

GREGOR KIRCHHOF

Intertemporale
Freiheitssicherung

Mohr Siebeck

Gregor Kirchhof

Intertemporale Freiheitssicherung:

Klimaschutz – Sozialsysteme –
Staatsverschuldung



Gregor Kirchhof

Intertemporale Freiheitssicherung:
Klimaschutz – Sozialsysteme –
Staatsverschuldung

Über einen notwendigen Grundrechtsschutz in der Zeit
und seine Grenzen

Mohr Siebeck

Gregor Kirchhof, geb. 1971, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht sowie Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg.

ISBN 978-3-16-161321-0 / eISBN 978-3-16-161322-7
DOI 10.1628/978-3-16-161322-7

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

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. 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 gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Bundesverfassungsgericht blickt in seiner Klimaschutzentscheidung weit in die Zukunft und letztlich auch über das Umweltrecht hinaus. Das Gericht erweitert den Grundrechtsschutz um ein neues rechtliches Institut, die „intertemporale Freiheitssicherung.“ Den Anlass bot der Kampf gegen den Klimawandel. Dieser verlangt, die Erderwärmung zu mindern. Nach jetzigem Stand ist hierfür deutlich weniger Kohlenstoffdioxid (CO₂) zu emittieren. Der deutsche Gesetzgeber hat daher CO₂-Kontingente festgelegt, die gegenwärtig und zukünftig genutzt werden dürfen. Doch wer seine grundrechtliche Freiheit entfaltet, wer sich fortbewegt, wer heizt, Anlagen betreibt oder Gebäude errichtet, setzt CO₂ frei. Nahezu jegliches Verhalten ist – so das Bundesverfassungsgericht – mit dem Ausstoß von Kohlenstoffdioxid verbunden. Dann aber begrenzen die Kontingente Freiheit und sind über Generationen hinweg verhältnismäßig zu verteilen.

Dieser neue Grundrechtsschutz greift unter zwei engen Voraussetzungen. Erstens muss eine Entwicklung im Wesentlichen feststehen, die – wie die Erderwärmung – nicht einfach korrigiert werden kann. Sonst werden heute keine Weichen gestellt, die morgen sicher zu Grundrechtseingriffen führen. Hinzutreten muss – zweitens – ein intertemporales Budget, das die Gegenwart mit der Zukunft wie in der Zeit kommunizierende Röhren verbindet. Wird gegenwärtig mehr CO₂ emittiert, sind Treibhausgase in Zukunft – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – entsprechend freiheitswirksam einzusparen. Hinzutreten können Gefahrenschwellen, wenn die Erderwärmung auf über 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau steigt. Diese Kippunkte intensivieren den Freiheitsschutz erheblich, bilden jedoch keine Voraussetzung. Das intertemporale Budget wird für den Klimaschutz angesichts dessen Komplexität, natürlicher Emissionsquellen, der technischen Entwicklung und des Pariser Klimaschutzabkommens bezweifelt. Die geforderte Planung verletze den Gestaltungsraum des Gesetzgebers und missachte die Grenzen der Planbarkeit. Diese Einwände betreffen vor allem den Klimaschutz. Das neue grundrechtliche Institut muss sie nur in Teilen aufnehmen.

Gegenwärtig stellt sich die Frage, ob die intertemporale Freiheitssicherung über den Klimaschutz hinaus auf andere Bereiche wie die Sozialsyste-

me oder die Staatsverschuldung anwendbar ist. Das neue Institut wurzelt in den Freiheitsrechten. Freiheit ist grundsätzlich unbestimmt, erfasst ersichtlich mehr als das Umweltrecht. Die neue Freiheitssicherung ist daher nicht auf den Klimaschutz beschränkt.

Die Staatsverschuldung wird primär durch objektives Recht begrenzt. Der neue Individualrechtsschutz greift daher nicht unmittelbar. Doch ist sein Kerngedanke, die Generationengerechtigkeit, maßgeblich. Öffentliche Schulden sind gerechtfertigt, wenn besondere Situationen sonst nicht zu meistern sind. Sie können aber – anders als es „Next Generation EU“ versucht – nicht in einem Generationenvertrag begründet werden. Bereits jetzt wurden der nächsten Generation beträchtliche Lasten aufgebürdet, wenn die hohen Staatsschulden zurückzuzahlen, Infrastrukturen zu modernisieren, die atomare Endlagerung, die demographische Entwicklung und der Klimawandel zu meistern sind. Der nächsten Generation sind gegenwärtig keine weiteren Bürden aufzuerlegen, sondern Freiräume zu schaffen.

Die intertemporale Freiheitssicherung fordert, die Sozialsysteme zu reformieren. Diese schützen Menschen in Situationen besonderer grundrechtlicher Betroffenheit, wenn sie krank, pflegebedürftig oder im Alter auf Erträge angewiesen sind. Die Versicherungen sind dabei von zwei im Wesentlichen unumkehrbaren Entwicklungen geprägt, die in den Entscheidungen für die Umlagefinanzierung und der Demographie wurzeln. Es besteht ein intertemporales Budget, das die Gegenwart mit der Zukunft verbindet. Die Leistungen werden jeweils unmittelbar aus Beiträgen finanziert. Werden heute Beiträge gesenkt oder Leistungen erhöht, müssen morgen höhere Beiträge entrichtet werden, um vergleichbare Leistungen zu erhalten. Das Renteneintrittsalter beeinflusst beides, die Dauer der zu entrichtenden Beiträge und der zu gewährenden Leistungen. Zwar wirken insgesamt auch Variablen wie die Erwerbsquote, die Zuwanderung oder auch das Produktivitäts- und Qualifikationsniveau. Doch prägt die Demographie die Umlagesysteme. Die junge Generation finanziert gegenwärtig die Systeme in der Erwartung, deutlich weniger Leistungen zu erhalten oder gar den Verfall der Umlagesysteme zu erleben.

Denn die Systeme steuern auf einen Kipppunkt zu, in dem drei im Grunde unumkehrbare demographische Entwicklungen zusammenlaufen. Erstens sinkt die Zahl der Beitragszahler und steigt der Anteil der Leistungsempfänger. Zweitens erhöhen sich mit der Lebenserwartung die Leistungsdauer und das Leistungsniveau. Den Bedarf treibt – ebenfalls zum Wohle aller – auch der medizinische Fortschritt. Drittens intensiviert sich der bereits so bewirkte erhebliche Druck, wenn die sog. Babyboomer in den nächsten 25 Jahren von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern werden. Das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern wird sich bei einer modera-

ten Entwicklung und gleichbleibendem Renteneintrittsalter wohl von 2,2 auf 1,1 zu 1 halbieren. Die Leistungsberechtigten werden sich im Vergleich zum Jahr 1990 von rund 10 auf 20 Millionen verdoppeln (Statistisches Bundesamt). Dieser Kippunkt kann nicht – wie zuweilen angenommen – durch den Einsatz von Steuergeldern verhindert werden. Zuschüsse können Finanzlücken schließen, nicht aber die strukturellen Probleme lösen.

Angesichts des Kippunktes und der besonderen grundrechtlichen Betroffenheit, in der die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung wirken, sind die Menschen bereits heute intertemporal zu schützen. Die Beiträge und Leistungen, das Renteneintrittsalter, letztlich die gesamten Systeme sind auch in der Zeit grundrechtskonform zu gestalten. Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsraum, wie er die Versicherungen in das Maß der Verfassung führt. Die Leistungen sind dabei in der Gegenwart und nicht über Schulden von der nächsten Generation zu finanzieren. Dieser wurden bereits jetzt enorme Lasten aufgebürdet. Letztlich sind die Systeme sorgsam und möglichst weitreichend aus der Umlagefinanzierung zu bringen.

Die vorliegende Schrift ist die erweiterte Fassung eines Gutachtens, das ich im Auftrag von „Die Familienunternehmer e. V.“ erstattet habe. Das Anliegen der Untersuchung ist, den in die Zukunft weisenden intertemporalen Grundrechtsschutz nicht zu weitern, sondern auf sein notwendiges Kernanliegen zu beschränken: Werden heute Weichen gestellt, die morgen sicher zu Grundrechtseingriffen führen, sind die Freiheitsrechte bereits jetzt zu achten.

Augsburg, im Oktober 2021

Gregor Kirchhof

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
I. Freiheitssicherung in der Zeit – Ergebnisse	1
II. Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts	9
1. Staatszielbestimmung und Schutzpflichten – erweiterte Dogmatik	11
2. Veränderte Zulässigkeitshürden	15
3. Intertemporale Freiheitssicherung – zwei enge Voraussetzungen	18
4. Kritik am Budget-Ansatz – Umgang mit Unsicherheiten und Gefahren	22
5. Demokratie, Planbarkeit, allgemeines Gesetz und die Gleichheit in der Zeit – Folgerungen	26
III. Intertemporale Freiheitssicherung – ein neues grundrechtliches Institut	33
1. Entscheidung zum Klimaschutz – verallgemeinernde Verfassungsrechtsprechung	33
2. Ein neues grundrechtliches Institut der Freiheit	33
3. Grundsätzliche Anwendbarkeit in anderen Rechtsbereichen	35
4. Klimaschutz, Sozialversicherungen, Staatsverschuldung . . .	38
5. Verfassungsprozessuale Perspektiven	39
IV. Intertemporaler Freiheitsschutz in den Sozialversicherungen	43
1. Besondere grundrechtliche Betroffenheit – Generationenverträge	43
2. Unumkehrbare Entwicklungen, intertemporales Budget . . .	44

3. Grundrechtsschutz im jeweiligen Sozialsystem	48
4. Demographischer Kipppunkt – drei Entwicklungen	52
5. Grenzen des neuen Grundrechtsschutzes in der Zeit – Reformauftrag	53
V. Generationengerechtigkeit in der Staatsverschuldung . .	55
1. Individualrechtliches Institut – objektiv-rechtliche Grenzen der Staatsverschuldung	55
2. Staatsschulden – historischer Höchststand	56
3. Intertemporaler Schutz des Budgetrechts des Parlaments . . .	62
4. Freiheitliche Funktionsbedingungen der Staatlichkeit	64
5. Generationengerechtigkeit und Staatsverschuldung	65
VI. Zusammenfassung in Thesen	69

I. Freiheitssicherung in der Zeit – Ergebnisse

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Klimaschutzentscheidung einen neuen grundrechtlichen Blick in die Zukunft gerichtet. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, Freiheit über Jahre und Generationen hinweg intertemporal zu sichern. Doch ist die Zukunft stets ungewiss, der neue Grundrechtsschutz daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dennoch hat das Gericht so eine Schutzlücke geschlossen. Die intertemporale Freiheitssicherung ist in ihrem Kernanliegen notwendig: Werden heute Weichen gestellt, die morgen sicher zu Grundrechtseingriffen führen, sind die Freiheitsrechte bereits jetzt zu achten.

Bisher sind Verfassungsbeschwerden gegen zukünftige Eingriffe nur zulässig, wenn der Betroffene bereits jetzt zu nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen gezwungen wird oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie er in Zukunft betroffen sein wird. So war ein Antrag beim Bundesverfassungsgericht gegen eine Erhöhung der Rundfunkgebühr vor deren Inkrafttreten möglich, weil die Adressaten und Lasten feststanden. Diese gefestigte Rechtsprechung hat das Gericht nun in engen Grenzen geweitet. Es reagiert so auf Situationen, in denen in der Gegenwart Weichen gestellt werden, die in der Zukunft unvermeidlich zu Freiheitseinschränkungen führen. Das „Ob“ der Belastung muss weiterhin feststehen. Beim „Wie“ werden in diesen Sondersituationen Unsicherheiten zugelassen. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber dann, den Raum der Freiheit für nachfolgende Generationen nicht unzumutbar zu verengen, sondern in einer Verhältnismäßigkeit in der Zeit zu wahren. Der grundrechtliche Schutz wirkt nun auch in einer in Teilen ungewissen Zukunft. Das ist neu.

Den Anlass bot der Kampf gegen den Klimawandel. Dieser Kampf fordert gegenwärtig und in den nächsten Jahren, die Erderwärmung zu mindern. Hierfür ist – so fährt das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf wissenschaftliche Studien fort – die Emission von Kohlenstoffdioxid einzudämmen. Der deutsche Gesetzgeber hat daher CO₂-Kontingente festgelegt, die gegenwärtig und in Zukunft genutzt werden dürfen. Deutschland und Europa wollen zunächst eine ausgeglichene und später sogar eine für die Umwelt noch bessere Klimabilanz aufweisen. Doch wer seine grundrechtlichen Freiheiten entfaltet, wer sich fortbewegt, wer heizt, kocht, An-

lagen betreibt, Produkte transportiert, Gebäude errichtet oder Güter sowie Dienstleistungen in Anspruch nimmt, setzt in aller Regel CO₂ frei. Nahezu jegliches Verhalten ist – so das Bundesverfassungsgericht – heute unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von Kohlenstoffdioxid verbunden. Dann aber setzen die CO₂-Kontingente der grundrechtlichen Freiheit Grenzen. Entscheidet der Gesetzgeber heute, dass mehr CO₂ emittiert werden darf, muss – so das Gericht – in Zukunft Kohlenstoffdioxid in einem entsprechenden Umfang eingespart und daher auf Freiheit verzichtet werden. Die gegenwärtigen Kontingente schränken so Grundrechte in der Zukunft verlässlich ein. Diese Rechte sind daher bereits heute intertemporal zu sichern. Die Möglichkeiten, Grundrechte zu entfalten, sind über die Zeit und Generationen hinweg verhältnismäßig zu verteilen. Letztlich geht es auch um eine Gleichheit in der Zeit.

Der neue intertemporale Freiheitsschutz greift unter zwei engen Voraussetzungen. Erstens muss eine im Wesentlichen unumkehrbare Entwicklung feststehen, die wie die Erderwärmung nicht einfach korrigiert werden kann. Sonst würden heute keine freiheitlichen Weichen für morgen gestellt. Der Gesetzgeber könnte die künftigen Freiheitseinschränkungen verhindern. Aufgrund der unabwendbaren Entwicklung entsteht zweitens ein intertemporales Budget, das die Gegenwart mit der Zukunft wie in der Zeit kommunizierende Röhren verbindet. Heutige Entscheidungen der öffentlichen Hand führen sicher zu Grundrechtseingriffen in der Zukunft. Wird gegenwärtig mehr Kohlenstoffdioxid emittiert, ist – so das Bundesverfassungsgericht – in der Zukunft CO₂ in einem entsprechenden Maße freiheitswirksam einzusparen. Hinzutreten können Kippunkte, die erhebliche Gefahrenschwellen markieren. Diese Punkte intensivieren den intertemporalen Freiheitsschutz, bilden aber keine Voraussetzung für das neue grundrechtliche Institut. Die Anwendbarkeit des Grundrechtsschutzes hängt grundsätzlich nicht von der Intensität der Betroffenheit ab, solange Bagatellgrenzen überschritten werden. Im Bereich des Klimaschutzes werden solche Punkte erreicht, wenn die Erderwärmung über 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau steigt.

Die nationalen Emissions-Kontingente und das intertemporale Budget werden für den Klimaschutz angesichts dessen Komplexität, historischer Ereignisse wie einen Krieg oder eine Pandemie, natürlicher Emissionsquellen, anderer Treibhausgase und der offenen technischen Entwicklung bezweifelt. Auch bestehe die Hoffnung, in Zukunft in stärkerem Maße CO₂ einzusparen und Treibhausgase gar aus der Atmosphäre zurückzuholen. Ganz in diesem Sinne fordert das Pariser Klimaschutzabkommen keine Abfolge von nationalen Emissions-Budgets über Jahrzehnte hinweg, sondern verpflichtet die Vertragsparteien, alle fünf Jahre einen festgelegten Beitrag

zu übermitteln. Ohnehin verletze die geforderte Planung den Gestaltungsraum des Gesetzgebers. Insgesamt werde eine zu große Hoffnung in die Planbarkeit der Zukunft und die Planungsfähigkeit der öffentlichen Hand gesetzt. Diese Einwände zielen auf den Klimaschutz und nur in Teilen auf das grundrechtliche Institut als solches. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der erforderliche Umgang mit Unsicherheiten nehmen die Kritik ohnehin in Teilen auf. Die festgelegten CO₂-Kontingente sind verfassungskonform auch im Sinne einer Verhältnismäßigkeit in der Zeit anzuwenden. Wenn eine neue Technologie entwickelt wird, die den globalen Ausstoß von Treibhausgasen deutlich zu reduzieren vermag, aufgrund der notwendigen Forschung und Produktion aber die nationalen Emissionsgrenzen übertreten werden, steht ein maßvolles Klimaschutzrecht dieser Entwicklung nicht im Weg. Der intertemporale Freiheitsschutz versperrt sich auch keinen neuen Erkenntnissen – ganz im Gegenteil. Er greift nur, wenn mit hinreichender Sicherheit von einer im Wesentlichen unabwendbaren Entwicklung und einem intertemporalen Budget auszugehen ist. Wird die Erderwärmung erfolgreich eingedämmt, ist der neue Grundrechtsschutz im Bereich des Klimaschutzes nicht mehr anwendbar.

Die Kritik legt gleichwohl den Finger in eine Wunde: Die intertemporale Freiheitssicherung muss den Gestaltungsraum des Gesetzgebers wahren und darf die Erwartung an Pläne nicht überzeichnen. Der Klimaschutz und weitere zentrale Anliegen werden nur gelingen, wenn die öffentlichen Hände und die Menschen an einem Strang ziehen, wenn letztlich die besondere Kraft der Zivilgesellschaft aktiviert wird. Die Erfahrungen mit der Pandemie in Deutschland haben gezeigt, dass Berge versetzt werden können, wenn sich die Gesellschaft der Anliegen annimmt. Der Staat und die Europäische Union sollten sich darauf konzentrieren, die Kraft der Zivilgesellschaft zu stärken.

Gegenwärtig stellt sich die Frage, ob das neue grundrechtliche Institut über den Klimaschutz hinaus auf andere Bereiche wie die Sozialversicherungen oder die Staatsverschuldung anwendbar ist. Der neue zukunftsgerichtete Freiheitsschutz wurzelt nicht in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und auch nicht in den grundrechtlichen Schutzpflichten oder im internationalen Umweltrecht. Das Gericht entwickelt die Dogmatik der Freiheitsrechte fort. Freiheit ist grundsätzlich unbestimmt, entfaltet sich nicht in immer gleichen Bahnen. Sie greift ersichtlich über das Umweltrecht hinaus. Das neue Grundrechtsinstitut ist daher unter den genannten Voraussetzungen über den Klimaschutz hinaus anwendbar.

Der intertemporale Freiheitsschutz verlangt, die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung zu reformieren. Diese Systeme schützen die Menschen

in Situationen besonderer grundrechtlicher Betroffenheit, wenn sie krank, pflegebedürftig oder im Alter auf eine Ertragsquelle angewiesen sind. Insbesondere in diesen grundrechtlichen Anknüpfungspunkten verpflichtet das Grundgesetz die öffentliche Hand, die Systeme zu erhalten. Dabei sind die Versicherungen von im Wesentlichen unumkehrbaren Entwicklungen geprägt, die in den Entscheidungen für die Umlagesysteme in der Vergangenheit und der Demographie wurzeln. Im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Leistungen unmittelbar durch die gegenwärtigen Beiträge und damit in Umlagen finanziert. Aber auch die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung sind von der Anzahl der Beitragszahlenden abhängig, weil sich die Beiträge nach dem Lohn und Lohnersatz bemessen. Der sog. doppelte Alterungsprozess führt nun dazu, dass erstens aufgrund der Geburtenrate von rund 1,4 seit den 1970er Jahren die Beitragszahler weniger werden und sich zweitens die voraussichtlich zu erbringenden Leistungen durch die steigende Lebenserwartung erhöhen. Durch diese demographische Entwicklung und die Umlagefinanzierung entsteht ein intertemporales Budget. Die heutigen Entscheidungen prägen die zukünftigen Beiträge und Leistungen. Werden die Beiträge in den Versicherungen gesenkt oder die Leistungen erhöht, müssen in der Zukunft höhere Beiträge entrichtet werden, um das Leistungsniveau zu halten. Das Renteneintrittsalter beeinflusst beides, die Dauer der zu entrichtenden Beiträge und der zu gewährenden Zahlungen. Zwar wirken insgesamt auch Variablen wie die Erwerbsquote, die Zuwanderung, auch das Produktivitäts- und Qualifikationsniveau. Aufgrund des doppelten Alterungsprozesses finanziert die junge Generation aber alle Systeme gegenwärtig in der Erwartung, weniger Leistungen zu erhalten. Insgesamt, insbesondere aber aufgrund der demographischen Entwicklung, determinieren jetzige Entscheidungen die Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen in der Zukunft.

Die geburtenstarken Jahrgänge – die sog. Babyboomer – scheiden aus dem erwerbsfähigen Alter in den kommenden 25 Jahren aus. Sie profitieren dabei von einer höheren Lebenserwartung. In den Sozialsystemen wird sich bis zum Jahr 2040 die Zahl der Menschen ab 67 Jahren und damit der Versicherten, die keine Beiträge mehr entrichten, aber in der Regel Leistungen beanspruchen, im Vergleich zum Jahr 1990 von rund 10 auf 20 Millionen verdoppeln. Dabei steigt der Anteil der sog. Hochaltrigen an der Bevölkerung und damit der Versicherten, die 80 Jahre oder älter sind und regelmäßig einen höheren Bedarf haben, bei einer moderaten Entwicklung von sechs auf elf Prozent (insgesamt: Statistisches Bundesamt). Gegenwärtig liegt das Verhältnis von allen Erwerbstätigen zu Rentnern bei 2,2 zu 1. Dieses Verhältnis wird sich nach einer aktuellen Studie bei einer moderaten

Entwicklung und einem gleichbleibenden Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2040 auf 1,1 zu 1 halbieren.

Insgesamt steuern die Versicherungen auf einen Kippunkt zu, in dem drei im Grunde unumkehrbare demographische Entwicklungen zusammenlaufen. Erstens sinkt die Zahl der Beitragszahler und erhöht sich der Anteil der Leistungsempfänger. Zweitens steigen mit der Lebenserwartung die Leistungsdauer und in der Regel auch der Leistungsbedarf. Der medizinische Fortschritt treibt den Bedarf ebenfalls zum Wohle aller. Der erhebliche Druck auf die Systeme, der so entsteht, intensiviert sich entscheidend, wenn mit den Babyboomern eine große Anzahl an Beitragszahlern zu Leistungsempfängern wird. Es kommt zu einem erheblichen Stresstest der Systeme, dem bereits heute zu begegnen ist.

Dieser Kippunkt kann auch nicht – wie zuweilen angenommen – durch den Einsatz von Steuergeldern verhindert werden. Wenn die öffentliche Hand Menschen verpflichtet, sich in Sozialsystemen zu versichern, muss sie die Systeme erhalten und folgerichtig ausgestalten. Solange an der Systementscheidung für die Umlagefinanzierung festgehalten wird, laufen die Systeme auf eine Klippe zu. Zuschüsse können Finanzlücken schließen, nicht aber die strukturellen Probleme lösen.

Angesichts des Kippunktes und der besonderen grundrechtlichen Betroffenheit, in der die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung wirken, sind die Menschen bereits heute intertemporal zu schützen. Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsraum, wie er die Beiträge und Leistungen, das Renteneintrittsalter, letztlich die gesamten Systeme auch in der Zeit grundrechtskonform gestaltet. Die Leistungen sind dabei in der Gegenwart und nicht über Schulden von der nächsten Generation zu finanzieren. Dieser wurden bereits jetzt enorme Lasten aufgebürdet. Letztlich sind die Systeme sorgsam, aber möglichst weitreichend aus der Umlagefinanzierung zu führen.

Die Staatsverschuldung wird auf der europäischen und der nationalen Ebene primär durch objektives Recht beschränkt. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und die europarechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung gewähren keine grundrechtlichen Positionen. Das neue individualrechtliche Institut der intertemporalen Freiheitssicherung findet daher keine unmittelbare Anwendung. Doch wäre der Schluss, der Schutz in der Zeit entfalte daher für die Staatsverschuldung keinerlei Wirkung, in drei Perspektiven zu einfach. Erstens ist das Budgetrecht des Parlaments auch intertemporal vor Extremfällen zu bewahren. Würden heute Schulden in einem Maß aufgenommen, das öffentliche Kredite in der Zukunft unmöglich macht, würde die Gesamtverantwortung des Parlaments verfassungswidrig beschränkt.

Auch in Zukunft müssen Betroffene vor den Folgen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Situationen wie eine Pandemie mit Hilfe von Krediten geschützt werden können (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG). Der Staat muss sich zweitens nachhaltig finanzieren, um die freiheitlichen Funktionsbedingungen wie die Sicherheit oder Daseinsvorsorge langfristig gewähren zu können. Drittens betrifft die Staatsverschuldung das zentrale Anliegen der intertemporalen Freiheitssicherung, die Generationengerechtigkeit, wenn Tilgungs-, Zins- und Steuerlasten in die Zukunft verschoben werden. In allen drei Fällen würde das grundrechtliche Institut der intertemporalen Freiheitssicherung fortentwickelt.

Die expliziten Staatsschulden haben im letzten Jahr in Deutschland mit 2.200 Milliarden Euro einen historischen Höchststand erreicht. Hinzu treten die noch höheren impliziten Schulden, die auf zukünftigen Leistungen aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und auf Versorgungsansprüchen der Beamten beruhen. Die demographische Entwicklung intensiviert diese beträchtliche Schuldenlast. Die Schultern, die belastet werden, werden weniger. Die Lage in anderen europäischen Staaten ist noch heikler. Die Defizitquoten im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt waren im letzten Jahr sehr hoch. Sie standen in Frankreich bei 115,7%, in Spanien bei 120,0%, in Portugal bei 133,6%, in Italien bei 155,8% und in Griechenland bei 205,6%. Die Eurostaaten sind dabei im Währungssystem, in der EZB-Politik der niedrigen Zinsen, in ihren Staatsanleihenkäufen sowie in einem weiteren, nur schwer zu überblickenden Maße verbunden. In dieser unübersichtlichen und schwierigen Situation hat die Europäische Union zum ersten Mal ein gemeinsames Schuldenprogramm in Höhe von 750 Milliarden Euro aufgelegt. Diese Entwicklungen markieren zwar keinen bestimmten Kipppunkt, in denen Staatsschulden nicht oder kaum mehr möglich sind. Doch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Staatsverschuldung in Europa an Grenzen stößt und ein solcher Punkt in Zukunft benannt werden kann.

Angesichts dieser Gesamtsituation erstaunt, dass öffentliche Kredite weiterhin in einer Generationengerechtigkeit gerechtfertigt werden. Auf die gängige Argumentation greift auch „Next Generation EU“ zurück. Die Schulden sollen – das ist der prägende Gedanke – Investitionen finanzieren, von denen die nächste Generation profitiert und die diese daher finanzieren soll. Diese Tauschgerechtigkeit zwischen den Generationen ist verfehlt. Die öffentliche Hand erwirtschaftet – anders als private Unternehmen – kaum Gewinne. Kredite können insoweit nicht mit Investitionen begründet werden, die Erträge versprechen, aus denen die Schuld dann bedient werden kann. Die Gesamtbilanz staatlicher Schulden ist insofern strukturell negativ. Die erwogene Tauschgerechtigkeit wäre ohnehin nur zu Ende gedacht,

wenn alle Vorteile und Lasten eingestellt würden. Zu den erheblichen Tilgungspflichten in der Zukunft treten dann Ausgaben für den Erhalt und die Modernisierung von Infrastrukturen, für die atomare Endlagerung, die demographische Entwicklung auch in den Sozialversicherungen und für den Klimawandel. Die Gesamtbilanz fällt dann ersichtlich zum Nachteil der nächsten Generation aus. Staatliche Kredite können durch eine intertemporale Tauschgerechtigkeit nicht gerechtfertigt werden.

Doch selbst eine in Lasten und Vorteilen vollständige Monetarisierung der Generationenbeziehung überzeugt nicht. Jede Generation baut auf das Fundament, das die Menschen zuvor geschaffen haben. Die nächste Generation muss nicht dafür aufkommen, dass bislang vernachlässigte politische Ziele wie der Klimaschutz oder die Digitalisierung entschlossener angegangen werden – und auch nicht für die Erfindung eines bahnbrechenden Impfstoffs. Kindern sind nicht die Schulden für das Elternhaus zu übertragen, weil sie in diesem wohnen. Der Fortschritt ist nicht von der kommenden Generation zu finanzieren, sondern um seiner selbst willen fortzuschreiben.

Gleichwohl werden Kredite der öffentlichen Hand auch in einer intertemporalen Perspektive verständlich. Staatsschulden sind zulässig, wenn Naturkatastrophen oder andere besondere Situationen wie eine Pandemie in der Gegenwart sonst nicht gemeistert werden können. Hinzu tritt die Möglichkeit einer antizyklischen Konjunkturpolitik. In all diesen Fällen sind die Kredite aber zeitnah zurückzuführen. Angesichts der beträchtlichen Herausforderungen sind der nächsten Generation gegenwärtig keine Lasten aufzubürden, sondern Freiräume zu schaffen.

II. Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹ wird als ein „revolutionäres“,² ein „spektakuläres“³ und „historisches“⁴ Judikat verstanden. Das Gericht hat ein neues grundrechtliches Institut⁵ geschaffen, die „intertemporale Freiheitssicherung.“ Der Grundrechtsschutz erstreckt sich nun auch auf eine in Teilen ungewisse Zukunft. Bislang sind Verfassungsbeschwerden gegen zukünftige Eingriffe nur zulässig, wenn der zu entscheidende Fall feststeht. Es muss abzusehen sein, ob und wie ein Betroffener in Zukunft belastet wird.⁶ Diese gefestigte Rechtsprechung entwickelt das Gericht nun fort. Das „Ob“ der Belastung muss weiterhin sicher sein. Beim „Wie“ werden nun Unsicherheiten zugelassen.⁷

Das Bundesverfassungsgericht musste über das Klimaschutzgesetz des Bundes entscheiden. Das Gesetz widmet sich dem Kampf gegen den Klimawandel. Um die Erderwärmung zu mindern und das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen, werden Kohlenstoffdioxid-Kontingente festgesetzt, die in der Gegenwart und in der Zukunft genutzt werden dürfen.

¹ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 ff. – Klimaschutz.

² C. Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355 (355).

³ C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (149).

⁴ K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2085 m. w. N.); vgl. W. Sinner, Zur Verfassungsmäßigkeit des Umweltrechts der EU und der Bundesrepublik im Lichte der Klimaschutz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, UPR 2021, 281 (283); M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, UPR 2021, 241 ff.; W. Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl. 2021, 808 (810, 814).

⁵ Siehe zu diesem Begriff unter III. 2.

⁶ BVerfG, 11.7.2017 – 1 BvR 1571 u. a., BVerfGE 146, 71 (110 Rn. 117) – Tarifeinheitengesetz; BVerfG, 15.7.2015 – 2 BvR 2292/13, BVerfGE 140, 42 (58 Rn. 59) – kirchlicher Ausschluss des Streikrechts; BVerfG, 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, BVerfGE 110, 141 (151 f.) – Bundesgesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde; BVerfG, 19.7.2000 – 1 BvR 539/96, BVerfGE 102, 197 (207) – öffentliche Spielbanken; insgesamt *Chr. Hillgruber/Chr. Goos*, Verfassungsprozessrecht, 5. Auflage 2020, Rn. 276 ff.

⁷ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 (Rn. 220 ff.) – Klimaschutz.

Nahezu jedes Verhalten verursacht – so das Gericht – CO₂-Emissionen, gleichgültig ob man sich fortbewegt, heizt, kocht, private oder betriebliche Anlagen betreibt, Gebäude errichtet, Produkte erwirbt oder Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Dann aber begrenzen die CO₂-Kontingente Freiheit. Den im Gesetz geregelten Pfad zur Klimaneutralität prüfte das Gericht daher in seinen Folgen für die Freiheit in der Zeit. Der Gesetzgeber hatte entschieden, dass heute im Vergleich deutlich mehr Kohlenstoffdioxid emittiert werden darf als in Zukunft. Aufgrund der geregelten nationalen Kontingente müsse daher – so das Bundesverfassungsgericht – in Zukunft mehr CO₂ eingespart und im Vergleich stärker auf Freiheiten verzichtet werden. Die geregelten Kontingente verteilen die Möglichkeit, Freiheiten zu entfalten, in der Zeit nicht verhältnismäßig. Die jungen Menschen seien daher bereits heute vor den sicheren und im Vergleich deutlich tieferen Freiheitsbeeinträchtigungen in der Zukunft zu schützen. Dies gebiete der neue intertemporale Freiheitsschutz. Das Klimaschutzgesetz verletzte daher – so das Gericht – das Grundgesetz.⁸

Die Politik hat in Rekordzeit reagiert. Den verfassungsrechtlichen Auftrag, das Bundes-Klimaschutzgesetz zu novellieren, erfüllte der Bundestag innerhalb von nur zwei Monaten seit der Veröffentlichung der Entscheidung.⁹ Damit wurde die politische Kontroverse aber nur vorläufig befriedet. Der Klimaschutz wird zu weiteren grundlegenden Debatten auf nationaler und internationaler Ebene führen. Insbesondere stellt sich die Frage, wie die ehrgeizigen Klimaschutzziele erreicht und auf CO₂-Emissionen verzichtet werden sollen.

Die rechtswissenschaftliche Diskussion der Entscheidung hat ebenfalls zügig eingesetzt.¹⁰ Über den Klimaschutz und das Umweltrecht hinaus

⁸ Insgesamt BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 37, 182 ff. – Klimaschutz.

⁹ Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 31/2021 vom 29. April 2021 betreffend BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NJW 2021, 1723 ff. – Klimaschutz; Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 2.6.2021 (BT-Drs. 19/30230), dem der Bundestag am 24.6.2021 in der vom Umweltausschuss geänderten Fassung (BT-Drs. 19/30949) zugestimmt hat (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-de-klimaschutzgesetz-846922>, 27.8.2021); zu diesem Gesetz *M. Wickel*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 ff.

¹⁰ Siehe hierzu *S. Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (912); *C. Calliess*, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355 (356); *C. Janda*, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 ff.; *M. Beckmann*, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“, UPR 2021, 241 ff.; *W. Frenz*, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl. 2021, 808 ff.; *M. Rutloff/L. Freiboff*, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 ff.; *K. Faßbender*, Der Klima-Beschluss des