *Kornwachs*, Fortschritt, in: Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand (Hrsg.) Handbuch Technikethik, 34 (34).

²⁷ Für den Begriff des Fortschritts als Leitvorstellung des aufgeklärten europäischen Denkens seit dem 18. Jahrhundert, siehe *Kornwachs*, Fortschritt, in: Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand (Hrsg.) Handbuch Technikethik, 34 (34).

²⁸ Zum Fortschrittsdenken in der Antike und einem zyklischen Verständnis von Geschichte siehe auch *Rapp*, Fortschritt, S. 104 ff.; siehe auch *Leisner*, Kontinuität als Verfassungsprinzip. Unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts, S. 14 für die Zuschreibung einer gesetzmäßig verlaufenden Entwicklung in eine Richtung; siehe zu dem zyklischen Geschichtsverständnis auch *Kornwachs*, Fortschritt, in: Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand (Hrsg.) Handbuch Technikethik, 34 (34).

diesem Zusammenhang stellt sich auch mit Blick auf das unionsrechtliche Rückschrittsverbot die Frage, inwieweit dieses Instrument, das seine normative Verankerung in Art. 1 UA 2 EUV („immer engere Union“) findet, Ausdruck eines linearen Integrationsverständnisses ist. Denn auch wenn das Rückschrittsverbot in erster Linie lediglich Rückschritt untersagt und mit dem Beitrittszeitpunkt jedenfalls eine Untergrenze festlegt, unter die grundsätzlich nicht mehr zurückgefallen werden darf,²⁹ trägt es doch den Gedanken einer fortschreitenden, vorwärts gerichteten Entwicklung in sich.³⁰

Das Selbstverständnis vieler Denker der Aufklärung wie *Voltaire*, *Kant* und später auch *Hegel* war geprägt von der Überzeugung, dass Vernunft, Freiheit, Wissenschaft und Technik sich stetig weiterentwickeln und damit zu einer besseren Zukunft führen. Besonders in der Philosophie entwickelte sich im 18. Jahrhundert die Vorstellung eines „unendlichen Progress“, also die Idee, dass Fortschritt ein unendlicher Prozess sei, der nie vollkommen abgeschlossen werden kann, sondern in einem ständigen Streben nach Verbesserung besteht.³¹ Diese Perspektive findet sich vor allem bei *Kant* wieder, der zwischen der Vollendung eines Ziels und dem unaufhörlichen Bemühen um Weiterentwicklung unterscheidet und die Weltgeschichte insgesamt als Prozess des Fortschritts begreift.³² In seiner Auffassung ist der moralische und intellektuelle Fortschritt der Menschheit prinzipiell grenzenlos, da sich die Menschheit fortwährend darum bemüht, sich zu verbessern und idealen Prinzipien anzunähern.³³

In den Werken von *Hegel* und *Marx* nimmt die Idee des Fortschritts eine konkrete Gestalt an, indem sie Geschichte als ziel- und sinngerichteten Prozess begreifen. Bei *Hegel* manifestiert sich dies in der Entfaltung des Weltgeistes: für ihn ist die Geschichte „der Fortschritt im Bewusstsein der Freiheit“³⁴. *Hegel* scheint davon auszugehen, dass die Weltgeschichte einem inneren, vernünftigen Plan folgt, der letztlich auf die immer vollständigere Selbstverwirklichung und Anerkennung der menschlichen Freiheit hinausläuft.³⁵ Dabei versteht *Hegel*

²⁹ Siehe zur Konformitätsvermutung ausführlich in Kapitel Drei, Abschnitt A. III. 7. c).

³⁰ Siehe zur integrationsfördernden Funktion des Rückschrittsverbots auch Kapitel Drei, (B. V. 1. b).

³¹ Siehe dazu ausführlich *Ritter*, Historisches Wörterbuch der Philosophie Band 7. P-Q, S. 1446 ff.

³² Siehe dazu etwa *Merseburger*, Kants Theorie der Geschichte, Zeitschrift für Politische Theorie 2 (2011), 201 (201).

³³ Siehe dazu *Kant*, Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik, S. 33 wonach Kant an einen „unaufhörlichen Fortschritt“ glaubte.

³⁴ Siehe näher zu diesem berühmten Zitat aus Hegels Manuskript für seine letzte Vorlesung über Philosophie der Weltgeschichte *Hespe*, „Die Geschichte ist der Fortschritt im Bewußtsein der Freiheit“. Zur Entwicklung von Hegels Philosophie der Geschichte, Hegel-Studien 26 (1991), 177 (177 ff.).

³⁵ Siehe *Hespe*, „Die Geschichte ist der Fortschritt im Bewußtsein der Freiheit“. Zur Entwicklung von Hegels Philosophie der Geschichte, Hegel-Studien 26 (1991), 177 (178) wonach Geschichte auch kein bloßes Schicksal sei, sondern die Entwicklung von in der Menschheit angelegten Anlagen.

Fortschritt weniger als linearen, technik- oder wissenschaftsorientierten Prozess, sondern vielmehr als einen sittlichen oder auch geistigen Entwicklungsweg. Prägend für sein Verständnis ist zudem, dass Fortschritt keineswegs gradlinig verläuft, sondern häufig von Widersprüchen, Krisen und Rückschlägen begleitet wird. Trotz dieser Brüche bleibt für *Hegel* der Verlauf der Geschichte insgesamt teleologisch ausgerichtet: sie zielt auf die Verwirklichung von Vernunft und Freiheit.

Auch bei *Marx* findet die Fortschrittsidee eine zentrale Rolle: er versteht Geschichte als eine Abfolge von Klassengesellschaften, deren innere Widersprüche und Konflikte letztlich in die Überwindung von Ausbeutungsverhältnissen und in die Entstehung einer klassenlosen Gesellschaft münden sollen – ein Endzustand, in dem soziale Gerechtigkeit und Gleichheit verwirklicht werden.³⁶

Demgegenüber erhält der Begriff des Rückschritts vor allem dann Bedeutung, wenn historische Entwicklungen als Abweichung oder gar Umkehrung von dem idealisierten Fortschrittsnarrativ wahrgenommen werden. Rückschritt beschreibt dabei Phasen oder Ereignisse, in denen zuvor erreichte Errungenschaften – etwa im Bereich von Freiheit, Demokratie, Technik oder Wissenschaft – verloren gehen oder zumindest als bedroht erscheinen. Prominente Beispiele finden sich in der historischen Einordnung des Mittelalters, das lange Zeit als Rückschritt im Vergleich zur Antike galt.³⁷ Auch in der Gegenwart spricht man häufig von Rückschritt, wenn autoritäre antidemokratische oder totalitäre Tendenzen erneut an Einfluss gewinnen.³⁸ Mit den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts, den beiden Weltkriegen, Diktatur, Genozid und Technikkatastrophen wie dem Unglück von Tschernobyl, wurde der zuvor weit verbreitete Fortschrittsoptimismus in der Geschichtswissenschaft jedoch zunehmend kritisch hinterfragt.³⁹ Der Glaube an den Fortschritt der Menschheit verlor seine Selbstverständlichkeit; anstatt dessen wird Rückschritt heute auch als Warnsignal und als Hinweis auf die Gefährdung oder Relativität historischer Errungenschaften verstanden. Nach den Katastrophen der beiden Weltkriege kamen Philosophen wie *Theodor W. Adorno* und *Max Horkheimer* im Rahmen der Kritischen Theorie zu dem Schluss, dass Fortschritt in Wissenschaft und Technik keineswegs automatisch auch moralischen Fortschritt bedeutet. In ihrer „Dialektik der Aufklärung“ betonten sie, dass im vermeintlichen Fortschritt stets auch Moment des Rück-

³⁶ Siehe dazu auch knapp *Kornwachs*, Fortschritt, in: Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand (Hrsg.) *Handbuch Technikethik*, 34 (36).

³⁷ Die Vorstellung, dass das Mittelalter einen Rückschritt gegenüber der Antike darstellt, ist heute allerdings als vereinfachte und überholte Sichtweise zu bewerten.

³⁸ Der Begriff „Regression“ wird hier synonym zu „Rückschritt“ verwendet; siehe dazu etwa *Wolkenstein*, *The Dialectic of Backsliding: Thinking with Habermas About Democratic Progress and Regression*, *European Journal of Philosophy* 2025, 1; siehe auch *Schäfer*, *Die demokratische Regression*, S. 1 ff.

³⁹ Siehe zur Fortschrittskritik auch *Kornwachs*, Fortschritt, in: Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand (Hrsg.) *Handbuch Technikethik*, 34 (36).

schritts angelegt sind.⁴⁰ Für *Adorno* stellt Fortschritt daher keinen linearen, durchwegs positiven Prozess dar, sondern einen dialektischen: Fortschritt birgt stets auch zerstörerische Aspekte in sich und vereint sowohl emanzipatorische als auch entfremdende Elemente.⁴¹

Einen vergleichbaren Ansatz verfolgt *Wolkenstein*, der mithilfe von *Habermas*' Rechts- und Demokratietheorie ein differenziertes Verständnis demokratischem Fortschritt und Rückschritt entwickelt.⁴² Ausgangspunkt ist dabei *Habermas*' Konzept des deliberativen Demokratiemodells und der diskursiven Legitimation von Recht und Demokratie.⁴³ Nach *Habermas* stellt Demokratie ein fortlaufendes Projekt dar, in dem Fortschritt nicht als zwangsläufiger Zielverlauf, sondern vielmehr als reflexiver Lernprozess verstanden werden muss.⁴⁴ Entsprechend argumentiert *Wolkenstein*, dass Fortschritt und Rückschritt innerhalb der Demokratie nicht in einem Nullsummenspiel oder einer strikten Dichotomie zueinanderstehen, sondern vielmehr in einem dialektischen Verhältnis.⁴⁵ Demokratischer Rückschritt – etwa in Form der Aushöhlung unabhängiger Institutionen oder der Beschneidung demokratischer Rechte – könne als Ausdruck von ungelösten zugrundeliegenden Problemen oder Konflikten innerhalb eines Systems gedeutet werden. Rückschritt sei daher nicht nur negativ oder als reiner Verlust zu bewerten, sondern mache bestehende Defizite und Gefahren sichtbar, die für einen auf Dauer und Kontinuität angelegten Fortschrittsprozess bearbeitet werden müssen. Da Demokratie grundsätzlich keinen finalen Zustand darstelle, sondern als ein fortwährender Prozess des Aushandelns und Diskutierens von Inhalten und Rechten zu begreifen sei, könne Rückschritt auch als Möglichkeit von Selbstkorrektur und Reflexion verstanden werden.⁴⁶ Im Ergebnis plädiert *Wolkenstein* daher für, Rückschritte produktiv zu verarbeiten und für den weiteren demokratischen Entwicklungsprozess nutzbar zu machen.

⁴⁰ Siehe dazu auch *Adorno*, Fortschritt, in: Helmut Kuhn/Franz Wiedmann (Hrsg.) Die Philosophie und die Frage nach dem Fortschritt. Verhandlungen des 7. Deutschen Kongresses für Philosophie, Philosophie und Fortschritt, Münster in Westfalen 1962, 30 (41) wonach die Dialektik des Fortschritts auch darin liege, dass die geschichtlichen Rückschläge selbst vom Fortschrittsprinzip angeregt werden.

⁴¹ Siehe dazu zum Beispiel *Resch*, Adornos Fortschrittsbegriff: Veränderungen in die Katastrophe oder Möglichkeiten von Befreiung?, in: Heinz Süner (Hrsg.) Theodor W. Adorno: Aktualität und Perspektiven seiner Kritischen Theorie, 91 die zudem bemerkt, dass die Vorstellung Adornos nicht notwendig Pessimismus bedingt, sondern vielmehr einen minimalistischen Fortschrittsbegriff begründet.

⁴² Siehe dazu ausführlich *Wolkenstein*, The Dialectic of Backsliding: Thinking with Habermas About Democratic Progress and Regression, *European Journal of Philosophy* 2025, 1.

⁴³ Siehe dazu zum Beispiel *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 15 ff., 349 ff.

⁴⁴ Siehe *Wolkenstein*, The Dialectic of Backsliding: Thinking with Habermas About Democratic Progress and Regression, *European Journal of Philosophy* 2025, 1 (2, 12).

⁴⁵ *Wolkenstein*, The Dialectic of Backsliding: Thinking with Habermas About Democratic Progress and Regression, *European Journal of Philosophy* 2025, 1 (12).

⁴⁶ *Wolkenstein*, The Dialectic of Backsliding: Thinking with Habermas About Democratic Progress and Regression, *European Journal of Philosophy* 2025, 1 (11).

Sachregister

- A.K.* (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer, EuGH) 164–166
- Abwägung 83–89, 97–98, 123–127, 275–279
- Adorno, Theodor W.* 9–10
- Adressat des Rückschrittsverbots 291–295
- Art. 1 Abs. 2 EUV (immer engere Union) 1–2, 206–208
- Art. 19 Abs. 1 UA 2 EUV 196–198
- Art. 2 EUV 190–192
- Art. 3 Abs. 1 EUV 203–206
- Art. 4 Abs. 3 EUV (loyale Zusammenarbeit) 201–203
- Art. 49 EUV 192–196
- Art. 7 Abs. 2 EUV (Erheblichkeitsschwelle) 258–264
- Asociația Forumul Judecătorilor* (EuGH) 145–149, 159–161
- Associação sindical dos Juizes Portugueses* (EuGH) 133–138
- Autonomie des Unionsrechts 309, 311–313
- Beitrittsverfahren 283, 286, 329
- Kopenhagener Kriterien 146
- Bestandsschutz 38, 41, 46–48, 57, 59, 79, 120, 368
- Checks and Balances 144, 238
- Conseil Constitutionnel 64–70
- Demokratie, europäische 329–332
- Demokratietheorie 92–95
- effet-*cliquet* 64–66
- Erheblichkeitsschwelle 114–118, 255–275
- Euro Box Promotion* (EuGH) 157–160
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) 130–133
- als Ausgangspunkt 130–131
- Formation und Kammersystem 351–353
- Rechtsprechung zum Rückschrittsverbot 129–181
- Selbstzuschreibung als Verfassungsgericht 239
- Fortschritt 1–15,
- und Rückschritt 5–14
- Frankenstate*-Dilemma 234–236
- Funktionen 236–243
- normative Selbstvergewisserung 242
- Schutz des mitgliedstaatlichen Pluralismus 242–243
- Schutzfunktion (primäre Funktion) 237–241
- Etablierung eines individuellen Mindestschutzniveaus 241
- institutionelle Funktion 238–241
- Absicherung institutioneller Rahmenbedingungen 240
- Ausstrahlung der institutionellen Schutzwirkung auf vertikaler Ebene 239–240
- Selbstzuschreibung und Selbstbehauptung des EuGH als Verfassungsgericht 239
- Funktionsweise 231–236
- G.* (nomination des juges de droit commun en Pologne, EuGH) 172–175
- garanties légales des exigences constitutionnelles 64–70
- gegenseitiges Vertrauen, Grundsatz des 198–201

Grundrechte-Charta (GRCh) 46–49
 Grundsatznormen 46–49

Habermas, Jürgen 9–11, 93, 103–107,
 110, 333–336

Hann-Invest (EuGH) 167–171

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 8–9

immer engere Union, *siehe* Art. 1 Abs. 2
 EUV

Inspecția Judiciară (EuGH) 175–177

Inspektorat kam Visshia sadeben savet
 (EuGH) 177–178

IPwskR, *siehe* retrogression /
 retrogressive measures

judicial restraint 355–359, 368–369

Justizorganisation, nationale 137, 141,
 145, 148–154, 164, 168, 173, 178,
 192, 196–198, 209, 227, 252, 255,
 292, 334

Kant, Immanuel 8

Kommission/ Polen (Régime disciplinaire
 des juges, EuGH) 149–157

Kommission/ Ungarn (Valeurs de
 l'Union, EuGH) 161–163, 178–180

Konditionalitätsmechanismus 171, 324,
 337

Kontinuitätspflichten 73–79

- objektiv-rechtliche 77–79
- subjektiv-rechtliche 75–77

Legitimation 99–112, 325–346, 351–358

- Bewertung der Rechtsprechung 333–
 343
- Einhegung des Rückschrittsverbots
 317–326

Legitimationsfaktoren 353–355

- Beteiligung 353–355
- Repräsentativität 353–355

Mandat des Europäischen Gerichtshofs
 317–321, 325–329

Mandatsgrenzen 317–358

Maßstabsbildung 231–233

Mehrheitsprinzip 90–99

- demokratische Reversibilität und
 normative Persistenz 92–95
- Herrschaft der Mehrheit als Problem
 90–92
- Normstruktur und Mehrheitsprinzip
 95–99

Menschenrechte 23–30, 34–35, 221–
 223, 257–272

Menschenwürde 97–98, 222–224, 229–
 231

Metaprinzip 314–316, 364

Mindestschutzniveau 241–242, 364

non-regression (internationales
 Umweltrecht) 30–36

Primärrecht 184–190, 307–315

- Verankerung des Rückschrittsverbots
 184–190

Querschnittsklausel (Art. 12 AEUV) 51–
 54

Rechtsdogmatik 15–16

Rechtsfortbildung 184–188, 327–328

Rechtsgrundlage 182–184

Rechtsnatur 302–316

Rechtsstaatlichkeit 133–134, 138–148,
 152–159, 171–182, 189–201, 211–
 226

- Vorrangstellung 216–221

Rechtsvergleich, dialektischer 19–22

red-lines-approach 278

Referenzpunkt, zeitlich 279–287

Repräsentativität, argumentative 348–
 351

Repubblica (EuGH) 132, 138–145, 212,
 244–249, 279–287, 291

retrogression / retrogressive measures
 (IPwskR) 23–30

Reversibilität, demokratische 73–77, 90–
 112

Rückschritt:

- Abgrenzung Unionsrechtsverletzung
 251–255

- bewusster und unbewusster 118–119
- Ermittlung und Bestimmung 246–251
- Gegenstand 80–83, 245–246
- Rückschrittsverbot
 - Abgrenzung zur Unionsrechtsverletzung 251–255
 - Absolutes 87
 - Adressat 291–295
 - als Metaprinzip 314–316
 - als Verfassungsgrundsatz 307–314
 - anfängliches und nachträgliches 112–114
 - Anwendungsbereich 209–211
 - duales Konzept 87–90
 - Funktionsweise 231–236
 - konservierendes 74–75
 - negative und positive Dimension 295–302
 - Rechtsnatur 302–316
 - Referenzzeitpunkt 119–122, 279–287
 - Relatives 83–87, 275–279
 - Schutzgehalt und Bezugspunkt 211–231
 - Statisches und Dynamisches 119–122
 - unionsrechtliches 182–316
 - Voraussetzungen 244–287
 - zielbezogenes 74
- Rückschrittsvorbehalt 122–128, 287–291
 - unionsrechtlicher 287–291
- Rule of Law, *siehe auch*
 - Rechtsstaatlichkeit 213–227, 231–240, 243–250
- Sąd Najwyższy* (Vorabentscheidungsersuchen, EuGH) 166–167
- Schutzniveau, Absenkung des 33, 67–69, 247
- Schutzniveaulause (Art. 114 Abs. 3 AEUV) 54–57
- Staatszielbestimmung, *siehe auch*
 - Verschlechterungsverbot 36–41
- Steuerungsfähigkeit 233–234
- systemisches Defizit 258–274
 - Qualitative Ebene 266–271
 - Quantitative Ebene 264–265
 - Voluntative Ebene 271–272
 - Zeitliche Ebene 265–266
- Tierschutz (Art. 20a GG) 39–45
- Tierversuchsrichtlinie 39–41, 44–45
- ultra vires* 321, 327
- Umweltrecht, internationales 30–36
 - Rückschrittsverbot 30–36
- UN-Sozialpakt 23–30
- Unabhängigkeit, richterliche 141–142, 148–158, 172–174, 212
- Ungarn/ Parlament und Rat* (EuGH) 171–172
- Unionsrechtsverletzung 251–255
- Unionswerte 190–192, 211–229
 - Binnenhierarchisierung 221–226
 - Transfer des Rückschrittsverbots 212–215
- Verbraucherschutzrecht, europäisches 49–63
- Verbraucherschutzniveau (Art. 169 AEUV, Art. 38 GRCh) 57–63
- Verfassungsgrundsatz 307–314
- Verfassungsidentität 179, 216, 242
- Verfassungssemantik 303–307
- Verhältnismäßigkeit 83–88, 123–126, 276–277
 - Rückschrittsvorbehalt 125–126
- Verschlechterungsverbot (Art. 20a GG) 36–46
- Vertragsänderung und Kodifizierung 343–347
- Vertrauen, gegenseitiges 198–201
- Vertrauensschutz 75–79
- Voraussetzungen, unionsrechtliches
 - Rückschrittsverbot 244–287
- Vorrang des Unionsrechts 157, 284–285, 309–313
- Wertekonstitutionalismus 191
- Wesensgehalt 267–271