

INTERTEMPORALE FREIHEITSSICHERUNG

ZU DEN FOLGEN DER KLIMA-
SCHUTZENTSCHEIDUNG DES
BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS
FÜR DIE SOZIALVERSICHERUNGEN
UND DIE STAATSVerschULDUNG

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg

INHALTSVERZEICHNIS

1. Freiheitssicherung in der Zukunft – Ergebnisse	3
2. Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts	6
2.1 Staatszielbestimmungen – erweiterte Dogmatik	7
2.2 Grundrechtliche Schutzpflichten – bestätigte Dogmatik	8
2.3 Kein neues Umweltgrundrecht	9
2.4 Das neue Institut – enge Voraussetzungen intertemporaler Freiheitssicherung	9
2.5 Angepasste Zulässigkeitschürden, prozessuale Situation	11
3. Intertemporale Freiheitssicherung – ein neues grundrechtliches Institut	14
3.1 Entscheidung zum Klimaschutzgesetz, nicht zu anderen Bereichen	14
3.2 Verallgemeinernde Verfassungsrechtsprechung mit Gesetzeskraft	14
3.3 Grundrechtliche Freiheit – ein übertragbares Institut	15
3.4 Klimaschutz, Sozialversicherungen, Staatsverschuldung	17
3.5 Freiheitssicherung in der Zukunft – Umgang mit Unsicherheiten	18
4. Intertemporaler Freiheitsschutz in den Sozialversicherungssystemen	20
4.1 Besondere grundrechtliche Betroffenheit – Generationenverträge	20
4.2 Unumkehrbare Demografie und Entscheidungen in der Vergangenheit	21
4.3 Intertemporales Budget in den Sozialversicherungen	22
4.4 Gerechtigkeit im jeweiligen Versicherungssystem	23
4.5 Der Kipppunkt der geburtenstarken Jahrgänge	25
5. Generationengerechtigkeit in der Staatsverschuldung	26
5.1 Geweiteter Anwendungsbereich eines grundrechtlichen Instituts?	26
5.2 Staatsschulden – historischer Höchststand	27
5.3 Intertemporaler Schutz des Budgetrechts des Parlaments	30
5.4 Freiheitliche Funktionsbedingungen der Staatlichkeit	31
5.5 Die Generationengerechtigkeit rechtfertigt keine Staatsverschuldung	32
6. Zusammenfassung in Thesen	34

IMPRESSUM/KONTAKT

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M. | Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht | Juristische Fakultät der Universität Augsburg
Universitätsstraße 24 | 86159 Augsburg | Tel. 08 21 598-4540
gregor.kirchhof@jura.uni-augsburg.de | www.uni-augsburg.de

DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.

Dr. Peer-Robin Paulus | Tel. 030 300 65-220 | paulus@familienunternehmer.eu
Mareike Röckendorf | Tel. 030 300 65-175 | roeckendorf@familienunternehmer.eu
Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin | www.familienunternehmer.eu

Berlin, September 2021

1. FREIHEITSSICHERUNG IN DER ZUKUNFT – ERGEBNISSE

Die Gewaltenteilung des Grundgesetzes entfaltet sich auch in einer zeitlichen Perspektive. Der Gesetzgeber blickt in der Regel in die Zukunft, wenn er Gesetze ändert oder neue Regeln erlässt. Die Menschen und die weiteren staatlichen Stellen handeln in der Gegenwart, befolgen die Gesetze und hoffen nicht selten, das Jetzt zu einem Besseren zu gestalten. Im Falle eines Rechtskonfliktes richtet sich der Blick in aller Regel in die Vergangenheit. Richter entscheiden über feststehende Fälle. In dieser Situation hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Klimaschutzentscheidung einen neuen weiten Blick in die Zukunft gewagt und den Gesetzgeber verpflichtet, Freiheiten auch über die Zeit und Generationen hinweg intertemporal zu sichern.

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 eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Erhöhung der Rundfunkgebühr vor deren Inkrafttreten möglich, weil die Adressaten und Lasten feststanden. Diese gefestigte Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht nun verändert. 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 feststehen. Beim »Wie« werden in diesen Sondersituationen Unsicherheiten zugelassen. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, den Raum der Freiheit für nachfolgende Generationen nicht zu verengen, sondern zu wahren. Der **grundrechtliche Schutz** wirkt nun auch in eine in Teilen **ungewisse 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 – der Verbrauch von Kohlendioxid einzudämmen. Der deutsche Gesetzgeber hat daher CO₂-Kontingente festgelegt, die gegenwärtig und in Zukunft emittiert werden dürfen. Deutschland und Europa wollen zunächst eine ausgeglichene und später sogar

eine die Umwelt schützende Klimabilanz aufweisen. Doch wer seine grundrechtlichen Freiheiten entfaltet, wer sich fortbewegt, wer heizt, kocht, Anlagen betreibt, Produkte transportiert, Gebäude errichtet oder Güter sowie Dienstleistungen in Anspruch nimmt, emittiert in der Regel CO₂. Nahezu jegliches Verhalten ist – so das Bundesverfassungsgericht – heute unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von Kohlendioxid 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 Kohlendioxid eingespart und daher auf Freiheit verzichtet werden. Gegenwärtige Entscheidungen schränken so Freiheiten in der Zukunft verlässlich ein. Diese Freiheiten sind daher bereits heute intertemporal zu sichern. Die Möglichkeit, Grundrechte zu entfalten, sind über die Zeit und Generationen hinweg verhältnismäßig zu verteilen.

Der vom Bundesverfassungsgericht neu gefasste intertemporale Freiheitsschutz greift unter **zwei engen Voraussetzungen**. Erstens muss eine im Wesentlichen **unumkehrbare Entwicklung** vorliegen, die wie die Erderwärmung nicht einfach korrigiert werden kann. Sonst würden heute keine freiheitlichen Weichen für die Zukunft gestellt. Der Gesetzgeber könnte die künftigen Freiheitseinschränkungen verhindern. Aufgrund der unabwendbaren Entwicklung entsteht zweitens eine Art **Budget**, das die Gegenwart mit der Zukunft wie in der Zeit kommunizierende Röhren verbindet. Heutige Entscheidungen der öffentlichen Hand führen sicher zu Freiheitseinbußen in der Zukunft, wenn gegenwärtig mehr Kohlendioxid emittiert werden darf, in der Zukunft dann aber CO₂ freiheitswirksam einzusparen ist. Hinzutreten können **Kipppunkte**, die erhebliche Gefahrenschwellen markieren. Diese Punkte intensivieren den intertemporalen Freiheitsschutz, bilden aber keine Voraussetzung. 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 auf 2 °C oder über 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau steigt.

Gegenwärtig stellt sich die Frage, ob diese intertemporale Freiheitssicherung über den Klimaschutz hinaus auf **andere Bereiche** wie die Sozialversicherungen oder die Staatsverschuldung anwendbar ist. Der neue zukunftsgerichtete Schutz wurzelt nicht in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und auch nicht in den grundrechtlichen Schutzpflichten oder im internationalen Umweltrecht, sondern in den Freiheitsrechten. Freiheiten sind grundsätzlich unbestimmt, entfalten sich nicht in immer gleichen Bahnen. Sie greifen ersichtlich über das Umweltrecht hinaus. Ganz in diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht die intertemporale Freiheitssicherung in einem **neuen grundrechtlichen Institut** konkretisiert. Dieses ist daher unter den genannten Voraussetzungen über den Klimaschutz hinaus anwendbar.

Der intertemporale Freiheitschutz greift gegenwärtig auch für die **Sozialversicherungssysteme**. Diese Systeme schützen die Menschen in Situationen besonderer Betroffenheit, wenn sie krank- oder 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 zwei im Wesentlichen **unumkehrbaren Entwicklungen** geprägt, die Systementscheidungen in der Vergangenheit und die Demografie. 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. So entsteht ein intertemporales **Budget**. Die heutigen Entscheidungen haben wie in der Zeit kommunizierende Röhren Einfluss auf die zukünftigen Beiträge und Leistungen. Werden die Beiträge in allen drei Versicherungen gesenkt oder die Leistungen erhöht, müssen in der Zukunft höhere Beiträge entrichtet werden. Das Renteneintrittsalter beeinflusst beides, die Dauer der zu entrichtenden Beiträge und der zu gewährenden Leistungen. Aufgrund des doppelten Alterungsprozess finanziert die junge Generation alle Systeme in der Erwartung, weniger Leistungen zu erhalten. Insgesamt,

insbesondere aber aufgrund der heiklen demografischen Entwicklung determinieren Entscheidungen in der Zeit die Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen.

Die Entwicklung kann auch nicht – wie zuweilen angenommen – einfach durch den Einsatz von Steuergeldern korrigiert werden. Die Systeme sind nach der prägenden Pflegeversicherungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts jeweils für sich freiheits- und gleichheitsgerecht auszugestalten. Der intertemporale Freiheitsschutz intensiviert sich schließlich aufgrund eines **Kipppunktes**. 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 daher 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 Hochaltrigen an der Bevölkerung und damit der Versicherten, die regelmäßig einen höheren Bedarf haben, bei einer moderaten Entwicklung um fünf Prozent (insgesamt: Statistisches Bundesamt). So liegt gegenwärtig das Verhältnis aller Erwerbstätigen zu Rentnern bei 2,2:1. Dieses Verhältnis wird sich nach einer aktuellen Studie bei einer moderaten Entwicklung und einem gleichbleibenden Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2040 auf 1,1:1 halbieren. Insgesamt laufen **drei Entwicklungen** zusammen, die den Kippunkt markieren und die Systeme bedrohen. Aufgrund der allgemeinen demografischen Situation sinkt erstens 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. Drittens intensivieren sich diese Prozesse maßgeblich, 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. Die Menschen sind angesichts dieser Entwicklungen in der besonderen grundrechtlichen Betroffenheit, der die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung begegnen, nicht im Stich zu lassen, sondern bereits heute intertemporal zu schützen.

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und die europäischen Grenzen der **Staatsverschuldung** gewähren keine grundrechtlichen Positionen. Insofern findet

das neue grundrechtliche Institut der intertemporalen Sicherung der Freiheit keine Anwendung. Doch wäre der Schluss, der intertemporale Freiheitsschutz entfalte daher für die Staatsverschuldung keinerlei Wirkung, in drei Perspektiven zu einfach. Erstens ist das **Budgetrecht** des Parlaments auch in der Zeit 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. Betroffene müssen auch in Zukunft 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** den Kerngedanken der intertemporalen Freiheitssicherung, die Generationengerechtigkeit, wenn Tilgungs- und Zinslasten 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 ernüchternde demografische Entwicklung intensiviert diese beträchtliche Schuldenlast. Die Schultern, die belastet werden, werden weniger. Die Lage in anderen europäischen Staaten ist noch heikler. So waren die Defizitquoten im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt im letzten Jahr in Frankreich (115,7 Prozent), Spanien (120,0 Prozent), Portugal (133,6 Prozent), Italien (155,8 Prozent) und in Griechenland (205,6 Prozent) sehr hoch. 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 (»Next Generation EU«). 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 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 von Infrastrukturen, für eine atomare Endlagerung, die demografische 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 vorherige Generation geschaffen hat. 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 übertagen, weil sie in diesem wohnen. Der Fortschritt ist nicht von der kommenden Generation zu finanzieren, sondern um seiner selbst willen fortzuschreiben.

Gleichwohl wird die Staatsverschuldung auch in einer intertemporalen Perspektive verständlich. Staatsschulden sind zulässig, wenn Naturkatastrophen oder andere besondere Situationen 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.

2. DIE KLIMASCHUTZENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹ wird als ein »revolutionäres«,² ein »spektakuläres«³ und »historisches«⁴ Judikat verstanden. 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.⁵ Damit wurde die politische Kontroverse aber nur vorläufig befriedet. Der Klimaschutz wird zu weiteren grundlegenden Debatten auf nationaler und internationaler Ebene führen.

Die rechtswissenschaftliche Diskussion der Entscheidung hat ebenfalls in Rekordzeit begonnen.⁶ Fünf Perspektiven auf die zentralen Aussagen der Entscheidung können unterschieden werden. Über den Klimaschutz und das Umweltrecht hinaus greift dabei der folgende vielfach geäußerte Befund: Die zentrale dogmatische Neuerung⁷ der Entscheidung, die »intertemporale Sicherung der Freiheit«, **ist auf weitere Bereiche**, insbesondere auf die Sozialversicherungssysteme und das Staatsschuldenrecht **anwendbar**.⁸

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 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/text-archiv/2021/kw25-de-klimaschutzgesetz-846922>, 27.8.2021); zu diesem Gesetz M. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 ff.

6 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. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturen- und NVwZ 2021, 917 ff.; K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 ff.; M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 ff.

7 S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (914); W. Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl. 2021, 808 (811); C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (149).

8 Deutlich M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturen- und NVwZ 2021, 917 (918); S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (917), und M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 (144), betonen die dabei zu wählenden Voraussetzungen; bejahend, aber dabei kritisch: K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2090); M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 ff.; ablehnend M. Sachs, Grundrechte: Klimawandel, JuS 2021, 708 (711), der in der Übertragbarkeit seine Kritik an der Entscheidung bestätigt sieht, der Entscheidungsraum des Gesetzgebers werde zu stark verengt und damit das Demokratieprinzip missachtet.

2.1 Staatszielbestimmungen – erweiterte Dogmatik

Eine zentrale Kontroverse, die auch von Missverständnissen geprägt ist, betrifft die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Hiernach schützt der Staat »auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.« Diese objektivrechtliche Staatszielbestimmung habe das Bundesverfassungsgericht – so die Kritik – nun »subjektiviert« und ihr damit eine neue rechtliche Qualität zugewiesen. Art. 20a GG biete »die Rechtfertigung« dafür, »den Grundrechtsschutz intertemporal zu erweitern.«⁹ Am Maßstab des Art. 20a GG sei nun gerichtlich prüfbar, »ob der Gesetzgeber seiner Pflicht zum Klimaschutz effektiv nachgekommen« sei und die Pariser Klimaziele erfüllt habe.¹⁰

Art. 20a GG spielt in der Klimaschutz-Entscheidung eine maßgebliche Rolle. Das Bundesverfassungsgericht stärkt die Staatszielbestimmung, erweitert und präzisiert die maßgebliche Dogmatik. Doch nimmt es bewusst keinen Abstand von der bisherigen Lesart und wandelt diese auch nicht grundlegend. Der Senat stellt den allgemeinen verfassungsrechtlichen Befund heraus, dass die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG trotz der herausragenden Bedeutung des Klimaschutzes keinen »unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen« genieße, vielmehr im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung mit diesen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen ist. Dabei nehme das Gewicht des Klimaschutzes aber in der Zukunft zu. Der Gesetzgeber ist zu einer besonderen Sorgfalt verpflichtet, wissenschaftliche Erkenntnisse aufzunehmen und der internationalen Dimension des Klimaschutzes gerecht zu werden. Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung betont das Gericht, dass eine Beschwerdebefugnis auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG »nicht unmittelbar gestützt werden« kann. Zwar ist der verbindliche Schutzauftrag justiziabel. Er gewährt aber als reine Staatszielbestimmung – wie bisher – keine subjektiven Rechte. Der Gesetzgeber hat einen erheblichen Entscheidungsraum, das Staatsziel des Art. 20a GG zu konkretisieren. Es ist nicht Aufgabe der Gerichte, »aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten.« Den »Konkretisierungsauftrag«, der eine – so fährt das Bundesverfassungsgericht im Sinne der bisherigen Dogmatik fort – »Konkretisierungsprerogative« mit sich bringe, hat der Gesetzgeber aber durch das Klimaschutzgesetz erfüllt. Die Gesetzgebung hat Art. 20a GG »verfassungsrechtlich maßgeblich« präzisiert und durch »das Ziel konkretisiert [...], die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.« »Weil der deutsche Gesetzgeber den durch Art. 20a GG aufgegebenen Klimaschutz wegen der globalen Natur des Klimawandels allein nicht erreichen könnte, verlangt Art. 20a GG auch, Lösungen auf internationaler Ebene zu suchen.«¹¹

Art. 20a GG ist ein zentraler Baustein der Klimaschutzentscheidung. Insbesondere in der Pflicht, wissenschaftliche Erkenntnisse aufzunehmen und den Schutz in das internationale Geschehen und Recht einzubinden, wird die bisherige Dogmatik präzisiert und erweitert. Die überstaatliche Perspektive knüpft dabei an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, nach der das Grundgesetz europa- und völkerrechtsfreundlich auszulegen ist.¹²

9 M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 (241); ausdrücklich gegen eine »Versubjektivierung« aber S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (914 f.), und C. Calliess, Das »Klimaurteil« des Bundesverfassungsgerichts: »Versubjektivierung« des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355 (356 f.).

10 C. Calliess, Verfassungsänderung durch die Hintertür?, FAZ 20.5.2021, S. 6.

11 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Leitsatz 2, Rn. 112, 207 f., 197) – Klimaschutz; deutlich auch M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 (143 f.).

12 Deutlich BVerfG, 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267 (347) – Lissabon: »Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gilt deshalb nicht nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.«

Insofern wird die Staatszielbestimmung aufgewertet und entfaltet,¹³ die Dogmatik aber nicht grundlegend geändert. An anderen Stellen muss sich das Gericht aber den Vorwurf gefallen lassen, verkürzt und daher missverständlich zu formulieren. So wird der für Staatszielbestimmungen zentrale Gestaltungsraum des Gesetzgebers unterschlagen, wenn der Senat insbesondere von dem »durch Art. 20a GG vorgegebenen Emissionsrahmen« spricht.¹⁴

Art. 20a GG verlangt, »in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen« zu schützen. Legt der Gesetzgeber ein mit dem internationalen Recht abgestimmtes, plausibles und in der Zielerreichung auch angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse nachvollziehbares Schutzkonzept vor, verlässt er seinen Gestaltungsraum nicht. Art. 20a GG wird nicht verletzt. Das Schutzkonzept des Klimaschutzgesetzes ist daher nicht in Stein gemeißelt, sondern kann in den Grenzen der Verfassung verändert und nachgebessert werden. Das Ziel des Klimaschutzes aber nicht vernachlässigt werden. Hat der Gesetzgeber den Schutzauftrag in einem Gesetz konkretisiert, ist dieses Gesetz Teil der Rechtsordnung und zu beachten. So greift auch die sog. Elfes-Doktrin,¹⁵ nach der ein Bruch des einfachen Rechts zu einem verfassungswidrigen Grundrechtseingriff führen kann, das Bundesverfassungsgericht aber nicht zu einer Superrevisionsinstanz werden darf. Auch insofern knüpft das Gericht an seine bisherige Rechtsprechung an, ohne diese grundlegend zu ändern. Insbesondere wurzelt der zentrale intertemporale Freiheitsschutz gerade nicht in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, sondern in den Grundrechten.¹⁶

2.2 Grundrechtliche Schutzpflichten – bestätigte Dogmatik

Neben Art. 20a GG nehmen die grundrechtlichen Schutzpflichten viel Raum in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein. Doch wendet das Gericht auch hier die bisherige Dogmatik an, ohne diese grundlegend zu wandeln.¹⁷

Einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Pflichten, das Leben, die Gesundheit und das Eigentum zu schützen, stellt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nicht fest. Zwar ist die öffentliche Hand hiernach auch zu einem Schutz vor den erheblichen Gefahren des Klimawandels verpflichtet. Diesen Gefahren muss sie – vergleichbar mit der Verpflichtung aus Art. 20a GG – »durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen.« In Erfüllung des Schutzauftrages hat der Staat – ebenfalls vergleichbar mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG – einen weiten Entscheidungsraum, den der Gesetzgeber bislang nicht verlassen hat. »Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.«¹⁸ Dieses Schutzniveau wurde im Bereich des Klimaschutzes nicht unterschritten.

¹³ S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (915); C. Calliess, Das »Klimaurteil« des Bundesverfassungsgerichts: »Versubjektivierung« des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355 (357).

¹⁴ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 246, verkürzt und daher missverständlich zudem: Rn. 117, 183, 266, 268) – Klimaschutz.

¹⁵ C. Calliess, Verfassungsänderung durch die Hintertür?, FAZ 20.5.2021, S. 6; M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 (241); M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (920).

¹⁶ Ausdrücklich: M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 (143 f.).

¹⁷ Deutlich: S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (914); K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2088 f.); W. Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl. 2021, 808 (810 f.); bedauernd: C. Calliess, Das »Klimaurteil« des Bundesverfassungsgerichts: »Versubjektivierung« des Art. 20a GG?, ZUR 2021, 355 (357).

¹⁸ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 142 ff., 171 ff., Zitate: 144, 152) – Klimaschutz.

2.3 Kein neues Umweltgrundrecht

Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts begründet auch kein neues Umweltgrundrecht. Ein grundrechtliches ökologisches Existenzminimum, ein diesem ähnelndes »Recht auf eine menschenwürdige Zukunft« und auch ein Grundrecht auf eine intakte Umwelt¹⁹ entwickelt der Senat nicht. Das Bundesverfassungsgericht lässt vielmehr ausdrücklich offen, ob das Grundgesetz solche Rechte gewährt.²⁰

2.4 Das neue Institut – enge Voraussetzungen intertemporaler Freiheitssicherung

Die maßgebliche juristische Neuerung²¹ der Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts liegt dagegen in der hier neu entwickelten »intertemporale Freiheitssicherung.« Das angegangene Klimaschutz verletzt – so das Gericht – dieses Recht.²² Der Gesetzgeber reagierte daher umgehend mit einer Gesetzesnovelle.²³

Das Gericht entwickelt **enge Voraussetzungen**, unter denen eine intertemporale Freiheitssicherung greift. Notwendig ist eine Art **Budget**,²⁴ das Entwicklungen wie in der Zeit **kommunizierende Röhren** verbindet, durch eine jedenfalls in Teilen **unumkehrbare Entwicklung** und in Extremfällen auch durch sog. **Kippunkte** geprägt ist.

Das Bundesverfassungsgericht beschreibt die bedrohliche Entwicklung des Klimawandels unter Rückgriff auf wissenschaftliche Studien ausführlich. Das Grundgesetz verpflichtet die öffentliche Hand, gegen die Erderwärmung anzugehen. Soll die Erwärmung »bei einer bestimmten Temperaturschwelle angehalten werden, darf nur noch die dieser Schwelle entsprechend begrenzte Menge an CO₂ emittiert werden; global verbleibt ein sogenanntes CO₂-Restbudget. Wird über dieses Restbudget hinaus emittiert, wird die Temperaturschwelle überschritten.«²⁵ Auch wenn der Klimawandel ein internationales Problem ist und Deutschland lediglich »für jährlich knapp 2 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich« ist, ist es eine verfassungsrechtliche Aufgabe der deutschen öffentlichen Hand,

¹⁹ Zu diesem K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2087 m.w.N.); S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (912); für die Diskussion C. Calliess, Klimapolitik und Grundrechtsschutz – Brauchen wir ein Grundrecht auf Umweltschutz?, ZUR 2021, 323 (324 f. m.w.N.), der für ein »prozeduales Grundrecht« plädiert.

²⁰ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 113 f., 135) – Klimaschutz; S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (912); C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (149).

²¹ S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (914); W. Frenz, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, DVBl. 2021, 808 (811); C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (149).

²² BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 182 ff.) – Klimaschutz.

²³ 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); siehe bereits oben unter II. zu Beginn.

²⁴ Deutlich: M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 (144); S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (915 f.); K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089).

²⁵ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 119) – Klimaschutz.

die negativen Folgen des Wandels zu mildern. Eine hinreichend verheißungsvolle Strategie, den Wandel zu stoppen, ist gegenwärtig zwar nicht ersichtlich. Doch hat sich der Gesetzgeber zu Recht für CO₂-Budgets entschieden, um die Treibhausgasemissionen in Deutschland zu reduzieren und die Entwicklung zu verlangsamen.²⁶

Die CO₂-Budgets betreffen alle Menschen in ihren Freiheitsrechten. In der heutigen Lebensweise ist – so fährt das Gericht fort – »nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden.« Dann aber wird mit einem festgelegten Treibhausgaskontingent auch ein **Budget** vorgegeben, inwieweit grundrechtliche Freiheiten entfaltet werden können. Treibhausgase werden bei dem Betrieb von Industrieanlagen, bei besonderen Herstellungsprozessen etwa von Chemieerzeugnissen, von Metall, Zement oder mineralischen Produkten, allgemein beim Bau von Gebäuden, beim Heizen, Kochen, Beleuchten, im Rahmen der Fortbewegung sowie bei der Nutzung von Gütern und Dienstleistungen freigesetzt. Dies gilt für eine Vielzahl von Produkten auch angesichts der dahinter liegenden Wertschöpfungsketten und Transportwege. Das Bundesverfassungsgericht zitiert konkrete Beispiele, nach denen »Kleidung und Schuhe [...] über ihren Lebenszyklus hinweg (Produktion, Nutzung, Entsorgung) für ungefähr 8 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen« stehen.²⁷

Der Senat entwickelt so auf Grundlage eines Budget-Ansatzes den intertemporalen Freiheitsschutz. Ist das »nationale CO₂-Budget aufgebraucht, dürften weitere CO₂-Emissionen nur noch« in den Grenzen des Grundgesetzes zugelassen werden. »Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, wären also verfassungsrechtlich nur noch hinnehmbar, soweit sich die dahinterstehenden grundrechtlichen Freiheiten in der erforderlichen Abwägung durchsetzen könnten, wobei das relative Gewicht einer nicht klimaneutralen Freiheitsbetätigung in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter abnimmt.« Mit dem Budget reduziert sich die Möglichkeit, Freiheiten zu entfalten. »Je mehr vom CO₂-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen. So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.«²⁸ Die Maßnahmen wirken daher wie **in der Zeit kommunizierende Röhren**, die Freiheiten intertemporal zuteilen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, bestimmte Mengen an »CO₂-Emissionen zuzulassen, entfaltet **eingriffsähnliche Vorwirkung** auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden und bedarf verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.«²⁹

Das angegriffene Klimaschutzgesetz hat ursprünglich erhebliche Anteile der Treibhausgasemissionsminderungen und damit Möglichkeiten, Freiheiten auszuüben, auf Zeiträume nach 2030 verschoben. Diese Entscheidung des Gesetzgebers verletzt – so das Gericht – die intertemporale Freiheitssicherung. »Aus dem Gebot der **Verhältnismäßigkeit** folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als »Vollbremsung« bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde. Zwar können selbst gravierende Freiheitseinbußen künftig zum Schutz des Klimas verhältnismäßig und gerechtfertigt sein; gerade aus dieser künftigen Rechtfertigbarkeit droht ja die Gefahr, erhebliche Freiheitseinbußen hinnehmen zu müssen. Weil die Weichen für künftige Freiheitsbelastungen aber bereits durch die aktuelle Regelung zulässiger Emissionsmengen gestellt werden, muss deren Auswirkung auf künftige Freiheit aus heutiger Sicht und zum jetzigen Zeitpunkt – in dem die Weichen noch umgestellt werden können – verhältnismäßig sein.«³⁰ Die Möglichkeit, Freiheiten zu entfalten, ist über die Zeit und Generationen verhältnismäßig zu verteilen.

26 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 30 ff., 182 ff., Zitat: 30) – Klimaschutz.

27 Insgesamt: BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., Rn. 37 – Klimaschutz.

28 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 120) – Klimaschutz.

29 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 183 – Hervorhebung nur hier) – Klimaschutz.

30 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 192 – Hervorhebung nur hier) – Klimaschutz; C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (150).

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die genannten Entwicklungen und auch der Pfad, die CO₂-Emissionen und damit die Erderwärmung zu reduzieren, mit Unsicherheiten verbunden sind und neue Erkenntnisse auftreten werden. Doch muss der Gesetzgeber nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand entscheiden. »Zwar kann in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen sind, die gesetzliche Fixierung starrer Regelungen dem Grundrechtsschutz abträglich und damit kontraproduktiv sein. Auch die weitere Gestaltung des Übergangs zur Klimaneutralität wird von Wandelungsprozessen und wachsender Erkenntnis geprägt sein.« Doch werden auch in Zukunft die Jahresemissionsmengen knapp zu bemessen sein und gravierende und in Teilen wohl auch stärkere Grundrechtsbeeinträchtigungen fordern als heute. Insgesamt muss eine Abwägung »zwischen zeitlich versetzten Freiheitsbedürfnissen« gelingen. Der Budget-Ansatz wird hier um die nach jetzigem Kenntnisstand im Grunde **unumkehrbare Entwicklung** ergänzt. Der Verbrauch einmal zugelassener Emissionsmengen wird auch in Zukunft »im Wesentlichen unumkehrbar« sein. CO₂-Emissionen können – so das Gericht – der Umwelt nicht wieder entnommen werden. Der in Gang gesetzte Verlauf ist kaum mehr korrigierbar.³¹

Die intertemporale Freiheitssicherung ist nicht von sog. **Kipppunkten** abhängig. Diese sind keine Voraussetzung des Instituts. Die Anwendbarkeit des Grundrechtsschutzes und auch eines neuen grundrechtlichen Instituts hängt grundsätzlich nicht von der Intensität der Betroffenheit ab, solange Bagatellgrenzen überschritten werden. Der temporal übergreifende Freiheitsschutz intensiviert sich aber, wenn die Entwicklung nach jetzigem Kenntnisstand in die Nähe solcher Punkte gerät und wenn diese schlimmstenfalls überschritten werden. Die Überschreitung ginge in ihren negativen Folgen über die direkten Effekte des Temperaturanstiegs hinaus. »Größere Subsysteme der Umwelt könnten sich hierdurch qualitativ verändern. [...] Vor allem die Instabilität mariner Eisschilde in der Antarktis und irreversible Verluste des Grönland-Eisschildes könnten einen Anstieg des Meeresspiegels um mehrere Meter über einen Zeitraum von hunderten bis tausenden von Jahren zur Folge haben. Dies könnte bei einer globalen Erwärmung von ungefähr 1,5 °C bis 2 °C ausgelöst werden. Angesichts dieser Feststellungen würde eine Begrenzung der Erderwärmung bei 1,5 °C eine gewisse Sicherheitsmarge schaffen.«³² Diese Kipppunkte sind zwar nicht Voraussetzung, wohl aber Verstärker der intertemporalen Sicherung der Freiheit.

2.5 Angepasste Zulässigkeitshürden, prozessuale Situation

Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimaschutzbeschluss den Filter der Zulässigkeitsprüfung vergleichsweise grob gestellt. Zwar wurden die Verfassungsbeschwerden der Umweltverbände als unzulässig verworfen.³³ Beschwerdebefugt waren aber insbesondere auch die in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführer, die mögliche Verletzungen grundrechtlicher Schutzpflichten geltend gemacht haben. Zwar habe das Gericht noch nicht geklärt, wann ein Grundrecht Menschen im Ausland vor klimaerheblichen Maßnahmen der deutschen öffentlichen Gewalt schütze. Doch sei eine solche Schutzwirkung »nicht von vornherein ausgeschlossen.«³⁴ In der Begründungslast vergleichbar genügte es dem Senat im Anschluss, wenn es »jedenfalls möglich« erscheine, dass die »intertemporale Freiheitssicherung vor Regelungen« schütze, die einen CO₂-Verbrauch zulassen, »ohne dabei hinreichend Rücksicht auf die hierdurch gefährdete künftige Freiheit zu nehmen.«³⁵

31 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 262, 185, siehe auch 229, 130, 108) – Klimaschutz.

32 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 161, 211) – Klimaschutz.

33 Art. 47 GRCH verlange keine andere Interpretation (insgesamt: BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 136 f.) – Klimaschutz).

34 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 101) – Klimaschutz.

35 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 122) – Klimaschutz.

Insbesondere angesichts der Beschwerdebefugnis der in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführer mahnt die Kritik, keine sogenannte »Interessentenklage«³⁶ und auch nicht eine »Popularklage«³⁷ durch die Hintertüre einzuführen.³⁸ Doch öffnet das Bundesverfassungsgericht diesen allgemeinen Klagemöglichkeiten nicht das Tor. Zwar unterscheiden sich die angewandten niedrigen Zulässigkeitschürden von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁹ und auch von zahlreichen Entscheidungen nationaler und internationaler Gerichte bis hin zum Europäischen Gerichtshof.⁴⁰ Die Klimaschutzentscheidung bewirkt damit aber keine allgemeine Abkehr und auch keine generelle Vergrößerung des bundesverfassungsgerichtlichen Zulässigkeitsfilters. Die Zulässigkeitschürden werden vielmehr sachgerecht angepasst, wenn eine mögliche Verletzung einer »intertemporalen Freiheitssicherung« geltend gemacht wird.

Der Senat lässt es genügen, dass eine Rechtsverletzung »nicht von vornherein ausgeschlossen« und »jedenfalls möglich« ist.⁴¹ Diese Vorgaben der Klimaschutzentscheidung unterscheiden sich in den akzeptierten Unsicherheiten von der anerkannten Pflicht, eine konkrete Grundrechtsverletzung substantiiert darzulegen.⁴² Ganz in diesem Sinne ist nach der bisherigen Rechtsprechung eine Verfassungsbeschwerde gegen zukünftige Belastungen nur möglich, wenn die Lasten den Betroffenen bereits jetzt zu nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingen oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie er betroffen sein wird.⁴³ So waren Verfassungsbeschwerden gegen eine Verminderung der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge⁴⁴ oder gegen eine Änderung der Rundfunkgebühren⁴⁵ vor dem Inkrafttreten der Vorschriften zulässig, weil die Adressatenkreise und die Grundrechtseingriffe feststanden. Das Bundesverfassungsgericht knüpft zwar in der Klimaschutzentscheidung an diese gefestigte Rechtsprechung an.⁴⁶ Doch genügen dem Senat die Darlegungen, dass »ab dem Jahr 2031 möglicherweise sehr große Treibhausgasreduzierungslasten« auf die Beschwerdeführer zukommen und »das Ausmaß« der Grundrechtsbeschränkung durch das jetzige Klimaschutzgesetz »bereits mitbestimmt« wird. »Künftige Freiheit« könnte »nach 2030 konkret dadurch beeinträchtigt werden, dass, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, die im Klimaschutzgesetz zugelassenen CO₂-Emissionsmengen bis 2030 zu großzügig bemessen sind; es könnte an hinreichenden Vorkehrungen zur Schonung künftiger Freiheit fehlen.«⁴⁷ Zwar ist die Zukunft stets ungewiss. Aufgrund der Kohlendioxid-Kontingente sei das »Ob« der Grundrechtbeeinträchtigungen aber hinreichend klar absehbar. Den Freiheiten der Beschwerdeführer werden durch die Kontingen-

36 C. Calliess, Verfassungsänderung durch die Hintertür?, FAZ 20.5.2021, S. 6.

37 M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 (241).

38 Diese Kritik zurückweisend: S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (916 f.).

39 Zur individuellen und gegenwärtigen Betroffenheit M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (921 f.): »All dies hat mit den bisherigen Rechtsprechungsmaßstäben nicht mehr viel gemein« (922).

40 Siehe für eine Übersicht nationaler und internationaler gerichtlicher Klimaschutzentscheidungen und anhängiger Verfahren M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 (140 f.); W. Kahl, Klimaschutz und Grundrechte, Jura 2021, 117 (122 ff.); jeweils m.w.N.

41 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 101, 122) – Klimaschutz.

42 BVerfG, 19.05.20 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 (205 Rn. 60) – BND – Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung; BVerfG, 29.9.1998 – 2 BvR 1790/94, BVerfGE 99, 84 (87) – kommunale Wählervereinigung; W. Löwer, Das Bundesverfassungsgericht, HStR III, 3. Auflage 2005, § 70 Rn. 188, 202

43 BVerfG, 11.7.2017 – 1 BvR 1571 u.w., BVerfGE 146, 71 (110 Rn. 117) – Tarifeinheitsgesetz; 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.; Chr. Walter, Maunz/Dürig, GG, 84. Lfg. August 2018, Art. 93 Rn. 353.

44 BVerfG, 15.7.2015 – 2 BvR 2292/13, BVerfGE 140, 42 (277 f.) – ruhegehaltstfähige Dienstbezüge.

45 BVerfG, 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05 u.a., BVerfGE 119, 181 (212 f.) – Rundfunkgebühr; BVerfG, 7.10.2003 – 1 BvR 1712/01, BVerfGE 108, 370 (385) – Exklusivlizenz für Briefe der Post.

46 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 130) – Klimaschutz.

47 Siehe zu diesen Maßstäben BVerfG, 27.2.2007 – 1 BvL 10/00, BVerfGE 117, 272 (292 ff.) – Rentenanwartschaft; BVerfG, 5.2.2009 – 1 BvR 1631/04, NZS 2009, 621 – Rentenkürzung, Renteneintrittsalter; jeweils m.w.N.

te in Zukunft Schranken gesetzt. Der Senat nimmt hier mit der Substantiierungslast auch die Vorgabe zurück, die Art der Betroffenheit, das »Wie«, konkret darzulegen. Welche Freiheiten verkürzt werden, steht nicht fest. Vielmehr hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsraum, durch welche einschränkende Maßnahmen er sicherstellt, dass die CO₂-Grenzen in Zukunft nicht übertreten werden. Er kann die Energieversorgung, das Bauen, Produktionen, Dienstleistungen oder auch Transportwege klimaschonender regulieren oder andere grundrechtliche Entfaltungen eindämmen.

Für zukünftige Verfahren, in denen ein Verstoß gegen die intertemporale Sicherung der Freiheit geltend gemacht werden soll, bedeutet dies, dass die Voraussetzungen des neuen Instituts konkret und substantiiert darzulegen sind: Die im Wesentlichen unumkehrbare Entwicklung und das Budget. Liegen diese Voraussetzungen vor, steht mit hinreichender Sicherheit fest, dass gegenwärtige Maßnahmen zu zukünftigen Grundrechtseingriffen führen werden. Hinzutreten können konkrete Ausführungen zu einem möglichen Kipppunkt, der den intertemporalen Schutz intensiviert.⁴⁸ Doch ist auch dann nicht sicher, welche Grundrechte betroffen sein werden. Insofern bleibt die Zukunft ungewiss. Es genügt daher, das »Ob« der zukünftigen Grundrechtsverletzung konkret und substantiiert darzulegen. Das »Wie« muss nicht feststehen, solange hinreichend sicher ist, dass es zu freiheitlichen Einschränkungen kommen wird.

Wird die intertemporale Sicherung der Freiheit auf weitere Bereiche wie die Sozialversicherungssysteme bezogen, drängen sich insgesamt zwei Verfahren auf, in denen das Bundesverfassungsgericht über mögliche Verfassungsverstöße entscheidet. Die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages können in einer abstrakten Normenkontrolle prüfen lassen, ob die gesetzlichen Grundlagen der Systeme mit dem Grundgesetz vereinbar sind (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Zudem wäre – vergleichbar mit der Klimaschutzentscheidung – eine Verfassungsbeschwerde möglich (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). In dieser Beschwerde könnten zunächst gleichsam in den herkömmlichen Bahnen geltend gemacht werden, dass die Systeme bereits jetzt die durch die Eigentumsfreiheit geschützten Anwartschaften (Art. 14 GG) sowie die Leistungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzen.⁴⁹ Hinzu tritt nun die vom Bundesverfassungsgericht für den Klimaschutz entwickelte Möglichkeit, einen Verstoß gegen die intertemporale Freiheitssicherung geltend zu machen. Der Beschwerdeführer würde jetzt angreifen, dass die Systeme in Zukunft seine Grundrechte verletzen. Dieser Weg steht aber nur offen, wenn der intertemporale Freiheitsschutz allgemein auf andere Bereiche außerhalb des Klimaschutzes anwendbar ist und wenn zudem die Voraussetzungen des neuen Instituts vorliegen. In den Sozialversicherungssystemen müsste eine im Wesentlichen unabänderbare Entwicklung, ein Budget mit in der Zeit kommunizierenden Röhren und vielleicht sogar ein Kipppunkt auszumachen sein.

48 Zu diesen Vorgaben insgesamt unter 4. m.w.N.

49 Siehe zu diesen Maßstäben BVerfG, 27.2.2007 – 1 BvL 10/00, BVerfGE 117, 272 (292 ff.) – Rentenanwartschaft; BVerfG, 5.2.2009 – 1 BvR 1631/04, NZS 2009, 621 – Rentenkürzung, Renteneintrittsalter; jeweils m.w.N.

3. INTERTEMPORALE FREIHEITS- SICHERUNG – EIN NEUES GRUND- RECHTLICHES INSTITUT

3.1 Entscheidung zum Klimaschutzgesetz, nicht zu anderen Bereichen

Gegenstand der Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist der Kampf gegen den Klimawandel und vor allem der Pfad des Klimaschutzgesetzes zu einer Treibhausgasneutralität. Über das Maß der Staatsverschuldung und die Sozialversicherungssysteme, über die Kranken- und Pflegeversicherung sowie das Rentensystem, hat das Gericht nicht entschieden. So stellt sich die Frage, inwieweit die maßgebliche »intertemporale Freiheitssicherung« auf diese Bereiche übertragbar ist.

3.2 Verallgemeinernde Verfassungsrechtsprechung mit Gesetzeskraft

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.⁵⁰ In bestimmten Fällen wie der hier maßgeblichen Verfassungsbeschwerde, in der das Bundesverfassungsgericht das Klimaschutzgesetz für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt hat, entfaltet das Karlsruher Judikat Gesetzeskraft.⁵¹ Insgesamt konkretisiert das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz in all-gemeinverbindlichen Maßstäben. Zentrale Aussagen seiner Entscheidungen bringt es bewusst gesetzesähnlich in Leitsätzen auf den Punkt. Die Verfassungskonkretisierung des Bundesverfassungsgerichts greift insgesamt über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz in einem allgemeinen neuen Institut wie der »intertemporalen Freiheitssicherung« konkretisiert.

⁵⁰ § 31 Abs. 1 BVerfGG.

⁵¹ § 31 Abs. 2 S. 2 BVerfGG.

3.3 Grundrechtliche Freiheit – ein übertragbares Institut

Ganz in diesem Sinne wird betont, dass der intertemporale Freiheitsschutz grundsätzlich über den entschiedenen Fall des Klimaschutzgesetzes hinaus Anwendung findet.⁵² Konkret wird das neue Institut – bislang aber vor allem im Rahmen von Analysen der Klimaschutzentscheidung und daher in knappen sowie zum Teil fragenden Ausführungen – auf andere Bereiche des Umweltrechts⁵³ sowie auf die hier zu behandelnden sozialen Sicherungssysteme⁵⁴ und die Staatsverschuldung⁵⁵ bezogen.

Gegen die Übertragbarkeit wird dabei trotz »unverkennbarer Parallelen« insbesondere Art. 20a GG ins Feld geführt. Es fehle an einer entsprechenden Staatszielbestimmung zum Schutze der Sozialversicherungssysteme und – dies sei ergänzt – der Staatsverschuldung. Zudem seien die Vorgaben des internationalen Rechts im Bereich des Klimaschutzes dichter. Insbesondere die konkreten Ziele des Pariser Klimaabkommens, die Erderwärmung deutlich unter 2 °C im Vergleich zum vorindustriellen vorindustriellen Niveau zu halten und den Temperaturanstieg durch weitere Maßnahmen auf 1,5 °C zu begrenzen, finden in anderen Rechtsbereichen kein Äquivalent.⁵⁶ Diese Hinweise aber verkennen, dass die verfassungsrechtliche Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG), der freiheitsrechtliche Schutz der Anwartschaften in den Sozialsystemen, das Gleichheitserfordernis hinsichtlich der Leistungen sowie das Strukturprinzip des sozialen Staates (Art. 20 Abs. 1 GG) verfassungsrechtlich eine äußerst dichte direktive Kraft entfalten. Im grundrechtlichen Schutz der Anwartschaften und einer auch in der Zeit gleichheitsgerechten Ausgestaltung fordert das Grundgesetz nach der bestätigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme zu sichern.⁵⁷

⁵² M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (918); Die »intertemporale Schutzfunktion der Freiheitsrechte ist auch in andern Verfassungskontexten außerhalb der Schutzgüter des Art. 20a GG grundsätzlich denkbar. Es wäre verfassungsdogmatisch kaum nachzuvollziehen, den Anwendungsbereich dieser Rechtsfigur auf jenen Anwendungsbereich von vornherein zu begrenzen.« S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (917), und M. Ehrmann, Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfG und Änderung des Gesetzes, UWP 2021, 139 (144), betonen aber die dabei zu wahren-den Voraussetzungen; zustimmend, aber dabei kritisch mit Blick auf den Transfer: K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2090); vgl. M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 ff.; die Übertragbarkeit lehnt M. Sachs, Grundrechte: Klimawandel, JuS 2021, 708 (711) ab. Die Entscheidung verletzt auch deshalb das Demokratieprinzip. Siehe bereits unter II.

⁵³ K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2090); W. Sinner, Zur Verfassungsmäßigkeit des Umweltrechts der EU und der Bundesrepublik im Lichte der Klimaschutz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, UPR 2021, 281 (283): »Folglich müsste das BVerfG konsequenterweise entsprechend begründeten Verfassungsbeschwerden gegen das geltende Umweltrecht in Bund und Ländern in mindestens demselben Umfang stattgeben wie denen gegen das Klimaschutzgesetz.«

⁵⁴ M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (918, 921); S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (917), bezeichnet die Übertragbarkeit als »diskutabel«; ähnlich: K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089); im Grunde zustimmend, aber kritisch M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 ff.

⁵⁵ M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (918, 921), sprechen von einer »naheliegenden« Übertragbarkeit; M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 ff., der diese bestehende Übertragbarkeit und daher die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber kritisiert; fragend: K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089).

⁵⁶ C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (150 ff.); K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089), für das Fehlen einer entsprechenden Staatszielbestimmung.

⁵⁷ Insgesamt zu den Sozialsystemen BVerfG, 27.2.2007 – 1 BvL 10/00, BVerfGE 117, 272 (Rn. 13 ff.) – Rentenanwartschaft; BVerfG, 5.2.2009 – 1 BvR 1631/04, NZS 2009, 621 – Rentenkürzung, Renteneintrittsalter; jeweils m.w.N.

Das Bundesverfassungsgericht hat offen gelassen, ob ein Recht auf ein ökologisches Existenzminimum besteht.⁵⁸ Für das Sozialrecht aber ist ein Recht auf Sicherung der Existenz aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG anerkannt.⁵⁹ Ohnehin leitet das Bundesverfassungsgericht den intertemporalen Freiheitsschutz nicht zuvörderst aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG her, sondern aus den Freiheitsrechten.⁶⁰ Diese aber sichern allgemeinen die Entfaltung des Menschen, sind daher grundsätzlich unbestimmt und gelten nicht nur im Bereich des Umweltschutzes, sondern allgemein. Das Grundgesetz schließt einen intertemporalen Schutz der Freiheit daher nicht von vornherein für die Sozialsysteme und die Staatsverschuldung aus. Vielmehr beansprucht das neue grundrechtliche Institut einen über den Umweltschutz hinausgreifende Wirkung.

Auch angesichts einer Übertragbarkeit auf anderen Rechtsbereiche wird vor dem Institut des intertemporalen Freiheitsschutzes gewarnt und es in Teilen abgelehnt.⁶¹ Das Bundesverfassungsgericht »sollte sich darauf beschränken«, die Bedeutung des Art. 20a GG hervorzuheben »und die Verfolgung dieses Ziels im Einzelnen den dafür legitimierten politischen Verfassungsorganen zu überlassen.« Die neue Rechtsfigur sei jedenfalls nicht zu verallgemeinern und auf andere Fallgestaltungen wie die Alterssicherung zu übertragen. »Es ist mit dem Demokratieprinzip nicht in Einklang zu bringen, dass das Bundesverfassungsgericht den Staat strikt verpflichtet, den Bürgern absehbar grundrechtsbeeinträchtigende Handlungsweisen gesetzlich zu verbieten.«⁶² Doch ist es gerade die Eigenart der Grundrechte, eine Entscheidung der demokratischen Mehrheit abwehren zu können. Ein Grundrecht kann auch ein Gesetz zu Fall bringen. Zudem ist das zentrale Anliegen des intertemporalen Freiheitsschutzes nicht, Grundrechte einzuschränken, sondern die Möglichkeit, Freiheiten auszuüben, in der Zeit angemessen zu verteilen.

Ein weiterer Einwand betrifft die Folgen der intertemporalen Freiheitssicherung. In der Vergangenheit habe das Vertrauen in Pläne der öffentlichen Hand nicht die gewünschten Erfolge bewirkt und werde daher auch in Zukunft nicht erfolgreich sein.⁶³ Diese Mahnung fordert, die staatliche und europäische Planung nicht zu dicht zu gestalten, den Raum der Freiheit nicht zu stark zu verengen. Insofern sollte sich die Europäische Union auf ihr Wesensmerkmal und ihre historischen Errungenschaften besinnen, Freiheiten und die Staatlichkeit zu stärken. In der Versöhnung nach dem Krieg, im Binnenmarkt, auch im Schengenraum und in der Osterweiterung waren Freiheiten unmittelbar spürbar, die kein Staat garantieren kann. Jeder Grenzübergang zwischen Deutschland, Frankreich und Österreich, jede Reise nach und jeder Kontakt zu Polen, Tschechien und Ungarn wurden zu einem Erlebnis europäischer Freiheit. Gerade im Unterschied zu Ländern des fernen Ostens kennzeichnen die Freiheit und die demokratischen Rechtsstaaten den europäischen Erfolg.

58 Unter II. 4.

59 BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175 (292 ff. m.w.N.) – Hartz IV-Gesetz; auf dieses Recht weist auch C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (151).

60 Siehe unter II. 2. und 4.

61 M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 ff.; vgl. K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089).

62 M. Sachs, Grundrechte: Klimawandel, JuS 2021, 708 (711).

63 K.-H. Ladeur, Freiheit als Anspruch auf verschärfte staatliche Planung, FAZ-Einspruch, 30.4.2021.

3.4 Klimaschutz, Sozialversicherungen, Staatsverschuldung

Der Befund, der Anwendungsbereich eines neuen Instituts grundrechtlicher Freiheit ist nicht auf einen bestimmten Einzelfall wie den des Klimaschutzgesetzes beschränkt, muss sich der Parallelen und Unterschiede der zu behandelnden Sachfragen bewusst sein. Diese sollen daher in einem ersten vergewissernden Zugriff grob gezeichnet werden.⁶⁴

Der Klimawandel ist ein globales und äußerst voraussetzungsreiches Problem, das nur in Teilen von Deutschland bewältigt werden kann und eine internationale Koordination fordert. Vom Klimawandel sind letztlich alle Menschen und zahlreiche Freiheiten betroffen.⁶⁵ Insofern erscheinen die Fragen nach der Staatsverschuldung und der sozialen Sicherheit in einer örtlichen und auch in einer grundrechtlichen Perspektive kleiner. Doch misst sich ein neues grundrechtliches Institut grundsätzlich nicht an der Intensität der staatlichen Betroffenheit, solange Bagatellgrenzen überschritten werden. Die Intensität der Belastung ist dann verfassungsrechtlich eine Frage der Rechtfertigung, nicht der Anwendbarkeit eines Instituts. Ohnehin haben die Fragen nach der Staatsverschuldung und der sozialen Sicherheit eine erhebliche verfassungsrechtliche Intensität. Die Staatsverschuldung betrifft zwar nicht unmittelbar die Grundrechte und die grundrechtsberechtigte Gesellschaft, aber die gesamte grundrechtsverpflichtete öffentliche Hand und damit zahlreiche staatliche Bereiche wie die Sicherheit, die Daseinsvorsorge, die Justiz und Verwaltung. Es geht um die Funktionsbedingungen der Staatlichkeit und damit einer öffentlichen Hand, die Grundlagen der freiheitlichen Entfaltung garantiert. Mit den öffentlichen Finanzmitteln wird auch staatliche Macht verteilt. Die sozialen Sicherungssysteme schützen Menschen in Phasen erheblicher Betroffenheit, in denen sie in besonderer Weise auf Hilfen angewiesen sind.

In dieser grundrechtlichen Maßgeblichkeit sind die Fragen der Staatsverschuldung und Sozialsysteme im Vergleich zum globalen Klimawandel zwar territorial radiziert. Doch müssen gegenwärtig zahlreiche Staaten insofern gleichartige Probleme bewältigen. Zudem wird die Verschuldung der öffentlichen Hand durch »Next Generation EU«⁶⁶ in einer europäischen Perspektive geweitet und weiter gesteigert. Darüber hinaus ist die Verschuldung in Europa im Eurosystem verbunden, was zu weiteren Schwierigkeiten führt. Gleichwohl zeichnen die Verschuldung und die Sicherung der Sozialsysteme Aufträge, die das deutsche Gemeinwesen im Grunde allein erfüllen kann und muss. Doch wäre der Schluss fehlerhaft, der Kampf gegen die Staatsverschuldung und die Sicherung der Sozialversicherungssysteme gelinge daher im Vergleich mit dem anspruchsvollen Klimaschutz mit leichter Hand. Insgesamt wird eine Gemeinsamkeit aller drei Bereiche deutlich: Der Kampf gegen den Klimawandel, die Sicherung der Staatsfinanzierung und der Sozialsysteme verlangen schwierige und langfristige Pfade sowie Prognosen, die mit Unsicherheiten umgehen müssen. In allen drei Bereichen geht es in einer intertemporalen Perspektive darum, dass heute Weichen gestellt werden, die für die Zukunft maßgeblich sind.

64 Insgesamt zu den Unterschieden des Klimawandels im Vergleich zu den Sozialversicherungssystemen Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 4 f.

65 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 37) – Klimaschutz; siehe bereits unter II. 4

66 Hierzu BVerfG, 15.4.2021 – 2 BvR 547/21, NJW 2021, 1867 (Rn. 3 f., 64 ff.) – EU-Wiederaufbaufonds.

3.5 Freiheitssicherung in der Zukunft – Umgang mit Unsicherheiten

Doch damit ist auch ein zentrales Problem der intertemporalen Sicherung der Freiheit benannt: der Blick in die Zukunft, der stets unsicher ist. Liegen ein im Wesentlichen unabwendbare Entwicklung und ein Budget vor, das heutige Entscheidungen der öffentlichen Hand mit zukünftigen Freiheitsentfaltungen verbindet, findet die intertemporale Sicherung der Freiheit Anwendung.⁶⁷ Im Rahmen der Zulässigkeit ist insofern das »Ob« der Beeinträchtigung der Grundrechte in der Zukunft substantiiert darzulegen, das »Wie« hingegen nicht, weil unterschiedliche Freiheit betroffen sein können. Der Gesetzgeber kann im Bereich des Klimaschutzes verschiedene Vorgaben setzen, damit die Grenzen der CO₂-Kontingente gewahrt werden.⁶⁸

Der Blick der intertemporalen Freiheitssicherung in die Zukunft führt zu weiteren Unsicherheiten. Das Bundesverfassungsgericht entwickelt das neue grundrechtliche Institut im Bereich des Klimaschutzes in einer notwendigen sorgsamsten Abstimmung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem internationalen Recht.⁶⁹ Die Aufnahme wissenschaftlicher Einsichten ist dabei mit Unsicherheiten verbunden. So deutet das Gericht selbst auf Unwägbarkeiten, denen die zentrale Grundannahme des Budget-Ansatzes begegnet.⁷⁰ Diese liegen insbesondere in der »Komplexität des Klimasystems«, den »Auswirkungen historischer Emissionen«, in natürlichen Emissionsquellen und in technischen Entwicklungen.⁷¹ Nationale Emissions-Budgets stoßen auf weitere Einwände, wenn etwa ein Staat emissionswirksam eine Technologie entwickelt, die den globalen Verbrauch an Treibhausgasen insgesamt deutlich reduziert und damit dem Klimaschutz nachhaltig dient, das nationale Budget aber aufgrund der Entwicklung und der Produktion der technischen Geräte übertreten wird. Das Klimaschutzrecht darf eine solche Entwicklung nicht verhindern. Diese Einwände machen den Budget-Ansatz aber nicht zu einem untauglichen Bewertungsmaßstab, sondern sind typische Folgen von Prognose- und Risikoentscheidungen⁷² sowie der gewählten intertemporalen Perspektive. Insgesamt dürfen die Annahmen eines Budgets, von unumkehrbaren Entwicklungen und von Kipppunkten mit Unsicherheiten behaftet sein. Solange sie den aktuellen Stand der Wissenschaft gediegen aufnehmen und in das Recht übertragen, greift die intertemporale Sicherung der Freiheit.

67 Unter II. 4.

68 Unter II. 5.

69 Unter II. 2. und 4.

70 BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 211 ff.) – Klimaschutz; S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (915): »Noch nie zuvor hat sich das BVerfG in seiner Rechtsprechung derart intensiv auf einen von der Wissenschaft vorgeschlagenen Ansatz – wie hier den Budgetansatz – gestützt«.

71 S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (915 f. m.w.N.).

72 »Die einem Budgetansatz innewohnenden wissenschaftlichen Unsicherheiten und Bewertungsspielräume machen ihn aber nicht per se zu einem untauglichen Bewertungsmaßstab, sondern sind typische Charakteristika von Risikoentscheidungen, wie sie etwa bei Grenzwertfestlegungen im Umwelt- und Technikrecht gang und gäbe sind. Verfassungsrechtliche Anforderungen hierfür sind, dass sie den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis berücksichtigen und aufgrund ihrer Bewertungselemente demokratisch legitimiert sind« (S. Schlacke, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912 (916); deutlich auch M. Ruttloff / L. Freihoff, Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser »intertemporale Systemgerechtigkeit«? – auf Konturensuche, NVwZ 2021, 917 (919)).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in den letzten Jahren in unterschiedlichen Verfahren mit der Verschuldung der öffentlichen Hand und der Haushaltsautonomie des Bundestages auch in einer überstaatlichen Perspektive befasst.⁷³ Weitere Entscheidungen stehen an.⁷⁴ Im Bereich der sozialen Sicherungssysteme sind mehrere Verfassungsbeschwerden anhängig. Gefragt wurde, ob die Erziehung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der gesetzlichen Rentenversicherung auf Beitragsseite berücksichtigt werden muss und ob Eltern mit mehreren Kindern bei der sozialen Pflegeversicherung zu entlasten sind.⁷⁵ So hat das Gericht bereits jetzt Gelegenheit, das Institut der intertemporalen Freiheitssicherung über das Klimaschutzgesetz hinaus auf die Sozialversicherungssysteme und die Staatsverschuldung anzuwenden.

73 BVerfG, 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, BVerfGE 135, 317 (398 ff. Rn. 158 ff.) – ESM, Fiskalpakt; BVerfG, 9.7.2007 – 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (118 ff.) – Bundeshaushalt 2004.

74 Siehe hierzu nur die aktuelle Ablehnung des Eilantrags BVerfG, 15.4.2021 – 2 BvR 547/21, NJW 2021, 1867 – EU-Wiederaufbaufonds. 75 BVerfG – 1 BvR 717/16, 1 BvL 3/18; BVerfG – 1 BvR 2257/16; BVerfG – 1 BvR 2824/17.

4. INTERTEMPORALER FREIHEITSSCHUTZ IN DEN SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEMEN

4.1 Besondere grundrechtliche Betroffenheit – Generationenverträge

Die Sozialversicherungssysteme schützen die Menschen in Situationen besonderer Betroffenheit, wenn sie krank oder pflegebedürftig sowie im Alter auf eine Ertragsquelle angewiesen sind. Die öffentliche Hand ist verpflichtet, die Sozialsysteme zu erhalten, das soziale Existenzminimum, das Eigentumsgrundrecht hinsichtlich der Anwartschaften und eine Leistungsgleichheit auch in der Zeit zu wahren.⁷⁶ Das grundrechtliche Institut der intertemporalen Freiheitsversicherung findet in diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben freiheits- und gleichheitsrechtliche Anknüpfungspunkte.

Die sozialen Versicherungen beruhen dabei insbesondere in der Umlagefinanzierung auf Generationenverträgen.⁷⁷ Insofern greift auch die zeitliche Perspektive, die für den intertemporalen Freiheitsschutz konstitutiv ist. Die gegenwärtigen Beitragszahler finanzieren die Leistungen der derzeit bereits Berechtigten. Wenn nun aufgrund der demografischen Entwicklung immer mehr Leistungsbeziehende einer kleiner werdenden Zahl an Beitragszahlenden gegenüberstehen, gerät das allgemeine Äquivalenzversprechen der Sozialsysteme in Gefahr. Hinzu treten Besonderheiten der einzelnen Versicherungen. So sind die Rentenleistungen neben der Lebenserwartung vom Renteneintrittsalter abhängig. Insgesamt werden auch in einer zeitlichen Entwicklung Transferleistungen jüngerer Menschen an ältere bewirkt.⁷⁸ Daher wird der »intergenerationale Bezug« der Sozialversicherungen als »evident« beschrieben. Bereits der »Begriff des Generationenvertrags« belege dies.⁷⁹ Doch bleibt zu prüfen, ob diese rechtstatsächlichen und grundgesetzlichen Parallelen eine grundrechtliche intertemporale Freiheitssicherung bewirken, ein **Budget** mit im Grunde **unumkehrbaren Entwicklungen** und ggf. sogar mit **Kipppunkten** besteht.

76 BVerfG, 27.2.2007 – 1 BvL 10/00, BVerfGE 117, 272 (292 ff.) – Rentenanwartschaft; BVerfG, 5.2.2009 – 1 BvR 1631/04, NZS 2009, 621 – Rentenkürzung, Renteneintrittsalter; jeweils m.w.N.

77 BVerfG, 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfG 103, 242 (257 ff.) – Pflegeversicherung.

78 C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (150 f.); M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 (242 ff.).

79 C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (150); zitierend: M. Beckmann, Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der »intertemporale Freiheitsschutz«, UPR 2021, 241 (241).

4.2 Unumkehrbare Demografie und Entscheidungen in der Vergangenheit

Eine im Grunde **unumkehrbare Entwicklung** liegt für die Sozialversicherungssysteme in der **Demografie** und in den **Systementscheidungen in der Vergangenheit**. Die demografische Entwicklung wird für die nächsten 40 Jahre als determiniert beschrieben.⁸⁰ Sie ist jedenfalls nur äußerst langsam wandelbar und in Teilen de facto unumkehrbar.⁸¹ Der demografische Wandel betrifft die Sozialversicherungssysteme, die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung. Der Wandel wird als »doppelter Alterungsprozess« beschrieben. Erstens liegt die sog. Geburtenziffer seit Mitte der 1970er Jahre bei rund 1,4 und ist damit zu niedrig für eine gleichbleibende Bevölkerungszahl. Die Bevölkerungszahl wird insofern zurückgehen. Diese Entwicklung ist insofern endgültig, als Kinder, die nicht geboren wurden, keine Kinder bekommen können. Zweitens stieg die Lebenserwartung von rund 67 Jahren für Männer und 73 Jahren für Frauen im Jahr 1970 um jeweils rund 10 Jahre auf heute rund 78 und 83 Jahre. Bis ins Jahr 2060 soll sich die Lebenserwartung in einer moderaten Entwicklung für Männer auf rund 84 und für Frauen auf rund 88 Jahre weiter erhöhen.⁸²

Diese demografische Entwicklung hat Einfluss auf zahlreiche Felder, auf das gesellschaftliche Leben, den Arbeitsmarkt, das Steueraufkommen und die Nachfrage nach bestimmten Gütern wie Artikel für Kinder oder Pflegebedürftige. Im Bereich der Sozialversicherungssysteme entfaltet die Demografie jedoch eine deterministische Kraft. Insbesondere aufgrund der Finanzierung durch Umlagen (gesetzliche Rentenversicherung) und der Beitragsbemessung nach dem Lohn und Lohnersatz (gesetzliche Krankenversicherung und soziale Pflegeversicherung) sind die Systeme auf der Einnahmenseite und auf der Leistungsseite – die Leistungen stehen mit dem Alter zumindest partiell in einer Verbindung – unmittelbar demografieabhängig.⁸³

Der Anteil der Menschen im Erwerbsalter⁸⁴ wird in den nächsten zwei Jahrzehnten deutlich sinken und bis zum Jahr 2035 bei einer moderaten Zuwanderung um 5,4 Millionen abnehmen. Prozentual geht der Teil der Erwerbstätigen – so fährt das Statistische Bundesamt fort – bis zum Jahr 2060 von gegenwärtig 62 auf 55 Prozent zurück.⁸⁵ »Die Zahl der Menschen im Alter ab 67 Jahren stieg zwischen 1990 und 2018 um 54 Prozent von 10,4 Millionen auf 15,9 Millionen. In den nächsten 20 Jahren wird diese Zahl um weitere 5 bis 6 Millionen auf mindestens 20,9 Millionen wachsen.« Prozentual erhöht sich der Teil der über 67-jährigen Menschen in einer moderaten Entwicklung von 19 auf 27 Prozent und der Teil der Hochaltrigen von 6 auf 11 Prozent.⁸⁶

80 Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 7.

81 Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 5: »Die Bevölkerung verändert sich in der Regel langsam. Die sich daraus ergebenden Strukturen wirken lange in die Zukunft hinein. Die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung zeigt deshalb im Vergleich zur vorherigen Bevölkerungsprojektion kein völlig neues Bild der demografischen Zukunft Deutschlands. Die Aussagen über die wichtigsten Folgen des demografischen Wandels bleiben – trotz der neueren Entwicklungen, insbesondere der sehr starken Zuwanderung der letzten Jahre – weiterhin gültig.«

82 Insgesamt Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 29 ff. »Die zusammengefasste Geburtenziffer ist zwischen 2011 und 2017 von 1,39 Kindern je Frau auf 1,57 Kinder je Frau gestiegen.« (S. 31). »Nach den Ergebnissen der Sterbetafel 2015/2017 haben Männer mittlerweile eine Lebenserwartung von 78,4 Jahren und Frauen von 83,2 Jahren. Damit hat sich die Lebenserwartung bei Geburt seit Ende des 19. Jahrhunderts bei beiden Geschlechtern mehr als verdoppelt.« (S. 36). In der Annahme eines »starken Anstiegs« können Männer bei Geburt eine durchschnittliche Lebenserwartung von 86,2 Jahren und Frauen von 89,6 Jahren erreichen« (S. 40). Siehe auch Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 6 ff.

83 Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 10.

84 Hier von 20 bis 66 Jahren.

85 Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 26, 23

86 Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 24 (Zitat), 26.

Die Beziehung aller Erwerbstätigen zu Rentnern⁸⁷ beträgt heute nach der hier zitierten Studie etwa 2,2:1. Dieses Verhältnis wird sich insbesondere auch angesichts der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge je nach Szenario bei einer relativ jungen Bevölkerung auf 1,3:1 (für das Jahr 2040 und ebenso für das Jahr 2060), bei einer moderaten Entwicklung auf 1,1:1 und 1:1 (2040 und 2060) sowie bei einer relativ alten Bevölkerung auf 1:1 und 0,8:1 (2040 und 2060) erhöhen. Liegt der Altenquotient bei 65+, liegen die Verhältnisse bei 1:1 (relativ junge Bevölkerung), bei 0,9:1 und 0,7:1 (moderate Entwicklung) und bei 0,8:1 sowie 0,5:1 (relativ alte Bevölkerung). Bei einem Altenquotienten von 70+ verändern sich die Zahlen auf 1,8:1 und 1,9:1 (relativ junge Bevölkerung), auf 1,6:1 und 1,5:1 (moderate Entwicklung) sowie auf 1,5:1 und 1,2:1 (relativ alte Bevölkerung). Zwar gibt es im Bereich der Sozialversicherung Variablen, die sich verändern. Hier sind insbesondere die Erwerbsquote von Frauen, das allgemeine Produktivitätsniveau, das Qualifikationsniveau und bei allen Herausforderungen der Integration auch die Zuwanderung zu nennen. »Allerdings ist die demografische Entwicklung die stärkste Determinante.« Die Zukunft bildet hier in weiten Teilen ein Echo der Entscheidungen der Vergangenheit, welche im Nachhinein nicht mehr verändert werden können.⁸⁸

4.3 Intertemporales Budget in den Sozialversicherungen

Die im Grunde unumkehrbare demografische Entwicklung und die in der Vergangenheit liegenden Strukturentscheidungen bewirken für die Sozialversicherungssysteme das hier maßgebliche Budget, das wie in der Zeit kommunizierende Röhren wirkt. Die Geburtenrate, die Alterung der Gesellschaft, die daher sinkende Zahl der Leistenden, die Festlegung des Renteneintrittsalters und die steigende Zahl der voraussichtlich zu erbringenden Leistungen bestimmen die Sozialversicherungssysteme. Dann aber sind die Beiträge und Leistungen in einem Budget verbunden, das durch Entscheidungen der öffentlichen Hand geprägt wird. Diese teilt die zu erbringenden Beiträge und zu erhaltenden Leistungen bereits im entsprechenden Leistungs- und Beitragsniveau in der Zeit zu. Dabei definiert das Renteneintrittsalter »das Beitragspotential der Sozialversicherungszweige und gleichzeitig – zumindest im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung und auch der sozialen Pflegeversicherung – ebenfalls die Ausgaben. Je nach gesetzgeberischer Vorgabe sinkt oder steigt das Beitragspotential, ähnlich wie das verbleibende Emissionsbudget im Falle der Erderwärmung. Denn natürlich ist es ein signifikanter Unterschied, ob man ein Verhältnis von 2:1 potentieller Erwerbstätiger zu potentiellen Rentnern hat (Altenquotient 65+) oder eines von 3:1 im Jahr 2020 (Altenquotient 70+).« So wird eine weitere Parallele zum Klimaschutz deutlich: »Je niedriger heutige Leistungskürzungen bzw. je höher heutige Leistungsversprechen ausfallen, desto höher müssen Leistungskürzungen bzw. Beitragssatzanpassungen für morgige Erwerbstätige und zukünftige Generationen ausfallen.« Die Ausgaben sind »entweder explizit (gesetzliche Renten- und soziale Pflegeversicherung) oder implizit (gesetzliche Krankenversicherung)« determiniert.⁸⁹

Der intertemporale Freiheitsschutz ist daher in den Sozialversicherungssystemen anwendbar. Er gewährt – wie im Bereich des Klimaschutzes – eine in der Zeit angemessene Verteilung der Lasten und Leistungen. Insoweit muss die öffentliche Hand – wie im Klimaschutzgesetz – gewährleisten, dass die nun junge Generation nicht hohe Beiträge entrichten muss, ohne hinreichend äquivalente Leistungen zu erhalten. Die Politik hat diese Verbindungen zwar in punktuellen Maßnahmen aufgenommen. In der sog. Riesterreife wurden Ansprüche aus dem Umlagesystem in ein Kapitaldeckungsverfahren verändert. Zudem wurden die »Rente mit 67« und ein sog. Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, nach dem das Wachstum der Rentenbezüge in einem demografischen Faktor leicht gedrosselt wird.

⁸⁷ Das Verhältnis von Menschen mit über 66 Jahren zu 20- bis 66-Jährigen (sog. Altenquotient von 67+).

⁸⁸ Insgesamt Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 7 ff., Zitat: S. 9.

⁸⁹ Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 6, 10 f.

Doch traten Maßnahmen wie die Rente mit 63 sowie Vorgaben, die Rentenniveau-Kürzungen verhindern sollten, hinzu. »Ähnlich wie beim Klimaschutzgesetz« wurde so »das Budget« zuungunsten zukünftiger Generationen aufgebraucht.⁹⁰

4.4 Gerechtigkeit im jeweiligen Versicherungssystem

Ein solches Budget in den Sozialversicherungssystemen wird gegenwärtig kaum grundsätzlich in Frage gestellt. Die Einwände konzentrieren sich darauf, dass es im Vergleich zum Klimawandel an einem sog. Kipppunkt⁹¹ fehle – wenn gleich dieser nicht eine Voraussetzung der intertemporalen Freiheitssicherung bilden. Zudem wird vorgetragen, die Entwicklung in den Sozialversicherungssystemen sei nicht unumkehrbar, insbesondere weil Beiträge und Leistungen jederzeit steuerfinanziert angepasst werden könnten.⁹²

Der Hinweis aber, Probleme in den Sozialversicherungssystemen könnten in jedem Fall durch steuerfinanzierte Leistungen behoben werden, verkennt, dass das Grundgesetz die Anwartschaften und dabei ein Gleichmaß an Beiträgen und Leistungen innerhalb eines Systems verlangt. Art. 6 Abs. 1 GG verpflichtet den Staat, Eingriffe in Ehe und Familie zu unterlassen, beide Gemeinschaften zu schützen und zu fördern. Der Gesetzgeber muss dabei Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden regeln (Art. 3 Abs. 1 GG). Das Grundgesetz und auch der besondere Schutz der Familie in Art. 6 Abs. 1 GG verlangen dabei nicht, alle im Vergleich zu Kinderlosen bestehenden zusätzlichen finanziellen Lasten der Familien auszugleichen. Die Entscheidung, eine Familie zu gründen, steht grundsätzlich auch in den finanziellen Folgen in der Eigenverantwortung der Eltern. Doch ist der grundgesetzliche Auftrag, Familien zu fördern, vom Staat zu erfüllen. Solange der Gesetzgeber diesem allgemeinen Auftrag sachgerecht und in einem hinreichenden Maß nachkommt, verlässt er seinen grundgesetzlichen Gestaltungsraum nicht. Das Grundgesetz erhebt dann in der Regel keine konkreten Forderungen für einzelne Rechtsgebiete.⁹³

Für die Pflegeversicherung hat das Bundesverfassungsgericht hieraus gefolgert, dass der Gesetzgeber zwar die Erziehungsleistungen der Eltern nicht auf der Leistungsseite der Versicherung berücksichtigen muss. Die Leistungen der Pflegeversicherung richten sich nach dem Pflegebedarf. Doch sind die Erziehungsleistungen in der Versicherung hinreichend zu berücksichtigen. Diese Leistungen sind konstitutiv für das Umlageverfahren. Alle Versicherten – Kinderlose wie Eltern – sind darauf angewiesen, dass Kinder in genügend großer Zahl existieren und das System tragen. Das System ist insofern durch einen »Dreigenerationenvertrag« gekennzeichnet, in dem die Kinder, die Leistenden und die Leistungsempfänger verbunden sind. »Die heutigen Beitragszahler der erwerbsfähigen Generation vertrauen im Umlageverfahren darauf, dass in der Zukunft in ausreichendem Umfang neue Beitragsschuldner vorhanden sind. Dies können nur die heutigen Kinder sein, denen in der Zukunft zugunsten der dann pflegebedürftigen Alten durch die mit Beitragslasten verbundene Pflichtmitgliedschaft eine kollektive Finanzierungspflicht auferlegt wird, die einer auf den besonderen Bedarf der Pflege bezogenen Unterhaltspflicht gleichkommt.« Kinderlose profitieren insofern von den Erziehungsleistungen in einem »systemspezifischen« Vorteil, der für das System konstitutiv ist und innerhalb

⁹⁰ Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 13.

⁹¹ C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (152); siehe hierzu sogleich unter 5.

⁹² K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089); C. Janda, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149 (152).

⁹³ Insgesamt BVerfG, 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfG 103, 242 (257 ff.) – Pflegeversicherung; siehe insgesamt aus jüngerer Zeit BSG, 16.10.2019 – B 13 R 14/18 R, BSGE 129, 192 (Rn. 18 ff. m.w.N.).

des Systems auszugleichen ist. Zwar kann der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsraumes die Erziehungsleistungen »so lange vernachlässigen, wie eine deutliche Mehrheit der Versicherten Erziehungsleistungen erbracht hat.« Doch hat sich das Verhältnis derart verändert, dass die Leistungen neben den monetären Beiträgen durch das System zu berücksichtigen sind.⁹⁴

Der systemspezifische Vorteil unterscheidet sich von dem Nutzen, der einer Gesellschaft insgesamt durch Kinder und die Erziehungsleistungen der Eltern entsteht.⁹⁵ Bereits deshalb können die Elternleistungen nicht durch allgemeine Angebote, die Familien zu Gute kommen können, aufgefangen werden. Allgemeine staatliche Leistungen können ein System zwar ergänzen. Dieses muss aber als solches verfassungskonform sein. So betont das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber einen Entscheidungsraum hat, wie die Pflegeversicherung die Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG erfüllt. »Allerdings ist er von Verfassung wegen verpflichtet, eine Lösung zu wählen, die Unterhaltspflichtige bereits ab dem ersten Kind relativ entlastet. Denn bereits dessen Betreuung und Erziehung führt dazu, dass Ungleiches im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung verfassungswidrig gleichbehandelt wird.«⁹⁶

Das Bundesverfassungsgericht stützt so den Budget-Ansatz in den sozialen Versicherungen und die unumkehrbaren Entwicklungen, die in der Demografie und den vergangenen Entscheidungen ruhen.⁹⁷ Das Budget, über das die öffentliche Hand entscheidet, beruht auf der Geburtenrate, der Alterung der Gesellschaft und den getroffenen Systementscheidungen. Es verbindet die Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen im durchschnittlichen Alter, zu dem eine Person von einem Leistenden zu einem potentiellen Leistungsempfänger wird, damit im jeweiligen Zeitraum, wann Beiträge erbracht und Leistungen erhalten werden, und schließlich im Beitrags- und Leistungsniveau. Korrekturen durch externe steuerfinanzierte Leistungen sind nur möglich, solange das System als solches freiheits- und gleichheitsgerecht ausgestaltet ist. Die Sozialversicherungssysteme sind daher durch eine unumkehrbare Entwicklung und ein Budget geprägt. Die intertemporale Freiheitssicherung greift für diese Systeme.

94 Insgesamt BVerfG, 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfG 103, 242 (264 ff., Zitate: 266, 264, 265, 266) – Pflegeversicherung: »Wenn aber ein soziales Leistungssystem ein Risiko abdecken soll, das vor allem die Altengeneration trifft, und seine Finanzierung so gestaltet ist, dass sie im Wesentlichen nur durch das Vorhandensein nachwachsender Generationen funktioniert, die jeweils im erwerbsfähigen Alter als Beitragszahler die mit den Versicherungsfällen der vorangegangenen Generationen entstehenden Kosten mittragen, dann ist für ein solches System nicht nur der Versicherungsbeitrag, sondern auch die Kindererziehungsleistung konstitutiv. Wird dieser generative Beitrag nicht mehr in der Regel von allen Versicherten erbracht, führt dies zu einer spezifischen Belastung kindererziehender Versicherter im Pflegeversicherungssystem, deren benachteiligende Wirkung auch innerhalb dieses Systems auszugleichen ist. Die kindererziehenden Versicherten sichern die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung also nicht nur durch Beitragszahlung, sondern auch durch Betreuung und Erziehung von Kindern« (265). Solange die Erziehungsleistungen nicht im System berücksichtigt werden, besteht »eine Benachteiligung von erziehenden Versicherten [...]. Ein gewisser Ausgleich besteht zwar darin, dass die Kinderbetreuenden und -erziehenden Versicherten bei gleichen Beiträgen, wie sie Kinderlose zahlen, Leistungen auch für die anderen Familienangehörigen erhalten. Diese Begünstigung wiegt aber den mit der Erziehungsleistung zusätzlich erbrachten generativen Beitrag und den damit verbundenen Nachteil der Erziehenden angesichts des Vorteils, der den Kinderlosen durch die Erziehungsleistung zuwächst, nicht vollständig auf. Dementsprechend fordert der Ausgleich der Benachteiligung mehr als nur den beitragsfreien Erwerb des Rechts auf Inanspruchnahme von Pflegeleistungen durch Familienangehörige« (269).

95 BVerfG, 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfG 103, 242 (265 f.) – Pflegeversicherung: »Auf die Wertschöpfung durch heranwachsende Generationen ist jede staatliche Gemeinschaft angewiesen. An der Betreuungs- und Erziehungsleistung von Familien besteht ein Interesse der Allgemeinheit« (265).

96 BVerfG, 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfG 103, 242 (Rn. 271) – Pflegeversicherung.

97 Unter 2. und 3.

4.5 Der Kipppunkt der geburtenstarken Jahrgänge

Der intertemporale Freiheitsschutz in den Sozialversicherungen wird dadurch gestärkt, dass die Systeme auf einen Kipppunkt zusteuern – auch wenn dieser nicht notwendig vorliegen muss, damit das neue grundrechtliche Institut Anwendung findet.⁹⁸ »Die Hauptursache für das Sinken der Erwerbspersonenzahl ist« – in den Worten des Statistischen Bundesamtes – »das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1970 aus dem erwerbsfähigen Alter in den kommenden 25 Jahren.«⁹⁹ »Denn die geburtenstarken Jahrgänge,« die sog. Babyboomer, »die heute im Alter zwischen Ende 40 und Anfang 60 sind, rücken im Vorausberechnungszeitraum in das hohe Alter auf, in dem die Sterblichkeit natürlicherweise am höchsten ist. Dadurch wird die Zahl der Sterbefälle auf über 1 Million steigen und die Lücke zwischen den Geburten und Sterbefällen wird größer. Ohne Nettozuwanderung und bei einer moderaten Entwicklung der Geburtenhäufigkeit und der Lebenserwartung würde das Geburtendefizit zwischen 2018 und 2054 von 167.000 auf 530.000 zunehmen und anschließend bis 2060 leicht sinken. Voraussichtlich wird es aber auch in der Zukunft durch die Nettozuwanderung mehr oder weniger stark vermindert.«¹⁰⁰ Im Vergleich zum Jahr 1990 wird sich bis zum Jahr 2040 die Zahl der Menschen ab 67 Jahren und damit der Versicherten, die keine Beiträge mehr erbringen aber in der Regel Leistungen von den Sozialversicherungssystemen beanspruchen, von 10,4 auf 20,9 Millionen verdoppeln. Dabei steigt der Bevölkerungsanteil der Hochaltrigen, die regelmäßig höhere Leistungen beanspruchen, um fünf Prozent.¹⁰¹ So beträgt gegenwärtig die Beziehung aller Erwerbstätigen¹⁰² zu Rentnern 2,2:1. Dieses Verhältnis wird sich nach einer aktuellen Studie bei einer moderaten Entwicklung und einem gleichbleibenden Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2040 auf 1,1:1 halbieren.¹⁰³

Insgesamt laufen **drei Entwicklungen** zusammen, die den Kipppunkt markieren und die Systeme bedrohen. Aufgrund der allgemeinen demografischen Situation sinkt erstens die Zahl der Beitragszahler und erhöht sich gleichzeitig der Anteil der Leistungsempfänger. Zweitens steigt mit der Lebenserwartung die Leistungsdauer. Angesichts des wachsenden Anteils der Hochaltrigen ist dabei davon auszugehen, dass sich der Leistungsbedarf deutlich erhöht. Schließlich und drittens intensivieren sich diese Prozesse maßgeblich, wenn mit den Babyboomern eine große Anzahl an Beitragszahlern zu Leistungsempfängern wird. Diese profitieren dabei von einer höheren Lebenserwartung. Die zu erbringenden Leistungen werden sich insoweit deutlich erhöhen, die Anzahl der Beitragszahler aber im Vergleich erheblich zurückgehen. Angesichts dieses erheblichen Stresstestes der Sozialversicherungssysteme ist es jetzt an der Zeit, die Systeme darauf vorzubereiten, die Beiträge und Leistungen in der Zeit gleichmäßig zu verteilen. Die öffentliche Hand muss die Systeme und damit die Freiheit intertemporal sichern.

98 Unter III. 3.

99 Destatis, Pressemitteilung Nr. 436 vom 2.1.2020.

100 Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 17.

101 Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019, S. 24, 26; siehe bereits unter 2.

102 In der vorliegenden Analyse der Menschen von 20 bis 66 Jahren.

103 Chr. Hagist, Konsequenzen des »Klima-Urteils« für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – eine staatswissenschaftliche Analyse, 2021, S. 7 ff.; siehe bereits unter 2

5. GENERATIONENGERECHTIGKEIT IN DER STAATSSCHULDUNG

5.1 Geweiteter Anwendungsbereich eines grundrechtlichen Instituts?

Die intertemporale Sicherung der Freiheit ist ein grundrechtliches Institut.¹⁰⁴ Der über die Zeit greifende Schutz wurzelt nicht in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und den grundrechtlichen Schutzpflichten, sondern in den grundrechtlichen Freiheiten.¹⁰⁵ Dieser Grundrechtsschutz baut auf die Unterscheidung zwischen der öffentlichen Hand und der Gesellschaft, zwischen dem grundrechtsverpflichteten Staat und den Grundrechtsberechtigten. In dieser Dichotomie ist die Staatsverschuldung zuvörderst auf die öffentliche Hand, weniger auf die Gesellschaft und die Grundrechte gerichtet. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes¹⁰⁶ und die europarechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung¹⁰⁷ setzen objektiv-rechtliche Vorgaben und gewähren keine grundrechtlichen Positionen. Dieser Befund könnte zu dem Schluss verleiten, das neue grundrechtliche Institut des intertemporalen Freiheitsschutzes entfalte für die laufende Praxis der Staatsverschuldung keinerlei Wirkung.

Doch wäre dieser Schluss in drei Perspektiven unzutreffend. Erstens ist auch das **Budgetrecht des Parlaments** in einer intertemporalen Perspektive davor zu bewahren, zukünftige Handlungsmöglichkeiten zu verschließen. Wenn der Bundestag heute Schulden in einem Maß aufnehmen würde, das öffentliche Kredite für die Zukunft unmöglich macht, bedarf es eines intertemporalen Schutzes des Parlaments. Das Grundgesetz sieht öffentliche Kredite in konjunkturellen Phasen sowie in den Ausnahmefällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen verfassungsrechtlich vor (Art. 109 Abs. 3 GG). Es will damit dem Parlament auch in Zukunft ermöglichen, so diese Fälle zu bewältigen. Wie beim intertemporalen Freiheitsschutz im Bereich des Klimawandels geht es darum, den betroffenen Menschen zu helfen und ihre Grundrechte zu schützen.¹⁰⁸ Zweitens muss sich der Staat nachhaltig finanzieren, um seine Aufgaben und damit auch grundrechtliche Aufträge zu erfüllen. Marode Staatsfinanzen bringen auch die Grundrechte in Gefahr. Der intertemporale Grundrechtsschutz drängt daher, grundlegend die **freiheitlichen Funktionsbedingungen** des Staates zu sichern.¹⁰⁹ Drittens verschiebt die Staatsverschuldung Tilgungs- und Zinslasten in die Zukunft, die von der nachfolgenden Generation getragen werden müssen. Der Kerngedanke des intertemporalen Freiheitsschutzes, zukünftige Lasten im Sinne der **Generationengerechtigkeit** zu vermeiden, greift daher auch bei Krediten der öffentlichen Hand.¹¹⁰ In allen drei Fällen würde das grundrechtliche Institut der intertemporalen Freiheitssicherung, wie es das Bundesverfassungsgericht in der Klimaschutzentscheidung gezeichnet hat, fortentwickelt.

¹⁰⁴ Unter II. 4. und III. 3.

¹⁰⁵ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 182 ff.) – Klimaschutz; bereits unter II. 4. und III. 5.

¹⁰⁶ Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG.

¹⁰⁷ Insbesondere Art. 126 AEUV.

¹⁰⁸ Unter 3.

¹⁰⁹ Unter 4.

¹¹⁰ Unter 5.

5.2 Staatsschulden – historischer Höchststand

Zuvor aber stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen des intertemporalen Freiheitsschutzes für die Staatsverschuldung greifen oder in Zukunft vorliegen könnten, eine **unumkehrbare Entwicklung**, ein **Budget** und ergänzend – ohne Voraussetzung zu sein – ein **Kipppunkt** ausgemacht werden können.¹¹¹ So wird gegen eine Übertragbarkeit des Instituts auf die Staatsverschuldung eingewandt, die öffentlichen Kredite könnten gerade in der heutigen Zeit immer weiter erhöht werden.¹¹² Dann aber wäre kein Budget und auch kein Kipppunkt in der Entwicklung der öffentlichen Finanzierung erkennbar.

Die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik ist von einem Paradigmenwechsel in den 70er Jahren geprägt. Bis zum Ende des Jahres 1970 stiegen die expliziten Schulden der öffentlichen Haushalte auf umgerechnet rund 63 Milliarden Euro,¹¹³ einem nach gegenwärtigen Maßstäben maßvollen Wert. Heute, rund 50 Jahre später, beträgt die explizite Verschuldung rund 2.200 Milliarden Euro¹¹⁴ und damit mehr als das 30fache. Zum Jahresende 2020 erreichte sie den höchsten jemals gemessenen Stand.¹¹⁵ Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt erhöhten sich die Gesamtschulden von unter 20 Prozent im Jahr 1974¹¹⁶ auf gegenwärtig rund 70 Prozent.¹¹⁷ Hinzu treten die impliziten Staatsschulden, die auf zukünftige Leistungen aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und Versorgungsansprüche der Beamten zurückzuführen sind. Diese impliziten Verpflichtungen sind schwer zu bemessen. Sie übersteigen nach allerdings groben Schätzungen die expliziten Schulden.¹¹⁸ Die demografische Entwicklung in Deutschland verschärft den Krisenbefund und die Gerechtigkeitsfragen. Die Schultern, die die Schulden in Zukunft tragen müssen, werden weniger.¹¹⁹

Mitte der 1970er Jahre ereignete sich in Deutschland ein Paradigmenwechsel. Schulden wurden zu einem selbstverständlichen Finanzierungsmittel der öffentlichen Hand. Der Wechsel hatte seinen rechtlichen Ursprung in der Reform des Grundgesetzes im Jahr 1969.¹²⁰ Die ursprüngliche Fassung des maßgeblichen Artikels begrenzte die Staatsverschuldung in der Praxis verlässlich. Kredite waren »nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken« erlaubt.¹²¹ Aus der heutigen Perspektive könnte dieser Tatbestand als zu unbestimmt bezeichnet werden, um die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen. Doch herrschte in den ersten 20 Jahren der Republik die Einsicht, möglichst keine staatlichen Kredite aufzunehmen. Das politische Umdenken, das mit der Reform der Finanzverfassung einsetzte, verdeutlicht der Rücktritt des Finanzministers Alex Möller im Mai 1971. Möller wollte eine Kreditaufnahme des Bundes von umgerechnet rund weiteren 8 Milliarden Euro nicht verantworten.¹²² Er trat zurück, weil er »alle Fraktionen des Bundestages wieder [...] auf den Weg der finanzpolitischen Solidität« zurückführen wollte, damit »Solidität und Stabilität als die beiden Grundforderungen deutscher Innenpolitik beachtet werden.«¹²³ Kein Finanzminister ist seitdem aus vergleichbaren Motiven zurückgetreten, obgleich sich die von Möller

¹¹¹ BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, u.a., NJW 2021, 1723 (Rn. 182 ff.) – Klimaschutz; siehe bereits unter II. 4. und III. 5.

¹¹² K. Faßbender, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (2089).

¹¹³ Destatis, Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2020, S. 22.

¹¹⁴ Destatis, Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2020, S. 18.

¹¹⁵ Destatis, Pressemitteilung Nr. 357 vom 28.7.2021.

¹¹⁶ C. Cottarelli / A. Schaechter, Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies, IMF Staff position note, 2010, S. 6.

¹¹⁷ Deutsche Bundesbank, Deutsche Schuldenquote 2020 auf 70,0 Prozent gestiegen, Pressemitteilung vom 31.3.2021.

¹¹⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, S. 276; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Implizite Verschuldung und fiskalische Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, WD 4 – 3000 – 021/19, 26.2.2019, S. 4 et passim m.w.N.

¹¹⁹ Insgesamt Destatis, Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2019; bereits unter IV. 2.

¹²⁰ 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Dezember 1969 (BGBl. I, 357).

¹²¹ Art. 115 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1).

¹²² Destatis, Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2020, S. 16.

¹²³ A. Möller, Genosse Generaldirektor, 1978, S. 486; ders., Tatort Politik, 1982, S. 366 ff.

beschriebenen Gefahren intensiviert haben. Eine Ironie der Geschichte ist, dass die aktuelle Schuldenbremse des Grundgesetzes zwar vorgibt, den Haushalt ohne Kredite auszugleichen, dabei aber dem Bund erlaubt, Kredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP aufzunehmen.¹²⁴ Dies entspricht gegenwärtig rund 10 Milliarden Euro¹²⁵ und damit etwas mehr als den Schulden, die Alex Möller zum Rücktritt bewegten.

Die Verfassungsreform im Jahre 1969 wollte eine moderne Wirtschafts- und Finanzpolitik ermöglichen. Im Sinne der Lehren von John Maynard Keynes sollte die Konjunktur antizyklisch gesteuert werden.¹²⁶ Den von Keynes entwickelten Vorgaben und den ökonomischen Einsichten folgte die Politik aber sodann nicht oder nur in jenen Teilen, die zu höheren Schuldenständen führten. Insbesondere wurden die Schulden über Jahrzehnte hinweg nicht zurückgeführt, sondern kontinuierlich die gegenwärtige Schuldenlast von 2.200 Milliarden Euro aufgebaut. Die öffentlichen Haushalte zahlten im Jahr 1970 3,5 Milliarden Euro an Zinsen. 1980 betrug die Zinslast rund 15, im Jahr 1990 bereits etwa 33 und 2010 rund 64 Milliarden Euro.¹²⁷ Damals wurde fast jeder zehnte Euro des Gesamthaushaltes für Zinsen ausgegeben.¹²⁸ Diese Zinslasten verdeutlichen die erhebliche gegenwärtige Abhängigkeit der öffentlichen Hand vom Finanzmarkt und von dem niedrigen Zinsniveau. Sollten die Zinsen wieder steigen, wären die Zinslasten angesichts der hohen Staatsverschuldung nur schwer zu tragen. In der Vergangenheit reichte die Neuverschuldung zuweilen nicht aus, um die Zinsen zu zahlen. In den Jahren 1950 bis 2008, also in der Zeit vor der Finanzkrise, haben Bund, Länder und Gemeinden rund 1.600 Milliarden Euro an Krediten aufgenommen und etwa 1.500 Milliarden Euro für Zinsen ausgegeben.¹²⁹ Der Staat hat über 50 Jahre hinweg die zukünftige Generation mit Zins- und Rückzahlungslasten erheblich belastet, ohne maßgebliche zusätzliche Finanzkraft zu gewinnen. Eine solche Schuldenpolitik ist gegenwarts- und zukunftsvergessen.

Die explizite und implizite Staatsverschuldung hat über die Jahre eine so erhebliche Höhe angenommen, dass diese Entwicklung längst nicht mehr einfach korrigierbar ist. Der Schuldenstand von 2.200 Milliarden Euro kann nur auf einem langen Weg abgebaut werden. Öffentliche Schulden, die in der Vergangenheit aufgenommen wurden, staatliche Ausgaben, die getätigt, und Verpflichtungen, die eingegangen wurden, können nicht einfach zurückgenommen werden. Eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle kommt regelmäßig zu spät. Im Nachhinein kann ein Haushalt zwar für verfassungswidrig erklärt werden, die Mittel sind aber ausgegeben, die Kredite aufgenommen. Insgesamt besteht eine im Wesentlichen nicht **umkehrbare Entwicklung**.

Doch stellt sich die Frage, ob die Verschuldung der öffentlichen Haushalte deshalb an eine Grenze stößt, ein **Budget** oder gar ein **Kipppunkt** auszumachen ist. Eine abstrakte Höchstgrenze der Staatsverschuldung besteht nicht. Dies könnte zu dem Schluss verleiten, von einem Budget sei in keinem Fall auszugehen. Doch sind bei der Staatsverschuldung – wie beim Klimaschutz – in der Zeit kommunizierende Röhren auszumachen. Je mehr Schulden in der Vergangenheit angehäuft wurden, umso höher waren die Zinslasten oder drohen entsprechende Ausgaben, wenn die Zinsen wieder steigen. Mit den Schulden in der Vergangenheit verdichtet sich folglich die Abhängigkeit der öffentlichen Hand von den niedrigen Zinsen und damit vom Finanzmarkt. Auch wird es in der Regel schwerer, weitere Schul-

¹²⁴ Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG.

¹²⁵ Siehe hierzu Destatis, Pressemitteilung Nr. 398 vom 24.8.2021.

¹²⁶ Nach dem neuen Art. 115 GG waren die Einnahmen aus Krediten auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen begrenzt. Höhere Schulden durften aber im Sinne einer antizyklischen Konjunkturpolitik »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« gemacht werden (Artikel 115 Abs. 1 in der Fassung des 20. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl. I, 357)). Kreditfinanzierte Ausgabenprogramme wurden aber schon vor der Reform unter Geltung des ursprünglichen Art. 115 GG aufgelegt, um die Rezession in den Jahren 1966/67 zu bewältigen. Im darauffolgenden wirtschaftlichen Aufschwung wurden die Schulden aber – ganz im Sinne Keynes – wieder abgebaut (H. Pünder, Staatsverschuldung, HStR V, 3. Auflage 2007, § 123 Rn. 12).

¹²⁷ Institut für den öffentlichen Sektor, Runter vom Schuldenberg, 2011, S. 28.

¹²⁸ Zu den allgemeinen Kennzahlen Destatis, Öffentliche Finanzen im Jahr 2010, Wirtschaft und Statistik, April 2011, 388 ff.

¹²⁹ Insgesamt Institut für den öffentlichen Sektor, Runter vom Schuldenberg, 2011, S. 10 f., 28: »In dem gesamten Zeitraum von 1950 bis 2008 hätte der Staat, fast ohne Neuverschuldung und die dafür zu zahlenden Zinsen, die Leistungen finanzieren können, die er tatsächlich erbracht hat« (S. 11).

den aufzunehmen. Dennoch könnte nur von einer Art Budget ausgegangen werden, wenn die Schuldenentwicklung einen Bereich kennt, an dem diese nicht mehr weitergeht. Insofern gewinnt hier die Frage nach einem möglichen **Kipppunkt** Bedeutung.

Die expliziten Staatsschulden in Deutschland haben im letzten Jahr mit 2.200 Milliarden Euro einen historischen Höchststand erreicht. Die impliziten Staatsschulden und die demografische Entwicklung verschärfen den Krisenbefund. Die Lage ist in vielen anderen Staaten der Europäischen Union nicht besser, sondern schlechter. Das öffentliche Defizit ist in allen EU-Staaten im Jahr 2020 gestiegen. Im Durchschnitt erhöhte sich die Defizitquote von -0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2019 auf -6,9 Prozent im Jahr 2020. Der öffentliche Schuldenstand wuchs im EU-Durchschnitt von 77,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2019 auf 90,7 Prozent im Jahre 2020. Insbesondere in Griechenland verschärfte sich die Lage in einem Schuldenstand von 205,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die Schuldenstandquoten waren im Jahr 2020 auch in Frankreich (115,7 Prozent), in Spanien (120,0 Prozent), in Portugal (133,6 Prozent) und in Italien (155,8 Prozent) hoch.¹³⁰ Dabei sind die Eurostaaten im Währungssystem in unterschiedlichen Weisen verbunden, die bis heute noch nicht vollständig erschlossen sind.¹³¹ Die anhaltende EZB-Politik der niedrigen Zinsen und der erhebliche Ankauf von Staatsanleihen¹³² hat das Euro-System, das Verhältnis der EZB zu den nationalen Notenbanken und das allgemeine Bankenwesen ebenfalls in einer Weise verändert, die nur zu vermessen ist.¹³³ Die EZB begründet die Politik u.a. damit, die Inflationsrate bei unter oder nahe zwei Prozent zu halten.¹³⁴ Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken ist gem. Art. 127 Abs. 1 AEUV auch, die Preisstabilität zu gewährleisten. Nach bisher vorläufigen Berechnungen hat die Inflationsrate in Deutschland im August 2021 aber den höchsten Stand seit 28 Jahren erreicht.¹³⁵ Die Entwicklung ist insgesamt undurchsichtig und volatil.

In dieser Situation hat nun die Europäische Union beschlossen, das größte Hilfsprogramm in ihrer Geschichte durch gemeinsame Schulden zu finanzieren. Den ökonomischen Folgen der Corona-Krise soll durch einen Fonds in Höhe von 750 Milliarden Euro begegnet werden. Der Sonderhaushalt wird »Next Generation EU« genannt. Die Schulden werden durch Garantien der Mitgliedstaaten abgesichert. Die Mittel werden über EU-Programme an die Mitgliedstaaten weitergegeben. Die nicht rückzahlbaren Zuschüsse betragen rund 390 Milliarden Euro, die Darlehen 360 Milliarden Euro. Dieses Instrument könnte die Grenzen des nationalen Verfassungsrechts und des europäischen Stabilitätsrechts überschreiten.¹³⁶

¹³⁰ Insgesamt Destatis, Europa. Öffentliches Defizit 2020 in allen EU-Staaten gestiegen, 2021 (<https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Wirtschaft-Finanzen/Eurozone.html>, 26.8.2021).

¹³¹ Hierzu nur H.-W. Sinn, Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und unsere Kinder, 2012.

¹³² Hierzu BVerfG, 5.5.2020 – 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17 (95 ff., 136 ff.) – PSPP-Programm der EZB: »Zwischen März 2015 und März 2016 wurden im Rahmen des Programms Wertpapiere im Wert von insgesamt etwa 60 Milliarden Euro monatlich gekauft. Im April 2016 wurde das Volumen der Ankäufe auf monatlich etwa 80 Milliarden Euro angehoben und die Fortsetzung der Ankäufe bis mindestens März 2017 beschlossen. Am 8. Dezember 2016 beschloss der EZB-Rat, das EAPP mindestens bis Ende 2017 fortzuführen. Zwischen April 2017 und Dezember 2017 betrug das Ankaufvolumen monatlich 60 Milliarden Euro, von Januar 2018 bis September 2018 monatlich etwa 30 Milliarden Euro. Die Absenkung des Ankaufvolumens wurde mit wachsendem Vertrauen in die allmähliche Annäherung der Inflationsraten an das Inflationsziel von unter, aber nahe 2 Prozent begründet. Mit Beschluss vom 13. September 2018 reduzierte der EZB-Rat das monatliche Ankaufvolumen für den Zeitraum von Oktober 2018 bis Dezember 2018 abermals auf nunmehr 15 Milliarden Euro. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2018 entschied er, die Nettoankäufe zum 31. Dezember 2018 zu beenden« (28).

¹³³ Hierzu P. Kirchhof, Geld im Sog der Negativzinsen, 2021.

¹³⁴ Hierzu BVerfG, 5.5.2020 – 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17 (28) – PSPP-Programm der EZB.

¹³⁵ FAZ, Inflation auf höchstem Stand seit 28 Jahren, 31.8.2021, S. 1, 15; Destatis, Inflationsrate im August 2021 voraussichtlich + 3,9 Prozent, Pressemitteilung Nr. 409 vom 30.8.2021.

¹³⁶ Insgesamt BVerfG, 15.4.2021 – 2 BvR 547/21, NJW 2021, 1867 (Rn. 3 f., 64 ff.) – EU-Wiederaufbaufonds; der Eilantrag versperrte »Next Generation EU« aber nicht den Weg.

In einer Zusammenschau dieser Entwicklungen kann zwar noch kein konkreter Kipppunkt ausgemacht werden. Doch wird ersichtlich, dass das System an Grenzen gerät und mit zahlreichen Unbekannten agiert. Eine nachhaltige stabile Entwicklung sieht anders aus. Es ist daher nicht ausgeschlossen, sondern eher wahrscheinlich, dass in den nächsten Jahren ein Kipppunkt in den öffentlichen Finanzen und der anhaltenden Staatsverschuldung erkennbar wird. Dann aber wird die kaum umkehrbare Erhöhung der Staatsverschuldung in den letzten 50 Jahren und das dadurch entstandene System der über die Zeit kommunizierenden Röhren zu einem Budget, das verfassungsrechtlich einen intertemporalen Schutz aktivieren könnte.

5.3 Intertemporaler Schutz des Budgetrechts des Parlaments

Das Budgetrecht des Parlaments ist ein Herzstück der Demokratie. Das Grundgesetz schützt dieses Recht gegen eine Aushöhlung durch nationale und internationale Entwicklungen. »Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden. Entsprechendes gilt für wesentliche Ausgaben des Staates. In diesem Bereich obliegt gerade die sozialpolitische Verantwortung dem demokratischen Entscheidungsprozess, auf den die Bürger mit der freien und gleichen Wahl einwirken wollen. Die Hoheit über den Haushalt ist« – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – »der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden.« Die »Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben« muss dem Bundestag verbleiben.¹³⁷

Diesen Schutz des Budgetrechts des Bundestages hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf europarechtliche Verpflichtungen entwickelt. In einer zeitlichen Perspektive könnte der Schutz aber auch vor einer Beschädigung durch den Bundestag selbst erweitert werden. Das Parlament würde vor einem Haushaltsgebaren bewahrt, das seine Gesamtverantwortung in der Zukunft sachwidrig einschränkt, Freiräume für Einnahmen und Ausgaben in einem unzumutbaren Maß versperrt. Zwar wirkt jede haushaltswirksame Maßnahme insofern in die Zukunft, als Mittel nur ein Mal ausgegeben werden können. Auch in den politischen Entscheidungen gestaltet ein Gesetz in der Zeit, wenn auf seiner Grundlage eine Bahnlinie oder ein Atomkraftwerk errichtet oder ein Pfad beschlossen wird, der die Treibhausgasemissionen zurückführen soll. Ein intertemporaler Schutz des Budgetrechts des Parlamentes darf daher nicht dahingehend missverstanden werden, den parlamentarischen Entscheidungsraum in der Gegenwart zu stark einzuschränken. Wenn aber der Bundestag und die Europäische Union Schulden in einem Maße aufnehmen, das die Kreditfähigkeit der öffentlichen Hand untergräbt, will ein intertemporaler Schutz des Budgetrechts des Parlaments verhindern, Handlungsmöglichkeit in der Gegenwart für die Zukunft zu verschließen.

Dieser Schutz würde in den klaren Grenzen des nationalen und europäischen Schuldenrechts fußen. Zu den nationalen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG tritt auf europäischer Ebene insbesondere Art. 126 AEUV. Hiernach vermeiden die Mitgliedstaaten der Europäischen Union übermäßige öffentliche Defizite.¹³⁸ Die Europäische Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler.¹³⁹ Sie prüft die Haushaltsdisziplin insbesondere anhand von zwei Kriterien, den sogenannten Referenzwerten. Das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen darf 3 Prozent, das Verhältnis zwischen dem öffentlichen

137 BVerfG, 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267 (347) – Lissabon.

138 Art. 126 Abs. 1 AEUV.

139 Art. 126 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV.

Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen 60 Prozent nicht übersteigen.¹⁴⁰ Öffentlich ist ein Defizit, wenn es zum Zentralstaat, also der Zentralregierung, zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehört, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.¹⁴¹ Auch die weiteren Begriffe des Artikels werden durch dieses System konkretisiert, das insgesamt das europäische Staatsschuldenrecht prägt.¹⁴²

Wenn die deutsche und die europäische öffentliche Hand Kredite in einem Maß aufnimmt, das diese Möglichkeit zukünftigen Parlamenten verschließt, ist das Budgetrecht des Parlaments in einer intertemporalen Perspektive zu schützen. Sonst versperren sich die Abgeordneten die Möglichkeit, in den Grenzen des Europarechts Kredite aufzunehmen und konjunkturelle Krisen, insbesondere aber Naturkatastrophen und außergewöhnliche Situationen durch Kredite zu bewältigen (Art. 109 Abs. 3 GG). Wie beim Kampf gegen den Klimawandel geht es darum, die Menschen in diesen Notsituationen zu schützen. Die rechtlich gezeichnete Gesamtverantwortung des Parlaments darf auch nicht in der Zeit sachwidrig eingeschränkt werden.

5.4 Freiheitliche Funktionsbedingungen der Staatlichkeit

Ohne Geld ist kein Staat zu machen. Finanzen bilden eine Lebensader der öffentlichen Hand, sind notwendige Grundlage von Politik, eine Funktionsbedingung der Staatlichkeit und verteilen so auch Macht – pecunia nervus rerum. Der moderne Staat und auch die Europäische Union finanzieren sich dabei vor allem durch Steuern. Schulden und eigene wirtschaftliche Betätigungen der öffentlichen Hand bilden bewusst die Ausnahmen. Auch die gängigen nicht-steuerlichen Abgaben wie Gebühren und Beiträge bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.¹⁴³ Die Europäische Union setzt als Staatenverbund zudem auf Beiträge ihrer steuerfinanzierten Mitgliedstaaten.¹⁴⁴ Das Primat der Steuerfinanzierung wurde bereits Mitte des 19. Jahrhunderts betont¹⁴⁵ und setzte sich in Europa im Begriff des Steuerstaats zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch.¹⁴⁶ Erträge aus besonderen Rechten oder Monopolen der öffentlichen Hand, aus Staatsunternehmen, öffentlichem Eigentum oder anderen Formen wirtschaftlicher Betätigung des Staates würden die freiheitliche Wettbewerbsordnung behindern. Die mächtige öffentliche Hand würde in Konkurrenz zu den gesellschaftlichen Kräften treten, deren Raum verkleinern und den Wettbewerb verzerren. Steuern bringen die öffentliche Hand und die Wirtschaft zudem in ein fruchtbares Verhältnis wechselseitiger Vorteile, weil die Steuererträge mit der Wirtschaftskraft steigen, der Staat von einer prosperierenden Wirtschaft profitiert. Staatsschulden bleiben die Ausnahme, weil sie die Tilgungs- und Zinslasten auf die Zukunft verschieben und so das Parlament und die Steuerpflichtigen in der Zeit belasten. Der moderne Steuerstaat ist insgesamt durch eine bemerkenswerte grundrechtliche Ambivalenz gekennzeichnet. Steuern greifen in Grundrechte ein. Gleichzeitig ermöglichen sie eine freiheitsgerechte öffentliche Gewalt. Die Grundrechte fordern und mäßigen die Steuer. Insofern erscheint es folgerichtig, dass der Grundrechtsschutz nach markanten Schritten der Verrechtlichung im 17. und 18. Jahrhundert bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts und damit parallel zum Steuerstaat entscheidende normative Kraft gewann.¹⁴⁷ Der moderne demokratische Rechtsstaat erhielt mit den Grundrechten und Steuern sein individualrechtliches und finanzielles Profil.

140 Art. 126 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV; Art. 1 Protokoll (Nr. 12) zum AEUV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

141 Art. 2 Bindestrich 1 Protokoll (Nr. 12) zum AEUV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

142 R. Bandilla, Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, 63. EL Dezember 2017, Art. 126 Rn. 49 ff.

143 Für die Staatsschulden: Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG; für die nicht-steuerlichen Abgaben: BVerfG, 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a., BVerfGE 149, 222 (254 Rn. 65) – Rundfunkbeitrag; jeweils m.w.N.; insgesamt: G. Kirchhof, in: ders./Kulosa/Ratschow, 9. Ed. Januar 2021, EStG, § 2 Rn. 134 f. m.w.N.

144 Art. 311 AEUV.

145 L. v. Stein, Finanzwissenschaft, 1860, 102.

146 A. Schäffle, in: v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaften, Teil 1, 1895, 74 (107); J. A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats, 1918; 8; K. Vogel, in: Isensee/P. Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 30 Rn. 54 ff.; J. Isensee, in: FS H. P. Ipsen, 1977, 409.

147 K. Stern, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, HGR I, 2003, § 1 Rn. 14 ff., 35 ff.

Die Staatsfinanzen und die verfassungsrechtliche Vorgabe, Staatsschulden nur in Ausnahmefällen aufzunehmen, sichern die Funktionsbedingungen des modernen Staates damit in zwei grundrechtlichen Perspektiven. Die Finanzierung betrifft die gesamte öffentliche Hand. Damit sind – erstens – zahlreiche Bereiche betroffen, in denen der Staat abstrakt die Grundrechte schützt, wenn er die Sicherheit und die Daseinsvorsorge als Voraussetzungen freier Entfaltung garantiert oder die Justiz und Verwaltung die Funktionsfähigkeit des Staates gewährleisten. Ohne eine nachhaltige Staatsfinanzierung kann die öffentliche Hand ihre grundrechtlichen Aufträge nicht erfüllen. Hinzu tritt – zweitens – die freiheitliche Errungenschaft des Steuerstaates. Die steuerfinanzierte öffentliche Hand ermöglicht Freiheit. Staatsschulden bilden bewusst die Ausnahme. Lasten werden im zeitlichen Schutze der Freiheit nicht in die Zukunft verschoben. Der intertemporale Grundrechtsschutz drängt in diesen beiden Perspektiven, die grundlegenden freiheitlichen Funktionsbedingungen des Staates nachhaltig zu sichern.

5.5 Die Generationengerechtigkeit rechtfertigt keine Staatsverschuldung

Deutschland weist mit 2.200 Milliarden Euro einen historischen Höchststand an expliziten Staatsschulden auf. Die impliziten Staatsschulden treten hinzu und die demografische Entwicklung erhöht die Schuldenlast weiter. In der Europäischen Union haben weitere Staaten die öffentlichen Kredite über Jahrzehnte hinweg auf Rekordstände erhöht. Hinzu tritt der neue europäische Schuldenfonds in Höhe von 750 Milliarden Euro.¹⁴⁸ Angesichts dieser Zahlen erstaunt, dass die Kredite der öffentlichen Hand weiterhin in einer Generationengerechtigkeit – einem **Kernanliegen der intertemporalen Freiheitssicherung** – begründet werden. Die Schulden sollen – so die Erwägung – Investitionen finanzieren, von denen die nächste Generation profitiert. Diese solle daher über die Kredite die notwendigen Ausgaben tragen. Ganz in diesem Sinne wird das aktuelle europäische Schuldenprogramm mit »Next Generation EU« überschrieben.¹⁴⁹ Wird z.B. eine Eisenbahnlinie oder ein Energiewerk gebaut, können die kommenden Generationen diese Infrastruktur nutzen. Sie seien für diese daher auch in Krediten monetär zu belasten. Regelmäßig verfügen aufeinanderfolgende Generationen zudem über ein jeweils höheres Bruttoinlandsprodukt. Auch aufgrund der Weitergabe von Wissen und Produktivität seien künftige Generationen daher wohlhabender als die vorherigen. Öffentliche Schulden sollen so insgesamt in intertemporalen Erwägungen gerechtfertigt werden.

Doch drängt die Generationengerechtigkeit ganz im Gegenteil, die Staatsschulden auf besondere Ausnahmefälle wie konjunkturelle Phasen, insbesondere aber Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen zu beschränken. Art. 109 Abs. 3 GG bewirkt in diesen Vorgaben einen angemessenen intertemporalen Ausgleich. So verbietet eine Gerechtigkeit zwischen den Generationen nicht jede staatliche Kreditaufnahme, widerspricht aber einer zukunftsversessenen kontinuierlichen Erhöhung der Staatsverschuldung.

Der Gedanke einer Art Tauschgerechtigkeit zwischen den Generationen, der die Staatsschulden rechtfertigen soll, ist verfehlt. Zunächst finanziert die nachfolgende Generation durch den Kredit die Kosten z.B. einer Infrastruktur mit Zinslasten. Die gegenwärtige Generation leistet sich dann im Staatskredit eine Politik, gibt die Rechnung aber an die nachfolgende Generation mit einem Aufschlag weiter. Private Unternehmen finanzieren Investitionen zuweilen durch Kredite. Dies ist nachhaltig und zukunftsgerichtet, wenn sie durch die Investition Gewinne erwirtschaften, die dann

¹⁴⁸ Insgesamt unter 2.

¹⁴⁹ Deutlich U. von der Leyen, Next Generation EU – Rede auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments zum Aufbaupaket der EU, 27.5.2020, S. 3: »Was wir heute vorschlagen, ist nicht nur Ausdruck der Solidarität in der aktuellen Krise, sondern auch ein neuer Generationenvertrag für das Europa von Morgen. Ja, die Auswirkungen der Krise sind so schwer, dass wir jetzt Investitionen in noch nie dagewesenem Ausmaß tätigen müssen. Gerade deswegen müssen wir sie so ausrichten, dass Europas nächste Generation dann auch die Früchte ernten können wird.«

die Kredite bedienen. Ist der Kredit abbezahlt, ist im besten Fall ein stabiles Unternehmen entstanden, das weitere Erträge erzielt. Hier liegt ein zentraler Unterschied zur öffentlichen Hand. Der Staat finanziert sich zuvörderst durch Steuern und erwirtschaftet keinen oder kaum Gewinn.¹⁵⁰ Kredite können daher nicht durch zukünftige Gewinne gerechtfertigt werden. **Die Gesamtbilanz staatlicher Schulden ist insofern strukturell negativ und kann bereits deshalb kaum in einer intertemporalen Perspektive begründet werden.**

Die öffentliche Kreditaufnahme in einer generationenübergreifenden Perspektive zu begründen, trifft auf weitere Einwände. Der nachfolgenden Generation werden politische Präferenzen – die infrastrukturpolitische Entscheidung für die Eisenbahnlinie und die Atomenergie – ins Stammbuch geschrieben, die sich aber als fehlerhaft oder fragwürdig herausstellen können. Insgesamt wäre die erwogene intertemporale Tauschgerechtigkeit nur zu Ende gedacht, wenn alle Vorteile und Lasten berücksichtigt würden. So wären die Tilgungspflichten und – wenn diese wieder steigen – die Zinsen der Staatsverschuldung zu bemessen, insbesondere aber auch die Ausgaben für den Erhalt der Investitionen wie die notwendige Erneuerung der Bahntrasse und die atomare Endlagerung. Hinzu treten die allgemeinen Lasten, die in die Zukunft verschoben wurden. Hier sind die Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die Sozialsysteme und die erheblichen Anstrengungen für den Kampf gegen den Klimawandel zu nennen. Dann aber fällt die Gesamtbilanz ersichtlich zum Nachteil der nächsten Generation aus.

Doch würde auch eine in Lasten und Vorteilen vollständige Monetarisierung der Generationenbeziehung nicht überzeugen. **Jede Generation profitiert regelmäßig ohne eigenes Zutun von den Gegebenheiten, die die vorherige Generation geschaffen hat**, den Bauwerken, den Erkenntnissen und den sozialen Standards. Sodann bemüht sie sich, ihre Lebensverhältnisse zu verbessern und gibt die Ergebnisse dieses Prozesses an die folgende Generation weiter. Diese Entwicklung wird zuweilen empfindlich durch Kriege oder andere Katastrophen gestört, ohne so aber abgeschafft zu werden. Jede Generation baut auf dem Fundament, das die vorherige Generation geschaffen hat. Diese Entwicklung in einer Art Tauschgerechtigkeit zu monetarisieren ist sachwidrig. Kinder müssen nicht für das Elternhaus Miete zahlen oder Tilgungslasten übernehmen, weil sie in jungen Jahren darin wohnen und es später erben werden. Die nächste Generation muss nicht dafür finanziell aufkommen, dass die öffentliche Hand bislang vernachlässigte Ziele wie den Klimaschutz oder die Digitalisierung entschlossener angeht – und auch nicht für die bahnbrechende Erfindung eines neuen Impfstoffs. Der Fortschritt ist nicht von der kommenden Generation zu finanzieren, sondern um seiner selbst, der Gegenwart und der Zukunft willen fortzuschreiben. Jede Politik ist vor allem an ihrem Umgang mit den Zukunftschancen zu messen.

Dann aber wird die Staatsverschuldung insgesamt auch in einer zeitlichen Perspektive der Generationen verständlich. Es geht nicht darum, der nächsten Generation in nicht überzeugenden Begründungen Lasten zu übertragen. Doch sind öffentliche Kredite möglich, wenn Naturkatastrophen oder andere besondere Situationen sonst nicht bewältigbar sind. Ganz im Sinne von John Maynard Keynes tritt eine antizyklische Konjunkturpolitik hinzu. In all diesen Fällen sind die Kredite aber zeitnah zurückzuzahlen.¹⁵¹ Die Belastung darf nicht zu weit in die Zukunft greifen, weil die nächste Generation ihre eigenen Herausforderungen bewältigen muss, die im Klimaschutz und der Sicherung der Sozialsysteme ersichtlich zunehmen. Hier wird ein Kerngedanke des intertemporalen Freiheitsschutzes ersichtlich. Verschiebt die Staatsverschuldung Tilgungs- und Zinslasten rechtswidrig in die Zukunft, ist der Rechtsbruch zulasten der nächsten Generation bereits jetzt zu unterlassen. Das europäische Stabilitätsrecht und Grundgesetz schützen die zukünftige Generation in den Grenzen der Staatsverschuldung objektivrechtlich. Ist aber der Kippunkt in der Entwicklung der Staatsverschuldung erkennbar, der das gesamte System und damit die nächste Generation bedroht, greift der **Kerngedanke des intertemporalen Freiheitsschutzes** und der Generationengerechtigkeit, Gestaltungsräume in der Zukunft nicht endgültig zu verschließen. Angesichts der schwierigen Aufgaben, die von der nächsten Generation gemeistert werden müssen, sind dieser nicht Lasten aufzubürden, sondern Freiräume zu schaffen.

¹⁵⁰ Unter 4.

¹⁵¹ Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG.

6. ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN

1.

Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist ein »spektakuläres« Judikat. Das Gericht hat in der »**intertemporalen Freiheitssicherung**« ein neues grundrechtliches Institut geschaffen. So stellt sich die Frage, ob dieses Institut auf weitere Bereiche generationenübergreifenden Freiheitsschutzes anwendbar ist. Gegenstand der Entscheidung ist der Kampf gegen den Klimawandel. Über das Maß der Staatsverschuldung und die Sozialversicherungssysteme, über die Kranken- und Pflegeversicherung sowie das Rentensystem, hat das Gericht nicht entschieden. Doch greift die intertemporale Sicherung der Freiheit in ihrer grundrechtlichen Schutzwirkung in diesen Sozialsystemen und in ihrem Kerngedanken der Generationengerechtigkeit auch für die Staatsverschuldung.

2.

Das Bundesverfassungsgericht hat kein neues Umweltgrundrecht entwickelt. Der intertemporale Freiheitsschutz wurde auch nicht zuvörderst aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG oder aus grundrechtlichen Schutzpflichten hergeleitet. Zwar wurde Art. 20a GG insbesondere in den Pflichten gestärkt, wissenschaftliche Erkenntnisse aufzunehmen und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in das internationale Recht einzubinden. Doch bestätigt das Bundesverfassungsgericht insgesamt die bisherige Dogmatik der Staatszielbestimmungen und staatlichen Schutzpflichten, die auf die Erstentscheidung des Gesetzgebers, den »Konkretisierungsauftrag« und die »Konkretisierungsprärogative« des Parlaments, setzt (Bundesverfassungsgericht). Der intertemporale Freiheitsschutz wird demgegenüber als ein neues **grundrechtliches Institut** entwickelt, das auch einer Gleichheit in der Zeit dient. Die Entfaltung grundrechtlicher Freiheit ist grundsätzlich unbestimmt, greift ersichtlich über das Umweltrecht hinaus. Der intertemporale Freiheitsschutz ist daher nicht von vornherein auf dieses Rechtsgebiet beschränkt.

3.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane und entfalten in bestimmten Fällen wie der Klimaschutzentscheidung Gesetzeskraft. Insgesamt konkretisiert das Gericht das Grundgesetz **in all-gemeinverbindlichen Maßstäben**, die gesetzesähnlich in Leitsätzen veröffentlicht werden. Auch insofern hat das Bundesverfassungsgericht im intertemporalen Freiheitsschutz ein allgemeines grundrechtliches Institut geschaffen.

4.

Gegen eine **Übertragbarkeit** der intertemporalen Sicherung der Freiheit auf andere Rechtsbereiche wird insbesondere eingewandt, die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG betreffe nur den Umweltschutz. Auch fehlten in der Regel vergleichbar dichte Vorgaben des internationalen Rechts, wie die konkreten Klimaschutzziele des Pariser Abkommens. Diese Einwände verkennen, dass die verfassungsrechtliche Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG), das europäische Stabilitätsrecht (insbesondere Art. 126 AEUV), der freiheitsrechtliche und gleichheitsrechtliche Schutz der Anwartschaften in den Sozialsystemen sowie das Strukturprinzip des sozialen Staates (Art. 20 Abs. 1 GG) dichte rechtliche Vorgaben setzen. Für das Sozialrecht ist zudem – anders als im Bereich des Klimaschutzes – ein Recht auf Sicherung der Existenz anerkannt (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG). Ohnehin wurzelt die intertemporale Sicherung der Freiheit nicht in der vorgebrachten Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und auch nicht im internationalen Recht, sondern in den Freiheitsrechten des Grundgesetzes.

5.

Das Bundesverfassungsgericht zeichnet enge Voraussetzungen, unter denen eine intertemporale Freiheitssicherung greift. Notwendig ist ein **Budget**, das die Möglichkeit, Freiheiten zu entfalten, wie **in der Zeit kommunizierende Röhren** verbindet und im Wesentlichen durch eine **unumkehrbare Entwicklung** geprägt ist. Dann können Entscheidungen in der Vergangenheit kaum korrigiert werden. Freiheitschancen sind über die Zeit und Generationen hinweg verhältnismäßig zu verteilen. Hinzutreten können **Kipppunkte**, die erhebliche Gefahrenschwellen markieren. Diese Punkte intensivieren den intertemporalen Freiheitsschutz, bilden aber keine Voraussetzung des Instituts. Die Anwendbarkeit des Grundrechtsschutzes und auch eines neuen grundrechtlichen Instituts hängt grundsätzlich nicht von der Intensität der Betroffenheit ab, solange Bagatellgrenzen überschritten werden. Die den Voraussetzungen und möglichen Kipppunkten zu Grunde liegenden Annahmen können **mit Unsicherheiten** verbunden sein, müssen aber auf gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. Solche Unsicherheiten widersprechen dem neuen grundrechtlichen Institut nicht, sondern sind typische Folge von Prognose- und Risikoentscheidungen und damit der eingenommenen intertemporalen Perspektive. So genügt es, das »Ob« der zukünftigen Grundrechtsverletzung konkret und substantiiert darzulegen. Das »Wie« muss nicht feststehen.

6.

Das **Klimaschutzrecht** regelt CO₂-Kontingente, um die Erwärmung der Erde einzudämmen. Bei der Entfaltung zahlreicher Freiheiten wird Kohlendioxid emittiert, bei dem Betrieb von Anlagen, beim Transport von Produkten, beim Bau von Gebäuden, beim Heizen, Kochen und Beleuchten, im Rahmen der Fortbewegung sowie bei der Nutzung von Gütern und Dienstleistungen. Die vorgegebenen CO₂-Mengen werden so zu einem Freiheits-Budget, das die Möglichkeit, Freiheiten zu entfalten, wie in der Zeit kommunizierende Röhren zuteilt. Die intertemporale Freiheitssicherung bewahrt die nachfolgende Generation davor, dass heute CO₂ mit der Folge großzügig emittiert wird, in Zukunft Kohlendioxid in einem höheren Maße einsparen und folglich auf die Entfaltung zahlreicher Freiheiten stärker verzichten zu müssen. Die Freiheitschancen sind über die Zeit verhältnismäßig zu verteilen. Die CO₂-Kontingente werden damit begründet, dass sich die Erderwärmung nach jetzigem Kenntnisstand nur lindern lässt, wenn weniger Kohlendioxid emittiert wird. Im Wesentlichen liegt – so das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf zahlreiche wissenschaftliche Stimmen – eine unumkehrbare Entwicklung vor. Emittiertes

CO₂ lasse sich gegenwärtig nicht wieder zurückholen. Hinzu treten mit dem Anstieg der Erderwärmung auf 2 °C oder auf über 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau sog. Kipppunkte, nach denen sich die Entwicklung maßgeblich verschärft.

7.

Die **Sozialversicherungssysteme** schützen die Menschen in Situationen besonderer Betroffenheit, wenn sie krank- oder pflegebedürftig oder im Alter auf eine Ertragsquelle angewiesen sind. Das Grundgesetz verpflichtet die öffentliche Hand, diese Systeme zu erhalten, das soziale Existenzminimum, das Eigentumsrecht an den Anwartschaften und eine Leistungsgleichheit auch in der Zeit zu wahren (Bundesverfassungsgericht). Der intertemporale Freiheitsschutz findet in diesen dichten rechtlichen Vorgaben die maßgeblichen grundrechtlichen Anknüpfungspunkte. Er greift aber nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur, wenn ein Budget mit einer unumkehrbaren Entwicklung vorliegt. Ist ein Kippunkt erkennbar, intensiviert sich die intertemporale Sicherung der Freiheit.

8.

Die im Grunde **unumkehrbaren Entwicklungen** liegen für die Sozialversicherungssysteme in der Demografie und in den Systementscheidungen in der Vergangenheit. Die demografische Entwicklung hat einen allgemeinen Einfluss auf das gesellschaftliche Leben, den Arbeitsmarkt, die Wirtschaft oder auch das Steueraufkommen. Die Sozialversicherungssysteme aber determiniert die Demografie. Zwar greifen hier Variablen wie die Erwerbsquote von Frauen, das allgemeine Produktivitäts- und Qualifikationsniveau sowie die Zuwanderung. Doch werden die Sozialversicherungssysteme durch den sog. »doppelten Alterungsprozess« geprägt. Erstens liegt die Geburtenziffer seit Mitte der 1970er Jahre bei rund 1,4 und ist damit zu niedrig für eine gleichbleibende Bevölkerungszahl. Die Bevölkerung und damit die Zahl der Beitragszahler geht insofern kontinuierlich zurück. Zweitens stieg die Lebenserwartung seit dem Jahr 1970 um jeweils rund 10 Jahre auf 78 Jahre für Männer und 83 Jahre für Frauen. Sie wird sich bis 2060 um jeweils ca. weitere fünf Jahre erhöhen. Damit aber erweitert sich die Zeit, in der die Sozialsysteme Leistungen erbringen müssen. Diese demografischen Entwicklungen sind im Grunde unumkehrbar. Aber auch die vergangenen Entscheidungen für das umlagefinanzierte System und für das allgemeine Beitrags- und Leistungsniveau können nicht einfach verändert werden.

9.

Die Folge ist, dass für die Sozialversicherungen ein **Budget** besteht, das wie **in der Zeit kommunizierende Röhren** wirkt. Aufgrund der Finanzierung durch Umlagen (gesetzliche Rentenversicherung) und der Beitragsbemessung nach dem Lohn und Lohnersatz (gesetzliche Krankenversicherung und soziale Pflegeversicherung) sind die Sozialsysteme auf der Einnahmenseite und auf der Leistungsseite unmittelbar demografieabhängig. Das Verhältnis von Personen mit über 66 Jahren zu 20- bis 66-Jährigen (sog. Altenquotient von 67+) liegt gegenwärtig bei etwa 2,2:1. Dieses Verhältnis wird sich – nach der hier zitierten Studie – bei moderaten Entwicklungen auf 1,1:1 im Jahr 2040 und 1:1 im Jahr 2060 verändern. Bei einem Altenquotienten von 65+ wird das Verhältnis in diesen Jahren bei 0,9:1 und 0,7:1 liegen und sich bei einem Altenquotienten von 70+ in 1,6:1 und 1,5:1 wandeln. Das Renteneintrittsalter prägt so ersichtlich die Beitrags- und die Leistungsseite des Rentensystems. Aber auch bei der Pflege- und Krankenversicherung werden die Beitragenden weniger und die Leistungsempfänger mehr. Insgesamt, aber insbesondere aufgrund der heiklen demografischen Entwicklung determiniert die öffentliche Hand durch Entscheidungen in der Zeit die Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen. Fallen gegenwärtige Leistungskürzungen niedrig aus oder erhöhen sich Leistungsversprechen, müssen in dem intertemporal kommunizierenden Budget die Leistungen und Beiträge zukünftiger Versicherter entsprechend angepasst werden. Die öffentliche Hand muss daher in einem intertemporalen Freiheitsschutz gewährleisten, dass die nun junge Generation nicht hohe Beiträge entrichten muss, ohne hinreichend äquivalente Leistungen in der Zukunft zu erhalten.

10.

Ein Budget mit in der Zeit kommunizierenden Röhren wird in den Sozialversicherungssystemen gegenwärtig kaum grundsätzlich in Frage gestellt. Die Einwände konzentrieren sich darauf, dass es im Vergleich zum Klimawandel an einem sog. **Kipppunkt** fehle und die Entwicklung **nicht unumkehrbar** sei, weil Beiträge und Leistungen jederzeit steuerfinanziert angepasst werden könnten. Der letzte Hinweis aber verkennt, dass das Grundgesetz die Anwartschaften in den Sozialsystemen und ein Gleichmaß an Beiträgen und Leistungen **innerhalb eines Systems** sichert. Korrekturen durch steuerfinanzierte Leistungen sind nur möglich, solange das System als solches die verfassungsrechtlichen Vorgaben wahrt (Bundesverfassungsgericht). Der intertemporale Freiheitsschutz in den Sozialversicherungen intensiviert sich dadurch, dass die Systeme auf einen **Kipppunkt** zusteuern. Die geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis

1970 scheiden aus dem erwerbsfähigen Alter in den kommenden 25 Jahren aus. Diese Jahrgänge werden dann keine Beiträge in den sozialen Versicherungen mehr erbringen, sondern Leistungen fordern. Sie profitieren dabei von einer höheren Lebenserwartung, die einen Anstieg der Leistungen erwarten lässt. Im Vergleich zum Jahr 1990 wird sich bis 2040 die Zahl der Menschen im Alter ab 67 Jahren und damit der Versicherten, die keine Beiträge mehr entrichten, aber Leistungen beanspruchen, ungefähr verdoppeln. Der Anteil der Hochaltrigen an der Bevölkerung und damit der Versicherten, die in der Regel einen höheren Bedarf haben, steigt dabei bei einer moderaten Entwicklung um fünf Prozent (insgesamt: Statistisches Bundesamt). Die Beziehung aller Erwerbstätigen zu Rentnern beträgt gegenwärtig 2,2:1. Dieses Verhältnis wird sich bei einer moderaten Entwicklung und einem gleichbleibenden Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2040 auf 1,1:1 halbieren (siehe hierzu bereits These 9). So wirken **drei Entwicklungen** zusammen, die den Kipppunkt markieren und die Systeme bedrohen. Erstens führt die allgemeine demografische Entwicklung zu weniger Beitragszahlern und mehr Leistungsempfängern. Zweitens erhöhen sich mit der steigenden Lebenserwartung die Leistungsdauer und die zu erbringenden Leistungen. Drittens intensivieren sich diese Entwicklungen maßgeblich, wenn die geburtenstarken Jahrgänge keine Beiträge mehr entrichten, sondern Leistungen empfangen. In der besonderen grundrechtlichen Betroffenheit, der die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung begegnen, sind die Menschen vor diesem Kipppunkt bereits heute in einer intertemporalen Freiheitssicherung zu schützen.

11.

Die intertemporale Sicherung der Freiheit baut als grundrechtliches Institut auf die Unterscheidung zwischen dem grundrechtsverpflichteten Staat von der grundrechtsberechtigten Gesellschaft. In dieser Dichotomie gewähren die Schuldenbremse des Grundgesetzes und die europarechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung keine grundrechtlichen Positionen. Doch wäre der Schluss, die intertemporale Freiheitssicherung entfalte daher für die **Staatsverschuldung** keinerlei Wirkung, in drei Perspektiven zu einfach. Erstens schützt das Grundgesetz das **Budgetrecht des Parlaments** in besonderer Weise. Die »Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben« muss dem Bundestag verbleiben (Bundesverfassungsgericht). In einer intertemporalen Perspektive ist dann das Parlament vor dem Extremfall zu bewahren, heute Schulden in einem Maß aufzunehmen, das öffentliche Kredite für die Zukunft unmöglich macht. Auch in Zukunft müssen Menschen insbe-

sondere vor den Folgen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Situationen wie eine Pandemie auch mittels öffentlicher Kredite geschützt werden können (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG). Zweitens muss sich der Staat nachhaltig finanzieren, um seine Aufgaben zu erfüllen und auch in einer intertemporalen Perspektive die **freiheitlichen Funktionsbedingungen** des Gemeinwesens zu sichern. Drittens verschiebt die Staatsverschuldung Tilgungs- und Zinslasten in die Zukunft. Der Kerngedanke des intertemporalen Freiheitsschutzes, zukünftige Lasten im Sinne der **Generationengerechtigkeit** zu vermeiden, greift daher auch für die Staatsverschuldung. In allen drei Fällen würde das grundrechtliche Institut des intertemporalen Freiheitsschutzes fortentwickelt.

12.

Diese Entwicklung drängt sich auf, wenn die in Teilen **unumkehrbare Entwicklung der Staatsverschuldung** auf einen Kipppunkt zusteuert. So wird gegen eine intertemporale Freiheitssicherung im Bereich der Staatsverschuldung eingewandt, öffentliche Kredite könnten gerade in der heutigen Zeit immer weiter erhöht werden. Die Staatsverschuldung in Deutschland ist von einem Paradigmenwechsel in den 1970er Jahren geprägt. Bis zum Anfang dieses Jahrzehnts stiegen die expliziten Schulden auf umgerechnet rund 63 Milliarden Euro. Heute beträgt der Wert mit rund 2.200 Milliarden Euro mehr als das 30-fache. Er hat zum Jahresende 2020 den höchsten jemals gemessenen Stand erreicht. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt erhöhten sich die Gesamtschulden von unter 20 Prozent im Jahr 1974 auf gegenwärtig rund 70 Prozent. Hinzu treten die hohen, aber schwer zu bemessenden impliziten Staatsschulden, die auf zukünftigen Leistungen aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und auf Versorgungsansprüchen von Beamten beruhen. Die öffentlichen Haushalte zahlten im Jahr 1970 3,5 Milliarden Euro an Zinsen. 1980 betrug die Zinslast rund 15, im Jahr 1990 bereits etwa 33 und 2010 rund 64 Milliarden Euro. In den Jahren 1950 bis 2008, also in der Zeit vor der Finanzkrise, haben Bund, Länder und Gemeinden rund 1.600 Milliarden Euro an Krediten aufgenommen und etwa 1.500 Milliarden Euro für Zinsen ausgegeben. Der Staat hat über 50 Jahre hinweg die zukünftige Generation mit Zins- und Rückzahlungslasten erheblich belastet, ohne maßgebliche zusätzliche Finanzkraft zu gewinnen. Eine solche Schuldenpolitik ist gegenwarts- und zukunftsvergessen.

13.

Doch ist auch angesichts dieser nicht nachhaltigen Politik und des beträchtlichen Schuldenstandes kaum eine klare Grenze der Staatsschulden, ein **Budget** oder ein **Kipppunkt** auszumachen. Dabei ist die Staatsverschuldung in Deutschland in einem europäischen Kontext zu betrachten. Im Durchschnitt erhöhte sich die Defizitquote in den EU-Staaten von -0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2019 auf -6,9 Prozent im Jahr 2020. Der durchschnittliche Schuldenstand wuchs von 77,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2019 auf 90,7 Prozent im Jahre 2020. Die Defizitquoten waren im Jahr 2020 in Frankreich (115,7 Prozent), Spanien (120,0 Prozent), Portugal (133,6 Prozent), Italien (155,8 Prozent) und in Griechenland (205,6 Prozent) sehr hoch. Dabei sind die Eurostaaten im Währungssystem, in der anhaltenden EZB-Politik der niedrigen Zinsen und in ihren Staatsanleihenkäufen in einem nur schwer zu überblickenden Maße verbunden. In dieser Situation hat die Europäische Union ein Schuldenprogramm in Höhe von 750 Milliarden Euro beschlossen. Die Zusammenschau dieser Entwicklungen führt nicht zu einem konkreten Kipppunkt. Doch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass in den nächsten Jahren ein solcher Punkt ausgemacht werden kann.

14.

Angesichts der bedrohlichen Gesamtsituation erstaunt, dass öffentliche Schulden weiterhin in einer **Generationengerechtigkeit** und damit in einem **Kerngedanken der intertemporalen Sicherung der Freiheit** gerechtfertigt werden (»Next Generation EU«). Die Schulden sollen – so die Erwägung – Investitionen finanzieren, von denen die nächste Generation profitiert. Der Gedanke einer Art Tauschgerechtigkeit zwischen den Generationen aber ist verfehlt. Der Staat finanziert sich zuvörderst durch Steuern und erwirtschaftet kaum Gewinne. Kredite können daher – anders als z.B. bei privaten Unternehmern – nicht durch zukünftige Gewinne gerechtfertigt werden, aus denen die Schulden zu begleichen sind. Die Gesamtbilanz staatlicher Kredite ist insofern strukturell negativ. Ohnehin wäre die erwogene intertemporale Tauschgerechtigkeit nur zu Ende gedacht, wenn alle Vorteile und Lasten berücksichtigt würden. Würden aber die Tilgungs- und Zinspflichten, würden weitere zukünftige Ausgaben für den Erhalt von Infrastrukturen, die atomare Endlagerung, die Herausforderungen der demografischen Entwicklung insbesondere für die Sozialsysteme und die erheblichen Anstrengungen für den Kampf gegen den Klimawandel eingerechnet, würde die Gesamtbilanz ersichtlich zum Nachteil der nächsten Generation ausfallen. Doch selbst eine in Lasten und Vorteilen vollständige Monetarisierung der Generationenbeziehung überzeugt nicht. Jede Generation baut auf das Fundament, das die vorherige Generation geschaffen

hat. Diese Entwicklung in einer Art Tauschgerechtigkeit zu monetarisieren ist sachwidrig. Kinder müssen nicht für das Elternhaus Miete zahlen oder Tilgungslasten übernehmen, weil sie in jungen Jahren darin wohnen und es später erben werden. Die nächste Generation muss nicht dafür finanziell aufkommen, dass die öffentliche Hand bislang vernachlässigte Ziele wie den Klimaschutz oder die Digitalisierung entschlossener angeht – und auch nicht für die bahnbrechende Erfindung eines neuen Impfstoffs. Der Fortschritt ist nicht von der kommenden Generation zu finanzieren, sondern um seiner selbst, der Gegenwart und der Zukunft willen fortzuschreiben. Jede Politik ist vor allem an ihrem Umgang mit den Zukunftschancen zu messen.

15.

Die Staatsverschuldung wird insgesamt in einer **Perspektive des intertemporalen Freiheitsschutzes** verständlich. Der nächsten Generation dürfen nicht einfach Lasten übertragen werden. Die Generationengerechtigkeit steht Kreditverträgen zu Lasten der Zukunft strukturell entgegen. Doch sind Staatsschulden möglich, wenn Naturkatastrophen oder andere besondere Situationen sonst nicht bewältigbar sind. Ganz im Sinne von John Maynard Keynes tritt eine antizyklische Konjunkturpolitik hinzu. In all diesen Fällen sind die Kredite aber zeitnah zurückzuführen, damit die Zukunft möglichst wenig belastet wird. Die nächste Generation muss ihre eigenen Herausforderungen bewältigen, die im Klimaschutz, in der atomaren Endlagerung und der Sicherung der Sozialsysteme ersichtlich zunehmen. Ihr sind in einer intertemporalen Perspektive gegenwärtig keine weiteren Lasten aufzubürden, sondern Freiräume zu schaffen.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.
Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin
Tel. 030 300 65-0 | Fax 030 300 65-390
kontakt@familienunternehmer.eu
www.familienunternehmer.eu