

MICHAEL GOLDHAMMER

Die Prognose-  
entscheidung im  
Öffentlichen Recht

*Jus Publicum*

---

Mohr Siebeck

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 303





Michael Goldhammer

# Die Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht

Mohr Siebeck

*Michael Goldhammer*, geboren 1978; Bankfachwirt; Studium der Rechtswissenschaften in Bayreuth; 2007 Erstes Juristisches Staatsexamen; Promotionsstudium im DFG Graduiertenkolleg „Geistiges Eigentum und Gemeinfreiheit“; 2011 Promotion; Rechtsreferendariat im Bezirk des OLG Bamberg; 2012 Zweites Juristisches Staatsexamen; Masterstudium an der University of Michigan Law School; 2018 Habilitation (Bayreuth); bis 2019 Akad. Rat a. Z. an der Universität Bayreuth; im WS 2020/2021 Lehrstuhlvertreter an der Universität Münster.

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – GO 3375/1-1.

ISBN 978-3-16-159834-0 / eISBN 978-3-16-159835-7

DOI 10.1628/978-3-16-159835-7

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

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

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die Differenzierung von Ungewissheit und Unsicherheit ist eine der tragenden Prämissen dieser Untersuchung über die Herausforderung der Zukunft. Sie wurde im Sommersemester 2018 als Habilitationsschrift an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth angenommen. Dass über dem Projekt einer Habilitation phasenweise das Gefühl der Ungewissheit lastet, dürfte nicht ungewöhnlich sein, dass es in meinem Fall aber nie in Unsicherheit umschlug, ist einer Reihe von Menschen geschuldet, denen ich daher danken will.

Prof. Dr. *Oliver Lepsius* nahm mich nach Promotion und Referendariat an seinem Bayreuther Lehrstuhl auf, inspirierte und begleitete mich bei diesem und zahlreichen weiteren Projekten. Für diese langjährige und unschätzbare Förderung danke ich ihm sehr. Den weiteren Mitgliedern des Bayreuther Mentorats, Herrn Prof. Dr. *Stephan Rixen* und Herrn Prof. Dr. *Heinrich Amadeus Wolff*, danke ich für übernommene Gutachten, Stellungnahmen und für ihren wichtigen Beitrag zur zügigen Führung des Verfahrens. Für die Bereitschaft zur Übernahme externer Gutachten bin ich Frau Prof. Dr. *Sophie Schönberger* und Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Kahl* zu großem Dank verpflichtet.

Der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* (DFG) gilt mein Dank für die großzügige Übernahme der Publikationskosten und die damit verbundene Anerkennung.

Die Arbeit entstand über Jahre in einem engen und verlässlichen Netz aus Freunden, Kollegen und Familie. Danken möchte ich vor allem meinen Bayreuther Weggefährten, den Mitgliedern des „Augsburger Kreises“ sowie schließlich Professor Dr. *Diethelm Klippel* und Professor Dr. *Michael Grünberger* für ihr zivilrechtliches Interesse an diesem und anderen Projekten.

Dezember 2020

Michael Goldhammer



## Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Teil 1: Einführung . . . . .	1
I. Die Zukunft ist offen . . . . .	1
II. Realität und Rationalität der Prognostik . . . . .	12
III. Vier Entwicklungsstränge des öffentlich-rechtlichen Prognosesthemas . . . . .	21
IV. Fragestellung, erste Prämissen und Vorgehen . . . . .	42
Teil 2: Kriterien öffentlich-rechtlicher Prognoseentscheidungen . . . . .	51
I. Fallstudien . . . . .	51
II. Juristische Rezeptionsprobleme . . . . .	59
III. Bedarfsstruktur: Was das öffentliche Recht interessiert . . . . .	85
IV. Bedeutungsstruktur: Was der hoheitliche Prognostiker meint . . . . .	104
V. Methodologische Konsequenzen . . . . .	124
Teil 3: Prognoseprobleme im Staats- und Verwaltungsrecht . . . . .	139
A. Prognoseprobleme des Verwaltungsrechts . . . . .	139
I. Recht der Gefahrenabwehr . . . . .	139
II. Sozialrecht . . . . .	192
III. Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	237
IV. Regulierungsrecht . . . . .	280
V. Fazit . . . . .	299
B. Prognoseprobleme der Gesetzgebung . . . . .	312
I. Kennzeichen . . . . .	313
II. Ausgewählte Prognoseprobleme . . . . .	334
III. Prognosestruktur und Methode . . . . .	352
IV. Legislativprognose im Institutionengefüge . . . . .	361
V. Fazit . . . . .	371



C. Regierungsprognose . . . . .	374
I. Einige Anwendungsfelder . . . . .	374
II. Prognostische Struktur der Regierungsprognosen . . . . .	381
III. Rechtliche Struktur der Regierungsprognose . . . . .	382
IV. Kritik . . . . .	386
D. Prognose der Gerichte und Prognose vor Gericht . . . . .	387
I. Typen gerichtlicher Prognosen . . . . .	388
II. Insbesondere: Funktion des BVerfG . . . . .	391
III. Merkmale und Kriterien der Prognose . . . . .	396
Teil 4: Konfiguration der öffentlich-rechtlichen Prognose . . . . .	399
I. Prognose und Institution . . . . .	400
II. Prognose und Normativität . . . . .	428
III. Prognose und Tatsachen . . . . .	440
Teil 5: Fazit und Empfehlungen . . . . .	451
I. Grenzen der öffentlich-rechtlichen Prognostik . . . . .	452
II. Konsequenzen für die Prognosedogmatik . . . . .	455
III. Fazit: Die Kunst der öffentlich-rechtlichen Prognose . . . . .	459
Literaturverzeichnis . . . . .	463
Stichwortverzeichnis . . . . .	501

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Teil 1: Einführung . . . . .	1
I. Die Zukunft ist offen . . . . .	1
II. Realität und Rationalität der Prognostik . . . . .	12
III. Vier Entwicklungsstränge des öffentlich-rechtlichen Prognosestemas	21
1. Von der Gefahr zum Risiko . . . . .	22
2. Maßnahmegesetzgebung und Parlamentskritik . . . . .	26
3. Ausdifferenzierung in den 1970er Jahren . . . . .	34
4. Der Administrative Turn: Regulierungsrecht . . . . .	39
IV. Fragestellung, erste Prämissen und Vorgehen . . . . .	42
Teil 2: Kriterien öffentlich-rechtlicher Prognoseentscheidungen	51
I. Fallstudien . . . . .	51
II. Juristische Rezeptionsprobleme . . . . .	59
1. Die Erfolgskontrolle . . . . .	62
2. Die Vergangenheit . . . . .	65
3. Das Allgemeine . . . . .	72
4. Gesetzmäßigkeit der Zukunft . . . . .	74
5. Experiment und Stückwerk . . . . .	77
6. Die Interpretation . . . . .	81
III. Bedarfsstruktur: Was das öffentliche Recht interessiert . . . . .	85
1. Möglichkeit und Notwendigkeit . . . . .	88
2. Funktion und Relation . . . . .	92
3. Institutionalisierung . . . . .	97
4. Entscheidung und Konkretisierung . . . . .	100
IV. Bedeutungsstruktur: Was der hoheitliche Prognostiker meint . . . . .	104
1. Prognoseart . . . . .	107
2. Unsicherheit ≠ Ungewissheit . . . . .	114
3. Relevante Informationen . . . . .	118
4. Annahmen . . . . .	122
V. Methodologische Konsequenzen . . . . .	124

Teil 3: Prognoseprobleme im Staats- und Verwaltungsrecht . . .	139
A. Prognoseprobleme des Verwaltungsrechts . . . . .	139
I. Recht der Gefahrenabwehr . . . . .	139
1. Grundfall: Die im einzelnen Fall bestehende Gefahr . . . . .	139
a) Struktur der Prognose im Rahmen der Gefahrenabwehr . . . . .	142
aa) Strenge Relationierung . . . . .	142
bb) Grenzen der Relationierung: „dass“ oder „was“? . . . . .	144
cc) Exploratives und unbestimmtes Prognoseproblem . . . . .	144
dd) Prognosehorizont und Zusatzinformation . . . . .	147
b) Rechtliche und institutionelle Formation . . . . .	149
aa) Normativität . . . . .	149
bb) Polizeiliche Maßnahme im Institutionengefüge . . . . .	150
c) Methode und Rezeptionsgrenzen . . . . .	152
aa) Diagnose und Prognose . . . . .	152
bb) Praktische Heuristik . . . . .	154
cc) Zwang zur Stellungnahme . . . . .	156
dd) Gegenbeispiel: Predictive Policing . . . . .	157
d) Fazit des polizeirechtlichen Grundfalls . . . . .	160
2. Erweiterte Anwendungen und ihre Prognoseprobleme . . . . .	162
a) Schleierfahndung . . . . .	162
b) Drohende Gefahr gem. Art. 11 Abs. 3 BayPAG . . . . .	165
c) Abschiebungsanordnung und „beachtliches Risiko“ . . . . .	169
d) Gefährlichkeitsprognose bei der Sicherungsverwahrung . . . . .	176
e) Abstrakte Gefahr bei der Verordnungsgebung . . . . .	185
3. Exkurs: Risikoverwaltungsrecht . . . . .	187
4. Fazit zur Gefahrenabwehr . . . . .	190
II. Sozialrecht . . . . .	192
1. Problem-Typologie der sozialrechtlichen Prognose . . . . .	195
a) Stabilität oder Dynamik? . . . . .	195
b) Weite Relationierung und Finalität . . . . .	197
c) Ermessen und Verhältnismäßigkeit . . . . .	200
d) Bedeutung von Verfahren und Form . . . . .	203
e) Verwaltungsaufwand und Praktikabilität . . . . .	205
f) Organisation und Zuständigkeit . . . . .	207
2. Funktion der Prognose im Sozialrecht . . . . .	209
a) Förder- und Erfolgsprognose . . . . .	209
aa) Arbeitsförderung gem. SGB III . . . . .	210
bb) Rehabilitationsprognose (I) . . . . .	211
cc) Eingliederungsprognose und Einstiegsgeld (SGB II) . . . . .	213
dd) Vorbeugende Leistung gem. §§ 15 Abs. 1 Satz 1 SGB XII . . . . .	214
b) Prognose der Statusentscheidungen . . . . .	215

aa)	Versicherungspflicht oder Versicherungsfreiheit . . . . .	216
bb)	Auffangversicherung vs. Nachwirkender Anspruch (SGBV) . . . . .	218
cc)	Anrechnung von Kindererziehungszeiten . . . . .	219
dd)	Gewöhnlicher Aufenthalt gem. § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I . . . . .	220
c)	Zuständigkeitsprognosen . . . . .	221
aa)	Rehabilitationsprognose (II) . . . . .	221
bb)	Rückausnahme gem. § 7 Abs. 4 SGB II . . . . .	223
cc)	Pflegebedürftigkeit gem. § 14 Abs. 1 Satz 1 SGB XI . . . . .	225
dd)	Weitere Fälle der Zuständigkeitsprognose . . . . .	226
3.	Struktur der sozialrechtlichen Prognose . . . . .	227
a)	Information und Instrumente . . . . .	228
aa)	Mitwirkungs-, Beratungs- und Auskunftspflicht . . . . .	228
bb)	Der vorläufige Bescheid . . . . .	228
cc)	Verwaltungsakt-Fokussierung und Korrekturregeln . . . . .	230
dd)	Fachkundige Stelle . . . . .	231
b)	Methode . . . . .	231
c)	Überprüfbarkeit und institutionelles Zusammenspiel . . . . .	233
4.	Fazit zur sozialrechtlichen Prognose . . . . .	235
III.	Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	237
1.	Die Auswirkungsprognose im Umweltrecht . . . . .	241
a)	Verbotstatbestände: Ordnungsrechtlicher Maßstab . . . . .	241
b)	UVU/UVP . . . . .	243
aa)	Methode und Methodenwahl . . . . .	243
bb)	Vorprüfung bei Neuvorhaben . . . . .	244
cc)	Verhältnis zur FFH-Verträglichkeitsprüfung . . . . .	245
c)	FFH-Verträglichkeitsprüfung: strenge Relationierung . . . . .	246
aa)	„erhebliche Beeinträchtigungen“ gem. § 34 BNatschG . . . . .	246
bb)	Schutz- und Kompensationsmaßnahmen . . . . .	249
cc)	Unsicherheit – Erfolgskontrolle – Beherrschbarkeit . . . . .	251
dd)	Abweichungsprüfung gem. § 34 Abs. 3 BNatschG . . . . .	252
ee)	Kohärenzsicherung gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG . . . . .	254
2.	Verkehrs- und Verkehrslärmprognose im Planungsrecht . . . . .	255
a)	Planrechtfertigung/Bedarfsplanung . . . . .	256
b)	Verkehrsprognose im Kontext der Abwägung . . . . .	261
c)	Verkehrslärmprognose . . . . .	262
aa)	Straße und Schiene . . . . .	262
bb)	Fluglärm . . . . .	263
cc)	Exkurs: Erschütterungsprognose . . . . .	264
d)	Exkurs: Zum Methoden-Dreisatz . . . . .	265
aa)	Geeignete Methode und einwandfreie Bearbeitung . . . . .	265
bb)	Sachverhalt . . . . .	266
cc)	Einleuchtende Begründung: Black Box . . . . .	267

e) Prognosehorizont . . . . .	268
f) Stabilität und Dynamik . . . . .	269
3. Prognostische Struktur und Probleme des Umwelt- und Planungsrechts . . . . .	271
a) Auswirkungsprognose i. w. S. . . . .	271
b) Funktionen der Prognose im Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	272
c) Komplexität und normatives Prognoseproblem . . . . .	273
d) Rechtsschutz und Kontrolldichte . . . . .	274
e) Grenze der Funktionenordnung . . . . .	276
4. Fazit zum Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	278
IV. Regulierungsrecht . . . . .	280
1. Rahmenbedingungen: Der starke Regulierer . . . . .	281
2. Problemkreis 1: Marktdefinition und -analyse gem. §§ 10, 11 TKG . . . . .	285
3. Problemkreis 2: Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung . . . . .	286
a) Methodenwahl zur Berechnung des Anlagevermögens . . . . .	287
b) Beurteilungsspielraum zur Bestimmung der Verzinsung . . . . .	289
c) Vergleichsmarktbetrachtung gem. § 35 TKG . . . . .	291
d) Kein Beurteilungsspielraum: Ermittlung der Stundensätze . . . . .	292
4. Regulierungsermessen als Reaktion . . . . .	293
5. Prognostische Struktur des Regulierungsermessens . . . . .	296
V. Fazit . . . . .	299
1. Bedarfsstruktur . . . . .	301
2. Bedeutungsstruktur . . . . .	303
3. Chancen und Grenzen interdisziplinärer Prognostik . . . . .	304
4. Folgerungen für das Verwaltungsrecht . . . . .	306
B. Prognoseprobleme der Gesetzgebung . . . . .	312
I. Kennzeichen . . . . .	313
1. Handlungsform und Legislative Facts . . . . .	314
2. Selbstzwecksetzung und Eigeninitiative . . . . .	317
3. Weite Relationierung und normatives Prognoseproblem . . . . .	319
4. Unechte Prognose . . . . .	322
5. Demokratie, Repräsentation und Parlamentarismus . . . . .	325
6. Reversibilität der Gesetze . . . . .	331
II. Ausgewählte Prognoseprobleme . . . . .	334
1. Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung . . . . .	336
2. Staatsorganisationsrecht . . . . .	341
a) Sperrklausel . . . . .	342
b) Art. 72 Abs. 2 GG . . . . .	345
3. Umweltrecht und Schutzpflichten . . . . .	349
III. Prognosestruktur und Methode . . . . .	352

1. Prüfungsmaßstäbe . . . . .	353
2. Unsicherheit und Handlungsfähigkeit . . . . .	357
3. Methodische Probleme und rationales Gesetz . . . . .	358
IV. Legislativprognose im Institutionengefüge . . . . .	361
1. Der Prognosespielraum . . . . .	362
2. Nachbesserungspflicht und Experimentiergesetz . . . . .	364
3. Vorleistungspflicht des Gesetzgebers . . . . .	369
4. Zusammenwirken und Vollzugsbedürftigkeit . . . . .	370
V. Fazit . . . . .	371
C. Regierungsprognose . . . . .	374
I. Einige Anwendungsfelder . . . . .	374
1. Außen- und Verteidigungspolitik . . . . .	374
2. Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage . . . . .	377
3. Ausschluss des Informationszugangs nach § 3 Nr. 1 lit. a IFG . . . . .	378
II. Prognostische Struktur der Regierungsprognosen . . . . .	381
III. Rechtliche Struktur der Regierungsprognose . . . . .	382
1. Schwache Relationierung und autonome Zwecksetzung . . . . .	382
2. Accountability als Mittel der Korrektur . . . . .	382
3. Regierungsprognosen im Gewaltengefüge . . . . .	384
IV. Kritik . . . . .	386
D. Prognose der Gerichte und Prognose vor Gericht . . . . .	387
I. Typen gerichtlicher Prognosen . . . . .	388
1. Die eigene Prognose . . . . .	388
a) Folgenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz . . . . .	388
aa) Eilantrag gem. § 32 Abs. 1 BVerfGG (CETA) . . . . .	388
bb) Einstweiliger Rechtsschutz gem. §§ 80 Abs. 5, 123 VwGO . . . . .	389
b) Gefährlichkeitsprognose des Vollstreckungsgerichts . . . . .	390
2. Die „Gegenprognose“ . . . . .	390
II. Insbesondere: Funktion des BVerfG . . . . .	391
1. BVerfG als Staatsgerichtshof . . . . .	391
a) Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage . . . . .	392
b) Parteiverbot: Neue Wahrscheinlichkeitsprognose . . . . .	393
c) Sperrklausel . . . . .	393
d) Föderalismus: Art. 72 Abs. 2 GG . . . . .	394
2. BVerfG als Grundrechtsgericht . . . . .	395
III. Merkmale und Kriterien der Prognose . . . . .	396
1. Funktion der Prognose . . . . .	396
2. Entscheidungssituation . . . . .	397
3. Reversibilität und Korrigierbarkeit . . . . .	398

Teil 4: Konfiguration der öffentlich-rechtlichen Prognose . . . . .	399
I. Prognose und Institution . . . . .	400
1. Institutionelle Bedingungen der Prognose . . . . .	400
2. Inter-institutionelle Mechanismen . . . . .	405
a) Mechanismen der Abstraktion . . . . .	406
aa) Vorbehalt des Gesetzes . . . . .	406
bb) Gesetzesvorrang und Handlungsformenwahl . . . . .	408
cc) Grenze der Gesetzgebung . . . . .	413
b) Mechanismen der Konkretion . . . . .	414
aa) Funktionelle Gewaltengliederung . . . . .	414
bb) Grundrechte und Verhältnismäßigkeit . . . . .	415
cc) Sonderfall: Stendal . . . . .	418
c) Mechanismen der Kooperation . . . . .	420
aa) Vollzug – Kontrolle . . . . .	420
bb) „Entscheidungsverbund“ . . . . .	421
cc) Temporäre Tatsachengeneration . . . . .	423
dd) Unbestimmter Rechtsbegriff . . . . .	424
3. Zusammenspiel der Institutionenfolge . . . . .	426
II. Prognose und Normativität . . . . .	428
1. Offenheit als Bedingung demokratischer Freiheit . . . . .	428
2. Grundrechte und Verhältnismäßigkeit . . . . .	433
3. Ordnungsdanken . . . . .	437
III. Prognose und Tatsachen . . . . .	440
1. Prognose und Formen des Fürwahrhaltens . . . . .	441
2. Sachverhaltstypik und Tatsachenart . . . . .	441
3. Handlungsfähigkeit und Reversibilität . . . . .	444
4. Relevante und irrelevante Tatsachen . . . . .	446
5. Prognose als deutsches Problem? . . . . .	447
Teil 5: Fazit und Empfehlungen . . . . .	451
I. Grenzen der öffentlich-rechtlichen Prognostik . . . . .	452
II. Konsequenzen für die Prognosedogmatik . . . . .	455
III. Fazit: Die Kunst der öffentlich-rechtlichen Prognose . . . . .	459
Literaturverzeichnis . . . . .	463
Stichwortverzeichnis . . . . .	501

## *Teil 1*

# Einführung

## I. Die Zukunft ist offen

Mit dem Hereinbrechen der Pandemie seit Anfang 2020 hatten wohl wenige gerechnet. Es gab warnende Stimmen, aber sie wurden nicht ernst genommen. Ob darin eine törichte Verdrängungs- oder kluge Bewältigungsstrategie vor der lähmenden Ungewissheit der Zukunft lag, ist Ansichtssache und Gegenstand des Streits. Dieser Streit hat viele Dimensionen; er wird politisch geführt, fachwissenschaftlich, philosophisch und juristisch. Das zeigte sich auch an den sehr unterschiedlichen Strategien der Bekämpfung der Pandemie im nationalen und internationalen Vergleich. Dabei trifft die globale Herausforderung im deutschen Recht auf ein sehr spezifisches Dirigat des Zusammenspiels der Disziplinen. Vergleichsweise weitgehend erhebt es politische Entscheidungen und deren fachwissenschaftliche Gründe zum Gegenstand juristischer Kontrolle. An der Grenze des Wissens über die Zukunft zeigt sich dabei gerade in der Frühphase der Pandemie, wie Wissen und Wertung zusammenspielen, um die Orientierungsprobleme zu überwinden.

Der darin liegende vielschichtige und dynamische Umgang mit offener Zukunft ist Ausdruck von Entscheidungen und nicht Folge kausalwissenschaftlicher Notwendigkeit. Der politische Streit um das richtige Verhalten in der Pandemie gibt – bei allen Problemen – sehr eindrucksvoll davon Beleg, wie man der unentrinnbar offenen und unbekanntem Zukunft begegnen kann, ohne sie zu kennen.

Während man einräumen muss, dass den Hoheitsträgern in der Pandemie schließlich auch nichts anderes übrigblieb, wirkt die Hoffnung auf gesichertes Wissen über die Zukunft immer wieder verführerisch attraktiv. Historischen Daten wird nicht selten eine „Gesetzlichkeit“ zugemessen, deren Unausweichlichkeit nur noch unterwerfende Reaktion zulässt und keine Gestaltung. Die Demografiediskussion seit etwa der Jahrtausendwende gehört dazu. 2016 war das Jahr mit der höchsten Geburtenrate seit der Wiedervereinigung.<sup>1</sup> Sie blieb seither auf etwa diesem Niveau. Nach 35 Jahren des Rückgangs wurden in Deutschland zuletzt wieder mehr Kinder geboren. Das Bundesinstitut für Be-

---

<sup>1</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/lebendgeborene-gestorbene.html> [zuletzt besucht am 22.11.2020].



völkerungsforschung sprach gar von einer Trendwende.<sup>2</sup> Gleichzeitig war die Bundesrepublik nicht erst seit der jüngsten Flüchtlingswelle Magnet meist junger Menschen aus Nordafrika und dem Nahen Osten.<sup>3</sup> Schon seit 2008 registrierten die Demografen deutliche Zuwanderungen aus den krisengeplagten Ländern der südlichen Eurozone sowie aus den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

Das Statistische Bundesamt gab vor diesem Hintergrund die Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2020 mit 83,2 Millionen Menschen an und notierte damit einen noch nie erreichten Höchststand.<sup>5</sup> Im Demografiebericht des Bundesinnenministeriums von Januar 2017 heißt es, die Bevölkerung werde bis 2030 nur in einem deutlich geringeren Maße zurückgehen, als bislang angenommen.<sup>6</sup>

Begleitet wird dieser Befund von einer lang schon anhaltenden Phase wirtschaftlichen Wachstums in der Bundesrepublik.<sup>7</sup> In den letzten Jahren erreichten die Zahlen der Erwerbstätigen insgesamt und jene der abhängig Beschäftigten Nachkriegsrekorde,<sup>8</sup> die nach 14-jährigem Aufschwung erst mit dem Corona-Jahr 2020 ihr Ende nahmen.<sup>9</sup> Entsprechend wiesen nicht nur die Sozialversicherungssysteme unerwartete Überschüsse in Milliardenhöhe aus,<sup>10</sup> sondern auch die Haushalte vieler Länder und des Bundes.<sup>11</sup> Wie sich die Pandemie kurz- und mittelfristig auswirkt, lässt sich derzeit noch nicht absehen.

---

<sup>2</sup> Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Pressemitteilung Nr.8/2016 v. 23.9.2016; vergleichbar Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung v. 26.7.2017 – 254/17: Stabilisierung der Kinderlosenquote nicht nur Folge der Zuwanderung, sondern auch der in Deutschland geborenen Frauen.

<sup>3</sup> Ihre Zahl lag 2015 bei etwa 850.000.

<sup>4</sup> Von den etwa 10,039 Millionen Ausländern in Deutschland stammen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 43,4 % aus dem EU-Ausland, vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 15.10.2017, S. 21.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 223 vom 19. Juni 2020; vgl. schon Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 27. Januar 2017 – 33/17; ebenso *Philipp Deschermeier*, Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, IW-Trends, 2.2016, S. 21 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zum Demografiebericht des Bundesinnenministeriums FAZ v. 2. Februar 2017, S. 16.

<sup>7</sup> 2017 wuchs die deutsche Wirtschaft im 8. Jahr, vgl. *Maja Brankovic*, Wirtschaft ohne Zyklus, FAZ v. 17.8.2017, S. 15.

<sup>8</sup> Im 2. Quartal 2017 stieg die Zahl der Erwerbstätigen auf 44,2 Millionen, vgl. Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) v. 5.9.2017. Selbst nach den ersten „Corona-Monaten“ lag die Ziffer – gewiss auch wegen des Instruments der Kurzarbeit – bei 44,7 Millionen im August 2020, vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 379 vom 30. September 2020.

<sup>9</sup> Vgl. *Britta Beeger*, FAZ v. 5.1.2021, S. 15.

<sup>10</sup> Vgl. dazu unter Bezug auf Alexander Gunkel, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Rentenversicherung, FAZ v. 15.11.2017, S. 18.

<sup>11</sup> Nachdem der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung Ende der 1990er Jahre über 20 % stieg und Viele annahmen, er würde immer weiter steigen, liegt er aktuell trotz sog. „Mütterrente“ und „Rente mit 63“ bei 18,7 % und soll bis 2022 nur um 0,1 % steigen. Die sog. Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung betrug 2015 32 Milliarden Euro. Die Regierung selbst nahm 2014 noch an, die Reserve würde nur bis 2018 reichen, so

Vergleicht man all dies jedoch mit der nachgerade depressiven Stimmung in den Jahren um die Jahrtausendwende, so bietet die jüngere und auch noch die gegenwärtige, schon pandemiegeplagte Lage der Bundesrepublik Anlass zum Staunen. Demografische Katastrophen wurden ausgerufen, die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme stand in Frage. *Frank Schirrmacher* traf mit seinem Buch „Methusalem-Komplott“ den Nerv der Zeit und war sehr erfolgreich damit.<sup>12</sup> *Arnulf Baring* diagnostiziert in den 1990er Jahren ein verrottetes Bildungswesen, die Vergreisung der Gesellschaft und eine große Müdigkeit im Land.<sup>13</sup> Der sog. Pisa-Schock tat sein Übriges: Die wenigen Kinder, die es gab, schienen im globalen Wettbewerb hoffnungslos unterlegen. *Hans-Werner Sinn* fragt 2003, ob Deutschland noch zu retten sei.<sup>14</sup> Man übertraf sich mit drastischen Negativszenarien, und Bilder eines „aussterbenden“ oder „vergreisenden“ Volkes ließen die Diskussion nicht selten existentialistische Züge annehmen.<sup>15</sup>

Viele dieser Befürchtungen erscheinen heute – selbst in der Pandemie – in einem anderen Licht oder sind gar überholt. Dafür sind neue, nicht minder schwere Probleme hinzugekommen: Wird es gelingen, die Migrationsbewegungen zu bewältigen, mit sozialen Spannungen und Populismus umzugehen? Wie wird es mit Europa und dem Euro weitergehen? Wird die Finanzkrise wieder aufbrechen? Gelingt es, die älteren Arbeitnehmer länger im Beruf zu halten, um so dem Fachkräftemangel zu begegnen? Wird man die Probleme, die der demografische Wandel – unabhängig von seiner Intensität – stellt, bewältigen können?<sup>16</sup> Auch längst vergessen geglaubte Probleme kehren wieder: Nach langen Jahren von Schulschließungen – vor allem in ländlichen Sprengeln – sprach man zuletzt gar von einem „Schüler-Boom“, der die bisherigen Prognosen der Kultusministerkonferenz für das Jahr 2025 um etwa eine Million Schüler übertreffen soll – mit der Konsequenz, dass der Bedarf an Lehrern und Schulen drastisch steige.<sup>17</sup>

---

dass der Beitrag dann auf 19,7 % hätte steigen müssen. Der deutliche Beschäftigungszuwachs von 2 Millionen gesetzlich Versicherten hat die Mehrbelastung aber kompensiert, vgl. dazu FAZ v. 8. Juli 2017; ferner *Doris Pfeiffer*, Vorsitzende des Spitzenverbandes der gesetzlichen Krankenversicherung, FAZ v. 14.7.2017, S. 19 sowie FAZ v. 23.8.2017, S. 15.

<sup>12</sup> *Frank Schirrmacher*, *Das Methusalem-Komplott*, 8. Aufl. 2004.

<sup>13</sup> *Arnulf Baring*, *Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten*, 1997.

<sup>14</sup> *Hans-Werner Sinn*, *Ist Deutschland noch zu retten?*, 2003; vgl. ähnlich *Meinhard Miegel*, *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*, 2. Aufl. 2002.

<sup>15</sup> Vgl. die pointierte Kritik „von links“ in Christoph Butterwegge/Janine Cremer (Hrsg.), *Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demografischer Wandel und Nationalbewusstsein*, 2002; vgl. dort mit vielen Nachw. aus der Tagespresse in den Jahren um 2000 *Christoph Butterwegge*, *Stirbt „das deutsche Volk“ aus?*, a. a. O., S. 167 ff.

<sup>16</sup> Vgl. dazu den dritten Beratungsgegenstand auf der Jahrestagung der Staatsrechtslehrervereinigung 2014 in Düsseldorf *Jan Ziekow*, *Gestaltung des demographischen Wandels als Verwaltungsaufgabe*, VVDStRL 74 (2015), S. 245 ff.; *Stephan Rixen*, *Gestaltung des demographischen Wandels als Verwaltungsaufgabe*, VVDStRL 74 (2015), S. 293 ff.; *Rüdiger Zuck*, *Die Deutschen in der demographischen Falle*, NJW 1998, S. 880 ff.

<sup>17</sup> Die Kultusministerkonferenz nahm 2013 für das Jahr 2015 eine Schülerzahl von 7,24

Was lernen wir aus diesen Beobachtungen? Dass die Zukunft ungewiss ist, dass demografische, ökonomische, politische Prognosen immer wieder von der Realität widerlegt werden, sie daher unausweichlich unsicher sind,<sup>18</sup> kann niemanden überraschen. Interessanter ist dagegen die stets aufs Neue verblüffende Bereitschaft, ihnen trotzdem zu glauben. Dabei ist dies gar nicht so widersprüchlich. Wenn trotz modernster Verfahren und Prognosetechniken Vorhersagen immer wieder an Grenzen stoßen, dann auch deshalb, weil wir oft alles tun, um gerade zu verhindern, dass sie eintreten, oder – im umgekehrten Falle – damit positive Erwartungen sich realisieren, und seien sie auch noch so utopisch.<sup>19</sup> Darüber zerbrechen wir uns im Privaten den Kopf und darüber werden im großen Zusammenhang Wahlkämpfe geführt. Dass die Zukunft offen und unberechenbar ist, gehört damit ebenso zur ambivalenten Grunderfahrung des Menschen, wie das Bewusstsein, dass Vergangenheit und Zukunft qualitativ verschiedene, nicht strukturgleiche Zeiten sind,<sup>20</sup> man sich also nicht tatenlos in sein Schicksal fügen muss, sondern die Offenheit als Chance begreifen kann.<sup>21</sup>

Gleichzeitig ist es diese Fähigkeit, die Modelle und Berechnungen regelmäßig aus dem Gleichgewicht und den Prognostiker in Misskredit bringt. Von diesem Dilemma weiß schon die Bibel zu berichten. Mit bemerkenswerter Genauigkeit sagt der Prophet Jona der sündigen Stadt Ninive voraus, sie werde in 40 Tagen untergehen. Die Bewohner aber waren erschüttert, benahmen sich fortan anständig und Gott unterließ in seiner Barmherzigkeit die Zerstörung.<sup>22</sup> In der Schrift heißt es weiter: „Das verdroß Jona gar sehr, und er ward zornig.“<sup>23</sup> Dieses Gefühl kann man verstehen. Der Prophet muss – blamabel genug – erleben, wie seine starken Worte ins Leere liefen und es tröstet ihn offensichtlich wenig, dass seine Botschaft immerhin eine drastische Umkehr der Stadt ausgelöst hat. Immer wieder sind Propheten und Prognostiker versucht, um des dahinterliegenden Zwecks willen, Szenarien möglichst drastisch zu beschreiben. Die

---

Millionen an, die Bertelsmann-Stiftung geht 2017 für 2015 von 8,26 Millionen Schülern aus. Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, v. 13.7.2017, S. 6 und *FAZ*, v. 13.7.2017, S. 15.

<sup>18</sup> Vgl. grdl. *Nicholas Rescher*, *Predicting the Future*, 1998, S. 37 ff.

<sup>19</sup> Vgl. zu den psychologischen Gründen inkorrektur Prognosen *Michael Lewis*, *Aus der Welt*, 2017, S. 187.

<sup>20</sup> Vgl. zum Wandel des Zeithorizonts *Hartmut Rosa*, *Beschleunigung*, 2010, S. 26 ff.; vgl. zur „offenen Zukunft“ als herrschende Prämisse der Zukunftsforschung *Armin Grunwald*, *Wovon ist die Zukunftsforschung eine Wissenschaft?*, in: Reinhold Popp/Elmar Schüll (Hrsg.), *Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung*, 2009, S. 25 (26); vgl. insoweit aber zur Kritik an der „wissenschaftlichen“ Prognostik *Johannes Gabriel*, *Der wissenschaftliche Umgang mit der Zukunft*, 2013, S. 407 f.

<sup>21</sup> Vgl. etwa *Reinhard Koselleck*, *Die unbekannte Zukunft und die Kunst der Prognose*, in: ders., *Zeitschichten*, 2003, S. 203 (205); vgl. grdl. und zum Eingriff des Prognostikers selbst *Ossip K. Flechtheim*, *Der Griff nach der Zukunft*, in: Stefan Mögle-Stadel (Hrsg.), *Ist die Zukunft noch zu retten?*, 1995, S. 19 (73).

<sup>22</sup> Jona 4, 1 [Lutherbibel]; vgl. *Friedrich A. Lutz*, *Das Problem der Wirtschaftsprognosen*, 1955, S. 16 f.

<sup>23</sup> Vgl. *Friedrich A. Lutz*, *Das Problem der Wirtschaftsprognosen*, 1955, S. 17.

Prognosen des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums waren deshalb angreifbar, aber, umweltpolitisch gesehen, ausgesprochen erfolgreich.<sup>24</sup> Es ist daher gar nicht so einfach zu bestimmen, wann eine Prognose als erfolgreich oder richtig gelten kann; dies gilt umso mehr, wenn der Prognostiker tatsächlich Teilnehmer im öffentlichen Diskurs, in der politischen Auseinandersetzung ist und nicht „neutraler“ Forscher.<sup>25</sup>

So gesehen ist es eigentlich weniger die Zukunft, die unberechenbar ist, als die beteiligten Menschen. Für das (deutsche) öffentliche Recht, das handelnde Akteure (Landratsamt, Polizei, Gesetzgeber etc.) und ihre Entscheidungen adressiert, wird auf diese Weise die Herausforderung der Prognose – verstanden sowohl als Tätigkeit wie als deren Ergebnis – zum fortwährenden Normalfall. Die damit verbundene Spannung zwischen den Disziplinen zeigt sich in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2001 zur 1994 eingeführten gesetzlichen Pflegeversicherung.<sup>26</sup> Die Versicherung sah keine Beitragsdifferenzierung zwischen kinderlosen und erziehenden Versicherten vor. Der beschwerdeführende Vater von zehn Kindern war der Auffassung, die Beitragsindifferenz verletze ihn in seinen Grundrechten. In der Tat hielt das Gericht die fehlende Differenzierung für verfassungswidrig; sie verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 GG. Dazu führt es im Anschluss an den Sachverständigen *Herwig Birg*<sup>27</sup> aus, die Bevölkerung werde „in den nächsten 50 Jahren unausweichlich und sehr massiv altern“. Ein sprunghafter Anstieg der Geburtenrate sei nicht zu erwarten, zumal ihr deutliches Absinken „bereits eine nicht mehr aufhaltbare Abwärtsspirale“ in Gang gesetzt habe. Rein rechnerisch müsste entweder die Geburtenrate pro Frau von 1,3 umgehend auf 3,8 steigen oder es müssten 188 Mio. jüngere Personen bis zum Jahr 2050 einwandern.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Vgl. dazu *Nicholas Rescher*, *Predicting the Future*, 1998, S. 16; *Rolf Kreibich*, Die Zukunft der Zukunftsforschung, IZT Arbeitsbericht Nr. 32/2009, S. 10f.; *Benjamin Bühler*, Von „Hypothesen, die auf einer Hypothese gründen“. Ökologische Prognostik in den 1970er Jahren, in: Daniel Weidner/Stefan Willer (Hrsg.), *Prophetie und Prognostik*, 2013, S. 59ff.

<sup>25</sup> Vgl. zur Entwicklung der organisierten Zukunftsforschung *Elmar Schüll*, Zur Forschungslogik explorativer und normativer Zukunftsforschung, 2009, S. 223 (223f.); zur politischen Dimension der modernen Zukunftsforschung vgl. *Rolf Kreibich*, Die Zukunft der Zukunftsforschung, IZT Arbeitsbericht Nr. 32/2009, S. 9ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 103, 242 (267) [2001]; dort auch mit Verweis auf *Rainer Mackensen*, Wie sicher sind die demographischen Prognosen?, in: Christian v. Ferber u. a. (Hrsg.), *Die demographische Herausforderung*, 1989, S. 17ff., insbesondere S. 55f.

<sup>27</sup> Herwig Birg erzeugte mit besonders drastischen Bevölkerungsprognosen viel Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit und ist dementsprechend umstritten, vgl. dazu mit zahlr. Nachw. *Christoph Butterwegge*, Stirbt „das deutsche Volk“ aus?, in: ders./Janine Cremer (Hrsg.), *Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demographischer Wandel, Nationalbewusstsein*, 2002, S. 167 (186f.). Vgl. etwa aus der Literatur *Herwig Birg*, *Die ausgefallene Generation*, 2005; *Herwig Birg*, *Die alternde Republik*, 2015.

<sup>28</sup> BVerfGE 103, 242 (268) – Pflegeversicherung [2001]. Vgl. ebenso die Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus 2000 basierend auf dem Bevölkerungsstand vom 1.1.1998, die mit Prognosehorizont 2050 einen Rück-

Das sind sehr beeindruckende Zahlen. Und auch das Gericht ließ sich von ihnen ersichtlich beeindrucken, wenn es dem Gesetzgeber vorhält, dass „die Tendenz der Bevölkerungsentwicklung bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts (!) zu Beginn der neunziger Jahre schon klar erkennbar“<sup>29</sup> war. Wir wissen auch heute nicht, was 2050 sein wird. Niemand weiß das. Vielleicht waren die jüngeren Signale der Entspannung in sozioökonomischer und demografischer Hinsicht nur ein mildes Zwischenhoch auf dem Weg in die angekündigte demografische Katastrophe. Mit dem Vorteil der zeitlichen Nähe darf man nach dem ersten Drittel des Prognosehorizonts aber wohl annehmen, dass das skizzierte Desaster unwahrscheinlicher geworden ist. Das Statistische Bundesamt prognostizierte 2015, dass die Bevölkerung sogar noch fünf Jahre lang wachsen werde, um dann bis 2035 auf einen Stand von 82,2 Millionen Menschen abzusinken,<sup>30</sup> mithin auf das Niveau von heute. Jüngere Schätzungen von Eurostat gehen deutlich darüber hinaus (84,1 Millionen in 2040), weil sie eine höhere Zuwanderung zugrunde legen.<sup>31</sup> Die besonders wichtige Zahl der Einwohner im Erwerbsleben zwischen 20 und 65 Jahren soll von 49,8 Millionen in 2015 auf 43,9 Millionen im Jahr 2035 sinken.<sup>32</sup> Diese Lücke von einigen Millionen Erwerbspersonen wirft zweifellos enorme Probleme auf. Aber von einer „unaufhaltsamen Abwärtsspirale“, von einem schicksalhaften Weg kann keine Rede sein, denn es gibt schließlich Stellschrauben. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf langfristig 67 Jahre<sup>33</sup> zeitigt ebenso ihre Wirkung wie die glückliche Fügung, dass sich derzeit immer noch die Zahl der Erwerbslosen abbaut. Bis zum Corona-Jahr 2020 lag die Vollbeschäftigung in greifbarer Nähe und der Anteil jener, die nach ihrem 60. Geburtstag und sogar noch über die Grenze des Renteneintrittsalters hinaus auch tatsächlich arbeiten, steigt kontinuierlich.<sup>34</sup> Zu-

---

gang von 82 Millionen auf 65–70 Millionen annahm. Vgl. ebenso und auch unter Verweis auf Birg *Andrea Edenharter*, *Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht*, 2014, S. 41 ff.

<sup>29</sup> BVerfGE 103, 242 (268) – Pflegeversicherung [2001].

<sup>30</sup> Eine Berechnung des IW geht von 83,1 Millionen aus, vgl. *Philipp Deschermeier*, Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, *IW-Trends*, 2.2016, S. 21 ff.; zum Vergleich: die Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus 2000 gehen von einem Rückgang von 82 Millionen auf 65–70 Millionen bis 2050 aus.

<sup>31</sup> Vgl. eurostat, *Bevölkerungsvorausschätzung*, abrufbar unter: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj\\_15npms&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_15npms&lang=de) (zuletzt besucht am 19.6.2017).

<sup>32</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, *Bevölkerungsentwicklung bis 2060*, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, abrufbar hier: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2060-presse-5124204159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2060-presse-5124204159004.pdf?__blob=publicationFile) [zuletzt besucht am 22.11.2020].

<sup>33</sup> Die Statistiken basieren meist noch auf dem Renteneintrittsalter von 65 Jahren.

<sup>34</sup> Die Rente mit 63 verursachte zwar eine deutliche Delle. Mittlerweile steigt die Zahl der älteren Arbeitnehmer. Im März 2017 waren 1,3 Millionen mehr Menschen zwischen 60 und 65 sozialversicherungspflichtig beschäftigt als noch vor 10 Jahren, vgl. Bundesagentur für Arbeit

sammen mit der Migration, höherer Produktivität und Gestaltung des Erwerbslebens gibt es also Handlungsoptionen, die die Auswirkungen des Wandels lindern oder ausgleichen. Gewiss: löst man ein Problem, tun sich andere auf, denn Migration bedeutet nicht Integration und wahrlich nicht jeder Erwerbstätige kann jenseits der 60 noch arbeiten. Die Langzeitfolgen von Covid-19 sind noch nicht absehbar. Mitnichten aber treffen die drastischen Prophezeiungen zu, die der Politik die Rolle der Geburtshelferin eines unabwendbaren Verlaufs geben wollen.<sup>35</sup>

Aber hüten wir uns vor retrospektiver Besserwisseri.<sup>36</sup> Warum hätte das Gericht an den Berechnungen des Bevölkerungswissenschaftlers zweifeln sollen? Es hatte schließlich den prozessualen Vorzug, dass es erst in 2001 über ein Gesetz aus 1994 zu entscheiden hatte und so schon eine Entwicklung greifbar selbst erleben konnte. Die Geburtenraten sanken weiter; das noch schlechtere wirtschaftliche Klima tat sein Übriges. Deutschland war in vielen Hinsichten der kranke Mann Europas. Das Gericht konnte sich weder dieser verbreiteten Stimmung entziehen noch den bestechend klaren Zahlen und Berechnungen der Demoskopie und Ökonomie.<sup>37</sup> Es entschied sich vor diesem Hintergrund dafür, die Entwicklung seit den 1960er Jahren bis auf 2040 hochzurechnen.<sup>38</sup> Das ist verständlich. War es aber auch verfassungsrechtlich erlaubt, gar geboten? Oder hätte man gerade vom Gericht nicht erwarten können, sich dem Zeitgeist zu entziehen? Immerhin hält es auf dieser Basis ein gestandenes Parlamentsgesetz für verfassungswidrig.

Den Demografen darf man hier nicht fragen. Er ist Tatsachenforscher und untersucht, was ist. Auch der Rechtswissenschaftler untersucht, was ist. Er untersucht die Natur, die Gesellschaft und Wirtschaft aber nicht, um Thesen ob-

---

(FAZ v. 7.10.2017, S. 19) und vgl. FAZ v. 4. Juli 2017, S. 18; nach Meldungen des Statistischen Bundesamtes war in 2016 jeder neunte Rentner erwerbstätig, darunter viele, die dies ohne finanziellen Zwang waren. Innerhalb von 10 Jahren kam es so zu einer Verdopplung der Erwerbstätigkeit im Rentenalter, vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 240 vom 12.7.2017.

<sup>35</sup> Vgl. *Karl R. Popper*, *Das Elend des Historizismus*, 5. Aufl. 1979, S. 30ff.; *Friedrich A. Lutz*, *Das Problem der Wirtschaftsprognosen*, 1955, S. 10ff.

<sup>36</sup> So *Joachim Radkau*, *Geschichte der Zukunft*, 2017, S. 11 ff.

<sup>37</sup> Vgl. mit ähnlicher Prämisse *Frauke Brosius-Gersdorf*, *Demografischer Wandel und Familienförderung*, 2011, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – „Die Bevölkerung Deutschlands [...] wird bis zum Jahr 2050 auf etwa 74 Millionen bis 68,7 Millionen Menschen zurückgehen.“ (S. 685) – die Bevölkerungsreproduktion als Pflichtaufgabe des Staates begreift, vgl. krit. dazu *Thorsten Kingreen*, Rezension, *JZ* 2012, S. 39f.; differenziert *Stephan Rixen*, *Soziales Recht* 2012, S. 133ff.; vgl. in diesem Kontext *Sebastian Müller-Franken*, *Familienwahlrecht und Verfassung*, 2013; *Andrea Edenharter*, *Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht*, 2014; *Ulrich Becker/Jens Kersten*, *Phänomenologie des Verfassungswandels. Eine verfassungstheoretische und rechtsdogmatische Perspektiverweiterung anlässlich der demografischen Entwicklung*, *AöR* 141 (2016), S. 1ff.

<sup>38</sup> Vgl. zu diesem „historischen Ansatz“ auch die 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2000, S. 7.

jektiver Erkenntnis zu begründen, sondern weil er als Normwissenschaftler Tatsachen benötigt, um den Inhalt einer Norm auf ihrer jeweiligen Konkretisierungsstufe (Verwaltungsakt, Verordnung, Gesetz etc.) zu bestimmen.<sup>39</sup> Bei ihm geht es um das Dürfen, Müssen und Sollen. Nicht aus wissenschaftlicher Neugier interessieren sich Hoheitsträger für Prognosen, sondern juristische Prognosen haben einen Zweck innerhalb der hoheitlichen Konkretisierungsfunktion,<sup>40</sup> sie sind immer nur in bestimmter Hinsicht relevant, sie haben daher eine relationale Struktur.

So gesehen hat das Recht ein gespaltenes Verhältnis zur Tatsachenforschung: es geht nicht ohne sie, aber auch nicht so einfach mit ihr. Entscheidungsträger sind einerseits geradezu süchtig nach immer genaueren Prognosen, letztlich aber entscheiden sie selbst. Der Demograf kann sich umgekehrt darauf zurückziehen, dass Modelle und Kalküle immer nur „unter sonst gleichen Bedingungen“ zu verstehen sind.<sup>41</sup> Sondereffekte können nicht berücksichtigt werden. Sieht man sich indes die jüngere deutsche Geschichte an, so zeigt sich, dass sie fast nur aus Sondereffekten besteht: Auswanderungswellen, Einwanderungswellen, Spanische Grippe, Weltkriege, Massen- und Völkermorde, Aus- und Übersiedlung<sup>42</sup>, Wirtschaftswunder, Gastarbeiter, Pillenknick, Asylbewerber in verschiedenen Wellen seit den 1990er Jahren und so fort. Katastrophen und Boomphasen lassen sich nicht in Modelle stecken und probiert man es doch, dann müssen sich die Projektionen in so breiten Szenarien und Korridoren bewegen, dass sie letztlich nichts mehr aussagen. Die Modelle sind wohl richtig, aber die Zukunft ist offen.<sup>43</sup>

*Karl R. Popper* hätte sicher seine Freude an der Argumentation des Gerichts und der 50-Jahres-Prognose des Demografen und sähe darin einen weiteren Beleg für die Richtigkeit des kritischen Rationalismus. Die langfristige Prognose hielt er für unmöglich und ihre historizistischen Gewährsträger für unglaublich.<sup>44</sup>

Diese Haltung mag vor dem Hintergrund vieler misslungener Vorhersagen, von totalitären gesellschaftlichen Verlaufsgesetzen und Utopien bis zu einfachen Konjunkturprognosen, einleuchten. Doch impliziert dies umgekehrt,

<sup>39</sup> Vgl. *Oliver Lepsius*, *Relationen*, 2016, S. 10ff.

<sup>40</sup> Vgl. grdl. zur rechtssetzenden bzw. -erzeugenden Funktion der Rechtsanwendung auf der Basis von Normen als Rahmen *Hans Kelsen*, *Reine Rechtslehre*, 1. Aufl. 1934, S. 91ff.

<sup>41</sup> *Christoph Engel*, Diskussionsbeitrag, *VVDStRL* 67 (2008), S. 350f.; vgl. dazu *Harald A. Wilsche*, *Einführung in die Wissenschaftstheorie*, 2013, S. 42

<sup>42</sup> Vgl. dazu etwa *Helge Heidemeyer*, *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961*, 1994.

<sup>43</sup> Vgl. *Karl R. Popper/Konrad Lorenz*, in: Franz Kreuzer (Hrsg.), *Die Zukunft ist offen. Das Altenberger Gespräch*, 1985.

<sup>44</sup> *Karl R. Popper*, *Das Elend des Historizismus*, 3. Aufl. 1971; vgl. *Alfred Nordmann*, *Die Hypothese der Wirklichkeit und die Wirklichkeit der Hypothesen*, in: Andreas Hetzel u. a. (Hrsg.), *Pragmatismus – Philosophie der Zukunft?*, 2008, S. 217ff.

darin einen verfassungsrechtlichen Maßstab zu sehen? Schreibt das Grundgesetz den kritischen Rationalismus oder irgendeine andere Methode des möglichst klugen Umgangs mit der Zukunft vor?<sup>45</sup> Oder ist es wissenschaftstheoretisch neutral?

Damit kommt es zu einer Zäsur zwischen öffentlichem Recht und den Fachwissenschaften. Das öffentliche Recht adressiert eine Fülle von Hoheitsträgern, mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen, Graden der Rechtsbindung, Handlungsformen, Wechselbeziehungen und Überprüfbarkeit. Es dirigiert ein munteres Zusammenspiel von Rechtsgewinnungsquellen.<sup>46</sup> In diesem spezifischen Rahmen entfaltet sich die Ambivalenz der offenen Zukunft. Sie ist einerseits Ausdruck eines freien Gestaltungsraums, dessen Offenheit gerade für demokratische Willensbildung unabdingbar ist.<sup>47</sup> Für den Rechtsunterworfenen liegt umgekehrt nicht weniger als ein Skandal darin, dass er Eingriffe hinnehmen soll, die auf einer unsicheren Prognose basieren.<sup>48</sup>

Weder der Verfassungsstaat mit all seinen Institutionen noch die Wissenschaft vom öffentlichen Recht können diese Ambivalenz ignorieren. Und sie tun dies auch nicht. So erklärt sich, dass die Ungewissheit mal zur strengen Überprüfung der Prognose mahnt<sup>49</sup> und mal Grund für einen prognostischen Beurteilungsspielraum ist<sup>50</sup>. Mal spielt Interdisziplinarität eine große Rolle,<sup>51</sup> mal gar keine.<sup>52</sup> Wie Prognose als Tätigkeit oder als deren Ergebnis verstanden

<sup>45</sup> Vgl. klass. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (Holmes J. dissenting): “This case is decided upon an economic theory which a large part of the country does not entertain. [...] The 14<sup>th</sup> Amendment does not enact Mr. Herbert Spencer’s *Social Statics*. [...] [A] Constitution is not intended to embody a particular economic theory [...]” In mehreren Schritten gewinnt der U.S. Supreme Court Abstand von *Lochner*. Vgl. deutlich in *Williamson v. Lee Optical of Oklahoma*, 348 U.S. 483 (1955): „[The] day is gone when this Court uses the Due Process Clause [to] strike down state laws [...], because they may be unwise, improvident, or out of harmony with a particular school of thought.”

<sup>46</sup> Vgl. *Peter Lerche*, Stil, Methode, Ansicht. Polemische Bemerkungen zum Methodenproblem, DVBl. 1960, S. 690 ff.; vgl. zur Konkretisierungsfunktion *Matthias Jestaedt*, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Hans-Uwe Erichsen/Dirk Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 11 Rn. 10 ff.

<sup>47</sup> Vgl. zur Konstitutionalisierung pluraler, offener Zukunft BVerfGE 4, 7 – Investitionshilfe [1954]; vgl. zur Pluralität der Zukunftsbilder aus Sicht der Wissenschaftstheorie *Nik Brown/Brian Rappert/Andrew Webster*, Introducing Contested Futures, 2000, S. 3 (6 ff.); vgl. *Armin Grunwald*, Wovon ist die Zukunftsforschung eine Wissenschaft?, in: Reinhold Popp/Elmar Schüll (Hrsg.), Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung, 2009, S. 25 ff.

<sup>48</sup> Dies reicht von der „einfachen“ Gefahrenprognose, z. B. bei einem Platzverweis, bis hin zu gravierenden Eingriffen wie jene im Kontext der Abschiebungsanordnung gem. § 58a AufenthG, vgl. dazu S. 169 ff.

<sup>49</sup> Besonders deutlich im Falle der FFH-Verträglichkeitsprüfung (siehe S. 246 ff.) oder der Sicherungsverwahrung (S. 176 ff.).

<sup>50</sup> So im Regulierungsrecht (S. 280 ff.).

<sup>51</sup> So z. B. bei der ingenieurwissenschaftlich geleiteten Verkehrs- und Verkehrslärmprognose (siehe dazu S. 255 ff.).

<sup>52</sup> So z. B., wenn es sich um nicht-theoretisierbare Einzelfälle des Alltags handelt, z. B. solche der polizeilichen Gefahrenabwehr (siehe dazu S. 142 ff.).



wird, hängt von ganz verschiedenen Faktoren ab. Die Planrechtfertigung von großen Infrastrukturvorhaben steht beispielsweise im Zeichen politischer Gestaltung und folgt damit anderen Regeln als die polizeiliche Gefahrenprognose, die Grund und Grenze eines Eingriffs ist.

Die Prognose im öffentlichen Recht muss also ihr Verhältnis zu den Fachwissenschaften klären. Und sie muss Kriterien haben, die diese Beziehung im Binnenverhältnis operationalisierbar macht. Nehmen wir als Beispiel die Entscheidungen des BVerfG zum Kopftuch der Lehrerin in einer öffentlichen Schule. Weil dem Gericht im ersten Kopftuchurteil des zweiten Senats aus 2003 empirisch belastbare Daten zur abstrakten Gefährdung des Schulfriedens fehlten, hielt es ein Parlamentsgesetz für erforderlich.<sup>53</sup> Die abweichende Meinung der Richter Jentsch, Di Fabio und Mellinghoff fand dagegen, es bedürfe keines empirischen Nachweises, sondern es obliege der obersten Schulbehörde, die Bekleidung als Dienstvorschrift zu konkretisieren.<sup>54</sup> In der zweiten Kopftuchentscheidung aus 2015 hielt der Erste Senat nicht einmal ein Gesetz für ausreichend, es bedürfe aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vielmehr einer konkreten Gefahr.<sup>55</sup>

Nicht weniger als vier Prognose-Autoritäten lassen sich alleine in dieser Frage identifizieren: der empirisch-wissenschaftliche Nachweis, das Parlamentsgesetz, die konkretisierungsbefugte oberste Schulbehörde (Kultusministerium) und schließlich die gesetzesvollziehende Exekutive im Blick auf eine konkrete Gefahr. Und zu all dem kommt noch eine in unterschiedlichen Graden kontrollierende Gerichtsbarkeit hinzu. Die Ambivalenz der offenen Zukunft erfährt damit eine institutionelle Ausdifferenzierung. Das lässt sich sogar noch weiter treiben. Findet das Problem seine Einkleidung in einer Verfassungsbeschwerde, dann gelangt zum Bundesverfassungsgericht meist ein historischer Fall, aufbereitet von diversen Instanzen. Ganz anders verhält es sich, wenn das Gesetz im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle angegriffen würde. Das neue Gesetz kennt möglicherweise noch keine Fälle, es fehlt das Anschauungsmaterial, es ist abstrakt-genereller Natur; ebenso verhält es sich mit den zugrundeliegenden Tatsachen und Prognosen. Die Idee einer einheitlichen, objektiven, „wissenschaftlichen“ Kausalitätshypothese zwischen Kopftuch und Schulfrieden muss sich an der Institutionenstruktur brechen.

Die Ambivalenz der Zukunft wird auf diese Weise hoheitlich vervielfacht. Obwohl dieser Pluralismus geradezu das Markenzeichen des öffentlichen Rechts ist, erfährt die Prognose im rechtswissenschaftlichen Diskurs aus zwei Gründen nicht selten eine Schlagseite. Sie begegnet uns häufig in der prozessualen Gestalt einer Grundrechtsbeeinträchtigung. Prognosen repräsentieren dann

<sup>53</sup> BVerfGE 108, 282 (306 ff.) – Kopftuch I [2003] = NJW 2003, S. 3111 (3115).

<sup>54</sup> BVerfGE 108, 282 (314 ff.) – Kopftuch I [2003] = NJW 2003, S. 3111 (3117).

<sup>55</sup> BVerfGE 138, 296 – Kopftuch II [2015] = BayVBl. 2015, S. 445 ff. u. 484 ff. (m. Anm. Heinrich Amadeus Wolff).

## Stichwortverzeichnis

- Abschiebungsanordnung 169  
Abwägung 257  
accountability 113, 382  
accuracy 87  
adjudicative facts 316  
Administrative Turn 39  
Angebotsplanung 69, 91  
Annahmen 112ff.  
Apothekenurteil 27f.
- Beobachterperspektive 83  
Beobachtungspflichten 313, 350  
Beurteilungsspielraum 9, 265, 288, 289,  
292, 301, 307  
Big Data 14, 73  
Bindungsgrade 135  
Black Box 90, 267  
Brandeis-Brief 316
- Club of Rome 4, 63  
Common Law 98
- Demograf 7  
Demografie 1, 55  
Demokratie 325ff.  
– demokratische Freiheit 428ff.  
– parlamentarische ~ 344, 368  
Denkstopp 326  
Determinismus 76  
Diagnose 44, 152ff., 364, 458  
Diskriminierung 305, 344, 405  
– statistische ~ 74, 324
- Einschusstheorie 36, 90, 317  
Empirie 127  
Endlager 64, 351  
Entscheidung  
– Entscheidungsträger 101  
– Entscheidungsverbund 421f.  
– Prognoseentscheidung 184, 327  
– Statusentscheidungen 215ff.  
– Wesen der Prognoseentscheidung 225  
Erfahrung  
– Alltagserfahrung 43, 66, 161, 305  
– Erfahrungssätze 71, 151  
– Lebenserfahrung 71, 84  
Erfolgskontrolle 62ff., 147, 251f., 352, 363  
Erkenntnisinteresse 105, 123ff., 451  
– normwissenschaftliches ~ 105  
Ermessen 200ff.  
Erwartungshorizonte 13  
Esoterik 13  
Euphorie  
– Planbarkeitseuphorie 278  
– Techniqueuphorie 128  
Evolution 332  
Exaktheit 19  
Experiment 77ff., 336, 367  
Expertise 57  
– Experte 328
- FFH-Verträglichkeitsprüfung 245ff.  
Finalität 197ff.  
– Finalprogramm 303  
Fluglärm 263f.  
Föderalismus 394  
Fristenlösung 34f.  
Funktion 92ff.  
– ~ der öffentlich-rechtlichen Prognose  
92ff.  
– ~ der Prognose 396ff.  
– ~ der Prognose im Umweltrecht 272ff.  
– funktionelle Gewaltengliederung 414f.  
– Funktionsgrenze 276ff., 368  
– prognostische ~ 234  
Fürwahrhalten 441  
futurity 45, 153, 177, 314, 323  
Futurologie 100

- Gefahr 22 ff.
  - abstrakte ~ 185 ff.
  - drohende ~ 165 ff.
  - Gefahrenabwehr 57, 139 ff.
  - Gefahrenprognose 52
  - Gefahrforschung 191
  - Gefahrverdacht 150, 161
  - terroristische ~ 171
- Generalklausel 143
- Gesellschaft 3, 13
  - ständische ~ 17
- Gesetz 331 ff.
  - Einzelfallgesetz 315
  - Experimentiergesetz 364
  - Maßnahmegesetz 26 ff.
  - rationales ~ 358
  - Rechtsgesetz 363
  - Vorbehalt des ~ 406 ff.
  - Vorrang des ~ 408 ff.
- Gesetzgebung 312 ff.
  - Prognosestruktur der ~ 352 ff.
- Gott 4
- Governance 133
- Grundrechte 359, 415 ff., 433 ff.
  - Grundrechtsgericht 395
  - Grundrechtsintensität 68, 182, 338
  - Grundrechtsschutz 141
  - Grundrechtsträger 436
  - Leistungsdimension der ~ 193
- Grundvertrag 34
- Gutachterstreit 275, 410
  
- Handlungsspielräume 136
- Hermeneutik 82, 184
- Heuristik 154 ff.
  - Alltagsheuristiken 172
  
- Informationen 228 ff.
  - Informationsasymmetrie 134
  - Informationsdefizit 123
  - relevante ~ 118 ff.
  - Zusatzinformation 120, 147 ff., 235, 446
- Instinkt 82
- Institutionen 400 ff.
  - institutionalisierter Kompromiss 329
  - Institutionalisierung 97 ff.
  - institutionelle Mechanismen 405 ff.
    - institutionelles Zusammenspiel 233 ff.
    - Institutionenfolge 135, 426
    - Institutionengefüge 150, 361 ff., 384
- Interdisziplinarität 9
- Interpretation 72, 81 ff.
- Investitionshilfeentscheidung 29
  
- judicial self-restraint 369
  
- Kalkar 35
- Kassenarzt 28, 57, 427
- Kausalität 10, 23
  - Kausalitätsdenken 157
  - Kausalitätslogik 188
  - Kausalzusammenhang 186
- Kohärenzsicherung 254
- Kollegialorgane 401
- Kompetenzen 345
  - Kompetenzträger 96
- Kompromiss 329
- Konjunkturprognosen 8
- Konstitutionalisierung 435
- Kontrolle
  - Fremdkontrolle 453
  - Kontrolldichte 180
  - Selbstkontrolle 135, 453
- Kopftuch 10
- Korrektur
  - Fremdkorrektur 99
  - Selbstkorrektur 398, 426
- KPD-Urteil 333
- Kritischer Rationalismus 9, 37, 79
- Künstliche Intelligenz 25
  
- Lebenschancen 435
- legislative facts 29, 314 ff., 359
- Letztentscheidungskompetenz 295, 307
- Lissabon-Urteil 333
  
- Menschenwürde 185
- Mitbestimmungsurteil 38, 385, 452
- Modell 75, 117
  - Gleichgewichtsmodell 339
- Möglichkeit 88 ff.
  - Möglichkeitsdenken 61, 105, 332, 430 f.
- Nachbesserungspflichten 313, 350, 367
- Nachhaltigkeit 372

- Negativszenarien 3  
 Nikolausbeschluss 200  
 Norm  
 – Handlungsnorm 147, 295, 322  
 – Kontrollnorm 152, 295  
 – Norminterpretation 134  
 – Normkonkretisierung 134, 302  
 Normwissenschaft 49f., 70, 105  
 – Normwissenschaftler 8  
 – normwissenschaftliche Prognose-  
 theorie 137  
 Notwendigkeit 88ff.  
 Notwendigkeitsdenken 61, 105, 136
- Offenheit 428ff.  
 Öffentliches Recht  
 – Bedarfsstruktur des ~ 85ff.  
 – Eigenlogik 454  
 – Erkenntnisinteresse des ~ 80  
 – Handlungsformen des ~ 314, 408ff.  
 – Konfiguration der Prognose 400ff.  
 – normative Autonomie des ~ 125  
 – Normativität der Prognoseentschei-  
 dung 103, 237f., 428ff.  
 Ökonomik 16  
 OMT-Programm 348  
 Ordnungsdenken 437
- Parlament  
 – Parlamentskritik 26ff.  
 – Parlamentarismus 325ff.
- Pflegeversicherung 4  
 Planbarkeitsoptimismus 14  
 Planrechtfertigung 256ff.  
 Planungsleitsätze 257  
 Planungsrecht 237ff.  
 political question 369  
 Praktische Vernunft 432  
 predictive policing 157ff.  
 Prognose 20, 152ff.  
 – ~ der Gerichte 388ff.  
 – Bedarfsprognose 69  
 – Bedeutungsstruktur der ~ 104ff., 303f.  
 – Dynamik der ~ 269ff.  
 – echte ~ 50, 188, 238, 451, 458  
 – explorative ~ 108ff., 152, 199, 254, 320,  
 451  
 – Fehlprognose 26, 151, 170, 346  
 – Förderprognose 209ff.  
 – Gefährlichkeitsprognose 176  
 – Gegenprognose 390f., 410  
 – gesetzesarme ~ 299  
 – Infrastrukturprognose 42  
 – Konfiguration der ~ 400ff.  
 – Kunst der ~ 20  
 – langfristige ~ 78  
 – Mittelprognose 107  
 – Negativprognose 203  
 – normativ-finale ~ 108ff., 152, 319ff.,  
 451  
 – personale ~ 185, 188  
 – politische ~ 99  
 – Prognoseart 107ff.  
 – Prognosedisziplinen 86, 112, 238  
 – Prognosedogmatik 48, 335, 418, 455ff.  
 – Prognosehorizont 6, 52, 147ff., 268f.,  
 443  
 – Prognosekompetenz 46  
 – Prognosemethode 206, 231ff.  
 – Prognosen-Prognose 176  
 – Prognoserisiko 230, 270, 312, 365  
 – Prognosespielräume 124, 323, 362ff.,  
 412  
 – Prognosetheorie 304, 451  
 – Prognoseziel 143  
 – Prognostizierbarkeit 38  
 – Pseudoprognose 46  
 – Regierungsprognose 375ff.  
 – sozialrechtliche ~ 195ff.  
 – Stabilität der ~ 195ff., 269ff.  
 – Trendprognose 119  
 – unechte ~ 50, 322ff., 451  
 – Verkehrsprognose 255ff.  
 – Wissenschaft der ~ 20, 49  
 – Zuständigkeitsprognose 221ff.
- Prognoseproblem 41  
 – exploratives ~ 50, 144ff., 430  
 – normativ-finales ~ 50, 258  
 – unbestimmtes ~ 144ff.
- Prognostik 12ff., 116  
 – handlungsorientierte ~ 116  
 – hoheitliche ~ 104  
 – homo prognosticus 12  
 – Prognostiker 4, 18  
 – Rationalität der ~12
- Prophet 4  
 Prophetie 13

- Rationalität 12 ff., 22 ff., 405 ff., 440 ff.
  - Rationalitätskontrolle 360
  - Rationalitätskriterien 360
- Rechtfertigungskultur 454
- Rechtsbindung 301
- Rechtswissenschaftler 7
- Regierung 374 ff.
  - prognostische Struktur 381 ff.
- Regulierung
  - Prognostische Struktur der ~296 ff.
  - Regulierungsbehörde 281 ff.
  - Regulierungsermessen 40, 283, 293 ff.
  - Regulierungsrecht 39 ff., 280 ff.
  - Regulierungsverbund 285
- Relation 92 ff., 109
  - Grenzen der Relationierung 144 ff.
  - Relationierung 142 ff., 197 ff., 227, 246 ff., 301, 319 ff., 338, 382
- Relativismus 326
- Repräsentation
  - politische ~ 117, 325 ff.
  - ~ und Parlamentarismus 325 ff.
- Retrognose 44, 458
- Reversibilität 331 ff., 398, 444
- Risiko 22 ff.
  - beachtliches ~ 26, 169 ff., 189
  - Restrisiko 349 ff.
  - Risikoeinschätzung 248
  - Risikotechnologie 403
  - Risikoverwaltungsrecht 187 ff.
- Sachbereich 337
- Sachgesetzlichkeit 327
- Schleierfahndung 162 ff., 405
- Schleyer 350
- Schutzpflichten 319, 349 ff.
- Selbsttäuschung 70
- Sicherungsverwahrung 176 ff.
- Sondereffekte 8
- Sozialexperiment 366, 432
- Sozialingenieur 366
- Sozialpolitik 337, 442
- Sozialrecht 192 ff.
- Sozialwissenschaften 78
- Sperrklausel 342 ff., 393 f.
- Staat
  - rationaler ~ 126
  - Rechtsstaat 31, 129, 306, 359
  - sozialer Rechtsstaat 192
  - technischer ~ 462
  - Wissensstaat 128, 448
- Staatsorganisationsrecht 95
- Stendal 418
- Steuerungstheorie 133
- Stückwerk 77
- Tatsachen
  - abstrakt-generelle ~ 338
  - Prognose und ~ 440 ff.
  - relevante ~ 446
  - Tatsachenart 100, 186, 348, 425, 441 ff.
  - Tatsachenbasis 151
  - Tatsachenforscher 7
  - Tatsachenfrage 312
  - Tatsachengenerator 406, 423
  - Tatsacheninstanz 387
- Teilnehmerperspektive 83
- Totalitarismus 81
- Transsexuelle 454
- Trial-and-Error 438
- Umweltrecht 237 ff.
- Umweltverträglichkeitsprüfung 243 ff.
- Ungewissheit 50, 114 ff., 313, 357, 451
- Unsicherheit 50, 114 ff., 251 f., 326, 357, 451
- Untermaßverbot 319
- Utopie 8, 13, 15, 63, 81
- Verfassungsstaat 9
- Vergangenheit 65 ff.
- Verhältnismäßigkeit 34, 140, 143, 180, 200 ff., 312, 324, 356, 415 ff., 433 ff.
- Verkehrslärm 255 ff.
- Verlaufsgesetze 8
- Verrechtlichung 126
- Vertrauensfrage 377 f.
- Vertrauensschutz 439
- Verwaltung
  - Verwaltungsaufwand 205 ff.
  - Verwaltungsrecht 139 ff.
  - Prognoseprobleme der ~ 139 ff.
- Vollkontrolle 447 ff.
- Vollzugsebene 401
- Vorfeld 141
  - Vorfeldmaßnahmen 166
- Vorsorgeprinzip 247

- Wahrscheinlichkeit 24, 72, 106, 139 ff.,  
167
- Wahrscheinlichkeitsgrade 149
  - Wahrscheinlichkeitsurteil 45, 167
- Weissagung 13
- Weltbild 13
- Wertung
- Wertungsfrage 312
  - Werturteil 156
- Wesentlichkeitslehre 150
- Westminster 447 ff.
- Wirklichkeitsdenken 61, 105, 136
- Wissen
- Nichtwissen 130
  - Wissensdefizit 37
  - Wissensgenerierung 129
  - Wissensgesellschaft 130
- Wissenschaft 13, 186
- ~ vs. Lebenserfahrung 186
  - exakte ~ 145, 459
  - Flucht in die ~ 86
  - Referenzwissenschaften 191
  - Technowissenschaften 14, 60
  - Wissenschaftstheorie 59, 78
- Zukunft 1, 101, 196
- „Defuturisierung“ der ~ 71, 238
  - Ambivalenz der ~ 10
  - Gesetzmäßigkeit der ~ 74 ff.
  - Gleichförmigkeit der ~ 67
  - offene Zukunft 9, 12
  - Zukünfte 117
  - Zukunftsannahme 168
  - Zukunftsbilder 21
  - Zukunftsforschung 15, 21
  - Zukunftskompetenz
  - Zukunftsoptimismus 24
  - Zukunftsvorsorge 372 f.
- Zweck
- Fremdzwecksetzung 190, 301, 321, 429
  - Selbstzwecksetzung 317 ff., 334, 382, 429