

# Zukunftssicherndes Verfassungsrecht

Herausgegeben von  
GREGOR KIRCHHOF  
und DANIEL WOLFF

---

**Mohr Siebeck**

# Zukunftssicherndes Verfassungsrecht





# Zukunftssicherndes Verfassungsrecht

Herausgegeben von  
Gregor Kirchhof und Daniel Wolff

Mohr Siebeck

*Gregor Kirchhof* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Rechts, Finanzrecht und Steuerrecht sowie Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg.

*Daniel Wolff* ist Inhaber der Juniorprofessur für Öffentliches Recht an der Universität Augsburg.

ISBN 978-3-16-163702-5 / eISBN 978-3-16-163703-2  
DOI 10.1628/978-3-16-163703-2

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

© 2024 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 epline in Bodelshausen aus der Stempel Garamond gesetzt, von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von Buchbinderei Nädle in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die erste Aufgabe der Politik ist es, dem Gemeinwohl zu dienen. Dennoch stehen die Grundrechte, der soziale Rechtsstaat und die Demokratie angesichts einer latenten Gegenwartsfixierung der Politik unter Druck. Paradigmatisch für dieses Problem stehen die Klima- und Umweltkrisen, der Ressourcenverbrauch, die stetig steigende Verschuldung der öffentlichen Hand und der demografische Abgrund, auf den die umlagefinanzierten Sozialsysteme zusteuern.

Diese Beobachtung nahm das Symposium „Zukunftssicherndes Verfassungsrecht“ zum gedanklichen Ausgangspunkt, das am 7. und 8. Juli 2023 in Augsburg stattfand. Ziel der Veranstaltung war es, das weite Feld der Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht zu vermessen, das das Bundesverfassungsgericht zunächst vor allem in seiner europaverfassungsrechtlichen Rechtsprechung und sodann beherzt im Klimabeschluss betreten hat. Zu diesem Zweck galt es, die völker- und unionsrechtlichen Rahmenbedingungen und Impulse für eine Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht herauszuarbeiten, bestehende verfassungsrechtliche Maßstäbe in der Zeit zu entfalten und womöglich neue Instrumente aus dem Grundgesetz zu entwickeln. Die Zukunft ist ungewiss und der demokratische Entscheidungsraum in der Gegenwart zu wahren. Eine Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht muss daher stets maßvoll sein. Doch bleibt es in der notwendigen Zurückhaltung angesichts der gegenwärtigen Krisen sowie der latenten Zukunftsvergessenheit der Politik eine zentrale Aufgabe der Verfassungsrechtswissenschaft, über eine temporale Fortentwicklung verfassungsrechtlicher Maßstäbe nachzudenken und zu diskutieren.

Der einführende erste Teil des Bands enthält Beiträge zum verfassungsdogmatischen Nach- und Weiterdenken angesichts unzureichender Zukunftspolitik (Daniel Wolff) und eines Klimakonstitutionalismus als viel diskutiertem Referenzgebiet verfassungsrechtlicher Zukunftssicherung (Martin Nettesheim). Daran schließen sich im zweiten Teil Texte zum Zukunftsschutz im Völkerrecht (Kirsten Schmalenbach) und – aus unionsrechtlicher Perspektive – zur Zukunftssicherung als Ressourcenproblem an (Armin Steinbach). Im dritten Teil werden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes in den Blick genommen – in der Frage nach einem allgemeinen Verfassungsprinzip der Zukunftssicherung (Christian Callies). Beiträge zum prospektiven Schutz demokratischer Selbstbestimmung (Tristan Barczak) und des sozialen Staates (Thorsten Kingreen) schließen sich an. Der vierte Teil widmet sich der Zukunftssicherung durch Grundrechte, konkret der Gleichheit in der Zeit (Gabriele Britz), der Menschenwürde und den Schutzpflichten zugunsten künftiger Freiheit (Judith

Froese). Der den Band abschließende fünfte Teil versucht eine Zusammenfassung und einen Ausblick auf Grenzen und mögliche Entwicklungen des zukunftssichernden Verfassungsrechts (Gregor Kirchhof).

Wir danken zuvorderst den Referentinnen und Referenten für ihre Beiträge und die engagierte Teilnahme und Diskussionsfreude während der Veranstaltung, den Verfasserinnen und Verfassern der Diskussionsberichte für die gewissenhafte Dokumentation sowie Annalena Lederer, Juliana Talg und Philipp Wehrmann für die Unterstützung bei der Redaktion des vorliegenden Bands. Beim Verlag Mohr Siebeck und insbesondere bei Julia Caroline Scherpe-Blessing und Rebekka Zech bedanken wir uns für die angenehme Kooperation. Schließlich ergeht ein herzlicher Dank an die Juristische Fakultät der Universität Augsburg, das Augsburger Forum für Steuerrecht e. V. sowie an die Kanzlei Sonntag & Partner, die sowohl die Veranstaltung als auch den Band finanziell gefördert haben.

Augsburg, Juli 2024

Gregor Kirchhof und Daniel Wolff

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
---------------	---

## Teil 1:

### Einführung und Referenzgebiet Klimaschutz

*Daniel Wolff*

Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht – Verfassungsdogmatisches Nach- und Weiterdenken angesichts unzureichender Zukunftspolitik ...	3
--	---

*Martin Nettesheim*

Klimakonstitutionalismus – Verfassungsrechtliche Festlegung von Entwicklungspfaden in eine klimaneutrale Zukunft .....	29
---	----

## Teil 2:

### Zukunftssicherung durch inter- und supranationales Recht

*Kirsten Schmalenbach*

Zukunftsschutz im Völkerrecht .....	55
-------------------------------------	----

*Armin Steinbach*

Zukunftssicherung als Ressourcenproblem – Der Lösungsbeitrag des Europarechts .....	75
--	----

*Clara Folger*

Diskussionsbericht zu den Vorträgen von Kirsten Schmalenbach und Armin Steinbach .....	101
---	-----

## Teil 3:

### Zukunftssicherung und Organisationsprinzipien des Grundgesetzes

*Christian Calliess*

Verfassungsprinzip der Zukunftssicherung .....	107
--	-----



*Salih Okur*

Diskussionsbericht zum Vortrag von Christian Calliess ..... 145

*Tristan Barczak*

Prospektiver Schutz demokratischer Selbstbestimmung ..... 149

*Thorsten Kingreen*

Prospektiver Schutz des sozialen Staates ..... 173

*David Sedlmayr*

Diskussionsbericht zu den Vorträgen von Tristan Barczak  
und Thorsten Kingreen ..... 193

#### Teil 4:

#### Zukunftssicherung durch die Grundrechte des Grundgesetzes

*Gabriele Britz*

„Gleichheit in der Zeit“ – Gleichheit als Grund, nicht aber als Maß  
der Langzeitverantwortung gegenüber künftig Lebenden ..... 199

*Annalena Lederer*

Diskussionsbericht zum Vortrag von Gabriele Britz ..... 225

*Judith Froese*

Menschenwürdige Zukunft und Schutzpflichten zugunsten  
künftiger Freiheit ..... 229

*Annalena Lederer*

Diskussionsbericht zum Vortrag von Judith Froese ..... 253

#### Teil 5:

#### Ausblick

*Gregor Kirchhof*

Zukunftsleitendes Recht – rechtsgeleitete Zukunft.  
Zu den prospektiven und präskriptiven Maßstäben des Grundgesetzes  
und ihren Grenzen – ein zusammenfassender Ausblick ..... 259

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ..... 291

Teil 1:  
Einführung und Referenzgebiet Klimaschutz



# Zukunftssicherung durch Verfassungsrecht

## Verfassungsdogmatisches Nach- und Weiterdenken angesichts unzureichender Zukunftspolitik

*Daniel Wolff*

I. Einführung .....	3
II. Weitgehendes Fehlen zukunftssichernder (Zukunfts-)Politik .....	4
1. Gegenwartspräferenz des Menschen .....	8
2. Gegenwartspräferenz parlamentarischer Demokratien .....	9
3. Fazit .....	13
III. Die Folgen unzureichender Zukunftspolitik .....	13
1. Politische Steuerungsdefizite .....	14
2. Drohende Aushöhlung individueller und kollektiver Selbstbestimmung ..	15
IV. Verfassungsdogmatik angesichts unzureichender Zukunftspolitik .....	16
1. Verfassungsdogmatik als Korrektiv .....	16
2. Kritik an verfassungsdogmatischer Zukunftssicherung und ihre Entkräftung .....	21
V. Schluss: Zukunftssicherung und Rechtswissenschaft .....	27

### I. Einführung

Die Gegenwart bedroht die Zukunft. Konkret können gegenwärtige Verhaltensweisen künftige Handlungsoptionen unumkehrbar beschränken und in bestimmten Bereichen den künftigen Gestaltungsspielraum für Individuen und politische Gemeinschaften auf „Null“ reduzieren. Auf diese Weise bürdet die Gegenwart der Zukunft die eigenen Entscheidungsprämissen auf.<sup>1</sup> Klassische Beispiele dafür umfassen neben Klimaveränderungen und Umweltzerstörungen die Staatsverschuldung, Genmanipulationen und den Einstieg in die Kernenergie.<sup>2</sup>

Um diesem sich in den letzten Jahren zuspitzenden Problem entgegenzuwirken, wird „Zukunftspolitik“ benötigt, an der es jedoch aus strukturellen Gründen mangelt (II.). Konsequenz dessen sind sowohl politische Steuerungs-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch *Böschchen/Weis*, Die Gegenwart der Zukunft, 2007, 14; ähnlich *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 43 f.

<sup>2</sup> Vgl. bereits statt vieler *Riescher*, Zeit und Politik, 1994, 90; siehe auch *Saretzki*, ZParl 1985, 256 (260); *Saladin/Zenger*, Rechte künftiger Generationen, 1988, 18.

defizite als auch die drohende Aushöhlung individueller und kollektiver Selbstbestimmung, die anders als politische Steuerungsdefizite im demokratischen Verfassungsstaat nicht hingenommen werden kann (III.). Für die Problemlösung drängt sich insoweit ein Blick auf das der (Tages-)Politik vorgegebene (Verfassungs-)Recht auf (IV.), dessen Rolle im Kontext der Zukunftssicherung der Rechtswissenschaft zur Reflexion aufgegeben ist (V.).

## II. Weitgehendes Fehlen zukunftssichernder (Zukunfts-)Politik

„The future whispers while the present shouts.“

*Al Gore*<sup>3</sup>

Unter dem Begriff der Zukunftspolitik wird im Folgenden die Erweiterung der vor allem auf die Gegenwart verpflichteten Politik um die Dimension der Zukunft verstanden.<sup>4</sup> Zukunftspolitik wird insbesondere aufgrund der zeitlichen und inhaltlichen Reichweitensteigerung von Wirkungen politischer Verhaltensweisen notwendig,<sup>5</sup> die selbst und/oder deren Folgen nur eingeschränkt reversibel oder gar irreversibel sind und auf diese Weise Zukunftsbindungen erzeugen.<sup>6</sup> Hinzu kommt, dass das Wissen über die von gegenwärtigen politischen Verhaltensweisen ausgehenden Auswirkungen auf die Zukunft stetig zunimmt, inklusive deren Neben- und Spätfolgen. Gleiches gilt für das Wissen über mögliche Handlungsalternativen.<sup>7</sup> Je besser aber Zukunftsprognosen und je umfassender damit die Kenntnisse über mögliche Auswirkungen politischen Handelns oder Unterlassens auf die Zukunft werden, desto größer ist die Zukunftsverantwortung der Gegenwart und „desto mehr liefert Zukunft

<sup>3</sup> *Gore*, *Earth in the Balance*, 1992, 170.

<sup>4</sup> Vgl. *Theisen*, *Zukunftspolitik*, 2000, 21. Der Begriff der Zukunftspolitik wird in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen seit Langem gebraucht (siehe beispielsweise *Röder*, *Konservative Zukunftspolitik*, 1918; *Flechtheim*, *Zeitgeschichte und Zukunftspolitik*, 1974; *Sloterdijk*, in: *Sloterdijk* [Hrsg.], *Vor der Jahrtausendwende*, Bd. 2, 1990, 706 [719]; *Hailbronner*, *ZöR* 2022, 607 [608]), hat bislang allerdings keine einheitliche Bedeutungszuschreibung erfahren.

<sup>5</sup> Siehe dazu bereits *Kleger*, in: Müller-Schmid (Hrsg.), *Begründung der Menschenrechte*, ARSP-Beiheft 26 (1986), 147 (147); *Birnbacher*, *Verantwortung für zukünftige Generationen*, 1988, 13; *Grimm*, in: Huber/Mößle/Stock (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, 3 (7); siehe auch *Safranski*, *Zeit*, 2015, 79, der aufgrund der „enorme[n] Eingriffstiefe technisch-gesellschaftlichen Handelns“ den „menschengemachte[n] Anteil an der Zukunft“ anwachsen sieht.

<sup>6</sup> Ähnlich *Böschen/Weis*, *Die Gegenwart der Zukunft*, 2007, 21; siehe dazu auch *Adam/Groves*, *Future Matters*, 2007, 116f.

<sup>7</sup> So *Birnbacher*, *Verantwortung für zukünftige Generationen*, 1988, 13; *Theisen*, *Zukunftspolitik*, 2000, 9; *Birnbacher/Schicha*, in: *Birnbacher/Brudermüller* (Hrsg.), *Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität*, 2001, 17 (17).

Motive für Politik“.<sup>8</sup> Eine besondere Dringlichkeit der Implementierung von Zukunftspolitik ergibt sich in jüngerer Zeit aus der Tatsache, dass Maßnahmen der Gegenwart nunmehr sogar die Zukunft der Menschheit gefährden können.<sup>9</sup>

Durch Betreiben von Zukunftspolitik setzt sich eine politische Gemeinschaft zu den von ihr hervorgerufenen Entwicklungen und (Zukunfts-)Bindungen explizit in Beziehung.<sup>10</sup> Ihr Ziel ist es, den Möglichkeitshorizont der Zukunft und zukünftige Handlungsspielräume offenzuhalten.<sup>11</sup> An der Zielerreichung versucht sie sich durch Lockerung bestehender sowie durch Verhinderung des Entstehens neuer Bindungen.<sup>12</sup> Zukunftspolitik beinhaltet sowohl Politik dezidiert zugunsten der Zukunft bzw. der in der Zukunft lebenden Menschen, die regelmäßig zulasten der Gegenwart bzw. der (Gegenwarts-)Interessen gegenwärtiger Menschen geht (*Zukunftspolitik im engeren Sinne*), als auch zukunftsverträgliche Gegenwartspolitik, also Politik zugunsten der Interessen der Gegenwart, die aber zumindest keine nachteiligen Folgen für die Zukunft zeitigt (*Zukunftspolitik im weiteren Sinne*).<sup>13</sup>

Bislang fungiert die Zukunft hingegen regelmäßig als „zeitliche Müllhalde“,<sup>14</sup> auf der sich Risiken und Gefahren ökologischer, sozialer und ökonomischer Folgen politischen Handelns deponieren lassen. Diese temporale Verlagerung

<sup>8</sup> So treffend *Möllers*, *Freiheitsgrade*, 4. Aufl. 2021, 158; vgl. auch *Murawiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, 208; zuvor bereits im Bereich der (Zukunfts-)Ethik *Barry*, in: Hacker/Raz (Hrsg.), *Law, Morality, and Society*, 1977, 268 (269); *Jonas*, Das Prinzip Verantwortung, 1. Aufl. 1979, 222 ff. Siehe schließlich *Safranski*, in: Sloterdijk (Hrsg.), *Vor der Jahrtausendwende*, Bd. 1, 1990, 197 (197): „Es gab Zeiten, da waren menschliche Handlungsmöglichkeiten geschützt durch Nichtwissen. [...] Da wir nun aber vom Großen und Ganzen und seiner Zukunft so unabsehbar vieles wissen können, verliert das lebensgeschichtliche Improvisieren im Nahbereich seine Unschuld.“

<sup>9</sup> Vgl. *Birnbacher*, Verantwortung für zukünftige Generationen, 1988, 12; *Robbeck*, Aufklärung und Geschichte, 2010, 191 und 221; siehe auch *Weiss*, *AJIL* 84 (1990), 198 (198).

<sup>10</sup> Vgl. *Adam*, *Timescapes of Modernity*, 1998, 105; *Tamoudi/Faets/Reder*, in: Tamoudi/Faets/Reder (Hrsg.), *Politik der Zukunft*, 2020, 7 (9). Ähnlich *Böhret*, *Folgen*, 1990, 225, der von einer „Folgenpolitik“ spricht.

<sup>11</sup> Ähnlich *Hofmeister*, in: FS für Karl-Hermann Hübler, 1999, 119 (120); *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 56; *Böschchen/Weis*, Die Gegenwart der Zukunft, 2007, 21, die diesbezüglich von vorsorgeorientierter Politik sprechen. Zum ethischen Gebot, den Spielraum zukünftiger Optionen zu erhalten, siehe *Robbeck*, *Zukunft der Geschichte*, *DZfP*, Sonderband 31, 2013, 16; ähnlich auch bereits *Robbeck*, *Aufklärung und Geschichte*, 2010, 232.

<sup>12</sup> Ähnlich *Hofmeister*, in: FS für Karl-Hermann Hübler, 1999, 119 (124). Siehe allgemein zu Selbstbindung des Gesetzgebers *Rausch-Gast*, *Selbstbindung des Gesetzgebers*, 1983, passim.

<sup>13</sup> Für letztere ist die Klimapolitik das wichtigste Beispiel; siehe dazu *Lamping*, in: Straßheim/Ulbricht (Hrsg.), *Zeit der Politik*, *Leviathan*, Sonderband 30 (2015), 173 (178).

<sup>14</sup> So treffend *Rinderspacher*, „Beeilt Euch!“, 2020, 12; siehe auch *Rinderspacher*, in: Bohn et al. (Hrsg.), *Gegenwart und Zukunft sozial-ökologischer Transformation*, 2019, 147 (147). Die „Müllhalde“-Metapher geht zurück auf *Preuß*, in: Guggenberger/Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, 1984, 224 ff.

bedeutet letztlich eine Externalisierung von Zeitkosten in die Zukunft.<sup>15</sup> Demgegenüber überschreitet Zukunftspolitik die *Luhmann'sche* „Vordringlichkeit des Befristeten“ und damit die Belange und Handlungszwänge der Gegenwart und macht diejenigen der Zukunft handlungsrelevanter, also „zur Richtschnur gegenwärtigen Handelns und Entscheidens“.<sup>16</sup> Zukunftspolitik versucht sich im Heute am Schutz der Zukunft und der in ihr lebenden Menschen vor der (Politik der) Gegenwart.<sup>17</sup> In diesem Sinne ist Zukunftspolitik vor allem mit *negativer* Zukunft beschäftigt, wohingegen „normale“ (Gegenwarts-)Politik auf die *positive* Zukunft ausgerichtet ist.<sup>18</sup> Während die *positive Zukunft* bestimmte angestrebte Zustände in der Zukunft umfasst, auf die jegliches politische Handeln (sowie das von der Politik erlassene Recht) ohnehin ausgerichtet ist,<sup>19</sup> geht es bei der *negativen Zukunft* um Zustände, deren Realisierung verhindert werden soll. Konkret zielt Zukunftspolitik demnach vor allem auf die Vermeidung negativer Zustände und Szenarien in der Zukunft. Man kann auch davon sprechen, dass zwar jegliches Handeln zukunftsgerichtet ist,<sup>20</sup> es der Zukunftspolitik aber spezifisch um die *Zukunftssicherung* geht, also um die Bewahrung der Zukunft vor bestimmten Determinierungen, Einschränkungen und sonstigen (negativen) Folgen durch gegenwärtiges politisches Verhalten.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Vgl. *Hofmeister*, in: FS für Karl-Hermann Hübler, 1999, 119 (134); ähnlich *Theisen*, *Universitas* 53 (1998), 41 (41); *Blühdorn*, *Vorgänge* 2010, 44 (50).

<sup>16</sup> So *Rinderspacher*, „Beeilt Euch!“, 2020, S. 12 unter Rekurs auf eine der zentralen Forderungen der Fridays for Future-Bewegung.

<sup>17</sup> Ähnlich *Rinderspacher*, in: Bohn et al. (Hrsg.), *Gegenwart und Zukunft sozial-ökologischer Transformation*, 2019, 147 (147); *Rinderspacher*, „Beeilt Euch!“, 2020, 12.

<sup>18</sup> Zur Unterscheidung zwischen positiver und negativer Zukunft siehe *Hölscher*, *Die Entdeckung der Zukunft*, 2. Aufl. 2016, 322; siehe auch *Hölscher*, in: *Hölscher* (Hrsg.), *Die Zukunft des 20. Jahrhunderts*, 2017, 7 (18). In der Literatur wird bisweilen zwischen einer kurzfristigen Gegenwartspolitik und einer Langfristorientierung der Politik unterschieden; so etwa *Appel*, *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*, 2005, 44; ähnlich *Graf Kielmansegg*, *Merkur* 57 (2003), Heft 651, 583 (584).

<sup>19</sup> Siehe zur Zukunftsgerichtetheit des Rechts unter anderem *Hofmann*, *Das Recht des Rechts, das Recht der Herrschaft und die Einheit der Verfassung*, 1998, 43f.; *Möllers*, *Gewaltengliederung*, 2005, 91; *Schwind*, *Zukunftsgestaltende Elemente im deutschen und europäischen Staats- und Verfassungsrecht*, 2008, 131. Siehe eingehend zur Rechtswissenschaft als „Zukunftswissenschaft“ *Maihofer*, in: *Jahr/Maihofer* (Hrsg.), *Rechtstheorie*, 1971, 427 (430ff.).

<sup>20</sup> Letztlich ist wohl jedes (private und staatliche) Handeln auf die Zukunft gerichtet; so ausdrücklich *Zöpel*, in: *Hesse/Rolff/Zöpel* (Hrsg.), *Zukunftswissen und Bildungsperspektiven*, 1988, 13 (13).

<sup>21</sup> Ähnlich im rechtlichen Kontext *Rauber*, *AöR* 143 (2018), 67 (69 und 76). Der Begriff der Zukunftssicherung findet sich im verfassungsrechtlichen Kontext etwa auch bei *Roßnagel*, *Radioaktiver Zerfall der Grundrechte?*, 1984, 48 und bei *Fees*, *ZBR* 1984, 119 (119) sowie später bei *Eckardt*, *Zukunft in Freiheit*, 2004, 338. „Nachweltschutz“, verstanden als langfristige Sicherung der natürlichen Voraussetzungen für Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen, kann insoweit als Unterfall der Zukunftssicherung angesehen werden; siehe zum Topos des Nachweltschutzes *Hofmann*, *Rechtsfragen der atomaren Entsorgung*, 1981, 280ff.; *Appel*, *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*, 2005, 119 m. w. N.

Zukunftspolitik erscheint naheliegend, wichtig und drängend. Gleichwohl fehlt es an ihr. Sie ist bis heute nur selten mehrheitsfähig, und wenn doch, dann sind es nur solche zukunfts politischen Maßnahmen, die das Ziel der Offenhaltung der Zukunft deutlich verfehlen. Der Grund dafür ist die Gegenwartspräferenz der Politik.<sup>22</sup> Besagte Gegenwartspräferenz ist vielfach diagnostiziert<sup>23</sup> und in Begrifflichkeiten wie „Gegenwartsbezogenheit“,<sup>24</sup> „Gegenwartsfixierung“,<sup>25</sup> „Zukunftsvergessenheit“,<sup>26</sup> „presentism“,<sup>27</sup> „presentist bias“<sup>28</sup>, „Primat des Kurzfristigen“<sup>29</sup>, „short-termism“<sup>30</sup> und „Diktatur des Jetzt“<sup>31</sup> gekleidet worden. Mit alledem ist die Beobachtung gemeint, dass sich Politik ganz überwiegend an kurzfristigen Bedürfnissen orientiert und versucht, Gegenwarts Vorteile zu realisieren, während langfristige Notwendigkeiten vernachlässigt und auf diese Weise Kosten in die Zukunft verschoben werden.<sup>32</sup> Ein Symptom dieser „Diktatur einer zukunftsvergessenen Gegenwart“ ist die seit einiger Zeit Platz greifende Rhetorik der Alternativlosigkeit. Diese gibt zu erkennen, dass Bezugspunkt des jeweiligen politischen Handelns die „schiere Gegenwart“ und nicht die in Demokratien niemals alternativlosen Entscheidungen sind, die von „Vorausentwürfe[n] auf etwas Zukünftiges“ ausgehen.<sup>33</sup> Die Folgen dieser politischen Kurzsichtigkeit sind soziale, finanzielle und ökologische Krisen,<sup>34</sup> die neben einer Vielzahl weiterer spezifischer Auswirkungen Handlungsspielräume in der Zukunft verengen.

<sup>22</sup> Siehe bereits *de Tocqueville*, Über die Demokratie in Amerika [1836], 1976, 639; siehe dazu *Tremmel*, in: SRzG (Hrsg.), HdB Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. 2003, 349 (349 ff.); *Schmidt*, in: FS für Peter Graf Kielmansegg, 2004, 377 (378); siehe auch *MacKenzie*, *Future Publics*, 2021, 6: „Democracies tend to focus on the present not when they are working badly but when they are working well“.

<sup>23</sup> Siehe etwa bereits *Weiss*, In Fairness to Future Generations, 1989, 119; eingehend in jüngerer Zeit *Hahn*, Umwelt- und zukunftsverträgliche Entscheidungsfindung des Staates, 2017, 65 ff.; siehe zur Frage der tatsächlichen Beobachtbarkeit eines *presentist bias* in der Wirklichkeit politischer Systeme *Boston*, *Governing for the Future*, 2017, 23 ff.

<sup>24</sup> *Vorderstraße*, *Zeit und Politikberatung*, 2014, 196.

<sup>25</sup> *Höffe*, Ist die Demokratie zukunfts-fähig?, 2009, 310; siehe auch *Graf Kielmansegg*, *Merkur* 57 (2003), Heft 651, 583 ff.; *Blühdorn*, *Vorgänge* 2010, 44 (47).

<sup>26</sup> *Birnbacher*, Verantwortung für zukünftige Generationen, 1988, 12; später auch *P. Kirchhof*, *Das Gesetz der Hydra*, 2006, 178; *Kabl*, *EurUP* 2016, 300 (300).

<sup>27</sup> *Thompson*, *CRISPP* 13 (2010), 17 ff.

<sup>28</sup> *Boston*, *Governing for the Future*, 2017, 6.

<sup>29</sup> *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, §24 Rn. 51.

<sup>30</sup> *Majone*, *EUI Working Paper RSC No 96/57*; *Tremmel*, in: *Tremmel* (Hrsg.), *Handbook of Intergenerational Justice*, 2006, 1 (14); *Gardiner*, *Ethics & Int. Aff.* 36 (2022), 157 (158).

<sup>31</sup> *WBGU*, *Zeit-gerechte Klimapolitik: Vier Initiativen für Fairness*, Politikpapier Nr. 9, Aug. 2018, 5.

<sup>32</sup> Vgl. *Theisen*, *Zukunftspolitik*, 2000, 12 und 25; *Adam/Groves*, *Future Matters*, 2007, 117; eingehend *MacKenzie*, *Future Publics*, 2021, 8 ff.

<sup>33</sup> So zu Recht *Giesecke/Welzer*, *Das Menschenmögliche*, 2012, 18 f.

<sup>34</sup> *Kersten/Kaupp*, *JuS* 2022, 473 (473).



Doch warum handelt es sich bei der Zukunftsvergessenheit der Politik um ein strukturelles Problem? Die Beantwortung dieser Frage hat zum einen auf Spezifika demokratischer Politik einzugehen (2.). Allerdings ist demokratische Politik von den politischen Präferenzen der gegenwärtigen Wählerschaft abhängig.<sup>35</sup> Insoweit muss thematisiert werden, inwieweit die Gegenwartspräferenz der Demokratie durch die allgemeine Gegenwartspräferenz des Menschen bedingt ist (1.).<sup>36</sup>

### 1. Gegenwartspräferenz des Menschen

Im Ausgangspunkt ist das Problem einfach beschrieben: Das Interesse, die Offenheit der Zukunft zu gewährleisten oder herzustellen, konfliktiert regelmäßig mit den Interessen der Gegenwart. Somit machen es Entscheidungen zugunsten von Zukunftsoffenheit notwendig – zumindest für eine bestimmte Zeit –, gegenwärtige Interessen, wie diejenigen nach Wohlstand, Freiheit und Sicherheit, zurückzustellen und sich unter Umständen sogar Risiken auszusetzen. Mit anderen Worten: Die (Mit-)Berücksichtigung der Zukunft hat Kosten.<sup>37</sup> Insoweit besteht eine Art Konkurrenz zwischen Gegenwart und Zukunft sowie zwischen den in diesen Temporaldimensionen lebenden Personen bzw. deren Interessen.<sup>38</sup>

Da Menschen eine Ego-Präferenz aufweisen, also ihre eigenen Belange höher als diejenigen anderer und damit auch künftiger Menschen einschätzen,<sup>39</sup> wird die Kollision zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Interessen regelmäßig zugunsten der die Entscheidung fallenden gegenwärtigen Menschen und ihrer Interessen aufgelöst. Wenn es gar um die fernere Zukunft geht, die sich nach dem voraussichtlichen Ableben der gegenwärtig entscheidenden Personen abspielen wird, kommt noch hinzu, dass besagte Personen von den in Zukunft betroffenen Menschen weder sanktioniert noch in sonstiger Art und Weise tangiert werden können. Schließlich sind zukünftige Personen zwangsläufig anonym und abstrakt, was einem altruistischen Engagement zu ihren Gunsten abträglich ist.<sup>40</sup>

Aber selbst dann, wenn es um Zukunftsentscheidungen geht, die im wohlverstandenen (Eigen-)Interesse der in der Gegenwart entscheidenden Personen liegen, werden Menschen regelmäßig intuitiv zulasten der Zukunft und zugunsten

<sup>35</sup> Siehe etwa *Lagerspetz*, *Biodivers. Conserv.* 8 (1999), 149 (159 ff.); siehe auch *Graf Kielmansegg*, *Merkur* 57 (2003), Heft 651, 583 (585): „letzten Endes [ist] die Zukunftssensibilität der Regierten ausschlaggebend.“

<sup>36</sup> Siehe dazu etwa *Thompson*, *CRISPP* 13 (2010), 17 (17 ff.); siehe zum Ganzen *Rose*, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, 2018, 59.

<sup>37</sup> So treffend *Davies*, *Solidarity Across Time*, *VerfBlog*, 10.8.2022.

<sup>38</sup> Vgl. *Höffe*, *Ist die Demokratie zukunftsfähig?*, 2009, 172 ff.

<sup>39</sup> Siehe dazu im hiesigen Kontext *Birnbacher*, *Verantwortung für zukünftige Generationen*, 1988, 33; *Graf Kielmansegg*, *Merkur* 57 (2003), Heft 651, 583 (586); *Höffe*, *Ist die Demokratie zukunftsfähig?*, 2009, S35.

<sup>40</sup> *Birnbacher*, in: *Gethmann/Mittelstraß* (Hrsg.), *Langzeitverantwortung*, 2008, 23 (29 und 33); *Rose*, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, 2018, 60.

der Gegenwart votieren, wie die sozial-, politik- und wirtschaftspsychologische Forschung immer wieder gezeigt hat.<sup>41</sup> Erstens neigt der Mensch nämlich dazu, sich auf diejenige geistige Tätigkeit zu konzentrieren, die am einfachsten zu bewältigen ist. Da es regelmäßig leichter fällt, Behauptungen über die Gegenwart und die nahe Zukunft als über die fernere Zukunft aufzustellen, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, das komplexe und damit mühsame Nachdenken über die Zukunft zu vernachlässigen.<sup>42</sup> Zweitens reagieren Menschen vornehmlich auf das, was in ihrer unmittelbaren Umgebung am dramatischsten erscheint. Informationen über die Zukunft und ihre Probleme wirken vergleichsweise abstrakt und wenig dramatisch, weil sie schlicht zeitlich und damit gedanklich weit weg sind. Und drittens haben Menschen die Tendenz, negativen Überlegungen bei ihren Entscheidungen mehr Gewicht zu geben als positiven. Dieser sog. Negativitätsbias hat Folgen für das längerfristige Denken. So ziehen Menschen in der Regel Entscheidungen, die mit kurzfristigen Vorteilen und längerfristigen Kosten verbunden sind (z. B. Geld zu leihen), solchen Entscheidungen vor, die kurzfristige Kosten und längerfristige Vorteile zeitigen (z. B. Sparen).<sup>43</sup>

## 2. *Gegenwartspräferenz parlamentarischer Demokratien*

„Wir wissen natürlich, was wir zu tun haben. Aber wir wissen nicht, wie wir dann wiedergewählt werden können.“

*Jean-Claude Juncker*<sup>44</sup>

Das Defizit an Zukunftspolitik hat seinen Grund nicht allein in der aufgezeigten psychologisch bedingten Gegenwartspräferenz des Menschen, sondern auch in der Gegenwartspräferenz parlamentarischer Demokratien.

Ausgangspunkt der Analyse der Zeitpräferenzen parlamentarischer Demokratien ist die temporale Strukturierung repräsentativ-demokratischer Politik.<sup>45</sup> Jegliche Politik vollzieht sich in der Zeitdimension der Gegenwart, mag sie auch aus der Vergangenheit resultieren und in die Zukunft weisen.<sup>46</sup> Die politische

<sup>41</sup> Siehe zum Folgenden *MacKenzie*, in: Bächtiger et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 2018, 251 (254f.); siehe auch *Boston*, *Governing for the Future*, 2017, 73 ff.

<sup>42</sup> Siehe zum Komplexitätsargument auch *Rose*, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, 2018, 62. Siehe für eine empirische Untersuchung der Gründe für die Diskontierung der Zukunft, die nahelegt, dass der zentrale Grund in der Unsicherheit bzw. Ungewissheit über die zukünftige Entwicklung liegt, *Jacobs/Matthews*, *B. J. Pol. S.* 42 (2012), 903 ff.

<sup>43</sup> Siehe dazu auch *Jacobs*, *Governing for the Long Term*, 2011, 46; *Rose*, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, 2018, 64.

<sup>44</sup> *Süddeutsche Zeitung*, 18.12.2013, Nr. 292, 8.

<sup>45</sup> Siehe dazu sowie zum Folgenden auch *Kahl*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, 267 (276 ff.); aus politikwissenschaftlicher Perspektive siehe etwa Gumbert et al. (Hrsg.), *Demokratie und Nachhaltigkeit*, 2022.

<sup>46</sup> Vgl. *Riescher*, *Zeit und Politik*, 1994, 86; siehe auch *Vorderstraße*, *Zeit und Politikberatung*, 2014, 196.

Gegenwart in parlamentarischen Demokratien ist maßgeblich geprägt von der temporalen Begrenzung demokratischer Macht („Herrschaft auf Zeit“), d. h. vom Rhythmus der Legislaturperioden, der eine zyklische Zeitstruktur nach sich zieht.<sup>47</sup> Die jeweilige Legislaturperiode ist der politische Handlungsraum, in dem Politik gestaltet werden kann.<sup>48</sup> Die laufende Legislaturperiode lässt sich in diesem Sinne als politisch-demokratische Gegenwart begreifen,<sup>49</sup> also als die für demokratische Politik „beherrschbare“ und strukturierbare Zeit. Vorangegangene und nachfolgende Legislaturperioden stellen damit die politiksystem- bzw. demokratieeigene Vergangenheit respektive Zukunft dar.<sup>50</sup>

Angesichts dieser Temporalstruktur parlamentarischer Demokratien mit ihrer Kurzzeitlegitimation und der damit verbundenen Notwendigkeit der Wiederwahl nach Ablauf der Legislaturperiode orientieren sich Parlamentsmehrheiten und die von ihnen gestützten Regierungen an den Bedürfnissen der Wähler in der gegenwärtigen Legislaturperiode und damit an einem vergleichsweise kurzen Zeithorizont.<sup>51</sup> Demgegenüber haben die Zukunft und die in ihr lebenden Menschen in der politiksystemeigenen Gegenwart den Status der „Noch-Nicht-Existenz“.<sup>52</sup> Zukünftige Menschen können keine Repräsentanten wählen,<sup>53</sup> sind in der Regel auch von sonstigen institutionalisierten Formen demokratischer Willensbildung ausgeschlossen und damit politisch ohne Einfluss.<sup>54</sup> *Eric Posner* spricht treffend davon, dass das Wohlergehen zukünftiger Generationen für die gegenwärtige Politik genauso wichtig sei wie dasjenige anderer Länder („The future is another country“).<sup>55</sup>

<sup>47</sup> Vgl. *Linz*, *IPSR* 19 (1998), 19 (19). Anders ist dies gerade in totalitären und autoritären Herrschaftssystemen, in denen Machthaber auf unbestimmte Zeit regieren, das politische Leben „radikal ‚entaktet‘ und der kontingenten Zeitlichkeit des Lebens von Personen ausgesetzt“ ist; so treffend *Offe*, in: *Straßheim/Ulbricht* (Hrsg.), *Zeit der Politik, Leviathan*, Sonderband 30 (2015), 29 (41) m. w. N.

<sup>48</sup> Vgl. *Riescher*, *Zeit und Politik*, 1994, 93 und 230; *Vorderstraße*, *Zeit und Politikberatung*, 2014, 193 und 195; siehe auch *Palonen*, *The Politics of Limited Times*, 2008, 13.

<sup>49</sup> Siehe *Riescher*, *Zeit und Politik*, 1994, 93, wonach sich die politische Gegenwart als je aktueller Handlungsraum nach einer Mandatsverlängerung weiter erstrecken kann. Siehe auch *Leisner*, *Der Staat* 8 (1969), 273 (291), dem zufolge die Volkssouveränität in der periodischen Wahl „kleine Historien“ schafft.

<sup>50</sup> Vgl. *Riescher*, *Zeit und Politik*, 1994, 230; *Vorderstraße*, *Zeit und Politikberatung*, 2014, 194.

<sup>51</sup> Vgl. statt vieler *Theisen*, *Zukunftspolitik*, 2000, 20; *Jacobs*, *Governing for the Long Term*, 2011, 28.

<sup>52</sup> Siehe dazu *Rose*, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, 2018, 62 m. w. N.; siehe auch *Gosseries*, *Good Soc.* 17 (2008), 32 (36).

<sup>53</sup> Siehe monographisch zur Vertretung von „Menschen ohne Stimme“ als Teil des Volkes *Köhler*, *Die Repräsentation von Non-Voice-Partys in Demokratien*, 2017, passim.

<sup>54</sup> Vgl. statt vieler *Rose*, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*, 2018, 2 und 19; *MacAskill*, *What We Owe the Future*, 2022, 9ff.; so nunmehr auch *BVerfGE* 157, 30 (144f. Rn. 206).

<sup>55</sup> *Posner*, *U. Chi. L. Rev.* 74 (2007), 139 (143); ähnlich *MacAskill*, *What We Owe the Future*, 2022, 12 sowie – klassisch – *Jefferson*, in: *Smith* (Hrsg.), *The Republic of Letters: The*